

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 4/5

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO

(ANNO 2000)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 30 marzo 2001

PAGINA BIANCA

INDICE

1. PROFILI ISTITUZIONALI	Pag.	12
2. LA NUOVA COMPETENZA DEL DIFENSORE CIVICO IN MATERIA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (ART. 15 LEGGE 340/2000) - SIGNIFI- CATO E PROBLEMATICHE	»	16
3. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ	»	22
4. L'ORGANIZZAZIONE	»	28
5. I COSTI	»	32
6. LE MATERIE	»	35
6.1. Affari finanziari, tributi e sanzioni	»	37
6.1.1. Contribuenza a favore dei Consorzi di Bonifica - Un si- stema di riscossione che non convince	»	38
6.1.2. La discussa giurisdizione sui ricorsi in materia di contri- buti ai Consorzi di bonifica	»	43
6.1.3. Ancora abusi nel campo dei canoni e delle tariffe idriche	»	46
6.1.4. Tariffe per i servizi di fognatura e depurazione e relativi termini di prescrizione	»	50
6.1.5. Addizionale ECA sulla tassa rifiuti	»	51
6.1.6. I.C.I. relativa ad aggiornamento di rendita catastale. . . .	»	51
6.1.7. L'ICI '93. Un vero rompicapo per i contribuenti.	»	52
6.1.8. L'IVA sulla somministrazione di gas metano	»	53
6.1.9. Una singolare procedura per il riclassamento catastale che non convince	»	54
6.1.10. Tasse concorsi	»	57
6.1.11. Tariffe per servizi scolastici	»	57
6.1.12. Imposta regionale su concessioni demaniali - la legge c'è ma nessuno la applica	»	58
6.1.13. La Commissione tributaria salva centinaia di contribu- enti dal pagamento dell'imposta regionale sulle concessio- ni demaniali - Ma i dubbi ed i problemi restano	»	64
6.1.14. Passi carrabili - Non sono tassabili quelli «a raso» . . .	»	67
6.1.15. Multe con autovelox - Contenzioso sempre aperto . . .	»	68
6.1.16. Avvisi di mora per sanzioni stradali prescritte.	»	70
6.2. Agricoltura, Foreste	»	71
6.2.1. Raccolta di funghi. Le Amministrazioni Separate dei Be- ni civici devono disciplinarla con regolamento	»	71
6.2.2. Contributi ad aziende agricole - un'anomala procedura per recuperare somme indebitamente erogate.	»	72
6.2.3. Per una «scappatella» uno stallone sconta una lunga de- tenzione	»	74
6.3 Attività produttive (artigianato, commercio, industria)	»	76

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6.3.1. Contestata l'apertura di un Centro commerciale	Pag.	76
6.3.2. Contributi per il risparmio energetico - Un conflitto di competenze rischia di bloccare la liquidazione dei contributi .	»	78
6.4 Assistenza sanitaria	»	82
6.4.1. Il regime di autorizzazione delle visite all'estero	»	83
6.4.2. Quali i tempi massimi di accesso agli esami strumentali .	»	84
6.4.3. Il Difensore civico sblocca il cronico ritardo nei pagamenti delle indennità agli emodializzati	»	85
6.4.4. Prova del D.N.A. del marito. Accesso ai documenti . . .	»	86
6.4.5. Trasfusione con sangue infetto - Il passaggio di competenze alle regioni rischia di ritardare i risarcimenti . . .	»	87
6.4.6. Per il parere igienico sanitario sulla abitabilità non era dovuta la tassa alla ASL	»	89
6.4.7. Visite medico-sportive - Verso una uniformità delle tariffe .	»	90
6.4.8. Benefici a favore dei malati oncologici e dei pazienti trapiantati	»	91
6.4.9. Accreditoamento fondi a favore degli emodializzati	»	93
6.4.10. Pazienti affetti da celiachia	»	93
6.5. Assistenza sociale	»	95
6.5.1. Barriere architettoniche - Contestata la graduatoria di ripartizione dei fondi	»	95
6.5.2. La ASL può convenzionarsi con le Associazioni di volontariato per il trasporto dei soggetti sottoposti al trattamento dialitico	»	96
6.5.3. Il Comune deve garantire l'assistenza scolastica per i non abbienti	»	98
6.5.4. La burocrazia discute sulle competenze e i contributi alle cooperative rischiano di bloccarsi	»	99
6.6. Diritto allo studio e promozione culturale	»	101
6.6.1. Domande per le borse di studio - Il bando equivoca sul termine di presentazione	»	101
6.6.2. Uno scrittore abruzzese nella toponomastica di grandi città .	»	102
6.6.3. Razionalizzazione della rete scolastica - Non interferisce con i problemi della mobilità del personale	»	103
6.7. Ecologia	»	105
6.7.1. Inquinamento ambientale - Cresce l'allarme sociale . . .	»	106
6.7.2. Creano confusione le linee guida della Regione per regolamentare gli impianti per telecomunicazioni	»	108
6.7.3. Contestata l'autorizzazione ad un grosso impianto di materiali ferrosi	»	110
6.8. Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali . .	»	113
6.8.1. L'INPS accoglie una richiesta di reintegro dell'assegno LSU	»	113
6.8.2. La ASL non accetta l'autocertificazione del titolo di abilitazione professionale	»	114
6.8.3. Arriva dopo 5 anni il pagamento degli arretrati di pensione.	»	115
6.8.4. Il Difensore civico contesta il valore normativo delle «note esplicative» della L.R. 61/94	»	116

6.8.5. Attende 4 anni dal Comune per far certificare la propria posizione previdenziale.	Pag.	119
6.9. Pubblico impiego.	»	120
6.9.1. Corresponsione del premio di operosità ad un medico convenzionato - Un assurdo conflitto di competenza tra due ASL	»	120
6.9.2. Evita il procedimento disciplinare per comportamento scorretto grazie al collocamento in pensione	»	123
6.9.3. Trattamento per scioperi brevi	»	124
6.9.4. Concorsi per infermiere professionale - Prove pratiche: come farle?	»	125
6.9.5. Concorso per l'insegnamento nella scuola materna - Sottovalutato un diploma rilasciato da un Istituto musicale abruzzese	»	127
6.9.6. Sulla fruibilità dei permessi retribuiti a favore dei dipendenti a tempo determinato	»	128
6.10. Lavori pubblici e politica della casa.	»	130
6.10.1. Contestata la convocazione dell'Assemblea dei Sindaci per l'elezione dei rappresentanti in seno al Consiglio di Amministrazione dell'ATER	»	131
6.10.2. Il ricalcolo dei canoni di locazione - un'operazione tutta da rivedere	»	132
6.10.3. Con l'istituzione dell'ATER va rinnovato anche il Collegio dei sindaci	»	135
6.10.4. Pagano il riscatto ma l'alloggio non viene ceduto	»	136
6.10.5. Rinegoziazione mutui - casa.	»	138
6.10.6. Altri interventi nel campo dell'edilizia residenziale pubblica	»	139
6.10.7. Azienda acquedottistica - Consiglio di Amministrazione scaduto da oltre 7 anni	»	142
6.10.8. Continuano i ritardi nel campo degli espropri	»	145
6.10.9. Riordino del servizio idrico integrato	»	146
6.10.10. Altri tipi di intervento	»	146
6.11. Procedimenti di controllo sostitutivo nei confronti di enti locali.	»	150
6.11.1. In generale	»	150
6.11.2. Limiti all'esercizio del potere sostitutivo	»	153
6.11.3. Comparto edificatorio - Difficile l'accordo tra le parti	»	154
6.11.4. Contestata dal Sindaco la nomina di un segretario comunale da parte dell'Agenzia	»	155
6.11.5. Assegnazione dei Segretari comunali - Molte le resistenze dei Comuni.	»	158
6.11.6. Spese di funzionamento delle Sezioni circoscrizionali del lavoro.	»	159
6.11.7. Mancato pagamento di contributi previdenziali - L'INPDAP chiede l'intervento sostitutivo	»	161
6.11.8. Non spetta al commissario ad acta annullare un concorso illegittimo	»	162
6.11.9. Fallimento di società costruttrice di alloggi ERP - Nei guai sono finiti circa 200 acquirenti.	»	164

6.12. Trasporti	Pag.	168
6.12.1. Bandi per attività di noleggio da rimessa con conducenti – Illegittimi i bandi che escludono i non residenti	»	169
6.13. Turismo	»	171
6.14. Urbanistica e parchi	»	173
6.14.1. Un contenzioso tra Comune e Provincia sulle modalità di autoapprovazione degli strumenti urbanistici comunali	»	173
6.14.2. L'annullamento delle concessioni edilizie. Finalmente una norma d'interpretazione	»	177
6.14.3. Sulla durata dei vincoli di P.R.G. preordinati all'espropriazione o di inedificabilità	»	179
6.14.4. Accorpamento delle Riserve regionali naturali nei Parchi – Inattuata la legge regionale	»	180
6.14.5. Controversia Comune/Società immobiliare per la realizzazione di un piano di lottizzazione	»	182
6.15. Varie	»	183
6.15.1. Ai componenti esterni di Commissioni comunali spetta il gettone di presenza previsto per i consiglieri comunali	»	183
6.15.2. Il consigliere comunale non può accedere liberamente al registro protocollo	»	185
6.15.3. In assenza di adeguamento statutario, è legittima la giunta comunale composta secondo la disciplina transitoria	»	186
6.15.4. La seduta sciolta per mancanza del numero legale e equiparata alla seduta deserta	»	187
6.15.5. Per la revisione di un processo chiesto l'intervento del Difensore civico	»	188
6.15.6. Strutture consortili e aziende speciali	»	189
6.15.7. Non si possono costituire più consorzi per la gestione dello stesso servizio	»	190
6.15.8. Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza – Un settore da riordinare	»	192
Appendice		
1) Art. 136 D.Lgs 18.08.2000, n. 267	»	193
2) Art. 15 L. 24.11.00, n. 340, di modifica all'art. 25, co. 4, L. 241/90	»	194
3) Emendamento (non accolto) del Coordinamento naz. dei difensori civici alla L. n. 340/00 – Legge di semplificazione 1999 - art. 13-bis	»	195
4) Proposta del Coord. naz. dei dif. civici sul tema: «Il difensore civico negli statuti delle nuove Regioni»	»	196
5) Ipotesi di proposta di L.R. contenente modifiche e integrazioni alla L.R. n. 126/95	»	206
6) Elenco dei difensori civici locali	»	210
7) Sedi del Difensore civico	»	211

Sigg. Presidenti del Senato e della Camera,

la Relazione per il 2000 – che pongo all’attenzione della SS.LL, ai sensi dell’art. 16 della legge 15 maggio 1997 n. 127 – non ha la pretesa di riassumere un anno di attività che, per la estrema varietà dei temi trattati, mal si presta ad un lavoro ordinato e organico di sintesi.

Mi limiterò pertanto all’approfondimento di alcuni argomenti più significativi, da cui trarre elementi utili per una valutazione complessiva del lavoro svolto, dei risultati conseguiti, dei settori nei quali si manifestano con più evidenza punti di criticità ed esigenze di interventi modificativi e migliorativi nel rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Per la figura del Difensore civico, il 2000 è un anno di complessa lettura: da una parte, avanza nelle forze politiche e nella società la consapevolezza che la tutela dei diritti dei cittadini va affidata a strumenti e percorsi diversi dai tradizionali rimedi giurisdizionali; dall’altra, finisce ancora una volta per prevalere la logica dell’attesa e del rinvio di una disciplina organica sulla difesa

civica che, partendo dall'introduzione del difensore civico nazionale, costruisca un vero sistema "a rete" che copra tutta l'area nella quale si annidano e si diffondono i fenomeni dell'abuso, delle irregolarità e, più in generale, della cattiva amministrazione.

Nella prima direzione va certamente l'impegnativo compito - attribuito al difensore civico dall'art. 15 della legge 24 novembre 2000 n. 340 - di porsi come anello intermedio tra il cittadino e il TAR, esercitando un potere di riesame delle determinazioni delle pubbliche amministrazioni (e dei soggetti gestori di pubblici servizi) che rifiutano o ritardano l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi della legge n. 241/90.

In senso opposto va invece il comportamento degli organi parlamentari (e del Governo) che hanno tradito l'aspettativa di quanti confidavano che il 2000 fosse l'anno di svolta dell'Italia per non restare più indietro (anzi isolata) nell'adeguare il proprio modello di organizzazione a quello di un'amministrazione moderna, più attenta alle esigenze di una società che cerca un rapporto più paritario e colloquiale con chi gestisce i pubblici poteri e reclama i diritti derivanti dalla cittadinanza europea.

L'approvazione della proposta di legge (n. 619) sull'istituzione del difensore civico nazionale avrebbe, se non altro, consentito di definire in modo unitario e organico una materia che, per tanti anni, è stata di fatto affidata al ruolo di supplenza dei legislatori regionali o alle scelte statuarie delle autonomie locali.

Si sarebbe così potuto superare anche quella fase transitoria, aperta dalla legge Bassanini n. 127/97, che investe il difensore civico di poteri di controllo sostitutivo nei confronti degli enti locali (art. 17 comma 45), nonché di funzioni informative e sollecitatorie nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato, al di fuori però di un disegno ordinato e complessivo di tutela civica diffusa in modo omogeneo sul territorio nazionale e coinvolgente tutti i versanti della P.A.

Vero è che i ritardi e i travagli dell'iter parlamentare della legge non hanno impedito alle regioni di dare comunque risposte efficaci alle domande dei cittadini, alle prese con le inefficienze, le omissioni, i ritardi, gli abusi dell'apparato amministrativo.

Ma è altrettanto vero che il problema della difesa civica va oggi affrontato con strumenti normativi più adeguati e con mezzi e

prerogative capaci di dare risposte puntuali, tempestive e appropriate alla crescente richiesta di giustizia alternativa.

Con i risultati conseguiti in appena quattro anni di attività del difensore civico, l'Abruzzo è un esempio di come un istituto fino a poco tempo fa del tutto estraneo al proprio ordinamento sia penetrato rapidamente e a fondo nel tessuto culturale della società, creando attorno ad esso interesse e consenso.

Il volume di lavoro e lo spessore giuridico delle tematiche affrontate hanno ormai allineato l'Abruzzo alle regioni dove la tutela civica ha tradizioni più antiche ed affermate.

E ciò nonostante esista, tra le diverse realtà regionali, un solco profondo sul piano delle risorse umane e strumentali messe a disposizione dell'Ufficio.

Non a caso, nelle precedenti relazioni avevo insistito sulla necessità di dotare la struttura di supporto di un contingente minimale di personale per dare risposte tempestive e puntuali a tutte le istanze.

Nonostante il progressivo ampliamento dei compiti del difensore civico, ad opera di norme statali e regionali, si assiste

invece ad un ulteriore impoverimento della dotazione del personale assegnato, insufficiente spesso anche ad assolvere alla quotidiana ordinarietà.

In attesa che - con il rinnovo della legislatura parlamentare - si riapra il discorso di una disciplina generale dell'istituto, e nel ringraziare le SS.LL. per la sensibilità sempre dimostrata nei riguardi delle problematiche attinenti alla tutela dei diritti dei cittadini, c'è da auspicare che, almeno in sede regionale, maturi sempre più la consapevolezza che il problema della difesa civica è un momento fondamentale del processo di ammodernamento dell'amministrazione che va affrontato con una legislazione attenta ai cambiamenti della società ed un'organizzazione che dia risposte rapide e concrete a chi chiede il rispetto dei suoi diritti.

PARTE GENERALE

1. PROFILI ISTITUZIONALI

Sul piano istituzionale, la figura del difensore civico esce valorizzata con l'introduzione dell'art. 15 della recente legge sulla semplificazione amministrativa (n. 340 del 24 novembre 2000), che dà facoltà ai cittadini - in caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento del diritto di accesso ai documenti amministrativi - di ricorrere al difensore civico perché venga riesaminata la decisione negativa. Qualora il ricorso appaia fondato, questi invita l'Amministrazione a rivedere il proprio comportamento; con la conseguenza che, se l'Amministrazione non emette entro 30 giorni un provvedimento motivato di conferma del rifiuto o del differimento, l'accesso agli atti si intende consentito.

Fino alla conclusione del ricorso in questione, anche i termini di impugnativa al TAR si intendono sospesi.

Si tratta, com'è evidente, di una significativa svolta sul piano della semplificazione e delle garanzie di trasparenza e di partecipazione del cittadino alla vita amministrativa, destinata ad alleggerire il sistema giudiziario di un consistente contenzioso che ben può essere prevenuto

o risolto attraverso strumenti di giustizia "alternativa" a quella tradizionale, contrassegnati da procedimenti semplici, informali e gratuiti.

E' invece andata delusa l'aspettativa di quanti si attendevano il varo definitivo della proposta di legge sull'istituzione del difensore civico nazionale e sulla ridefinizione del ruolo della difesa civica a livello regionale e locale (approvata, con largo consenso, dalla Commissione affari istituzionali della Camera nel settembre del 1999 e tuttora in attesa del parere del Ministro del Tesoro).

E ciò nonostante i ripetuti richiami al nostro Paese provenienti dai più alti organismi dell'U.E. e dell'ONU.

Anche sul versante regionale, l'anno che si chiude coincide con un periodo di attesa e di rinvio di scelte legislative e amministrative assolutamente necessarie e urgenti.

I problemi legati al rinnovo del Consiglio regionale della scorsa primavera hanno fatto passare in secondo piano l'adozione di provvedimenti che conformassero la legislazione regionale alle innovazioni del quadro normativo generale che toccano le competenze del difensore civico (l'art. 16 della legge Bassanini n. 127/97, l'art. 136

del D.Lgs. n. 267/2000, l'art. 15 della richiamata legge n. 340/2000) e adeguassero la struttura di Segreteria con un contingente minimale di personale e di professionalità compatibili con la peculiarità delle funzioni assegnate.

Tanto più che i compiti dell'istituto hanno trovato nel 2000 nuovi punti di riferimento, quali:

- l'attivazione di una convenzione con il Comune di Sulmona, con la quale il difensore civico regionale assomma, in quel Comune, le funzioni della difesa civica sia regionale che comunale. Il rapporto collaborativo - previsto dalla L.R. 45/98 - oltre a realizzare un'efficace forma di coordinamento tra i due livelli di difesa civica e una consistente economia di spesa (l'incarico è infatti svolto senza alcuna remunerazione), consente una migliore articolazione dell'istituto sul territorio, di cui possono avvalersi i comprensori della Valle Peligna e dell'Alto Sangro.

Analoga convenzione è in corso di stipula con il Comune di Raiano.

- l'istituzione delle Commissioni Miste Conciliative in seno alle
ASL, la cui presidenza spetta - in base alla Carta dei servizi
sanitari - al Difensore civico regionale.

Al momento è stata avviata l'attività nell'ambito della ASL di
Teramo.

**2. LA NUOVA COMPETENZA DEL DIFENSORE CIVICO IN
MATERIA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
(Art. 15 legge 340/2000) - SIGNIFICATO E
PROBLEMATICHE**

Il coinvolgimento della figura del difensore civico in tema di accesso ai documenti amministrativi ha avuto un'indubbia carica innovativa, non soltanto perché appresta uno strumento semplice ed efficace a disposizione del cittadino che vuole evitare il ricorso al TAR, ma anche perché introduce una fase di raffreddamento dei conflitti ed un potenziale alleggerimento del lavoro degli organi giurisdizionali (ove naturalmente l'intervento del difensore civico abbia effetto risolutivo).

Il fatto che la richiesta di riesame sospenda i termini perentoriamente fissati dalla legge per il ricorso al giudice amministrativo, costituisce poi una novità non irrilevante del nostro ordinamento che, da una parte rispetta la naturale vocazione dell'istituto a porsi come strumento di mediazione e di convinzione (privo ancora di vero potere coercitivo), dall'altra offre allo stesso difensore civico la possibilità di far valere il personale

prestigio e la propria professionalità per far riflettere l'Amministrazione e indurla a rivedere le decisioni o i comportamenti non conformi alle norme sulla trasparenza amministrativa.

Peraltro, la scarna formulazione della norma ha posto non pochi problemi di interpretazione e di applicazione, ai quali è quanto mai opportuno che la Regione dia una risposta attraverso una disciplina di sviluppo e di precisazione di alcuni punti poco chiari.

Tra le questioni da affrontare, la prima riguarda l'esatta delimitazione dell'area di intervento del difensore civico regionale, tenendo presente che l'art. 15 della legge n. 340/2000 prevede che il ricorso possa essere presentato al "difensore civico competente", ponendo così un problema di distribuzione delle competenze tra difensori civici a diverso livello istituzionale (regionale, comunale e provinciale).

L'orientamento dello scrivente - sostanzialmente condiviso nelle altre realtà regionali - è che il cittadino possa rivolgersi al

difensore civico che ha specifica competenza sull'Amministrazione contro cui si ricorre.

Ciò però, se da una parte limita la potenzialità espansiva del difensore civico regionale nei confronti delle autonomie locali, non risolve l'ulteriore quesito di chi debba intervenire nel caso in cui l'ente locale non abbia ancora istituito tale Ufficio o, laddove lo abbia attivato, rifiuti o ritardi l'accesso ad un atto o documento amministrativo relativo ad una funzione attribuitagli o delegatagli dalla Regione.

E' noto infatti che, nell'ordinamento abruzzese, il difensore civico regionale esercita, nei confronti di queste ultime funzioni, gli stessi poteri che ha riguardo all'attività svolta direttamente dalla Regione e dagli enti da essa dipendenti.

V'è comunque da dire che, in una realtà - come quella abruzzese - in cui l'esperienza civica a livello locale è ristretta a pochissimi comuni, l'intervento del difensore civico regionale finisce per dispiegarsi appieno in quasi tutto il sistema delle autonomie locali.

Il secondo interrogativo consiste nel chiarire se il ricorso al difensore civico regionale riguardi tutte le pubbliche amministrazioni (e tutti i gestori di pubblici servizi), ovvero vi siano aree estranee all'operatività della norma.

E' ragionevole però ritenere che il campo d'intervento si estenda a tutta l'area della pubblica amministrazione (e dei soggetti che gestiscono servizi pubblici), in quanto ricompresa nella disciplina del diritto d'accesso ai documenti amministrativi delineata dalla legge n. 241/90, fatta salva la sfera delle attività "riservate" e con i limiti e i condizionamenti posti, in via generale, dalla stesa legge n. 241.

Il terzo ordine di dubbi da chiarire attiene ai tempi e alle modalità del ricorso, tenendo presente che nulla dispone l'art. 15 della legge 340/2000 per ciò che riguarda il termine entro il quale l'attività di valutazione del difensore civico deve esprimersi ed i profili procedurali del ricorso; non è infatti del tutto scontato che a tale tipo di ricorso siano automaticamente estensibili le disposizioni dettate dall'art. 25 della legge 241/90 a proposito dei termini e delle modalità stabilite per il ricorso davanti al TAR.

La problematica e la delicatezza delle questioni accennate hanno perciò suggerito allo scrivente l'opportunità di rimettere alla Presidenza del Consiglio regionale un'ipotesi di articolato (riportato più avanti, in allegato) per definire in via legislativa i vari profili posti in discussione e per offrire una solida base normativa all'attività che l'Ufficio è chiamato a svolgere; senza incorrere nel rischio di assumere atti e decisioni eventualmente censurabili, sotto il profilo sia della incompetenza dell'organo sia della presenza di vizi procedimentali (si pensi al caso in cui il difensore civico regionale intervenga al posto di quello locale o nei confronti di un ente o di un'Amministrazione non soggetti alla disciplina dell'art. 15 della legge n. 340).

Di qui l'auspicio che il Consiglio regionale voglia esaminare nel merito l'ipotesi normativa formulata, con l'urgenza del caso, al fine di fornire al cittadino un quadro di maggiori certezze giuridiche e consentire all'Ufficio un corretto esercizio della funzione.

In tale contesto, mette conto ricordare l'iniziativa di un'Azienda Sanitaria Locale che, dopo aver attribuito al proprio Ufficio per le Relazioni con il Pubblico l'adozione degli atti finali

relativi al procedimento di accesso ai documenti ex legge n. 241/90, ha ritenuto – a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 340/2000 - di adottare una Deliberazione del Direttore Generale con la quale si precisa che, per quella Azienda ASL, il Difensore civico "competente" coincide con il Difensore civico regionale e si dispone di eliminare la possibilità di reclamo al Direttore Generale (avverso, naturalmente, i dinieghi URP).

E ciò in considerazione del fatto che, altrimenti, contro il diniego espresso o il silenzio-rifiuto del Responsabile dell'U.R.P. sarebbero attivabili ben tre rimedi: quello interno (al Direttore Generale), quello al Difensore civico e quello giurisdizionale.

In questo senso viene anche richiamato un indirizzo della Commissione ministeriale per l'accesso ai documenti amministrativi che, per fattispecie analoga, si è espressa contro la possibilità di esperire il ricorso amministrativo avverso le determinazioni negative di una struttura subordinata.

3. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ

Il dato più lusinghiero è certamente l'aumento complessivo delle richieste di intervento, che vede consolidare la posizione dell'Abruzzo nel campo della difesa civica; i dati comparati del 1999 vedevano già la nostra Regione al secondo posto in Italia per volume di pratiche trattate. E ciò, per una regione che solo tre anni prima si distingueva (assieme al Molise e alla Sicilia) per l'assoluta inerzia in questo settore, non è cosa di poco conto.

Anche per il 2000, la tendenza è verso una progressiva estensione della domanda di difesa civica, con un'articolazione su tutto il territorio regionale certamente più diffusa che in altre realtà regionali (dove ben oltre la metà proviene dai residenti della città capoluogo di regione).

Le richieste sono così distribuite per ambiti provinciali:

L'Aquila	35%
Chieti	21%
Pescara	24%
Teramo	20%

Si modificano peraltro le modalità di approccio al servizio, con una spiccata tendenza a porre questioni per le vie brevi, soprattutto attraverso la Linea Verde, che spesso offre l'opportunità di risolvere in via informale questioni urgenti o di avere chiarimenti o suggerimenti per districarsi meglio nella giungla delle norme o nel labirinto delle competenze e delle procedure.

Ove si eccettuino i settori della difesa, della giustizia e della sicurezza pubblica, si può dire che l'intervento del difensore civico spazia ormai in tutti i campi della pubblica amministrazione, anche per l'assenza - nel 97% di Comuni e Province - di difensori civici locali, che potrebbero alleggerire quello regionale di problemi attinenti alle competenze proprie delle autonomie locali.

Le questioni complessivamente trattate nel corso dell'anno assommano a circa 2.200 (con un incremento, rispetto al '99 attorno al 15%), di cui circa 600 hanno richiesto (per la loro maggiore complessità istruttoria) la formalizzazione in fascicoli.

Soggetti sui quali si appuntano maggiormente le richieste di intervento continuano ad essere i Comuni, quali erogatori delle prestazioni e dei servizi sociali più diffusi o quali titolari delle più

rilevanti funzioni amministrative (urbanistica, assistenza sociale, lavori pubblici, attività commerciali, ecc.).

Una parte rilevante del rapporto intenso con tali realtà territoriali è da attribuirsi all'esercizio del controllo sostitutivo sui loro atti (che il Difensore civico svolge, dal 1997, al posto del Co.Re.Co.); ma anche ad un'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali che, negli ultimi anni, ha portato alla drastica riduzione dei controlli preventivi di legittimità e ad un sostanziale svuotamento del ruolo dei Consigli comunali nei confronti dell'esecutivo.

Moltissime istanze provengono infatti dai consiglieri comunali di minoranza, che vedono nel ricorso al difensore civico l'unica possibilità di convincere l'Amministrazione a recedere da atti o comportamenti ritenuti illegittimi e che non intendono sopportare, a proprio carico, le spese per attivare i normali ricorsi giurisdizionali.

Meno numerosi - ma generalmente più efficaci e significativi - sono stati gli interventi nei confronti della Regione e dell'apparato ausiliario (in primo luogo, le ASL, le ATER, i Consorzi di bonifica).

Quanto al rapporto con le Amministrazioni periferiche dello Stato e con gli enti del parastato (primi fra tutti, gli istituti previdenziali) esso è stato intenso e fruttuoso e si è svolto secondo regole di correttezza e di reciproco rispetto.

Una collaborazione proficua - che spesso ha portato a soluzione problemi specifici o di carattere più generale - si è riuscita ad intrattenere anche con enti pubblici economici o con strutture societarie, che gestiscono pubblici servizi (come l'ENEL o l'Ente Poste), non soggette al potere di intervento del difensore civico.

In particolare, con la Direzione provinciale delle Poste Italiane dell'Aquila sono stati affrontate interessanti questioni, che hanno riguardato situazioni organizzative del servizio postale dei piccoli centri montani (dove si rischiava la chiusura, o la drastica riduzione dei giorni di apertura degli sportelli postali), ovvero relative allo snellimento delle procedure (soprattutto a seguito delle nuove disposizioni dettate dall'INPDAP per la riscossione delle pensioni a mezzo di delega).

STATISTICA PER MATERIA

- AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI	17%
- AGRICOLTURA	6%
- ATTIVITA' PRODUTTIVE	6%
- ASSISTENZA SOCIO-SANTARIA	9%
- FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI	5%
- IMPIEGO PUBBLICO	6%
- LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA	14%
- CONTROLLO SOSTITUTIVO	12%
- URBANISTICA E PARCHI	7%
- VARIE (AFFARI GENERALI, RAPPORTI ISTITUZIONALI, DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI)	14%
- ALTRE MATERIE	5%

STATISTICA PER ENTE DESTINATARIO DELL'INTERVENTO

- REGIONE	20%
- ENTI DIPENDENTI DALLA REGIONE	12%
- COMUNI	40%
- ALTRI ENTI LOCALI (PROVINCE, CONSORZI, ECC.)	13%
- AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO (E DEL PARASTATO)	15%

4. L'ORGANIZZAZIONE

L'organizzazione resta evidentemente il nervo scoperto e il punto di maggiore preoccupazione per la vita dell'Istituto, sul quale si vanno riversando nuove funzioni (in gran parte di fonte statale) che richiedono adempimenti istruttori e approfondimenti tematici sempre nuovi e specificità professionali.

E' difficile immaginare che l'Ufficio - che già si articola in una sede centrale e tre sedi provinciali, oltre a quelle con i Comuni già convenzionati o in corso di convenzionamento - possa far fronte ad una domanda di intervento, così ampia e diversificata, avendo a disposizione soltanto due istruttori direttivi e due videoterminalisti (oltre alle saltuarie collaborazioni di un dipendente a scavalco nelle sedi decentrate).

E' rimasto invece scoperto, per quasi tutto l'arco dell'anno, il posto di dirigente del Servizio di Segreteria.

A tutti i validissimi collaboratori va un vivo ringraziamento per il duro lavoro svolto e per lo straordinario impegno professionale, che ha consentito finora di dare comunque risposte tempestive e adeguate.

Peraltro, l'assoluta inadeguatezza del contingente assegnato e la oggettiva complessità e specificità di molte tematiche trattate non hanno indotto l'Ufficio a ricorrere a consulenze esterne.

Restano tuttavia incomprensibili e contraddittori alcuni provvedimenti riguardanti il personale in questione, parte dei quali assegnati direttamente alla Segreteria dell'Ufficio, parte invece assegnati a diverse Direzioni del Consiglio regionale e temporaneamente posti a disposizione della stessa Segreteria.

Ciò si giustificerebbe - secondo una singolare tesi della burocrazia consiliare - con la mancanza di una pianta organica dell'Ufficio del Difensore civico, dimenticando che già la L.R. n. 45/98 indica il contingente di personale a disposizione.

Resta in ogni caso da chiarire perché, nei vari provvedimenti di ricognizione e di ridefinizione dell'organizzazione amministrativa all'interno del Consiglio regionale, si continui ad ignorare il predetto Ufficio, nonostante esso sia stato incardinato (dalla L.R. n. 77/99) tra le strutture del Consiglio regionale.

Questo stato di precarietà della disciplina organizzativa dell'Ufficio non può non creare incertezze, insicurezze, disagi tra lo

stesso personale, costretto a farsi continue domande sul suo effettivo status giuridico ed economico e sulle sue prospettive lavorative; e, come se non bastasse, alle prese con i cavilli, le impermeabilità, i pretesti bizantini e autoreferenziali della burocrazia regionale.

Non è poi pensabile che, a quattro anni dalla sua istituzione, detta struttura di supporto permanga ancora in uno stato di assoluta precarietà, priva di quei riferimenti giuridici che la Regione ha dato a tutti gli altri segmenti dell'organizzazione regionale attraverso atti di normazione e di amministrazione che continuano a rinviare, sine die, una disciplina di assetto definitivo dell'istituzione.

Questa, nel corso dell'anno, la situazione del personale posto a disposizione del Servizio di segreteria:

- un dirigente di Servizio (con qualifica di agronomo) che è rimasto assegnato per i primi tre mesi dell'anno, su disposizione dell'Ufficio di Presidenza;
- una dipendente di categoria D per tutto l'anno (con incarico dal 26 aprile della responsabilità dell'Ufficio);

- un dipendente di cat. D assegnato al Difensore civico dal 15 maggio 2000 con responsabilità dell'Ufficio Rapporti con gli Enti locali della sede decentrata di Teramo;
- due videoterminaliste cat. B;
- un dipendente di cat. C in servizio presso l'Ufficio di collegamento del Consiglio regionale in Pescara, a scavalco per due giorni la settimana;
- per la sede di Chieti ci si avvale di saltuarie collaborazioni di un dipendente di cat. C, che presta servizio presso il Centro servizi culturali di Chieti Scalo.

Per il lavoro da svolgere in convenzione con il Comune di Sulmona, lo stesso Comune ha messo a disposizione un impiegato L.S.U., che collabora in modo saltuario (essendo a disposizione anche degli amministratori comunali).

Anche qui occorre naturalmente che il Comune si faccia carico di fornire locali idonei (al momento solo una piccola stanza di passaggio) e personale adeguato al crescente impegno lavorativo.

5. I COSTI

Anche per quest'anno, nonostante un lievissimo incremento rispetto all'anno precedente (dovuto essenzialmente al pagamento dell'indennità di posizione del personale), gli oneri per il funzionamento dell'Ufficio sono risultati estremamente ridotti, sia in termini assoluti (complessivamente 176 milioni), sia se rapportati a quelli delle altre regioni.

Nel costo sono ricomprese le spese di impianto e di funzionamento delle quattro sedi (attrezzature, linee telefoniche, numero verde, spese postali, biblioteca, cancelleria ecc.), le indennità di posizione ed il salario accessorio del personale dipendente, nonché gli emolumenti, gli oneri riflessi e i rimborsi spese per il Difensore civico.

Ove si consideri che, in base alla legge n. 127/97, il Difensore civico svolge, in via generale, le funzioni del controllo sostitutivo sugli atti dei circa 400 enti locali abruzzesi (prima demandato al CO.Re.Co.), non è azzardato ritenere che l'istituzione dell'Ufficio si sia, di fatto, finanziata attraverso la riduzione delle spese di

funzionamento del Co.Re.Co. e delle sue quattro Sezioni provinciali.

Oltre alle spese per le indennità di posizione e alle voci accessorie del trattamento economico del personale, sono lievitate sensibilmente le spese postali e telefoniche (per via della forte crescita delle richieste di intervento) mentre nessun aumento si è avuto per gli emolumenti riconosciuti al Difensore civico (che restano complessivamente ancorati a circa le metà di quelli stabiliti nella generalità degli altri ordinamenti regionali).

E' appena il caso poi di ricordare che nulla è dovuto per la carica di difensore civico a livello locale o comprensoriale, svolta presso i Comuni convenzionati con la Regione, ai sensi della L.R. n. 45/98.

Quanto ai locali a disposizione del Servizio di segreteria, questi consistono nell'utilizzo di sole tre stanze nelle quali, al momento, operano 5 persone e sono concentrati gli archivi e le attrezzature.

Nonostante la ristrettezza dei locali, lo scrivente ritiene che vadano comunque evitati ulteriori spostamenti della struttura, che

comporterebbero un inutile dispendio di risorse finanziarie – tenuto conto dei notevoli spazi che deriveranno dalla conclusione dei lavori di ristrutturazione della vicina Palazzina ex G.I., in fase ormai avanzata – nonché inevitabili rallentamenti dell'attività dell'Ufficio e disagi per gli utenti del servizio pubblico.

PARTE SECONDA

6. LE MATERIE

A differenza delle altre Autorità indipendenti - istituite per specifici settori - il Difensore civico si è vista riconosciuta dal legislatore, regionale e statale, una competenza materiale pressoché generale (sia pure con poteri e modalità diversi a seconda degli interlocutori istituzionali).

La sua sfera di intervento si dispiega ormai in tutti i versanti delle pubbliche amministrazioni presenti nel territorio regionale, salvo quelle operanti in materia di giustizia, di difesa e di sicurezza pubblica.

Inoltre, con l'entrata in vigore della richiamata legge n. 340/2000, anche il vasto comparto dei gestori di servizi pubblici si apre all'attività del difensore civico volta a tutelare, in via extragiudiziale, il diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi, in caso di rifiuto o di differimento da parte di tali soggetti.

L'analisi delle materie di seguito descritte non ha affatto la pretesa di fornire un quadro sufficientemente organico e preciso

dell'attività svolta nel corso dell'anno (mancando i tempi e i supporti necessari per un'adeguata ordinazione sistematica dei dati); ma vuol solo tracciare, per larghe linee, i campi nei quali la richiesta di difesa civica è stata più vivace e intensa e approfondire alcuni casi che meritano particolare attenzione, per lo spessore giuridico o sociale delle tematiche affrontate e per l'interesse suscitato nella società.

6.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI

Il versante che ha offerto spazi più ampi d'intervento è stato certamente quello degli affari finanziari, comprendente le varie questioni attinenti soprattutto a: tributi, sanzioni amministrative, canoni, tariffe, quote di contribuzione consortile, applicazione di interessi moratori, ecc.

E ciò in ragione del fatto che l'occasione del ricorso al Difensore civico è data spesso da piccoli abusi in cui incorrono gli enti impositori o i soggetti gestori dei servizi pubblici (maggiorazione del nolo-contatore, applicazione di interessi moratori, emissione di cartelle esattoriali per importi inferiori al minimo iscrivibile al ruolo, pagamento indebito di tasse di concorso e così via), per i quali non è conveniente per il contribuente, o per l'utente del servizio, aprire un contenzioso formale.

La natura variegata delle questioni ha richiesto un notevole sforzo di ricerca e di approfondimento, sia per l'eterogeneità dei casi trattati sia per la complessità e la farraginosità delle normative che la governano.

Questi alcuni degli argomenti di più largo interesse.

6.1.1. Contribuenza a favore dei Consorzi di Bonifica -**Un sistema di riscossione che non convince**

E' una questione che ha tenuto a lungo impegnato l'Ufficio in un confronto, anche duro, con alcuni Consorzi che - abusivamente e senza una ragionevole motivazione - arrotondano per eccesso le quote di contribuenza di importo inferiore al minimo iscrivibile al ruolo (e cioè alle 20.000 lire) o frazionano illegittimamente i ruoli.

L'occasione per aprire la vertenza - ma il fenomeno è apparso assai diffuso - è stata data dall'esposto di un proprietario di piccoli terreni cui, nonostante le ripetute rimostranze, un Consorzio continuava a inviare tante cartelle di pagamento per quante erano le partite catastali e, ciascuna, per un importo arrotondato per eccesso fino all'importo minimo (di £. 20.000), al di sotto del quale la legge pone il divieto di iscrizione a ruolo (art. 12 bis del D.P.R. 602/73, aggiunto dall'art. 4 del D.Lgs 26/02/1999 n. 46).

L'Ente consortile (al quale l'Ufficio ha chiesto spiegazioni) rispondeva però che il sistema di riscossione praticato - oltre ad essere adottato, in maniera pressoché uniforme, dai vari Consorzi

di Bonifica e ad avere il conforto della Consulta consortile – seguiva le “indicazioni articolate e motivate dell’Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni”, contenute in una circolare del 1999.

Inoltre, attraverso l’arrotondamento al minimo – e il mantenimento quindi dell’iscrizione a ruolo – si garantiva il “prevalente diritto” del consorziato a partecipare alle elezioni consortili.

Sicché, per salvaguardare detto diritto elettorale, l’Amministrazione del Consorzio aveva ritenuto più equo ed agevole pervenire all’allineamento dei minimi per gli immobili compresi nel territorio di competenza, arrotondando gli importi alle 20.000 lire (importo poi elevato a £. 32.000 dal D.P.R. 16 aprile 1999 n. 129).

Non era però difficile per il Difensore civico far rilevare la fragilità della tesi dell’Amministrazione consortile e l’insostenibilità di un percorso ragionativo che – al di là dell’asserita volontà di tutelare il diritto elettorale del consorziato – finiva, surrettiziamente, per penalizzare ingiustamente tanti piccoli proprietari di beni immobili e per eludere quell’esigenza di snellezza e di economicità dell’azione amministrativa che aveva indotto il

legislatore nazionale a sancire l'abbandono dei crediti di modico valore.

Era chiaro infatti che il regime di riscossione applicato dal Consorzio si prestava a critiche, sotto vari profili.

Anzitutto perché la suddivisione del contributo complessivamente dovuto dal consorziato in più partite o voci contrastava apertamente con il D.P.R. 602/73, nel punto in cui si precisa che l'ufficio competente forma ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui i concessionari operano e che in ciascun ruolo sono iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in Comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce (art. 12, comma 1).

E' poi fuori discussione (come d'altronde riconosceva anche la circolare A.N.B.I.) che la norma avente ad oggetto "importo minimo iscrivibile a ruolo" era pacificamente applicabile anche al settore dei Consorzi di Bonifica ed andava letta nel senso di interdire l'iscrizione a ruolo di somme inferiori a £. 20.000.

Non a caso, per aggirare l'ostacolo del divieto di riscossione, la stessa Associazione nazionale di categoria aveva ipotizzato e

suggerito ai Consorzi, ove ce ne fosse bisogno, di procedere ad una riscossione di carattere pluriennale, in modo da emettere il ruolo quando la somma dei piccoli importi annuali avesse superato la soglia minima delle 20.000 lire.

Ma molti enti consortili avevano preferito continuare a ricorrere al più redditizio arrotondamento per eccesso, non raccogliendo nemmeno l'ipotesi della riscossione pluriennale, certamente meno iniqua per il contribuente (nonostante anche su essa non potessero non appuntarsi forti riserve e dubbi di legittimità).

Infatti, anche il sistema di riscossione pluriennale appare in latente dissidio con art. 1 del ridetto D.P.R. 129/99, dove l'importo minimo iscrivibile a ruolo viene stabilito con riferimento "ad ogni periodo di imposta".

Poiché è l'anno il naturale parametro temporale cui va rapportato il debito contributivo, è evidente che tale norma non può subire deroghe o compressioni da un Consorzio di bonifica, né può essere sacrificata in nome di un diritto a partecipare all'elezione degli organi consortili.

Chiamata nuovamente ad esprimersi sui rilievi del Difensore civico, la Direzione generale dell'ANBI non smentiva le tesi dello scrivente - implicitamente ammettendo l'illegittimità, sia dell'arrotondamento al minimo sia del frazionamento del contributo per singole Partite - ma confermava sostanzialmente la percorribilità del metodo di riscossione a cadenza pluriennale.

La problematica, com'è evidente, è di enorme spessore, non solo giuridico (non trovando la tesi consortile alcun aggancio con le norme vigenti), ma anche economico-sociale; l'abuso infatti investe una vasta categoria di contribuenti, che non possono certamente permettersi il lusso di rivolgersi al Tribunale per sottrarsi all'indebito pagamento di piccole somme di denaro.

Resta però l'allarme sociale per un sistema che consente ad un ente pubblico economico di eludere impunemente la legge e che non offre al cittadino strumenti semplici ed efficaci per tutelare i propri diritti.

In questo senso, il Difensore civico ha richiesto al competente Assessorato regionale di assumere le misure più adeguate per

intervenire sugli organi degli Enti consortili che continuano a praticare tale assurdo e insostenibile metodo di riscossione.

6.1.2. La discussa giurisdizione sui ricorsi in materia di contributi ai Consorzi di bonifica

La sostanziale debolezza del contribuente rispetto alle pretese impositive dei Consorzi di bonifica è resa ancor più evidente dai dubbi e dalle incertezze della dottrina e della giurisprudenza di fronte al quesito di chi sia il giudice competente a ricevere il ricorso.

Sul punto, com'è noto, si registra una varietà di posizioni interpretative, soprattutto tra: la Corte di Cassazione (SS.UU nn. 4920 del 15.5.98, n. 1341 del 10.2.98, n. 11608 del 24.11.93), che considera detti contributi come veri e propri tributi, come tali sottratti ai giudici speciali e riconducibili alla competenza dei Tribunali; alcune Commissioni Tributarie, che invece equiparano gli stessi contributi a quelli degli enti locali, rivendicandone la giurisdizione (si veda Comm.ne reg.le della Toscana 31.5.99 n. 128); la Corte Costituzionale, la quale è finora orientata ad

escludere la natura tributaria, considerando i contributi consortili alla stregua delle prestazioni di diritto pubblico aventi natura di oneri reali e attraendoli quindi nella sfera del Tribunale.

La stessa Corte peraltro sarà chiamata, a breve, a pronunciarsi - su ricorso di un Giudice di Pace - in modo più esplicito e risolutivo; visto che le precedenti pronunce si fondavano sulla considerazione che la natura di onere reale si collegava al diretto beneficio che l'immobile interessato traeva dalle opere di bonifica (tralasciando così il dato che i contributi consortili possono gravare, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, anche su immobili urbani che non ricevono alcun beneficio immediato dalla presenza della struttura consortile).

Più di recente (sent. n. 23 del 26 gennaio 2001), le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ribadito che i contributi in questione non sono assimilabili in toto ai tributi comunali e locali, talché la giurisdizione in materia di ricorsi contro i contributi richiesti dai Consorzi di Bonifica va riconosciuta al giudice ordinario.

A questo labirinto procedurale si aggiunga che, anche il giudice amministrativo, conserva in materia alcune specifiche competenze: è sua infatti la giurisdizione nei casi di impugnazione di atti generali o di regolamenti che investano più propriamente interessi legittimi (delibere di riparto dei contributi consortili, criteri relativi ai piani di classificazione delle zone, riparto delle spese, liquidazione delle tariffe e degli importi).

Uno scenario tutt'altro che incoraggiante, che caratterizza l'intero versante della giurisdizione tributaria ma che - per il caso della contribuzione consortile - rende ancor più indifeso il cittadino (che si vede vessato da strani balzelli o da singolari modalità di riscossione).

In una moderna società, la tutela dei diritti passa non solo attraverso il riconoscimento del diritto ma anche nella certezza delle competenze, nella semplicità dei riti e nella gratuità (o, quantomeno, nella non eccessiva onerosità) del giudizio.

Il Difensore civico non dispone purtroppo di poteri coercitivi e deve limitarsi a dare consigli e sollecitazioni, o a formulare proposte.

Ma occorrono interventi incisivi e risolutori, nelle sfere alte della legislazione e dell'amministrazione, per rendere meno difficoltoso e mortificante l'esercizio della tutela del contribuente.

6.1.3. Ancora abusi nel campo dei canoni e delle tariffe idriche

Si è di molto ridotto - ma non è scomparso del tutto - il fenomeno delle irregolarità e degli abusi nel variegato settore dell'erogazione dei servizi idrici, sui quali già negli scorsi anni il Difensore civico era intervenuto ripetutamente e con esiti per lo più positivi.

Continuano pertanto ad essere portate all'attenzione dell'Ufficio questioni di rilevante interesse che hanno ad oggetto:

- a) I noli contatori dell'acqua, per i quali alcuni enti gestori applicano importi di molte volte superiori a quelli stabiliti dal CIP con Provvedimento n. 43 del 1974. Il fenomeno di abusivismo - su cui da due anni l'Ufficio sta conducendo una vera battaglia - si va drasticamente riducendo, avendo molti enti (soprattutto Comuni)

accolto l'invito dello scrivente a regolarizzare la misura dei noli.

In qualche caso, tuttavia, la riconduzione di tali noli ai limiti fissati dal ridetto Provvedimento CIP è resa difficoltosa non solo da una certa resistenza dell'Ente gestore del servizio idrico (preoccupato dei riflessi negativi sui propri bilanci) ma anche da un atteggiamento piuttosto ambiguo e non condivisibile da parte dell' U.P.I.C.A. territorialmente competente. Qualcuno di essi, infatti, continua ad autorizzare canoni decisamente fuori dalla norma, adducendo che il medesimo non può intervenire in quanto il superamento del limite prescritto ha avuto inizio prima del 10 maggio 1994 (e cioè quando la competenza ad autorizzare e a vigilare sulle tariffe era ancora del Comitato Provinciale Prezzi).

A conforto di tale assunto, l'U.P.I.C.A. invoca una circolare del Ministero I.C.A. (n. 3419 del 9.9.97), nella quale si suggeriva "l'opportunità che per quanto

riguarda le quote fisse rappresentate dal nolo contatore, di cui al Prov. CIP n. 45/1974, si soprassieda alla revoca degli aumenti eventualmente riscontrati dagli UU.PP.II.C.A."successivamente a tale data.

La direttiva ministeriale si preoccupava evidentemente di evitare che, nella fase di passaggio delle funzioni agli U.P.I.C.A., si ponessero in discussione questioni trattate in precedenza dai CC.PP.PP.

Ma è contro ogni logica giuridica (e forse morale) pensare che chi ha commesso un abuso da più lungo tempo possa continuare impunemente nell'irregolarità, creando sperequazioni tra enti gestori e tra questi e gli utenti del servizio.

Della questione, il Difensore civico ha comunque investito anche il predetto Ministero e le Camere di C.I.A.A. (cui oggi sono state nuovamente trasferite le competenze degli UU.PP.I.C.A.).

b) Il consumo di acqua non potabile - Si paga il 50%.

Sulla questione del canone per l'uso di acqua non potabile il Difensore civico è intervenuto su un Comune per ricordare che, ai sensi dell'art. 13 del Provvedimento CIP n. 26/75, esso non può superare il 50% della corrispondente tariffa normale.

Il Responsabile del Servizio idrico comunale ha assicurato di volersi attenere alla norma.

c) La riduzione al 50% dei canoni dell'acqua ad uso agricolo.

L'intervento dell'Ufficio - sollecitato dal titolare di un'azienda di produzione e trasformazione di prodotti agricoli - è valso a convincere l'Amministrazione Comunale competente ad agire in via di autotutela, dimezzando il canone fino ad allora praticato.

d) L'assenza di contatori

Molte richieste hanno riguardato il pagamento del canone dell'acqua in modo forfettario, mancando ancora gli apparecchi di misurazione.

Si tratta di situazione che interessa molti Comuni della Marsica, ai quali lo scrivente ha ricordato che tale sistema di riscossione è assolutamente fuori della norma.

6.1.4. Tariffe per i servizi di fognatura e depurazione e relativi termini di prescrizione.

Molti gli interventi in questo versante per ribadire che, a differenza di quanto avviene per il canone dell'acqua (per il quale il CIP ha, discutibilmente, avallato la forfettizzazione della fascia minima di consumo), per la fognatura e la depurazione occorre invece tener conto dell'effettivo consumo di acqua e dell'effettivo allaccio dello scarico all'impianto di fognatura e di depurazione.

Alcuni interventi sono stati originati dal mancato rispetto dei termini di prescrizione dei predetti canoni (cinque anni), da non confondere con il termine di notificazione dell'avviso di liquidazione (che è invece soggetto al termine di decadenza triennale).

6.1.5. Addizionale ECA sulla tassa rifiuti

Oggetto di contestazione da parte di un Comitato di cittadini è stata l'emissione di avvisi di pagamento della tassa comunale sui rifiuti solidi urbani, gravata da un'addizionale ECA che si riteneva non più applicabile.

Ricostruendo la lunga storia di tale addizionale (istituita con R.D.L. n. 2145 del 1937), si è potuto tuttavia stabilire che essa è stata successivamente devoluta ai Comuni e resta tuttora in vigore (non a caso è stata richiamata anche dall'art. 33 della legge finanziaria n. 488 del 1999).

6.1.6. I.C.I. relativa ad aggiornamento di rendita catastale

L'Ufficio è intervenuto in più occasioni per chiarire il contenuto delle norme introdotte dalla legge finanziaria per il 2000 (art. 30, comma 11 L. 488/99) e dall'art. 74 del Collegato fiscale alla Legge finanziaria 2001 e per precisare che, per effetto di quest'ultima normativa, nessuna somma per interessi (o per

sanzioni) è più dovuta nel caso in cui il contribuente abbia pagato in base alla rendita provvisoria, adeguandosi poi alla rendita definitiva (a decorrere dall'anno successivo a quello della formale notifica).

In tal senso gli Uffici tributi dei Comuni interessati hanno proceduto alla rettifica degli avvisi di accertamento, già emessi in modo errato.

6.1.7. L'ICI '93. Un vero rompicapo per i contribuenti

Gli ultimi mesi del 2000 hanno coinciso con le tensioni legate all'invio ai contribuenti delle molte migliaia di "cartelle pazze", riferite al pagamento degli arretrati dell'ICI per l'anno '93 e successivi.

Al Difensore civico si sono rivolti moltissimi cittadini - angosciati dalle lunghissime file agli sportelli comunali - per contestare errori nel calcolo dell'ICI o la mancanza di presupposti impositivi.

L'Ufficio si è trovato a far fronte a casistiche le più varie, originate in gran parte dai ritardi dell'UTE nella notifica della

rendita definitiva, dall'applicazione di interessi o sanzioni non dovuti (come ha poi precisato l'art. 74 del Collegato alla legge finanziaria per il 2001), dal riclassamento di zone censuarie, avente effetto retroattivo.

6.1.8. L'IVA sulla somministrazione di gas metano

Sono state numerose le richieste di intervento riguardanti la discussa questione dell'aliquota IVA sul consumo di gas metano, essendosi diffusa sulla stampa la notizia secondo cui i gestori del servizio di distribuzione applicavano indebitamente la misura del 20%, sia per il gas da riscaldamento che per quello ad uso domestico.

L'Ufficio ha ricordato che una Risoluzione del Ministero delle Finanze (n. 155 del 18.10.99) aveva chiarito che, nella somministrazione di gas-metano per la cottura di cibi e per la produzione dell'acqua calda, l'aliquota I.V.A. è del 10%, mentre per il riscaldamento è del 20%, precisando peraltro che, "in caso di uso promiscuo, ove non sia possibile distinguere la parte di combustibile impiegata per la cottura di cibi e acqua calda da

quella utilizzata per riscaldamento, per mancanza di distinti contatori, l'imposta si rende applicabile con l'aliquota ordinaria" (cioè del 20%).

Tale orientamento è stato poi confermato dallo stesso Dicastero nella Circolare n. 226 del 3.12.99.

✓ Agli utenti è stato pertanto suggerito di valutare l'opportunità di installare distinti contatori, essendo assai improbabile che i gestori avrebbero acconsentito ad applicare un'aliquota differenziata, senza un intervento legislativo di chiarificazione.

6.1.9. Una singolare procedura per il riclassamento catastale che non convince

Una situazione che ha richiesto un particolare approfondimento è quella esposta da una proprietaria di un appartamento che si è vista recapitare l'avviso di pagamento dell'ICI, dal '93 al '98, a seguito della variazione del classamento da parte dell'UTE, il quale aveva avviato, nel '91, la rivalutazione di un'intera zona censuaria e ne aveva dato comunicazione all'Ufficio

del registro, per la valutazione automatica dell'unità; ma l'operazione si era formalmente conclusa solo nel 1998.

A questa data, infatti, l'UTE - in occasione del "progetto finalizzato" per il recupero dell'arretrato - era riuscito ad inserire il nuovo classamento in banca dati e a notificarlo, insieme ad altre centinaia di unità immobiliari, all'Albo Pretorio del Comune.

Ecco perché, fino al '98, erano stati rilasciati regolari certificati catastali riportanti l'originario classamento.

Sta di fatto che, solo a fine 2000, in sede di emissione della cartella ICI '93, l'interessata veniva a conoscenza che la certificazione catastale allegata indicava che la variazione di classamento aveva decorrenza dal '91 e che il relativo provvedimento era "in atti" dal 1998.

Il Difensore civico poneva allora all'UTE il problema del significato da attribuire alla dicitura "in atti" e in quale data fosse stato assunto il provvedimento di variazione riferito al caso specifico.

Trattandosi di questione che interessava un gran numero di contribuenti, essa ha formato oggetto di apposito incontro con il

Direttore ed i funzionari della Direzione delle Entrate e del Territorio, che si è rivelato assai costruttivo e proficuo, essendo emersa la comune convinzione che, in effetti, il procedimento di riclassificazione adottato in passato presentava alcune anomalie formali e qualche incongruenza rispetto alle norme sulla trasparenza e sulla partecipazione al procedimento stesso da parte dei soggetti coinvolti.

In pratica, pur non venendo in discussione la presenza dei presupposti oggettivi per l'attribuzione di una classe catastale più elevata, era però mancata (fino al 1998) la formalizzazione di un atto di riclassamento che fosse stato regolarmente notificato alla proprietaria dell'immobile.

Della problematica è stata quindi investita l'Amministrazione comunale competente, perché valutasse la possibilità di agire in via di autotutela (per eliminare gli effetti retroattivi dell'atto di riclassificazione); anche alla luce delle indicazioni contenute in una recente circolare del Ministero delle Finanze, che sembra dare all'espressione "in atti" un'interpretazione favorevole alla contribuente.

6.1.10. Tasse concorsi

Dopo la presa di posizione del Difensore civico - avallata poi da un parere del Dipartimento della funzione pubblica - sembra scomparsa la prassi di alcuni enti (soprattutto di quelli dipendenti dalla Regione) di ricorrere ad un'indebita tassa di partecipazione ai concorsi.

Di recente la questione è stata ripresa e chiarita - per i Comuni, le Province, loro Consorzi ed Aziende - dall'art. 23 della Legge 24.11.2000, n. 340 che, modificando il comma 6 dell'art. 27 D.L. 28.2.1983, n. 55, ha rimesso all'autonomia regolamentare degli enti stabilire l'importo, fino ad un massimo di £. 20.000.

6.1.11. Tariffe per servizi scolastici

L'Ufficio è stato coinvolto nella questione dell'aumento di contributi a carico degli utenti di servizi pubblici a domanda individuale (rette pre-scuola, refezione, trasporto alunni), deciso da un Comune e fortemente contestato dai genitori degli alunni.

L'intervento del Difensore civico ha mirato essenzialmente a richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sul rispetto delle norme della L.R. n. 78 del 1978 (che prevedono momenti di raccordo con gli organi collegiali della scuola) e ad esprimere perplessità su aspetti procedurali della deliberazione.

Le successive conclusioni della vicenda - trascinate a lungo tra contenziosi giudiziari e polemiche giornalistiche - hanno di fatto confermato la sostanziale bontà ed obiettività della linea seguita dall'Ufficio.

6.1.12. Imposta regionale su concessioni demaniali - la legge c'è ma nessuno la applica

Si tratta di questione assai complessa e delicata, sulla quale il Difensore civico ha ritenuto doveroso richiamare l'attenzione degli organi e degli Uffici della Regione, della Capitaneria di Porto e dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, in ragione del fatto che, per molti anni, gli Uffici finanziari dello Stato hanno omesso di riscuotere, per conto della nostra Regione, un'imposta introdotta da una legge regionale (n. 1 del 1972), più volte modificata.

Lo scrivente è intervenuto nella vicenda, a seguito di una singolare presa di posizione della Capitaneria di Porto di Pescara che, dopo aver emesso gli avvisi di pagamento dell'imposta riferita all'ultimo quinquennio (le altre annualità si ritenevano infatti prescritte), aveva dato notizia alla stampa che avrebbe sospeso la riscossione dell'imposta regionale e avrebbe annullato i provvedimenti di riscossione, in quanto il tributo doveva intendersi non dovuto in forza di una direttiva del Ministero dei trasporti e della navigazione.

Posta in questi termini, la questione non poteva non sollevare forti dubbi e preoccupazioni, a cominciare dalla competenza della Capitaneria ad assumere siffatte determinazioni; visto che - dopo il passaggio alle regioni delle funzioni in materia di demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo - la stessa Capitaneria aveva solo compiti di istruttoria e di supporto tecnico amministrativo nei confronti della Regione.

Spettava invece agli Uffici finanziari dello Stato riscuotere l'imposta regionale (assieme al relativo canone di concessione) e,

naturalmente, agli uffici regionali vigilare sulla correttezza e sulla tempestività delle procedure di esazione.

Quanto al merito, si apprendeva poi che, in effetti, la nota ministeriale si esprimeva nel senso della non applicabilità dell'imposta di cui trattasi nei confronti delle concessioni statali per l'uso e l'occupazione del demanio marittimo in quanto - secondo un'interpretazione fornita dalla Direzione generale del demanio del Ministero delle finanze, con circolare n. 365 del 27.5.1972 - il tributo regionale sarebbe limitato alle ipotesi in cui il relativo canone di concessione sia stabilito con legge statale (c.d. concessioni "pure"), venendo invece escluso nel caso in cui il canone preso a riferimento sia determinato in relazione a criteri estimali e a tariffe approvate con atto amministrativo (c.d. "concessioni-contratto").

Con la ridisciplina dei canoni introdotta dalla legge 4 dicembre 1993 n. 494, il Ministero dei trasporti e della navigazione riteneva che si fosse concretizzata quest'ultima fattispecie, in quanto la legge si era limitata a dettare i "criteri guida" cui lo stesso Ministero doveva attenersi per determinare, con proprio decreto e

sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, le effettive misure dei canoni stessi; sicché dette misure deriverebbero, non direttamente dalle legge generale, bensì da un atto regolamentare (il D.M. n. 342 del 5.8.1998), avente contenuto normativo ma veste amministrativa.

Il Difensore civico riteneva però di richiamare l'attenzione dell'Amministrazione regionale e della Capitaneria di Porto, oltre che sul profilo dell'incompetenza della stessa Capitaneria ad assumere autonome determinazioni al riguardo, anche su altri due elementi di riflessione, e cioè che:

1. in vigenza di precise norme di legge regionale, che avevano istituito o ridisciplinato il tributo regionale (LL.RR. n. 1/72, n. 141/97, n. 59/98, n. 146/99, n. 5/2000), sussisteva l'obbligo per chiunque di osservarle, fin quando le stesse norme non venissero rimosse dall'ordinamento (per effetto di abrogazione o di intervento demolitorio della Corte Costituzionale); sicché il ricorso a forme di autotutela, oltre a sollevare il problema della titolarità del relativo potere, rischiava di

porsi in palese violazione del generale divieto di disapplicazione della legge (sia statale che regionale).

2. Sull'argomento erano già intervenuti sia il Tribunale di Venezia (sentenza n. 78/89), sia la Corte d'appello del Veneto (sentenza n. 54/92) i quali, rigettando ogni distinzione tra "concessioni-contratto" e concessioni "pure", avevano condannato il Ministero delle finanze a risarcire alla Regione Veneto i danni derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta regionale, avendo esso violato - attraverso una lettera circolare diretta ai propri uffici periferici - lo specifico obbligo di riscuotere il tributo in questione per conto della regione.

E ciò perché - si argomenta nelle richiamate sentenze - il tenore letterale della norma contenuta nell'art. 1 della legge n. 281/70 (confortato anche dai lavori parlamentari) non autorizza la limitazione dell'ambito impositivo delle regioni alle sole concessioni per le quali il canone sia predeterminato in via generale ed astratta dalla legge; d'altronde, lo stesso art. 1 individua

espressamente i casi di esclusione dall'assoggettamento alla predetta imposta (e cioè per le grandi derivazioni di acque pubbliche).

Risultava dunque evidente che il tributo regionale in discussione trovava ancora il suo referente essenziale nella citata legge n. 281/70 (che attribuisce alle regioni il potere impositivo e ne definisce l'ambito e le modalità di riscossione).

Sta di fatto che la tesi della non riscuotibilità del tributo (sostenuta dalla Capitaneria di Porto) non sembra aver trovato condivisione neppure presso il predetto Ministero dei trasporti che, nuovamente investito della questione, ha implicitamente dimostrato - attraverso il prolungato silenzio - il suo imbarazzo nel correggere la precedente interpretazione.

A tentare una chiarificazione in via normativa, sono invece intervenute alcune proposte legislative della Regione volte ad una sostanziale rinuncia della Regione ai crediti d'imposta maturati negli anni trascorsi, tenuto anche conto che, in alcuni periodi, l'incidenza dell'imposta regionale appariva del tutto sproporzionata

(il triplo del canone di concessione), toccando il limite massimo stabilito dall'art. 2 della legge finanziaria n. 281/70.

Ma nessuna delle predette proposte è giunta in porto, lasciando così sospesa una vicenda non priva di aspetti delicati e preoccupanti.

6.1.13. La Commissione tributaria salva centinaia di contribuenti dal pagamento dell'imposta regionale sulle concessioni demaniali - Ma i dubbi ed i problemi restano

Sulla vicenda dianzi richiamata sono intervenute, in questi ultimi mesi, una lunga serie di decisioni della Commissione tributaria provinciale di Pescara che, dopo aver concesso la sospensiva, ha anche accolto i vari ricorsi presentati contro gli ordini di pagamento degli arretrati d'imposta emessi dal Comandante di Porto di Pescara.

Dette decisioni dei giudici speciali non contestano però - come erroneamente riportato da alcuni organi di stampa - la debenza

dell'imposta, bensì alcune anomalie procedurali, consistenti sostanzialmente nel fatto che:

a) la misura dell'imposta andava indicata nel momento del rilascio della concessione, e non nel corso del rapporto contrattuale;

b) l'imposta non sarebbe comunque esigibile fin quando la Regione non emani il regolamento di attuazione della L.R. n. 1 del 1972. Tale affermazione lascia però alquanto perplessi, perché il regolamento previsto dalla stessa L.R. n. 1/72 riguarda le modalità dell'eventuale ricorso (modalità che comunque la legge già indica in via transitoria), e non anche l'esigibilità del tributo.

Sicché la Commissione tributaria ritiene che l'imposta regionale possa essere riscossa solo in sede di rinnovo degli atti di concessione dei beni demaniali e previa emanazione del richiamato regolamento.

Due passaggi dell'iter ragionativo della Commissione attirano però l'attenzione:

- 1) lo stupore manifestato dalla stessa Commissione di fronte alla mancata costituzione in giudizio, tanto

della Regione quanto del Ministero dei trasporti. Scrivono i giudici che, la prima, avrebbe dovuto farla per evidenti ragioni di carattere economico, in quanto aveva un "rilevante interesse a difendere le sue richieste di forti entrate" (presumibilmente "iscritte in bilancio e quindi utilizzate per far fronte alle spese"). Il secondo, per sostenere il principio del difetto di giurisdizione della Commissione tributaria, secondo la tesi di una nota circolare del Ministero delle finanze (n. 98/E del 23.4.1996).

- 2) il particolare peso che i giudici speciali hanno dato - nel corpo della sentenza - alla presenza della ricordata circolare del Ministero dei trasporti, nonostante questa sia stata all'origine di una pesante condanna (da parte dei giudici veneti) a carico di chi aveva indotto a non riscuotere un'imposta dovuta per legge.

Eppure sarebbe bastato portare all'attenzione della Commissione i pareri e le proposte espressi sull'argomento dal Difensore civico; forse si sarebbe potuta evitare una brutta storia,

che non giova né agli interessi né all'immagine dell'istituzione regionale.

C'è almeno da auspicare - ed in tal senso sono state rivolte sollecitazioni, per le vie brevi, ai competenti uffici della Regione e alle Avvocature (regionale e distrettuale dello Stato) - perché impugnino tempestivamente le decisioni dei giudici di primo grado ed evitino altresì ulteriori rischi di responsabilità.

6.1.14. Passi carrabili - Non sono tassabili quelli "a raso"

E' stata oggetto di varie richieste di intervento anche la questione della tassabilità o meno dei passi carrabili ed, in particolare, di quelli che si aprono direttamente sulla via pubblica (accessi "a raso").

L'Ufficio ha chiarito il senso dell'art. 44 del D.Lgs. n. 507/93, che ha disciplinato i casi e le modalità di calcolo delle tariffe da parte di comuni e province, ricordando la non tassabilità degli accessi in questione (confermata anche dalla Risoluzione del Ministero delle Finanze, Dir. Contr. Fisc. Loc. del 26.11.94) ed il

regime impositivo applicabile nei casi in cui il contribuente proprietario dell'accesso abbia esercitato la facoltà di richiedere la c.d. "area di rispetto" antistante l'accesso medesimo, per il quale il Comune (o la Provincia) concedente l'autorizzazione deve applicare la riduzione fino al 90%.

A quest'ultimo riguardo, è stato pure ricordato che la disposizione non è derogabile attraverso norme di regolamento.

6.1.15. Multe con autovelox - Contenzioso sempre aperto

Non sono state poche le richieste di intervento - più spesso di chiarimento e di interpretazione delle norme - in materia di contravvenzioni al Codice della Strada, elevate ad automobilisti indisciplinati.

Il Difensore civico è stato chiamato in causa non solo per spiegare tempi e modalità per fare ricorso ma, soprattutto, per dar conto dei mutevoli indirizzi giurisprudenziali che si sono succeduti negli ultimi tempi.

Profilo spesso ricorrente è quello della elevazione di contravvenzione senza l'immediata contestazione dell'infrazione. Sono state al riguardo richiamate sia le disposizioni dell'art.384 del regolamento del Codice della Strada, che prevedono i casi di impossibilità di contestazione (impossibilità di fermare il veicolo in tempo utile, uso di strumenti che consentono la stampa delle foto, veicolo già a distanza dal posto di accertamento) sia recenti sentenze di giudici ordinari i quali, smontando il vecchio brocardo per cui il verbale ha efficacia probatoria, fino a prova di falso, attribuiscono un peso decisivo al perito del giudice.

Attraverso la consulenza tecnica del perito, è ora possibile ricostruire se, in relazione al luogo dell'accertamento, vi erano le possibilità concrete di segnalare immediatamente l'infrazione commessa.

Attenzione è stata anche prestata alla circolare del Ministero dell'Interno (n.81 del 2.8.00), la quale elenca gli elementi di validità dell'accertamento con autovelox in assenza di contestazione immediata; e cioè: 1) indicazione puntuale nel verbale dei motivi che hanno determinato l'impossibilità di contestazione; 2)

insufficienza di un mero richiamo del predetto art.384 del regolamento del Codice della Strada; 3) congrua rispondenza degli elementi valutativi dichiarati alle circostanze di fatto ostative alla contestazione immediata.

Un lavoro di informazione e di consulenza che ha ricevuto l'apprezzamento di molti cittadini e che è servito anche a decongestionarle ed alleggerire il circuito dei ricorsi in sede amministrativa o giudiziaria

6.1.16. Avvisi di mora per sanzioni stradali prescritte

Si è risolto con un provvedimento prefettizio di discarica della sanzione l'interessamento svolto dal Difensore civico perché venisse cancellata una cartella esattoriale per infrazione al codice stradale, la cui iscrizione in ruolo era avvenuta oltre il termine di 5 anni dal giorno della commissione della violazione.

L'interessato si era rivolto a questo Ufficio sostenendo che, prima di tali avvisi di mora, non aveva avuto in alcun modo conoscenza delle menzionate infrazioni stradali, né aveva mai ricevuto notifiche di cartelle esattoriali.

6.2. AGRICOLTURA, FORESTE

6.2.1. Raccolta di funghi. Le Amministrazioni Separate dei Beni Civici devono disciplinarla con regolamento

La questione è stata posta da un'associazione di cittadini che contestava il divieto di raccolta dei funghi disposta, nel territorio di competenza, da un'Amministrazione Separata nei confronti dei cittadini non residenti.

Da un'analisi della normativa in materia è emerso che, in effetti, la Legge n. 352/93 consente la raccolta dei funghi demandando tuttavia alle regioni il compito di dettare le ulteriori norme.

La stessa Legge inoltre contempla i diversi casi di divieto della raccolta e le possibili limitazioni temporali.

La nostra Regione non si è data una disciplina legislativa ma, con una delibera di Giunta, ha approvato uno Statuto-tipo (poi adottato da tutte le Amministrazioni Separate) in cui si elencano gli usi civici "essenziali" e quelli "utili"; sicché sarà il Regolamento di ciascuna Amministrazione Separata a stabilire (sulla base dei

necessari presupposti storico-giuridici) se ricomprendere la raccolta dei funghi nell'una o nell'altra categoria di usi civici.

6.2.2. Contributi ad aziende agricole - un'anomala procedura per recuperare somme indebitamente erogate

La vicenda nasce da una richiesta d'intervento di un conduttore di due aziende agricole (che si avvalevano, rispettivamente, di un contratto di affitto e di un "contratto verbale" registrato); questi lamentava che, mentre nel '98 aveva ricevuto dalla Regione il contributo - previsto dal Reg. CEE 2078/92 per la riduzione dei concimi e fitofarmaci - riferito alla prima azienda e, nel 1999, aveva riscosso i contributi relativi ad entrambe le aziende, nulla gli era stato ancora riconosciuto per l'anno 2000, nonostante la situazione di fatto e di diritto fosse rimasta sostanzialmente immutata nel corso del triennio.

Da notizie ufficiose, il conduttore aveva appreso che il responsabile del Servizio regionale competente aveva proposto all'A.I.M.A. il recupero delle somme che gli erano state corrisposte

nel 1999 per la seconda azienda, in quanto il “contratto verbale” (regolarmente registrato) non era stato più ritenuto documento idoneo per la fruizione del beneficio comunitario.

Dopo un esame congiunto della questione, il Difensore civico ha fatto presente che - al di là della opinabile tesi circa la non idoneità del predetto contratto verbale - occorreva in ogni caso che la decisione di recupero delle somme in precedenza corrisposte formasse oggetto di motivato provvedimento, da assumere previa comunicazione dell'avvio del procedimento (trattandosi di atto che incideva negativamente nella sfera giuridica del terzo).

L'incontro con i dirigenti dell'Assessorato all'agricoltura è stato utile anche per chiarire alcuni importanti profili del rapporto funzionale tra le strutture regionali e quelle dell'ex AIMA (ora AGEA) e per garantire il rispetto dei principi di trasparenza, partecipazione e semplificazione sanciti dalla Legge n. 241/90.

6.2.3. Per una “scappatella” uno stallone sconta una lunga detenzione

E' dovuto intervenire ripetutamente il Difensore civico per la singolare vicenda di uno stallone di razza, adibito a monta girovaga, che - avendo, per così dire, “importunato” una fattrice di altro allevatore - dopo quasi due mesi dalla commissione del fatto era stato posto in stato di sequestro cautelare, ex art. 5 comma 5 della legge n. 30/91, dagli agenti del Corpo forestale dello Stato.

Il proprietario - al quale era stata affidata la custodia all'interno del proprio recinto - dopo aver contestato che il suo animale fosse responsabile del fatto, aveva proposto ricorso al Presidente della Giunta regionale, chiedendo naturalmente il dissequestro (visto che erano venute meno le ragioni per privare lo stallone della libertà di movimento).

L'Ufficio esprimeva perplessità, sia sul procedimento sanzionatorio seguito (con particolare riguardo all'applicazione dell'art.14 della Legge n. 689/81, che prevede l'immediata contestazione della sanzione, quando ciò è possibile), sia sull'applicazione allo stallone stesso della misura cautelare,

effettuata con molto ritardo rispetto alla commissione del fatto ed in luogo assai distante.

La vicenda si è conclusa - dopo insistenti interventi del Difensore civico - con l'adozione di un'ordinanza del Dirigente della Presidenza della G.R. che disponeva il dissequestro; mentre è tuttora pendente l'esame di merito del ricorso da parte del Presidente della Giunta regionale, anche per via della novità della materia.

Non sarebbe comunque sbagliato se le modalità di applicazione della richiamata legge n. 30/91 e quelle del ricorso gerarchico venissero, più puntualmente, chiarite dal legislatore regionale.

Le Associazioni contestavano vari aspetti dell'iter di autorizzazione del Centro, creato attraverso l'accorpamento di molti piccoli esercizi commerciali.

Le contestazioni vertevano sulla presunta non conformità dell'autorizzazione ai bacini individuati dalla programmazione regionale, sul ruolo svolto dalla Regione nel processo autorizzatorio, su presunte false attestazioni circa la forma di cessazione degli esercizi incorporati, sulla quantità di superficie autorizzabile.

Questioni per le quali si è reso necessario un esame congiunto presso il Difensore civico (assieme ai dirigenti dell'Assessorato regionale al Commercio ed ai rappresentanti di una delle Associazioni) nel corso del quale si è potuto chiarire, tra l'altro, che: a) il ruolo della Regione nel procedimento autorizzatorio si concretizza attraverso la presenza del Dirigente dell'Assessorato nella Conferenza di servizi, convocata dal Comune territorialmente competente; b) nell'ipotesi di "accorpamento" di esercizi preesistenti, ed in presenza dei requisiti previsti dalla L.R. n.62/99, l'autorizzazione non può essere negata, in quanto la verifica di compatibilità con la programmazione regionale riguarda essenzialmente l'insediamento di nuovi centri commerciali; c) per la cessazione dell'attività degli esercizi da accorpare non necessita, al

momento della domanda, l'atto di vendita ma è sufficiente un preliminare di disponibilità alla vendita.

Dell'esito dell'incontro i ricorrenti si sono dichiarati sostanzialmente soddisfatti.

La vicenda peraltro si è successivamente arricchita di nuovi spunti polemici, nel momento in cui è stata rilasciata l'autorizzazione all'apertura.

L'Associazione infatti ha richiesto ulteriori interventi del Difensore civico per consentire ai suoi rappresentanti di avere accesso agli atti e documenti amministrativi, essendo sorto il sospetto che nell'atto di autorizzazione fossero stati incorporati esercizi ulteriori rispetto a quelli esaminati in sede di Conferenza di servizi.

6.3.2. Contributi per il risparmio energetico - Un conflitto di competenze rischia di bloccare la liquidazione dei contributi

A seguito di richiesta di notizie sullo stato di applicazione della L.R. n.30/2000 (con cui è stato disposto il rifinanziamento delle

istanze di contributo per il risparmio energetico, avanzate fino al 10 agosto 1992), il responsabile dell'Ufficio regionale competente comunicava che non era possibile procedere all'istruttoria delle pratiche in quanto "la documentazione inerente l'attuazione delle LL.RR nn. 31/84, 98/89 e 42/84 non è stata ancora consegnata allo scrivente Ufficio".

Il Difensore civico ha fatto però presente che le motivazioni addotte apparivano sorprendenti e potevano configurare un'ipotesi di responsabilità a carico di chi concorresse a determinare una situazione di paralisi amministrativa che arrecava disagi e danni alle centinaia di aventi diritto ai benefici e, comunque, non contribuiva a dare una dimostrazione di efficienza dell'Amministrazione.

Del problema si sarebbe dovuto far carico, oltre che il diretto responsabile dell'Ufficio, anche il superiore dirigente del Servizio, al quale competeva di assicurare la funzionalità del Servizio stesso e di risolvere eventuali conflitti di attribuzione all'interno delle strutture sottostanti.

Di qui l'invito al predetto Dirigente ad adottare con immediatezza i provvedimenti e le misure necessari a definire, entro un termine prestabilito, le pratiche di finanziamento coperte dal nuovo stanziamento, pena la richiesta al Presidente della Giunta regionale di nominare un commissario ad acta, ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 126/95.

L'istruttoria è poi ripresa attraverso la consegna delle pratiche; anche se le aspettative create dalla L.R. n. 30/2000 (quella in particolare di dare copertura alle richieste di contributo pervenute fino all'agosto 1992) sembrano largamente ottimistiche in quanto, con l'esiguo stanziamento, dovrebbero trovare accoglimento solo le istanze prodotte non oltre i primi di agosto del 1991.

V'è anche da dire che quella della liquidazione dei contributi per il risparmio energetico è una storia che, da diversi anni, sta creando disappunto, malumore e senso di sfiducia tra le molte migliaia di cittadini che, a cominciare dai primi anni '90, avevano prodotto una costosa documentazione a supporto delle domande di contributo (peraltro di entità modesta) e che non potevano certo

prevedere che la legge di incentivazione era sostanzialmente priva di un'adeguata copertura finanziaria.

6.4. ASSISTENZA SANITARIA

Di frequente gli utenti del Servizio sanitario si rivolgono al Difensore civico per esprimere lagnanze che, pur essendo umanamente comprensibili, presentano spesso profili di ingiustizia sostanziale, più che di illegittimità formale.

Non di rado, le richieste di intervento scaturiscono da disfunzioni e ritardi della macchina amministrativa sanitaria, da cui derivano disguidi che, calati in situazioni specifiche, assumono proporzioni rilevanti.

In quest'ottica, l'intervento del Difensore civico ha avuto modo di spiegare i suoi effetti in diversi modi, sia in via sollecitatoria che propositiva, con azioni anche di portata generale.

Qui di seguito si riportano alcune delle tematiche di particolare attualità e interesse.

6.4.1. Il regime di autorizzazione delle visite all'estero.

Il problema è sentito da un numero crescente di persone che affidano ai c.d. "viaggi della speranza" presso Centri di altissima specializzazione all'estero la possibilità di guarire da malattie insidiose (quale la "retinite pigmentosa", per la quale alcuni pazienti hanno riscontrato concreti risultati in interventi compiuti in altri Paesi).

E' risaputo infatti che le strutture sanitarie italiane sono generalmente contrarie ad affrontare il rischio di interventi chirurgici per questa patologia.

Il fatto è che in più occasioni - richiamandosi genericamente, al silenzio che la "dottrina scientifica" internazionale mantiene su metodologie chirurgiche nuove, adottate dalla struttura operante all'estero - il Centro Regionale di Riferimento rifiuta di autorizzare la prestazione (e il conseguente rimborso parziale delle spese, previsto da un D.M. del 1989).

Lo scrivente ha più volte sollecitato il predetto Centro di riferimento perché aprisse una riflessione ed addivenisse ad un

opportuno riesame delle decisioni di diniego, quando i risultati dell'intervento operatorio si fossero, oggettivamente, mostrati apprezzabili e significativi.

Non è facile, peraltro, per il Difensore civico valutare le opposte versioni che i pazienti, da una parte, e l'organismo medico, dall'altra, forniscono circa l'esito effettivo dell'intervento stesso.

In questo senso si sta lavorando con l'Assessorato regionale alla Sanità per introdurre una disciplina più puntuale sull'organizzazione dei Centri di riferimento, sui criteri per valutare l'affidabilità delle strutture regionali all'estero e sul regime dei rimborsi (tenendo anche conto della recente giurisprudenza in materia, sia della Corte di Cassazione che della Corte Europea di Giustizia).

6.4.2. Quali i tempi massimi di accesso agli esami strumentali?

Motivo frequente di protesta sono i tempi di attesa per fruire delle prestazioni strumentali di ambulatorio, specialistiche e di altro genere.

Pur sussistendo progetti-obiettivo - che hanno monitorato in modo analitico il settore dei tempi di attesa di ogni prestazione medica, con indicazione di quelli ottimali da raggiungere - questi tuttavia rimangono, il più delle volte, allo stato progettuale e privi di concreta attuazione, soprattutto in concomitanza con situazioni di carenza di personale (dovuta essenzialmente al fenomeno della concentrazione delle ferie in particolari periodi dell'anno).

La situazione naturalmente si differenzia notevolmente tra le varie ASL, e tra Presidi Ospedalieri all'interno della stessa ASL.

Oltre che intervenire in alcuni casi eclatanti, l'Ufficio ha sollecitato le strutture sanitarie a dotarsi comunque di una puntuale disciplina dei tempi di attesa, anche ad evitare discriminazioni a danno di soggetti più deboli.

6.4.3. Il Difensore civico sblocca il cronico ritardo nei pagamenti delle indennità agli emodializzati.

L'Ufficio si è fatto carico della questione, posta da un gruppo di pazienti nefropatici che denunciavano il ritardo nel pagamento dei benefici economici previsti dalla L.R. 29/98.

Di qui un intervento sollecitatorio sull'Assessorato regionale alla Sanità (cui spetta ripartire i fondi fra le Aziende sanitarie locali) il quale ha accolto il suggerimento del Difensore civico di anticipare l'assegnazione delle risorse relative all'anno 2000 provvedendo, con ordinanza dirigenziale, sulla base delle risultanze dell'anno precedente.

Nel contempo è stata segnalata l'opportunità di rivedere la normativa vigente in favore dei predetti soggetti, per semplificare e rendere più rapide le procedure di erogazione delle provvidenze.

6.4.4. Prova del D.N.A. del marito. Accesso ai documenti

Da parte degli operatori di una ASL è stato chiesto al Difensore civico di esprimersi sulla possibilità di aderire all'istanza di una Signora, intesa ad avere accesso alla documentazione relativa ad un prova del DNA, cui si era sottoposto il marito, da utilizzare ai fini di un contenzioso riguardante il riconoscimento del figlio.

L'Ufficio ha approfondito la delicata questione pervenendo alla conclusione che, nel caso di specie, trattavasi di dati sensibili preclusi all'accesso (mancando il consenso del marito o un provvedimento dell'autorità giudiziaria).

**6.4.5. Trasfusione con sangue infetto – Il passaggio di
competenze alle regioni rischia di ritardare i
risarcimenti**

Della dolorosa questione del risarcimento danni a favore di soggetti colpiti da complicanze, di tipo irreversibile, a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, nonché di vaccinazione anti-poliomelitica non obbligatoria, l'Ufficio si era già occupato due anni orsono per sbloccare una situazione di scoordinamento e di confusione che regnava tra gli operatori delle ASL e del Ministero della sanità nel dare concreta attuazione alla Legge n. 210 del 1992 (poi modificata dalle Leggi n. 238/97 e 362/99).

Queste ultime modifiche e, soprattutto, l'entrata in vigore dell'art. 114 del D. Lgs. n. 112/98 e del DPCM 26 maggio 2000 –

che hanno reso possibile il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in tema di salute umana e di sanità veterinaria - hanno posto nuove e più preoccupanti problematiche in quanto molti beneficiari dei risarcimenti rischiano di veder bloccati gli assegni già riconosciuti, in attesa che le Regioni (o le ASL, se a ciò delegate) ricevano da Roma la gran quantità di fascicoli aperti e si attrezzino con propri mezzi e personale.

Il Difensore civico ha prestato, in più occasioni, consulenza sugli sviluppi della normativa ricordando che, qualora dalle vaccinazioni o dalle patologie previste dalla L. 210 sia derivata la morte, gli aventi diritto possono optare tra l'assegno reversibile o un assegno una tantum (di lire 150 milioni).

Data la complessità della materia, l'Ufficio ha ritenuto opportuno predisporre un modello di richiesta di indennizzo.

Va anche ricordato che, sull'angosciosa tematica delle trasfusioni infette, c'è stato un impegno comune dei difensori civici regionali (e segnatamente di quello della Toscana) che ha dato lusinghieri risultati, attraverso una forte sollecitazione agli organi parlamentari a varare i provvedimenti legislativi d'anzì richiamati

(che migliorano notevolmente il trattamento economico dei soggetti colpiti dalla patologia e dei loro aventi causa).

Resta ora l'urgenza che la Regione si organizzi al suo interno – e nei rapporti con le ASL – per evitare che il trasferimento delle funzioni a livello regionale non si impigli nelle maglie di una burocrazia lenta e complicata.

**6.4.6. Per il parere igienico sanitario sulla abitabilità
non era dovuta la tassa alla ASL**

Uno scambio di corrispondenza e qualche chiarimento telefonico con il Dirigente del Distretto Sanitario di Base sono stati sufficienti a risolvere un contenzioso avviato da una cittadina, alla quale la ASL aveva indebitamente richiesto il pagamento di una notevole somma per formulare un parere igienico-sanitario (prescritto per il rilascio del certificato di abitabilità della propria abitazione) e che poi non si decideva a restituire.

A conclusione della vicenda, l'interessata esprimeva così la sua soddisfazione:

“Egregio Dottore,

finalmente, dopo tanti inutili tentativi, ho ottenuto il rimborso della tassa di £. 1.200.000 indebitamente pretesa dalla ASL.

Ritengo doveroso ringraziarla per il suo tempestivo ed autorevole intervento che è stato decisivo per ottenere giustizia.

Il mio senso di gratitudine è grande, non certamente per il valore pecuniario della vertenza risolta, bensì per la fiducia nelle istituzioni che rinasce dopo tanto pessimismo dilagante.

Penso che l'opera di persone come Lei sia indispensabile per rendere il nostro Paese veramente civile e democratico.

Con grandissima stima, La saluto cordialmente".

6.4.7. Visite medico-sportive - Verso una uniformità delle tariffe

Ha dato buoni risultati l'azione dell'Ufficio per eliminare le assurde disparità esistenti tra le varie ASL nell'applicare ticket, fortemente differenziati, per il rilascio di certificazioni necessarie all'attività sportiva e agonistica, nonostante la materia sia uniformemente disciplinata dalla L.R. 132/97.

In attesa di una opportuna ridefinizione in via legislativa, la questione ha trovato soluzione attraverso una circolare chiarificatrice dell'Assessorato regionale alla Sanità.

Si è così evitato che, per un medesimo pacchetto di accertamenti diagnostici, alcune strutture pubbliche (o centri privati) chiedessero il pagamento di un ticket per ciascun tipo di prestazione, anziché applicare il regime di favore previsto dalla predetta legge regionale per il rilascio della certificazione, proprio in relazione alla funzione sociale di dette attività.

6.4.8. Benefici a favore dei malati oncologici e dei pazienti trapiantati

Si è conclusa positivamente l'iniziativa avviata lo scorso anno dal Difensore civico per indurre il Consiglio regionale ad estendere ai portatori di patologie oncologiche e ai soggetti trapiantati un regime di rimborsi spese per le cure radioterapiche e chemioterapiche e di un sussidio, in caso di trapianto (in analogia a quanto previsto per i soggetti neuropatici).

Le provvidenze - inserite nella legge regionale finanziaria n. 6/2000 - ora possono essere concretamente erogate grazie alla emanazione di un regolamento di attuazione, approvato di recente dalla Giunta regionale.

L'Ufficio è stato al centro di molte richieste di informazioni circa i contenuti della normativa e sui tempi e le modalità per accedere alle provvidenze.

E' stato peraltro necessario sollecitare la predisposizione, da parte dell'Assessorato regionale, di una modulistica uniforme per l'accesso ai benefici e un coordinamento stretto con le competenti strutture delle Aziende Sanitarie Locali - cui spettano gli adempimenti attuativi - alcune delle quali si sono trovate impreparate, con le loro strutture, a dare risposte certe e puntuali alle richieste dei cittadini.

E' stato anche sollevato il problema di una tempestiva ripartizione tra le ASL dei fondi regionali, al fine di scongiurare il rischio che i fondi stanziati per il 2000 finissero tra le economie di bilancio.

Al di là di tali difficoltà applicative, l'iniziativa legislativa ha riscosso un alto tasso di consenso tra i soggetti afflitti da malattie oncologiche e nell'opinione pubblica.

6.4.9. Accreditamento fondi a favore degli emodializzati

L'Ufficio si è fatto portavoce in due occasioni presso l'Assessorato competente perché erogasse in anticipo alle ASL le somme stanziare sul bilancio regionale, a favore dei soggetti emodializzati, in modo che queste potessero effettuare, senza eccessivi ritardi, i pagamenti agli aventi diritto.

La segnalazione è stata positivamente accolta, evitando il diffondersi del malumore in una categoria di pazienti particolarmente provata.

6.4.10. Pazienti affetti da celiachia

E' stata sollecitata presso l'Assessorato regionale l'emanazione di una circolare per ovviare ai disagi e alle spese per i complessi

accertamenti sanitari che le competenti strutture delle ASL richiedono in sede di rinnovo del tesserino annuale per l'acquisto di prodotti dietetici.

Trattandosi infatti di malattia che la scienza medica considera di tipo non reversibile, il Difensore civico ha rappresentato all'Assessorato l'opportunità di una chiarificazione in via legislativa (o quantomeno attraverso una direttiva) per evitare ai soggetti affetti dalla patologia di doversi sottoporre ogni anno allo stress e agli oneri finanziari per ripetere gli stessi accertamenti diagnostici.

6.5. ASSISTENZA SOCIALE

6.5.1. Barriere architettoniche - Contestata la graduatoria di ripartizione dei fondi.

Si avvia a concludersi positivamente la lunga vicenda del genitore di un disabile che, da anni, attendeva il contributo per le opere necessarie all'eliminazione delle barriere architettoniche.

L'Amministrazione comunale aveva ripetutamente respinto la richiesta di finanziamento in quanto sosteneva che, alla data della prima istanza, non sussistevano i requisiti di inabilità previsti dalla legge n. 13/89 (ma poi riconosciuti, con effetto retroattivo, da una sentenza pretorile); inoltre, la stessa Amministrazione interpretava la Legge nel senso che ogni anno occorreva prendere in considerazione sole le nuove domande (e quindi non tenere più conto di quelle non evase negli anni precedenti per carenza di fondi).

Il Difensore civico è intervenuto per ricordare anzitutto che – in base all'art. 12 della legge n. 241/90 - il Comune doveva dotarsi di un regolamento recante i criteri di assegnazione dei fondi e per

sottolineare ancora che, per effetto dell'art. 10 della ridetta legge n. 13/89, le domande presentate negli anni scorsi da portatori di handicap con invalidità assoluta e con difficoltà di deambulazione (e non soddisfatte per insufficienza dei fondi assegnati dal Ministero dei LL.PP. alle Regioni e da queste ripartite tra i Comuni) restano valide anche per gli ulteriori esercizi ed hanno, anzi, la priorità rispetto alle domande inoltrate successivamente.

Una sollecitazione è stata rivolta anche all'Assessorato regionale competente per ridurre al massimo i tempi di ripartizione ed assegnazione dei fondi ministeriali (che, peraltro, sono assai inferiori ai reali fabbisogni).

6.5.2. La ASL può convenzionarsi con le Associazioni di volontariato per il trasporto dei soggetti sottoposti al trattamento dialitico

Ha chiesto l'interessamento del Difensore civico il Responsabile dell'U.R.P. di un'Azienda USL, in modo da pervenire ad una modifica dell'art. 1 della L.R. 29/98 che consentisse alle AA.SS.LL. di stipulare convenzioni con le Associazioni di

Volontariato per il trasporto dei dializzati che si trovano in particolare situazione di bisogno.

L'iniziativa dell'URP raccoglieva naturalmente un'esigenza fortemente sentita da tale categoria di pazienti, la cui tutela è tra gli obiettivi prioritari del Piano sanitario, sia nazionale che regionale.

Da un'attenta analisi si è potuto peraltro rilevare che la possibilità di stipulare la convenzione con soggetto esterno per il trasporto dei dializzati rientrava già nelle forme di intervento che la ASL è autorizzata ad attivare, in base al richiamato art.5 della L.R. 69/78 (nel testo introdotto dalla L.R. 29/98).

La norma in questione, infatti, prevede che la A.S.L. possa effettuare il trasporto dei disabili (nel qual caso non sono dovuti i contributi forfettari e i rimborsi individuali); ma non esclude però che il servizio possa essere oggetto di appalto, soprattutto se coinvolge strutture "no profit".

In questo senso è stata rivolta una sollecitazione al Direttore Generale della ASL, per far sì che le legittime aspettative dei soggetti bisognosi di trattamento dialitico trovassero la piena

disponibilità dell'Azienda a ricercare con le Associazioni di volontariato opportune forme di reciproca collaborazione.

Su tale posizione interpretativa si è poi ritrovato anche il Dirigente del competente Servizio dell'Assessorato regionale alla sanità, il quale ha rilevato che le Aziende USL della Regione, nella loro autonomia, possono assicurare il trasporto dei pazienti nefropatici anche mediante convenzione con le Associazioni di volontariato.

6.5.3. Il Comune deve garantire l'assistenza scolastica per i non abbienti

Un intervento in questo senso è stato richiesto al Difensore civico dai genitori di tre bambini, ai quali essi non riuscivano ad assicurare un'assistenza familiare diretta (per via delle gravi difficoltà economiche in cui versavano) e volevano pertanto iscriverli presso un convitto nazionale.

Stante l'inerzia del Comune ad autorizzare la predetta iscrizione, i genitori decidevano ugualmente di far frequentare la

scuola, in regime convittuale, e chiamavano poi lo stesso Comune a pagare le rette.

Dopo una lunga mediazione del Difensore civico - che coinvolgeva nella questione il Servizio di assistenza sociale del Comune e l'Assessorato regionale alla sicurezza sociale - è stata trovata una via d'uscita, attraverso la determinazione del Comune di corrispondere al Convitto nazionale ospitante un adeguato contributo per il pagamento delle rette rimaste in sospeso.

6.5.4. La burocrazia discute sulle competenze e i contributi alle cooperative rischiano di bloccarsi

La situazione di stallo nella liquidazione dei contributi di cui alla L.R. n. 85 del 1994 è stata oggetto di una richiesta di intervento fatta dal Presidente di una Cooperativa sociale, il quale non riusciva ad incassare la somma promessa, nonostante da oltre 4 mesi avesse presentato tutta la documentazione di rito.

La causa del ritardo - a detta degli uffici regionali interessati - stava nel fatto che non si riusciva ad identificare il funzionario che firmasse il mandato di pagamento.

Dalle informazioni assunte - e dai contatti con i responsabili delle strutture assessorili interessate - è risultato che, in effetti, sussistevano divergenze interpretative tra l'Assessorato regionale al Lavoro e quello alla Qualità della vita circa la competenza a provvedere in ordine alle suddette pratiche, a seguito della nuova ridistribuzione delle funzioni tra le strutture della Giunta regionale.

Da un sommario esame delle norme legislative e di organizzazione succedutesi in quest'ultimo periodo, è tuttavia apparso evidente che l'attuazione delle leggi nel settore della cooperazione sociale - e, segnatamente, gli interventi a favore delle attività di sostegno delle cooperative socio-assistenziali non di lavoro - rientrano nell'ambito delle attribuzioni del Servizio Vigilanza e controllo di qualità dei servizi sociali, così come individuate dalla delibera della Giunta regionale 23.02.2000 n. 206 (la quale si pone come immediata applicazione delle norme contenute nell'art. 17, comma 5 della L.R. 77/99).

In questo senso, il Difensore civico invitava il responsabile della struttura competente a definire la liquidazione del contributo dovuto, assegnando un congruo termine per provvedere.

6.6. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

6.6.1. Domande per le borse di studio - Il bando equivoca sul termine di presentazione

All'attenzione dell'Ufficio è stata portata la questione della scadenza del termine di presentazione delle domande per l'assegnazione delle borse di studio, in relazione alla quale il bando di concorso emanato da una Azienda per il diritto allo studio universitario conteneva due proposizioni tra loro incompatibili; la prima infatti prevedeva che le domande fossero "inoltrate" esclusivamente (e perentoriamente) a mezzo servizio pubblico postale, entro e non oltre una certa data; la seconda invece ipotizzava l'esclusione per quelle istanze che, per qualsiasi motivo, non fossero "pervenute" entro la predetta data.

Trattavasi evidentemente di mero errore nella formulazione del testo, per il quale il Difensore civico suggeriva al Consiglio di Amministrazione dell'Azienda di intervenire in via di autotutela, rettificando la seconda enunciazione (nel senso di considerare

ammissibili le richieste la cui spedizione, comprovata dal timbro postale, fosse avvenuta entro il termine stabilito).

La segnalazione veniva subito accolta, con la conseguente rettifica del bando.

6.6.2. Uno scrittore abruzzese nella toponomastica di grandi città

E' stato preso in attenta considerazione dai Comuni di Roma e Firenze un caldo invito del Difensore civico per far intitolare una strada cittadina a Luigi Polacchi, illustre scrittore, nato in Abruzzo, ma che aveva lasciato ampie e documentate testimonianze del suo legame culturale e affettivo con le due Città.

In precedenza, un'analogha segnalazione era stata positivamente accolta dal Comune di Pescara, che aveva intitolato una strada allo scomparso personaggio.

Una soddisfazione non da poco per l'anziana vedova del Prof. Polacchi, che ha chiesto l'interessamento del Difensore civico, e che non ha nascosto una grande gioia per aver vista coronata

un'aspirazione – sul piano dei ricordi e degli affetti personali – da tanto tempo coltivata.

6.6.3. Razionalizzazione della rete scolastica – Non interferisce con i problemi della mobilità del personale

Una problematica assai complessa ha riguardato la riorganizzazione, a decorrere dal 1 settembre 2000, della rete scolastica, alla cui ridefinizione il Consiglio regionale ha provveduto il 28.02.2000, in ritardo rispetto al termine fissato dall'art. 8 del contratto per la mobilità del personale.

Ad un insegnante, che era interessato alla predetta mobilità, è stato fatto rilevare che la disciplina datasi dalla Regione atteneva all'assetto organizzativo delle scuole, in base al DPR n. 233/98 e non poteva pertanto interferire sullo status del personale (che restava regolato dalle citate norme contrattuali).

Conseguentemente è stato chiarito che il Provveditore agli Studi non poteva disporre la mobilità per la copertura di posti

soppressi, o oggetto di accorpamento, da parte della delibera del Consiglio regionale.

La questione del riassetto delle scuole è stata comunque al centro di varie richieste di intervento al Difensore civico, formulate da Comitati di cittadini o di genitori di alunni che si opponevano al processo di accorpamento dei plessi scolastici

6.7. ECOLOGIA

Gran parte delle istanze hanno assunto la forma dell'esposto, fatto da Comitati appositamente formati per tutelare la salute pubblica da situazioni di inquinamento elettromagnetico - collegate principalmente all'esplosione di stazioni per telefonia cellulare - e al crescente allarmismo sui temuti effetti delle onde elettromagnetiche nella genesi di malattie neoplastiche (sulle quali, peraltro, la scienza non è ancora riuscita a dare risposte sicure e convincenti).

All'attenzione dell'Ufficio sono stati portati anche molti casi di inquinamento acustico (derivante da attività produttive, dal traffico veicolare o dall'apertura di locali di intrattenimento) ovvero di inquinamento atmosferico, prodotto da impianti di smaltimento di rifiuti o dall'esercizio di cave.

L'Ufficio si è reso parte attiva per sollecitare le verifiche e le rilevazioni di dati da parte dei Servizi di Igiene ambientale delle ASL (per gli aspetti della sicurezza ambientale), dei Comuni (per l'accertamento della conformità dell'impianto alle norme

urbanistiche) e della Regione (per l'eventuale autorizzazione, nel caso di superamento dei limiti di emissione).

6.7.1. Inquinamento ambientale - Cresce l'allarme sociale

Sono state numerose, com'è stato già ricordato, le richieste di intervento che hanno avuto ad oggetto i rischi alla salute derivanti soprattutto dalla installazione di antenne televisive o di stazioni per telefonia cellulare.

Generalmente, l'azione del Difensore civico si è diretta, da una parte a sollecitare le competenti strutture della ASL a valutare gli aspetti di sicurezza sanitaria degli impianti, dall'altra a garantire il rispetto delle norme urbanistiche a livello comunale.

Le risposte degli uffici sono state abbastanza tempestive e puntuali, tenendo peraltro conto che la normativa in materia di elettrosmog è in questi ultimi mesi oggetto di attenzione da parte degli organi parlamentari e governativi, nell'intento di introdurre parametri tecnico-valutativi il più possibile uniformi, ispirati al criterio della prudenza nel rilascio delle autorizzazioni.

Un'associazione ambientalistica ha, invece, contestato una delibera di un Comune che ridefiniva le fasce di rispetto cimiteriale, su cui il Difensore civico ha aperto un approfondito confronto - con il Comune interessato e con il Distretto Sanitario di Base - che ha coinvolto le competenze e le procedure in materia di deroghe alle predette fasce di rispetto.

Timori per la salubrità delle acque ad uso alimentare sono stati invece espressi da un Consigliere provinciale in riferimento all'installazione, a ridosso del serbatoio collettore dell'Azienda acquedottistica, di una stazione radio-base per telefonia cellulare.

Il Difensore civico ha chiesto al Comune di effettuare un'approfondita verifica, anche in relazione allo speciale regime di tutela delle acque dall'inquinamento, stabilita dal D.Lgs. n. 152/89; ma il Dirigente dell'Ufficio urbanistico ha potuto documentare la presenza delle prescritte autorizzazioni del Comune, della ASL e della Soprintendenza ai BAAAS, che assicuravano l'assenza di produzione di alcun tipo di sostanze e/o residui inquinanti.

**6.7.2. Creano confusione le linee guida della Regione
per regolamentare gli impianti per
telecomunicazioni**

Il Responsabile dell'Ufficio tecnico di un Comune ha posto al Difensore civico dubbi interpretativi derivanti dalla delibera del Consiglio regionale n. 153/16 del 1.03.2000 - contenente le "linee guida di indicazione ai Comuni per la regolamentazione dell'installazione di stazioni radiobase per telefonia mobile" - nella quale si precisa che l'installazione di detti impianti può essere autorizzata a condizione che siano rispettate le norme urbanistiche vigenti e le esigenze di tutela ambientale e paesaggistica; e ciò in contrasto con quanto disposto dall'art. 2, comma 3 della L.R. 89/98, a tenore del quale tali interventi "non necessitano di conformità urbanistica".

Lo stesso Responsabile si chiedeva inoltre se le disposizioni dettate dalla deliberazione del Consiglio regionale fossero operanti direttamente nei riguardi degli atti di concessione o di autorizzazione edilizia o se, invece, occorresse un preventivo regolamento comunale che recepisce le linee guida.

I dubbi sollevati risultavano tutt'altro che infondati, per via soprattutto della forma e del contenuto del predetto provvedimento consiliare.

La conclusione cui è pervenuto l'Ufficio è che, allo stato, la realizzazione degli impianti di pubblico interesse destinati alle telecomunicazioni sono regolati, sotto il profilo urbanistico, dall'art. 2, commi 2 ss. della L.R. 23 settembre 1998 n. 89 (che riprende la normativa già contenuta nella L.R. n. 23/96, depurata della parte censurata dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 345/97).

Nessun valore di fonte normativa può invece essere riconosciuto alla ricordata delibera del Consiglio regionale n. 153/2000 che, non solo non ha assunto né veste legislativa né regolamentare, ma non risulta nemmeno sottoposta a controllo preventivo di legittimità (ponendosi essa come semplice atto di orientamento per i Comuni nella formulazione dei propri atti regolamentari).

Va da sé che la nostra Regione risulta tuttora carente di una disciplina attuativa delle disposizioni contenute nel D.M. 10 settembre 1998 n. 381 (che demanda alle regioni l'ulteriore

regolamentazione dell'installazione e della modifica degli impianti di telecomunicazione).

Ciò non toglie che, anche in mancanza di detta disciplina attuativa, i Comuni siano tenuti al rispetto dei limiti e dei valori indicati dal citato D.M. e all'osservanza, comunque, delle disposizioni recate in materia del legislatore nazionale e locale (fatta salva la possibilità per gli stessi Comuni di darsi più dettagliate norme, di tipo organizzativo e procedimentale, ai fini di una migliore implementazione della normativa di rango superiore).

6.7.3. Contestata l'autorizzazione ad un grosso impianto di materiali ferrosi

Un intervento si è reso necessario per far accertare dall'Ufficio urbanistico di un Comune e dal Responsabile del Servizio prevenzione e igiene ambientale della ASL lo stato di degrado ambientale e il rischio alla salute pubblica, denunciati da un Comitato di cittadini a seguito della realizzazione di un grosso opificio per il recupero, lo stoccaggio e la lavorazione di materiale ferroso e affini.

La ASL ha effettuato gli accertamenti, dando le necessarie prescrizioni.

Da un approfondimento della questione è peraltro emerso che essa appare ben più intricata e complessa di quanto potesse prevedersi, visto che, dopo l'autorizzazione all'apertura concessa dalla Provincia, l'impianto è stato poi messo sotto sequestro preventivo da parte del G.I.P. e poi dissequestrato.

Essendo peraltro emerse difformità nella realizzazione e nell'avvio dell'attività dell'opificio - sia rispetto alle norme urbanistiche che a quelle del decreto Ronchi n. 22/97 in tema di tutela ambientale - il Dirigente del Servizio urbanistico comunale emetteva un ordine di demolizione che però, dopo qualche giorno, - veniva, singolarmente, contraddetto da una nota del Sindaco, il quale diffidava l'Amministrazione provinciale a non assumere provvedimenti sanzionatori prima che venissero esaminate le richieste di sanatoria (avanzate dalla Ditta interessata) e nell'attesa che la Regione promuovesse una conferenza di servizi per mutare la destinazione urbanistica della zona interessata.

Ciò - seconda la nota sindacale - al fine di evitare rischi di risarcimento danni, in caso di revoca dell'autorizzazione provinciale e di scongiurare la perdita di posti di lavoro.

Di qui l'accentuarsi della protesta dei cittadini e un nuovo ricorso al Difensore civico, al quale non potevano certo sfuggire né le evidenti anomalie e contraddizioni delle determinazioni assunte dalle due amministrazioni locali né l'obbligo di sanzionare, senza eccessivi ritardi, la violazione di precise norme urbanistiche e ambientali (visto che la zona interessata è anche soggetta ai vincoli del Piano paesistico).

6.8. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI

6.8.1. L'INPS accoglie una richiesta di reintegro dell'assegno LSU

Ha avuto buon esito l'intervento del Difensore civico a favore di una Signora, coinvolta nei lavori socialmente utili, alla quale l'INPS aveva negato il diritto alla prosecuzione dell'attività, escludendola quindi dalla corresponsione del sussidio di cui al D.Lgs. n. 81/2000.

Lo scrivente contestava l'ingiustificata e immotivata determinazione assunta dalla sede INPS, sulla quale si erano in precedenza espressi negativamente sia il competente ufficio della Giunta regionale sia l'Amministrazione provinciale.

Ad ulteriore sostegno della sua tesi, il Difensore civico richiamava anche una nota del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in cui si precisava che, ai fini del proseguimento delle attività socialmente utili di cui al D. Lgs. n. 81/2000,

dovevano considerarsi progetti in corso alla data del 31.12.99 anche quelli che erano stati temporaneamente sospesi.

Di qui un opportuno ripensamento dell'Ufficio previdenziale, che ha accolto l'istanza ed ha ripristinato l'assegno, con effetto retroattivo.

6.8.2. La ASL non accetta l'autocertificazione del titolo di abilitazione professionale

E' il caso segnalato al Difensore civico da un medico chirurgo al quale il Responsabile di un Servizio prevenzione igiene di una ASL aveva rifiutato l'autocertificazione del titolo di abilitazione professionale alla professione medica.

Non era difficile allo scrivente far rilevare che l'abilitazione alla professione rientrava senz'altro nella previsione di cui all'art. 1 lett. A) del D.P.R. 403/98 (che estende a tutti i titoli di abilitazione l'utilizzo delle dichiarazioni sostitutive di certificazione).

Alla segnalazione seguiva l'immediata decisione del Direttore Amministrativo della ASL di ammettere la forma dell'autocertificazione.

6.8.3. Arriva dopo 5 anni il pagamento degli arretrati di pensione

Al Difensore civico si era rivolto un cittadino per lamentare che la sede provinciale dell'INPS non aveva ancora provveduto a corrispondergli le somme dovute, a titolo di arretrati di pensione, alla defunta madre per effetto della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 495/93 (in tema di integrazione al trattamento minimo delle pensioni di reversibilità).

E ciò, nonostante la richiesta di riliquidazione fosse stata avanzata dal 1995 e poi sollecitata nel '98.

Nel caso di specie, peraltro, l'INPS aveva rilasciato una certificazione in cui gli arretrati di pensione risultavano già corrisposti nel corso del 1997.

Alla richiesta di chiarimenti e alle sollecitazioni del Difensore civico, l'INPS dava atto che la certificazione era dovuta a mero errore dell'Ufficio e provvedeva a liquidare le quote di rateo maturate e non riscosse.

**6.8.4. Il Difensore civico contesta il valore normativo
delle “note esplicative” della L.R. 61/94**

Il problema è venuto all'evidenza a seguito di una richiesta di intervento, avanzata dal Presidente di una Società di imprenditoria giovanile perché venisse riesaminata la decisione assunta dal Servizio Lavoro della Giunta regionale di ritenere non ammissibili al contributo ex L.R. n. 61/94 le spese sostenute per canoni corrisposti nell'ambito di un contratto di locazione stipulato con persona legata da vincolo di parentela con un socio.

Secondo il Dirigente del predetto Servizio, la fonte normativa di tale esclusione andava individuata “nelle Note esplicative della L.R. 14.09.1994 n. 61, allegate alla citata L.R.”, nel punto in cui si includono tra le spese non ammissibili i “servizi e beni resi da soci o loro parenti”.

Tale ricostruzione non è tuttavia parsa convincente, essendo stato acclarato che dette Note non costituivano né parte integrante del testo legislativo né istruzioni finalizzate all'applicazione della legge o di singoli articoli (cui il Consiglio regionale provvede, di

regola, mediante approvazione di "ordini del giorno", ai sensi dell'art. 77 del proprio Regolamento interno).

Le stesse invece si configuravano come strumento meramente esplicativo e notiziale, che la struttura assessorile aveva ritenuto utile inserire nel BURA per chiarire meglio l'esatta portata del provvedimento legislativo.

Da ciò discendeva che l'inammissibilità a contribuzione dei canoni d'affitto pagati a locatore avente relazione di parentela con uno o più componenti la Società non poteva fondare su una nota dirigenziale, la quale aveva solo un contenuto di chiarificazione e non di vera e propria integrazione della disciplina legislativa.

D'altronde, nel caso di specie, non solo non era specificato il grado di parentela entro il quale sarebbe scattato il limite all'ammissibilità della spesa, ma veniva del tutto ignorato il vincolo di "affinità" che, com'è noto, è trattato unitariamente nell'applicazione di vari istituti di diritto amministrativo (incompatibilità, cause di astensione, ecc.).

Non a caso, in una successiva legge regionale sulle politiche di sostegno all'occupazione (L.R. 55/98), la Regione ha avvertito la

necessità di precisare che le provvidenze ivi previste non spettano per le transazioni fatte con soggetti legati ai beneficiari da vincoli di parentela o affinità fino al quarto grado (all. A, art. 11, c. 2).

Nonostante l'evidenza di tali argomentazioni, il Servizio insisteva ancora sul fatto che le Note esplicative "in carenza di apposita normativa regolamentare, hanno costituito per il Servizio fonte di interpretazione consuetudinaria fin dalla loro pubblicazione sul BURA", aggiungendo poi che "tali limitazioni si fondano su opportuni principi di cautela, le cui motivazioni non hanno evidentemente bisogno di ulteriori specificazioni".

Tali argomentazioni, se da una parte tendevano a giustificare una prassi interpretativa e comportamentale tenuta dalla struttura assessorile in sede di applicazione della L.R. n. 61/94, non convincevano affatto sul piano giuridico normativo, alla luce dei principi che regolano il rapporto tra fonti del diritto.

E ciò per l'evidente rilievo che, nei rapporti esterni, l'Amministrazione procedente deve attenersi al principio di legalità, che non può essere sacrificato o compromesso dal ricorso ad un generico "principio di cautela".

In altri termini, l'ordine delle fonti non può essere derogato da un indirizzo interpretativo che fonda sulla consuetudine o su un documento informativo (quali le Note esplicative) che non forma parte integrante della L.R. n. 61/94.

In questo senso il Difensore civico invitava la struttura assessorile a rivedere le proprie posizioni, evitando i rischi di un contenzioso tutt'altro che facile per la Regione.

6.8.5. Attende 4 anni dal Comune per far certificare la propria posizione previdenziale

E' stata necessaria un'insistente sollecitazione dell'Ufficio per convincere, alla fine, il responsabile dell'Ufficio ragioneria di un Comune a trasmettere all'INPDAP una certificazione dei servizi prestati da un cittadino alla dipendenze dell'Ente.

Nonostante il dipendente avesse manifestato l'intenzione di anticipare il pensionamento per motivi di salute, erano cadute nel vuoto le ripetute richieste all'Amministrazione comunale.

6.9. PUBBLICO IMPIEGO

6.9.1. Corresponsione del premio di operosità ad un medico convenzionato - Un assurdo conflitto di competenza tra due ASL

La vicenda riguarda un medico specialista che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 449/97, decise di dimettersi dall'incarico - che aveva in convenzione, per 8 ore in una ASL e per 36 ore in un'altra ASL della stessa Regione - e chiese quindi il pagamento del premio di operosità (previsto dall'art. 38 della predetta legge).

Ma, nonostante la spettanza del premio fosse un diritto acquisito, sorse il problema di quale delle due ASL dovesse provvedere alla liquidazione e al pagamento dell'intero importo, visto che - in base alle "intese" intervenute tra le parti firmatarie dell'Accordo collettivo nazionale di categoria (allegato al DPR n. 884 del 1984) - nel caso di più rapporti in convenzione, alla liquidazione deve provvedere, in modo unitario, la ASL presso la quale è cessato per ultimo il rapporto di convenzione; qualora la

cessazione fosse contestuale, obbligata al pagamento è invece la ASL presso cui, a quel momento, venivano prestate più ore di lavoro.

A complicare la questione era però intervenuto un contraddittorio comportamento della ASL convenzionata con meno ore lavorative, la quale aveva deliberato per prima di far cessare il convenzionamento, ma, di fatto, aveva continuato a far lavorare lo specialista fino alla notifica del provvedimento (avvenuta dopo la cessazione del servizio presso l'altra Azienda sanitaria).

Di qui una puntigliosa e assurda polemica tra le Direzioni generali delle due strutture, che si rimbalzavano reciprocamente la responsabilità a provvedere: l'una invocando il criterio della data di cessazione dal servizio, l'altra quello della prevalenza delle ore lavorative.

Di qui il ricorso del medico al Giudice Unico del Lavoro, dopo inutili tentativi di conciliazione presso il Comitato zonale competente.

Rivestendo la data di cessazione dell'incarico rilievo decisivo (ai fini della individuazione del soggetto tenuto alla liquidazione del

premio), ed in considerazione del fatto che la decisione della controversia pendente presso il Giudice Unico del Lavoro non verteva di certo sulla (indiscussa) maturazione del beneficio in parola, bensì sul soggetto tenuto a provvedere alla liquidazione stessa, lo scrivente esperiva ripetuti tentativi di mediazione e di convinzione; e ciò anche per il protrarsi di un contenzioso per le vie giudiziarie che non deponeva a favore dei soggetti pubblici coinvolti nella vicenda e da cui non potevano non derivare responsabilità amministrativo- contabili. Tanto più che - stando alle leggi di riferimento - degli oneri connessi alla liquidazione del premio di operosità non dovevano farsi carico direttamente i bilanci delle Aziende sanitarie interessate, ma di essi occorreva tener conto in sede di determinazione annuale del Fondo sanitario nazionale.

Da una più approfondita ricostruzione della intricata vicenda, lo scrivente ha tuttavia tratto la convinzione che la cessazione del rapporto convenzionale doveva avvenire, ope legis, sotto la stessa data dell'entrata in vigore della legge n. 449/97; sicché tenuta al pagamento dovrebbe essere la ASL convenzionata con un maggior numero di ore.

Ma sarà probabilmente il Giudice ordinario a dire, quanto prima, l'ultima parola su un puntiglioso conflitto e, probabilmente, ad aprire una riflessione su chi debbano gravare gli oneri e le responsabilità per le spese di un contenzioso giudiziario di cui si poteva anche fare a meno.

**6.9.2. Evita il procedimento disciplinare per
comportamento scorretto grazie al
collocamento in pensione**

Per il comportamento scorretto di un addetto all'Ufficio acquedotto di un Comune - denunciato da una cittadina - il Difensore civico ha chiesto (in via riservata) un'approfondita indagine al Dirigente del Servizio comunale competente, che ha ammesso la piena fondatezza del reclamo, assicurando di aver dato disposizioni ai dipendenti ad osservare un comportamento corretto verso i contribuenti; lo stesso Dirigente ha anche fatto presente che il responsabile di quel comportamento era stato nel frattempo collocato in pensione di vecchiaia; sicché l'apertura di un

procedimento disciplinare e sanzionatorio appariva, per molti versi, superato.

6.9.3. Trattamento per scioperi brevi

E' stato un professore di un Istituto tecnico commerciale a chiedere l'intervento del Difensore civico perché venisse rivisto il provvedimento con il quale il Dirigente scolastico aveva deciso di effettuare la trattenuta per l'intera giornata lavorativa a seguito di uno sciopero durato solo un'ora e mezza.

Della questione è stato interessato sia il Dirigente scolastico sia il Provveditore agli Studi, i quali hanno ammesso l'esistenza di dubbi interpretativi in materia, ma hanno fatto presente che, almeno per quanto riguarda le astensioni dall'attività di scrutinio finale (come nel caso di specie), esse vanno considerate - per il periodo in cui avvengono e per gli effetti che producono - veri e propri scioperi di un'intera giornata, con totale astensione dall'attività lavorativa.

D'altronde, in questa direzione andava anche un parere fornito da una recente nota del Ministero della pubblica istruzione.

6.9.4. Concorsi per infermiere professionale - Prove pratiche: come farle?

E' il quesito posto all'Ufficio da un gruppo di candidati ad un concorso per infermiere professionale presso una ASL, il cui bando prevedeva, tra l'altro, una prova pratica consistente nella "esecuzione di tecniche specifiche relative alla materia oggetto del concorso".

Il dubbio era se la prova pratica potesse consistere nella formulazione di test o nella elaborazione di relazioni scritte, anziché nello svolgimento di attività materiali.

Nel merito, il Difensore civico ha ritenuto corretto ricordare che la questione è stata variamente risolta, nel tempo, dalla giurisprudenza amministrativa.

Talvolta, infatti, si è ritenuto che legittimamente la Commissione giudicatrice formuli la prova pratica richiedendo ai candidati la mera descrizione delle operazioni materiali da effettuare (C. Stato, Sez. V sent. n. 761/90)

Tal'altra, si è anche affermato – per un'ipotesi concorsuale un po' diversa – che la prova pratica è ravvisabile anche quando si espliciti mediante operazioni intellettuali il cui contenuto non consista però in un'astratta e teorica trattazione di una questione, ma in una dimostrazione del possesso di specifiche conoscenze tecniche e dell'attitudine alla loro concreta applicazione. (C. Stato, Sez. V n. 159/94).

Più di recente tuttavia – e per un caso del tutto analogo – (sent. 2.3.200 n. 1071) la stessa Sezione si è espressa nel senso dell'illegittimità della sostituzione di una prova pratica con l'elaborazione di una relazione scritta; ciò in quanto la descrizione di una tecnica è cosa ben diversa dall'esecuzione della stessa, essendo preminente – ai fini della selezione dei più meritevoli – l'esigenza che la Commissione accerti l'effettiva attitudine del candidato ad eseguire specifiche tecniche operative.

In altre parole, non basta che il candidato dimostri, in termini astratti, di “saper dire come fare”, ma deve effettivamente “saper fare” una determinata attività di tipo tecnico, come si richiede ad una professione infermieristica.

**6.9.5. Concorso per l'insegnamento nella scuola
materna - Sottovalutato un diploma rilasciato
da un Istituto musicale abruzzese**

Attraverso un lavoro di collaborazione con i difensori civici delle regioni interessate, è stato promosso il riesame di una richiesta avanzata da una candidata, residente in Abruzzo, che aveva partecipato al concorso per l'insegnamento nella scuola materna, bandito in due Province (non abruzzesi).

Infatti, a seguito del superamento delle prove di esame e della pubblicazione della graduatoria provvisoria, la candidata si era accorta che la commissione non aveva valutato il diploma di canto e quello di maturità classica; pertanto aveva chiesto al Provveditorato agli Studi l'attribuzione di ulteriori 3 punti e la conseguente rettifica della collocazione in graduatoria.

I Provveditori però le avevano riconosciuto soltanto un altro punto, non tenendo conto del fatto che il diploma era stato rilasciato da un Istituto musicale abruzzese - pareggiato ai Conservatori di musica, ai sensi del R.D. 663/1937 - al termine di

un corso di frequenza quinquennale e, come tale, meritevole del punteggio reclamato dalla candidata.

La questione ha già trovato positivo ascolto presso un Provveditorato agli studi, mentre si attende analogo esito presso l'altra sede di concorso.

6.9.6. Sulla fruibilità dei permessi retribuiti a favore dei dipendenti a tempo determinato

Sulla "vexata quaestio" dei permessi retribuiti, ai sensi dell'art. 19 del C.C.N.L. 1995, a favore del personale assunto a termine dalla Regione è dovuto intervenire il Difensore civico, al quale si sono rivolti un folto gruppo di dipendenti.

Pur trattandosi di materia non strettamente afferente alla sua sfera di intervento, L'Ufficio ha ritenuto utile ricordare agli interessati che il "contratto a termine" è stato, da ultimo, ridisciplinato dal C.C.N.L. stipulato il 14.09.2000 e che le nuove norme contrattuali (art. 7 - c. 10) hanno chiarito che, per il personale a tempo determinato, i permessi retribuiti spettano solo

in caso di matrimonio e per le altre ipotesi di assenze dal lavoro stabilite da specifiche disposizioni di legge.

Con la Direzione risorse umane della Giunta regionale si è comunque convenuto sull'opportunità di illustrare in apposita circolare le innovazioni introdotte dal nuovo Contratto, anche sul versante del personale non a tempo indeterminato.

6.10. LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA

Tale materia (con oltre 80 casi istruiti) si conferma, anche per il 2000, tra i settori più coinvolti dall'intervento del Difensore civico, sia per il tipo di problematiche (che generalmente riguardano una vasta platea di utenti), sia per la tipologia dei soggetti (pubblici) coinvolti nei relativi procedimenti.

Se gli enti locali (primi fra tutti Comuni e Consorzi) sono stati i principali interlocutori per la mancata o cattiva esecuzione di opere pubbliche, le Aziende Territoriali per l'Edilizia residenziale (ATER) lo sono state per le molte problematiche sollevate dagli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Nonostante il settore della politica della casa sia stato oggetto di un sostanziale processo di riordino, sul versante della organizzazione territoriale e istituzionale, emergono tuttavia lacune e anomalie nella normativa regionale (L.R. n.44/99) che, nel ridisegnare la struttura e il funzionamento delle ATER, non ha tuttavia previsto una fase di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, creando così non pochi problemi interpretativi ed operativi.

Questi alcuni dei temi trattati.

6.10.1. Contestata la convocazione dell'Assemblea dei Sindaci per l'elezione dei rappresentanti in seno al Consiglio di Amministrazione dell'ATER.

Sulla controversa vicenda dell'elezione dei 3 rappresentanti dei Comuni da inserire nel C.d.A. dell'ATER, ai sensi dell'art. 17, comma 1 della L.R. 44/99, il Difensore civico è intervenuto - su richiesta di alcuni Sindaci di Comuni interessati - per sollevare una serie di anomalie procedurali che avrebbero potuto determinare l'annullamento, da parte del TAR, dell'intero procedimento elettivo.

Le questioni riguardavano: a) il fatto che del potere di convocazione fosse stata investita l'ANCI regionale, al di fuori di ogni previsione di legge ed in mancanza di una disciplina sul funzionamento dell'Assemblea dei Sindaci; b) la fissazione di una seconda convocazione ad un'ora di distanza dalla prima, anziché in un altro giorno; c) il ricorso, da parte di alcuni Sindaci, alla delega

ad altri Sindaci, anziché a soggetti incardinati nella struttura dello stesso Ente.

La segnalazione del Difensore civico è stata poi raccolta dal Consiglio regionale, che ha approvato apposita modifica legislativa (L.R. n.19/2000) con cui sono state introdotte precise norme per la convocazione dell'Assemblea dei Sindaci (demandata all'Assessore regionale ai LL.PP. e Politica della Casa).

Ciò ha consentito una rinnovazione del procedimento elettivo ed ha evitato la prosecuzione di una contestazione per le vie legali, già avviata da qualche Amministrazione comunale, di cui non era difficile prevedere l'esito e gli effetti potenzialmente devastanti sulla vita delle nuove Aziende.

6.10.2. Il ricalcolo dei canoni di locazione - un'operazione tutta da rivedere

Come si è avuto modo di segnalare nella precedente Relazione, la legge n. 44/99 - che disciplina il subentro delle ATER agli ex II.AA.CC.PP. - ha previsto due distinte figure commissariali: l'una (Commissario straordinario) incaricata di attendere all'ordinaria

amministrazione e alla ricognizione dei beni patrimoniali e dei rapporti attivi e passivi dei disciolti II.AA.CC.PP., l'altra (Commissario "ad acta") con il compito di procedere al ricalcolo dei canoni di locazione, a decorrere dall'entrata in vigore della L.R. n. 55 del 1986, sulla base dello stato di manutenzione dell'alloggio.

Quest'ultimo, in particolare, avrebbe dovuto procedere al ricalcolo del canone di locazione "qualora venisse accertato uno stato di manutenzione più favorevole agli inquilini rispetto a quello stabilito dagli Istituti".

A parte l'ambiguità di quest'ultima norma - che sembrerebbe limitare il ricalcolo solo al caso in cui il canone sia stato, a suo tempo, fissato applicando un coefficiente più basso rispetto al reale stato di manutenzione (e cioè a svantaggio dell'inquilino) - lo strettissimo lasso di tempo (circa 2 mesi) di fatto assegnato al Commissario ad acta per concludere le procedure di ricalcolo ha reso pressoché impossibile il rispetto del termine (31 ottobre 1999) entro il quale andava presentata la relazione finale.

Nonostante poi detta scadenza fosse stata prorogata dalla Giunta regionale - per effetto della successiva L.R. n. 19 del

23.02.2000 - il lavoro dei Commissari ad acta è proseguito tra incertezze e contestazioni, formalizzatesi in due ricorsi al TAR nei quali sono state poste in discussione sia le direttive della Giunta regionale (in quanto innovative rispetto ai criteri fissati dalla L.R. n. 44/99) sia i provvedimenti di sospensione dell'attività dei Commissari ad acta (in attesa di rivedere la predetta determinazione giuntale); con ciò aprendo un nuovo filone di conflittualità, sotto il profilo del trattamento economico spettante ai predetti Commissari.

Sta di fatto che il lavoro di ricalcolo dei canoni è ben lontano dal dare risultati pratici, provocando tra l'altro un diffuso malumore tra gli assegnatari di alloggi popolari (che si attendevano concreti benefici dall'applicazione della legge).

Il Difensore civico si è più volte attivato presso il competente Assessorato regionale per sollecitare il riesame dei criteri per il ricalcolo dei canoni e per definire al più presto il delicato e inutile contenzioso instaurato con i Commissari ad acta.

**6.10.3. Con l'istituzione dell'ATER va rinnovato anche
il Collegio dei sindaci**

Il problema della permanenza in carica del Collegio dei revisori dell'ex IACP anche in seno alla nuova Azienda territoriale (ATER) è stato sollevato dal Presidente di uno dei Collegi, il quale sosteneva che l'organo potesse continuare ad operare in base alla generale disposizione contenuta nell'art. 6 della L. n.865/71 (relativa al collegio dei sindaci), secondo la quale il presidente resta in carica assieme agli altri membri "per lo stesso periodo degli organi che li hanno eletti".

Tale interpretazione non è tuttavia parsa convincente, dal momento che, pur nell'ambiguità della normativa regionale di riordino del settore, occorre comunque tener conto che le predette Aziende assumono una configurazione giuridica diversa (negli organi, nella struttura e nel funzionamento) rispetto ai soppressi II.AA.CC.PP..

Non a caso, per quanto concerne i revisori dei conti, la L.R. n. 44/99 (art. 21 c. 2) richiama le norme di cui al D.P.R. 902/86, e non già la L. 865/71.

Va da sé che il Collegio sindacale poteva rimanere in carica, per ragioni di continuità amministrativa, solo fin quando la Regione non avesse dato concreta attuazione alla riforma nominando il Collegio di revisori, secondo le nuove norme.

6.10.4. Pagano il riscatto ma l'alloggio non viene ceduto

Il Difensore civico è stato impegnato a lungo per chiarire una complessa questione relativa al riscatto di un alloggio popolare, ai sensi della L. n.560/93.

Ciò a causa di una serie di errori e di anomalie con cui era stata portata avanti la procedura di cessione dell'area su cui insiste il fabbricato, per via soprattutto della presenza di un diritto di uso civico, di cui non si era tenuto conto in sede di concessione del diritto di superficie da parte del Comune; sicché i relativi alloggi vennero edificati su terreni indisponibili.

Successivamente la Regione aveva autorizzato il mutamento di destinazione, ma, per una serie di incomprensioni, non si pervenne mai alla stipula dell'atto di cessione dell'area da parte del Comune

all'ex I.A.C.P.; cosicché, allo scadere del termine concesso per stipula stessa, l'area tornò alla primitiva vocazione civica.

Qualche tempo dopo, il Comune decise di riproporre la richiesta di cambio di destinazione, regolarmente accordata dalla Giunta regionale; ma erano poi sorte contestazioni tra lo stesso Comune e l'IACP per la regolazione dei profili giuridici ed economici di cui non si era tenuto conto nella concessione (di fatto) dei terreni.

Di qui la promozione di un esame congiunto della complessa vicenda dinanzi al Difensore civico, in cui le parti si sono impegnate a porre in essere tutti gli adempimenti necessari per una rapida soluzione del problema.

In particolare, i rappresentanti del Comune si sono dichiarati disponibili a risolvere il problema della cessione delle aree all'ATER entro breve termine, proponendo un prezzo di cessione congruo, che tenesse comunque conto del molto tempo trascorso dalla realizzazione delle opere e del prezzo pagato per i terreni vicini all'area da cedere (anche per evitare inutili e costosi contenziosi).

Il Difensore civico ha suggerito di addivenire, in tale contesto, alla cessione dell'area, anziché alla concessione della stessa in diritto di superficie, in modo da consentire il riscatto da parte degli inquilini che da tanti anni vivono negli alloggi.

L'ATER, da parte sua, si è impegnata a reperire i fondi necessari per l'acquisto dell'area, al fine di definire le richieste di riscatto degli alloggi da parte degli assegnatari; nelle more della procedura di regolarizzazione, questi ultimi avrebbero cessato da ogni azione intesa a non versare il relativo canone di locazione.

6.10.5. Rinegoziazione mutui - casa.

Si è rivelata particolarmente apprezzata e utile una puntuale e tempestiva azione di sollecitazione e d'informazione, posta in essere dall'Ufficio, sulla complessa vicenda della rinegoziazione dei mutui - casa, accesi con Istituti bancari e assistiti dal contributo della Regione.

Fin dall'insorgere della problematica (con l'emanazione dell'art. 29 della Legge n. 133/999), sono stati tenuti ripetuti contatti con gli uffici del Ministero del LL.PP. e politica della casa e

con quelli dell'Assessorato regionale per seguire l'emanazione del Regolamento di attuazione della Legge (D.M. n. 110 del 24.03.00), per interpretarne il contenuto e per interessarsi delle vicende connesse all'impugnativa del regolamento stesso presso il T.A.R. Lazio da parte dell'ANBI.

Centinaia di mutuatari hanno così potuto avere un quadro completo e costantemente aggiornato della situazione ed i suggerimenti su come comportarsi nei confronti degli Istituti mutuantici (che, ovviamente, sono restii ad applicare il contestato regolamento governativo).

6.10.6. Altri interventi nel campo dell'edilizia residenziale pubblica

Molte segnalazioni sono state rivolte all'Ufficio per sollecitare la realizzazione di opere di manutenzione straordinaria ed ordinaria, sia per singoli alloggi sia per interi stabili più vetusti. Questi interventi (aventi ad oggetto, per lo più, la sostituzione di impianti termici, sanitari ed elettrici e problemi di infiltrazione d'acqua) hanno avuto quasi sempre buon esito.

La maggior parte delle istanze è pervenuta da singoli cittadini, assegnatari degli alloggi popolari; ma frequenti sono state anche le richieste presentate da gruppi di inquilini e da comitati di quartiere.

E' servita, ad esempio, agli inquilini di una palazzina di proprietà dell'ATER, la segnalazione del Difensore civico per ottenere l'esecuzione dei lavori volti ad eliminare le infiltrazioni d'acqua negli scantinati, causate da perdite della rete fognante.

Da anni, gli stessi inquilini avevano investito del problema gli Uffici competenti del Comune e l'Ufficiale sanitario, senza peraltro avere avuto alcuna risposta.

In altro caso, l'intervento del Difensore civico ha fatto sì che, in poco tempo, venisse effettuato dall'ATER un sopralluogo che un'inquilina chiedeva da anni per accertare la necessità di effettuare delle opere di manutenzione al tetto dell'immobile che ospita il proprio alloggio; opere poi eseguite con particolare sollecitudine da parte dello stesso ATER.

Altra questione ha riguardato la richiesta di un partecipante al bando regionale di edilizia agevolata 89/92, il quale chiedeva il

riesame della posizione, sostenendo di essere stato penalizzato nella attribuzione del punteggio relativo al reddito.

Si è invece accertato che il reddito dichiarato era notevolmente inferiore a quello calcolabile in base alle regole del bando; correttamente perciò l'Assessorato regionale aveva inserito l'interessato in una diversa posizione in graduatoria.

Il Difensore civico è anche dovuto intervenire presso l'Assessorato ai LL.PP. per far liquidare agli eredi di un cittadino defunto i contributi per il recupero della prima abitazione, chiesti nel 1992 (in base ad un bando del 1989). In proposito l'Assessorato sosteneva che, alla data della domanda, l'erede non faceva parte del nucleo familiare, per cui non era in possesso dei requisiti richiesti.

Lo scrivente ha invece richiamato l'attenzione sul fatto che il procedimento finalizzato ad ottenere le agevolazioni si era già concluso quando l'istante era ancora in vita; pertanto il diritto era da considerare già maturato a beneficio degli eredi (che, a tal fine, avevano solo l'onere di documentare lo status di erede).

Qualche telefonata è servita inoltre per sollecitare l'ATER ad inviare ad un Comune della Marsica lo stato di consistenza degli alloggi popolari; atto indispensabile per l'assegnazione di un alloggio che, nel caso concreto, era finalizzato a consentire il rinvio dell'esecuzione di sfratto a carico di persona indigente.

**6.10.7. Azienda acquedottistica - Consiglio di
Amministrazione scaduto da oltre 7 anni**

Ha impegnato intensamente per tutto l'anno il Difensore civico una tormentata vicenda che ha avuto ad oggetto la posizione di irregolarità venutasi a creare in seno ad un Consorzio acquedottistico, il cui organo esecutivo (in carica da oltre 12 anni), non veniva rinnovato dall'Assemblea in quanto lo si considerava ancora in carica per effetto di due norme transitorie - contenute nelle LL.RR. n. 26 del 1993 e n. 2 del 1997 - che avevano previsto la proroga degli organi esecutivi dei Consorzi acquedottistici fino all'affidamento del servizio idrico integrato.

La questione era venuta all'attenzione dell'Ufficio a seguito di una serie di esposti, nei quali si chiedeva un intervento sostitutivo

del Difensore civico per rimuovere la precaria situazione di irregolarità e per far dichiarare la nullità degli atti assunti dall'organo scaduto.

Da un approfondito esame, lo scrivente traeva l'opinione che, in effetti, l'istituto della proroga di diritto (introdotta dalle citate leggi regionali) non potesse trovare applicazione al Consorzio in parola, non solo perché, a quel tempo, la struttura non si era ancora adeguata all'obbligo di revisione dei consorzi (previsto dalla ridetta L.R. n. 26/93), ma soprattutto a ragione del fatto che - sulla base delle disposizioni della stessa L.R. n. 26, integralmente recepite dallo Statuto consortile - la maggioranza dei componenti il C.d.A. versava in una posizione di palese incompatibilità (in quanto essi rivestivano anche la carica di amministratori degli enti consorziati).

Di qui una ripetuta e insistente azione di sollecitazione al Presidente dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione perché venissero presentate, con immediatezza, le dimissioni degli amministratori in stato di incompatibilità e fosse

conseguentemente convocata l'Assemblea per in rinnovo dell'esecutivo.

Sta di fatto che alle assicurazioni, per le vie brevi, a rassegnare le dimissioni e a portare entro breve tempo l'argomento all'ordine del giorno dell'organo assembleare, seguiva una fase confusa di ambiguità e di resistenza da parte degli organi del Consorzio che, con continui rinvii, evitava che l'Assemblea si pronunciasse definitivamente sulla questione dell'incompatibilità.

Va detto che sulla posizione interpretativa del Difensore civico si ritrovavano anche i pareri del Co.Re.Co. e dell'Assessorato regionale ai LL.PP., mentre della spinosa questione venivano investite anche altre Autorità istituzionali, dalle quali ci si attende un qualche intervento più risolutivo, visto che quello del Difensore civico non ha effetto coercitivo e che, nel caso trattato, non si intravedono affatto i presupposti per l'esercizio del controllo sostitutivo.

6.10.8. Continuano i ritardi nel campo degli espropri

La materia degli espropri è, anche quest'anno, tra quelle che hanno dato luogo a frequenti lamentele dei cittadini, per il ritardo con cui gli enti procedono alla fase di liquidazione dell'indennità di esproprio o delle somme dovute a titolo di risarcimento danni.

L'intervento del Difensore civico ha riguardato in particolare i Comuni oltre che vari Consorzi di bonifica e Consorzi di sviluppo industriale, in gestione commissariale e spesso in difficoltà finanziarie.

E' il caso di un Consorzio che, dopo numerosi solleciti dell'Ufficio, ha chiarito come alla Ditta istante fossero state liquidate indennità per il solo costo dei terreni; mentre non era stato possibile procedere alla liquidazione finale delle somme aggiuntive (relative all'occupazione temporanea e alle sovrastrutture agricole demolite) a causa dello stato debitorio dell'Ente.

E' stata comunque fornita assicurazione sull'inserimento delle predette somme nell'ambito del programma di risanamento, di imminente attuazione.

6.10.9. Riordino del servizio idrico integrato

La materia del riordino degli enti preposti alla gestione del servizio idrico integrato è stata al centro di una intensa collaborazione con l'Assessorato regionale competente, con il quale si è condivisa l'esigenza di rivedere il modello organizzativo di tale gestione - ora frantumato in ben 6 Enti di Ambito - evitando il prolungarsi di una fase transitoria di passaggio delle competenze dai vecchi Consorzi acquedottistici ai nuovi enti gestori che sta provocando ritardi negli adempimenti previsti dalla L.R. n. 2/97 e inutili duplicazioni di funzioni e spese.

6.10.10. Altri tipi di intervento

Numerose le richieste di intervento al Difensore civico da parte di Parrocchie che reclamavano l'applicazione, da parte del Comune territorialmente competente, delle norme della L.R. n. 29/88, relative alla corresponsione dei contributi dovuti per opere di urbanizzazione a favore delle confessioni religiose.

Il Difensore civico ha svolto il suo interessamento presso le Amministrazioni comunali - che, generalmente, hanno assicurato il rispetto di detta normativa - ed ha richiamato l'attenzione delle Sezioni provinciali del Co.Re.Co. perché accertassero l'effettiva iscrizione in bilancio delle somme da corrispondere agli aventi titolo.

Sempre nei confronti di Amministrazioni comunali, l'intervento del Difensore civico ha prodotto buoni risultati anche per piccole problematiche che, calate nella realtà del singolo individuo, possono costituire seri ostacoli. E' il caso di un abitante di una Frazione che, essendo afflitto da handicap motorio, ha chiesto l'intervento del Difensore civico per far sì che il Comune di appartenenza gli consentisse di esercitare il diritto di voto in altra Sezione elettorale, più vicina alla sua dimora.

Non va trascurato infine il ruolo di persuasione talvolta esercitato dal Difensore civico nei confronti di Enti o Società private, che si sono prestati a corrispondere spontaneamente alle segnalazioni dell'Ufficio, pur in assenza di ogni obbligo di legge e per puro spirito di collaborazione.

E' il caso dell'ENEL, che non ha esitato a riesaminare positivamente una richiesta di rimozione, a proprie spese, di un cavo elettrico che insisteva da molti anni sul muro di un'abitazione privata, con grave pregiudizio per il fabbricato.

Alcune volte l'intervento del Difensore civico non ha potuto dispiegare pienamente i suoi effetti in quanto la controversia si era già formalizzata per le vie giurisdizionali ed era in avanzata fase del giudizio.

E' quanto è accaduto a proposito di un Ente di Ambito, quando il Sindaco di un Comune (in esso ricompreso) ha chiesto l'intervento del Difensore civico - dopo aver presentato ricorso al TAR - eccependo l'invalidità del procedimento di nomina del Presidente e del Consiglio di Amministrazione dello stesso Ente d'Ambito.

Il ricorrente sosteneva infatti che la Giunta regionale - intervenuta in via sostitutiva a nominare gli organi dell'Ente - aveva omesso di sentire preventivamente l'ANCI E l'UNCCEM regionali, violando così le disposizioni di cui alla L.R. n. 14/1999.

Pur condividendosi sostanzialmente la posizione del Sindaco, l'Ufficio ha tuttavia fatto presente che, essendosi già formalizzata la controversia per le vie giurisdizionali, esso non aveva più spazi per indurre gli organi regionali a riconsiderare le proprie determinazioni (almeno fin quando il TAR non si fosse pronunciato sulla richiesta di sospensiva).

6.11. *PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI*

6.11.1. In generale

Le richieste al Difensore civico per la nomina di un commissario ad acta – ai sensi dell'art. 17 comma 45 della legge 15 maggio 1997 n. 127 (ora riprodotto nell'art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267) – nei confronti degli enti locali che omettano o ritardino atti obbligatori per legge sono state numerose ma, soprattutto, hanno avuto ad oggetto questioni di grande complessità e spessore giuridico che hanno comportato per l'Ufficio un impegno non indifferente.

L'intervento del Difensore civico è stato comunque sempre tempestivo e puntuale, anche di fronte a problematiche nuove o di difficile trattazione, sia sul piano della ricostruzione delle vicende amministrative sia su quello della ricerca delle fonti normative e dei supporti giurisprudenziali.

Un lavoro intenso e proficuo, che però ha dato apprezzabili risultati, non soltanto sul piano della tempestività e della snellezza

dei procedimenti surrogatori, ma anche su quello dell'economicità dell'azione amministrativa.

Non va infatti dimenticato che la stessa funzione del controllo sostitutivo - ora assolta, in via monocratica, dal Difensore civico regionale - veniva svolta (fino al maggio del 1997) dal Comitato regionale di controllo e dalle rispettive quattro Sezioni provinciali (con un considerevole aggravio di spesa per il funzionamento dei cinque organi collegiali e delle relative strutture di supporto).

Devo dire che, per questo filone di attività, di grande ausilio sono state l'esperienza e la professionalità del Rag. Vinicio Recchiuti - già istruttore direttivo presso la Sezione provinciale del Co.Re.Co. di Teramo - che, dal 15 maggio 2000, è stato assegnato alla sede decentrata di Teramo del Difensore civico (ma che segue la problematica del controllo sostitutivo per tutti i circa 400 enti locali operanti in Abruzzo).

V'è anche da rilevare che - con l'emanazione dell'art. 136 del citato T.U. sulle autonomie locali n. 267/2000 - è stato opportunamente chiarito che l'intervento sostitutivo di cui trattasi si estende a tutti gli "enti locali" (meglio precisati nell'art. 2 dello

stesso T.U.) e comprende quindi, oltre ai comuni e alle province, anche le città metropolitane, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi.

Per quanto concerne quest'ultima categoria, la legge precisa però che vi rientrano solo quei consorzi cui partecipino gli enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.

Si è così definitivamente chiarito – pur se persistono ancora margini di ambiguità sulla nozione dei consorzi a rilevanza economica e imprenditoriale – che anche i cosiddetti “altri enti locali” (cui faceva riferimento il soppresso art. 49 della vecchia legge n. 142/90) devono intendersi, a tutti gli effetti, assoggettati al controllo sostitutivo stabilito con riferimento ai Comuni e alle Province.

A fronte dei mutamenti prodottisi nella disciplina generale dei controlli, lo scrivente ha tuttavia avvertito la opportunità (se non la necessità) di introdurre nella nostra Regione una disciplina di dettaglio per specificare, in via legislativa, alcuni profili ancora

controversi (quale l'esatta individuazione degli enti soggetti al potere surrogatorio ed il significato da attribuire alla incerta nozione di "atti obbligatori per legge").

La relativa proposta legislativa, elaborata dall'Ufficio (e allegata in Appendice), attende però da quasi due anni per essere esaminata.

6.11.2. Limiti all'esercizio del potere sostitutivo

In varie occasioni, la richiesta di intervento sostitutivo è stata motivatamente non accolta dal Difensore civico, il quale ha tenuto a ricordare agli interessati - anche sulla scorta di alcune note esplicative formulate fin dal 1997 - che l'obbligatorietà dell'atto (dalla cui mancata o ritardata adozione discende il potere di surroga) debba collegarsi in modo diretto e immediato a una disposizione di legge (o fonte equiordinata).

La fonte dell'obbligo non può invece ricercarsi in un atto contrattuale o convenzionale (ad esempio il pagamento di un debito derivante da appalto di lavori), né in decisioni degli organi

giurisdizionali, della cui esecuzione il difensore civico non sia stato espressamente incaricato.

Analogamente è stato precisato che l'inadempienza o il ritardo nell'assunzione dell'atto obbligatorio per legge va tenuta ben distinta dall'ipotesi in cui si contesti la legittimità dell'atto (il cui accertamento non può non spettare al giudice).

6.11.3. Comparto edificatorio - Difficile l'accordo tra le parti

Sono occorsi quasi tre anni e ripetuti interventi dell'Ufficio per convincere un'Amministrazione comunale ad avviare la procedura di espropriazione per realizzare coattivamente un comparto edificatorio, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n. 18/83, dopo che uno dei due proprietari si opponeva all'attuazione concordata del comparto stesso.

La vicenda aveva prodotto una copiosissima corrispondenza tra l'altro proprietario e il Comune e una lunga attività istruttoria da parte di tecnici e legali a ciò incaricati.

Il Difensore civico si è visto quindi costretto a diffidare formalmente il Dirigente dell'Ufficio tecnico comunale a porre in essere la procedura espropriativa, pena la nomina di un commissario ad acta.

La vicenda è ancora al centro di contestazioni e polemiche, ma si spera di risolvere il difficile contenzioso attraverso una paziente attività di mediazione o, se del caso, in via sostitutiva.

6.11.4. Contestata dal Sindaco la nomina di un segretario comunale da parte dell'Agenzia

Si è resa necessaria una lunga mediazione del Difensore civico per evitare un contenzioso, dai toni fortemente polemici (di cui si sono ampiamente occupati i mezzi di informazione), tra il Sindaco di un Comune - presso il quale l'Agenzia regionale dei segretari comunali e provinciali aveva deliberato di nominare provvisoriamente un Segretario reggente, in sostituzione di quello a scavalco presso lo stesso Comune - e la predetta Agenzia.

La questione della mancata copertura del posto di Segretario di quel Comune aveva già formato oggetto di intervento da parte

dell'Ufficio, con un invito al Sindaco a provvedere al più presto a dotarsi di un Segretario comunale, anche ricorrendo al convenzionamento del servizio con altri enti locali.

Invito al quale il Sindaco aveva risposto per chiarire che sulla possibilità di convenzionamento, si erano informalmente già espressi anche i Sindaci di altri due piccoli Comuni.

Di qui la proposta rivolta alle parti dal Difensore civico di pervenire ad una ragionevole soluzione del caso, nel senso che:

- 1) venisse revocata, da parte dell'Agenzia, la nomina d'ufficio del Segretario reggente;
- 2) i Sindaci dei tre Comuni interessati si impegnassero a perfezionare, entro un termine brevissimo, gli atti necessari alla stipula del convenzionamento;
- 3) trascorso inutilmente tale termine, si sarebbe provveduto - senza ulteriore indugio - alla nomina di un commissario ad acta, con il compito di sostituirsi al Sindaco inadempiente.

Tale soluzione, a parere dello scrivente, oltre a stemperare un'infruttuosa polemica, avrebbe consentito altresì di superare

ambiguità ed incertezze applicative della disciplina contenuta nell'art. 15, comma 3 del DPR n. 465/97, il quale - nel prevedere l'invio del reggente da parte dell'Agenzia - fa tuttavia salva l'ipotesi in cui "sia già in corso la stipulazione di convenzione per l'ufficio di Segretario comunale".

D'altronde, sussisteva un interesse comune a ricercare ogni forma di intesa tra l'Agenzia e l'organo di vertice dell'Amministrazione comunale sulla scelta del soggetto chiamato a ricoprire, sia pure temporaneamente, il delicato incarico di Segretario.

Si è così evitato l'instaurarsi di un pericoloso contenzioso in via giurisdizionale e una crisi politico-istituzionale all'interno dell'Ente locale (già annunciata dal Sindaco dissenziente).

Resta però il problema di una normativa sulla assegnazione dei Segretari comunali che trova uno dei suoi punti critici proprio nell'applicazione concreta dell'istituto del convenzionamento (art. 10 DPR 465/97); se è vero che esso è servito, molto spesso, per espellere segretari comunali poco graditi, determinando indirettamente un notevole aggravio di spese a carico dell'Agenzia.

Dalle statistiche rese note, è infatti emerso che il ricorso a tale forma di collaborazione ha, in molti casi, interessato anche quattro o più Comuni (magari di classe diversa), snaturando così il ruolo essenziale che tale figura dirigenziale ha nella vita e nel funzionamento dell'ente locale.

6.11.5. Assegnazione dei Segretari comunali – Molte le resistenze dei Comuni

Oltre che nel caso appena descritto, è dovuto intervenire in un'altra decina di occasioni il Difensore civico – al quale si è rivolta l'Agenzia regionale dei Segretari comunali per chiedere la nomina di un commissario ad acta – per convincere le Amministrazioni comunali a dotarsi di un segretario comunale, così come prevede l'art. 15 del DPR N. 465/97.

Le resistenze più forti a dare tempestiva attuazione al predetto DPR (che prevede il termine di 120 giorni dalla sua entrata in vigore per provvedere) si sono manifestate soprattutto negli enti di piccole dimensioni demografiche, preoccupati degli oneri connessi all'utilizzo di un Segretario a tempo pieno, anziché a scavalco.

L'Ufficio ha svolto una non facile opera di mediazione tra la predetta Agenzia - che si sentiva sollecitata al rigoroso rispetto della ridetta norma da una deliberazione assunta dall'Agenzia nazionale - e gli amministratori comunali, che rinviavano l'adozione dei provvedimenti di competenza, non di rado restii ad accettare soggetti non di loro gradimento.

Nella gran parte dei casi, la soluzione è stata trovata nell'attivazione di forme di convenzionamento con Comuni vicini per l'utilizzo di un unico soggetto.

In nessun caso si è comunque dovuto far ricorso alla nomina di un commissario ad acta, essendo stato sufficiente l'atto (sia pure insistito) di diffida a provvedere.

6.11.6. Spese di funzionamento delle Sezioni circoscrizionali del lavoro

Un gran numero di Comuni sono stati diffidati dal Difensore civico a provvedere al pagamento delle quote a loro carico per mantenere le Sezioni circoscrizionali del lavoro, di cui alla legge n. 56/87.

La richiesta di intervento sostitutivo, ai sensi dell'attuale art. 136 del D.Lgs. 267/2000, è stata rivolta allo scrivente dai Comuni ospitanti la sede della Sezione, i quali chiedevano agli altri enti (rientranti nella sfera territoriale della Sezione) l'accollo delle spese per il funzionamento della struttura.

Si è trattato generalmente di una paziente opera di convinzione che ha dato positivi risultati, essendo stato sufficiente l'atto di diffida per comporre pacificamente controversie risalenti nel tempo, che rischiavano di incanalarsi per le vie legali.

Più complessi e difficoltosi si sono rivelati i casi in cui la Sezione è stata articolata in Sedi ulteriormente decentrate presso altre circoscrizioni comunali, le cui spese di funzionamento erano state sostenute dai Comuni più direttamente serviti dall'ufficio periferico.

Questi ultimi infatti erano restii ad accollarsi anche gli oneri per il funzionamento della Sezione centrale.

Il Difensore civico ha ricordato che, a mente dell'art. 3 della citata legge n. 56/87, i Comuni avrebbero dovuto stabilire

preliminari accordi per la partecipazione all'onere finanziario di ciascuna delle strutture (sia centrale che decentrata).

Essendo mancata, in alcuni casi, tale intesa, lo scrivente ha suggerito agli amministratori interessati di attivare una Conferenza di servizi per definire in modo equo e ragionevole i criteri di riparto delle spese, anche sulla scorta dell'effettivo utilizzo di ciascuna struttura da parte della collettività locale.

**6.11.7. Mancato pagamento di contributi previdenziali -
L'INPDAP chiede l'intervento sostitutivo**

Sono state numerose le richieste pervenute dalle varie Sedi provinciali dell'INPDAP perché si attivasse il controllo sostitutivo nei riguardi di enti pubblici (di solito Comuni e II.PP.A.B.) non in regola con il pagamento dei contributi previdenziali.

Il Difensore civico ha ritenuto che, nel caso di specie, il fondamento della pretesa creditizia andasse ricercato nell'art. 27 del R.D.L. 3 marzo 1938 n. 680, con la conseguenza che il relativo adempimento era, a tutti gli effetti, un atto obbligatorio per legge.

Di qui la diffida a provvedere ed il richiamo alla responsabilità amministrativo-contabile per eventuali danni arrecati all'Erario.

L'atto di diffida è stato però generalmente sufficiente a far desistere dall'inerzia gli enti debitori.

6.11.8. Non spetta al commissario ad acta annullare un concorso illegittimo

Ha tenuto praticamente impegnato l'Ufficio nel corso di tutto l'anno la vicenda di in concorso, bandito nel 1997 da un'Azienda acquedottistica, contro il quale alcuni concorrenti - esclusi dalla graduatoria dei vincitori - hanno inviato al Difensore civico (e a numerose altre autorità istituzionali) una serie interminabile di esposti.

Allo scrivente, in particolare, si chiedeva insistentemente di nominare un Commissario ad acta, in quanto il bando non era stato inviato al Co.Re.Co e, comunque, il concorso doveva ritenersi illegittimo perchè approvato da un Consiglio di Amministrazione i cui componenti versavano in una condizione di incompatibilità.

Dalla ricostruzione dei fatti, e dal coordinamento di una gran quantità di norme riguardanti la materia, è apparso tuttavia evidente che l'esercizio di un controllo sostitutivo nei confronti dell'Azienda consortile appariva privo di sostegno giuridico in quanto - a parte la circostanza che tale categoria di atti non rientrava più, dopo l'entrata in vigore della legge Bassanini n. 127/97, nell'ambito del controllo preventivo dei legittimità - il richiesto commissario ad acta avrebbe avuto, semmai, il compito di inviare al Co.Re.Co una deliberazione che (per effetto del mancato invio al controllo entro il termine perentorio di cinque giorni dall'adozione) era da considerarsi, ope legis, decaduto.

A maggior ragione era poi da escludere l'esercizio del potere sostitutivo, sotto il profilo della denunciata incompatibilità dei componenti del Consiglio d'amministrazione, posto che l'accertamento dell'illegittima permanenza in carica di detti soggetti - e le conseguenze sulla struttura dell'organo collegiale - non era certamente materia di competenza del Difensore civico (nonostante lo scrivente avesse pienamente condiviso le forti riserve sulla legittimità della permanenza in carica dell'esecutivo e avesse

sollecitato ripetutamente l'Assemblea consortile a rinnovare l'organo).

Queste conclusioni – di pacifica coerenza con i comuni canoni interpretativi – davano però lo spunto agli autori degli esposti per continuare nelle loro denunce nelle più varie sedi istituzionali, ignorando che le loro ragioni di contestazione nei confronti della discussa procedura concorsuale potevano essere fatte valere, a tempo debito, attraverso i normali rimedi amministrativi o giurisdizionali (e non certo mediante un potere surrogatorio del Difensore civico, per il cui esercizio non esistevano minimamente i presupposti di legge).

6.11.9. Fallimento di società costruttrice di alloggi ERP

– Nei guai sono finiti circa 200 acquirenti

Della questione – estremamente complessa – l'Ufficio è stato investito anche quale titolare del potere di controllo sostitutivo, in quanto un'Associazione di acquirenti degli alloggi ha chiesto la nomina di un Commissario ad acta che si sostituisse al Comune concedente le aree per dichiarare la decadenza – per violazione di

espresse clausole contrattuali - di tutte le convenzioni (e la conseguente risoluzione degli atti di cessione delle aree) con la Società di costruzioni, dichiarata fallita nel 1995, dopo essere subentrata ad altra Società (pure essa precedentemente fallita).

L'interesse degli acquirenti a far decadere le convenzioni (stipulate nel 1987) consisteva nel fatto che - in base agli artt. 35 e 37 della legge n. 865/71 - si sarebbe determinato l'automatico subingresso del Comune nei rapporti obbligatori derivanti da mutui ipotecari concessi dagli istituti di credito per il finanziamento delle costruzioni su aree PEEP.

In pratica, il Comune riassumeva la piena proprietà delle aree e delle costruzioni realizzate (previo pagamento del relativo valore), ma doveva provvedere a far fronte ai mutui accesi con gli Istituti di credito.

La problematica è al momento in fase di approfondimento, avendo le parti condiviso l'opportunità di un'azione di mediazione e di proposta del Difensore civico, per uscire da una situazione che crea crescente preoccupazione e allarme, per l'incombente rischio di azioni esecutive da parte degli istituti bancari.

Un'operazione non di poco conto, per l'intreccio di rapporti tra costruttore ed acquirenti, per la gravosità dell'impegno finanziario a carico del Comune, per le difficoltà legate allo stato fallimentare della Società, per il rischio di impugnativa di una revoca assunta a tanta distanza di tempo dal verificarsi dei presupposti.

Elementi questi che hanno formato oggetto di intensa interlocuzione con gli organi e gli uffici del Comune e di numerosi incontri avuti dallo scrivente con tutte le parti interessate.

E ciò nell'intento soprattutto di dare un contributo di idee su una problematica obiettivamente difficile e intricata, ed in considerazione del fatto che la via del controllo sostitutivo (invocata dall'Associazione, di fronte al rifiuto dell'Amministrazione comunale ad assumere i provvedimenti di decadenza) è apparsa al Difensore civico non percorribile; in ragione del fatto che l'effetto decadenziale delle convenzioni non deriva, in modo immediato, dalla citata legge n. 865/71, bensì dall'atto negoziale stipulato tra il Comune e la Società di costruzioni.

Tesi questa che - nonostante il diverso avviso dei rappresentanti dell'Associazione - sembra raccogliere il consenso anche del Ministero dei LL.PP. (consultato per le vie brevi).

La vicenda sembra comunque registrare alcuni interessanti sviluppi, a seguito di un'inattesa dichiarazione di disponibilità del Sindaco (favorevolmente accolta dai rappresentanti dell'Associazione degli acquirenti) ad esaminare favorevolmente l'ipotesi di far luogo alla dichiarazione di decadenza delle convenzioni.

Come dire, se son rose fioriranno.

Da parte sua, il Difensore civico continuerà a svolgere un'azione di sollecitazione e di proposta, che ha già portato a chiarire molti punti oscuri e controversi di una vicenda attraversata da troppi ritardi, incertezze e contraddizioni che, col passare del tempo, finiscono per aggravare una situazione di per sé già pesante e preoccupante.

6.12. TRASPORTI

Sul versante dei trasporti, le occasioni di intervento non sono state molte ed, in genere, hanno riguardato istanze di comitati di cittadini o di amministrazioni comunali, preoccupati per la soppressione di corse di autobus o per i disagi arrecati alle popolazioni dei centri montani nel dover raggiungere i luoghi di scuola e di lavoro o nuove localizzazioni di strutture e presidi ospedalieri o sanitari.

Oggetto di attenzione è stato anche l'adeguamento della normativa in materia di agevolazioni sui servizi di linea del trasporto pubblico locale a favore di alcune categorie di invalidi (in particolare, invalidi per servizio), a seguito del rinvio del Governo della legge di modifica e integrazione della L.R. n. 114/98.

**6.12.1. Bandi per attività di noleggio da rimessa con
conducente - Illegittimi i bandi che escludono i
non residenti**

Il problema della incompatibilità dei regolamenti comunali sull'attività di noleggio da rimessa con conducente con le norme comunitarie è venuto alla luce a seguito di un esposto del titolare di una Società di trasporto, al quale l'Amministrazione comunale non intendeva rilasciare la licenza, nonostante egli fosse risultato vincitore (sulla base di un bando emanato a fine '98) e più volte avesse sollecitato il Comune in tal senso.

Di qui l'istanza al Difensore civico perché nominasse un commissario ad acta che si sostituisse al Comune nel rilascio della licenza.

L'Ufficio esperiva gli opportuni accertamenti presso il Comune e la Regione, ma perveniva alla conclusione che in effetti quel bando era illegittimo, nella parte in cui limitava l'accesso alla gara ai vettori residenti nella Provincia e non lo consentiva invece anche a quelli residenti in qualsiasi Stato dell'Unione Europea (così come

chiaramente indicato nel Regolamento CE n. 12/98, approvato dal Consiglio dell'Unione Europea l'11.12.97).

Anche la competente struttura dell'Assessorato regionale - che, in un primo tempo, si era espressa nel senso della legittimità della graduatoria approvata - ritornava sull'argomento con un'opportuna circolare esplicativa (con cui invitava i Comuni ad agire in via di autotutela al fine di adeguare i propri regolamenti, e gli eventuali bandi di concorso, alle disposizioni comunitarie).

Nonostante il lungo lasso di tempo trascorso dalla conclusione della procedura concorsuale, lo scrivente riteneva corretto che il Comune interessato annullasse d'ufficio il bando di concorso, le cui norme risultavano in evidente contrasto con quelle del regolamento CE.

6.13. TURISMO

Poco numerose sono state le pratiche riguardanti il settore turismo.

Queste alcune delle questioni trattate:

- il ritardo nel pagamento dei contributi relativi al programma FERS (per i quali si è sollecitato il Dirigente del Servizio competente a riscrivere in bilancio i fondi caduti in perenzione);
- una complessa vicenda di annullamento di una concessione del demanio marittimo, oggetto di un lungo contenzioso giurisdizionale;
- un esposto di cittadini che lamentavano la quasi totale eliminazione delle spiagge libere, a vantaggio di concessioni rilasciate a titolari di alberghi, che sarebbero state sovradimensionate (è stato però accertato che le concessioni erano in linea con le ultime disposizioni in materia, introdotte dalla L.R. n. 63/98).

Restano peraltro aperti, in questo settore, i problemi legati alla fase transitoria di attuazione della L.R. n. 141/97 e alla

mancata definizione dei Piani spiaggia, a livello comunale e regionale, con conseguente congelamento delle richieste di nuove concessioni demaniali.

A ciò si aggiunga l'intricata e delicata questione della discussa imposta regionale sulle concessioni demaniali (per la quale si rimanda al capitolo "Affari finanziari").

6.14. URBANISTICA E PARCHI**6.14.1. Un contenzioso tra Comune e Provincia sulle modalità di autoapprovazione degli strumenti urbanistici comunali.**

La nuova disciplina dell'iter di approvazione degli strumenti urbanistici comunali - contenuta nell'art.43 della L.R. 11/99 e ridefinita, in via transitoria, da una leggina del marzo 2000 (n.26/2000) - rischia di innescare un pericoloso contenzioso tra Comuni e Province, se non vengono stabilite al più presto procedure che regolino l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali, per effetto della predetta L.R. n. 11.

Del problema è stato investito il Difensore civico, al quale si sono rivolti i consiglieri di minoranza di un Comune che contestavano la legittimità dell'iter di autorizzazione di una variante al P.R.G. in quanto mancante della sottoscrizione di un "protocollo di intesa" con la Provincia, previsto dalle N.T.A. del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTP).

La questione si è presentata assai complessa poiché, nel ridefinire l'assetto delle competenze istituzionali in materia urbanistica - consentendo ai Comuni di approvare direttamente i propri strumenti urbanistici - il ridetto art. 43 ha stabilito che l'esercizio del potere di "auto-approvazione" è subordinato all'approvazione del rispettivo PTP e che, in sede di emanazione delle norme procedurali di cui al precedente art.9, sarebbero state introdotte forme di consultazione e di indirizzo preventivi tra i Comuni e le amministrazioni interessate e, comunque, con la Provincia competente per territorio.

Evidentemente, se tempestivamente e adeguatamente implementato, il nuovo modello organizzativo avrebbe dovuto svolgere un ruolo di naturale contrappeso alla sottrazione alla Provincia della funzione approvativa e, soprattutto, avrebbe dovuto garantire un raccordo funzionale tra le due Istituzioni, sia per orientare le scelte urbanistiche a livello comunale, sia per evitare che queste si svolgessero in contrasto con la pianificazione territoriale sovraordinata.

Senonchè, in assenza delle predette norme di semplificazione (cui spettava anche chiarire i rapporti con le Norme tecniche del PTP), è intervenuta la L.R. n. 26/2000, che ha anticipato l'operatività del regime dell'auto-approvazione, in presenza del PTP solo adottato e a condizione che il Consiglio comunale accerti il non contrasto dello strumento urbanistico comunale con gli "indirizzi generali" dello stesso Piano.

La Provincia, da parte sua, sosteneva che la nuova disciplina urbanistica non aveva inciso sulle procedure di adozione della variante al PRG, stabilite dal Piano territoriale di coordinamento.

Di diverso avviso invece il Comune, che riteneva non più procedibile la fase dell'intesa preventiva con la Provincia, riservandosi di fare un'unica conferenza di servizi, dopo la riadozione definitiva della Variante.

Il Difensore civico faceva peraltro rilevare che era interesse di entrambe le Amministrazioni - ma soprattutto di quella comunale - stabilire, prima possibile, un tavolo di consultazione e di collaborazione, per individuare insieme gli spazi ed i limiti entro i quali poteva realisticamente svolgersi l'autonomia comunale nella

pianificazione del proprio territorio, evitando che eventuali dissensi esplodessero solo dopo l'adozione definitiva della Variante e consentendo invece che le osservazioni dei privati si dirigessero verso un elaborato già condiviso (almeno nelle sue linee generali) dai due soggetti titolari del potere di pianificazione.

Non va infatti dimenticato che, al di là della diretta attribuzione alla sfera comunale della funzione di auto-approvazione, la Provincia mantiene pur sempre il potere (riconosciute dall'art. 20, comma 5 del D.Lgs. n. 267/2000) di accertare la compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale dei Comuni con le previsioni del Piano territoriale di coordinamento.

Ciò ha indotto l'Ufficio a ritenere che, anche in questa confusa fase transitoria, il confronto tra Comune e Provincia dovesse articolarsi in due distinti momenti: l'uno preventivo, l'altro successivo all'adozione definitiva dello strumento di pianificazione.

Non è stata invece condivisa - in quanto priva di qualsiasi fondamento testuale o logico - la tesi sostenuta dal Settore urbanistica della Provincia, secondo il quale le procedure

innovative delle LL.RR. 11/99 e 26/200 avrebbero carattere facoltativo e non "prescrittivo", lasciando al Comune la facoltà di scegliere la vecchia procedura di approvazione (ex art. 11 della L.R. n. 18/83), anziché quella della successiva disciplina.

6.14.2. L'annullamento delle concessioni edilizie.

Finalmente una norma d'interpretazione

E' giunta opportuna - dopo alcuni interventi del Difensore civico, che aveva richiamato l'esigenza di far chiarezza in via legislativa - una leggina di interpretazione autentica (L.R. 2.12.2000 n. 114) con cui si precisa che tra le funzioni di vigilanza e controllo delle attività urbanistico-edilizie delegate alle Province sono ricomprese anche quelle relative all'annullamento delle concessioni edilizie illegittime, di cui all'art. 27 della legge n. 1150 del 1942.

Per la verità, l'Assessorato regionale competente - sulla base di un parere reso, a stretta maggioranza, dal CRTA - aveva sostenuto, in passato, che tale potere-dovere repressivo doveva considerarsi connesso e strumentale all'esercizio della funzione di

vigilanza e controllo; ma la tesi non aveva convinto il Difensore civico (e poi anche alcune Amministrazioni provinciali, che si rifiutavano di intervenire in materia), trattandosi di un potere di carattere eccezionale ed atipico, che non poteva essere ricondotto alla generica formulazione della delega a livello provinciale, disposta dall'art. 8 della L.R. n. 52/89; se non altro perché quest'ultima norma prevede una sequenza procedimentale che contempla una fase di verifica dell'attività edilizio-urbanistica sul territorio, alla quale fa poi seguito quella (esattamente scandita nei tempi e nelle forme) di eventuali provvedimenti sanzionatori.

A seguito della norma d'interpretazione, l'Ufficio ha indirizzato ai responsabili delle competenti strutture urbanistiche provinciali l'invito ad esaminare varie richieste di annullamento straordinario, che le Amministrazioni provinciali avevano accantonato per asserita incompetenza.

Sta di fatto che, in quasi trent'anni di esperienza regionale, non sembra affatto che lo speciale istituto dell'annullamento ex art. 27 della L. 1150 abbia avuto un concreto momento di attuazione; tanto più che - con qualche variante nei tempi e nei modi - detto

intervento repressivo si colloca in termini di completamento (e non di alternatività) rispetto al più generale potere-dovere di autotutela che spetta al Comune, in presenza di concessioni edilizie illegittime.

6.14.3. Sulla durata dei vincoli di P.R.G. preordinati all'espropriazione o di inedificabilità.

E' stata oggetto di attenzione da parte dell'Ufficio la questione dei vincoli posti dal Piano regolatore generale su determinati beni - che comportino l'inedificabilità o la destinazione ad espropriazione - quando, entro i 5 anni successivi, vengano approvati i piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati.

Lo scrivente ha ricordato che, in questi casi, i vincoli perdono efficacia, in base all'art.2 comma 1 della legge n. 1187/68; ma ha anche precisato che il venir meno delle restrizioni non comporta l'edificabilità dei suoli privati, bensì l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 4 della Legge 10/77 e dall'art. 89 della L.R. 18/83 a tenore della quale sono ammessi esclusivamente gli interventi previsti dall'art.4, ultimo comma, lett. a) e b) della stessa Legge n.

10/77 (interventi di tutela e trasformazione di suoli agricoli, opere di restauro, risanamento ecc...; ristrutturazione edilizia su singole unità immobiliari con destinazione residenziale attuale o che mirino a mutare la funzione dell'unità immobiliare in residenziale da altra funzione).

**6.14.4. Accorpamento delle Riserve regionali naturali
nei Parchi - Inattuata la legge regionale**

Continuano a sopravvivere - nonostante due leggi regionali ne abbiano previsto l'estinzione - alcune Riserve regionali, il cui territorio rientra in quello di Parchi naturali.

La questione è stata sollevata dal Difensore civico presso la competente Direzione territorio e beni ambientali della Giunta regionale, alla quale è stato ricordato che l'art. 21 della L.R. n. 38/96 ha disposto che le Riserve ricadenti nei Parchi vengano accorpate ad essi, pur assicurando il proseguimento di tutte le attività e di tutti i rapporti in essere fino all'entrata in vigore del Piano parco.

E' poi intervenuta una successiva legge regionale (n. 17 del 24.3.99) che ha espressamente disposto l'abrogazione di tutte le leggi istitutive delle predette Riserve.

Nonostante però fosse venuta meno la base normativa per la persistenza in vita delle Riserve, la predetta Direzione continua a ritenere che esse possano ancora operare "in regime di prorogatio", al fine di continuare la gestione fino alla conclusione dei rapporti avviati ed in attesa della sottoscrizione dell'apposito protocollo di intesa tra la Regione e gli Enti Parco (che dovrebbe disciplinare la fase di passaggio dei beni e del personale).

Tesi questa affatto condivisibile, visto che nessuna norma prevede la singolare forma di "prorogatio" di strutture di cui è stata decretata la soppressione e considerato che i rapporti, attivi e passivi, facenti capo alla Riserva transitano automaticamente nella sfera di competenza dell'Ente parco.

D'altronde la prosecuzione delle attività in corso di svolgimento si sostanziano, in genere, nella conclusione di modesti programmi di intervento sul territorio, finanziati dalla Regione; il che non giustifica certo l'ultrattività di organi la cui permanenza in

carica non si concilia neppure con i tempi della c.d. "prorogatio di fatto".

6.14.5. Controversia Comune/Società immobiliare per la realizzazione di un piano di lottizzazione.

Non erano bastate 10 sentenze (di TAR, Consiglio di Stato, Commissario Usi civici, Corte di Appello - Sez. Usi Civici di Roma, Corte Costituzionale) per dirimere un contenzioso che, da più di trenta anni, opponeva un Comune dell'Alto Sangro ad una Società che non riusciva a realizzare un complesso residenziale.

La questione sembra ora avviata sul binario di un pacifico componimento, dopo un incontro chiarificatore promosso dal Difensore civico con il Sindaco, i tecnici del Comune e l'Amministratore delegato della Società.

6.15. VARIE

Si tratta di una categoria residuale nella quale sono state ricomprese molte richieste di difficile collocazione all'interno delle altre materie.

Le casistiche più numerose sono comunque quelle che attengono alla vita e al funzionamento degli organi degli enti locali, alle prerogative dei consiglieri comunali (limiti al diritto di accesso, violazioni di norme procedurali, ecc), a quesiti interpretativi di norme, all'applicazione del nuovo Testo Unico sulle autonomie locali.

Questi, in via esemplificativa, alcuni degli argomenti trattati.

**6.15.1. Ai componenti esterni di Commissioni comunali
spetta il gettone di presenza previsto per i
consiglieri comunali**

La problematica si è posta a seguito di una richiesta di intervento fatta al Difensore civico da un esperto, chiamato a far parte della Commissione per la prevenzione dei rischi da valanga,

istituita con una delibera di Giunta comunale nella quale si prevedeva il solo rimborso spese vive ai singoli componenti.

Il Commissario reclamava invece dal Comune il pagamento delle prestazioni professionali rese in seno all'organismo tecnico, pur in assenza di specificazioni nella delibera di incarico.

L'Ufficio, nel prendere atto della carente formulazione della delibera giuntale e dell'atto di conferimento dell'incarico, non ravvisava però i presupposti per il pagamento di prestazioni da liquidare in base alle tariffe professionali, avendo l'interessato accettato di far parte di una Commissione comunale regolata dalle norme interne al Comune stesso; nel contempo, però, esprimeva il convincimento che la questione andasse ricondotta, per le implicite analogie, alle norme di carattere generale sulle commissioni "previste per legge" (art. 10, c. 3 e art. 11, c. 3° legge 816/85, nonché parere C.d.S. del 14.11.1986, n. 1870).

In base a tale disciplina infatti, ai componenti le Commissioni - salvo diversa statuizione da parte dei competenti organi dell'Ente per i componenti esterni all'Amministrazione - spetta lo stesso gettone di presenza previsto per i consiglieri comunali.

Nel caso di specie pertanto, oltre al rimborso delle spese vive, sarebbe dovuta spettare quantomeno la stessa indennità di presenza prevista per i componenti delle altre Commissioni comunali.

6.15.2. Il consigliere comunale non può accedere liberamente al registro protocollo

Il registro di protocollo è accessibile al consigliere comunale solo per ragioni strettamente legate al mandato.

Il particolare regime riservato (dalla legge, dallo statuto e dal regolamento) al consigliere comunale per avere accesso ai documenti amministrativi ed ottenere notizie dagli uffici del Comune non può ritenersi illimitato.

Nel caso del registro del protocollo, il Difensore civico ha ricordato in più occasioni che la relativa consultazione non può intendersi consentita in modo illimitato (potendo il registro contenere anche oggetti e notizie di carattere riservato).

Di qui la necessità che il richiedente identifichi preventivamente gli oggetti e dimostri la loro connessione con la sua funzione elettiva.

6.15.3. In assenza di adeguamento statutario, è legittima la giunta comunale composta secondo la disciplina transitoria

E' la risposta data dal Difensore civico ad un consigliere comunale che segnalava una presunta situazione d'illegalità in cui si sarebbe trovata la giunta di un Comune, in quanto ancora operante nella composizione disposta dalla disciplina transitoria di cui all'art. 11, comma 8 della L. n. 265/99 (ora art. 47, comma 5, del T.U.E.L. n. 267/2000), senza che l'ente locale avesse provveduto ad adottare la normativa statutaria, in tema di composizione delle giunte, di adeguamento della disciplina a regime (prevista dal comma 7 del medesimo art. 11.)

Com'è noto, infatti, la richiamata normativa ha introdotto una disciplina a regime - che comporta un diverso sistema di calcolo del numero degli assessori, da determinarsi in sede statutaria,

ancorato al numero dei consiglieri prescritto per legge - e un regime transitorio (da applicarsi subito, nelle more delle scelte statutarie).

Quest'ultima disciplina transitoria - che opera fino all'adozione delle nuove norme statutarie - ha tuttavia carattere precettivo; per cui opera indipendentemente dalle modifiche statutarie, è di immediata attuazione e va a sostituire automaticamente il precedente sistema normativo in tema di composizione delle giunte.

Il che comporta l'impossibilità che si possa configurare una qualche forma di reviviscenza delle disposizioni previgenti, in caso di decorso infruttuoso del termine previsto per l'adeguamento statutorio.

Su tale posizione si è poi espressa anche la competente Prefettura, su conforme parere del Ministero dell'Interno.

6.15.4. La seduta sciolta per mancanza del numero legale è equiparata alla seduta deserta

Il problema si è posto a seguito di un esposto di un consigliere di minoranza di un Comune, il cui Sindaco aveva riunito

l'assemblea in seconda convocazione dopo che, in prima seduta, era venuto a mancare il numero legale.

Il consigliere contestava la possibilità di procedere in seconda convocazione in quanto la prima era stata erroneamente dichiarata "deserta", anziché sciolta per il venir meno del numero legale.

Il Difensore civico non ha tuttavia potuto aderire alla tesi del ricorrente, sussistendo una consolidata dottrina ed un parere del Ministero dell'Interno che concordano sulla mancanza di una qualsiasi distinzione - ai fini della possibilità di convocare l'assemblea in seconda convocazione - tra le due fattispecie.

Sicché la questione si risolveva in una semplice improprietà terminologica.

6.15.5. Per la revisione di un processo chiesto l'intervento del Difensore civico

Dopo aver tentato inutilmente dalla giustizia italiana di ottenere la prova del DNA - ai fini della riapertura del processo per l'omicidio di due ragazze, avvenuto in Abruzzo - ha pensato di rivolgersi al Difensore civico un detenuto (già condannato per quei

tragici fatti) per chiedere un interessamento presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo perché ammettesse la predetta prova.

Pur esulando la questione dalla propria competenza istituzionale, l'Ufficio ha ritenuto opportuno coinvolgere nella richiesta sia il Mediatore Europeo sia la Corte Europea, perché fornissero ogni notizia utile a consentire al detenuto di formulare l'istanza ai giudici di Strasburgo, adempiendo così ad un suo dovere di carattere meramente umanitario.

Entrambi gli organismi europei hanno dato tempestivo seguito alla segnalazione ed hanno precisato le competenze della Corte, nonché i termini e le modalità per potersi avvalere della sua giurisdizione.

6.15.6. Strutture consortili e aziende speciali.

Un ruolo non secondario ha svolto il Difensore civico nel variegato e confuso panorama dei "consorzi" e delle "aziende speciali", dove sembrano annidarsi consistenti aree di irregolarità, che investono soprattutto profili organizzativi e istituzionali.

All'origine di tale situazione confusa si ritrova spesso l'ambigua formulazione delle disposizioni contenute nella L.R. n. 26/93, che hanno dato un'impropria attuazione alle norme generali a suo tempo dettate dall'art. 25 della legge n. 142/90, e comunque, non sono state mai oggetto di adeguamento alle innovazioni successivamente introdotte nell'ordinamento generale delle autonomie locali.

La questione è stata più volte sollevata dallo scrivente in sede di riunione con l'Assessore regionale agli enti locali e con i Comitati regionali di controllo, con i quali è stata condivisa l'esigenza di porre mano ad una profonda rivisitazione della normativa regionale, anche alla luce del mutamento, in corso, del quadro costituzionale.

6.15.7. Non si possono costituire più consorzi per la gestione dello stesso servizio

Una decina di Comuni, dopo aver aderito ad un Consorzio più ampio, avevano poi promosso la costituzione di altro Consorzio, violando così l'art. 25 della Legge n. 142/90, che vieta ai Comuni di

far parte contemporaneamente di più consorzi che gestiscono lo stesso servizio.

Si aggiunga che la gestione del servizio veniva svolta a mezzo di apposita Società per azioni.

Anche in questo caso, l'intervento del Difensore civico ha indotto i Comuni interessati a recedere da uno degli organismi consortili.

In tale contesto, lo scrivente ha tenuto a ribadire che, a suo avviso, l'affidamento ad una S.p.A. della gestione di un servizio (non marginale) non è compatibile con la permanenza, in capo al Consorzio, delle caratteristiche di "azienda speciale" esercente attività imprenditoriale; visto che lo spogliarsi del momento gestionale fa venire meno la natura imprenditoriale dell'Ente (che riassume pertanto le caratteristiche tipiche del "consorzio di funzioni").

**6.15.8. Istituzioni Pubbliche di Assistenza e
Beneficenza - Un settore da riordinare**

All'attenzione dell'Ufficio sono venute anche situazioni di grave crisi istituzionale in cui versano alcune IPAB regionali.

In alcuni casi di grave crisi economico - finanziaria e di cessazione dell'attività istituzionale, lo scrivente ha richiamato l'attenzione sulle disposizioni della L.R. n. 110/98, che prevede, in tali circostanze, il procedimento di estinzione dell'Istituzione.

Per una di esse - che aveva licenziato il personale, negando loro perfino il diritto all'indennità di fine servizio - lo scrivente è intervenuto ripetutamente chiedendo, in primo luogo, alla Regione di sostituire il Commissario straordinario, scaduto da oltre un anno e mezzo.

De Agostini Professionale - LEGGI D'ITALIA (testo vigente)

ALL. 1)

Aggiornamento alla GU 02/01/2001

100. COMUNI E PROVINCE

A) Disposizioni fondamentali e di carattere generale

D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (1).

Articolo 136

Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori.

1. Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario *ad acta* provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 28 settembre 2000, n. 227, S.O.

ALL. 2)

De Agostini Professionale - LEGGI D'ITALIA
Aggiornamento alla G.U. 02/01/2001

L. 7 agosto 1990, n. 241 (1).

Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

¶

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192.

Art. 25.

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.
4. **Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'articolo 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5 del presente articolo, ovvero chiedere, nello stesso termine, al difensore civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico (7/d).**
5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini.
6. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.

(7/d) Comma così sostituito dall'art. 15, L. 24 novembre 2000, n. 340.

ALL. 3)

**Emendamento non accolto alla L. 24 novembre 2000, n. 340 recante:
"Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di
procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999"**

Art. 13 bis

(Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome)

L'art. 16 della L. 15.5.1997 n. 127 è così sostituito:

1. I Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore Civico Nazionale, le medesime funzioni loro attribuite dai rispettivi ordinamenti anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche sia dello Stato che delle Aziende Statali e dei Concessionari dei Pubblici servizi, secondo gli ambiti territoriali di rispettiva competenza con esclusione di quelle che esercitano attività giurisdizionali, di difesa e di sicurezza pubblica, nonché nei confronti degli Enti Locali che non abbiano nominato il proprio difensore civico.
2. Le Regioni e le Province Autonome, che non hanno istituito il Difensore Civico vi provvedono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto anche dei principi desumibili dal presente articolo.
3. Al Difensore Civico delle Regioni, delle Province Autonome, delle Province e delle Città Metropolitane può essere rivolta istanza affinché su atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale eserciti un'azione di mediazione o, su consenso delle parti, un giudizio secondo equità, anche al fine di ridurre il contenzioso presso gli organi giurisdizionali.
4. Nel caso di cui al comma 3 l'istanza deve essere presentata dal soggetto interessato, ad uno dei Difensori Civici di cui al comma precedente, prima che sia decorso il termine previsto per l'impugnazione in sede giurisdizionale dell'atto.
5. L'Ufficio del Difensore Civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'Amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti individuabili sulla base dell'atto impugnato e nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli, e convoca il rappresentante dell'Amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'eventuale accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è verbalizzato dal Difensore Civico ed è immediatamente esecutivo.
6. Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al Difensore Civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al Difensore Civico e, comunque, per un termine massimo di tre mesi.
7. In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al Difensore Civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al Difensore Civico, ai sensi del comma 1 del presente articolo.
8. I Difensori Civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

ALL.4)

IL DIFENSORE CIVICO NEGLI STATUTI DELLE NUOVE REGIONI

Proposte del coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Con queste proposte, offerte alla riflessione di tutti coloro che avranno parte nella definizione dei nuovi statuti regionali, il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano intende dare il proprio specifico contributo all'impulso riformatore che caratterizza sul piano regionale l'attuale fase di modernizzazione della Repubblica delle autonomie.

1. Premessa: un contributo specifico dai difensori civici

Il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano svolge sin dalla sua costituzione (1995) una costante funzione di stimolo nei confronti delle diverse sedi istituzionali a favore dell'affermazione, dello sviluppo e del consolidamento della difesa civica nell'ordinamento della Repubblica.

Tale azione si è espressa con particolare impegno in occasione dei lavori della commissione parlamentare per le riforme costituzionali (radicamento costituzionale dell'istituto del difensore civico) e nel corso dell'iter parlamentare della proposta di legge in materia di difesa civica (AC n. 619).

Sui due suddetti temi il coordinamento ha altresì svolto un'azione di sensibilizzazione rivolta sia alle singole Regioni, sia alle loro espressioni interregionali.

Il frutto più significativo di questa opera è stata l'approvazione dell'art. 16 della l. n. 127/1997 che ha esteso alle amministrazioni periferiche dello stato, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale, la competenza d'intervento dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'avvio della settima legislatura nelle Regioni a statuto ordinario assume particolare rilevanza per il futuro dell'istituto del difensore civico.

La revisione degli statuti voluta dall'art. 123 Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 1/1999 dà infatti l'opportunità di approfondire e aggiornare le ragioni di un rinnovato radicamento statutario di questo moderno istituto di tutela dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino.

Il coordinamento e ciascun difensore civico regionale sono impegnati perciò a svolgere in questa fase non solo una funzione di indicazione e orientamento come in passato, ma sono disponibili ad essere coinvolti, come protagonisti della difesa civica regionale, nella messa a punto delle disposizioni statutarie in materia.

Ai Consigli regionali si offre così l'opportunità di avvalersi dell'esperienza di esercizio della funzione per ottimizzarne la definizione ordinamentale e la collocazione istituzionale nel nuovo impianto statutario.

Le proposte del coordinamento hanno come formali destinatarie le Regioni a statuto ordinario alle quali si rivolge l'art. 123 Cost. E' tuttavia auspicabile un effetto riflesso sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome di Trento e Bolzano con beneficio generalizzato su tutto il territorio nazionale.

2. Un'occasione straordinaria: nuovi statuti per nuove Regioni

Al di là delle innovazioni recate dal nuovo art. 123 Cost. nell'iter di approvazione degli statuti, l'occasione è straordinaria in quanto le precedenti disposizioni dell'art. 123 Cost. prevedevano che "lo statuto ... stabilisce le **norme relative all'organizzazione interna della Regione**", mentre le nuove prevedono che "lo statuto ... determina la **forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento**".

Con l'espressione "forma di governo" (espressione che entra per la prima volta nella costituzione) si circoscrive un oggetto delimitato, che può forse offrire spunti per un'autonoma analisi rispetto all'altro oggetto, "i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". Questa autonomia dei due oggetti è tuttavia relativa.

Si deve considerare infatti che l'espressione "forma di governo" obbliga non solo a definire i rapporti tra gli "organi di governo" in senso stretto - intesi cioè come "esecutivo" (Giunta) e come Presidente della Giunta - e l'altro organo regionale di rilievo costituzionale (il Consiglio), ma obbliga anche a disciplinare i rapporti

di tutti questi con il "sistema esterno", sia istituzionale (quello cioè costituito dagli altri soggetti istituzionali) sia comunitario (quello cioè costituito dai cittadini e dalle loro espressioni associative e collettive, quale che sia la loro valenza considerata: economica, sociale, culturale, ecc ...).

Proprio in questo ultimo ambito di interrelazioni, quello delle interrelazioni tra "sistema interno" e sistema esterno (istituzionale e comunitario), si individua uno spazio nel quale fondare le ragioni di una presenza dell'istituto del difensore civico nello statuto.

Il difensore civico si configura così nella sua natura propria di istituto che dà effettività e certezza all'esercizio del diritto di tutela, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, riconosciuto agli interlocutori esterni del "sistema Regione" e che, solo in conseguenza di ciò, può essere anche qualificato come meccanismo che favorisce la fluidità procedimentale nell'azione amministrativa.

L'ampliamento degli spazi di autodeterminazione regionale nel qualificare l'istituto del difensore civico che risulta da questo approccio è evidente. Ed ha rilevanza sia nel qualificare l'esercizio dei diritti della persona e la loro effettività, sia nel qualificare in senso compiutamente democratico il profilo e le performances delle istituzioni rappresentative e delle relative strutture.

3. Le norme statutarie sul difensore civico sono necessarie

Alcune Regioni sin dal loro sorgere colsero l'opportunità di dare un radicamento statutario all'istituto del difensore civico. I tre decenni ormai trascorsi da quella stagione suggeriscono tuttavia l'utilità di una riflessione aggiornata, che tenga cioè conto dell'evoluzione nel frattempo verificatasi in sede di analisi scientifica, di dibattito istituzionale, di definizione legislativa (statale e regionale), nel nostro e negli altri Paesi.

La qualificazione delle norme statutarie sul difensore civico come **norme necessarie** deriva sia dalla **natura** dell'istituto sia dal **fine** che le norme statutarie si propongono.

Superata nel nostro Paese la fase fondativa dell'istituto, l'esperienza maturata consente di connotarlo in termini di **funzione necessaria** in quanto la funzione che il difensore civico assolve non è assolta e non può essere assolta da altro organo (**esclusività della funzione**). Dalla specificità della missione deriva infatti la necessità dell'istituto.

Il difensore civico è un istituto necessario perché ci sono problemi e questioni che angustiano gli interlocutori delle istituzioni alla cui soluzione non si perviene, di fatto, percorrendo le vie del dialogo tra società e politica, tra società e burocrazia, tra società e sistema giudiziario.

Non nel dialogo società-politica, perché nel rapporto società-politica il cittadino

è inevitabilmente indotto a qualificarsi come "parte" (politica) anche per soddisfare esigenze che ha diritto di soddisfare non facendo leva su una dichiarazione di schieramento, ma puntando esclusivamente sulle sue qualità di cittadino e di persona.

Non nel dialogo società-burocrazia, perché nel rapporto società-burocrazia il cittadino è generalmente più debole del suo interlocutore sotto il profilo tecnico (conoscenza e maneggio delle norme, delle procedure, dei meccanismi) e perché qualsivoglia apparato è tendenzialmente più forte rispetto al singolo individuo.

Non nel dialogo società-sistema giudiziario, perché le risposte della sede giurisdizionale sono strutturalmente collocate a valle delle decisioni assunte dagli apparati amministrativi, quando cioè le decisioni si sono ormai configurate in atti e provvedimenti, mentre gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni devono poter esercitare il diritto di partecipazione lungo lo snodarsi di tutto il procedimento, sin dal suo inizio.

Il difensore civico così inteso è un meccanismo necessario anche perché la sua azione favorisce la crescita della qualità democratica del rapporto tra cittadini ed istituzioni. Infatti, ponendosi con competenza a fianco della parte più debole, il difensore civico contribuisce a restituire centralità sostanziale alla persona e al cittadino quando sono interlocutori del sistema istituzionale.

Anche il fine che si propongono le norme statutarie induce a qualificarle come norme necessarie. Il loro fine infatti è quello di favorire il consolidamento di un'accezione dell'istituto tendenzialmente univoca, almeno a livello regionale, in concomitanza con la nuova consistenza istituzionale che le Regioni assumono nell'assetto costituzionale della Repubblica attraverso l'attuazione della legge costituzionale n. 1/1999.

4. I contenuti delle norme statutarie in materia di difensore civico

Le disposizioni statutarie sul difensore civico devono essere essenziali, tipizzanti e orientative della legislazione ordinaria che le completa.

L'essenzialità obbliga a delimitare la materia trattata in sede statutaria circoscrivendola esclusivamente agli elementi necessari.

L'istituto deve essere comunque tratteggiato nello statuto per gli aspetti connotativi delle sue proprietà tipiche; che lo caratterizzano cioè, distinguendolo.

Le norme statutarie, proprio per la loro essenzialità e per il loro scopo di tipizzazione, non possono esaurire tutte le esigenze di regolazione dell'istituto, e tuttavia devono orientare ciò che non è determinato direttamente dalle norme statutarie stesse.

Alla luce di tali criteri possono essere enucleati i seguenti contenuti che, riconosciuta la difesa civica regionale come funzione necessaria,

sostanziano le disposizioni statutarie sul difensore civico:

- a) va affermata l'istituzione del difensore civico mettendola in relazione alle sue finalità di tutela secondo criteri e procedure non giurisdizionali della dignità, dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anche mediante la promozione di comportamenti ispirati al buon andamento e all'imparzialità nell'azione amministrativa;*
- b) il difensore civico è Ufficio (istituto) indipendente;*
- c) il difensore civico è designato dal Consiglio regionale e allo stesso riferisce;*
- d) il difensore civico agisce in autonomia ed interviene su richiesta o di propria iniziativa;*
- e) destinatari degli interventi del difensore civico sono gli organi e le strutture competenti a porre rimedio alle illegittimità, iniquità e disfunzioni accertate dal difensore civico e a rimuoverne le cause.*

Se questa è la materia da disciplinare in sede statutaria, altri aspetti devono essere solo "lanciati" da disposizioni statutarie e lasciati alla disciplina della legge "ordinaria" che completa l'ordinamento dell'istituto.

La norma statutaria si limiterà in tal caso a individuare l'oggetto dei contenuti e a stabilire la finalizzazione che l'enunciato normativo ordinario dovrà statuire per detti contenuti.

Essi sono:

fi i requisiti e le modalità per la nomina, lo status, le risorse finanziarie e organizzative e i criteri che regolano l'esercizio della funzione del difensore civico per assicurarne l'indipendenza e l'efficacia.

5. La collocazione delle norme in materia di difensore civico nei nuovi statuti

Per individuare la corretta collocazione delle norme sul difensore civico nel testo dai nuovi statuti occorre rifarsi alle considerazioni di merito già svolte.

Gli statuti regionali originari sono ricchi di affermazioni generali e di principio sui diritti della persona e del cittadino.

Nei trent'anni trascorsi dalla loro formulazione si sono tuttavia evoluti fenomeni di grande rilevanza che hanno arricchito la dinamica sociale e istituzionale di aspetti nuovi (migrazioni, nuove povertà, diverso rapporto pubblico-privato, integrazione europea, riforme amministrative, ecc.). Tutto ciò stimola le istituzioni a dare più espresso rilievo alla tutela da un lato dei diritti umani, dall'altro lato alla tutela dei diritti delle persone quando si rapportano agli apparati pubblici.

In coerenza con l'ineludibile criterio di accompagnare sempre le affermazioni di principio con l'istituzione e la messa in esercizio degli strumenti che le trasformano in realtà effettuale, gli statuti regionali devono collocare le norme

in materia di difensore civico nel contesto delle disposizioni in materia di tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Questo è il posizionamento più coerente con l'ispirazione dell'istituto che si è consolidata nell'esperienza internazionale e che ha alimentato anche l'esperienza delle Regioni italiane e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Mentre apparirebbe ormai impropria una collocazione nell'ambito dei titoli che trattano di "amministrazione", "controlli", "partecipazione". L'inserimento del difensore civico in uno di questi contesti indurrebbe infatti a favorire una lettura dell'istituto fuorviante ancor prima che parziale, sfuocandone l'identità sostanziale.

Il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ritiene che l'accoglimento di queste proposte, in coerenza con gli orientamenti in materia di difesa civica consolidatisi nelle sedi internazionali e negli organismi europei, ponga la difesa civica nelle nuove Regioni come parte essenziale di un ordinamento improntato alla effettività della buona amministrazione, che realizza il principio di sussidiarietà e promuove le autonomie locali.

Milano, 29 settembre 2000

IPOTESI DI NORMA STATUTARIA SULLA DIFESA CIVICA

1. E' istituito il difensore civico regionale preposto alla tutela dei diritti e degli interessi della persona nei confronti delle pubbliche amministrazioni secondo criteri e procedure non giurisdizionali anche mediante la promozione di comportamenti ispirati al buon andamento e alla imparzialità nell'azione amministrativa.
2. Il difensore civico è Ufficio indipendente nominato dal Consiglio regionale, a cui riferisce.
3. Il difensore civico agisce secondo criteri di autonomia ed interviene – su domanda o di propria iniziativa – affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio alle irregolarità, iniquità e disfunzioni accertate e ne rimuovano le cause.
4. La legge disciplina i requisiti e le modalità per la nomina, lo status, le risorse finanziarie e organizzative e i criteri che regolano l'esercizio della funzione del difensore civico, per assicurarne l'indipendenza e l'efficacia.

Milano, 29 settembre 2000

ALL. 5)

Proposta di L.R. "Modifiche e integrazioni alla L.R. 20 ottobre 1995 n. 126
"Istituzione del Difensore civico"

Art. 1

Alla L.R. 20 ottobre 1995, n. 126, come modificata dalle LL.RR. n. 64/96 e n. 45/98, sono apportate le seguenti ulteriori modifiche e integrazioni :

- Dopo l'art. 2 aggiungere i seguenti:

omissis

"Art. 2 ter (Riesame delle richieste di accesso ai documenti amministrativi)

1. Il Difensore civico provvede, ai sensi e per gli effetti dell'art. 15 della legge 24 novembre 2000 n. 340, al riesame delle richieste di accesso ai documenti amministrativi nei confronti della Regione e degli enti da essa dipendenti, delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi, che operino a livello regionale.

2. Ove la richiesta di riesame investa l'esercizio di funzioni proprie di un ente locale, la competenza al riesame di cui al comma 1 si intende riferita al Difensore civico locale, ove istituito.

3. In assenza di difensore civico locale, o in caso di funzioni attribuite o delegate dalla Regione all'ente locale, la competenza stessa è demandata al difensore civico regionale.

4. La richiesta di riesame deve essere fatta recapitare, a pena di decadenza, alla Sede centrale - o ad una delle Sedi decentrate dell'Ufficio del Difensore civico - a mezzo di raccomandata a.r., o può essere consegnata a mano alle predette Sedi entro 30 giorni dal termine in cui si

sia formato il rifiuto, espresso o tacito, o sia stato disposto il differimento dell'accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 6 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Fa fede il timbro di arrivo della raccomandata o la ricevuta di deposito rilasciata dall'Ufficio, in caso di consegna.

5. Il Difensore civico si pronuncia sulla richiesta di riesame entro 30 giorni dal ricevimento. Nel caso in cui il Difensore civico abbia disposto un'istruttoria, il predetto termine decorre dalla data fissata per gli adempimenti istruttori.

6. Qualora il Difensore civico ritenga legittimo il diniego o il differimento dell'accesso, lo comunica all'interessato con lettera raccomandata a.r. , ai fini della decorrenza del termine per l'eventuale ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/90. Ove invece ritenga illegittimo il diniego o il differimento dell'accesso, il Difensore civico lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana un provvedimento confermativo motivato entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, l'accesso si intende consentito.

Dell'intervenuta formazione del silenzio-assenso l'Ufficio del Difensore civico dà notizia al ricorrente.

- Dopo l'art. 5 sono aggiunti i seguenti:

"Art. 5 bis (controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali)

1. Ove non sia diversamente disposto dalla legge, il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali è esercitato dal Difensore civico regionale ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs 18 agosto 2000 n. 267.

2. Per gli atti di cui al comma 1 soggetti al controllo preventivo di legittimità, l'organo regionale di controllo provvede a diffidare l'ente inadempiente a compiere l'atto obbligatorio per legge entro un termine di regola non inferiore a trenta giorni. Trascorso infruttuosamente detto

termine, l'organo di controllo comunica al Difensore civico l'inadempienza, ai fini della nomina di un commissario ad acta.

3. In caso di mancata approvazione del bilancio di previsione, la nomina del commissario ad acta si intende attribuita all'organo di controllo, ai sensi dell'art. 141, comma 2 D. Lgs. n. 267/2000;

4. Per gli atti non soggetti a controllo, la diffida è effettuata direttamente dal Difensore civico, d'ufficio o sulla base delle segnalazioni pervenute.

5. Per atti obbligatori per legge si intendono quelli che l'ente è tenuto ad adottare entro termini espressamente stabiliti da norme legislative, statutarie o da regolamenti statali o regionali.

6. Per l'esercizio del controllo sostitutivo di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le norme di cui all'art. 28 della L.R. n. 24/93 e successive modifiche".

7. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche - ai sensi dell'art. 140 del D. Lgs. n. 267/2000 - ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.

ALL. 6)

ELENCO DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI IN ABRUZZO
(al 31.03.2001)

- Dr. Giovanni Masciocchi – Comune di Sulmona (in convenzione con la Regione ex art. 1 L.R. 45/98)
- Avv. Domenico Martinelli - Comune di Carsoli (Aq)
- Prof. Giuseppe Di Tommaso – Comune di Vittorito (Aq)
- Avv. Stefano Minto – Comune di Pescara
- Dott. Gaetano Marzuoli - Comune di Montesilvano (Pe)
- Avv. Antonello De Rosa – Comune di Cepagatti (Pe)
- Dott.ssa. Maria Pia Tarò – Comune di S. Omero (Te)
- Prof. Antonio Di Cesare – Comune di Ortona (Ch)
- Avv. Antonio Belfiglio – Comunità' Montana della Maielletta – Pennapiedimonte (Ch)

NB. Il presente elenco tiene conto dei nominativi dei difensori civici comunicati a questo Ufficio

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO
SEDI**

Difensore civico: Dr. Giovanni Masciocchi

Sede centrale:

L'Aquila - Consiglio regionale – Via Iacobucci, 4 – tel. 0862/644802

Sedi decentrate:

Pescara – Via Bovio, 425 (Sede collegamento Consiglio regionale) – tel. 085/7671-4711986

Chieti (c/o Centro servizi culturali) – Piazza S. Pio X n. 59 - Chieti Scalo - tel 0871/561049

Teramo (c/o Sezione provinciale Co.re.Co) – Via Ponte S. Giovanni, 3 – tel 0861/245343-240382

Sulmona (c/o Palazzo Comunale) – Via Mazzara, 20 – tel. 0864/242286

Numero verde: 800 238180