

## SOMMARIO

<b>PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
<b>L'ATTIVITA' DELL'UFFICIO NELL'ANNO 2014 .....</b>	<b>6</b>
1.1 I EDIZIONE DEL PROGETTO "IL DIFENSORE CIVICO ENTRA NELLE SCUOLE" .....	17
1.2 AGRICOLTURA .....	21
1.2.1 <i>A chi spetta risarcire i danni causati da animali selvatici?</i> .....	21
1.3 AFFARI FINANZIARI .....	24
1.3.1 <i>Il Difensore Civico interviene in merito al pagamento della TARES.....</i>	24
1.3.2 <i>E' legittima la richiesta di pagamento delle tasse automobilistiche in caso di successione ereditaria.....</i>	28
1.3.3 <i>E' illegittima la richiesta di versamento della tassa sui rifiuti solidi urbani sugli immobili inagibili.....</i>	28
1.4 DIRITTO ALLO STUDIO .....	32
1.4.1 <i>Rimodulazione tariffe per la frequenza dell'asilo nido .....</i>	32
1.4.2 <i>Mancato riconoscimento della necessaria assistenza ad una alunna diversamente abile</i> 32	
1.5 SISMA ANNO 2009 .....	35
1.5.1 <i>Efficacia dei preliminari di vendita stipulati prima del sisma, ma perfezionati dopo tale data.....</i>	35
1.5.2 <i>Il Difensore Civico interviene per il riconoscimento del contributo alla ricostruzione per i proprietari di case in costruzione che alla data del sisma avevano la residenza con il proprio nucleo familiare.....</i>	37
1.5.3 <i>Macerie ed eternit; interviene il Difensore Civico per la bonifica di aree confinanti con case abitate.....</i>	39
1.5.4 <i>Pagamento del canone per il Progetto CASE per famiglie con disagio sociale</i>	39
1.5.5 <i>Ricostruzione post- terremoto e rischio idrogeologico.....</i>	40
1.5.6 <i>Il Difensore Civico interviene nuovamente in ordine alla questione del riconoscimento del diritto all'erogazione del contributo per i proprietari di case in costruzione</i>	43
1.5.7 <i>Il Difensore Civico interviene in merito all'interpretazione della deliberazione adottata dal Consiglio Comunale ed avente ad oggetto l'applicazione di un canone di locazione a carico degli assegnatari del progetto CASE, MAP, Fondo Immobiliare ed Affitto Concordato, che alla data del sisma occupavano l'abitazione danneggiata a titolo personale di godimento.....</i>	47
1.5.8 <i>La questione delle bollette del Progetto CASE.....</i>	49
1.6 FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI	52
1.6.1 <i>E' illegittima l'esclusione da una procedura concorsuale per mancata sottoscrizione digitale della domanda presentata a mezzo di posta elettronica se non espressamente prevista dal bando di gara.....</i>	52
1.6.2 <i>Trattamento economico in regime di malattia prolungata .....</i>	54
1.6.3 <i>Revoca provvedimento di rigetto richiesta ASPI .....</i>	55
1.7 LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA .....	57
1.7.1 <i>E' illegittima la clausola contenuta in un contratto di fornitura che addebita all'utente le indennità di mora e le penalità in caso di ritardato pagamento della fattura per mancato ricevimento della stessa.....</i>	57
1.7.2 <i>Ripristino aree condominiali in alloggi ATER.....</i>	58
1.7.3 <i>Il canone di depurazione non è dovuto in assenza di depuratore .....</i>	59
1.7.4 <i>Mancata liquidazione indennità di esproprio.....</i>	61
1.7.5 <i>Il Difensore Civico interviene per problemi negli edifici scolastici.....</i>	61
1.7.6 <i>Il difensore civico riesce ad ottenere il pagamento dell'indennità di esproprio</i>	62
1.7.7 <i>Il Difensore Civico richiama un Ente d'ambito al rispetto di quanto contenuto nella propria Carta dei servizi .....</i>	63
1.7.8 <i>Infiltrazioni di acqua piovana .....</i>	64

1.8	IL CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DEGLI ENTI LOCALI .....	66
1.8.1	<i>Approvazione rendiconti.....</i>	66
1.9	DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI .....	69
1.9.1	<i>Il Difensore Civico interviene per chiarire la differenza tra accesso civico e accesso agli atti.....</i>	69
1.9.2	<i>L'istanza di accesso non deve essere intesa come un controllo generalizzato sull'attività amministrativa.....</i>	71
1.9.3	<i>L'accesso alle informazioni ambientali deve sempre essere consentito ....</i>	75
1.10	VARIE – AFFARI GENERALI – RAPPORTI ISTITUZIONALI.....	78
1.10.1	<i>Lavori di sfruttamento cava e mancato rispetto delle norme di tutela ambientale</i>	78
1.10.2	<i>Pubblicazione atti della Pubblica Amministrazione.....</i>	79
1.10.3	<i>Il silenzio assenso nell'ambito della procedura abilitativa semplificata (PAS)</i>	83

## PREMESSA

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

L'evento più significativo del 2014 nel contesto della difesa civica nazionale, è rappresentato dall'ordine del giorno n. 9/02681/127 presentato dall'On.le Bruno Tabacci il 04.11.2014 nella seduta n. 324, sul quale il Governo ha espresso parere favorevole.

Con tale ordine del giorno *la Camera*, dopo aver evidenziato come “ *i difensori civici già svolgono e possono implementare un servizio di gestione dei reclami avanzati dai cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni nel contempo accessibile e conveniente, promuovendo la buona amministrazione pubblica anche attraverso una responsabilizzazione delle strutture e dei loro responsabili*” impegna il Governo “ *ad affiancare le iniziative di riforma della giustizia civile con specifiche iniziative volte a valorizzare l'istituto della difesa civica come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni rafforzandone funzioni, poteri ed ambiti di cognizione, con particolare riferimento al ruolo di garanzia e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”.

Alla elaborazione ed alla presentazione di tale documento hanno contribuito l'impegno e la dedizione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome, attraverso l'impulso del suo Presidente, dott.ssa Lucia Franchini che ha in più occasioni evidenziato l'efficacia delle iniziative poste in

essere dai Difensori Civici Regionali nei territori di competenza a tutela dei diritti civili e sociali. In particolare, in un incontro istituzionale organizzato presso la Camera dei Deputati il 6 ottobre 2014, alla presenza dell'Ombudman Europeo e di alcuni parlamentari -tra i quali il presentatore del richiamato ordine del giorno- i difensori hanno auspicato la necessità di un loro maggiore coinvolgimento, da formalizzare legislativamente, nell'ambito di un processo riformatore generale della giustizia.

D'altra parte una omologazione giurisdizionale dei difensori civici in taluni contesti sociali e con competenze determinate, non costituirebbe un *quid novi*, atteso che già oggi hanno una funzione legislativamente prevista e definita "*paragiurisdizionale*" in materia di diniego di accesso agli atti amministrativi, in alternativa alla cognizione del TAR (artt.24 e 25 L. 241/1990).

Sotto altro aspetto va rilevato che è in corso di redazione, sempre su impulso del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici e sulla base delle sue indicazioni, un progetto di legge statale che stabilisca norme generali in materia di difesa civica, in conformità con gli artt. 3 e 97 della Costituzione ed in armonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e con gli indirizzi elaborati dall'ONU e dal Consiglio d'Europa.

La soddisfazione dei Difensori Civici Regionali per il riconoscimento di cui al richiamato ordine del giorno, che finalmente restituisce dignità e decoro ad una istituzione troppo spesso ignorata, al punto che alcune Regioni ne sono prive, non vale, tuttavia, a diminuire lo sconcerto suscitato dalle recenti riforme sulla giustizia che, lungi dal risolvere i problemi che la affliggono, ne aggravano i difetti attraverso incomprensibili meccanismi di retroguardia. Con riferimento, infatti, alla giustizia civile,

sono stati introdotti *“misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell’arretrato in materia di processo civile”*, come il ricorso all’arbitrato estemporaneo in pendenza di procedimenti già radicati o la c.d. negoziazione assistita obbligatoria che, con la giustificazione di deflazionare il carico giudiziario, in realtà allungano i tempi ed i costi del processo, come sta avvenendo per la media-conciliazione, istituto che ha già dato segni di sostanziale fallimento.

Quanto alla giustizia penale, invero, l’introduzione nel codice dalla *“non punibilità per particolare tenuità del fatto”*, peraltro anche con riferimento a reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, rappresenta un grave vulnus al principio di civiltà *“nullum crimen sine lege”*, potendo lo stesso fatto essere qualificato tenue o meno a seconda del foro o del magistrato procedente.

La presente premessa non può che concludersi con il ringraziamento al personale dell’Ufficio del Difensore civico, cui va il merito dei risultati raggiunti e degli obiettivi perseguiti.

Non si tratta di una rituale espressione di gratitudine ma di un riconoscimento sostanziale all’impegno profuso da ognuno dei collaboratori, nell’ambito delle rispettive competenze, per la valorizzazione e la crescita dell’istituzione.

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Avv. Nicola Antonio Sisti

## **L'ATTIVITA' DELL'UFFICIO NELL'ANNO 2014**

Nel 2014 l'Ufficio del Difensore Civico si è visto impegnato nel fornire risposte alle problematiche rappresentate dai cittadini dando suggerimenti e intervenendo, laddove possibile, anche a titolo di collaborazione istituzionale, presso le amministrazioni per una soluzione dei casi prospettati.

Nel corso dell'anno sono pervenute all'Ufficio circa 882 istanze d'intervento, da parte di cittadini, enti ed associazioni, con una crescita, di circa il 25% rispetto al 2013. L'incremento è sicuramente derivato da una maggiore conoscenza dello strumento della difesa civica sul territorio grazie ad una maggiore sensibilizzazione della cultura conciliativa operata dal Difensore Civico Regionale sia attraverso progetti obiettivi, sia attraverso il miglioramento e la semplificazione degli strumenti di comunicazione con i cittadini.

La maggioranza dei casi trattati sono stati risolti con l'adozione degli atti richiesti o con l'adempimento spontaneo da parte degli Enti contattati, solo la minoranza delle questioni, nonostante le sollecitazioni da parte dell'Ufficio, non è stata definita per mancato riscontro o inottemperanza da parte delle amministrazioni interessate.

Gli ambiti che hanno maggiormente coinvolto la difesa civica regionale sono stati la sanità, il settore dei servizi alla persona, il diritto allo studio, la previdenza sociale, l'ecologia ed ambiente l'assistenza pubblica, tasse e tributi, la giustizia, la partecipazione procedimentale ed il diritto di accesso, anche con riferimento all'accesso civico ed al dovere di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

In ambito sanitario, oltre all'intervento diretto da parte del Difensore Civico, ha registrato un considerevole incremento, soprattutto nella provincia di Teramo, l'attività di mediazione e conciliazione delle Commissioni Miste Conciliative, organismi, ricordiamo, presieduti dal Difensore Civico Regionale e istituiti presso le ASL, allo scopo di risolvere le disfunzioni delle strutture sanitarie e dei comportamenti incongrui degli operatori, segnalate dagli utenti o d'ufficio.

Sia in ambito sanitario che in altri ambiti, l'Ufficio ha fornito consulenza a cittadini stranieri trattando i casi rappresentati dagli istanti in collaborazione sia con gli uffici competenti in materia di immigrazione sia con gli uffici della Polizia di Stato.

In materia tributaria, decisivo si è rivelato il ruolo del Difensore Civico in ordine alla risoluzione della questione delle c.d. "cartelle pazze", sorta a seguito delle istanze pervenute da diversi contribuenti ed aventi ad oggetto la contestazione di cartelle esattoriali notificate da Equitalia.

Le richieste d'intervento hanno riguardato, non solo cartelle illegittimamente notificate, ma anche richieste di pagamento, comprensive di sanzioni e interessi, relative ad accertamenti basati su calcoli errati e a volte già annullati in autotutela dalle competenti amministrazioni con provvedimenti mai notificati ai soggetti interessati.

Grazie al tempestivo intervento dell'Ufficio, Equitalia si è immediatamente attivata comunicando lo sgravio delle predette cartelle ed il ricalcolo delle somme effettivamente dovute.

In materia di riesame del diniego all'accesso agli atti, nella quasi totalità dei casi istruiti dal Difensore Civico, le Amministrazioni coinvolte si sono adeguate alle decisioni assunte dall'Ufficio; ciò a conferma del fatto che il ricorso alla difesa civica in

materia di accesso costituisce, per il cittadino una valida alternativa al ricorso al TAR e per la pubblica amministrazione uno strumento deflattivo dei ricorsi giudiziari con conseguente notevole risparmio, per entrambi i soggetti coinvolti, sia in termini economici che temporali.

In crescente aumento rispetto agli anni precedenti sono state le richieste d'intervento relative alle vicende post-sisma; l'elevato numero di istanze pervenute ha spinto l'Ufficio a dedicare una particolare attenzione alla complessa e delicata vicenda che vede protagonisti i cittadini abruzzesi, attraverso incontri congiunti con gli organismi e gli enti deputati alla ricostruzione del territorio, al fine di chiarire, in un'ottica di collaborazione e di vicinanza al cittadino, le situazioni giuridiche determinate da norme generali e rese a volte di difficile applicazione a causa del sopravvenire di fattispecie concrete non previste o, comunque, di non facile previsione da parte del legislatore.

In quest'ottica il Difensore Civico, nell'ambito nelle proprie competenze ed a seguito delle rilevanti segnalazioni pervenute, sia da parte dei cittadini che da parte degli enti pubblici, si è fatto interprete della complessa normativa di riferimento fornendo, alle stesse amministrazioni, gli strumenti giuridici per definire le questioni più particolari.

La questione del riconoscimento del contributo per la riparazione delle case in costruzione, già oggetto di disamina lo scorso anno, ha trovato una parziale soluzione grazie alla collaborazione tra l'Ufficio del Difensore Civico e l'amministrazione comunale e soprattutto grazie all'attività di interpretazione giuridica della complessa disciplina di riferimento. Anche se il nodo principale della questione è stato sciolto,



attualmente l'ufficio sta, comunque, lavorando al fine di ottenere il pieno riconoscimento del diritto.

Non meno impegnativo si è rivelato l'intervento del Difensore Civico in ordine alla questione delle bollette riferite alle utenze domestiche e condominiali degli alloggi del Progetto C.A.S.E., relativamente alle quali sono pervenute circa un centinaio di istanze. Dinanzi alla denuncia rivolta dagli occupanti dei suddetti alloggi in ordine ad un addebito illegittimo e non corretto dei consumi, il Difensore Civico ha espresso il proprio parere, ritenendo la metodologia di calcolo adottata dall'amministrazione comunale iniqua e contraria ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

In materia di controllo sostitutivo il Difensore Civico si è attivato nei confronti degli enti locali affinché provvedessero all'approvazione, nei termini di legge, del rendiconto relativo alla gestione finanziaria intervenendo, nei casi di inerzia o inadempimento.

Al riguardo deve riconoscersi una fattiva collaborazione da parte di quasi tutti gli amministratori e dei dirigenti degli enti interessati che hanno trasmesso con solerzia ogni comunicazione relativa all'approvazione degli atti di gestione.

Poche sono state le diffide indirizzate agli enti inadempienti o che, comunque, non hanno in alcun modo riscontrato le richieste, senza la necessità di intervenire attraverso il commissariamento delle amministrazioni coinvolte.

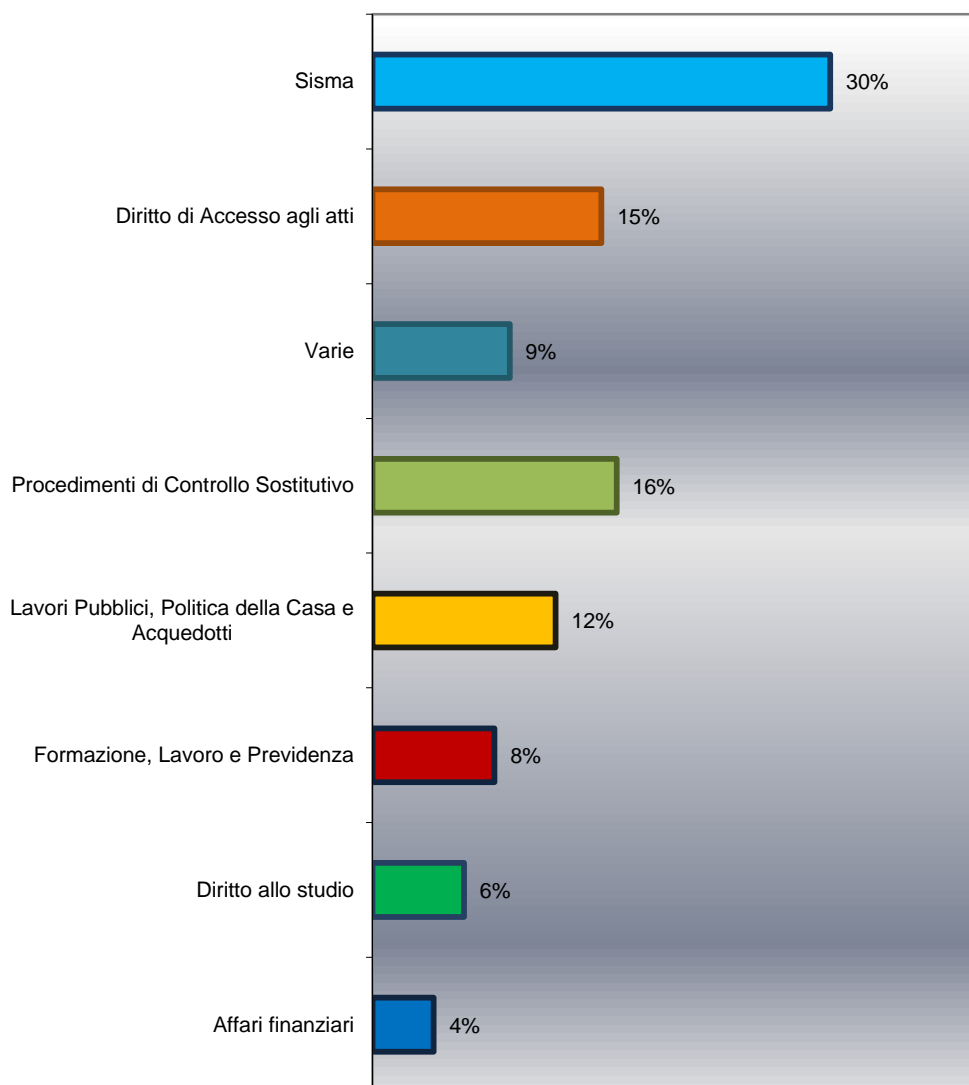
Nell'ambito degli obiettivi strategici assegnati all'Ufficio, il Difensore Civico ha concluso, con esito assolutamente positivo, la campagna divulgativa sulla difesa civica, iniziativa rivolta agli studenti degli Istituti Superiori delle quattro province abruzzesi allo scopo, di accrescere il senso civico nei ragazzi che si avvicinano alla

maggior età, e sensibilizzare, quindi, la comunità verso una cultura conciliativa utilizzando come canale il mondo della scuola.

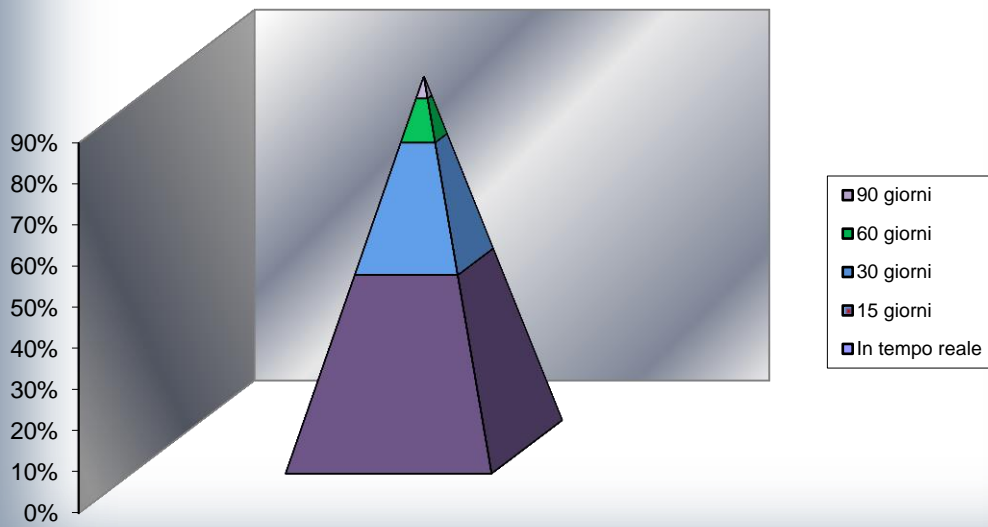
Nel rispetto della normativa in materia di dematerializzazione ed allo scopo di razionalizzare i processi inerenti alla gestione documentale l'Ufficio del Difensore Civico si è fatto, infine, promotore di un progetto biennale avente ad oggetto l'inserimento, nel software operativo in dotazione (DI.AS.PRO.), di tutte le pratiche relative alle annualità 2009, 2010 e 2011 non gestite elettronicamente.

Scopo principale del progetto è stato, oltre a quello di sfruttare al meglio le potenzialità di DIASPRO e procedere, nel contempo, ad una progressiva eliminazione dell'archivio cartaceo, quello di favorire i processi lavorativi in termini di economicità e, quindi, di efficienza e di efficacia, e garantire un risparmio economico, sia diretto che indiretto, in termini di abbattimento dei costi di trasmissione documentale e di recupero degli spazi lavorativi esistenti.

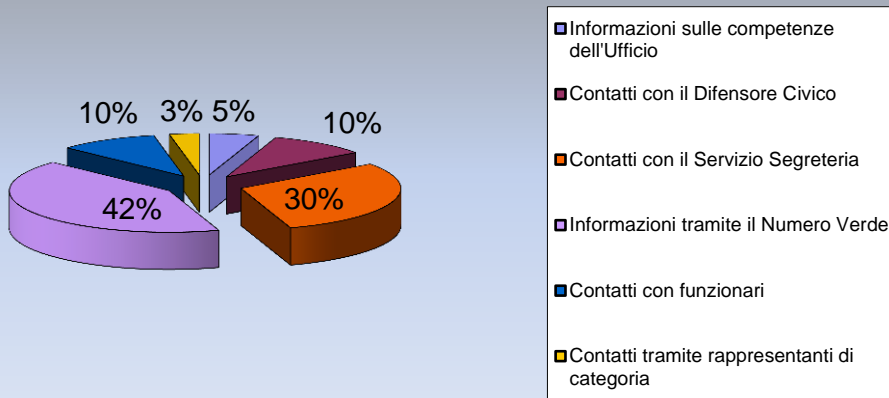
### Casi trattati per materia

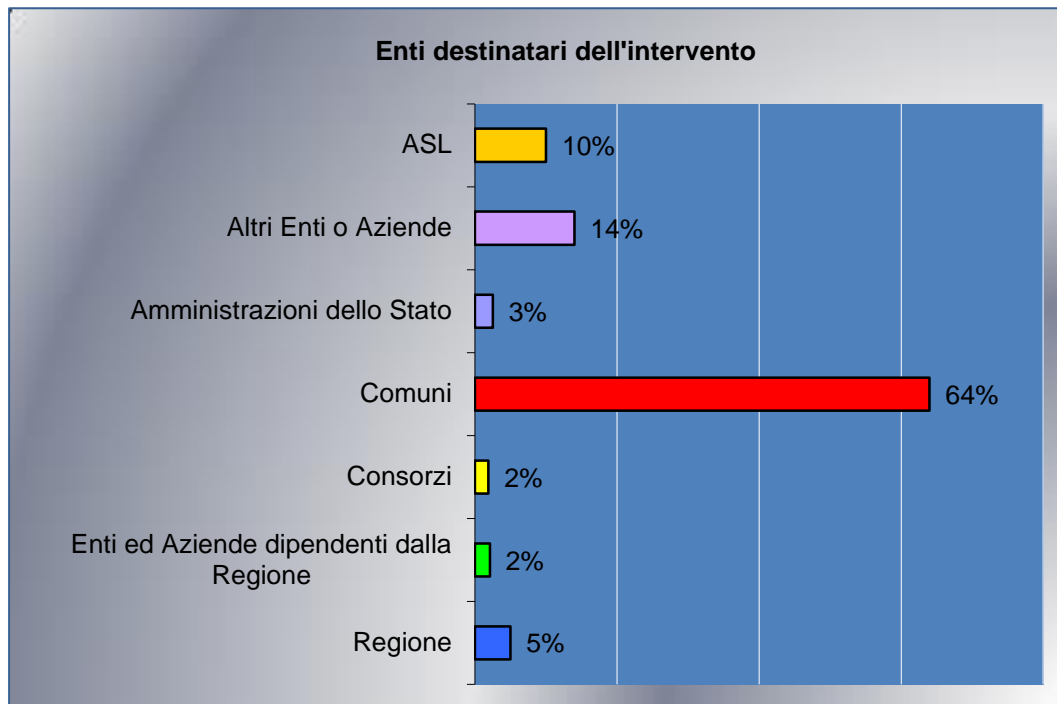
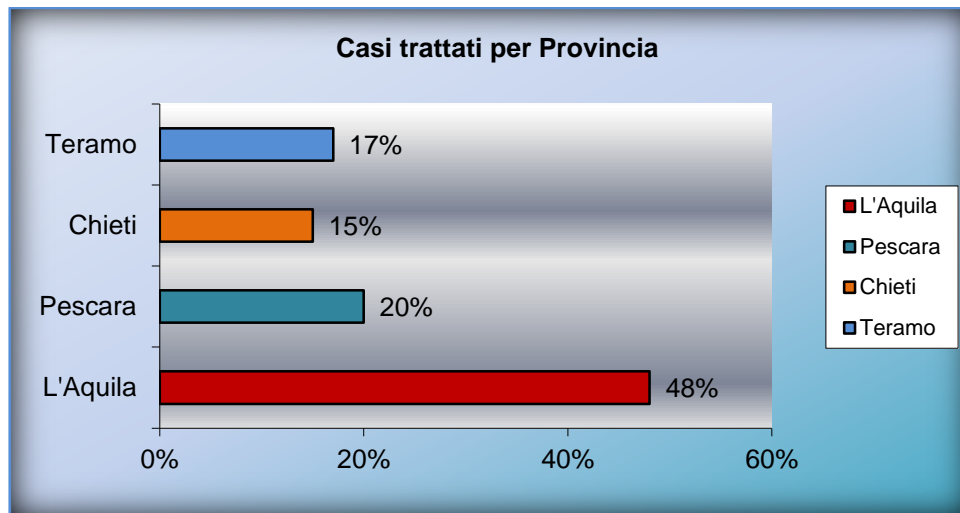


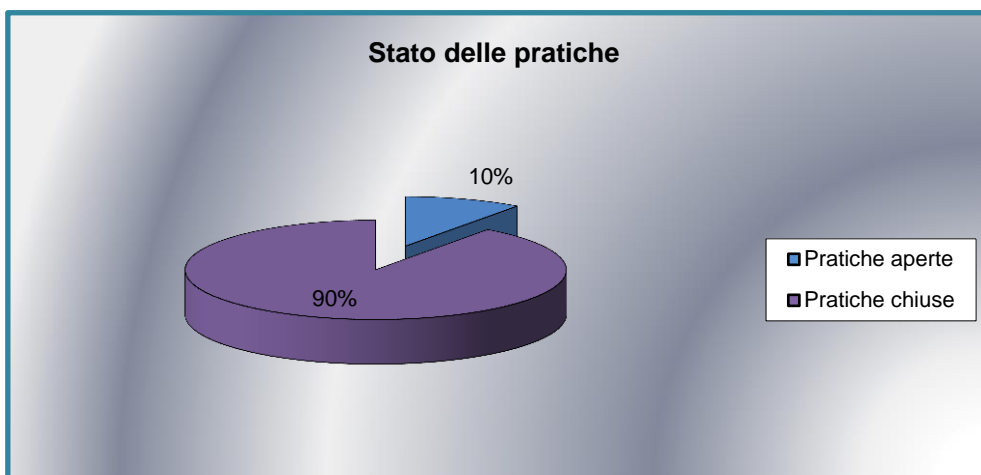
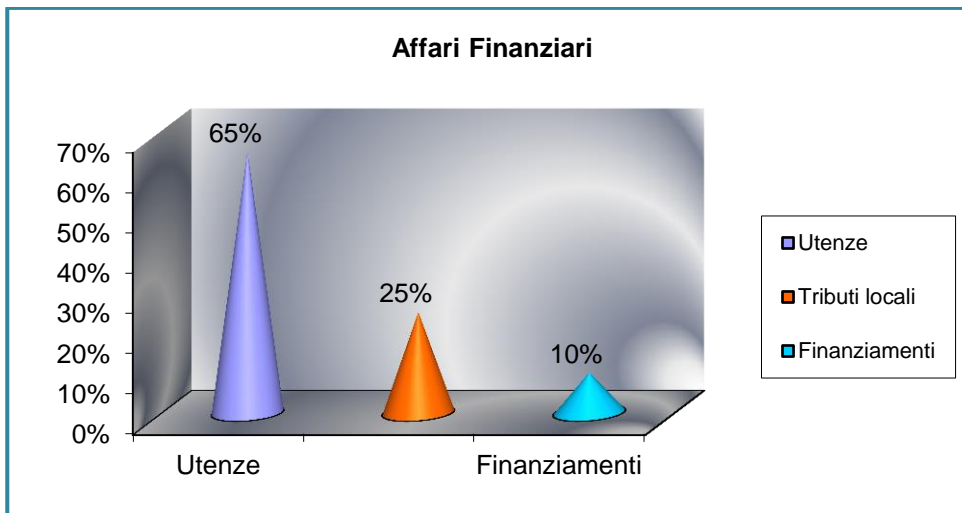
### Tempi di evasione pratiche



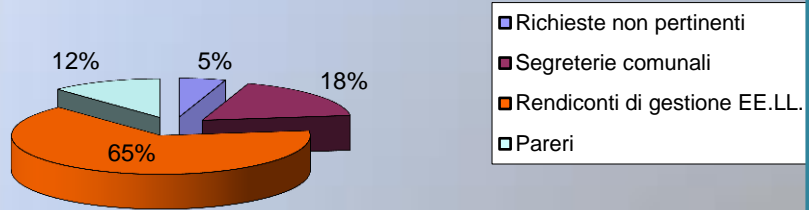
### Monitoraggio contatti



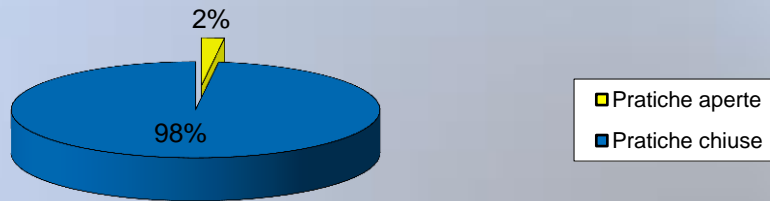




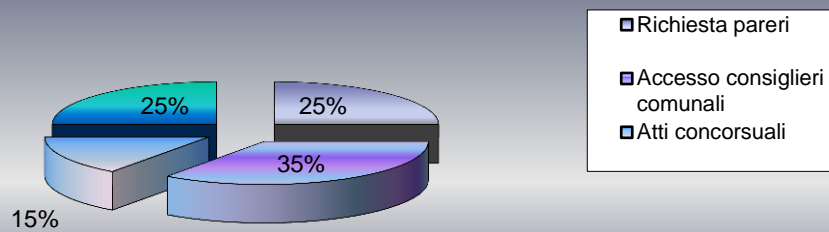
### Tipologia di controllo procedimento sostitutivo



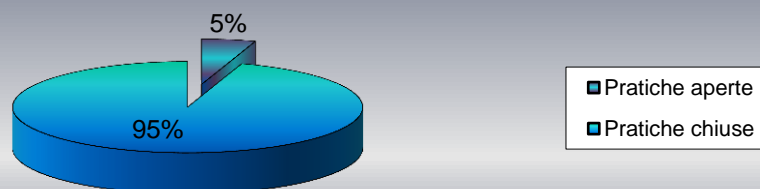
### Stato delle pratiche



### Esito richieste di riesame ex art. 25 L. 241/90



### Stato delle pratiche





## **1.1 I EDIZIONE DEL PROGETTO “IL DIFENSORE CIVICO ENTRA NELLE SCUOLE”**

La campagna divulgativa sulla difesa civica è un’iniziativa promossa dall’Ufficio del Difensore Civico della Regione Abruzzo allo scopo di sensibilizzare la comunità verso una cultura conciliativa utilizzando come canale il mondo della scuola e, nello stesso tempo, accrescere il senso civico nei ragazzi che si avvicinano alla maggiore età, fornendo loro strumenti di conoscenza sulle opportunità di partecipazione attiva per la tutela dei diritti di cui ciascuno di essi è titolare.

Il Progetto, che ha coinvolto, nelle scorse edizioni, le scuole elementari e medie delle quattro province abruzzesi riscuotendo molto successo, è stato rivolto, quest’anno, ai ragazzi degli istituti superiori ed è stato recepito con entusiasmo e positività dai docenti e dai Dirigenti Scolastici delle scuole contattate dal momento che si è perfettamente armonizzato nell’ambito delle attività didattiche finalizzate all’insegnamento dell’educazione civica e del diritto comunitario.

Si è pensato di suddividere il lavoro in due incontri svolti durante l’orario scolastico ed alla presenza degli insegnanti presso le scuole che hanno aderito all’iniziativa.

Nella prima parte del Progetto, prevalentemente teorica, partendo dalla trattazione dei diritti umani come base della difesa civica, e degli strumenti di tutela introdotti dall’ordinamento, si è parlato delle origini della difesa civica in Europa ed in Italia, fino ad arrivare alla presentazione del Difensore Civico Regionale, le sue funzioni e i suoi poteri, evidenziando l’importanza e l’utilità di questo servizio a disposizione dei cittadini e, purtroppo, non conosciuto da tutti.

La seconda parte ha avuto un taglio molto più pratico in quanto si è dato spazio ad un vero e proprio dibattito con gli studenti e con i docenti, sia attraverso la discussione delle principali questioni trattate dall'ufficio, sia attraverso la simulazione, la trattazione e la risoluzione di casi proposti dai ragazzi.

L'incontro con il Difensore Civico regionale, previsto nell'ultima giornata, ha offerto agli studenti, oltre alla possibilità di conoscere personalmente colui che riveste il ruolo di difensore civico nella nostra regione, anche l'opportunità di rivolgere allo stesso domande e curiosità sull'attività svolta e sulla difesa civica più in generale.

Per l'anno scolastico 2013/2014, le Scuole che hanno partecipato all'iniziativa sono state:

- Istituto Tecnico Commerciale "Guglielmo Marconi" di Penne (Pe)
- Liceo Scientifico "Andrea Bafile" di L'Aquila

Per l'anno scolastico 2014/2015 le Scuole coinvolte sono state:

- Liceo Artistico "Fulvio Muzi" di L'Aquila
- Liceo Classico "Melchiorre Delfico" di Teramo.



Il manifesto dell'iniziativa



*I ragazzi del Liceo classico di Teramo*



*Foto ricordo con alunni e professori*

## **1.2 AGRICOLTURA**

### **1.2.1 A chi spetta risarcire i danni causati da animali selvatici?**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino in quanto la propria autovettura era stata gravemente danneggiata in un incidente causato da fauna selvatica e non riusciva ad ottenere il risarcimento dei danni subiti.

In particolare l'Amministrazione Provinciale, cui l'istante aveva rivolto richiesta di risarcimento, aveva comunicato che, ai sensi della normativa in materia, la richiesta doveva essere presentata alla Regione, in quanto obbligata quest'ultima ad adottare tutte le misure idonee ad evitare che la fauna selvatica arrechi danni a terzi. La stessa amministrazione sottolineava che anche recenti sentenze chiamavano in causa la Regione quale organo preposto al risarcimento in tali casi.

L'Ufficio si interessava prontamente a quanto segnalato, anche se la questione risultava abbastanza complessa e di difficile definizione mancando, nel panorama normativo regionale, un'espressa disposizione di legge che permetta di individuare le esatte responsabilità in materia di danni causati dalla fauna selvatica in caso di sinistri stradali.

La L. 157/92 attribuisce, infatti, alle Regioni il potere di emanare le norme relative alla gestione e alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica obbligandole a predisporre tutte le misure idonee ad evitare che gli animali selvatici arrechino danni a persone o cose.

Nell'ambito della rispettiva autonomia, le stesse Regioni, hanno, tuttavia, il potere di sub-delegare alle Province, in tutto o in parte, la gestione e, quindi, le responsabilità, in materia faunistica; pertanto laddove tale potere venga esercitato, saranno le amministrazioni provinciali a rispondere nei limiti delle rispettive deleghe.

Fatte salve le fattispecie di delega delle rispettive competenze e le ipotesi in cui l'obbligo di risarcimento da parte delle Regioni sia previsto da apposite norme, la responsabilità per i danni causati ad autoveicoli da parte della fauna selvatica andrebbe, dunque (la giurisprudenza consolidata si è espressa in tal senso) individuata in capo alle Regioni in forza della norma generale sulla responsabilità extracontrattuale prevista dall'art. 2043 c.c.

Nell'attuale normativa regionale, tuttavia, non si rinvencono disposizioni in ordine all'individuazione di responsabilità per danni a cose e/o a persone causati da animali selvatici; se, infatti, la Regione Abruzzo, con le leggi n. 10 del 24.06.2003 e n. 10 del 28.01.2004, ha delegato alle Province le funzioni risarcitorie in ordine ai danni provocati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole ed alla zootecnia prevedendo, in tali ipotesi, anche l'erogazione di un contributo secondo la disciplina prevista dall'art. 4 L.R. n. 10/2003, nulla ha invece previsto in ordine al risarcimento dei danni per sinistri provocati a veicoli e a persone dalla stessa fauna selvatica.

In assenza di una specifica delega alle Province, la Regione sarebbe, dunque, responsabile in via generale ai sensi dell'art. 2043 c.c..

Tale argomentazione viene, peraltro, avallata dal fatto che la stessa Regione Abruzzo, con legge n. 8 del 12.02.2005, abrogata con L.R. n. 33 del 09.11.2005, aveva in passato riconosciuto una propria responsabilità in tal senso assumendo

l'obbligo di risarcire i danni relativi a incidenti stradali provocati a veicoli e persone dalla fauna selvatica e demandando, nel contempo, ad un redigendo regolamento, la delega di tutte le relative funzioni alle Province previa regolamentazione delle procedure e contestuale assegnazione delle risorse.

Senonché, a seguito dell'abrogazione della suddetta legge, nulla è stato disposto in ordine alla responsabilità in questione per cui, allo stato attuale, l'obbligo di risarcimento rimarrebbe comunque in capo alle Regioni fatta salva la responsabilità delle Province, in qualità di enti proprietari e gestori delle strade di loro pertinenza, in caso di inadempimento agli obblighi di manutenzione, controllo e vigilanza sulla rete stradale di loro competenza.

Alla luce di quanto premesso ed ai fini dell'esatta individuazione delle responsabilità nella fattispecie sottoposta all'attenzione di questo Ufficio, ferma restando la responsabilità generale in capo alla Regione, occorre, comunque, preliminarmente accertare l'adempimento della Provincia agli obblighi di segnalazione di pericolo nella circolazione stradale attraverso l'apposizione di opportuna segnaletica nei tratti in cui sono accertati reiterati episodi di attraversamento di animali selvatici.

In tal senso, ristabiliti i termini generali della questione, rimane il fatto obiettivo della contraddittorietà delle pronunce giudiziali che non è stato ovviamente superato dal chiarimento di questo Ufficio.

## **1.3 AFFARI FINANZIARI**

### **1.3.1 Il Difensore Civico interviene in merito al pagamento della TARES**

Un cittadino ha chiesto al Difensore Civico di intervenire presso l'Ufficio Tributi del suo comune di residenza, per ottenere chiarimenti in ordine alla propria situazione tributaria.

In particolare l'istante, residente con la propria famiglia in un comune abruzzese e domiciliato per ragioni di lavoro in un'altra regione da svariati anni, aveva chiesto di conoscere se fosse tenuto al versamento della TARES per entrambe le abitazioni e, in caso positivo, una rideterminazione degli importi da pagare per gli immobili siti in quel comune, senza tuttavia ricevere alcuna risposta

L'Ufficio ha richiesto informazioni all'amministrazione comunale, ritenendo fondata e legittima la richiesta avanzata dal contribuente in ordine alla rideterminazione della TARES in quanto lo stesso aveva dichiarato di non occupare l'immobile per ragioni di lavoro.

Il vigente Regolamento comunale per l'istituzione e l'applicazione del tributo sui rifiuti e sui servizi, prevedeva infatti che, salvo presentazione da parte del soggetto interessato, di apposita documentazione che attesti una diversa composizione, per le utenze domestiche condotte da persone fisiche residenti, il numero degli occupanti coincide con quello del nucleo familiare (risultante dall'anagrafe comunale).

In assenza di una dichiarazione da parte dell'istante, ed ai fini del calcolo delle tariffe, il comune aveva considerato il numero degli occupanti risultante dall'anagrafe.



Inoltre sempre il regolamento comunale prevedeva che, per le utenze domestiche, il numero degli occupanti era quello risultante al primo gennaio dell'anno di riferimento o, per le nuove utenze, quello risultante alla data di apertura.

Tutte le variazioni intervenute successivamente avevano efficacia a partire dall'anno seguente; inoltre le persone che, per motivi di studio o di lavoro, dimorano per un periodo superiore a sei mesi in altri comuni italiani o esteri, devono essere dichiarati non appartenenti al nucleo familiare anagrafico.

Se dunque, uno dei presupposti che determinano l'obbligo di pagamento del tributo in questione è quello del numero degli occupanti l'immobile soggetto a tassazione, secondo il Difensore Civico Regionale non troverebbe giustificazione la richiesta di pagamento avanzata dall'Amministrazione comunale, considerato che l'interessato aveva già adempiuto all'obbligo di pagamento presso il comune in cui dimorava stabilmente.

All'obiezione formulata dall'Ente relativamente al fatto che qualsiasi variazione dichiarata e supportata da idonea documentazione (quale per esempio un contratto di affitto e il pagamento della TARES in altro comune), avrebbe avuto efficacia dall'anno successivo il Difensore Civico ha osservato che i regolamenti non hanno effetto prima del primo gennaio dell'anno successivo, pertanto, il regolamento adottato ad agosto dal Consiglio Comunale, avrebbe potuto produrre effetti solo dal gennaio 2014, non potendo essere applicato all'anno 2013.

Del resto, essendo stato il Regolamento comunale approvato in data 08.08.2013, le disposizioni ivi contenute non avrebbero potuto essere note al primo gennaio 2013 al contribuente che aveva, comunque, effettuato la dovuta comunicazione di

variazione successivamente all'approvazione del Regolamento e, comunque, entro l'anno fiscale di riferimento.

Quanto alla richiesta di annullamento della tariffa in relazione all'immobile di residenza, in quanto non abitato e privo di servizi di fornitura attivi, questo Ufficio non ha ritenuto censurabile l'operato dell'amministrazione.

Consolidata giurisprudenza si è espressa, infatti, nel ritenere illegittime le previsioni regolamentari adottate da alcuni Comuni, tendenti, ai fini del pagamento della TARSU, oggi TARES, ad escludere, o a dichiarare esenti dal tributo, gli immobili privi di arredi, oppure allacci alla rete elettrica o idrica (*Cassazione sentenze n.16785/2002, n. 9920 /2003, n.1850/2010 ed altre*), circoscrivendo le ipotesi di esenzione ai soli immobili "*oggettivamente inutilizzabili*", perché inagibili, inabitabili o diroccati o perché improduttivi di rifiuti (come ad esempio quelli impraticabili, interclusi o in stato di abbandono), attribuendo l'onere della prova contraria, atta a dimostrare l'inidoneità del bene a produrre rifiuti, ad esclusivo carico del contribuente che deve fornire all'amministrazione, tutti gli elementi all'uopo necessari (Corte di Cassazione, sentenza n. 14770 del 15 novembre 2000).

Ad insindacabile giudizio della Suprema Corte, la decisione di non arredare l'immobile o di non attivare le utenze di acqua, gas o elettriche è, infatti, un'opzione esercitata liberamente dal singolo titolare del diritto reale sull'immobile e, pertanto, è una scelta soggettiva; il fabbricato continua ad essere suscettibile di produrre rifiuti e, quindi, soggetto ad imposizione.

Mentre nella normativa TARSU si faceva riferimento agli immobili "*oggettivamente inutilizzabili*", il Decreto Monti usa l'espressione "*suscettibili di produrre rifiuti*", tuttavia,

ai fini della determinazione degli immobili assoggettati a tributo si arriva alla stessa conclusione tanto che nella stessa relazione ministeriale viene richiamata la giurisprudenza della Cassazione che afferma, senza equivoci, che il tributo è dovuto al contribuente se l'immobile sia oggettivamente utilizzabile ancorché soggettivamente inutilizzato per scelta del titolare.

La legge 22 dicembre 2011, n. 241 che ha istituito il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, all'art. 14 comma 3 recita quanto segue: *“il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti”*. Da ciò si evince che nessun immobile dovrebbe essere escluso dalla tassazione che, fra l'altro, non si configura più come mera tassazione sui rifiuti ma anche sui servizi (ad esempio sul servizio di illuminazione e di manutenzione delle strade).

Si prevede inoltre che le pertinenze sono tassabili anche se prive di allacci ai servizi, salvo nel caso in cui siano fatiscenti.

La questione molto complessa e complicata ha visto una riduzione della tariffa TARES in relazione ad imprecisioni nei calcoli che sono state evidenziate grazie all'intervento del Difensore Civico; in ordine alla riduzione per la variazione del numero degli occupanti, il Comune, benché il relativo regolamento fosse entrato in vigore successivamente, ha mantenuto ferma la propria posizione, comunicando che la riduzione della relativa imposta avrebbe avuto effetto dal primo gennaio dell'anno successivo a quello della dichiarazione.

### **1.3.2 E' legittima la richiesta di pagamento delle tasse automobilistiche in caso di successione ereditaria**

Il Difensore Civico è intervenuto in ordine alla questione relativa all'obbligo di pagamento delle tasse automobilistiche in caso di successione ereditaria a seguito della richiesta avanzata da un cittadino.

Nell'istanza d'intervento, in particolare, era stato richiesto a questo Ufficio un parere in ordine alla legittimità della cartella di pagamento, inviata dal PRA ad alcuni eredi, e relativa al versamento del bollo per un autoveicolo acquisito in successione dagli stessi.

Il Difensore Civico Regionale ha tempestivamente riscontrato la suddetta istanza ritenendo legittimo l'operato del PRA ed osservando che, nella fattispecie, avendo gli eredi istanti accettato l'eredità, gli stessi erano subentrati *de iure* nei debiti e nei crediti del *de cuius* con conseguente obbligo di corresponsione delle tasse dovute da quest'ultimo.

In ogni caso gli stessi sarebbero stati tenuti solo pagamento della sola sorte capitale e non anche alle more e gli interessi maturati a causa del mancato pagamento da parte del contribuente defunto.

### **1.3.3 E' illegittima la richiesta di versamento della tassa sui rifiuti solidi urbani sugli immobili inagibili**

L'Ufficio ha ricevuto numerose richieste d'intervento da parte di cittadini, proprietari di immobili siti in un comune del capoluogo, che si sono visti recapitare,

dall'amministrazione comunale, avvisi di pagamento dell'imposta sui rifiuti su immobili dichiarati inagibili a seguito del sisma.

Decisivo è stato l'intervento del Difensore Civico Regionale che ha dichiarato illegittima la pretesa dell'amministrazioni riconoscendo il diritto all'esenzione da parte di tutti i contribuenti che versavano nelle medesime condizioni degli istanti.

A sostegno delle proprie argomentazione il Difensore Civico ha richiamato l'art. 14, comma 3, del D.L. n. 201/2011 che sancisce l'obbligo al pagamento della TARSU (ex TARES) da parte di "*chiunque possieda, occupi o detenga a qualunque titolo, locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti e suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati*".

Se, dunque, il presupposto che determina l'insorgenza dell'obbligazione tributaria è il possesso, la detenzione o l'occupazione di immobili "*suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati*", quest'ultimo concetto ha lasciato spazio a diverse interpretazioni con riferimento alle categorie di immobili esenti dal suddetto tributo perché non abitate, inagibili o inutilizzate.

Consolidata giurisprudenza si è espressa nel ritenere illegittime le previsioni regolamentari adottate da alcuni Comuni, tendenti, ai fini del pagamento del tributo, ad escludere, o a dichiarare esenti, gli immobili che non avessero arredi, oppure allacci alla rete elettrica o idrica (*Cassazione sentenze n.16785/2002, n. 9920 /2003, n.1850/2010 ed altre*) circoscrivendo le ipotesi di esenzione ai soli immobili "*oggettivamente inutilizzabili*", perché inagibili, inabitabili o diroccati o perché improduttivi di rifiuti (come ad esempio quelli impraticabili, interclusi o in stato di abbandono), attribuendo l'onere della prova contraria, atta a dimostrare l'inidoneità del

bene a produrre rifiuti, ad esclusivo carico del contribuente che deve fornire all'amministrazione, tutti gli elementi all'uopo necessari (*Corte di Cassazione, sentenza n. 14770 del 15 novembre 2000*).

Ad insindacabile giudizio della Suprema Corte, la decisione di non arredare l'immobile o di non attivare le utenze di acqua, gas o elettriche è, infatti, un'opzione esercitata liberamente dal singolo titolare del diritto reale sull'immobile e, pertanto, è una scelta soggettiva; il fabbricato continua ad essere suscettibile di produrre rifiuti e, quindi, soggetto ad imposizione.

Sulla base di tali considerazioni, con specifico riferimento alla fattispecie in esame, il Difensore Civico si è espresso nel ritenere certamente esenti dal pagamento del tributo gli immobili di proprietà dichiarati inagibili a causa degli eventi calamitosi in quanto oggettivamente inutilizzabili a norma di legge, mentre soggetti dall'obbligazione tributaria gli immobili privi di utenze e non abitati, o parzialmente abitati, in quanto, suscettibili, in ogni caso, di essere utilizzati, a meno che il proprietario non riesca a dimostrare l'inidoneità del fabbricato a produrre rifiuti stante lo stato di degrado e di abbandono dello stesso.

Quanto al rimborso delle somme illegittimamente versate nelle casse comunali per le unità immobiliari esenti dall'imposizione tributaria il contribuente ha diritto a richiedere il rimborso delle somme versate e non dovute, a pena di decadenza, entro il termine di cinque anni dal giorno del pagamento ovvero da quello in cui è stato definitivamente accertato il diritto alla restituzione, intendendosi come tale, in quest'ultimo caso, il giorno in cui è divenuta definitiva la sentenza che accerta o conferma il diritto medesimo.

Sulla base di tali osservazioni il Difensore Civico Regionale, ritenendo giuridicamente fondate le pretese avanzate dai cittadini istanti, ha invitato l'amministrazione comunale ad attivarsi per una revisione della situazione tributaria dei contribuenti, successivamente al 6 aprile 2009 ed, eventualmente, a valutare soluzioni di annullamento in autotutela dei provvedimenti adottati in contrasto con la normativa vigente.

## **1.4 DIRITTO ALLO STUDIO**

### **1.4.1 Rimodulazione tariffe per la frequenza dell'asilo nido**

Un cittadino si è rivolto a questo Ufficio per contestare un'esosa richiesta di pagamento pretesa dal Comune di residenza quale retta per la frequenza, del proprio figlio, limitata a poche ore, dell'asilo nido comunale.

Il Difensore Civico, esaminata attentamente la documentazione prodotta dall'istante, si è rivolto all'Amministrazione chiedendo delucidazioni in merito alle modalità di determinazione delle tariffe di frequenza, sottolineando la necessità che tali importi fossero previsti nel Regolamento dell'asilo e nella Carta dei Servizi, così come previsto dalla normativa vigente.

Grazie all'intervento di questo Ufficio e a seguito di una fitta corrispondenza con gli Uffici competenti, l'Amministrazione Comunale ha recepito le indicazioni suggerite dal Difensore Civico Regionale ed ha proceduto alla rimodulazione dei corrispettivi dovuti per la fruizione del servizio in argomento.

### **1.4.2 Mancato riconoscimento della necessaria assistenza ad una alunna diversamente abile**

I genitori di un'alunna diversamente abile frequentante la prima classe della Scuola Secondaria di I grado, per il tramite del loro legale di fiducia, hanno presentato un'istanza d'intervento a quest'Ufficio per lamentare un'insufficiente



assistenza scolastica (sia con riferimento al numero di ore assegnate all'insegnante di sostegno che a quelle previste per dell'assistente educativo specialistico) in favore della propria figlia, "disabile e non autonoma", con conseguente violazione del diritto all'istruzione ed all'integrazione scolastica.

I genitori in pratica si dolevano del fatto che la propria figlia non veniva posta in condizione di frequentare la scuola, poiché in alcune ore era totalmente sprovvista di assistenza e pertanto costretta ad abbandonare anticipatamente le lezioni, rispetto al normale orario di frequenza.

A tal proposito il Difensore Civico Regionale è intervenuto ricordando alle Istituzioni competenti, le ultime pronunce della giurisprudenza amministrativa (Ex plurimis, Consiglio di Stato Sez. VI Ordinanza n° 1390/2012; TAR Abruzzo Sez. Staccata di Pescara Set. 404/2012) le quali hanno affermato che il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale la cui effettività è assicurata mediante misure idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di ogni ordine e grado e che, **una volta che gli organi sanitari competenti abbiano sollecitato un determinato tipo di sostegno sia qualitativo che quantitativo, l'Amministrazione scolastica non può, senza un'adeguata motivazione relativa alle condizioni specifiche del minore, ridurre l'entità delle ore di sostegno ritenute necessarie dai suddetti organi** cui è affidata la verifica medico sanitaria delle condizioni del minore e delle necessità concrete di ausilio per il suo recupero.

Con tali decisioni si è, inoltre, anche precisato che in casi specifici, connotati da una situazione di particolare gravità, per tutelare pienamente il diritto all'istruzione del disabile può essere anche prevista un'ora di sostegno per ogni ora di frequenza e

che non esistono prescrizioni normative che si frappongano all'applicazione di tale soluzione, stante la possibilità prevista dall'ordinamento, in presenza di studenti con disabilità grave, di assumere docenti di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni. Peraltro anche la mancanza di risorse da parte del Ministero dell'Istruzione, non può costituire una giustificazione per negare il sostegno educativo agli alunni.

Gli stessi principi valgono per la figura dell'assistente educativo che deve essere fornito dal Comune.

Il Difensore Civico ha, dunque, sollecitato l'Ufficio Scolastico Regionale, l'Ambito Scolastico competente ed il Comune di residenza, ad adeguarsi, alle richieste formulate sia in termini qualitativi che quantitativi dagli organi sanitari (gruppo multidisciplinare).

In seguito a tale esortazione, gli organi competenti hanno riconosciuto alla studentessa un congruo numero di ore di assistenza, tali da consentirle il pieno diritto alla frequentazione della scuola.

## **1.5 SISMA ANNO 2009**

### **1.5.1 Efficacia dei preliminari di vendita stipulati prima del sisma, ma perfezionati dopo tale data**

Nell'ambito delle questioni inerenti le vicende post-sisma, il Difensore Civico è intervenuto nella risoluzione di diversi casi a volte prospettati dagli stessi Uffici preposti alla ricostruzione con i quali è stata avviata, già dallo scorso anno, un'intensa ed efficace collaborazione.

In particolare è stato richiesto a questo Ufficio di pronunciarsi su una questione di particolare rilevanza che non aveva trovato immediata soluzione, da parte dell'Ufficio per la ricostruzione dei comuni del cratere, in ordine alla riconoscibilità del diritto al contributo alla ricostruzione per coloro che, in qualità di promissari acquirenti avevano stipulato, in data antecedente al sisma, preliminari di compravendita con immissione in possesso perfezionati con rogito notarile in data successiva al 6 aprile 2009.

La questione è sorta in quanto, a seguito dell'immissione in possesso gli acquirenti avevano realizzato una serie di interventi volti alla riparazione degli immobili danneggiati e, pertanto, avevano richiesto l'erogazione del contributo di legge.

L'Ufficio istante, prima di attivare le attività istruttorie di rito, ha richiesto un parere al Difensore Civico Regionale rappresentando le proprie perplessità soprattutto alla luce dell'art. 67 quater, comma 10, della Legge Barca, che in proposito sancisce espressamente che *“il terremoto del 6 aprile 2009 costituisce evento straordinario, non imputabile e imprevedibile ai sensi degli articoli 1463 e 1467 del codice civile e*

*comporta la risoluzione di diritto dei contratti preliminari di compravendita o istitutivi di diritti reali di godimento relativi a beni immobili siti nei comuni interessati dall'evento sismico, individuati dal decreto del Commissario delegato 16 aprile 2009 n. 3, stipulati in epoca antecedente da residenti nei medesimi comuni".*

A tale proposito il Difensore Civico si è espresso nel ritenere non imperativa la norma di cui all'art. 67 quater, comma 10, della L. 134/12 con la conseguenza che la stessa andrebbe interpretata nel senso che, se uno dei due contraenti intende invocare la risoluzione di diritto del preliminare di vendita, tale risoluzione viene garantita dalla norma in disamina, senza alcun intervento giurisdizionale.

Se, invece, le parti sono d'accordo nel ritenere valido ed efficace il preliminare concluso, esso esplica gli effetti che gli sono propri. Ciò in ossequio al principio di autonomia delle parti.

In ordine al riconoscimento del contributo questo Ufficio ha rappresentato, inoltre, che il diritto alla risoluzione del preliminare di vendita spetta esclusivamente al proprietario dell'immobile, per cui, anche se il promissario acquirente è stato immesso nel possesso del bene, l'erogazione del suddetto contributo sarà subordinata alla stipula dell'atto definitivo di trasferimento.

### **1.5.2 Il Difensore Civico interviene per il riconoscimento del contributo alla ricostruzione per i proprietari di case in costruzione che alla data del sisma avevano la residenza con il proprio nucleo familiare**

Il ruolo del Difensore Civico nell'interpretazione delle ordinanze post sisma è stato determinante soprattutto in ordine alle questioni relative all'erogazione dei contributi per la riparazione degli immobili danneggiati.

In quest'ambito uno dei casi più importanti trattati è stato quello rappresentato da un cittadino residente, alla data del 06.04.2009 nell'abitazione di proprietà dei genitori, e proprietario di un terreno sul quale, all'epoca del sisma, era in corso di realizzazione una costruzione destinata ad abitazione principale.

A seguito della definizione della spinosa questione relativa al riconoscimento del diritto al beneficio per la riparazione degli immobili in corso di costruzione, di cui il Difensore Civico si è fatto promotore, l'istante aveva presentato, entro i termini previsti, formale richiesta di ammissione al contributo senza, tuttavia, vedersi accogliere la domanda in quanto, a detta degli uffici competenti, avendo i genitori ottenuto l'indennizzo per la riparazione della loro abitazione principale e facendo lo stesso parte del medesimo nucleo familiare in quanto residente nella stessa abitazione, si sarebbe configurata un'ipotesi di cumulo ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, c. 3, dell'O.P.C.M. 3790.

Il Difensore Civico è intervenuto presso gli Uffici preposti alla ricostruzione osservando che la fattispecie in esame non sarebbe stata ascrivibile alla previsione di cui alla richiamata disposizione normativa dal momento che, la citata ordinanza vincola l'erogazione del contributo al fatto che la relativa richiesta venga presentata (e,

quindi, trovi accoglimento), per “una sola unità immobiliare” senza alcun riferimento, né nella stessa ordinanza né altrove, al nucleo familiare.

Ciò nell’ottica di evitare che il proprietario che ha ottenuto il contributo per la riparazione e/o ristrutturazione di un immobile possa ottenere un secondo contributo per la riparazione e/o ristrutturazione di un altro immobile di proprietà.

Una diversa interpretazione della norma, ha evidenziato il Difensore Civico, porterebbe a penalizzare tutte quelle categorie di proprietari che alla data del sisma avevano la residenza con genitori o parenti e che rappresentano la maggior parte dal momento che chi sta realizzando un immobile da adibire ad abitazione principale non possiede un’abitazione principale in cui stabilire la propria residenza; escludere, quindi, dal contributo coloro che si trovano nella stessa condizione dell’istante significa, riconoscere il diritto alla riparazione e/o ricostruzione solo ad una minima parte di proprietari (locatari e/o comodatari).

Alla luce di quanto premesso, questo Ufficio ha ritenuto, pertanto, che l’istante avesse titolo e diritto alla concessione del beneficio di legge per il solo fatto che lo stesso aveva presentato la relativa richiesta in conformità a quanto prescritto dalla norma, ovvero per una sola unità immobiliare destinata ad abitazione principale a nulla rilevando il fatto che lo stesso avesse la residenza nell’abitazione dei genitori.

### **1.5.3 Macerie ed eternit; interviene il Difensore Civico per la bonifica di aree confinanti con case abitate**

Alcuni cittadini residenti in un comune dell'aquilano, duramente colpito dal terremoto del 2009, si sono rivolti all'Ufficio per segnalare che, nonostante numerosi e continui solleciti rivolti all'amministrazione comunale, quest'ultima non aveva provveduto alla bonifica di un'area, confinante con le abitazioni degli stessi, nella quale erano presenti grossi quantitativi di materiale eternit.

Infatti, a seguito dei crolli avvenuti nel centro storico del paese, tutte le macerie erano state depositate in quell'area senza alcuna cautela o protezione, permettendo che le famiglie residenti nei dintorni, alcune anche con bambini, respirassero un'aria non certo salubre.

Grazie all'intervento del Difensore Civico, il Comune, ha dato corso ai lavori di rimozione del materiale pericoloso e di messa in sicurezza dell'area, la cui manutenzione è stata poi affidata ad una ditta esterna per l'esecuzione dei lavori di competenza.

### **1.5.4 Pagamento del canone per il Progetto CASE per famiglie con disagio sociale**

Nel territorio aquilano, colpito dal sisma dell'aprile 2009, oltre ai gravi disagi e difficoltà occorsi ai cittadini che si sono ritrovati con le abitazioni danneggiate, vi è un grave problema sociale, dovuto alla mancanza di lavoro aggravata dal fatto che in tanti hanno perso l'occupazione proprio a seguito del terremoto.

Per molti di loro risulta difficile anche corrispondere mensilmente il canone di locazione previsto per l'occupazione degli alloggi del Progetto C.A.S.E. e MAP.

Molti cittadini si sono rivolti all'Ufficio per ottenere chiarimenti in ordine alla determinazione di tale canone; in particolare alcuni cittadini, hanno chiesto di conoscere se, per famiglie che versano in condizioni di particolare disagio sociale, fossero stati previsti criteri differenti rispetto ad altre casistiche e, in ogni caso, tutti i riferimenti normativi per l'applicazione delle tariffe.

Il Sindaco infatti può disporre l'assegnazione di alloggi in eccesso rispetto all'ordinario fabbisogno in alcune località anche a nuclei familiari con gravi difficoltà sociali, opportunamente documentate.

In tali casi gli aventi diritto, saranno tenuti a corrispondere un canone mensile di locazione il cui importo è calcolato sulla base di Accordi territoriali, tra il comune e le organizzazioni di proprietà edilizia e dei conduttori, in attuazione alla Legge n. 431/98 sulle locazioni ad uso abitativo.

Sulla base di quanto sopra evidenziato, l'Ufficio del Difensore Civico ha sottoposto all'attenzione dei Comuni interessati i singoli casi, chiedendo, per alcuni di essi, la rideterminazione del canone di locazione.

### **1.5.5 Ricostruzione post- terremoto e rischio idrogeologico**

A seguito del terremoto che ha colpito il territorio aquilano in data 6 aprile 2009 l'abitazione principale dell'istante veniva gravemente danneggiata e classificata



inagibile. Si trattava di una villa articolata su due livelli fuori terra e di un piano interrato adibito ad autorimessa.

Il fabbricato insisteva su una porzione di terreno adiacente il fiume.

Il proprietario aveva presentato il progetto di ricostruzione all'amministrazione comunale per ottenere il relativo contributo; senonchè l'ingegnere incaricato della progettazione del nuovo edificio, in fase preliminare di reperimento della documentazione necessaria alla richiesta dei titoli abitativi (permesso di costruire) per l'esecuzione dei lavori aveva rilevato che l'abitazione ricadeva in zona di pericolosità "P4" (pericolosità idraulica molto elevata) secondo quanto indicato dal Piano Stralcio Difesa alluvioni.

Le norme di attuazione del Piano riportano all'art. 18 *"Interventi consentiti sul patrimonio edilizio nelle aree di pericolosità idraulica molto elevata che nelle aree di pericolosità P4 è consentita .....la riparazione di edifici esistenti danneggiati da eventi sismici o calamità idrogeologiche, compatibilmente con le norme nazionali e regionali vigenti e sempre a condizione che non si tratti di ricostruzione anche parziale"*.

Di fatto l'esistenza di tale prescrizione impediva la demolizione e ricostruzione dell'edificio seppure all'interno della medesima area di sedime e con la stessa sagoma e altezza.

Pertanto, paradossalmente, sarebbe stata consentita la riparazione dell'edificio danneggiato, ma non la sostituzione dello stesso con uno assolutamente identico.

Per tale motivo l'interessato aveva incaricato lo studio tecnico che aveva realizzato il progetto di redigere uno studio di compatibilità idraulica, al fine di dimostrare che alcune aree di pericolosità presenti nel Piano non erano state

correttamente perimetrata e, di conseguenza, avevano classificato erroneamente come area di pericolosità idraulica molto elevata un lotto di terreno assolutamente privo di rischi di allagamento.

Tale studio veniva consegnato all'Autorità di Bacino competente, in attesa della definizione della questione, che sarebbe dovuta avvenire nella prima riunione utile del Comitato tecnico.

Inoltre a seguito di tale errata classificazione, il nucleo familiare dell'interessato aveva ricevuto un'ordinanza di sgombero dall'abitazione provvisoria, costruita dopo il sisma, che insisteva nello stesso terreno; ciò provocava gravi ulteriori disagi alla famiglia.

Poiché dopo svariate richieste e a distanza di mesi, la questione non risultava ancora definita, l'interessato chiedeva l'intervento del Difensore civico, il quale interveniva prontamente presso l'autorità di bacino per tentare di risolvere la situazione che ormai era in fase di stallo da tempo.

A seguito dell'intervento l'Autorità riconosceva che il Piano Stralcio Difesa alluvioni necessitava di una variante e che erano in fase di predisposizione tutti gli atti propedeutici ad attivare la relativa procedura.

Tuttavia, poiché tale procedura richiedeva di fatto un lasso di tempo considerevole, grazie alla mediazione dell'Ufficio, veniva concessa la possibilità di permanenza nell'abitazione provvisoria sita nell'area, per il periodo necessario alla definizione della questione.

Successivamente, l'interessato comunicava che, grazie all'intervento dell'Ufficio, la delicata questione era stata risolta ed era stato concesso il contributo per l'abbattimento e la ricostruzione dell'immobile.

#### **1.5.6 Il Difensore Civico interviene nuovamente in ordine alla questione del riconoscimento del diritto all'erogazione del contributo per i proprietari di case in costruzione**

Lo scorso anno il Difensore Civico Regionale si è visto impegnato in una delle più spinose vicende legate alla ricostruzione post sisma ovvero quella del riconoscimento del diritto all'erogazione del contributo per tutti i proprietari di immobili (destinati ad abitazione principale), in corso di realizzazione alla data del 6 aprile 2009 e danneggiati dall'evento calamitoso.

Se in un primo momento, infatti, l'Amministrazione Comunale aveva negato il riconoscimento di tale diritto, successivamente grazie all'attività di interpretazione giuridica della complessa disciplina di riferimento posta in essere con la collaborazione di questo Ufficio, si è riusciti a sciogliere in nodo principale della questione attraverso l'adozione, da parte del Comune, di un provvedimento *ad hoc* recante la seguente disposizione: “ *Alle unità immobiliari in corso di costruzione alla data del sisma del 06.04.2009 e dallo stesso danneggiati, è riconosciuto il contributo di cui alle OPCM n. 3779 e 3790, fino alla copertura dell'80% delle spese occorrenti per la riparazione o ricostruzione e comunque per un importo non superiore a € 80.000,00.*

*La presente disposizione si applica a condizione che il privato istante si obblighi al completamento dell'immobile ancora in corso di costruzione. Ove l'istante rifiuti di*

*obbligarsi o non adempia a tale condizione entro il termine assegnato, decade dal contributo con conseguente obbligo di restituzione di quanto già ricevuto.*

*Restano applicabili i divieti di cumulo dei contributi per la ricostruzione privata già vigenti”.*

Se da un lato questo Ufficio è riuscito, dunque, ad ottenere certamente un risultato importante a vantaggio di una parte dei cittadini che diversamente avrebbero subito un grave pregiudizio a causa di un’ingiusta interpretazione normativa, dall’altro, tuttavia, la portata applicativa della norma richiamata, ha lasciato spazio a dubbi interpretativi, sia in ordine alle condizioni necessarie all’ottenimento del contributo, sia in ordine ai tempi di ultimazione, dei lavori, dubbi che, se non chiariti, potrebbero comportare situazioni di discriminazione tra gli aventi diritto.

A tal proposito il Difensore Civico ha, infatti, osservato che il generico riferimento ai tempi di ultimazione lavori contenuto nella citata disposizione normativa (*....ove l’istante rifiuti di obbligarsi o non adempia a tale condizione nel termine assegnato....*) senza alcuna individuazione di criteri di assegnazione stabiliti in base agli stati di avanzamento e al grado di inagibilità degli immobili, violerebbe gli obblighi di trasparenza e correttezza che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad osservare nei confronti dei cittadini.

Inoltre gli immobili in costruzione alla data del sisma non potrebbero essere equiparati, ai fini dell’erogazione del contributo di legge e dell’adempimento dei relativi obblighi, a tutti gli altri immobili.

Se, infatti, il contributo statale viene riconosciuto ed erogato affinché il privato possa riparare la propria abitazione danneggiata dall’evento calamitoso e riportarla,

con l'adeguamento sismico di legge, allo stato preesistente e se tali interventi sono finanziati a tale scopo, ne deriva che la concessione del contributo non può essere subordinata al completamento definitivo dell'immobile ma solo alla riparazione dei danni subiti ed al ripristino dello stesso allo stato in cui si trovava alla data del 6 aprile 2009.

Diversamente non solo non avrebbe ragion d'essere la norma in questione, ma non troverebbe nemmeno un fondamento giuridico obbligare il privato alla realizzazione di opere non danneggiate, perché non esistenti alla data del 06.04.2009, con l'indennizzo previsto per la riparazione dei danni subiti.

Obbligare il cittadino a completare un immobile che alla data del sisma era in uno stato iniziale di avanzamento lavori e condizionare l'erogazione del contributo al completamento del suddetto immobile, e non alla sola riparazione dei danni con adeguamento sismico, equivale, data l'esiguità della somma a disposizione (80 mila euro), a negare il contributo stesso.

Nella fattispecie, pertanto, il Difensore Civico ha invitato l'amministrazione comunale a rivedere la disposizione contenuta del Decreto in questione ritenendo di dover riferire la condizione del completamento dell'immobile al ripristino strutturale ed all'agibilità statica dello stesso, supportata da documentato collaudo da parte di tecnici abilitati, ovvero al ripristino della struttura danneggiata allo *status quo ante*.

Quanto, infine, al divieto di cumulo, l'Ufficio ha ribadito quanto già osservato in un precedente intervento ovvero che il diritto alla concessione del beneficio di legge deve essere riconosciuto anche a coloro che alla data del sisma avevano la residenza con i propri familiari, a condizione che la relativa richiesta sia stata inoltrata secondo le

prescrizioni di legge, ovvero, come espressamente previsto dall'art. 1, c. 3 dell'OPCM 3790 **per una sola unità immobiliare destinata ad abitazione principale**, senza alcun riferimento al nucleo familiare.

Ciò nella condivisibile ottica di evitare che il proprietario che ha ottenuto il contributo per la riparazione e/o ristrutturazione di un immobile possa ottenere un secondo contributo per la riparazione e/o ristrutturazione di un altro immobile di proprietà.

Del resto, diversamente argomentando, oltre ad applicare una condizione non prevista dalla norma, si verrebbero a penalizzare tutte quelle categorie di proprietari che, alla data del sisma, avevano la residenza con genitori o parenti e che rappresentano la maggior parte dei soggetti interessati, dal momento che chi sta realizzando un immobile da adibire ad abitazione principale non possiede un'abitazione principale in cui stabilire la propria residenza; escludere, quindi, dal contributo questa categoria di persone significa riconoscere il diritto alla riparazione e/o ricostruzione solo ad una minima parte di proprietari (locatari e/o comodatari).

Sulla base delle suddette premesse, rilevato che una corretta interpretazione normativa non comporta alcun aggravio di spesa a carico dell'amministrazione ma avrebbe, al contrario, un effetto deflattivo di eventuali ricorsi da parte del cittadino, il Difensore Civico ha invitato gli Uffici competenti ad esprimersi in ordine alle osservazioni formulate al fine di un legittimo riconoscimento dei diritti dei soggetti coinvolti.

**1.5.7 Il Difensore Civico interviene in merito all'interpretazione della deliberazione adottata dal Consiglio Comunale ed avente ad oggetto l'applicazione di un canone di locazione a carico degli assegnatari del progetto CASE, MAP, Fondo Immobiliare ed Affitto Concordato, che alla data del sisma occupavano l'abitazione danneggiata a titolo personale di godimento**

Si sono rivolti a questo Ufficio alcuni residenti dei Progetti CASE e MAP per chiedere chiarimenti in ordine alla portata applicativa della delibera adottata dal Consiglio Comunale ed avente ad oggetto l'applicazione di un canone di locazione a carico degli assegnatari del progetto CASE, MAP, Fondo Immobiliare ed Affitto Concordato, che alla data del sisma occupavano l'abitazione danneggiata a titolo personale di godimento.

In particolare gli istanti lamentavano una disparità di trattamento tra i suddetti soggetti e gli assegnatari di alloggi in attesa della riparazione o ricostruzione dell'unità immobiliare di proprietà adibita ad abitazione principale, trattandosi di spese di gestione e manutenzione ordinaria che, ai sensi dell'art. 4 dell'OPCM n. 3945 del 13.06.2011, avrebbero dovuto essere previste a carico di tutti gli assegnatari unitamente alle spese per la fornitura delle utenze domestiche, agli oneri per la gestione delle parti comuni ed alla tassa smaltimento rifiuti.

Ed in effetti, dalla disamina della delibera sottoposta all'attenzione di questa difesa civica, non risultava chiaro se il suddetto canone fosse stato applicato per far fronte alle sole spese di manutenzione straordinaria del complesso immobiliare oppure anche a quelle di gestione e manutenzione ordinaria, in relazione alle quali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, comma 1, dell'OPCM n. 3945 del 13.06.2013, sarebbero tenuti

a partecipare tutti gli occupanti dei predetti alloggi a prescindere dal titolo di possesso o di proprietà dell'abitazione danneggiata dal sisma.

All'esito dell'istruttoria condotta sulla questione sottoposta al suo vaglio e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione Comunale, il Difensore Civico non ha ritenuto censurabile l'operato dell'Ente avendo lo stesso agito in ottemperanza alla normativa vigente.

La decisione, contenuta nella delibera consigliare, di prevedere un canone di affitto per coloro che alla data del sisma occupavano l'abitazione danneggiata a titolo personale di godimento era stata, infatti, assunta nel pieno rispetto della vigente normativa scaturendo dalla previsione contenuta nell'O.P.C.M. n. 3945 del 13.06.2011, che, in attuazione dell'art. 2, comma 1, D.L. n. 39/2009, aveva stabilito che: *"i Sindaci territorialmente competenti possono stabilire a carico dei predetti assegnatari un canone di locazione .....per la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica"* ovvero un canone di compartecipazione alle spese di gestione di detti alloggi.

Quanto, infine, alla tipologia di spese da sostenere con il suddetto contributo il Difensore Civico ha richiamato i chiarimenti forniti dall'Amministrazione Comunale specificando che le suddette spese avrebbero dovuto riferirsi alla sole spese di manutenzione straordinaria e non anche a quelle di manutenzione ordinaria in relazione alle quali, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della citata OPCM, erano tenuti a partecipare tutti gli occupanti degli alloggi compresi quelli che alla data del sisma possedevano l'abitazione danneggiata a titolo di proprietà.



### **1.5.8 La questione delle bollette del Progetto CASE**

Il Difensore Civico Regionale è intervenuto in ordine alla problematica relativa al pagamento delle bollette riferite alle utenze domestiche e condominiali degli alloggi del Progetto C.A.S.E. di cui risultano assegnatari numerosi cittadini aquilani.

La questione, oggetto di attenzione anche da parte della stampa locale e nazionale, si riferiva al fatto che le somme relative ai consumi di acqua sanitaria, riscaldamento ed elettricità (condominiale) dei predetti alloggi sarebbero state addebitate non in base ai reali consumi, ma sulla base di coefficienti che avrebbero preso in considerazione i giorni di occupazione, la superficie totale degli immobili ed il coefficiente storico derivante da quanto già emesso nelle precedenti bollette, pur essendo stati installati, per ogni alloggio, apparecchi di misurazione che avrebbero dovuto consentire un'esatta rilevazione dei consumi per ogni famiglia in ordine alle utenze relative al riscaldamento ed all'acqua sanitaria.

Il Difensore Civico ha ritenuto tale metodologia di calcolo iniqua e contraria ai principi generali dell'ordinamento giuridico, in quanto non avrebbe tenuto conto degli effettivi consumi di ogni famiglia, penalizzando alcuni a vantaggio di altri, basandosi su un criterio di misurazione, come quello dei giorni di occupazione dell'immobile, che oltre a non essere reale (riferendosi non agli effettivi giorni di occupazione dell'alloggio ma a quelli di assegnazione), non avrebbe potuto rappresentare un indice di consumo generalizzato essendo i consumi diversificati da famiglia e famiglia a seconda delle abitudini e necessità personali.

Infatti, a fronte dei legittimi obbiettivi perseguiti (“recupero delle spese delle utenze...anche per evitare l’accumulo di consumi arretrati...”), l’Amministrazione Comunale ha *“ritenuto opportuno definire una metodologia speditiva di calcolo”* basata su criteri empirici ed inattendibili, quale quello dei giorni di occupazione dell’immobile, che non aderiscono, di fatto, all’effettività specifica dei consumi dei singoli nuclei.

In quest’ottica il Difensore Civico ha espresso perplessità anche in ordine alla mancata lettura, da parte dell’Amministrazione, dei misuratori esistenti per determinate tipologie di consumi privilegiando, al contrario, un sistema improprio di ripartizione forfettaria logicamente e giuridicamente inaccettabile, suscettibile di creare disparità di trattamento tra gli utenti.

Ciò, peraltro, in contrasto con il Regolamento Condominiale, approvato dalla stessa Amministrazione, in data antecedente al periodo di fatturazione, che aveva correttamente previsto una ripartizione delle spese relative ai consumi di acqua potabile, acqua sanitaria e riscaldamento in base ai consumi individuali rilevati dagli appositi misuratori posti di norma all’interno degli appartamenti o nei pianerottoli delle scalinate.

Alla luce di tali considerazioni, questa Difesa Civica ha suggerito una revisione dei criteri di ripartizione dei consumi da assumersi, magari con il concorso delle associazioni rappresentative degli assegnatari, al fine di recuperare la massima quota di condivisione, fatti salvi i casi particolari o straordinari che dovranno essere valutati singolarmente.

Ciò anche al fine di evitare, nell'interesse sia dell'Amministrazione che dei cittadini, una pluralità di contenziosi giudiziari che di certo avrebbero potuto seguire alle richieste di pagamento dei consumi determinati con i citati criteri.

## **1.6 FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI**

### **1.6.1 E' illegittima l'esclusione da una procedura concorsuale per mancata sottoscrizione digitale della domanda presentata a mezzo di posta elettronica se non espressamente prevista dal bando di gara**

Si è rivolta a questo Ufficio una cittadina per segnalare la presunta illegittimità della determinazione assunta da un'Amministrazione Comunale in ordine all'esclusione della domanda di partecipazione, dalla stessa presentata, al concorso per titoli ed esami per l'assunzione a tempo indeterminato e parziale di un istruttore direttivo amministrativo cat. D1.

In particolare l'istante ha rappresentato di aver inoltrato, entro i termini prescritti dal bando, regolare domanda di partecipazione alla suddetta procedura ma di aver ricevuto, all'esito dell'istruttoria condotta dalla Commissione di concorso, una comunicazione di esclusione per mancanza di sottoscrizione digitale dell'istanza ai sensi dell'art. 4 del bando di concorso.

Dalla disamina della documentazione prodotta dall'istante ed a seguito dell'attività istruttoria, il Difensore Civico Regionale ha ritenuto la decisione assunta dall'amministrazione illegittima in quanto in palese contrasto con le recenti disposizioni normative in materia.

In primo luogo questo Ufficio ha osservato, infatti, come nella fattispecie la disciplina della *lex specialis* non escludeva espressamente la possibilità per gli aspiranti concorrenti di presentare la domanda di partecipazione alla selezione a

mezzo di posta elettronica certificata senza sottoscrizione digitale prevedendo, tra le altre, quale causa di esclusione solo *“la mancata sottoscrizione della domanda di partecipazione”* (art. 4 del bando di concorso).

Quest’ultima prescrizione è certamente condivisibile laddove l’istanza venga presentata in forma cartacea dal momento che la domanda, come ogni manifestazione di volontà espressa con un atto scritto, richiede la sottoscrizione da parte dell’istante quale elemento che dia certezza giuridica del contenuto e della provenienza della stessa.

Nel caso della presentazione delle domande per via telematica, trova, invece, applicazione l’art. 65 del D.Lgs. 82/2005 (Codice dell’amministrazione digitale) che attribuisce validità a tali istanze anche se non sottoscritte digitalmente *“quando l’autore sia identificato dal sistema informatico attraverso le credenziali di accesso relative all’utenza personale di posta elettronica certificata di cui all’art. 16 bis del D.L. 185 del 2008... Le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate su sito secondo le modalità previste dal comma 1 sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento; resta salva la facoltà della pubblica amministrazione di stabilire i casi in cui e’ necessaria la sottoscrizione mediante la firma digitale..”* prescrizione, quest’ultima, non contenuta specificamente nel bando di gara.

In ordine alla possibilità e modalità di presentazione telematica delle domande concorsuali, sono stati forniti, peraltro, dei chiarimenti da parte del Ministro per la Pubblica Amministrazione e *l’Innovazione* il quale, con circolare n. 12/2010 ha osservato che *“nel rispetto di quanto previsto dall’art. 4 del DPR 487/94, l’inoltro*

*tramite posta certificata di cui all'art. 16 bis del D.L. 185/2008 è già sufficiente a rendere valida l'istanza, a considerare identificato l'autore di essa, a ritenere la stessa regolarmente sottoscritta".*

Sulla base di tali osservazioni il Difensore Civico, dunque, pur rappresentando all'istante che l'intervento di questa difesa civica non interrompe, in ogni caso, i termini per la proposizione del ricorso al TAR che dovrà essere, se ritenuto opportuno, presentato entro le tempistiche prescritte dalla legge ha, tuttavia, invitato l'Amministrazione Comunale a rivedere le proprie determinazioni al fine di riconoscere all'istante il diritto alla partecipazione alla procedura concorsuale.

#### **1.6.2 Trattamento economico in regime di malattia prolungata**

Una lavoratrice si è rivolta all'Ufficio per segnalare di aver ricevuto una disposizione, da parte dell'Ente presso il quale la stessa era impiegata, con la quale veniva ricostruita la propria situazione di assenza dal servizio per prolungata malattia, con l'indicazione dei periodi di decurtazione del trattamento economico, comportante il recupero di notevoli somme che l'avrebbero lasciata, per alcuni mesi, senza concreti mezzi di sostentamento, essendole stato corrisposto in precedenza l'intero stipendio.

Al riguardo l'interessata aveva anche richiesto alla propria banca la sospensione del pagamento delle rate mensili di mutuo per la propria abitazione.

Il Difensore Civico ha invitato la struttura competente a voler riesaminare l'intera vicenda, cercando soluzioni alternative idonee ad ovviare i gravi disagi a cui sarebbe stata esposta l'istante.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, veniva prospettata alla lavoratrice la possibilità di rateizzare l'importo da restituire in rate di importo tale da poter consentire alla stessa ed alla propria famiglia di condurre una vita dignitosa.

### **1.6.3 Revoca provvedimento di rigetto richiesta ASPI**

Una cittadina si è rivolta a quest'Ufficio per rappresentare che un Ente previdenziale aveva respinto la propria domanda ASPI (ex indennità di disoccupazione) adducendo quale motivazione la *"Reiezione mancata presentazione documentazione richiesta"* riferendosi, nello specifico, alla mancata presentazione, da parte dell'istante, del certificato di iscrizione presso il Centro per l'Impiego.

In particolare, la ricorrente, segnalava che, nonostante avesse prodotto, attraverso i canali telematici, la prevista dichiarazione di immediata disponibilità direttamente all'Istituto, così come previsto dalla Circolare INPS n.154 del 28.10.13, l'Ente le aveva richiesto la produzione cartacea del certificato in argomento.

Quest'Ufficio interveniva e nel richiedere le informazioni del caso anche al fine di instaurare l'opportuno contraddittorio, precisava preliminarmente che dal 1 gennaio 2012, alle pubbliche amministrazioni, così come i gestori di servizi pubblici, è imposto di accettare dagli utenti solo dichiarazioni sostitutive di certificazioni.

La Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e della Semplificazione n 14 del 22 dicembre 2011, in attuazione di una regolamentazione prevista dalla Legge di Stabilità (Legge n. 183 del 12/11/2011 art. 15, comma 1) dispone, infatti, che gli enti pubblici non possano più richiedere agli utenti alcun tipo di certificazione che

contenga informazioni in possesso di un altro ufficio pubblico, stabilendo, altresì, che gli utenti, invece, debbano produrre semplicemente autocertificazioni per attestare stati personali o fatti.

Dopo una serie di scambi epistolari con quest'Ufficio, l'ente previdenziale ha recepito le eccezioni sollevate, provvedendo a revocare in autotutela il provvedimento di diniego e riconoscendo, pertanto, alla ricorrente il diritto all'ASPI.



## **1.7      LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA**

### **1.7.1 E' illegittima la clausola contenuta in un contratto di fornitura che addebita all'utente le indennità di mora e le penalità in caso di ritardato pagamento della fattura per mancato ricevimento della stessa**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino per segnalare la presunta illegittimità di una clausola inserita nel contratto di fornitura del servizio idrico, relativo alla propria utenza, che la Società erogatrice gli avrebbe intimato di sottoscrivere pena l'interruzione del servizio.

In particolare la suddetta clausola riconosceva, in capo al fornitore, il diritto di applicare le indennità di mora e le penalità previste in caso di ritardato pagamento della fattura per mancato ricevimento della stessa.

L'istante si era rifiutato di sottoscrivere il contratto ritenendo vessatorie le condizioni in esso contenute, tuttavia, essendo la gestione del servizio idrico sul territorio di esclusiva competenza della X S.p.a., lo stesso avrebbe certamente rischiato l'interruzione della fornitura.

Intervenuto sulla questione il Difensore Civico Regionale si è espresso nel senso di ritenere la suddetta clausola vessatoria, oltre che illegittima e contraddittoria nella sostanza, prevedendo l'applicazione di sanzioni per causa non imputabile all'utente evidenziando, inoltre, come il ricevimento della fattura avrebbe rappresentato la condizione necessaria ed il presupposto essenziale per permettere all'utente di adempiere la propria obbligazione pecuniaria dal momento che su detto documento

sono riportati, oltre all'importo ed al consumo, anche le modalità di effettuazione del pagamento.

L'Ufficio ha osservato, inoltre, che nella Carta dei Servizi approvata dalla Società erogatrice emergeva chiaramente l'obbligo, da parte del Gestore, di *“garantire almeno tre fatturazioni l'anno...”* e di riportare in fattura le informazioni *“in forma chiara, con caratteri grandi e con linguaggio facilmente comprensibile...”* con indicazione dei consumi e degli importi; ciò al fine di permettere all'utente di esercitare un controllo sui propri consumi e relativi importi prima di procedere al pagamento.

Anche quest'ultima prescrizione sarebbe risultata, evidentemente, in contrasto con il contenuto della clausola contrattuale contestata dal momento che se da un lato l'utente vanta il diritto di conoscere, attraverso il ricevimento di idonea fatturazione, l'importo e l'andamento dei consumi effettuati, dall'altro è sicuramente illegittima l'applicazione di sanzioni e interessi per ritardato pagamento determinato da cause imputabili alla Società fornitrice e non certo all'utente.

A seguito dell'intervento di questo Ufficio, la Società X S.p.a. ha comunicato di aver provveduto alla riformulazione del contratto eliminando, per le motivazioni espresse dal Difensore Civico, la clausola illegittima.

### **1.7.2 Ripristino aree condominiali in alloggi ATER**

Un assegnatario di alloggio di edilizia residenziale pubblica chiedeva l'intervento dell'Ufficio in quanto aveva più volte segnalato all'ATER di competenza i gravi disagi

derivanti dalla presunta chiusura, da parte di un condomino del palazzo, degli spazi condominiali siti al piano terra, la cui chiusura avrebbe impedito l'accesso ai locali ove sono ubicati i contatori dell'acqua.

Lo stesso esponente lamentava di non aver ricevuto alcuna risposta in merito, chiedendo anche che venisse verificata la reale situazione circa la proprietà dei medesimi spazi condominiali; informava inoltre che sul pianerottolo vi sarebbero rilevanti infiltrazioni di acqua e che nei fondaci mancherebbero gli infissi.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, l'Ater intimava all'occupante di provvedere allo sgombero immediato dell'area comune, rendendola accessibile a tutti i condomini e disponeva appositi sopralluoghi preliminari ai lavori di risoluzione dei problemi prospettati.

### **1.7.3 Il canone di depurazione non è dovuto in assenza di depuratore**

Com'è noto, la sentenza n. 335/2008 della Corte Costituzionale ha eliminato dalla tariffazione la depurazione delle acque reflue laddove il depuratore non funzioni o non esista.

L'art. 8 del D.Lgs. n. 208 del 2008 ha imposto l'obbligo di procedere alla restituzione della quota di tariffa non dovuta riferita al servizio di depurazione; il Ministero dell'Ambiente con Decreto del 30.09.2009 ha definito i criteri ed i parametri per la restituzione della suddetta quota.

Nonostante ciò, un Consorzio della Regione non aveva, all'epoca dei fatti, ancora provveduto alla restituzione di quanto indebitamente riscosso; ragion per cui alcuni cittadini si sono rivolti al Difensore Civico.

A seguito delle numerose richieste il Difensore civico interveniva dunque presso il Consorzio, per richiedere informazioni ed effettuare un ulteriore riscontro sulla reale situazione del sistema di depurazione nelle zone interessate evidenziando come la normativa vigente in materia prevedesse l'obbligo di restituzione agli utenti delle somme non dovute, in caso di malfunzionamento o assenza del depuratore.

Il consorzio interessato, a seguito delle sollecitazioni dell'Ufficio, riesaminava la posizione dei singoli utenti e, dopo aver riscontrato inesattezze sul computo relativo al canone di partecipazione, provvedeva ad emettere nota di credito e relativo rimborso delle somme.

Ennesimo risultato positivo ottenuto grazie alla mediazione del difensore civico in questa materia, della quale lo stesso Ufficio si era occupato in passato, invitando tutti i consorzi di gestione di acquedotti, depurazione e fognature della Regione Abruzzo, qualora non lo avessero già fatto, ad eliminare dalle bollette le voci relative al canone di depurazione, in riferimento agli utenti che non ne usufruiscono; a pubblicare degli elenchi degli utenti che avessero richiesto il rimborso per somme precedentemente versate e non dovute e ad indicare dei criteri di rimborso che eventualmente fossero adottati per la restituzione delle quote di depurazione non dovute.

#### **1.7.4 Mancata liquidazione indennità di esproprio**

Per il tramite del proprio legale, un cittadino rivolgeva istanza di intervento all'Ufficio, in relazione ad una mancata liquidazione dell'indennità di esproprio.

Tale esproprio era relativo ad alcuni terreni, acquisiti per divisione ereditaria, ed utilizzati per l'ampliamento di un impianto di depurazione e per la realizzazione di un sistema di collettamento in una frazione del territorio abruzzese.

A distanza di oltre 4 anni dall'ultimazione delle procedure di esproprio e nonostante i vari solleciti rivolti alla struttura competente, nessuna transazione era avvenuta in favore del richiedente.

L'ente competente assicurava che la pratica oggetto di intervento sarebbe stata definita in tempi brevi con conseguente erogazione, in favore dell'istante, dell'indennità di legge.

#### **1.7.5 Il Difensore Civico interviene per problemi negli edifici scolastici**

Tra le tante questioni affrontate nell'anno dall'Ufficio, anche i disagi degli alunni di svariate scuole della regione hanno avuto un posto rilevante.

Il Difensore civico non si è mai sottratto a qualsivoglia richiesta, soprattutto se proveniente dalle categorie più deboli e bisognose di assistenza.

Le problematiche affrontate per venire incontro alle esigenze degli alunni riguardavano, tra gli altri, la pericolosità del tratto stradale antistante l'ingresso ad un edificio scolastico.

I ragazzi erano costretti ad attraversare per raggiungere la scuola in un tratto che era percorso frequentemente da mezzi pesanti che, come è risaputo, hanno uno spazio di frenata molto ampio che rende il passaggio pedonale molto pericoloso; il Difensore civico ha invitato il Comando di Polizia Municipale a far presidiare l'ingresso scolastico nelle ore di punta da vigili urbani.

Altra questione sempre concernente un edificio scolastico era relativa ad un forte odore di gas proveniente dall'impianto di riscaldamento; anche in questo caso le lamentele e le richieste di chiarimenti da parte dei genitori degli alunni non avevano avuto riscontro; l'Ufficio sollecitava un sopralluogo da parte competente volto a scongiurare pericoli derivanti da eventuali fughe di gas; a seguito dell'intervento un gruppo di rappresentanti indicati dalle famiglie veniva ricevuto dal Dirigente Scolastico che, coadiuvato dai tecnici, rassicurava gli stessi sulla risoluzione del problema.

#### **1.7.6 Il difensore civico riesce ad ottenere il pagamento dell'indennità di esproprio**

La materia degli espropri e del mancato pagamento delle indennità relative, è un tema molto "caldo", più volte sottoposto all'attenzione del Difensore Civico; infatti le Amministrazioni, di solito molto solerti nel procedere all'esproprio, non sono poi altrettanto veloci nella liquidazione di quanto dovuto ai privati cittadini.

Uno dei tanti casi esaminati nel corso dell'anno proveniva da una grande ditta edilizia, che aveva ceduto un terreno ad un'Amministrazione provinciale per la realizzazione di un programma edilizio di opera pubblica per la messa in sicurezza del

tratto terminale di un fiume, e che, a distanza di qualche anno attendeva ancora il pagamento del saldo di una somma abbastanza considerevole, che si aggirava intorno ai 500.000 euro.

Le reiterate richieste inviate all'Ente, anche per il tramite di legali di fiducia, erano rimaste inevase.

Il Difensore Civico interveniva prontamente presso l'amministrazione competente sottolineando che il ritardato versamento di quanto dovuto, poneva in forse la prosecuzione dell'attività aziendale, per mancanza di liquidità finanziaria e ciò avrebbe comportato ulteriori problemi e responsabilità, trattandosi di un'azienda di grosse dimensioni che impiegava centinaia di lavoratori; chiedeva pertanto una immediata risoluzione della vicenda.

L'Ente giustificava il ritardo segnalando che in corso d'opera, si era resa necessaria una elaborata e complessa istruttoria al fine di verificare con esattezza l'imputazione delle somme da corrispondere e l'esatta quantificazione delle stesse; comunicava, infine, di aver provveduto a disporre la liquidazione ed il pagamento della somma dovuta.

#### **1.7.7 Il Difensore Civico richiama un Ente d'ambito al rispetto di quanto contenuto nella propria Carta dei servizi**

Nella vicenda che segue il Difensore Civico ha richiamato un ente d'ambito abruzzese al rispetto di quanto contenuto nella propria carta dei servizi.

Un cittadino infatti aveva richiesto l'allaccio di un nuovo contatore, ma i tempi di esecuzione non erano stati rispettati ma eseguiti ben oltre il termine indicato nella stessa Carta.

Quest'ultima infatti prevedeva che l'allaccio doveva essere eseguito entro il massimo di 15 giorni di calendario a decorrere dalla data di pagamento delle spese previste in preventivo e solo nel caso di opere di particolare complessità, tale termine potesse variare, previa comunicazione all'utente.

I tempi intercorrenti tra la data di definizione del contratto di fornitura di acqua potabile e la data di avvio della fornitura stessa variava da un minimo di 2 ad un massimo di 5 giorni.

Ovviamente il mancato rispetto degli impegni assunti avrebbe determinato un rimborso da corrispondere all'utente, da accreditarsi sulla prima bolletta utile.

Nel caso di specie, malgrado l'accertato ritardo nell'esecuzione dei lavori e la conseguente richiesta di rimborso da parte del cittadino, nessuna somma era stata accreditata sulle bollette; il Difensore civico dunque interveniva presso l'ente interessato, che, a seguito delle sollecitazioni dell'ufficio, comunicava di aver concluso la controversia insorta con l'utente mediante atto di transazione stragiudiziale con il quale quest'ultimo aveva accettato una somma omnicomprensiva a titolo di rimborso.

### **1.7.8 Infiltrazioni di acqua piovana**

E'pervenuta a questo Ufficio un'istanza con la quale un cittadino ha lamentato il disagio subito a causa della mancata manutenzione di una strada comunale,



adiacente la sua abitazione, che avrebbe provocato infiltrazioni di acqua piovana nello stabile di sua proprietà.

In particolare l'istante ha riferito che, nonostante il sopralluogo eseguito dal tecnico comunale, l'Amministrazione interessata non aveva fornito alcun riscontro alle richieste di intervento per il risanamento della sezione di strada interessata dalla problematica.

A seguito dell'intervento di quest' Ufficio il Comune ha tempestivamente provveduto alla riqualificazione del manto stradale denunciando il sinistro alla propria compagnia assicurativa per il conseguente riconoscimento e liquidazione dei danni in favore del ricorrente.

## **1.8 IL CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI**

### **1.8.1 Approvazione rendiconti**

Com'è noto il comma 729-quater della L. 147 del 2013, inserito dall'art. 7 del D.L. n. 16 del 2014, ha prorogato il termine di deliberazione dei rendiconti 2013 dal 30 aprile al 30 giugno per i Comuni interessati alla revisione del gettito IMU 2013, con riferimento alla distribuzione degli incassi relativi ai fabbricati di categoria D.

In particolare, nella riunione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 aprile 2014, è stato approvato il documento metodologico relativo al processo di revisione del gettito IMU 2013 predisposto dal MEF, che consente di disporre dell'importo della variazione del Fondo di Solidarietà comunale 2013 per ciascun comune.

Tale metodologia comporta una diversa ripartizione dell'ammontare complessivo del Fondo 2013 in relazione all'andamento del gettito IMU.

In conseguenza dell'approvazione del suddetto documento, questo Ufficio ha comunicato l'attivazione della procedura sostitutiva di cui all'art. 227 del D.lgs 267/00 a decorrere dal 30 giugno 2014.

Un'altra novità che è stata presa in considerazione nel controllo sull'approvazione dei rendiconti per l'anno 2013 è stata quella introdotta dall'art. 36 del decreto 118 del 2011, come modificato dall'articolo 9, comma 1, del DL 102 del 31 agosto 2013.

Tale disposizione normativa ha, infatti, previsto una sperimentazione triennale,

per le regioni, gli enti locali e i loro enti ed organismi, a decorrere dal 2012, delle disposizioni concernenti l'armonizzazione contabile per:

- analizzare gli effetti dell'introduzione del nuovo principio di competenza finanziaria.
- verificare l'effettiva rispondenza del nuovo sistema contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica;
- individuare eventuali criticità;
- consentire le modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia;

L'articolo 9 del decreto legge n. 102/2013, nel rinviare al 2015 l'applicazione delle disposizioni del titolo primo del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ha prolungato di un esercizio la durata della sperimentazione, originariamente prevista per un biennio. Nel corso del terzo esercizio di sperimentazione sono state, dunque, applicate le disposizioni previste per il secondo esercizio di sperimentazione con le integrazioni di cui all'articolo 9 del DL n. 102/2013

Ai sensi dell'art. 9-bis del richiamato D.L., la Giunta o l'organo esecutivo degli enti in sperimentazione devono approvare il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo, le regioni entro il 31 luglio dell'anno successivo, e tutti gli altri enti entro il 31 maggio dell'anno successivo.

Pertanto, per tutti gli enti che hanno comunicato di rientrare nel piano di sperimentazione previsto dalla vigente normativa, questo Ufficio ha rinviato l'eventuale attivazione di poteri sostitutivi al 31 maggio 2014.

Come ogni anno il lavoro dell'Ufficio è risultato abbastanza impegnativo dal

momento che la maggior parte delle Amministrazioni interessate non hanno riscontrato la prima richiesta; ciò ha, quindi, richiesto ulteriori attività di monitoraggio con conseguente invio di numerose lettere di diffida.

Fortunatamente non si è arrivati alla nomina dei Commissari ad acta avendo tutti gli Enti provveduto all'approvazione dei rispettivi rendiconti.

## **1.9 DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI**

### **1.9.1 Il Difensore Civico interviene per chiarire la differenza tra accesso civico e accesso agli atti**

Nell'ambito del diritto di accesso questo Ufficio è intervenuto più volte, sia nei confronti dei cittadini istanti che nei confronti delle amministrazioni, da un lato per chiarire le differenze tra la disciplina dell'accesso agli atti di cui alla legge 241/90 e la più recente normativa in materia di accesso civico, dall'altro per sollecitare le pubbliche amministrazioni inadempienti ad osservare la normativa prevista in ordine al rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al D. Lgs. 33/13.

Se, infatti, in molti casi è stato richiesto l'intervento del Difensore Civico per ottenere la pubblicazione di un provvedimento amministrativo da parte di un Ente, in molti altri questo Ufficio è intervenuto per chiarire la qualificazione giuridica della richiesta di accesso civico molto spesso confusa con istanza di accesso agli atti.

Nella fattispecie esaminata dall'Ufficio un cittadino aveva presentato istanza di riesame, ai sensi dell'art. 25 della L. 241/90, avverso il silenzio diniego, da parte di un'amministrazione comunale, alla richiesta di accesso agli atti di alcune delibere di consiglio ed allegata documentazione.

A tal proposito il Difensore Civico Regionale, prima di pronunciarsi sull'improcedibilità dell'istanza, ha chiarito, anche sulla scorta delle osservazioni fornite dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5515 del 20 novembre 2013, la differenza tra gli istituti giuridici dell'accesso agli atti e dell'accesso civico, precisando

come, sebbene entrambe le forme di accesso garantiscano il principio generale di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa, tuttavia mentre il diritto di accesso agli atti ha ad oggetto un documento amministrativo e richiede, oltre alla motivazione, anche un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, l'accesso civico, così come disciplinato dall'art. 5 D.lgs 33/13, ha ad oggetto atti e provvedimenti che, in base alla normativa vigente o per scelta delle singole amministrazioni, devono essere resi potenzialmente conoscibili ai cittadini.

In ogni caso precisa il Consiglio di Stato (sent. cit.) *"le nuove disposizioni, dettate con D.Lgs. 14.3.2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni disciplinano situazioni, non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241, come successivamente modificata ed integrata"*

La richiesta di accesso civico, totalmente gratuita e non necessariamente motivata, va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione che dovrà poi pronunciarsi sull'istanza.

Nell'ipotesi di mancata pubblicazione dell'atto, documento o altra informazione, l'amministrazione competente, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, deve procedere alla pubblicazione nel sito istituzionale del dato richiesto e contestualmente trasmetterlo al richiedente o in alternativa comunicare al medesimo l'avvenuta pubblicazione e indicare il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

Se invece il documento, l'informazione o il dato richiesti risultino già pubblicati ai sensi della legislazione vigente, l'amministrazione provvederà a specificare al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Nei casi di ritardo o mancata risposta, l'istante potrà rivolgersi al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, entro 15 gg., provvede alla pubblicazione e ad informare il richiedente.

Nella fattispecie il Difensore Civico, preso atto di quanto rappresentato dal cittadino, respingeva l'istanza di riesame e, nello stesso tempo, invitava l'amministrazione comunale a conformarsi alle disposizioni vigenti.

### **1.9.2 L'istanza di accesso non deve essere intesa come un controllo generalizzato sull'attività amministrativa**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino per segnalare il diniego, da parte di un'amministrazione comunale, alla propria istanza di accesso ad alcuni provvedimenti amministrativi adottati dall'Ente e ad informazioni inerenti l'autorizzazione alla sosta di automezzi comunali.

In particolare l'istante, dipendente dell'amministrazione comunale in questione, ha rappresentato di essere stato soggetto a contravvenzione, da parte dei Vigili Urbani municipali, per aver parcheggiato la propria autovettura, in un'area assoggettata ad obbligo di disco orario, oltre il tempo previsto per la sosta temporanea e che, dopo aver osservato che in quella zona erano parcheggiate altre autovetture prive di disco

orario, alle quali, a detta del ricorrente, non era stata contestata alcuna infrazione, lo stesso veniva edotto, dagli stessi controllori, sulla possibilità di deroghe alla violazione del codice della strada per motivi di servizio, in quando si sarebbe trattato di auto di proprietà dell'Amministrazione comunale parcheggiate da personale dipendente.

Al fine di verificare la legittimità dell'operato della pubblica amministrazione, anche in ordine ad eventuali comportamenti discriminatori nei propri confronti rispetto ad altri dipendenti comunali, ed esperire eventuali azioni giudiziarie a difesa dei propri interessi, il cittadino aveva presentato formale richiesta di accesso agli atti nei confronti dell'amministrazione comunale, richiedendo in particolare:

- copia in carta semplice dell'ordinanza di istituzione della sosta temporanea a due ore e dell'autorizzazione in deroga;
- copia del Regolamento che disciplina il rilascio delle autorizzazioni per la deroga al parcheggio oltre le due ore o in assenza di disco orario;
- estratto dell'elenco di tutte le autorizzazioni rilasciate con i nominativi dei beneficiari alla deroga e delle motivazioni a supporto del provvedimento derogatorio assunto;
- i riferimenti normativi e l'autorizzazione rilasciata dal Dirigente del Comando di Polizia al proprio dipendente per l'utilizzo del mezzo proprio;
- il riferimento normativo che avrebbe legittimato, per l'auto privata, l'utilizzo della paletta di servizio in sostituzione del disco orario.

A seguito del mancato riscontro, da parte dell'Amministrazione Comunale, alla rituale richiesta di chiarimenti in ordine ai motivi ostativi all'accesso, questo Ufficio ha



emesso un provvedimento di rigetto dell'istanza di riesame non ritenendo legittima e fondata la pretesa del ricorrente.

In particolare, con riferimento alla richiesta di accesso all'ordinanza istitutiva della sosta temporanea ed al relativo Regolamento comunale, il Difensore Civico ha rilevato preliminarmente come l'istanza non rientrasse nella previsione di cui agli artt. 22 ss. della L. 241/90 s.m.i., ma nell'ambito del D.lgs n. 33/2013, con la conseguenza che la fattispecie giuridica di riferimento non sarebbe stata qualificabile come accesso agli atti ma come accesso civico.

Pertanto, laddove, l'istante avesse voluto verificare, nel regolamento comunale o in altre disposizioni normative, la previsione di fattispecie tali da legittimare l'impugnazione della sanzione amministrativa contestata, avrebbe dovuto prendere visione degli atti normativi di riferimento sul sito istituzionale dell'Ente e, nell'ipotesi di mancata pubblicazione degli stessi, inoltrare richiesta di accesso civico ai sensi e per gli effetti del richiamato art. 5 del D.lgs 33/2013.

Quanto all'ulteriore documentazione richiesta, il Difensore Civico ha osservato che la natura dell'istanza di accesso non avrebbe reso possibile la configurabilità, in capo al richiedente, di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento oggetto di accesso, traducendosi, bensì, in un ingiustificato controllo generalizzato sull'attività amministrativa condotta dall'Ente, tenuto conto che la suddetta richiesta aveva ad oggetto *“l'elenco dei provvedimenti autorizzatori alla sosta adottati dall'amministrazione comunale nei confronti di propri dipendenti in deroga alla*

*previsioni regolamentari in materia, al fine di verificare comportamenti discriminatori ed illegittimi da parte dell'Ente".*

A sostegno delle proprie argomentazioni il Difensore Civico ha precisato che la L. 241/90 riconosce l'esercizio del diritto di accesso a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento oggetto d'istanza e che, per costante elaborazione giurisprudenziale, l'istanza di accesso, anche se necessaria alla difesa in giudizio, deve riferirsi a specifici atti e documenti riconducibili, direttamente o indirettamente al richiedente per la tutela di una posizione giuridicamente rilevante e non tradursi in un controllo generalizzato finalizzato alla ricerca di un vizio dell'agire amministrativo (*TAR Sicilia-Palermo, Sez. II sentenza n. 757 del 06.06.2008, Sez. IV sentenza n. 1122 del 02.03.2000, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 12.01.2011*).

Peraltro, nella fattispecie in esame, la mancata visione della documentazione richiesta non avrebbe esonerato il ricorrente da una responsabilità amministrativa per la violazione commessa, fatta salva la possibilità, da parte dello stesso, di impugnare il verbale di contestazione laddove avesse rinvenuto, nel regolamento comunale o in altre disposizioni normative, che avessero legittimato il comportamento sanzionato.

### **1.9.3 L'accesso alle informazioni ambientali deve sempre essere consentito**

Ancora una volta, come in passato, il Difensore Civico Regionale è intervenuto in materia di accesso alle informazioni ambientali a seguito dell'istanza di riesame presentata da una nota Associazione di Protezione Ambientale che rivendicava, in quanto associazione di categoria, il proprio diritto ad accedere agli atti in possesso di diverse Amministrazioni comunali del territorio abruzzese al fine di acquisire notizie in merito alle modalità di svolgimento del servizio di depurazione delle acque nella zona.

Le richieste di accesso erano state formulate, dalla predetta Associazione, al fine di conoscere ed accertare le condizioni del contesto ambientale di riferimento ed acquisire tutte le notizie relative allo stato di conservazione ed alla salubrità dei luoghi.

Stante il silenzio delle Amministrazioni interessate, l'istante ha formulato formale richiesta di riesame a questa Difesa Civica che è tempestivamente intervenuta ai sensi dell'art. 25 L. 241/90 s.m.i.

La questione ha avuto un'ampia portata in quanto ha interessato ben 30 Amministrazioni Comunali che si sono viste notificare il provvedimento di riesame con il quale il Difensore Civico, in accoglimento del ricorso presentato dall'Associazione istante, ha intimato ai suddetti Enti di accogliere la richiesta di accesso illegittimamente rifiutata.

La normativa applicabile al caso di specie è stata rinvenuta nell'art. 3 del decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 di attuazione della direttiva 2003/4/CE, che sostituisce quanto analogamente previsto nel decreto legislativo 27 febbraio 1997 n. 39, attuativo della direttiva 90/313/CE.

Secondo una pronuncia del TAR del Lazio (Sez. III 28 giugno 2006 n. 5272) la normativa suddetta ha introdotto una fattispecie speciale in materia di accesso ambientale che si connota, rispetto a quella generale, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili.

Sotto il primo profilo l'art. 3 cit. chiarisce che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda senza necessità, in deroga alla disciplina generale, di dimostrare un suo particolare e qualificato interesse, quanto al secondo aspetto la medesima disposizione estende il contenuto delle informazioni accessibili alle "informazioni ambientali", che implicano anche una attività elaborativa da parte dell'amministrazione debitrice delle informazioni richieste, assicurando una tutela più ampia di quella garantita dalla normativa generale, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione.

Ciò comporta di conseguenza anche un'attenuazione dell'obbligo di una precisa individuazione degli atti da richiedere essendo sufficiente anche una generica richiesta di informazioni relativa al caso (*TAR Lazio Roma, sez. III 16 giugno 2006 n. 4667 ; TAR Calabria-Catanzaro, Sez. I, del 19 settembre 2011 n. 1231*).

Ovviamente sotto il profilo soggettivo passivo la norma riguarda tutte le autorità pubbliche, nazionali o locali, che detengano informazioni ambientali.

Sulla base delle predette osservazioni questo Ufficio evidenziando, pertanto, la specialità e la prevalenza della disciplina contenuta nel richiamato art. 3 rispetto alla previsione di cui all'art. 25 L. 241/90, ha riconosciuto, in capo all'Associazione istante, *quale ente esponenziale rappresentativo degli interessi diffusi di un settore della*

*collettività*, la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per ottenere l'accesso agli atti in questione.

A seguito della pronuncia del Difensore Civico le Amministrazioni interessate si sono tempestivamente attivate per consentire all'istante l'accesso alla documentazione richiesta.

## **1.10 VARIE – AFFARI GENERALI – RAPPORTI ISTITUZIONALI**

### **1.10.1 Lavori di sfruttamento cava e mancato rispetto delle norme di tutela ambientale**

Un cittadino si è rivolto all'Ufficio con una nota nella quale ha ricostruito una lunga ed irrisolta questione relativa al mancato risanamento ambientale dell'area sulla quale, a seguito di autorizzazione regionale, era stata esercitata l'attività di estrazione e sfruttamento cava da parte di una ditta in zona adiacente la propria abitazione.

Dal dettagliato e specifico reclamo prodotto dal ricorrente si evinceva che la vicenda, legata al necessario ripristino del terreno causato da un evidente abbassamento del livello di tutta la superficie dell'appezzamento rispetto al piano di campagna oltre a numerosi avvallamenti di notevoli entità – aveva avuto inizio circa 7 anni prima, senza alcuna risoluzione.

Inoltre da uno studio approfondito della documentazione prodotta, si evinceva che tutte le diffide da parte delle Strutture competenti risultavano disattese da parte della ditta inadempiente con argomentazioni non condivisibili, poiché volte ad interporre un atteggiamento tergiversante e dilatorio all'adempimento richiesto.

Si chiedeva pertanto un incontro con le strutture competenti per giungere ad una concreta conclusione del procedimento di ripristino ambientale, attraverso la tempestiva applicazione delle specifiche disposizioni di legge in materia.

A seguito dell'interessamento del Difensore civico le strutture interessate fornivano tutti i chiarimenti del caso.

Lo sfruttamento della cava era stato autorizzato per la durata di 4 anni, fissando nel contempo anche il quantitativo di materiale estraibile; successivamente veniva contestato alla ditta assegnataria il mancato rispetto della distanza dall'acquifero sottostante, invitando la stessa ad effettuare un'indagine idrogeologica.

Il successivo sopralluogo da parte del competente servizio accertava però la totale difformità dei lavori di coltivazione della cava rispetto alle previsioni progettuali, invitando la ditta a presentare un progetto in sanatoria, volto alla preliminare ricostruzione del franco di 2 metri rispetto all'acquifero sottostante, mediante riporto di terreno avente caratteristiche granulometriche e di permeabilità simili a quello originario, con rimozione del materiale argilloso riportato fino al piano di escavazione che risultava abusivamente raggiunto ed al successivo ripristino della stratigrafia originaria.

Il Difensore civico provvedeva quindi ad inviare numerosi solleciti, volti ad accertare che la ditta realizzasse le opere necessarie; purtroppo tale ditta, nonostante le sollecitazioni, non ottemperava a quanto richiesto.

Veniva perciò avviato un procedimento penale da parte dell'Autorità Giudiziaria che interdive l'azione del Difensore Civico, non autorizzato ad alcuna interferenza o sovrapposizione con l'attività della Magistratura.

### **1.10.2 Pubblicazione atti della Pubblica Amministrazione**

Un cittadino formulava una richiesta d'intervento a questo Ufficio per segnalare la difficoltà, dallo stesso riscontrato, nell'accedere al contenuto delle determinazioni

dirigenziali pubblicate sul sito istituzionale di un Comune, nella sezione dell'Albo Pretorio denominata "Atti pubblici".

In effetti, dal riscontro effettuato da questo Ufficio sulla suddetta sezione, si evinceva che per poter visionare il contenuto di tutte le determinazioni era necessario formulare una richiesta di accesso agli atti ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. 241/90.

Alla richiesta di chiarimenti in ordine alle motivazioni di tale prescrizione, l'Amministrazione Comunale aveva richiamato la normativa in materia di tutela dei dati personali e sensibili e le sanzioni collegate alla violazione della stessa precisando di aver non aver proceduto alla pubblicazione dei provvedimenti in questione per non violare i limiti alla trasparenza imposti dal D.lgs 33/13 contenendo, i suddetti atti, dati ed informazioni coperti da privacy.

In ogni caso l'Ente riteneva di aver garantito la conoscibilità e l'obbligo di pubblicazione on line dei provvedimenti attraverso una comunicazione con la quale erano stati invitati tutti coloro che avevano un interesse diretto, concreto ed attuale a formulare una richiesta d'accesso per ottenere il provvedimento pubblicato, commettendo, in questo senso, un grave errore sia in ordine alla configurazione della fattispecie giuridica in argomento, sia in ordine al rispetto della normativa di cui al D.lgs 33/2013.

La richiamata disposizione normativa ha infatti imposto alle pubbliche amministrazioni di rendere conoscibili, attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali, tutte le informazioni inerenti all'organizzazione, alle attività e all'operato delle stesse, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.



Al fine di trovare un giusto equilibrio tra la legittima conoscibilità delle suddette informazioni e la tutela dei dati personali, il legislatore ha previsto limitazioni agli obblighi di trasparenza, escludendo dall'accessibilità i dati sensibili e giudiziari di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e prevedendo delle eccezioni in ragione di delicate condizioni personali, economiche, familiari e sanitarie la cui pubblicazione potrebbe costituire una grave, palese e ingiustificata violazione dei dati personali o addirittura sensibili.

In quest'ottica, dunque, ed al di fuori delle fattispecie previste dalla normativa di riferimento, la diffusione dei dati deve avvenire ricorrendo, nei casi di pubblicazione facoltativa, a forme di anonimizzazione dei dati personali (art. 4, comma 3 D.lgs 33/13) e, con riferimento agli atti e/o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, provvedendo “...a rendere non intellegibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione” (art. 4, comma 4, Dlgs. Cit.).

La *ratio* di tali prescrizioni va ravvisata sostanzialmente nell'esigenza di garantire, anche in presenza di norme di legge che impongano la pubblicazione di atti o documenti, il rispetto dei principi di riservatezza e tutela della dignità individuale unitamente a quelli di pertinenza ed indispensabilità dei dati.

Pertanto, come osservato dal Garante per la protezione dei dati personali nel parere richiamato dalla S.V., e ribadito dal Dipartimento della Funzione Pubblica con circolare n. 2/2013, “prima di intraprendere un'attività che comporta una diffusione di dati personali, l'ente pubblico deve valutare se la finalità di trasparenza e di comunicazione può essere perseguita senza divulgare tali dati, oppure rendendo

*pubblici atti e documenti senza indicare dati identificativi adottando modalità che permettano di identificare gli interessati solo quando è necessario”.*

A tal fine, in ordine ai provvedimenti contenenti dati sensibili o informazioni riservate, l'amministrazione dovrà valutare attentamente le modalità di pubblicazione degli stessi e dei loro allegati scegliendo se menzionare tali dati solo negli atti a disposizione degli uffici (richiamati quale presupposto del provvedimento e consultabili solo dai soggetti interessati e/o contro interessati), oppure utilizzando espressioni di carattere generale o codici numerici.

Alla luce di quanto espresso ed in considerazione del fatto che il legislatore si è chiaramente pronunciato in ordine alla questione della tutela degli interessi coinvolti, il Difensore Civico Regionale ha ritenuto che, nella fattispecie sottoposta alla Sua attenzione, l'interpretazione adottata dall'Amministrazione comunale non fosse conforme al dettato normativo avendo l'ente l'obbligo di procedere alla pubblicazione dei provvedimenti amministrativi scegliendo, nell'ambito delle richiamate prescrizioni normative, la soluzione comunque meno gravosa sotto il profilo amministrativo, al fine di tutelare la segretezza delle informazioni sensibili o non pertinenti.

In ogni caso che la richiesta di accesso alle determinazioni dirigenziali non può certamente essere qualificata nell'ambito della previsione normativa di cui agli artt. 22 ss. della L. 241/90, trattandosi di una fattispecie completamente diversa (art. 5 D.lgs 33/2013), introdotta dal legislatore con l'intento di rafforzare lo strumento della trasparenza non abrogando l'ordinario procedimento di accesso agli atti ma riconoscendo, in relazione agli atti e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di pubblicare, un accesso più ampio (c.d. accesso civico), non soggetto ad alcuna

limitazione né in ordine alla motivazione dell'istanza né in ordine alla dimostrazione dell'interesse da parte del richiedente.

Per quanto di competenza, l'Ufficio ha ravvisato, pertanto, l'opportunità, da parte dell'Ente, di adeguarsi alla normativa vigente, richiamando l'attenzione sulle rilevanti conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi di trasparenza come la responsabilità disciplinare e le sanzioni amministrative previste a carico del responsabile per la trasparenza, dei dirigenti e degli organi politici che omettono di fornire i dati per la pubblicazione degli atti, oltre, in alcuni casi, l'inefficacia del provvedimento stesso.

### **1.10.3 Il silenzio assenso nell'ambito della procedura abilitativa semplificata (PAS)**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino per chiedere un parere in ordine alla legittimità del procedimento amministrativo attivato, su istanza dello stesso, da un'amministrazione comunale ed avente ad oggetto la richiesta di realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili.

In particolare l'istante, nell'anno 2012, aveva presentato, presso gli uffici comunali competenti, una richiesta per la realizzazione del suddetto impianto chiedendo l'attivazione della Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) ai fini del conseguimento del titolo abilitativo all'esercizio dell'impianto in questione.

Dopo sei mesi dalla richiesta, all'esito di un'approfondita istruttoria sul progetto, l'amministrazione provinciale aveva trasmesso al comune l'autorizzazione alle

emissioni in atmosfera relativa allo stabilimento subordinandone l'efficacia all'adozione, da parte di quest'ultimo Ente, del provvedimento conclusivo del procedimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 del D.Lgs 28/2011.

Vista l'inerzia del Comune protrattasi per oltre sei mesi, l'istante comunicava all'Ente di voler ritenere acquisito il titolo abilitativo con conseguente apertura del cantiere.

In riscontro alla suddetta comunicazione il Comune emetteva un provvedimento di diniego, ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/90, per mancata disponibilità dell'area oggetto della localizzazione dell'impianto, sebbene la Società istante avesse, a suo tempo, prodotto la documentazione atta a dimostrare il contrario.

Dinanzi alla richiesta d'intervento formulata dalla Società X, il Difensore Civico formulava le seguenti osservazioni.

La PAS, introdotta dal D.Lgs 28/2011 in sostituzione della Denuncia Inizio Attività (DIA), è la procedura utilizzabile per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentari al di sotto di prefissate soglie di potenza e per alcune tipologia di impianti di produzione di caldo e freddo da FER.

La richiesta volta all'attivazione della suddetta procedura deve essere presentata al Comune di riferimento almeno 30 gg prima dell'inizio dei lavori, accompagnata da una dettagliata relazione, a firma di un progettista abilitato, e dagli opportuni elaborati progettuali attestanti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici e con i regolamenti edilizi vigenti, nonché con il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

Da un punto di vista procedimentale la suddetta procedura PAS segue, sostanzialmente, il medesimo iter della DIA con conseguente formazione del silenzio assenso nel caso in cui, a seguito della presentazione della dichiarazione di cui all'art. 6 D.lgs 28/2008, l'amministrazione non emani un provvedimento autorizzatorio nei trenta giorni successivi al deposito.

Il predetto termine resta, tuttavia, sospeso nel caso in cui la realizzazione dell'impianto sia sottoposta al rilascio di ulteriori atti di assenso, non allegati alla dichiarazione, riguardanti zone sottoposte a vincolo, in relazione alla tutela di interessi ambientali, paesaggistici, territoriali o storico-artistici (art. 6, comma 5, D.lgs cit.)

Dunque, ha osservato il Difensore Civico, se gli atti di assenso rientrano nella sfera di competenza dell'amministrazione, quest'ultima dovrà provvedere al rilascio tempestivo o, comunque, nel termine previsto per la conclusione dei relativi sub procedimenti; se, al contrario, gli atti rientrano nella sfera di competenza di altri Enti, l'amministrazione procedente dovrà provvedere ad acquisirli d'ufficio ovvero convocare, entro venti giorni dalla dichiarazione, una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 ss. L. 241/90 s.m.i.

Nel caso in cui l'amministrazione comunale non concluda il procedimento nei termini prescritti o lo concluda con ritardo con l'adozione di un provvedimento sfavorevole per il privato, quest'ultimo dovrà valutare se far valere il silenzio assenso oppure, se ne ricorrono i presupposti, agire nei confronti dell'Ente per il risarcimento del danno da ritardo procedimentale.

## **APPENDICE**

### **Elenco dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome**

#### **Difensore civico Provincia Autonoma di BOLZANO**

Avv. Gabriele MORANDELL

Via Cavour, n. 23 -39100 BOLZANO

Tel. 0471.301155 - Fax 0471.981229

posta@difesacivica.bz.it - [www.difesacivica-bz.org/](http://www.difesacivica-bz.org/)

#### **Difensore civico Provincia Autonoma di TRENTO**

Avv. Daniela LONGO

Galleria Garbari, n. 9 - 38100 TRENTO

Tel. 0461.213201 - 213165 - Fax 0461.213206 - N. verde 800 851026

difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it

[www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/difensore-civico/Pages/presentazione.aspx](http://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/difensore-civico/Pages/presentazione.aspx)

#### **Difensore civico Regione ABRUZZO**

Avv. Nicola Antonio SISTI

Via Iacobucci, n. 4 - 67100 L'AQUILA

Tel. 0862.644802 - Fax 0862.23194 - N. verde 800 238180

info@difensorecivicoabruzzo.it - [www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

#### **Difensore civico Regione BASILICATA**

Avv. Antonia FIORDELISI

Via Vincenzo Verrastro n. 6 -85100 POTENZA

Tel. 0971.274564 - Fax 0971.469320

difensorecivico@regione.basilicata.it - [www.consiglio.basilicata.it](http://www.consiglio.basilicata.it)

**Difensore Civico Regione CAMPANIA**

Dott. Francesco BIANCO

Via Giovanni Porzio – 80143 NAPOLI

Tel. 081.7783834 – Fax 081.7783837

Difensore.civico@consiglio.regione.campania.it

**Difensore civico Regione EMILIA-ROMAGNA**

Dott. Gianluca GARDINI

Viale Aldo Moro, n. 50 - 40127 BOLOGNA

Tel. 051.5276382 - Fax 051.5275461 - N. verde 800 515505

DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it - www.assemblea.emr.it

**Difensore civico Regione LAZIO**

Dott. Felice Maria FILOCAMO

Via della Pisana n. 1301 – 00163 ROMA

Tel. 06.65932014 - Fax 06.65932015

difensore.civico@regione.lazio.it - www.consiglio.regione.lazio.it

**Difensore civico Regione LIGURIA**

Dr. Francesco Lalla

Via delle Brigate Partigiane, n. 2 - 16121 GENOVA

Tel. 010.5451908 - Fax 010.5484593

difensore.civico@regione.liguria.it - www.regione.liguria.it

**Difensore civico Regione LOMBARDIA**

Dott. Donato GIORDANO

Via Fabio Filzi, n. 22 - 20124 MILANO

Tel. 02.67482465/67 - Fax 02.67482487

difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it - [www.difensoreregionale.lombardia.it](http://www.difensoreregionale.lombardia.it)

**Difensore civico Regione MARCHE**

Prof. Italo TANONI

Piazza Cavour, n. 23 - 60122 ANCONA

Tel. 071.2298483 - Fax 071.2298264

ombudsman@regione.marche.it - [www.ombudsman.marche.it](http://www.ombudsman.marche.it)

**Difensore civico Regione PIEMONTE**

Avv. Antonio CAPUTO

Via Dellala n. 8 - 10121 TORINO

Tel. 011.5757387 - Fax 011.5757389

difensore.civico@cr.piemonte.it - [www.cr.piemonte.it](http://www.cr.piemonte.it)

**Difensore civico Regione TOSCANA**

Dr.ssa Lucia FRANCHINI

Via De' Pucci, n. 4 - 50122 FIRENZE

Tel. 055.2387800 - Fax 055.210230

difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it - [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)



**Difensore civico Regione VALLE D'AOSTA**

Dr. Enrico FORMENTO DOJOT

Via Festaz, n. 52 - 11100 AOSTA

Tel. 0165.238868 - Fax 0165.32690

difensore.civico@consiglio.regione.vda.it - [www.consiglio.regione.vda.it](http://www.consiglio.regione.vda.it)

**Difensore civico Regione VENETO**

Dr. Roberto PELLEGRINI

Via Brenta Vecchia, n. 8 - 30171 MESTRE

Tel. 041.2383411 - Fax 041.5042372

dc.segreteria@consiglioveneto.it - [www.difensorecivico.veneto.it/](http://www.difensorecivico.veneto.it/)

## **LO STAFF DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

**Dirigente del Servizio Amministrativo di Supporto alle Autorità**

**Indipendenti:**

Dr.ssa Michela Leacche – tel. 0862/644477

**Segreteria particolare:**

Sig.ra Maura Cappella – tel. 0862/644492

***Sede di L'Aquila***

**Responsabile:**

Dr.ssa Federica Lorenzetti – tel. 0862/644736

**Collaboratori:**

Sig.ra Laglia Patrizia – tel. 0862-644749

Sig.ra Paola Martinelli – tel. 0862-644762

***Sede di Pescara***

**Responsabile:**

Dr.ssa Emiliana Di Sabato – tel. 085/69202635

**Collaboratori:**

Sig.ra Dora Catini – tel. 085/69202605

Dr.ssa Elisabetta Rosito – Tel 085/692026458

## **CONTATTI**

### **Numero Verde**

800 238180

### **Sede principale:**

- L'AQUILA - Via M. Iacobucci, 4  
Tel. 0862.644762 – Fax 0862.23194

### **Sedi decentrate:**

- PESCARA - Piazza Unione, 13  
Tel. 085.69202605 - Fax 085.69202661
- TERAMO - Via Ponte S. Giovanni, 3  
Tel. 0861.245343 - Fax 0861.246342

### **Sito internet:**

- [www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

### **Indirizzi e-mail - pec:**

- [info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)
- [difensore.civico@pec.crabruzzo.it](mailto:difensore.civico@pec.crabruzzo.it)