

## SOMMARIO

<b>1. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO SULLA DIFESA CIVICA .....</b>	<b>3</b>
<b>2. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITA' .....</b>	<b>12</b>
<b>3. L'ORGANIZZAZIONE .....</b>	<b>17</b>
<b>4. LE MATERIE .....</b>	<b>19</b>
4.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI .....	20
4.1.1. <i>Gara di appalto per l'affidamento di un servizio: presunte anomalie sulla composizione della commissione giudicatrice. ....</i>	<i>21</i>
4.1.2. <i>Passi carrabili all'interno di centri abitati .....</i>	<i>26</i>
4.1.3. <i>Errati conteggi nella cartella esattoriale relativa alla TARSU - anno 2004. ....</i>	<i>28</i>
4.1.4. <i>Gli scarichi di acque reflue domestiche non necessitano di preventiva autorizzazione.....</i>	<i>29</i>
4.1.5. <i>Richiesta di rimborso TARSU erroneamente versata.....</i>	<i>31</i>
4.1.6. <i>Servizio idrico integrato – Diversificazione delle tariffe.....</i>	<i>33</i>
4.2. AGRICOLTURA, CONSORZI DI BONIFICA .....	35
4.2.1. <i>Troppe limitazioni all'esercizio della pesca di fiume.....</i>	<i>36</i>
4.2.2. <i>Criteri interpretativi ed applicativi sulla L.R. 10/04 circa la possibilità di effettuare gare cinofile sul territorio dell'A.T.C.....</i>	<i>39</i>
4.3. ATTIVITA' PRODUTTIVE (ARTIGIANATO, COMMERCIO, INDUSTRIA TURISMO).....	41
4.3.1. <i>Criteri per l'assegnazione delle aree nell'ambito degli agglomerati industriali .....</i>	<i>43</i>
4.4. ASSISTENZA SANITARIA .....	46
4.4.1. <i>Piscine ad uso natatorio – Quale disciplina applicare? .....</i>	<i>47</i>
4.4.2. <i>Distribuzione dei presidi sanitari per diabetici in età pediatrica.....</i>	<i>49</i>
4.4.3. <i>Ticket al Pronto Soccorso – Finalmente una disciplina uniforme .....</i>	<i>51</i>
4.4.4. <i>Manca la motivazione nell'atto di sospensione dell'accertamento dell'invalidità .....</i>	<i>52</i>
4.4.5. <i>Richiesta di interventi sociali integrati ai sensi della Legge 162/98.....</i>	<i>53</i>
4.4.6. <i>Contestato l'esercizio della professione sanitaria riabilitativa di fisioterapista.....</i>	<i>54</i>
4.5. ASSISTENZA SOCIALE.....	57
4.5.1. <i>Richiesta installazione apposita segnaletica per il parcheggio riservato .....</i>	<i>58</i>
4.5.2. <i>Attività di sostegno ad alunno con handicap grave .....</i>	<i>59</i>
4.5.3. <i>Non sempre spetta l'assegno per il nucleo familiare alla nonna che convive con i nipoti .....</i>	<i>60</i>
4.5.4. <i>Riqualificazione edificio ex psichiatrico .....</i>	<i>62</i>
4.6. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE.....	64
4.6.1. <i>Pagamento borse di studio: possibilità di diverse forme di riscossione.....</i>	<i>64</i>
4.6.2. <i>Protocollo d'intesa per l'anno scolastico 2003-2004 per l'attività di sostegno agli alunni diversamente abili .....</i>	<i>66</i>
4.6.3. <i>Il trasporto scolastico, un servizio altamente sociale.....</i>	<i>68</i>
4.7. ECOLOGIA E AMBIENTE.....	69
4.7.1. <i>Inquinamento elettromagnetico: segnalazioni di emissioni .....</i>	<i>70</i>
4.7.2. <i>Rumori molesti provenienti da un laboratorio artigianale .....</i>	<i>71</i>
4.8. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI.....	73
4.8.1. <i>Contraddittorie comunicazioni sul bando per l'assegnazione del Voucher.....</i>	<i>74</i>
4.8.2. <i>Indennità di disoccupazione: occorre essere iscritti presso il centro per l'impiego.....</i>	<i>76</i>

4.8.3.	<i>Contributi di anzianità: vanno computati proporzionalmente all'orario di lavoro svolto.....</i>	77
4.8.4.	<i>Sospensione pagamento contributi previdenziali per i comuni colpiti da eventi calamitosi .....</i>	78
4.9.	<b>PUBBLICO IMPIEGO .....</b>	80
4.9.1.	<i>Selezione pubblica per il conferimento di incarichi di Co.Co.Co. ....</i>	81
4.9.2.	<i>Concorso per 2 posti di Cat. C: presunte anomalie .....</i>	84
4.9.3.	<i>Nomina Direttore ATER.....</i>	87
4.9.4.	<i>Il ruolo della Commissione di vigilanza del Consiglio regionale .....</i>	91
4.9.5.	<i>Presunte incompatibilità tra i membri di una commissione esaminatrice.....</i>	93
4.10.	<b>LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA E CICLO IDRICO INTEGRATO .....</b>	95
4.10.1.	<i>Manutenzione alloggi ATER.....</i>	96
4.10.2.	<i>Richiesta risarcimento danni per infiltrazioni.....</i>	97
4.10.3.	<i>Richiesta facilitazioni per i veicoli delle persone diversamente abili .....</i>	98
4.10.4.	<i>Parere sulla L.R. n. 25/01 – Contributo prima Casa .....</i>	99
4.10.5.	<i>Parere sul conferimento all'ATO delle dotazioni patrimoniali necessarie all'esercizio del servizio idrico integrato.....</i>	101
4.10.6.	<i>Interventi finanziari a favore di cittadini extracomunitari per l'acquisto della prima abitazione .....</i>	103
4.10.7.	<i>Richiesta di un Consigliere comunale per ottenere atti e chiarimenti su alienazione alloggi ERP .....</i>	106
4.11.	<b>PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI .....</b>	108
4.11.1.	<i>Richiesta di attivazione procedura ex art. 136 D. Lgs. 267/2000 da parte della Provincia nei confronti dei Comuni per il mancato pagamento integrazione retta CRAL .....</i>	109
4.11.2.	<i>Conti consuntivi – Rendiconto di gestione esercizio finanziario 2003 – Nomina commissario ad acta.....</i>	111
4.12.	<b>URBANISTICA E PARCHI .....</b>	113
4.12.1.	<i>Richiesta di ritipizzazione di terreno.....</i>	113
4.12.2.	<i>Pericolo di crollo di un fabbricato: richiesta di intervento del Comune .....</i>	115
4.12.3.	<i>Abusi edilizi: interviene la Provincia .....</i>	116
4.12.4.	<i>Ricostruzione elettrodotto – Termini per la presentazione di osservazioni.....</i>	117
4.13.	<b>DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI .....</b>	120
4.13.1.	<i>Accesso agli atti relativi all'assegnazione dei voucher per il POR 2000/2002.....</i>	121
4.13.2.	<i>Per il diritto di accesso occorre una situazione giuridicamente rilevante .....</i>	123
4.13.3.	<i>Diritto di accesso – Atto inesistente .....</i>	124
4.13.4.	<i>Richiesta di accesso agli atti relativi alla realizzazione di un opificio .....</i>	125
4.14.	<b>VARIE .....</b>	127
4.14.1.	<i>Finanziamenti regionali per il completamento urbanizzazione zona industriale.....</i>	127
4.14.2.	<i>Presunte illegittimità in una gara di appalto .....</i>	129
4.14.3.	<i>Richiesta parere.....</i>	130
4.14.4.	<i>Rifiuto di iscrizione associazione pro-loco.....</i>	132
4.14.5.	<i>Rinnovo Consiglio di Amministrazione di una Società di gestione impianti sciistici.....</i>	134

## **1. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO SULLA DIFESA CIVICA**

L'Italia sconta un indubbio ritardo nel settore della difesa civica, tant'è che è l'unico paese europeo a non avere ancora istituito il difensore civico nazionale.

Tale fenomeno va attribuito ad una certa resistenza alla legittimazione del difensore civico sul piano giuridico concreto, ad onta delle affermazioni di principio, pur se è sponsorizzato nelle intenzioni. Si pensi che l'istituto non risulta presente nella carta costituzionale né il legislatore ha ritenuto di dovergli conferire un rilievo costituzionale in occasione delle recenti modifiche al Titolo V.

In realtà l'ordinamento positivo italiano prende per la prima volta in considerazione il difensore civico (solo quelli, tra l'altro, comunale e provinciale) con l'art. 8 della L. 8 giugno 1990 n. 142, che attribuisce ad esso il "ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le

disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

Sul fronte regionale, invece, l'istituto del difensore civico ha trovato una notevole affermazione: il potere statutario riservato alle Regioni dall'art. 123 Cost. relativamente alla loro "organizzazione interna", nel consentire l'inserimento dell'ufficio (del difensore) nell'apparato istituzionale dell'ente regionale, ha fornito il necessario supporto giuridico alle previsioni degli statuti e poi delle leggi regionali di attuazione.

In realtà, pur a fronte della detta possibilità statutaria, solo poche regioni hanno inserito la previsione dell'istituzione del difensore civico nello statuto (le prime furono la Toscana, l'Umbria ed il Lazio), anche se altre Regioni, successivamente, pur in difetto di un'esplicita previsione statutaria, hanno istituito il difensore civico: tra queste la Regione Abruzzo, che l'ha istituito con L.R. 20.10.1995, n. 126.

Per la verità, l'istituto del difensore civico regionale è stato inserito nel nuovo statuto della Regione Abruzzo (art. 81),

impugnato dal Governo e quindi ancora in forse quanto alla sua definitiva operatività.

Sul piano normativo nazionale assumono altresì notevole rilievo:

1. il IV comma dell'art. 25 L. 7 agosto 1990 n. 241, così come novellato dall'art. 15 L. 24 novembre 2000 n. 340, che attribuisce al difensore civico una funzione definita (abbastanza impropriamente) "paragiurisdizionale" in tema di decisioni delle PP.AA. riguardanti l'accesso agli atti e ai documenti amministrativi;
2. la L. 15 maggio 1997 n. 127 (c.d. Bassanini) che ha attribuito ai difensori civici regionali l'importante funzione "di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione" a tutela dei cittadini, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16), con esclusione delle Amministrazioni che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;

3. L'art. 136 D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che ha ribadito, in capo al difensore civico regionale, i poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori da parte degli enti locali (anche a seguito dell'abrogazione del comma 45 dell'art. 17 L. 127/97).
4. La L. 5 giugno 2003 n. 131 (attuaz. dell'art. 114, II comma e dell'art. 117, VI comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali), laddove, al comma 2, attribuisce a Comuni e Province la facoltà di prevedere, nei rispettivi statuti, forme di controllo, anche sostitutivo.

Tra le fonti normative di matrice regionale assumono, invero, incisivo rilievo in rapporto all'istituto che ne occupa:

- L'art. 9 della L. R. 05.08.2003 che conferisce al Difensore civico regionale il controllo sostitutivo sulle Comunità Montane, qualora tali enti ritardino le designazioni in seno al consiglio comunitario;

- La L.R. n. 4 del 23 gennaio 2004 che ridefinisce il quadro dei controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali, specificando che, in rapporto agli enti dipendenti della regione, il Difensore civico ha esclusivamente il potere di sollecitare il Presidente della Giunta ad intervenire in via sostitutiva.

**a) Il controllo sostitutivo alla luce delle recenti sentenze della Corte Costituzionale**

Quanto finora elencato circa le fonti normative di varia matrice sul Difensore civico regionale ha incontrato, però, recentemente, una rivisitazione radicale da parte della Corte Costituzionale che ha sottratto al Difensore civico regionale il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali.

Ciò è avvenuto con la sentenza n. 112/2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della L.R. n. 10 della Regione Marche, con la sentenza n. 173/2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della Legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 e, da ultimo, la recentissima

sentenza n. 167, depositata il 29 aprile 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004 n. 4.

Il percorso argomentativo della Corte trae sostanza dalla asserita violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali sancito dall'art. 114 della Costituzione, dalla violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera p) Cost., in quanto spetterebbe esclusivamente allo Stato la legislazione in materia di "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" e dalla violazione del principio di "leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione".

In termini più semplici la Corte Costituzionale ha ritenuto che l'autonomia degli Enti Locali è garantita se il potere sostitutivo per l'omesso compimento dei loro atti è esercitato da un organo di governo della Regione (letteralmente "organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica regionale e delle quali essi assumono la responsabilità") e tale non è il Difensore civico.



La logica di questa tesi non ha trovato condivisione piena (per la verità neppure da parte di questo Difensore), al semplice rilievo che l'autonomia di quegli enti è, invece, meglio garantita se ad esercitare il controllo sostitutivo sia il Difensore civico, organo non politico ed indipendente.

Tale ratio decidendi non pare, tuttavia, aver travolto anche l'art. 136 del TUEL, che rimane ancora operativa non essendo stata mai dichiarata incostituzionale.

Ovviamente il primo effetto di quelle sentenze della Consulta è quello di aver lasciato un vuoto normativo che le Regioni dovranno colmare al più presto, onde evitare situazioni insostenibili di anarchia e di assoluta deregulation.

Nel mentre, quindi, in Italia si persegue una tendenza conservatrice mirata a sottrarre al Difensore civico i già pochi e irrilevanti poteri che una legislazione eterogenea e piuttosto confusa gli ha fino ad oggi attribuito, occorre sottolineare che il Difensore civico rappresenta ormai un istituto "consolidato" nel diritto internazionale e comunitario.

Dalla prima risoluzione dell'ONU che nel 1946 invitava gli stati membri ad istituirlo, a quella della stessa Assemblea della Nazioni Unite del dicembre 1993 (la n. 48), che individua i parametri di autonomia ed indipendenza dell'organo; dalla fondamentale Risoluzione del Consiglio d'Europa n. 80/1999 che elenca puntualmente i principi generali cui gli stati membri debbono ispirarsi nella disciplina del Difensore civico, all'istituzione, nel 1995, del Mediatore europeo e alla proposta di costituzionalizzazione dell'organo nel nuovo progetto di costituzione europea.

**b) Il diritto di accesso – Nuovi limiti e prospettive evolutive**

Vero è, in definitiva, che la tendenza legislativa orientata, alla fine dello scorso decennio, verso la valorizzazione dell'istituto, ha ceduto il passo ad un fenomeno di riflusso e di vera e propria retroguardia, non solo con riferimento alle recenti sentenze della Corte Costituzionale in materia di controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, ma anche a seguito della recentissima riforma della L. 241/90, attuata con la L. 15/2005, sull'accesso agli atti.

Infatti gli ambiti di esercizio del diritto di accesso risultano notevolmente ridotti sia sotto il profilo della legittimazione attiva, sia sotto il profilo dell'interesse ad agire (oggi si richiede anche il requisito della attualità dell'interesse, in precedenza non previsto), sia sotto il profilo degli atti accessibili.

Sotto altro aspetto tale riforma ha annullato, sempre con riferimento al diritto di accesso, la competenza del Difensore civico nei confronti degli uffici periferici dello Stato, affidandola ad una Commissione nazionale, alla quale non sembra probabile che molti cittadini possano rivolgersi.

Tuttavia, poiché la nuova legge di riforma espressamente prevede che “resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire ulteriori livelli di tutela”, appare auspicabile che il Consiglio Regionale d'Abruzzo voglia allargare gli spazi oggettivi di tutela del cittadino, attraverso iniziative legislative illuminate e lungimiranti, ferma restando la disponibilità di questo Difensore civico ad un significativo apporto collaborativo.

## **2. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITA'**

Il 2004 ha registrato una costante crescita della richiesta di tutela civica, tanto che si è avuto un aumento sia delle pratiche trattate che del numero dei contatti telefonici attraverso il numero verde.

Le richieste di intervento hanno riguardato per lo più problematiche relative ai rapporti con le pubbliche amministrazioni, con le Aziende sanitarie locali, i Comuni e le Province; talvolta sono pervenute anche richieste di intervento che esulavano dalla stretta competenza dell'ufficio, e che il personale operante nella struttura si è adoperato con disponibilità a fornire comunque agli utenti indicazioni utili o pareri per risolvere i vari casi.

Per tutte le richieste che necessitavano di un approfondimento istruttorio sono stati predisposti i fascicoli nel rispetto della normativa sulla tutela della privacy.

Notevole è stato l'impegno dedicato dall'ufficio alle richieste di riesame relative al diniego espresso-tacito opposto alle istanze di accesso da parte di pubbliche amministrazioni; quando si è ritenuto che il cittadino avesse ragione, si è provveduto a emettere provvedimenti in tal senso, che le stesse Amministrazioni hanno accettato, rivedendo in molti casi le proprie posizioni e consentendo l'accesso agli atti.

Per quanto concerne i rapporti con le medesime pubbliche amministrazioni, si è cercato di instaurare una più stretta collaborazione, curando in particolar modo i rapporti con i difensori civici locali, al fine di migliorare il coordinamento in atto e offrire ai cittadini una consulenza più qualificata.

A tale proposito nel mese di dicembre si è tenuto a L'Aquila un incontro con i difensori civici locali al fine di armonizzare la tutela della difesa civica, con l'intento di trasformare questo incontro in un appuntamento fisso, da ripetersi trimestralmente.

Nel corso dell'anno, gli interventi sono risultati distribuiti sul territorio regionale con la seguente incidenza:

- **L'AQUILA**                    **30 %**
- **PESCARA**                    **25 %**
- **CHIETI**                      **20 %**
- **TERAMO**                     **25 %**

## **STATISTICHE**

### **ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO**

<b>- COMUNI</b>	<b>45 %</b>
<b>- REGIONE</b>	<b>18 %</b>
<b>- AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO</b>	<b>6%</b>
<b>- AZIENDE USL</b>	<b>10 %</b>
<b>- CONSORZI</b>	<b>4 %</b>
<b>- ENTI E AZIENDE DIPENDENTI DALLA REGIONE</b>	<b>3%</b>
<b>- PROVINCE</b>	<b>7%</b>
<b>- COMUNITA' MONTANE</b>	<b>7%</b>

## **MATERIE**

- <b>TRIBUTI</b>	<b>13 %</b>
- <b>CONTROLLO SOSTITUTIVO</b>	<b>13 %</b>
- <b>SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE</b>	<b>10 %</b>
- <b>AFFARI GENERALI E ISTITUZIONALI, DIRITTO DI ACCESSO</b>	<b>8 %</b>
- <b>COMMERCIO, DIRITTO ALLO STUDIO, TRASPORTI, TURISMO, AMBIENTE</b>	<b>6 %</b>
- <b>LAVORI PUBBLICI</b>	<b>13 %</b>
- <b>URBANISTICA E PARCHI</b>	<b>4 %</b>
- <b>LAVORO, FORMAZIONE PROFESSIONALE E QUESTIONI PREVIDENZIALI</b>	<b>5 %</b>
- <b>IMPIEGO PUBBLICO</b>	<b>5 %</b>
- <b>AGRICOLTURA, CONSORZI DI BONIFICA</b>	<b>5%</b>
- <b>VARIE</b>	<b>18 %</b>



### **3. L'ORGANIZZAZIONE**

La struttura dell'Ufficio del Difensore civico è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti.

Infatti essa risulta composta dal Servizio di Segreteria, diretto da un Dirigente che, a sua volta, si articola nell'Ufficio di Segreteria presso la sede centrale e in un Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali presso la sede decentrata di Teramo, ambedue affidati a due funzionari con la qualifica di Responsabili.

A questi ultimi sono affiancati una collaboratrice di cat. "C" e due collaboratori di cat. "B".

La struttura svolge la propria attività anche presso le altre sedi decentrate di Pescara e Chieti e presso le sedi convenzionate con i Comuni di Sulmona e Fossacesia, sedi nelle quali ci si avvale della collaborazione saltuaria di personale in servizio presso la Regione e i Comuni.

La struttura, così organizzata, è riuscita a far fronte a tutte le richieste di tutela civica, sempre più numerose, provenienti da tutto il territorio regionale.

Per quanto riguarda la gestione economico-finanziaria dell'Ufficio, è stato possibile il raggiungimento di tutti gli obiettivi prefissati mantenendo le spese entro i limiti fissati dallo stanziamento nell'apposito capitolo di bilancio.

#### **4. LE MATERIE**

L'analisi delle problematiche trattate mette in evidenza come al Difensore civico sia affidata una competenza pressoché generale, sia pure con modalità e poteri differenti a seconda degli interlocutori istituzionali.

L'Ufficio, infatti, esplica, eccetto che in materia di giustizia, di difesa e di sicurezza, la sua sfera di intervento in tutti i versanti della PP.AA. presenti sul territorio regionale.

Ciò ha fatto sì che il Difensore civico rappresentasse per i cittadini un interlocutore privilegiato per chiedere notizie, porre quesiti e per avere comunque suggerimenti utili per meglio districarsi nei meandri delle procedure e della burocrazia.

All'interno delle singole materie si è ritenuto utile dare un approfondimento a quegli interventi più significative che, tra l'altro, hanno interessato un gran numero di cittadini.

#### **4.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI**

In questo settore le richieste di intervento hanno riguardato per lo più la contestazione di tasse e tributi locali (ICI – TOSAP – TARSU) nonché quella relativa alle quote consortili.

Numerose le lagnanze da parte degli utenti relative al ritardo nell'effettuazione dei rimborsi di tributi indebitamente versati da parte dei vari enti locali.

Al centro di segnalazioni anche la mancanza di chiarezza e trasparenza di alcuni avvisi di accertamento, talvolta privi di contestuale motivazione.

Nella maggior parte dei casi le Amministrazioni coinvolte hanno accettato le direttive del Difensore civico, talvolta anche agendo in autotutela, evitando soprattutto l'instaurarsi di lunghi contenziosi giudiziari.

E' il caso di un intervento del Difensore civico su un Comune che erroneamente aveva ceduto la proprietà di un relitto stradale ledendo il diritto di prelazione di un cittadino le cui proprietà erano frontiste rispetto al relitto medesimo.

Il Comune su invito di questo Ufficio e dopo più accurate indagini ipocatastali che confermavano la situazione rappresentata dall'esponente provvedevano alla revoca dell'atto.

Questi alcuni degli argomenti di più largo interesse.

**4.1.1. Gara di appalto per l'affidamento di un servizio: presunte anomalie sulla composizione della commissione giudicatrice.**

Il Commissario straordinario di un Comune ha posto all'attenzione del Difensore civico la segnalazione di presunte anomalie che si sarebbero verificate nella procedura di gara di appalto per l'affidamento della gestione di un servizio.

I dubbi di legittimità al riguardo sollevati atenevano essenzialmente:

- alla composizione della Commissione giudicatrice, nella quale era stato chiamato a far parte (come esperto nella materia oggetto dell'appalto concorso) il Responsabile dell'Ufficio Tributi in contrasto con l'art. 31 del Regolamento comunale dei contratti, che invece

prevedeva che i tre componenti esperti dovessero essere esterni all'Ente;

- un altro punto riguardava la circostanza che, nel corso del procedimento di aggiudicazione, non si era fatto ricorso alla possibilità - prevista dall'art. 24 del citato Regolamento - di integrare l'elenco delle ditte che avevano chiesto di essere invitate con altre ditte, fino a raggiungere il numero minimo di sette;
- ulteriori dubbi di legittimità venivano sollevati in relazione alla liquidazione, a favore del responsabile dell'Ufficio tributi, del compenso relativo alla partecipazione ai lavori della Commissione giudicatrice, in violazione del principio di "onnicomprendività", valevole per gli incarichi svolti "ratione officii".

La prima questione ha meritato particolare attenzione, visto che un eventuale vizio nella formazione della Commissione avrebbe potuto riverberare i propri effetti non soltanto sull'attività posta in

essere dal Collegio, ma anche sugli atti consequenziali che avrebbero portato all'affidamento dell'appalto.

Si è trattato di una problematica assai delicata e complessa, anche in ragione della difficoltà di coordinamento tra le norme in materia di lavori pubblici (art. 21, comma 5 della legge n. 109/94 e art. 55 del DPR n. 554/99) e quelle riguardanti le procedure per l'aggiudicazione di servizi (legge n. 157/95).

Con il provvedimento per la nomina dei componenti la Commissione si determinava un'implicita abrogazione della parte del Regolamento comunale sui contratti che prevede che i componenti esperti siano esterni all'Amministrazione.

L'Ufficio non ha ritenuto condivisibile tale tesi, non sembrando estensibili alla fattispecie le disposizioni dettate dalla legge-quadro sui lavori pubblici e dovendosi piuttosto ritenere che, per le gare relative alle prestazioni di servizi, valessero le norme di principio del D.Lgs. n. 157/95 e – in quanto compatibili – quelle emanate dall'ente locale nell'esercizio dell'autonomia regolamentare (in questo senso, Cons. Stato – Sez. V, sent. N. 1812/2004).

Nulla disponendo – riguardo alla composizione delle commissioni giudicatrici – il predetto D.Lgs. n. 157/95, pertanto la fonte disciplinatrice della materia cui fare riferimento era il Regolamento comunale sui contratti.

Sicché la Determinazione dirigenziale non poteva prescindere dall'osservanza della disposizione regolamentare che ha indirizzato la scelta dei membri esperti tra i soggetti estranei all'Amministrazione (Cons. di Stato – Sez. V – sent. N. 1971/2002).

Spettava naturalmente al Dirigente che aveva emesso il provvedimento di nomina della Commissione valutare se, nel caso specifico, sussistevano i presupposti e le condizioni per l'esercizio del potere di autotutela, tenuto conto che l'annullamento d'ufficio del provvedimento in questione difficilmente si sarebbe sottratto all'obbligo di un rinnovo pressoché integrale delle operazioni di gara, posto che la rinnovazione parziale di un procedimento di gara di appalto era ammissibile solo quando le operazioni compiute dalla Commissione giudicatrice non avessero comportato valutazioni discrezionali (cfr. TAR Abruzzo – Pescara sent. N. 904/2003).



Così come non andava trascurata la necessità che – ai fini dell'esercizio dell'autotutela – venisse verificata la presenza di concrete ragioni di pubblico interesse (non riconducibili alla mera esigenza di ripristino della legalità) che suggerivano la caducazione dell'atto e di dotare, conseguentemente, l'autotutela decisoria di adeguata motivazione (TAR Lombardia, Sez. III n. 1092/2003).

Quanto al secondo punto di discussione, la questione rilevava essenzialmente sotto il profilo dell'opportunità amministrativa; nel senso che era nella facoltà dell'Amministrazione di attivarsi per ampliare il numero delle ditte partecipanti, per avere una migliore capacità di scelta tra le offerte.

Nel merito peraltro, il Dirigente competente al quale l'ufficio aveva richiesto delucidazioni, aveva precisato che il numero delle ditte che avevano chiesto la documentazione per partecipare alla gara, era di diciotto ed aveva imputato il ridotto numero delle stesse alla presenza del vincolo di partecipazione di cui al punto 8, lett. a) dell'avviso di gara.

Quanto infine alla denunciata illegittimità del compenso corrisposto al responsabile del servizio tributi, il divieto di percepire

compensi aggiuntivi (da parte dei dipendenti soggetti al regime dell'omnicomprensività) va applicato agli incarichi agli stessi conferiti in ragione dell'ufficio ricoperto o in rappresentanza dell'Amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione degli stessi (art. 24 D.Lgs. n. 29/93).

Viceversa, il divieto non avrebbe operato qualora l'incarico fosse stato effettuato dall'Amministrazione "intuitu personae" e ad esso il dipendente avesse potuto sottrarsi (in quanto non rientrante tra i compiti istituzionali previsti).

Nel caso di specie, va tenuto presente che il Regolamento comunale sui contratti non annoverava il Responsabile dell'Ufficio Tributi – in quanto tale – quale membro della Commissione, nonostante l'equivoca formulazione della Determinazione dirigenziale.

#### **4.1.2. Passi carrabili all'interno di centri abitati**

Il Difensore civico è stato di nuovo investito della questione dei passi carrabili, questa volta dal Sindaco di un Comune il quale chiedeva l'intervento dell'Ufficio nei riguardi dell'amministrazione

provinciale che continuava ad inviare avvisi di accertamento e di contestuale irrogazione di sanzioni per la TOSAP.

Secondo il Sindaco, la tassa e le relative sanzioni erano illegittime, sia perché gli immobili gravati insistevano all'interno del centro storico del Comune, sia perché si trattava di accessi diretti sulla strada provinciale (cosiddetto "a raso"), sulla cui non tassabilità si era espresso il Ministero delle Finanze con la Risoluzione n. 225 del 1997.

Entrando nel merito, l'Ufficio ha pienamente condiviso le ragioni dell'amministrazione comunale, dal momento che la stessa Amministrazione provinciale – con una delibera consiliare del 2001 – aveva recepito l'orientamento espresso dalla Risoluzione ministeriale (oltre che dalla giurisprudenza più recente) esentando gli accessi "a raso" dalla TOSAP, a decorrere dal 1997.

Da qui un intervento sugli Uffici provinciali che continuavano a spedire gli avvisi di accertamento e l'intesa di adoperarsi con ogni sollecitudine per consentire al Comune interessato la concreta applicazione della propria normativa regolamentare evitando

l'interferenza tra fonti normative e ogni ipotesi di duplicazione di imposta.

#### **4.1.3. Errati conteggi nella cartella esattoriale relativa alla TARSU - anno 2004.**

Un gruppo di cittadini ha richiesto l'intervento al Difensore civico in quanto, nella cartella di pagamento ricevuta per la tassa di smaltimento rifiuti anno 2004, gli indici riferiti nel dettaglio degli importi non giustificavano l'importo totale notificato.

Da un esame sommario del menzionato avviso di pagamento emergeva in effetti che, moltiplicando i metri quadri tassati per le aliquote applicate, si otteneva un importo che non corrispondeva affatto all'ammontare totale della tassa da pagare.

In relazione a ciò, si riteneva opportuno chiedere ogni notizia utile al riguardo, considerando che, se tale discrepanza veniva confermata, ci si sarebbe trovati di fronte ad un errore sostanziale che avrebbe suggerito l'intervento in via di autotutela, anche in ossequio ai principi di chiarezza e coerenza contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge n. 212/2000.

L'amministrazione comunale, in effetti, riconosceva che nella parte di scrittura dell'avviso bonario inviato ai cittadini erano state indicate per mero errore di trascrizione le tariffe TARSU precedenti a quelle modificate con un'ultima delibera.

#### **4.1.4. Gli scarichi di acque reflue domestiche non necessitano di preventiva autorizzazione**

Diverse sono state le segnalazioni di cittadini che hanno manifestato dei dubbi circa la legittimità delle richieste di rinnovo quadriennale delle autorizzazioni di allaccio e scarico nella pubblica rete fognante, avanzate da un Consorzio competente in materia.

In effetti, dal contenuto delle lettere di invito spedite da codesto Ente, non era dato rilevare di quale tipo di scarico si trattasse e, cioè se tali richieste di rinnovo delle autorizzazioni fossero rivolte esclusivamente agli utenti di scarichi di acque reflue "industriali" e "urbane" (D.Lgs. n. 152/99, art. 2, lett. h) e i), o anche a quelle ad uso "domestico" (lett. g).

Per quest'ultimo tipo di acque, infatti, l'art. 45, comma 4 della citata fonte legislativa sembrava derogare alla menzionata autorizzazione; previsione normativa questa ribadita anche nell'art. 33, comma 2 del predetto D.Lgs. n. 152/99.

Tale orientamento sarebbe emerso anche dai commenti sulla materia contenuti nell'Agenda dei Comuni 2004 (Editr. Caparrini – Tit. 5, Cap. 4, Paragrafo 12, Pag. 1541).

Dall'esame del Regolamento trasmesso dal Consorzio in questione si rilevava invece che l'autorizzazione veniva richiesta, oltre che per gli insediamenti produttivi (art. 34 e segg.), anche per le utenze civili (art. 23 e segg.), sebbene le stesse smaltissero solo acque reflue domestiche.

Trattandosi di materia strettamente tecnica, l'Ufficio ha ritenuto coinvolgere la Direzione regionale del Servizio Opere idrauliche, al fine di acquisire un parere tecnico in merito, allo scopo di chiarire definitivamente gli esatti termini della questione.

La medesima Direzione affermava che, in deroga all'art. 45, comma 1 del D.Lgs. 152/99, gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie non necessitano di preventiva autorizzazione: tali

scarichi sono infatti disciplinati dall'art. 33, comma 2 e dall'art. 45 e non dal richiamato art. 45, comma 7.

#### **4.1.5. Richiesta di rimborso TARSU erroneamente versata**

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico per lamentare il mancato rimborso della TARSU relativa agli anni '98 - '99, versata in più a seguito di errore da parte della società incaricata della gestione del servizio che, nell'effettuare le misurazioni degli appartamenti per stabilire l'importo dovuto, aveva registrato a suo nome due abitazioni anziché una, con un ingiustificato aumento di superficie.

Tale inconveniente veniva scoperto dall'esponente solo nel 2002, anno in cui l'amministrazione comunale inviava oltre al bollettino anche il prospetto informativo dal quale emergevano i metri quadrati tassati.

Alla richiesta di rimborso dell'interessato, l'amministrazione riconosceva risarcibili solo le annualità 2000 e 2001, mentre per le restanti '98 e '99 eccettava la non risarcibilità ai sensi del III comma

dell'art. 75 del D.Lgs. 507/93, in quanto la domanda di rimborso veniva presentata oltre i due anni prescritti.

Di qui l'intervento del Difensore civico secondo il quale tale tesi non poteva essere condivisa, in considerazione del fatto che la fattispecie in esame era caratterizzata dalla presenza di un "mero errore di calcolo" commesso a suo tempo dalla società incaricata e del quale l'interessato aveva avuto cognizione solo nel 2002, anno nel quale aveva ricevuto il surrichiamato prospetto informativo.

La questione infatti andava inquadrata più giustamente nelle fattispecie previste dal comma 1 dell'art. 75 che espressamente disciplinano i casi di "errore" che danno origine al rimborso da parte del Comune senza alcun termine di decadenza.

Tale previsione infatti tiene conto dei casi in cui il contribuente non è stato posto in condizione di poter svolgere un'efficace difesa, avendo avuto cognizione dell'errore solo successivamente, così come accaduto nel caso di specie.

Alla luce di tali considerazioni la questione si è avviata a positiva conclusione, in quanto il Comune, riconoscendo la bontà di tale tesi, invitava l'utente a prender contatti al fine di trovare



una equa soluzione al problema, come da indicazioni del Difensore civico.

#### **4.1.6. Servizio idrico integrato - Diversificazione delle tariffe**

La questione è stata sollevata da un gruppo di cittadini che chiedevano all'Ufficio di intervenire, per quanto di competenza, per evitare che trovasse pratica attuazione l'iniziativa assunta dal Direttore Generale di una società di servizio idrico di fissare un termine perentorio assai breve (di soli 10 giorni) affinché gli utenti dell'Acquedotto avessero fornito le informazioni necessarie a diversificare il nuovo sistema tariffario per il 2004, pena l'applicazione della tariffa più elevata.

In effetti, la determinazione direttoriale suscitava non pochi dubbi e perplessità, non solo per l'evidente brevità del termine assegnato per la restituzione del modello, ma soprattutto per la mancanza dei presupposti minimali - sul piano formale e procedimentale - per conferire perentorietà allo stesso termine.

Non si comprendeva infatti quali garanzie avesse l'utente del servizio circa l'effettivo recapito del questionario al proprio domicilio e circa l'esatta data di consegna del plico, visto che questo risultava inviato al destinatario attraverso il servizio "Posta Target" che, com'è noto, non fornisce alcun elemento probatorio né sul giorno di spedizione né su quello di arrivo.

E' d'altra parte risaputo che, per fattispecie analoghe (iscrizione di somme a ruolo, classamento catastale, ecc.), la giurisprudenza tributaria è saldamente orientata nel ritenere l'assoluta necessarietà della previa notificazione al contribuente dei relativi provvedimenti.

Nel caso di specie, il Difensore civico è intervenuto assumendo una posizione fortemente critica nei confronti della Direzione della Società che, dietro pressanti inviti, si è astenuta dal dare concreta attuazione alla misura sanzionatoria annunciata evitando così un inutile e diffuso contenzioso con gli utenti.

#### **4.2. AGRICOLTURA, CONSORZI DI BONIFICA**

Le richieste di intervento hanno riguardato in particolare questioni afferenti l'erogazione di finanziamenti per le attività agricole zootecniche e forestali.

Numerosi sono stati gli agricoltori che hanno lamentato ritardi nelle elargizioni di tali contributi dovuti sicuramente ad una frammentazione delle competenze tra i vari enti.

Altre questioni su cui l'Ufficio ha dovuto puntare l'attenzione hanno riguardato, come anche per gli anni passati, problematiche relative agli usi civici e alle terre c.d. tratturali, con particolare riferimento alla reintegra delle terre civiche

Per quanto concerne il suolo tratturale, un cittadino inviava al Difensore civico un esposto con il quale lamentava il ritardo eccessivo nel rinnovo della concessione precaria del suolo tratturale nonostante da diverso tempo avesse provveduto a formulare istanza in merito.

Il Difensore civico richiamava l'attenzione del Responsabile del Servizio Ispettorato provinciale dell'Agricoltura, nonché della

Direzione del Servizio Usi civici e tratturi sui lunghi tempi di attesa per avere il rinnovo delle concessioni suddette dovuti sicuramente ad un'eccessiva frammentazione del procedimento medesimo.

Tuttavia dopo l'intervento di questo Ufficio veniva comunicato che il rinnovo della concessione suddetta era stato inviato alla Direzione Agricoltura e Foreste per la definizione della pratica.

Questi i casi più importanti.

#### **4.2.1. Troppe limitazioni all'esercizio della pesca di fiume**

Una Federazione Pesca Sportiva di un comune ha inviato un telegramma di protesta al Difensore civico in ordine alla legittimità di alcune norme contenute nel regolamento adottato dall'amministrazione comunale con cui si disciplinava l'esercizio lungo un fiume in zona riconosciuta di uso civico.

Sotto accusa una serie di limitazioni previste dall'amministrazione e che non corrispondevano allo spirito con cui la legge disciplina gli usi civici medesimi.

Per l'amministrazione comunale la pesca sportiva sarebbe stato l'unico esercizio della pesca consentito nelle acque del fiume,

pertanto dovevano essere vietate le gare sportive e tutte le manifestazioni agonistiche di pesca.

Fatto che appariva in netta contraddizione con le finalità meramente pubbliche dell'uso civico.

Secondo la stessa federazione non sarebbero state condivisibili altre limitazioni, come quella relativa alla metodologia di pesca e al numero dei pescatori e all'obbligatorietà di un permesso, di una prenotazione e di un tesserino segna catture.

Il Difensore civico ha ritenuto opportuno investire della questione sia la Direzione regionale Agricoltura e Foreste, sia la Provincia, affinché questi Enti sovraordinati prendessero le relative determinazioni di competenza, secondo le vigenti disposizioni legislative che disciplinano la materia.

La Direzione Agricoltura e Foreste, investita della questione, ha ritenuto far rilevare all'amministrazione comunale l'illegittimità della norma contenuta nel regolamento che protrae la pesca ai salmonidi sino all'ultima domenica di ottobre, in difformità con quanto stabilito dall'art. 16 bis della L.R. 44/85, che prescrive quale termine ultimo la prima domenica di ottobre.

Dubbi anche sulla portata della norma regolamentare che avrebbe consentito di operare un controllo reciproco identificandosi mostrando la propria licenza in quanto in contrasto con le norme di Pubblica Sicurezza, materia che esula dalla competenza degli enti comunali (art. 20 L.R. 44/85).

La Provincia, circa la presunta illegittimità del regolamento per l'esercizio della pesca sportiva nei tratti no-kill, esche naturali ed artificiali sul fiume, ha condiviso quanto espresso dalla Federazione, poiché l'esclusività del servizio della pesca sportiva sembrava in effetti precludere il pieno esercizio del diritto di uso civico di cui gode la popolazione del comune.

Il Comune ha ribadito i motivi per cui si era addivenuti ad una scelta simile e per quanto concerne la norma regionale sul controllo reciproco ha invece provveduto ad emanare una delibera integrativa al regolamento approvato modellata secondo il modello procedimentale previsto dagli artt. 18 e segg. Della L. 689/81.

#### **4.2.2. Criteri interpretativi ed applicativi sulla L.R. 10/04 circa la possibilità di effettuare gare cinofile sul territorio dell'A.T.C.**

Un membro di un comitato di gestione dell'A.T.C. chiedeva l'intervento del Difensore civico affinché si fosse espresso univocamente su una questione interpretativa relativa alla L.R. 10 del 28 gennaio 2004, circa la possibilità di effettuare gare cinofile sul territorio dell'A.T.C., in quanto la Direzione regionale dell'Agricoltura, investita del problema, aveva negato tale possibilità poiché, secondo il Dirigente del Servizio, la legge in parola non avrebbe contemplato tale disposizione.

Il Difensore civico ha ritenuto condivisibile quanto espresso dalla Direzione regionale, in quanto l'art. 60 della L.R. 10/04 ha previsto che, dall'entrata in vigore dei regolamenti regionali da emanare ai sensi della presente legge cessano di trovare applicazione le disposizioni regolamentari adottate in forza delle disposizioni di legge pre-vigenti.

In altri termini, con l'introdotta norma transitoria si è stabilito che, fino a quando non entreranno in vigore i regolamenti previsti dalla nuova legge n. 15/04, continueranno ad applicarsi le

disposizioni regionali adottate in base alla pre-vigente L.R. n. 30/94.

Da ciò consegue che, dall'entrata in vigore della L.R. 15/04, è tornato a rivivere il regolamento regionale 11 febbraio 1999, il quale disciplina dettagliatamente l'istituzione e le modalità di gestione delle aree cinofile.



#### **4.3. ATTIVITA' PRODUTTIVE (ARTIGIANATO, COMMERCIO, INDUSTRIA TURISMO)**

Le questioni sollevate nel settore delle attività produttive sono state piuttosto contenute, anche per via del processo di attribuzione delle relative deleghe agli enti locali.

Tra le questioni che hanno richiesto particolare approfondimento quella della vicenda di una signora che aveva chiesto l'intervento del Difensore civico in quanto la sua istanza per la concessione del contributo previsto dalla L.R. 16/02 era stata esclusa poiché mancante dell'allegato CIS2-4, documento che invece la stessa aveva provveduto a inoltrare successivamente alla domanda mediante lettera raccomandata.

Infatti, in risposta alla nostra nota che invitava con la massima sollecitudine a rintracciare il documento, il Dirigente del Servizio Sviluppo dell'industria comunicava che, dopo nuova e laboriosa ricerca tra la mole delle istanze pervenute, era stata rintracciata la documentazione integrativa e che pertanto la

commissione tecnico-scientifica preposta alla valutazione delle istanze avrebbe riesaminato la pratica.

Altro caso sottoposto all'attenzione del Difensore civico quello di un cittadino che lamentava di non aver avuto alcun riscontro alla richiesta avanzata alla FIRA, intesa ad ottenere notizie circa l'esito dell'istanza di contributo sulla L.R. n. 80/98 che figurava all'undicesimo posto dell'elenco degli "ammessi non finanziabili".

L'esponente intendeva in particolare conoscere se, a fronte di probabili domande utilmente inserite in graduatoria, ma poi rivelatesi non documentate dei requisiti richiesti, si fosse proceduto ad uno scorrimento della graduatoria medesima, fino a concorrenza dello stanziamento previsto dalla deliberazione della G.R. n. 2531 dell'1/12/99.

Secondo il Difensore civico tale scorrimento non è sembrato incompatibile con la normativa regionale in materia, tanto più che esso appare come operazione connessa e consequenziale alla procedura concorsuale in questione, ove se ne verificano le condizioni e si rispettino i limiti del predetto stanziamento.

E' quanto è stato prospettato alla Direzione regionale Ambiente Turismo ed Energia che, d'accordo con il Difensore civico, ha inviato una nota alla FIRA ribadendo la possibilità di scorrimento della graduatoria e quindi di attribuzione del contributo fino ad esaurimento dello stanziamento.

Di seguito un caso di particolare interesse.

#### **4.3.1. Criteri per l'assegnazione delle aree nell'ambito degli agglomerati industriali**

Veniva portato all'attenzione del Difensore civico un ricorso al TAR presentato da uno studio legale in nome e per conto di una società per l'annullamento di una delibera del Commissario regionale di un Consorzio industriale, con la quale era stato assegnato ad altra ditta un lotto nella zona di "ristrutturazione urbanistica" di un agglomerato industriale.

In particolare veniva sottoposto all'ufficio il problema della mancata adozione del regolamento previsto dall'art. 6 delle NTA del vigente PRT da cui sarebbe derivata la facoltà del Consorzio di

procedere all'assegnazione dei lotti in modo discrezionale, in violazione dei principi di trasparenza e buona amministrazione.

Nelle controdeduzioni fornite a questo Ufficio, il Commissario regionale confermava che l'assegnazione era avvenuta in assenza di tale regolamento, ma precisava che il Consorzio comunque "esercitava il potere discrezionale" di assegnazione delle aree in maniera tale da garantire la validità delle iniziative proposte, nonché la validità economica e finanziaria delle società richiedenti il lotto.

Sul punto, il Difensore civico si era già espresso nel senso che la carenza di norme regolamentari che stabiliscono criteri oggettivi nella scelta degli assegnatari avrebbe potuto rilevare sotto il profilo dell'inosservanza sia del termine previsto dal citato art. 6 sia, più in generale, dei principi posti dall'art. 12 della legge n. 241/90.

D'altronde, anche la legge regionale di riordino dei Consorzi n. 56/94 pone a carico del Consiglio di Amministrazione dell'Ente l'obbligo di individuare, con variante al PRT, le aree da destinare alle attività artigianali produttive e del commercio ed i "criteri per l'assegnazione delle stesse".

In questo quadro normativo, il fatto che al termine dei 6 mesi per l'adozione del regolamento di assegnazione delle aree, non debba riconoscersi (come sostiene il Consorzio) carattere di perentorietà, nulla toglie all'obbligo del Consorzio stesso di provvedervi con la dovuta tempestività.

Pertanto, al di là della specificità del caso – sul quale è stato chiamato ad esprimersi il giudice amministrativo – la mancata introduzione di criteri oggettivi e predefiniti (ed, eventualmente, degli altri Enti simili) pone l'esigenza di un intervento della Direzione regionale competente, nell'ambito delle funzioni di vigilanza e di controllo demandate all'Amministrazione regionale dalle LL.RR. nn. 56/94 e 2/2004 che lo scrivente ha provveduto ad interessare.

#### **4.4. ASSISTENZA SANITARIA**

Le molteplici richieste di intervento in questa materia testimoniano sicuramente la crescente diffusione della conoscenza del difensore civico fra i cittadini.

Gli interventi più significativi hanno riguardato problematiche per lo più relative alla erogazione di sussidi ai portatori di patologie oncologiche, il rimborso delle cure all'estero, l'assistenza domiciliare integrata, l'acquisto di protesi.

Altre segnalazioni hanno riguardato le problematiche delle liste di attesa relative ai tempi per prestazioni diagnostiche e terapeutiche talvolta eccessivamente dilatati.

Di particolare interesse un esposto di un cittadino nei confronti di una ASL che non si era ancora pronunciata sulla richiesta di autorizzazione per le prestazioni di riabilitazione presentata dallo stesso per il proprio figlio, già da diversi anni.

Il Difensore civico ha richiamato l'attenzione non solo dei vertici della ASL ma anche della competente Direzione regionale sui lunghi tempi di attesa, nonché sullo stato di disagio degli utenti.

Successivamente il Direttore del Dipartimento per l'assistenza di base ha comunicato che tale autorizzazione era stata data.

Di seguito si segnalano i casi più significativi.

#### **4.4.1. Piscine ad uso natatorio - Quale disciplina applicare?**

Il titolare di un impianto di balneazione ha chiesto al Difensore civico quale fosse l'accordo Stato/Regioni che trovava applicazione sugli aspetti igienico-sanitari per la costruzione, manutenzione e vigilanza delle piscine ad uso natatorio e, in particolare, se l'Accordo pubblicato sulla G.U. n. 51/2003 superava e abrogava quello pubblicato sulla G.U. n. 39/2003, e se la mancata adozione da parte della regione Abruzzo delle specifiche richieste dall'Accordo del 2003 imponeva una riviviscenza dell'Accordo pubblicato nel 1993.

Della problematica l'Ufficio si era già occupato in passato non da ultimo nella relazione annuale 2002 - 2003, per sollecitare gli organi regionali a predisporre ed approvare un provvedimento legislativo che avesse recepito l'Accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni l'11 luglio 1991.

Va da sé che né l'Accordo del 1991 né quello da ultimo stipulato il 16 gennaio 2003 sono formalmente entrati a far parte dell'ordinamento regionale.

Quanto ai rapporti tra i predetti Accordi, è evidente che - sia pure a fini meramente orientativi - occorre ora riferirsi al secondo di essi; tanto più che, sul contenuto del primo, lo stesso Ministero della Sanità aveva a suo tempo espresso forti riserve (che avevano poi favorito l'atteggiamento dilatorio delle regioni).

Sicché, al momento, l'unico riferimento (a carattere non normativo) sembrava essere la vecchia circolare n. 128 del 1971, che il Ministero della Sanità aveva indirizzato ai Medici nell'esercizio della vigilanza igienico-sanitaria sulle piscine aperte al pubblico.



Di qui l'esigenza e l'urgenza – già rappresentate per le vie brevi alle competenti strutture assessorili – di un intervento legislativo che, nel far proprio il contenuto dell'Accordo del 2003, affrontasse anche aspetti rilevanti della problematica, quali i criteri per i controlli ed i relativi prelievi (da parte delle Aziende USL) ed i criteri e le modalità per l'applicazione di eventuali sanzioni, che l'atto della Conferenza ha lasciato all'autonomia regionale.

#### **4.4.2. Distribuzione dei presidi sanitari per diabetici in età pediatrica**

Il genitore di un paziente diabetico in età pediatrica ha chiesto l'intervento del Difensore civico per lamentare i disagi e le difficoltà che ha incontrato per l'approvvigionamento dei necessari presidi sanitari sia dal Centro regionale di Diabetologia pediatrica che da un Presidio Ospedaliero, entità quest'ultima competente per territorio.

Secondo quanto riferito dal genitore, le due strutture si sarebbero rimbalsate le competenze per la fornitura dei menzionati presidi.

In effetti il Direttore sanitario dell'azienda USL in questione, in merito alla modalità di distribuzione dei presidi sanitari per diabetici in età pediatrica, riteneva che tale materiale dovesse essere sicuramente corrisposto dalla ASL di appartenenza del paziente.

Per la verità, tale assunto non poteva essere condiviso in quanto si discostava chiaramente dalle disposizioni emanate sia dalla Giunta regionale che dall'Assessorato alla Sanità. Infatti si contraddiceva con quanto previsto al punto 1) del dispositivo della deliberazione della Giunta regionale n. 210 del 29.03.2001 che, per tale categoria di pazienti, contemplava espressamente un doppio canale distributivo – sia attraverso le farmacie aperte al pubblico che presso il medesimo Centro – con libera scelta da parte del paziente.

Le medesime disposizioni giuntali risultavano peraltro ribadite con nota dell'Assessore regionale alla Sanità n. 14084 del 25.07.2003.

Alla luce di tali norme sono state invitate le rispettive strutture a dare puntuale attuazione alle richiamate direttive

regionali, tenuto anche conto della particolare categoria di assistiti cui il servizio è rivolto.

#### **4.4.3. Ticket al Pronto Soccorso - Finalmente una disciplina uniforme**

L'Ufficio, su sollecitazione di alcuni cittadini, si è nuovamente interessato della questione inerente la richiesta di pagamento di prestazioni di pronto soccorso da parte delle Aziende sanitarie del territorio della regione, tutt'altro che uniformi tra loro.

In effetti, nelle more di una disciplina in materia da parte della Giunta regionale, ogni azienda aveva deciso di stabilire l'ammontare e la decorrenza del contributo secondo diversi parametri, creando ingiustificate disparità di trattamento tra i cittadini che fruiscono delle medesime prestazioni sanitarie.

La questione ha finalmente trovato la giusta soluzione con una delibera di Giunta regionale dell'aprile 2004 che ha dettato delle norme uniformi per l'accesso alle prestazioni di pronto soccorso nonché criteri univoci per la compartecipazione al costo delle medesime.

#### **4.4.4. Manca la motivazione nell'atto di sospensione dell'accertamento dell'invalidità**

All'attenzione del Difensore civico è venuta la vicenda riguardante una cittadina che lamentava la mancanza di motivazione nel verbale emesso dalla Commissione medica di verifica per l'accertamento delle invalidità civili che le comunicava la sospensione della procedura.

La Direzione provinciale dei Servizi vari – interpellata dal Difensore civico - sottolineava il rispetto sia della tempistica nell'adozione dell'atto di sospensione, sia dell'obbligo di motivazione, assumendo che questa sarebbe stata “prevista per la sola comunicazione alla ASL competente”.

Il Difensore civico ha invece ribadito che l'obbligo di motivare in modo esplicito e dettagliato (sotto il profilo medico-legale) l'atto di sospensione non atteneva esclusivamente al rapporto interno tra la Commissione di verifica e la ASL (in cui opera la Commissione di prima istanza), ma proiettava il suo effetto vincolante sull'intero

procedimento finalizzato all'esame e alla definizione della richiesta di riconoscimento dello stato di invalidità civile.

Nel senso cioè che – conformemente ai principi cui si ispira la legge n. 241/90 – l'eventuale mancanza o insufficienza di puntuali elementi motivazionali avrebbe potuto inficiare un atto endoprocedimentale e assumere pertanto rilievo in sede di eventuale impugnativa del provvedimento definitivo.

#### **4.4.5. Richiesta di interventi sociali integrati ai sensi della Legge 162/98**

Una signora, per conto del fratello diversamente abile, si è rivolta al Difensore civico chiedendo di avere notizie in merito ai particolari interventi sociali integrati e più precisamente se la regione avesse provveduto ad attivare le procedure previste dalla L. 162/98.

Il Difensore civico ha a tal proposito interessato la competente Direzione regionale Qualità della vita, Beni e Attività culturali, che ha sollecitamente dato risposta in merito.

Infatti con nota del Dirigente dell'Ufficio "Interventi socio-assistenziali" è stato chiarito che per quanto concerne l'erogazione dei contributi, la Giunta regionale con deliberazione n. 1082/04 aveva approvato i criteri e le modalità di erogazione degli stessi, ripartendo una cospicua somma al fine di realizzare interventi di aiuto alla persona in ogni ambito territoriale sociale.

Veniva altresì specificato che, nell'ambito dell'intervento, le ore di assistenza sarebbero state determinate dal servizio sociale territorialmente competente o del comune di residenza in base alle rispettive attribuzioni.

#### **4.4.6. Contestato l'esercizio della professione sanitaria riabilitativa di fisioterapista**

L'Associazione Italiana Fisioterapisti ha segnalato che in alcune strutture sanitarie accreditate per le prestazioni di fisioterapia e per la riabilitazione avrebbero operato (o sarebbero stati inquadrati) alcuni laureati in scienze motorie.

Lo stesso Presidente evidenziava in proposito che:

- nell'art. 2, c.7 del D.Lgs. 8.5.1998, n. 178 è precisato che “il diploma di laurea in scienze motorie non abilita all'esercizio delle attività professionali sanitarie riabilitative e di quelle di cui ai profili professionali disciplinati ai sensi dell'art. 6, c. 3, del D.Lgs. n. 502/92”;
- nel D.M. 29.03.2001 (riguardante la definizione – tra l'altro – delle figure “professionali sanitarie riabilitative” di cui al sopra menzionato art. 6, c. 3 del D. Lgs. N. 502/92) non è contemplata quella dei laureati e diplomati in scienze motorie;
- nell'articolo 3, comma 1, dello schema di contratto allegato alla delibera della Giunta regionale 30.08.2004 n. 754/c è previsto che “le prestazioni di cui all'art. 1 (assistenza riabilitativa specifica) sono erogate da personale operante nella struttura munito dei titoli professionali previsti dalla legge ...

L'Ufficio, nel caso di specie, ha coinvolto sia le Aziende Sanitarie della Regione, al fine di verificare se quanto segnalato

avesse fondamento, sia la competente Direzione regionale che - da parte sua - ha provveduto a diffidare tutti gli stabilimenti di fisiokinesiterapia affinché avessero rimosso le eventuali situazioni di incompatibilità e illegalità segnalate.



#### **4.5. ASSISTENZA SOCIALE**

In questo settore l'Ufficio è stato particolarmente impegnato, stante i molteplici reclami di cittadini che, trovandosi in situazioni di particolare disagio, si sono rivolti al Difensore civico lamentando carenze, disfunzioni delle strutture pubbliche relativamente alla erogazione delle prestazioni e dei servizi assistenziali.

Gran parte delle lagnanze hanno riguardato le difficoltà e la lentezza nel riconoscimento dello stato di invalidità e nell'erogazione dei relativi sussidi economici (pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento).

In altri casi l'Ufficio si è trovato impegnato a sollecitare la rimozione di barriere architettoniche su strade o edifici pubblici che ostacolavano la libera circolazione delle persone diversamente abili.

Sempre in questo campo, il Difensore civico si è dovuto interessare presso la competente Direzione regionale anche dei ritardi relativi all'attribuzione dei contributi per eliminare le stesse

barriere all'interno delle abitazioni o condomini in cui vivevano persone portatrici di handicap.

Si riportano di seguito le tematiche più importanti.

#### **4.5.1. Richiesta installazione apposita segnaletica per il parcheggio riservato**

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico per lamentare che, nonostante il responsabile dell'ufficio tecnico del Comune di residenza gli avesse riconosciuto il diritto ad avere un proprio parcheggio nei pressi del proprio garage, il Comune stesso aveva solo provveduto a delimitarlo con segnaletica orizzontale, senza peraltro installare l'apposita segnaletica indicante gli estremi del contrassegno invalidi del soggetto autorizzato ad usufruirne.

Al riguardo, trattandosi di soggetto portatore di handicap, bisognoso quindi di disporre di un proprio parcheggio riservato, l'Ufficio si è subito attivato chiedendo delucidazioni sui motivi che ostacolavano la definitiva soluzione del problema, ricordando che lo stesso codice della strada prevede, "nei casi in cui ricorrano particolari condizioni d'invalidità" la possibilità da parte del

Sindaco di assegnare, con ordinanza a titolo gratuito, un adeguato spazio di sosta individuato da apposita segnaletica indicante gli estremi del “contrassegno invalidi” del soggetto autorizzato ad usufruirne.

L'Amministrazione comunale, dopo diverse sollecitazioni avvenute anche telefonicamente, comunicava all'Ufficio che aveva provveduto a posizionare la segnaletica per il parcheggio riservato al ricorrente.

#### **4.5.2. Attività di sostegno ad alunno con handicap grave**

Diverse sono state le richieste di intervento da parte di genitori che si sono rivolti al Difensore civico in quanto ai propri figli, affetti da handicap grave, erano state diminuite le ore di sostegno a scuola.

E' il caso di una madre che ha chiesto l'intervento del Difensore civico in quanto al proprio figlio diversamente abile – frequentante una scuola media unificata – erano state ridotte (a solo 6) le ore di sostegno, come tali insufficienti rispetto alle esigenze del disabile.

Il Difensore civico è intervenuto nei confronti della Direzione scolastica regionale ricordando che, con recenti sentenze, vari Tribunali avevano affermato il diritto del minore handicappato a fruire di un numero adeguato di ore di sostegno e ribadito, pertanto, l'illegittimità di eventuali restrizioni di tale diritto fondamentale, motivate, tra l'altro, da necessità di tipo meramente economico-finanziario.

Viva soddisfazione è stata mostrata dai genitori di questo alunno quando la scuola ha comunicato loro che – a seguito di provvedimento dell'Ufficio Scolastico regionale con cui erano state assegnate alla medesima istituzione scolastica ulteriori 9 ore di sostegno – al loro figlio venivano aumentate le ore di sostegno che pertanto, venivano portate a 11 settimanali, a fronte delle dodici richieste.

#### **4.5.3. Non sempre spetta l'assegno per il nucleo familiare alla nonna che convive con i nipoti**

Una signora ha chiesto al Difensore civico di esprimere un parere sulla presunta illegittimità del diniego opposto dall'INPDAP

sull'attribuzione dell'assegno per nucleo familiare che la stessa aveva richiesto in quanto convivente insieme a due nipoti.

L'INPDAP aveva rigettato tale richiesta in quanto i nipoti della signora, pur conviventi, avrebbero dovuto essere orfani di entrambi i genitori.

Purtroppo l'Ufficio, effettuati i necessari approfondimenti, non ha potuto far altro che comunicare la legittimità del provvedimento assunto dall'INPDAP.

In effetti la normativa sulla quale si è pronunciata la Corte Costituzionale (art. 38 D.P.R. 26.4.1957, n. 818) si riferiva alla eventuale reversibilità delle pensioni (per particolari casi) e non già all'assegno per il nucleo familiare, che è invece disciplinato dall'art. 2 del D.L. 13.3.1988, n. 69 convertito con modificazioni nella legge 13.5.1988, n. 153) e concerne, quindi, un istituto diverso che richiede anche presupposti e requisiti ben differenti e più restrittivi.

Il menzionato art. 2 del D.L. n. 69/88, al comma 6, precisa infatti che, nella fattispecie in esame, per poter percepire il richiesto assegno è necessario non solo che i nipoti (di età inferiore

a 18 anni compiuti) facciano parte del nucleo familiare del richiedente, ma anche che “essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti”.

Né al riguardo può invocarsi l'estensione analogica delle statuizioni della Corte Costituzionale, poiché la citata pronuncia è intervenuta su una normativa diversa e in base a presupposti dissimili (irragionevole disparità di trattamento), discriminazione questa che, nel citato art. 2 del D.L. n. 69/88, non sembra rinvenirsi.

#### **4.5.4. Riqualficazione edificio ex psichiatrico**

Un Coordinamento Salute Mentale della regione ha chiesto al Difensore civico di interessarsi presso una ASL poiché il ricavato della messa a reddito della vendita delle ex strutture psichiatriche fosse utilizzato per l'attuazione di quanto previsto dal progetto-obiettivo “Tutela salute mentale” e dal relativo progetto regionale di attuazione.

Tale progetto prevedeva la costituzione di una rete di servizi efficienti ed indispensabili per garantire la tutela della salute

mentale, sia sotto l'aspetto della prevenzione e della riabilitazione, che dell'inserimento lavorativo della persona malata.

L'Azienda sanitaria, su invito del Difensore civico a voler prendere in considerazione quanto proposto dal Coordinamento, comunicava l'intenzione e la volontà di destinare i proventi della vendita delle strutture ex psichiatriche, al progetto obiettivo "Tutela della salute mentale", ritenendolo meritevole di attuazione.

#### **4.6. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE**

Anche quest'anno i casi sottoposti all'attenzione del Difensore civico hanno riguardato per lo più problemi legati a rimborsi di tasse universitarie, alle graduatorie relative all'attribuzione di borse di studio, nonché a mancate erogazioni dagli enti pubblici in occasione di realizzazione di progetti culturali.

In quasi tutti gli interventi si è riusciti a risolvere i diversi problemi prospettati dagli interessati evitando in questo modo l'instaurarsi di inutili contenziosi giudiziari.

Queste alcune delle questioni più importanti.

##### **4.6.1. Pagamento borse di studio: possibilità di diverse forme di riscossione**

Ad interessare particolarmente l'Ufficio, l'esposto di alcuni studenti beneficiari di borse di studio i quali lamentavano il fatto che il pagamento delle singole rate avveniva tramite il Tesoriere dell'Azienda del diritto allo studio, il quale inviava al diretto



interessato raccomandata A.R. contenente l'assegno circolare, con  
tassa postale a carico del beneficiario stesso.

A quanto riferito, tale forma di pagamento sarebbe stata  
l'unica consentita dalle disposizioni impartite dall'Azienda Diritto  
allo Studio Universitario al proprio Tesoriere, nonostante gli  
studenti stessi avessero espresso la volontà di ricevere le somme  
tramite accredito sul proprio conto corrente o mediante riscossione  
diretta alla sede della banca che effettuava il Servizio di Tesoreria.

Poiché le clausole contrattuali attinenti ai servizi di tesoreria  
attivati con la Regione e con gli enti da essa dipendenti, prevedono  
generalmente una varietà di forme di riscossione dei contributi  
erogati (segnatamente l'accredito su conto corrente e la riscossione  
allo sportello), l'Ufficio invitava l'Azienda sopra nominata a  
riesaminare il problema con ogni attenzione, venendo incontro alle  
legittime richieste degli studenti.

A seguito di tale segnalazione, l'Azienda medesima  
comunicava l'intenzione di comprendere tra le modalità di  
pagamento anche la riscossione diretta da parte degli studenti con  
l'eventuale emissione di assegni circolari non trasferibili (da inviare

al diretto interessato con racc. A.R. con spese postali a carico del beneficiario) solo ove lo studente non avesse riscosso direttamente la somma dopo una certa data.

#### **4.6.2. Protocollo d'intesa per l'anno scolastico 2003-2004 per l'attività di sostegno agli alunni diversamente abili**

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico per segnalare il particolare stato di disagio in cui si era trovato il proprio figlio, affetto da una forma di handicap e frequentante la prima classe di un istituto tecnico della regione, al quale, per lo svolgimento delle attività didattiche, erano state assegnate solo sei ore di sostegno, ritenute dallo stesso insufficienti per le esigenze scolastiche, tanto da chiederne un sostanzioso aumento.

L'ufficio sottoponeva all'attenzione del Dirigente scolastico, nonché del Provveditore agli studi il delicato caso affinché si fossero adoperati, nei limiti del possibile, per venire incontro alle comprensibili esigenze dello studente.

Lo scrivente ricordava inoltre che, al di là della disponibilità di risorse umane necessarie per l'espletamento del predetto servizio,

era necessario garantire uno standard minimo di assistenza scolastica, in linea con i principi ispiratori della legge n. 104/92 e della giurisprudenza costituzionale.

Di seguito a tale intervento l'istituzione scolastica comunicava di aver posto in essere ogni atto possibile al fine di garantire agli alunni diversamente abili una decorosa e fruttuosa attività didattica, facendo formale richiesta finalizzata all'integrazione dell'organico di sostegno.

Inoltre la Direzione regionale Qualità della vita, direttamente investita del problema, dava la buona notizia relativa al siglato protocollo di intesa tra Regione Abruzzo, UPI (Unione Province d'Italia), ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia), UNCEM (Unione Nazioni Comunità Montane) e le quattro Province abruzzesi, con efficacia per l'anno scolastico 2003/2004, con cui si stabiliva che la Provincia, per il tramite del Comune, avrebbe provveduto a garantire il servizio di integrazione scolastica dello studente diversamente abile che frequenta scuole medie superiori o università.

#### **4.6.3. Il trasporto scolastico, un servizio altamente sociale**

Il genitore di un alunno si era rivolto al proprio comune di residenza facendo formale richiesta per ottenere il servizio di trasporto scolastico per la propria figlia.

Non ottenendo alcuna risposta da parte dell'amministrazione comunale, chiedeva al Difensore civico di interessarsi della questione.

L'Ufficio ha provveduto a chiedere opportuni chiarimenti ricordando tra l'altro che, trattandosi di un servizio altamente sociale e peraltro previsto anche da apposita disposizione di legge regionale (n. 78/1978 art. 3), l'istanza per tali ragioni doveva essere comunque presa in considerazione al fine di valutare, nel limite del possibile, l'estensione del trasporto scolastico anche nella zona di residenza dell'alunna.

L'amministrazione comunale coinvolta si è mostrata aperta ad una positiva soluzione della questione, peraltro resa difficoltosa dalla ripidità della strada in cui abitava la famiglia che aveva fatto la richiesta del servizio.

#### **4.7. ECOLOGIA E AMBIENTE**

Sempre più numerose le richieste di intervento per problemi connessi all'inquinamento atmosferico e, più in generale, alla tutela dell'ambiente e del territorio.

All'attenzione del Difensore civico diverse segnalazioni relative alla localizzazione degli impianti di telefonia cellulare e degli elettrodotti con richiesta di verificare sia il rispetto dei parametri di compatibilità ambientale che dei valori massimi di esposizione ai campi magnetici.

Di particolare interesse anche questioni che hanno riguardato le disfunzioni nell'attività di raccolta dei rifiuti solidi urbani, che hanno rappresentato problemi da risolvere con urgenza.

Di seguito si riportano alcune delle tematiche di particolare attualità ed interesse.

#### **4.7.1. Inquinamento elettromagnetico: segnalazioni di emissioni**

E' stato sottoposto all'attenzione del Difensore civico il caso di un cittadino che da tempo aveva sollecitato gli organismi competenti al regime di controllo ed autorizzativo a verificare la situazione relativa ai disturbi provocati dalle emissioni elettromagnetiche di antenne installate nei pressi della sua abitazione.

Nonostante i rilievi effettuati dall'ARTA e le richieste della competente Direzione dell'Assessorato regionale all'Ambiente, il Sindaco del comune di residenza dell'esponente aveva ordinato l'archiviazione del procedimento ritenendo infondati gli accertamenti eseguiti.

In merito a tali provvedimenti l'Ufficio ha espresso forti perplessità circa le motivazioni poste dal Sindaco a base dell'ordinanza, laddove aveva valutato "infondato l'accertamento eseguito", senza darne adeguata motivazione; tanto più che tale assunto non sembrava trovare coincidenza con le varie note del Dipartimento provinciale dell'ARTA, né con quelle degli altri organismi coinvolti.

Si è ritenuto pertanto opportuno richiamare l'attenzione del Commissario straordinario del comune interessato affinché avesse provveduto ad assumere le determinazioni del caso.

#### **4.7.2. Rumori molesti provenienti da un laboratorio artigianale**

All'attenzione del Difensore civico è stata sottoposta la vicenda di un cittadino che da tempo non riusciva a condurre una vita serena, in quanto nel suo appartamento si avvertivano rumori molesti provenienti da un laboratorio ubicato proprio sotto il suo appartamento.

Ciò che lamentava il signore era che, nonostante diversi sopralluoghi e misurazioni fonometriche, il problema non era stato ancora risolto.

L'Ufficio provvedeva a richiedere notizie al Dirigente del Dipartimento provinciale dell'ARTA, alla Direzione del Servizio di Assistenza alla vita della regione e alla Direzione della ASL territorialmente competente.

Quest'ultima rispondeva spiegando di non aver mai avuto conoscenza dell'esito delle fonometrie richieste e che perciò si era trovata nella impossibilità di esprimere pareri in merito o di chiedere l'eventuale adozione di procedimenti consequenziali, quali ad esempio l'insonorizzazione dei locali.

La Direzione Provinciale dell'ARTA, su sollecitazione del Difensore civico, provvedeva di nuovo alla rilevazione di tali rumori inviando il relativo verbale al Servizio Igiene e Sanità Pubblica della ASL per i relativi provvedimenti.



#### **4.8. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI**

Anche quest'anno, in tema di formazione professionale, l'Ufficio si è interessato delle problematiche riguardanti le richieste di concessione voucher per la frequenza di corsi finanziati con il POR Abruzzo, nonché dei ritardi nella corresponsione di borse di studio o di indennità di frequenza a studenti che avevano frequentato corsi finanziati dalla regione e conclusi oramai da tempo.

Numerose anche le richieste di cittadini relative a questioni previdenziali riguardanti per lo più la restituzione di contributi indebitamente versati e l'errata ricostruzione di periodi contributivi, nonché i ritardi nella liquidazione di pensioni ordinarie e privilegiate.

Qui di seguito si sintetizzano alcune delle problematiche più significative.

#### **4.8.1. Contraddittorie comunicazioni sul bando per l'assegnazione del Voucher**

Il Difensore civico è intervenuto a favore di una cittadina che, avendo fatto istanza di partecipazione al bando per l'attribuzione del Voucher, nel breve intervallo di tempo di circa 2 mesi, aveva ricevuto due contraddittorie comunicazioni da parte della Direzione regionale Implementazione Programmi e Progetti della Giunta regionale.

Inizialmente la ricorrente veniva informata che la sua istanza era stata inserita nell'elenco di quelle finanziabili.

La stessa procedeva ad ottemperare a quanto richiesto inviando, visto che il corso era già terminato, il certificato attestante gli esiti positivi del percorso formativo, nonché la relazione illustrativa e la fattura quietanzata relativa al pagamento del corso.

Dopo circa 2 mesi, la stessa amministrazione trasmetteva all'esponente una nota con la quale comunicava che si non poteva far luogo alla corresponsione del contributo, in quanto il corso era perfettamente identico a quello finanziato nell'anno 2001.

L'esclusione è apparsa subito di dubbia legittimità, stante la procedura seguita: il Difensore civico ha infatti evidenziato che, qualora si fosse rilevata un'effettiva identità tra i corsi 2001 e 2002, non poteva assolutamente prescindere dall'avvio e dalla conclusione di un procedimento di autotutela che, com'è noto, doveva seguire lo stesso iter percorso per l'avvenuta assegnazione del voucher e rispettare tutte le norme procedurali di cui alla L. 241/90.

Inoltre, trattandosi di provvedimento che andava ad incidere negativamente sulla posizione giuridica di terzi e soprattutto, intervenendo nel momento in cui il controinteressato aveva già fatto affidamento sul promesso beneficio economico, l'Amministrazione procedente non poteva esimersi dal fornire un'adeguata motivazione dell'interesse pubblico sotteso al ricorso alla via dell'autotutela.

#### **4.8.2. Indennità di disoccupazione: occorre essere iscritti presso il centro per l'impiego**

E' stato richiesto l'intervento del Difensore civico da parte di un cittadino, che lamentava il mancato accoglimento della richiesta di trattamento ordinario di disoccupazione.

Secondo il ricorrente, la domanda non sarebbe stata accolta a causa di una mera formalità cioè il mantenimento dell'iscrizione presso il centro per l'impiego territorialmente competente.

Al riguardo è stato accertato – pur trattandosi nel caso di specie di dipendente stagionale – che il requisito di iscrizione all'Ufficio di collocamento era essenziale per il diritto alla disoccupazione.

Pertanto, poiché all'epoca della domanda non risultava alcuna iscrizione, l'Ufficio di collocamento aveva comunicato giustamente la reiezione della medesima istanza.

#### **4.8.3. Contributi di anzianità: vanno computati proporzionalmente all'orario di lavoro svolto**

Una pensionata si è rivolta al difensore civico lamentando il mancato ricalcolo della sua pensione di anzianità da parte dell'INPS, nonostante avesse prodotto istanza in tal senso.

Ciò che veniva contestato dall'interessata era l'inesatta valutazione e conteggio da parte dell'INPS dei contributi di anzianità maturati dalla stessa.

Dopo ulteriori approfondimenti della problematica sottesa il Difensore civico ha ritenuto legittimo il non accoglimento del ricorso da parte del Comitato provinciale INPS.

In effetti la contribuzione versata era stata interamente valutata, in quanto in riferimento ad alcuni periodi di lavoro compiuti a tempo parziale, ai fini della determinazione dell'ammontare del trattamento di pensione, l'anzianità contributiva era stata computata, ai sensi dell'art. 5 comma 11 della L. 868/1984, proporzionalmente all'orario effettivamente svolto.

Di conseguenza, il numero di contributi settimanali fatti valere per l'acquisizione del diritto erano stati ridotti, ai soli fini della

misura della pensione, in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto.

#### **4.8.4. Sospensione pagamento contributi previdenziali per i comuni colpiti da eventi calamitosi**

Un dipendente di un'amministrazione provinciale si è rivolto a questo Ufficio per rappresentare che l'amministrazione di appartenenza gli aveva comunicato che la Sua richiesta di sospensione del pagamento dei contributi previdenziali non poteva essere accolta in applicazione dei dettami forniti dall'INPDAP con l'informativa n. 35 del 29/07/03.

Nella circostanza l'Ufficio ricordava alla stessa amministrazione che con una propria "Nota Operativa", la Direzione Centrale delle Entrate dell'INPDAP aveva impartito ulteriori disposizioni sull'interpretazione da dare alle norme contenute nell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri relative alla sospensione del pagamento dei contributi previdenziali nei riguardi delle popolazioni dei comuni abruzzesi colpiti dagli eventi calamitosi del gennaio 2003.

Le nuove direttive modificavano sostanzialmente il precedente orientamento, confermando la tesi sostenuta dal Difensore Civico quanto all'estensibilità dei benefici in questione anche a favore dei lavoratori residenti nei Comuni colpiti dalla calamità (e non solo dei datori di lavoro che avevano la sede legale od operativa nei predetti Comuni).

#### **4.9. PUBBLICO IMPIEGO**

Anche quest'anno non sono mancate richieste di interventi in questa materia stante il divieto sancito dall'art. 3 della L.R. 126/95 da parte dei dipendenti regionali e degli enti locali di rivolgersi al Difensore civico per questioni connesse al loro rapporto di lavoro.

Tuttavia l'Ufficio, di fronte ad alcune segnalazioni che evidenziavano illegittimità o irregolarità organizzative e funzionali, ha comunque ritenuto utile intervenire in virtù del potere di proposta e sollecitazione che la stessa legge sopra menzionata gli attribuisce.

Nella maggior parte dei casi le istanze hanno riguardato la richiesta di pareri sull'interpretazione univoca di norme contrattuali nonché la richiesta di intervento in materia di pubblici concorsi.

Su quest'ultima problematica, singolare è la vicenda di una partecipante ad un concorso da dirigente, bandito da una Provincia, che veniva esclusa a tre giorni dalla scadenza del bando



in quanto l'amministrazione provinciale modificava i requisiti di accesso.

In sostanza la modifica apportata decapitava la rosa dei candidati che avevano presentato la domanda di partecipazione giacché solo chi era in possesso di alcuni particolari requisiti avrebbe avuto la possibilità di accedere al concorso pubblico che, tra l'altro, non era stato bandito per titoli, ma solo per esami.

L'Ufficio è intervenuto prontamente invitando l'amministrazione a fornire chiarimenti in relazione soprattutto alla mancata osservanza nel bando di concorso e di quanto disposto dal vigente art. 28 comma 2 del D.Lgs. 165/2001, che non poteva certo essere disatteso, né essere oggetto di equivoci interpretativi.

Queste alcune problematiche che necessitano di ulteriori approfondimenti.

#### **4.9.1. Selezione pubblica per il conferimento di incarichi di Co.Co.Co.**

Da parte di ex dipendenti a tempo determinato di un Servizio regionale è stato chiesto un interessamento dell'Ufficio riguardo

alla determinazione con la quale il Dirigente del Servizio Organizzazione e Sviluppo delle Risorse Umane aveva deciso la “parziale rettifica ed integrazione” dell’avviso di selezione per il conferimento di 14 incarichi di Co.Co.Co. e la “riapertura dei termini” per la presentazione delle domande di partecipazione, modificandone sostanzialmente i requisiti di accesso.

In particolare si lamentava che, con la nuova formulazione, il bando avrebbe penalizzato coloro che, per due anni, avevano già acquisito specifiche esperienze e professionalità nella realizzazione del programma, ponendoli sullo stesso piano di chi aveva lavorato, anche per un solo anno, in settori diversi.

E ciò a differenza di tutte le altre procedure selettive, recentemente poste in essere per il conferimento degli stessi incarichi, nelle quali risultavano introdotte norme che valorizzavano il lavoro svolto nello stesso Servizio.

Gli stessi ex dipendenti chiedevano pertanto:

1. se fosse legittimo riaprire i termini di un concorso e cambiarne la sostanza, dopo che è stato già effettuato “un esame preliminare delle domande pervenute”;

2. quante fossero le domande effettivamente pervenute e quelle escluse (perché avanzate da candidati non in possesso dei requisiti previsti), posto che nel provvedimento in oggetto si dava atto che – a seguito del predetto esame preliminare – si era riscontrato che “la maggior parte dei candidati non era in possesso della specifica esperienza lavorativa in ambito redazionale e nel campo della comunicazione”;
3. a quale normativa la Regione Abruzzo avesse fatto riferimento per il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

Poiché non risultava che la nostra regione abbia disciplinato (in via legislativa o regolamentare) le procedure selettive di che trattasi, era ragionevole presumere che, nel caso di specie, codesto Servizio avesse preso a riferimento l’Atto di Organizzazione della Giunta regionale n. 871 del 3.10.01 che, com’è noto, demandava al Dirigente di codesto Servizio il potere di disporre la riapertura dei termini fissati dal bando per la presentazione delle domande, a condizione che “alla data di scadenza fosse stato presentato un

numero di domande inferiore a due per ogni posto da coprire” e che vi fosse stata una preventiva “presa d’atto” della Giunta regionale (art. 20).

Pertanto l’Ufficio invitava il Dirigente a far avere gli opportuni chiarimenti, nonché copia della predetta delibera giuntale, da cui si sarebbe evinto il numero delle domande presentate alla scadenza dell’originario bando (ed eventualmente di quelle ritenute ammissibili).

#### **4.9.2. Concorso per 2 posti di Cat. C: presunte anomalie**

Per un concorso pubblico per la copertura di alcuni posti di istruttore addetto alla comunicazione, una candidata ha chiesto l’intervento del Difensore civico per presunte illegittimità contenute nel bando di concorso medesimo, ritenendosi direttamente parte lesa e chiedendo altresì l’immediata sospensione dello stesso e la riformulazione in sintonia con le vigenti disposizioni in materia.

Venivano contestati alcuni punti del bando, quali:

1. il mancato riferimento alla L. 150/2000 recante la disciplina di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni;
2. il mancato riferimento al DPR 422/2001 recante il regolamento per l'individuazione di titoli professionali del personale da utilizzare presso PP.AA. per le attività di informazione e comunicazione. In particolare all'art. 2 comma 1 e 2 che tra i requisiti per l'esercizio dell'attività sopra menzionata richiede il possesso del diploma di laurea in scienze della comunicazione o equipollenti o per i laureati in altre discipline il titolo di specializzazione o di perfezionamento post-laurea rilasciati in comunicazione o relazioni pubbliche.

Secondo la candidata il bando, non richiamando le menzionate norme e prevedendo peraltro come requisito di accesso l'iscrizione all'ordine dei giornalisti, conteneva clausole immediatamente lesive degli aspiranti al concorso, in quanto imponeva requisiti non previsti dalla normativa vigente.

Il Difensore civico ha ritenuto pertanto necessario coinvolgere l'amministrazione comunale invitandola a rivedere le clausole concorsuali contestate, ponendo altresì l'attenzione sull'opportunità di ulteriori approfondimenti giuridici e normativi.

Per quanto concerne il fatto del mancato riferimento all'art. 2 del DPR n. 422/2001, l'amministrazione rilevava che detti titoli fossero previsti unicamente per i posti di qualifica dirigenziale.

In ordine al terzo motivo (requisito di iscrizione all'albo dei giornalisti) specificava comunque la possibilità da parte dell'Ente di aggiungere ulteriori requisiti in base alle proprie esigenze organizzative.

Tuttavia, dato l'inaspettato clamore nel frattempo venutasi a creare con il gran numero di esposti ricevuti al riguardo, la medesima Amministrazione comunicava l'opportunità di modificare i posti messi a selezione cambiandone il "nomen" in "aiuto capo ufficio stampa", con la conseguente riapertura dei termini per la partecipazione.

#### **4.9.3. Nomina Direttore ATER**

Il Presidente del Coordinamento Provinciale di un'associazione politica ha inviato a questo Ufficio un esposto nel quale chiedeva un intervento affinché venisse rimossa – attraverso provvedimenti diretti o mediante invito all'ATER ad agire in via di autotutela – la deliberazione con la quale il Consiglio di Amministrazione della stessa aveva nominato il Direttore.

Tale deliberazione, si affermava nell'esposto, sarebbe stata affetta da illegittimità in quanto il procedimento di nomina aveva disatteso la norma contenuta nel bando (approvato all'unanimità dal C.d.A.), a tenore della quale la nomina stessa doveva avvenire “su proposta del Presidente”; e ciò per conferire un “fondamento fiduciario” al rapporto tra il Direttore e gli altri organi dell'Azienda.

Nel caso di specie invece, il Consiglio di Amministrazione - dopo aver respinto sia i tre nominativi di volta in volta indicati dal Presidente, sia una successiva proposta di quest'ultimo di rinviare ad altra seduta la decisione finale, ovvero di riaprire i termini del bando - aveva disposto, a maggioranza, la nomina di un quarto nominativo, proposto dal Vice Presidente.

La questione riguardava pertanto l'ambito ed il significato da assegnare al "potere di proposta" che – attraverso la delibera approvativa del bando – il Consiglio di Amministrazione aveva riconosciuto al proprio Presidente; potere che tuttavia non era previsto né dalla legge regionale n. 44/99 (artt. 14 e 20), né dallo Statuto dell'Azienda (artt. 7 e 9), che si limitavano invece a richiamare la competenza dell'organo collegiale.

Ciò avrebbe comportato che la diversa disciplina dettata dal bando, in tanto poteva ritenersi compatibile con quella legislativa e statutaria, in quanto intesa quale modalità di autovincolo procedimentale dell'amministrazione; nel senso cioè che il C.d.A. aveva voluto darsi una regola organizzatoria, preordinata soprattutto a far sì che la scelta finale del candidato più meritevole fosse preceduta da una proposta del Presidente adeguatamente motivata, con riferimento non tanto al possesso dei requisiti di ammissione alla selezione quanto piuttosto al merito dei "titoli professionali" e della "comprovata esperienza nel settore", che la legge e lo stesso Avviso pubblico indicavano come parametri essenziali ai fini della selezione.



In caso contrario, si sarebbe finito per attribuire al Presidente un ruolo vincolante nei confronti del potere di scelta che la legge imputa direttamente in capo all'organo collegiale da lui presieduto, ponendo così un problema di contrasto dell'atto deliberativo con le fonti, di rango superiore, dianzi ricordate.

Da tali premesse discendeva anche che la nomina del Direttore non avrebbe avuto carattere prettamente "fiduciario", iscrivendosi semmai tra gli atti di "alta amministrazione", forniti di un elevato tasso di discrezionalità, in cui l'elemento dell'"intuitu personae" doveva comunque coniugarsi con l'interesse pubblico dell'Amministrazione ad avvalersi del soggetto che – in base ad un ponderato esame dei vari curricula – avesse garantito la scelta migliore sul piano della professionalità e dell'esperienza.

E' d'altronde risaputo che – per costante giurisprudenza – l'obbligo di una adeguata motivazione s'impone a maggior ragione laddove più ampia è l'area della discrezionalità amministrativa.

Sotto tale profilo, la delibera del C.d.A., nel mentre dava atto dell'avvenuta lettura dei curricula, sembrava invece contenere solo un generico accenno all'analisi comparativa degli aspiranti ed ai

motivi per i quali i titoli del prescelto apparivano più convincenti sul versante della professionalità e dell'esperienza.

Quanto poi alla circostanza che la nomina fosse avvenuta su designazione del Vice-Presidente, era di tutta evidenza che a quest'ultimo non competeva alcun potere propositivo, spettando invece esclusivamente al C.d.A. assumere le determinazioni conseguenti alla rinuncia del Presidente ad indicare ulteriori nominativi di sua fiducia.

Al di là delle "anomalie" procedurali, restava il fatto che lo stesso Consiglio di Amministrazione avesse posto in essere un atto a tutti gli effetti efficace, almeno fin quando non fosse stato giuridicamente rimosso in via di autotutela, o attraverso i normali rimedi giurisdizionali o amministrativi.

Il che non autorizzava ovviamente il Vice-Presidente a sostituirsi al Presidente, se questi non avesse provveduto a dargli esecuzione, soccorrendo – ove del caso – gli strumenti di intervento surrogatorio previsti dall'ordinamento.

Il Difensore civico provvedeva inoltre a sottoporre la questione all'attenzione del competente Settore Politica della Casa della

Giunta regionale, affinché avesse provveduto ad esercitare eventuali poteri connessi alle funzioni di vigilanza e controllo di cui alle LL.RR. n. 44/1999 e n. 4/2004.

#### **4.9.4. Il ruolo della Commissione di vigilanza del Consiglio regionale**

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico chiedendo se – in caso di mancata risposta da parte del Dirigente del Servizio Organizzazione e Sviluppo delle Risorse Umane alla richiesta di chiarimenti dallo stesso avanzata in merito alla problematica relativa alla pubblicazione procedure concorsuali - fosse legittimato a rivolgere la medesima istanza alla Commissione di Vigilanza del Consiglio regionale.

Al riguardo è apparso opportuno ricordare che alla predetta Commissione il nostro Statuto affida, tra l'altro, la funzione di vigilanza “sull'attività amministrativa della Regione e dei suoi Uffici, riferendone periodicamente al Consiglio” (art. 28).

Tale compito è poi ulteriormente sviluppato dal Regolamento interno del Consiglio, laddove si precisa che esso consiste nella

verifica della corrispondenza dell'attività amministrativa della Giunta, degli Enti e Uffici sottoposti alla Regione alle linee generali e speciali approvate dal Consiglio regionale (art. 104).

E' evidente che il ruolo che lo statuto abruzzese ha voluto assegnare a tale peculiare organismo (unico nell'ordinamento regionale) è di natura essenzialmente politico-istituzionale e mira a introdurre un controllo diffuso e generalizzato sull'attività di governo della Regione e degli enti dipendenti (nonché sugli atti contabili dell'Ufficio di Presidenza) al fine di svolgere soprattutto una funzione di sindacato politico sull'Amministrazione regionale nel suo complesso.

Nulla vieta naturalmente ai cittadini di sottoporre questioni che coinvolgano l'attività degli uffici regionali all'attenzione della Commissione di cui trattasi, tenendo tuttavia presente che, nell'esercizio della funzione di vigilanza, questa "non può emanare direttive agli uffici o procedere ad imputazione di responsabilità o sindacare l'attività di organi, enti e uffici, al di fuori delle periodiche relazioni" (art. 104, comma 7 Regol.).

#### **4.9.5. Presunte incompatibilità tra i membri di una commissione esaminatrice**

Un Consigliere provinciale ha segnalato che il Servizio Personale avrebbe espletato, nel corso del 2003, svariate selezioni pubbliche per la stipula di contratti Co.Co.Co. per diverse qualifiche, nelle cui commissioni esaminatrici – quale componente – sarebbe stato nominato un Consigliere comunale.

L'Ufficio ha ritenuto opportuno chiedere notizie, in particolare sulla norma regolamentare (o atto di organizzazione) in base alla quale si era proceduto a determinare la composizione delle predette commissioni esaminatrici; se i componenti delle medesime commissioni avevano le qualificazioni richieste e se, eventualmente, incorrevano nelle ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 9, c. 2 del DPR n. 487/94, anche alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionali nella sentenza n. 453 del 15.10.1990; se, ai fini della valutazione dei questionari, era stato tenuto presente il procedimento di cui agli artt. 13 e 14 del DPR n. 487/94 e successive modifiche ed integrazioni.

Nel caso di specie, l'Ufficio si è trovato d'accordo con l'amministrazione provinciale, in quanto, riguardo alla

incompatibilità dei componenti le commissioni d'esame che ricoprivano cariche elettive, la disposizione contenuta nell'art. 9, c. 2, deve essere letta alla luce di una recentissima pronuncia del C.d.S. che considera legittima la nomina di un componente che nel contempo ha una carica elettiva presso diversa amministrazione.

#### **4.10. LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA E CICLO IDRICO INTEGRATO**

Nell'ambito di questo settore gli interventi hanno riguardato principalmente i ritardi nella realizzazione di opere pubbliche, nonché i problemi relativi al comparto della politica della casa.

Diversi sono state le richieste di intervento da parte di cittadini che lamentavano la scarsa manutenzione delle strade, le infiltrazioni di acqua e i ritardi nel pagamento degli espropri.

Anche quest'anno l'Ufficio è dovuto intervenire nei confronti delle ATER, soprattutto per quanto concerne la mancata o inadeguata manutenzione degli alloggi di proprietà delle stesse.

Alcune richieste di intervento hanno riguardato anche i ritardi nell'erogazione dei contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione della prima casa, nonché i ritardi nella ripartizione dei fondi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.

Di seguito si riportano i casi più importanti.

#### **4.10.1. Manutenzione alloggi ATER**

Anche quest'anno l'Ufficio si è trovato impegnato a portare avanti le lamentele nei confronti di alcune ATER per problemi attinenti alla carente manutenzione degli alloggi di edilizia popolare.

Le lagnanze hanno riguardato per lo più la mancata esecuzione di lavori particolarmente urgenti tali da accentuare il già notevole degrado di alcuni fabbricati.

E' il caso di un gruppo di condomini che nonostante diverse segnalazioni ed incontri anche verbali con alcuni dirigenti ATER, attendevano ormai da più di un anno interventi di straordinaria manutenzione relativi alla pulizia della grondaie dei tetti nonché a riparazioni di perdite provenienti da rotture di tubazioni interne.

Nella maggior parte dei casi trattati l'intervento del Difensore civico è stato risolutorio in quanto l'ATER coinvolta ha sempre assicurato l'impegno ad inserire i lavori di straordinaria manutenzione richiesti nei programmi dei futuri interventi di risanamento, peraltro in alcuni casi già avviati.



#### **4.10.2. Richiesta risarcimento danni per infiltrazioni**

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico per lamentare i danni subiti nei locali di sua proprietà, a causa di infiltrazioni d'acqua che sarebbero state imputabili alla mancata esecuzione a regola d'arte dei lavori di ripristino del manto stradale adiacente alla propria abitazione, da parte di alcune ditte incaricate dall'amministrazione comunale.

A rimostranza di ciò, l'esponente aveva prodotto anche una perizia giurata redatta da un tecnico, il quale sostanzialmente sosteneva la tesi dell'interessato.

A tal riguardo, l'Ufficio è prontamente intervenuto sul Comune chiedendo di fornire chiarimenti in merito all'esecuzione dei lavori sopra menzionati. Lo stesso Ente a seguito di tali contatti mostrava la disponibilità all'espletamento di un sopralluogo congiunto al fine di verificare quanto dettato dal ricorrente.

#### **4.10.3. Richiesta facilitazioni per i veicoli delle persone diversamente abili**

Si è risolta positivamente la vicenda di un possessore di patente speciale che nonostante avesse prodotto apposita istanza per ottenere uno spazio di manovra per entrare ed uscire con l'autovettura di sua proprietà dal cancello che accede all'abitazione della propria madre, ma non aveva ancora ottenuto alcuna risposta in merito.

A tal uopo il Difensore civico è intervenuto sul comune di residenza dell'esponente, rappresentando l'opportunità di verificare la possibilità di poter garantire le facilitazioni di manovra considerando soprattutto che la richiesta veniva avanzata da un diversamente abile.

A seguito di ciò il Servizio Lavori Pubblici ed infrastrutture dell'amministrazione comunale comunicava di avere provveduto, previo sopralluogo effettuato in presenza di un vigile urbano, a far posizionare i due paletti dissuasori richiesti.

#### **4.10.4. Parere sulla L.R. n. 25/01 – Contributo prima Casa**

L'assessore regionale ai Lavori Pubblici e Politica della Casa ha chiesto un parere a questo Ufficio in merito all'esposto avanzato dalla Federazione dei Diritti del Cittadino con il quale si contestava la legittimità della determinazione assunta dalla FIRA di richiedere ai beneficiari del contributo per la prima casa la presentazione di un atto unilaterale d'obbligo a non vendere l'alloggio prima che fossero trascorsi 5 anni dalla concessione del beneficio, da rendersi "sotto forma di atto pubblico".

Tale modalità di documentazione - secondo la Federazione ricorrente - avrebbe violato l'art. 9 del Regolamento regionale n. 4/2002 e avrebbe prodotto un ingiustificato aggravio sia del procedimento che dei costi a carico degli utenti, posto che l'impegno a non vendere veniva già richiesto in sede di dichiarazione da allegare alla domanda di contributo.

La questione sollevata è apparsa meritevole di attenzione, dal momento che né la disciplina legislativa (L.R. n. 25/2001) né il relativo regolamento attuativo prescrivono ulteriori modalità per la presentazione dell'atto d'obbligo unilaterale, a differenza di quanto

dispongono altre normative similari (ad es., art. 7 L.R. n. 82/82 e art. 3 Reg. Reg. n. 3/96).

Sicché la necessarietà dell'intermediazione notarile (e la conseguente trascrizione dell'atto nelle Conservatorie dei Registri Immobiliari) non sembrava potesse prescindere – in base ai principi di legalità, di tipicità delle forme e di economicità del procedimento – da una espressa previsione normativa.

D'altronde nulla impediva all'Amministrazione regionale di porre in essere i necessari controlli per verificare l'effettiva osservanza dell'impegno a non alienare l'alloggio e, se del caso, a disporre la revoca del contributo.

Pertanto l'Ufficio ha ribadito l'opportunità di evitare un possibile contenzioso e di promuovere, per il prosieguo, un tempestivo adeguamento della normativa vigente, tesa a meglio esplicitare le modalità di presentazione della documentazione ed, eventualmente, a introdurre forme alternative di garanzia documentale (sulla scorta anche del modello adottato dalla citata L.R. n. 82/82).

#### **4.10.5. Parere sul conferimento all'ATO delle dotazioni patrimoniali necessarie all'esercizio del servizio idrico integrato**

Il Presidente di un Ente d'Ambito territoriale ha chiesto al Difensore civico di esprimere un parere riguardo alla posizione assunta da dodici Comuni dello stesso Ambito territoriale che non avevano ancora provveduto al conferimento all'ATO, e conseguentemente all'Azienda acquedottistica delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali necessari all'esercizio del servizio idrico integrato, in conformità a quanto previsto dalla vigente normativa statale e regionale.

A tal proposito veniva anche richiamata una recente significativa sentenza del TAR Toscana (Sez. I, 16 gennaio 2003 n. 9), secondo la quale "l'affidamento in concessione al Gestore del servizio idrico integrato delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni di proprietà degli enti locali, opera giuridicamente in forza dall'art. 12 l. 5 gennaio 1994 n. 36 e consegue all'affidamento del servizio stesso regolato, sul punto, dalla convenzione".

La materia trova una disciplina di tipo primario nella richiamata legge n. 36/94 la quale, da una parte stabilisce un

rapporto di consequenzialità tra l'affidamento del servizio idrico integrato e l'affidamento in concessione delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni al soggetto gestore (che ne assume i relativi oneri), dall'altra prevede la possibilità che la convenzione stabilisca eventuali "diverse disposizioni" (art. 12).

E' evidente peraltro che lo spazio di deroga lasciato alla convenzione va mantenuto nei limiti della ragionevolezza e, comunque, non può risolversi nell'elusione dell'obbligo per gli enti locali – sancito direttamente dal legislatore nazionale - di conferire all'ATO le dotazioni patrimoniali, una volta avvenuto l'affidamento del servizio; tanto più che detti enti non possono considerarsi destinatari delle norme di salvaguardia delle gestioni preesistenti, di cui all'art. 10 della stessa legge n. 36/94.

Diversamente ragionando, ne verrebbero stravolti lo spirito e l'impianto innovativo della legge del '94, che fonda su un modello organizzativo unitario del servizio idrico integrato.

Su questa linea si muove d'altronde anche la L.R. n. 2/97, la quale si limita a ribadire che le opere, gli impianti e le canalizzazioni necessari all'esercizio del servizio idrico integrato di

proprietà degli enti locali o enti pubblici o affidati in dotazione o esercizio ad aziende speciali ed ai consorzi sono assegnati in uso o in comodato gratuito all'Ente di Ambito (art. 8, c. 4).

Pertanto, ove la convenzione adottata dall'Ente in parola (in conformità agli indirizzi regionali) non disponga diversamente, non si vede come l'affidamento del servizio idrico integrato all'Azienda acquedottistica potesse prescindere dal contestuale affidamento in concessione delle dotazioni patrimoniali di tutti i Comuni riuniti nel consorzio obbligatorio, strumentali all'esercizio del servizio stesso.

#### **4.10.6. Interventi finanziari a favore di cittadini extracomunitari per l'acquisto della prima abitazione**

E' stato portato all'attenzione di questo Ufficio il problema di alcuni cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo i quali, avendo presentato richiesta per ottenere il contributo di cui all'art. 20 della L.R. n. 79/95, avevano avuto dai rispettivi Comuni la comunicazione dell'avvenuta concessione del beneficio, pur con l'avvertenza che l'effettiva erogazione sarebbe avvenuta

successivamente all'accreditamento delle somme da parte del competente Assessorato regionale.

Una ventina di tali richieste non avevano tuttavia trovato capienza né nel bilancio della Regione per l'anno 2002 né in quelli dei successivi esercizi; infatti, a decorrere dal 2003, gli interventi in parola erano stati sospesi (art.51 L.R.n. 7/2003), mentre nel bilancio del corrente esercizio non figurava alcuno stanziamento per finanziare le istanze precedentemente presentate, corredate oltretutto da una costosa documentazione (atto o preliminare di acquisto dell'alloggio, atto d'obbligo notarile a mantenere la destinazione a prima abitazione ecc).

La questione ha meritato particolare attenzione, non solo perché i predetti cittadini extracomunitari avevano fatto affidamento sul contributo previsto da una legge regionale per poter costruire o acquistare l'alloggio, ma anche per l'insufficiente raccordo tra le funzioni riservate alla stessa Regione (determinazione e ripartizione delle risorse finanziarie) e quelle esercitate, in via delegata, dai Comuni.



Questi ultimi infatti, dopo aver verificato la regolarità della documentazione prescritta, avevano deliberato di “concedere” il contributo spettante, dando atto che l’effettiva erogazione sarebbe avvenuta successivamente all’accreditamento delle somme da parte del competente Assessorato regionale.

In effetti, la delibera di concessione del contributo doveva costituire il momento conclusivo dell’intero procedimento, che presupponeva la preventiva verifica della reale disponibilità dei fondi regionali.

Pertanto il Difensore civico ha chiesto alle Amministrazioni comunali di fissare – attraverso un avviso pubblico – i termini e le modalità di presentazione delle domande, in tempo utile per consentire all’Assessorato regionale la formulazione di una graduatoria di merito che tenesse conto, ad un tempo, di predeterminati criteri di priorità (come richiesto dall’art. 12 della legge n. 241/90) e delle effettive disponibilità di bilancio.

Per quanto concerne le pratiche per le quali i Comuni avevano già assunto formali atti di concessione del contributo, il Difensore civico ha invitato le Amministrazioni interessate ad adoperarsi, per

quanto di competenza, per il reperimento sul bilancio regionale delle necessarie risorse finanziarie, evitando così il rischio di un contenzioso quanto mai inopportuno.

#### **4.10.7. Richiesta di un Consigliere comunale per ottenere atti e chiarimenti su alienazione alloggi ERP**

Il Consigliere di un comune ha inviato al Difensore civico un esposto, con il quale lamentava il presunto insufficiente ed elusivo rilascio di documenti ed informazioni rispetto alla Sua istanza con la quale aveva richiesto chiarimenti in ordine all'alienazione di alloggi ERP nel comune di residenza del medesimo.

Lo stesso consigliere aveva richiesto al Sindaco in particolare notizie sulle fasi del procedimento e l'atto finale di alienazione di alloggi ERP con i relativi riferimenti legislativi adottati, stante le reiterate domande in tal senso anche in sede di consiglio comunale, rimaste comunque inevase.

Nello stesso esposto venivano inoltre espresse perplessità sulla non applicazione della L. 560/93 e della L.R. 76/01 dove è

stabilita la titolarità all'acquisto dopo il quinquennio di locazione e piani di vendita degli immobili da parte della regione.

Il Difensore civico investiva della questione sia il Dirigente della Direzione regionale che il Direttore dell'ATER invitandoli a fornire, ciascuno per la parte di rispettiva competenza, ulteriori e pertinenti elementi di giudizio in merito alla questione della messa in vendita degli alloggi medesimi, che prontamente venivano comunicati.

La Direzione sopradetta, competente alla formulazione dei piani di vendita su proposta degli enti proprietari, ai sensi della L. 560/93, comunicava tuttavia che, dalla verifica dei propri atti non risultava alcuna proposta in tal senso da parte del Comune interessato.

#### **4.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI**

Per quanto concerne tale forma di intervento, nella maggior parte dei casi si è avuta l'occasione di coniugare la funzione di controllo con quella di mediazione e di conciliazione, tant'è che in molti casi, attraverso un semplice atto di diffida, si è riusciti ad intavolare un dialogo costruttivo con l'ente inadempiente facendogli modificare quel comportamento omissivo o dilatorio evitando tra l'altro possibili responsabilità contabili o penali alle quali sarebbe andato incontro.

Per tali ragioni è stato piuttosto limitato il ricorso alla nomina di commissari ad acta, attivato solo in presenza di persistente rifiuto da parte dell'ente inadempiente a dar seguito all'atto di diffida.

**4.11.1. Richiesta di attivazione procedura ex art. 136 D. Lgs. 267/2000 da parte della Provincia nei confronti dei Comuni per il mancato pagamento integrazione retta CRAL**

Presso la sede del Difensore civico e' stata affrontata la questione sollevata da un'amministrazione provinciale che chiedeva l'intervento sostitutivo ex art. 136 D.Lgs. 267/2000 nei confronti di comuni che non avevano contribuito al pagamento della retta di ricovero di anziani ospiti presso alcune case di riposo.

La Provincia asseriva che, con Decreto Ministero dell'Interno 31.12.84 le case di riposto erano state inserite nella categoria dei servizi a domanda individuale e che il costo complessivo di detti servizi ai sensi delle disposizioni succedutesi nel tempo doveva essere corrisposto con proventi tariffari e con contributi finalizzati in misura minima quantificata, a seconda dell'anno considerato, tra il 27% e il 36%.

Pertanto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 72 e 74 della L. 6972/1890 e l'art. 154 R.D. 773/31, parte della somma da corrispondere a titolo di retta per gli ospiti dell'Istituto doveva essere corrisposta dai comuni in cui si individuava il cd. "domicilio di soccorso" di ciascuna persona avente diritto al servizio.

I Comuni rigettavano tale tesi in quanto ritenevano la pretesa della Provincia del tutto generica poiché non veniva fatta una puntuale ed analitica dinamica della situazione peculiare di ciascun ricoverato, né venivano forniti dati concernenti gli ingressi e le dimissioni di ogni singolo assistito, nonché non veniva chiarito se e di quali mezzi economici disponevano i predetti assistiti.

A tal uopo il Difensore civico, a seguito di copiosa corrispondenza intercorsa tra i vari enti locali interessati, ha evidenziato che - nonostante le oggettive difficoltà di interpretazione delle complesse norme che hanno nel tempo disciplinato la materia dei servizi socio-assistenziali - nel caso specifico, appariva di tutta evidenza una serie di equivoci e anomalie procedurali negli adempimenti comuni sia alla fase del ricovero iniziale dei soggetti assistiti, sia nella predeterminazione degli oneri del servizio, sia infine, nell'ammissione degli atti deliberativi e dei connessi oneri di spesa per ciascun anno di riferimento.

Per tali ragioni, nonché per il fatto di trovarsi di fronte ad un debito sicuramente privo della garanzia della certezza dell'esigibilità

e della liquidità l'Ufficio ha ritenuto che il caso di specie non poteva essere inquadrato tra quegli atti "obbligatori per legge" per i quali si può far ricorso al procedimento sostitutivo rimettendo tali osservazioni alla Provincia, alla quale veniva comunicata l'archiviazione della pratica.

#### **4.11.2. Conti consuntivi – Rendiconto di gestione esercizio finanziario 2003 – Nomina commissario ad acta**

Soltanto su un comune della regione è dovuto intervenire il Difensore civico attivando il potere surrogatorio previsto dall'art. 136 del T.U.E.L. affinché il medesimo ente approvasse il rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2003.

Dopo diverse sollecitazioni l'ufficio inviava un formale atto di diffida con il quale invitava il consiglio comunale a porre in essere gli atti deliberativi necessari all'approvazione del rendiconto di gestione entro un congruo termine con l'avvertenza che, in difetto, si sarebbe proceduto alla nomina di un commissario ad acta.

Successivamente una nota a firma del Segretario generale del Comune veniva comunicata la mancata approvazione del

rendiconto, nonché l'impossibilità a procedere in tal senso, data la grave crisi che si era venuta a creare.

Pertanto il Difensore civico con la decisione n. 3 del 29.10.04, attivando il controllo sostitutivo, nominava un commissario ad acta, affinché avesse provveduto a compiere tutti gli adempimenti propedeutici necessari all'approvazione del rendiconto di gestione.



#### **4.12. URBANISTICA E PARCHI**

Le problematiche affrontate hanno riguardato per lo più la segnalazione di opere abusive o la presunta difformità di concessioni edilizie rispetto agli strumenti urbanistici generali o ai piani attuativi.

In più occasioni l'Ufficio ha sollecitato l'intervento da parte della Provincia, alla quale la L.R. n. 114/2000 ha demandato il potere di annullamento delle concessioni edilizie illegittime.

Queste alcune tematiche di più ampio interesse.

##### **4.12.1. Richiesta di ritipizzazione di terreno**

Una cittadina ha inviato a questo Ufficio copia dell'atto con il quale intimava all'Amministrazione a voler procedere all'adozione di nuovi atti di ritipizzazione del lotto di terreno di proprietà della medesima, essendo, secondo la stessa, decaduti gli appositi vincoli urbanistici.

L'interessata a sostegno del menzionato atto di intimazione, citava sia le disposizioni legislative nazionali e regionali, che diverse pronunce giurisprudenziali in materia, secondo le quali le indicazioni di P.R.G. che assoggettino beni determinati a vincoli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità assoluta del suolo perdono comunque efficacia qualora entro cinque anni dall'approvazione del P.R.G. non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati.

Pertanto, essendo il termine predetto trascorso sia rispetto all'approvazione del P.R.G., sia rispetto all'adozione del P.I.P., l'area risultava priva di ogni regolamentazione urbanistica e il Comune aveva l'obbligo di assumere una nuova pianificazione.

Tuttavia, dopo un più approfondito esame della problematica, tramite anche il coinvolgimento dell'Ufficio Tecnico del Comune, poiché il lotto di proprietà della cittadina interessata era stato oggetto di pianificazione, avvenuta con variante al P.R.G. e approvata con delibera del consiglio provinciale nel 2001, il termine quinquennale in parola sarebbe decorso dalla data di approvazione

della variante medesima, pertanto i vincoli non potevano intendersi decaduti.

#### **4.12.2. Pericolo di crollo di un fabbricato: richiesta di intervento del Comune**

E' stato chiamato in causa il Difensore civico affinché intervenisse su un'amministrazione comunale, tra l'altro ampiamente sollecitata da quasi 6 anni, che non aveva provveduto a rimuovere il pericolo di crollo del fabbricato adiacente a quello dell'interessato, nonostante lo stato di grave rischio per la pubblica incolumità dei cittadini.

Il Comune era rimasto inerte anche dopo un atto di diffida formale rivolto all'allora commissario straordinario dall'interessato.

Al riguardo l'Ufficio è intervenuto prendendo contatti con il Dirigente dell'Ufficio Tecnico dell'amministrazione comunale, il quale spiegava che il Comune, oltre a monitorare costantemente la situazione di pericolo per la pubblica incolumità, stava cercando di risalire agli effettivi proprietari o di chi avente titolo del fabbricato in parola al fine di far ottemperare a quanto ordinato dal Sindaco, e

che, comunque, ove non si fossero rintracciati i medesimi proprietari, avrebbe provveduto con proprie spese e maestranze.

#### **4.12.3. Abusi edilizi: interviene la Provincia**

Due coniugi si sono rivolti al Difensore civico per lamentare la mancata soluzione di un'annosa vicenda che si trascinava oramai dal 2001, riguardante un'opera abusiva, confinante con la proprietà degli interessati, sulla quale continuavano ad essere eseguiti lavori edili, nonostante sarebbe stata oggetto di un'ordinanza di demolizione.

L'Ufficio chiedeva notizie e chiarimenti al comune interessato, ma soprattutto coinvolgeva il Dirigente del Settore Urbanistica della Provincia, invitandolo a sua volta a voler svolgere – nella sua funzione di vigilanza – gli opportuni accertamenti e ad assumere, ove del caso, i necessari provvedimenti.

Il Settore Urbanistica e Pianificazione della Provincia a sua volta provvedeva ad invitare il Dirigente dell'Ufficio Tecnico dell'amministrazione comunale, al quale compete, ai sensi dell'art. 27 del T.U. sull'edilizia (DPR 380/2001) la vigilanza sull'attività

urbanistico-edilizia, a procedere ai controlli previsti dalla normativa e a comunicare con urgenza, nel caso si fosse riscontrata l'inosservanza alle norme di legge, i provvedimenti repressivi eventualmente assunti.

#### **4.12.4. Ricostruzione elettrodotto - Termini per la presentazione di osservazioni**

L'Assessore all'urbanistica di un Comune lamentava che in un BURA, si dava notizia agli interessati della possibilità di presentare osservazioni e pareri nei riguardi di un provvedimento relativo alla ricostruzione di un elettrodotto entro il termine di 45 gg. dall'inserimento dello stesso provvedimento sul sito internet della Regione.

Va da sé che, al momento dell'uscita del BURA il predetto termine di 45 giorni era già scaduto, rendendo di fatto inutile l'annuncio sul bollettino.

Al di là di tale incongruenza – per la quale i competenti uffici erano stati invitati ad effettuare i dovuti approfondimenti – la questione sollevata dall'Amministrazione comunale meritava

attenzione sotto un profilo più generale, ponendo in discussione la legittimità della disciplina dettata dalla delibera di Giunta regionale n. 119 del 22.3.2002, nel punto in cui (art. 8, comma 4) faceva decorrere il termine di 45 giorni per la presentazione delle osservazioni dalla “pubblicazione sul sito internet della Direzione Territorio” anziché – come recita l’art. 9, comma 1 del DPR 12 aprile 1996 – dalla data di “diffusione di un annuncio su un quotidiano provinciale o regionale, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell’Ambiente 11 agosto 1989” (art. 8, comma 2, cui fa espresso rinvio il richiamato 1° comma dell’art. 8).

Nè rilevava – ai fini del coordinamento tra la fonte statale e la fonte regionale – il fatto che lo stesso DPR (al III comma dell’art. 8) avesse demandato alle regioni il potere di “individuare ulteriori appropriate forme di pubblicità”, così riconoscendo al legislatore regionale la facoltà di integrare gli strumenti di pubblicità, non già di derogare sostanzialmente alla modalità espressamente indicata dal decreto ministeriale.

Il Difensore civico ha ribadito pertanto che nel caso di specie, una diversa regolamentazione del modello di pubblicità indicato dal

D.P.R. poteva derivare solo da una scelta (legislativa o regolamentare) del Consiglio Regionale e non da una deliberazione, a contenuto meramente amministrativo, della Giunta regionale.

#### **4.13. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI**

E' questo il settore in cui il Difensore civico ha un ruolo predominante grazie naturalmente ai poteri riconosciuti dall'art. 15 della L. 340/2000 che, come risaputo, riconosce la facoltà al cittadino colpito dal diniego – espresso o tacito – di accesso, in alternativa alla presentazione del ricorso al TAR, di presentare istanza di riesame al Difensore civico competente, entro 30 gg. dal provvedimento negativo o dal perfezionarsi del silenzio-rifiuto.

Come ogni anno sono stati numerosissimi i ricorsi contro dinieghi espressi o taciti opposti alle richieste di accesso agli atti.

Gli interventi si sono articolati sia nei confronti di organi e aziende regionali, sia nei confronti degli organi periferici dello Stato operanti nel territorio regionale e naturalmente degli enti locali.

Per la maggior parte delle richieste di riesame, la solidità delle argomentazioni del nostro Ufficio – supportate da ampi riferimenti giurisprudenziali – ha fatto sì che l'amministrazione interessata procedesse a riconsiderare la propria decisione, evitando in tal modo l'instaurarsi di lunghe e costose controversie giudiziarie.



In altri casi invece il Difensore civico ha ritenuto legittimo il diniego opposto dalla P.A. nei confronti di richieste di accesso talvolta mancanti di motivazione, altre prive dell'interesse personale e concreto previsto dalla legge.

#### **4.13.1. Accesso agli atti relativi all'assegnazione dei voucher per il POR 2000/2002**

Una signora ha chiesto al Difensore civico – ai sensi e per gli effetti della L. 241/90 – il riesame del rifiuto tacito opposto dal Servizio Programmazione Interventi Formativi della Giunta regionale in ordine alla richiesta di accesso agli atti e ai documenti amministrativi relativi alle modalità e procedure adottate per l'assegnazione dei voucher formativi relativi alle annualità 2001 e 2002 per il POR 2000/2002.

Al riguardo – dopo aver acquisito dalle competenti strutture assessorili le informazioni del caso, l'Ufficio ha espresso l'avviso che la controversa questione del possesso dei requisiti da parte della Società di servizi che aveva determinato l'esclusione della

domanda dell'interessata andava portata, in tempo utile, alla cognizione del giudice amministrativo, sussistendo tutti gli elementi per valutare, in tale sede, se l'Ente erogatore del corso frequentato dalla esponente avesse effettivamente i requisiti previsti dalla normativa vigente (del. Giunta regionale n. 1332 del 13.12.01, pubblicata nel BURA n. 4 Straordinario dell'11.02.02) e per accertare quindi eventuali vizi di legittimità della Determinazioni dirigenziale n. DL 8/01 del 25.09.02.

Quanto alla richiesta di accesso garantita dall'art. 22 e segg. della L. n. 241/90 veniva precisato che essa non poteva investire questioni giuridicamente rilevanti che non fossero strettamente collegate alla tutela di situazioni (quali l'accesso alle notizie riguardanti la posizione di altri Enti erogatori), secondo un costante orientamento giurisprudenziale.

Veniva altresì precisato che i criteri, le modalità e le procedure adottate dalla Regione per le Misure in argomento, trattandosi di elementi informativi sono contenuti in atti normativi generali pubblicati sul BURA, nel cui contesto sono specificati anche i

requisiti che i predetti Enti erogatori devono possedere per consentire la fruizione dei voucher da parte degli utenti.

#### **4.13.2. Per il diritto di accesso occorre una situazione giuridicamente rilevante**

Non è stata ritenuta accoglibile la richiesta di riesame del rifiuto tacito opposto dall'ordine degli psicologi sulla richiesta di accesso formulata da una psicologa.

L'Ufficio prima di esaminare nel merito la questione chiedeva al Presidente dell'Ordine ulteriori elementi di giudizio al fine di meglio valutare i vari aspetti della problematica.

L'Ordine inviava una nota di chiarimenti con allegato carteggio.

Dall'esame più approfondito della questione emergeva che la documentazione per la quale si chiedeva l'accesso non poteva considerarsi funzionalmente collegata alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti della ricorrente, essendo l'istanza finalizzata – in termini alquanto generici – a conoscere le modalità di utilizzo dei fondi per l'iscrizione all'ordine – il cui controllo va

esercitato nelle forme e nei limiti stabiliti dall'autonomia organizzativa dell'Ente, o gli atti di conferimento incarichi a tutti i docenti dei corsi di formazione.

#### **4.13.3. Diritto di accesso – Atto inesistente**

Una signora ha chiesto al Difensore civico regionale - ai sensi dell'art. 25, comma 4 della legge n. 241/90 - il riesame del tacito rifiuto opposto del Responsabile del Servizio di Polizia Municipale di un Comune al rilascio di copia di un ordine di servizio che avrebbe riguardato la ricorrente.

Poiché in base ad un precedente esame della questione risultava non esistere il documento sopra menzionato, al fine di potersi pronunciare sull'istanza, l'Ufficio ha ritenuto opportuno e necessario chiedere allo stesso Responsabile del Servizio di precisare se agli atti esisteva o meno un ordine di servizio specifico, con il quale alcuni vigili urbani venivano impiegati a svolgere servizio – sia nelle ore antimeridiane che pomeridiane – presso la Sala consiliare in occasione della riunione del Consiglio comunale.

Il Responsabile del Servizio comunicava che agli atti dello stesso Comando non esisteva un ordine di servizio specifico relativo all'impiego dei vigili presso la Sala consiliare in occasione del Consiglio comunale pertanto, poiché la comunicazione proveniente da un pubblico ufficiale fa fede fino querela di falso, non si è potuto fare altro che ritenere legittimo il rifiuto opposto dalla pubblica amministrazione coinvolta.

#### **4.13.4. Richiesta di accesso agli atti relativi alla realizzazione di un opificio**

E' stato ritenuto illegittimo il diniego opposto dal Dirigente del Settore Tecnico Manutentivo e Urbanistico di un Comune nei confronti di una istanza intesa ad ottenere la visione e copie degli atti relativi alla realizzazione di un fabbricato-opificio in aderenza all'abitazione della ricorrente.

Nel caso di specie, nonostante nell'istanza fossero ben individuati gli atti per i quali si richiedeva l'accesso quali la comunicazione circa l'avvenuta ultimazione dei lavori, nonché il rilascio dell'autorizzazione all'agibilità dei locali adibiti a lavorazioni

con relativa verniciatura, il predetto Dirigente si limitava a comunicare genericamente che agli atti non risultava alcuna documentazione a nome della ditta appaltatrice.

Al riguardo è stato evidenziato che il Dirigente in questione non poteva sottrarsi al rilascio degli atti espressamente individuati dalla ricorrente, qualora effettivamente formati o utilizzati dall'Amministrazione comunale ai fini dell'attività amministrativa, trattandosi di documentazione innanzitutto non coperta da segreto d'ufficio e, tra l'altro, utile a far valere i propri interessi sotto il profilo del rispetto delle norme urbanistiche, igienico sanitarie e della tutela dei valori ambientali.

#### **4.14. VARIE**

Estesa e variegata la casistica di interventi in questo settore residuale, nel quale trovano spazio varie richieste non collocabili in altre materie.

Le questioni più ricorrenti sono state quelle relative alla difficoltà di rapporti – negli enti locali – tra i diversi schieramenti politici; in generale sono stati i consiglieri di minoranza a richiedere pareri al Difensore civico o a lamentare comportamenti illegittimi da parte della maggioranza.

Il Difensore civico, pur non rientrando tra i compiti dell'Ufficio quello di dare consulenze giuridiche, ha sempre fornito chiarimenti e pareri sui casi presentati, cercando di indirizzare gli esponenti verso la risoluzione dei problemi sollevati.

##### **4.14.1. Finanziamenti regionali per il completamento urbanizzazione zona industriale**

Alcuni Consiglieri di minoranza di un comune si sono rivolti al Difensore civico al fine di sapere se il Comune sia tenuto o meno, all'atto di richiesta di liquidazione del contributo regionale, a

comunicare gli introiti realizzati per lo stesso titolo (cioè le urbanizzazioni) mediante il versamento della Bucalossi da parte dei privati.

Altro quesito posto all'attenzione dell'Ufficio riguardava il fatto se gli stessi introiti "Bucalossi" potevano essere utilizzati per le altre opere al di fuori delle finalità per cui essi stessi erano stati richiesti.

L'Ufficio interessava della problematica la Direzione attività produttive regionali, che precisava che il finanziamento assegnato al Comune veniva erogato allo stesso previa presentazione degli stati di avanzamento lavori e che pertanto solo ad ultimazione dei lavori medesimi ed all'avvenuto collaudo si veniva a conoscenza del costo delle opere.

Quanto al secondo punto sollevato dai consiglieri di minoranza, veniva altresì precisato che gli introiti percepiti a titolo di oneri per la Bucalossi venivano amministrati nel rispetto delle leggi di bilancio comunale, e che l'amministrazione del Comune stesso non era tenuta a comunicare alla Regione la loro



destinazione d'uso, non essendo gli stessi in correlazione con eventuali finanziamenti regionali erogati.

#### **4.14.2. Presunte illegittimità in una gara di appalto**

Una società di impianti elettrici e tecnologici si è rivolta al Difensore civico lamentando l'illegittima esclusione della stessa da una gara per lavori di realizzazione di un sistema fotovoltaico, indetta da un'amministrazione provinciale.

La Provincia aveva motivato l'esclusione con il fatto che l'autocertificazione era priva delle dichiarazioni relative ai certificati del casellario giudiziario e dei carichi pendenti del direttore tecnico indicato sull'attestazione sostitutiva.

Ciò che veniva contestato dalla società era soprattutto il fatto che, in taluni casi, così come specificato dalla giurisprudenza maggioritaria, l'ente appaltante aveva il potere-dovere di richiedere l'integrazione della documentazione già prodotta, ma ritenuta insufficiente.

Dalla disamina della documentazione inviata dalla società – ed in particolare dal disciplinare di gara – emergeva in effetti che le

dichiarazioni previste al punto A - 3/2 erano state rilasciate in modo cumulativo dal legale rappresentante della società stessa per tutti i soggetti interessati, non contenendo lo stesso bando alcun diverso e espresso rinvio.

D'altra parte l'amministrazione, se avesse voluto richiedere (così come previsto dal 2° comma dell'art. 57 del DPR n. 554/94) una diversa e separata modalità di dimostrazione per gli aspetti di cui alle lett. b) e c) avrebbe dovuto specificarlo nel disciplinare, costituendo il medesimo la legge speciale della gara.

A seguito di tali considerazioni, il Dirigente del Settore Tutela dell'Ambiente e Attività Produttive dell'Amministrazione provinciale, comunicava allo scrivente che era stata rimessa la determinazione di annullamento, in sede di autotutela, con la conseguente riapertura della procedura di gara e riammissione della ditta esponente.

#### **4.14.3. Richiesta parere**

Il Dirigente dell'Ufficio Caccia e Pesca di un'amministrazione provinciale ha chiesto di conoscere l'avviso del Difensore Civico

sulle perplessità espresse dall'Ufficio Legale della stessa Provincia, circa la compatibilità delle norme contenute nell'art. 44, comma 3 della L.R. n. 10/2004 con quelle di cui all'art. 22, comma 6 della legge quadro sulle aree protette n. 394/91, per ciò che concerne l'individuazione dei soggetti abilitati ad esercitare il controllo sulla fauna; materia che aveva tra l'altro formato oggetto di una Convenzione tra l'Amministrazione provinciale e un ente parco.

Al riguardo, l'Ufficio non ha ravvisato elementi di dissidio tra le due differenti normative, tali da configurare una situazione di illegittimità costituzionale della norma regionale (che esplica pertanto la sua efficacia), posto che la fonte statale si limitava a dettare un criterio di carattere preferenziale nella scelta delle persone autorizzate ad effettuare eventuali prelievi o abbattimenti selettivi della fauna, lasciando al legislatore regionale un certo margine di discrezionalità nell'adattare la norma di principio alle specificità territoriali.

In questo senso, si è ritenuto che la regione abbia introdotto un'ulteriore specificazione della disciplina nazionale, senza travalicare i limiti posti alla sua autonomia legislativa anche alla

luce dei nuovi rapporti tra legislazione statale e regionale in materia, derivanti dalla riformulazione dell'art. 117 della Costituzione.

#### **4.14.4. Rifiuto di iscrizione associazione pro-loco**

Un cittadino si è rivolto all'Ufficio per lamentare il comportamento di una Associazione Pro Loco il cui Consiglio Direttivo aveva respinto la sua domanda di iscrizione motivando la decisione con “il persistente atteggiamento di ostilità dimostrato nei confronti dell'Associazione” e con una presunta “incompatibilità di tali atteggiamenti con lo spirito dell'Associazione stessa e con quanto riportato nello Statuto”.

Avverso tale determinazione lo stesso aveva presentato ricorso – ai sensi dell'art. 4 dello Statuto – anche al Collegio dei probiviri, che tuttavia non si era espresso nel termine dei 30 giorni previsto dallo Statuto.

Nel merito il difensore ha ricordato che – in base allo Statuto della predetta Associazione approvato dalla Giunta regionale –

l'iscrizione doveva essere aperta "a chiunque ne facesse richiesta scritta" accettandone lo Statuto ed i regolamenti sociali.

Inoltre la normativa regionale, che disciplina la materia (art. 5 L.R. n. 47/1975), pone come presupposto fondamentale per l'approvazione regionale dello Statuto delle Associazioni Pro Loco il fatto che questa preveda "la possibilità" di una partecipazione attiva e democratica alla vita ed alla gestione dell'Associazione da parte di tutte le componenti sociali, senza limiti di partecipazione per i cittadini residenti e non nella località, salvo quelli derivanti dalla minore età e dall'inadempienza agli obblighi associativi.

Va da sé che un eventuale rifiuto di iscrizione – non motivato dalle ragioni espressamente richiamate dalle citate disposizioni legislative e statutarie – non poteva non essere censurato in sede di esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo, demandate alla Provincia dall'art. 6 della L.R. n. 54/1997.

Pertanto, da una parte l'Ufficio ha invitato il Presidente dell'Associazione a voler riconsiderare la questione nel senso di un bonario componimento della controversia, dall'altra ha sollecitato

l'intervento dell'Amministrazione provinciale, ove l'associazione non avesse riconsiderato la questione.

#### **4.14.5. Rinnovo Consiglio di Amministrazione di una Società di gestione impianti sciistici**

Il Capogruppo di minoranza di un comune ha chiesto al difensore civico di esprimersi in ordine alla controversa vicenda della ricostituzione del Consiglio di Amministrazione della Società di gestione degli impianti Sciistici.

In particolare lo stesso poneva diversi quesiti.

In primo luogo si chiedeva di esprimere un parere sull'eventuale responsabilità per i soci, i membri del CdA e del Collegio sindacale in conseguenza del lunghissimo periodo di "prorogatio" dello stesso CdA, tenuto conto di quanto previsto dalla legge che disciplinava la proroga degli organi amministrativi.

Altro quesito posto faceva riferimento al fatto se dovesse considerarsi ancora in carica il Presidente (già nominato componente il CdA con decreto dell'ex Sindaco del Comune), a seguito del duplice intervento in autotutela con cui l'attuale

Sindaco aveva dapprima revocato il citato provvedimento di nomina e poi aveva annullato l'atto di revoca.

L'altra problematica faceva riferimento alla necessità, nel caso in cui il Presidente avesse mantenuto il suo incarico, di far designare dalla minoranza un proprio rappresentante per garantire la rappresentatività di ciascuno schieramento.

Sul primo punto, il Difensore civico ha ricordato che il D.L. 16.05.1994 n. 293 (recante “disciplina della proroga degli organi amministrativi”) prevede espressamente che le relative norme trovano applicazione nei confronti degli organi e delle “persone giuridiche private a prevalente partecipazione pubblica, quando alla nomina dei componenti di tali organi concorrono lo Stato o gli enti pubblici” (art. 1).

Lo stesso D.L. individua quindi i soggetti passibili di eventuali responsabilità (civile o penale), derivanti dalla decadenza degli organi non ricostituiti nei termini di legge (art. 6, comma 3).

Quanto alla posizione giuridica del Presidente, è evidente che l'annullamento dell'atto di revoca avrebbe determinato la reviviscenza dell'originario decreto di nomina; stante quindi il

principio della presunzione di legittimità degli atti; quest'ultimo doveva ritenersi tuttora operante, fin quando non fosse stato rimosso dall'ordinamento (in via amministrativa o giurisdizionale).

Tale conclusione presupponeva ovviamente che gli atti deliberativi del Comune fossero stati regolarmente recepiti dall'Assemblea della Società secondo le norme statutarie e del Codice civile.

Per ciò che concerne infine il terzo quesito, era fuori di dubbio che nell'elezione per la ricostituzione dell'organo in questione doveva concretamente realizzarsi il principio (sancito dall'art. 16 dello Statuto societario e dalla normativa comunale) del rispetto delle minoranze.

Tale tutela doveva naturalmente avere il carattere sia dell'effettività che dell'attualità, nel senso che essa avrebbe dovuto in ogni caso garantire la rappresentanza della minoranza presente nel rinnovato Consiglio comunale; sicché non si comprendeva come la minoranza potesse essere stata "costretta a votare scheda bianca", rinunciando così ad esprimere autonomamente un proprio rappresentante in seno al C.d.A. della Società.