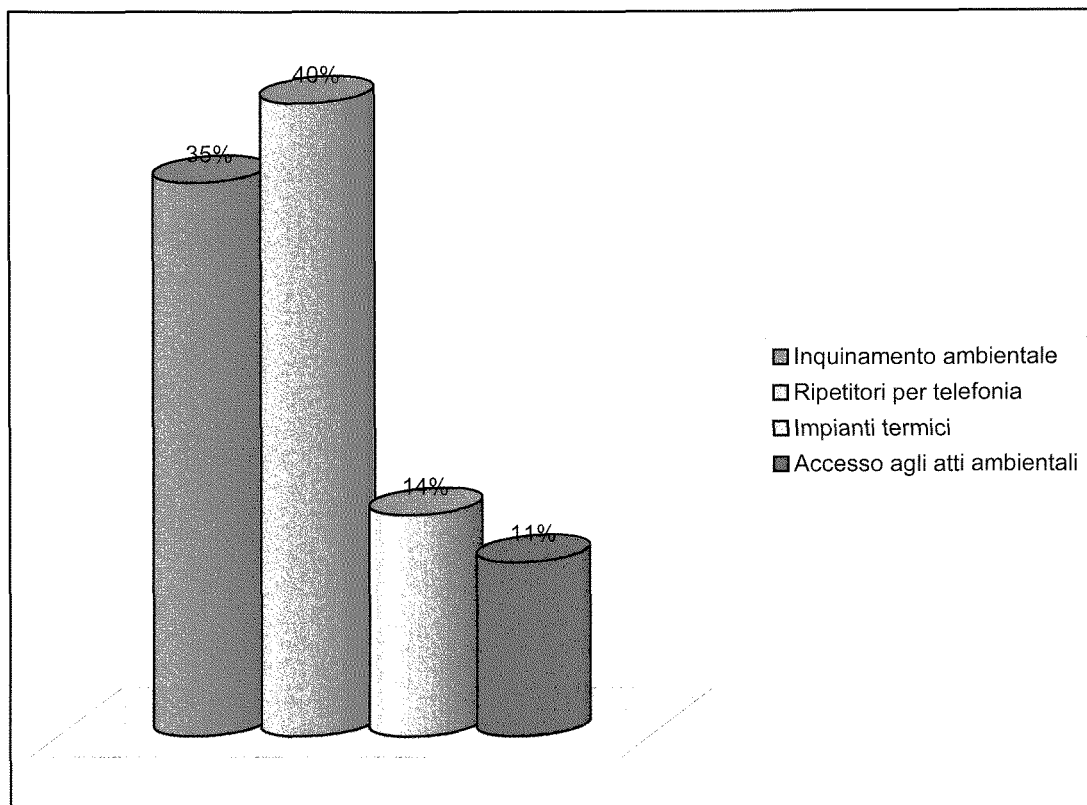


**8.6. ECOLOGIA E AMBIENTE**

In forte aumento l'attenzione dei cittadini sulle questioni relative alla localizzazione degli impianti elettromagnetici, nonché sulle questioni inerenti le verifiche di carattere ambientale e sanitario per controllare che l'attività sia stata svolta nell'ambito delle previsioni legislative.

### **8.6.1. Impianti elettromagnetici: l'attenzione dei cittadini in costante aumento**

La crescente diffusione di antenne e altri impianti per le telecomunicazioni continua a destare preoccupazione nell'opinione pubblica in relazione ai possibili effetti sulla salute generati dai cosiddetti campi elettromagnetici.

Infatti, tutte le segnalazioni pervenute allo Scrivente, evidenziano la preoccupazione dei cittadini sulle conseguenze che a lungo termine potrebbero essere causate da una prolungata esposizione ai campi elettromagnetici generati da infrastrutture di radiotrasmissioni talvolta installate nelle immediate vicinanze di abitazioni.

In tutti i casi il Difensore civico è prontamente intervenuto ponendo in essere ogni tipo di verifica di carattere urbanistico, ambientale e sanitario per controllare che l'attività sia stata svolta nell'ambito delle prescrizioni legislative.

Nella circostanza in cui tutte le verifiche sopradette non hanno portato a rilevare alcuna discordanza con la normativa, non è risultato comunque facile far percepire agli utenti la qualità dei risultati raggiunti e ciò perché la consapevolezza che la soglia legale di rischio potrebbe non essere corrispondente a quella reale, rischia di vanificare l'affidamento della verifica del rispetto dei limiti normativi di esposizione ai campi elettromagnetici.

Per quanto concerne il ruolo normativo riservato alle Regioni, alle Province ed ai Comuni in materia di impianti di radiocomunicazioni la Legge n° 36/01 ha stabilito che:

1. sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità nonché dei criteri e delle

modalità fissati dallo Stato, fatte salve le competenze dello Stato e delle autorità indipendenti:

- a) l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioattivi e degli impianti per radiodiffusione;
  - b) la definizione dei tracciati degli elettrodotti con tensione non superiore a 150 KV;
  - c) le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di cui al presente articolo;
  - d) la realizzazione e la gestione, in coordinamento con il catasto nazionale;
  - e) l'individuazione degli strumenti e delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi di qualità;
  - f) il concorso dell'approfondimento delle conoscenze scientifiche relative agli effetti per la salute;
2. Le regioni, nelle materie definiscono le competenze che spettano alle Province ed ai Comuni.

La Regione Abruzzo ha definito tali competenze con L.r. n° 45, del 23/12/2004.

Tuttavia, l'Ente locale deve esercitare tale propria competenza nel rispetto del quadro normativo di riferimento: non può quindi adottare misure che prevedano limiti generalizzati di esposizione diversi da quelli previsti dallo Stato, né costituire deroghe pressoché generalizzate, o quasi, a tali limiti, essendo invece consentita l'individuazione di specifiche e diverse misure la cui idoneità al fine della "minimizzazione" emerga dallo svolgimento di compiti ed approfonditi rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico.

### **8.6.2. Manutenzione dell'impianto termico: chiarimenti sulle scadenze temporali**

Con l'emanazione del decreto legislativo n° 192, del 19 agosto 2005, recante modifiche al preesistente quadro legislativo concernente le prestazioni energetiche degli edifici e degli impianti termici, sono pervenute a questo Ufficio numerose richieste di chiarimenti da parte di cittadini soprattutto in merito alle modalità applicative di alcune disposizioni del decreto in parola, riguardanti la manutenzione degli impianti termici.

Secondo la circolare esplicativa del Ministro dello Sviluppo Economico (n° 8895 del 23/05/06), le attività di accertamento ed ispezione avviate dagli Enti locali, ai sensi dell'art. 31 comma 3 della L. n° 10/91, conservano la loro validità e possono essere portate a compimento secondo la normativa preesistente per un biennio.

É rimessa quindi alla discrezionalità dell'Amministrazione locale la valutazione di tenere conto delle nuove norme nella fase attuativa sul campo.

Tuttavia, le nuove norme vanno comunque attentamente considerate in caso di eventuali contestazioni che possono precludere (secondo la vecchia normativa, ma non secondo la nuova), a provvedimenti sanzionatori.

Pertanto, eventuali problematiche che dovessero sorgere in relazione alle diverse scadenze temporali previste, per la manutenzione degli impianti, dal D.Lgs. n° 192/2005, possono essere risolte attraverso le correnti comunicazioni organizzative agli utenti.

A titolo esemplificativo è stato precisato che, secondo il nuovo quadro legislativo, il cittadino che dispone di una caldaia unifamiliare di tipo C installata lo scorso anno, per la quale il fabbricante ha prescritto l'effettuazione della manutenzione dopo 3 anni di utilizzo e l'installatore, all'atto del primo avviamento, ha provveduto alla verifica del rendimento di combustione in opera, può attendere ancora due anni prima di

provvedere a far eseguire le operazioni di controllo e di manutenzione, ivi compreso il controllo di rendimento.

Tuttavia, se l'Amministrazione locale competente ha deciso, nell'ambito della sua autonomia, di imporre ai cittadini l'invio di un'autocertificazione con frequenza annuale (la normativa previgente al decreto legislativo 192/05 prevedeva per le verifiche degli enti locali una "cadenza almeno biennale") e se l'Amministrazione medesima ritiene di non modificare tale sua decisione alla luce della nuova normativa, il cittadino è tenuto ad autocertificare anche quest'anno e l'anno prossimo che il proprio impianto è in regola, ma lo può fare sulla base del controllo effettuato in sede di primo avviamento, senza necessità di sottoporre l'impianto ad ulteriore inutili controlli tecnici.

Il cittadino dovrà in sostanza pagare solo il ticket del bollino per l'autocertificazione ed inviare all'Amministrazione o all'ente da questo incaricato, copia del referto tecnico di primo avviamento e della parte del libretto di uso e manutenzione in cui il fabbricante fissa la frequenza di controlli tecnici.

### **8.6.3. Informazione sull'ambiente: l'Unione Europea dà maggiori garanzie**

Con l'emanazione del decreto legislativo del 19 agosto 2005 n° 195, di recepimento della direttiva comunitaria sull'eco-informazione (2003/4/Ce) che disciplina l'accesso del pubblico alla disciplina ambientale, è stato reso più semplice l'accesso alle informazioni ambientali, sia sotto il profilo qualitativo, che sotto quello quantitativo.

Rispetto al passato, più categorie di utenti possono accedere a un numero maggiore di informazioni generalmente in possesso delle autorità pubbliche.

L'art. 2 del Decreto n° 195 indica quanto sia ampia la tipologia d'informazione,

definendo informazione ambientale qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente:

1. lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, i grotti, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati e le interazioni tra questi elementi;
2. fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasciati nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente;
3. le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente;
4. le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;
5. le analisi costi-benefici e altre analisi e ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al punto 3);
6. lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici di interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente o da qualsiasi altro fattore di cui ai punti 2) e 3).

I soggetti obbligati al rilascio di tutte le informazioni sopra specificate sono definite nell'accezione di Autorità pubblica nella quale si comprendono le Amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le Aziende autonome speciali, gli Enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali.

Possono accedere alle informazioni uno o più persone fisiche o giuridiche, le associazioni, le organizzazioni o gruppi di persone fisiche o giuridiche, oltretutto

senza che nell'istanza di accesso ai documenti debba essere dichiarato un interesse specifico.

Il decreto impone anche degli obblighi specifici per il rispetto dei tempi di risposta: è previsto che, salvo alcune esclusioni o richieste di domande troppo generiche, le informazioni debbano essere fornite al richiedente entro trenta o sessanta giorni dalla richiesta, a seconda dell'entità e della complessità della stessa.

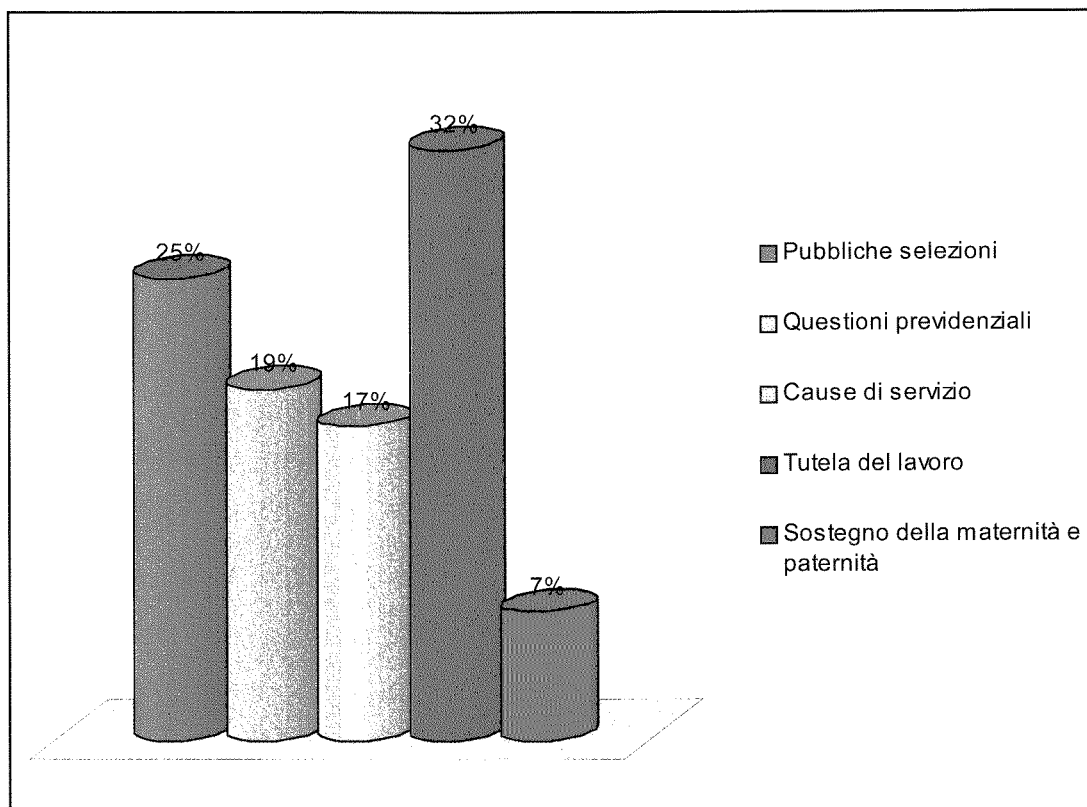
Solo in alcuni casi è ipotizzabile un rifiuto a fornire le informazioni; e ciò può avvenire nel caso di richiesta irragionevole, o diretta all'Ente sbagliato, (il quale dovrebbe comunque farsi carico, a parere dello Scrivente, di trasferire la richiesta all'Ente giusto), oppure se l'informazione sia riservata, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, o della difesa nazionale.

In tutti i casi di rifiuto il richiedente ha il diritto di ricorrere al Difensore civico, o in alternativa all'autorità giurisdizionale.

Secondo lo Scrivente, il decreto menzionato, pur riconoscendo la più ampia libertà di accesso alle informazioni ambientali, ha, tuttavia, previsto che dall'attuazione dello stesso non possano derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Tale previsione mal si concilia con gli adempimenti posti a carico delle amministrazioni pubbliche, che sono comunque tenute ad aggiornamenti costanti e alla tenuta degli archivi, a garanzia della libertà di accesso.

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



Sono state molto numerose in quest'ultimo anno le istanze riguardanti la tutela del lavoro dei pubblici dipendenti; molte hanno riguardato i permessi e i congedi parentali in caso di figli disabili.

Tali controversie sono state risolte spesso attraverso un'opera di mediazione ed interpretazione della normativa.

### **8.7.1. Deve essere accolta la richiesta di riammissione al Corso di Operatore Socio Sanitario**

Una cittadina, ammessa a partecipare al corso per il conseguimento della qualifica di operatore socio sanitario, inviava una raccomandata AR al Coordinatore del polo Didattico di una ASL, con la quale chiedeva la riammissione al corso successivo in quanto impossibilitata a proseguire nella frequenza al corso già iniziato perché in gravidanza.

Poiché alla domanda di riammissione non seguiva alcun riscontro da parte della ASL, la medesima interessava lo Scrivente della problematica al fine di ottenere almeno una risposta in merito.

Al riguardo la Delibera di Giunta Regionale del 22 marzo 2002 n° 151, nel definire le linee-guida regionali per la formazione dell'operatore socio-sanitario, ha previsto che il tirocinio è la modalità di apprendimento delle competenze professionali attraverso la sperimentazione pratica e l'integrazione dei contenuti teorici con la prassi operativa professionale e organizzativa.

Il monte ore indicato per il tirocinio è da intendersi come impegno complessivo necessario allo studente per raggiungere gli obiettivi previsti.

La frequenza dei corsi è obbligatoria e non possono essere ammessi alle prove di valutazione finale coloro che abbiano riportato un numero di assenze superiore al 10% del monte ore con riferimento a ciascuna singola fase in cui si articola l'iter formativo (parte teorica, esercitazioni/stages, tirocinio).

Nell'ipotesi di assenze superiori al 10% delle ore complessive, il corso si considera interrotto e la sua eventuale ripresa nel corso successivo può avvenire secondo le modalità stabilite dal direttore del corso stesso.

Sulla base di quest'ultima disposizione, l'Ufficio interessava il coordinatore del polo Didattico dell'Azienda Sanitaria affinché si pronunciasse sulla richiesta di ammissione al corso successivo formulata dalla ricorrente.

Inoltre, si faceva presente che, da informazioni assunte presso alcuni docenti, si era venuti a conoscenza della possibilità di detta riammissione, visto che già in un corso precedente si era verificato il caso di discente che, in stato di gravidanza, era stata riammessa a partecipare al corso successivo.

A seguito dell'intervento del Difensore civico, il Presidente della Commissione del Polo Didattico comunicava l'accoglimento della suddetta istanza ritenendola legittima.

#### **8.7.2. Scuole sanitarie autorizzate dalla Regione – Illegittimità costituzionale della L.r. n° 2/2004**

In riferimento all'art. 4 quater della L. n° 27 del 3 febbraio 2006, inerente disposizioni urgenti in materia di professioni sanitarie, in forza del quale è stato stabilito che le professioni sanitarie possono essere formate unicamente presso le Università, nonché in relazione alla sentenza della Corte Costituzionale n° 319/2005, che ha dichiarato incostituzionale la L.r. n° 2 del 23 gennaio 2004, l'Associazione Italiana Fisioterapisti chiedeva al Difensore civico di intervenire sulla Regione affinché prendesse le dovute determinazioni nei confronti delle scuole sanitarie operanti sul territorio sulla scorta di autorizzazioni regionali.

In particolare, la richiesta di intervento faceva riferimento ad una società che aveva richiesto l'autorizzazione regionale ad effettuare dei corsi di formazione per l'arte ausiliaria delle professioni sanitarie "Massaggiatore – Capobagnino in stabilimenti idroterapici".

Lo scrivente a seguito delle suddette segnalazioni prendeva contatti con il competente Servizio Regionale dell'Assistenza Distrettuale Attività Territoriali Sanitarie.

Il medesimo servizio chiariva che inizialmente, dopo aver acquisito il parere negativo del Ministero della Salute, ne negava l'autorizzazione richiesta.

Avverso il provvedimento di diniego, la Società sopra nominata aveva, tuttavia, proposto ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale ottenendo una sentenza favorevole.

La pronuncia del Tribunale Amministrativo, oltre ad annullare il provvedimento di diniego, intimava alla Regione di provvedere, nel termine di 60 gg. dalla notificazione della medesima, al rilascio dell'autorizzazione richiesta, pena la nomina di un commissario ad acta.

In ottemperanza alla sentenza sopra nominata, l'Ente Regione autorizzava la società richiedente ad effettuare i corsi di formazione in questione con la determinazione assunta nel 2003 vale a dire in data anteriore alla sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n° 319 del 13/07/2005), che aveva dichiarato l'illegittimità della legge regionale esistente.

Al riguardo, veniva richiesto un parere all'Avvocatura dello Stato per chiarire gli effetti della pronuncia di incostituzionalità, soprattutto in riferimento agli atti adottati prima della pronuncia stessa.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la sentenza della Suprema Corte avrebbe travolto con effetto "ex tunc" la suddetta legge regionale, rendendo di conseguenza illegittimi i provvedimenti amministrativi in virtù di essa adottati.

Tuttavia, nel caso di specie, l'autorizzazione era stata rilasciata prima dell'emanazione di tale legge, in ottemperanza ad uno specifico ordine del Giudice amministrativo, per cui la sopravvenuta pronuncia di incostituzionalità della legge regionale non era idonea a far venir meno gli effetti della sentenza del TAR con cui era stato ordinato il rilascio dell'autorizzazione in questione.

### **8.7.3. Chiarimenti sull'art. 23 relativo all'Accordo Collettivo Nazionale della Specialistica Ambulatoriale**

Si rivolgeva al Difensore civico un medico per segnalare che il Comitato Consultivo Zonale di una Azienda Sanitaria lo aveva immotivatamente escluso dalla graduatoria relativa all'assegnazione dei turni vacanti in Odontoiatria.

L'esponente in particolare segnalava il fatto che i titoli di servizio riguardanti l'attività prestata dallo stesso presso una Casa Circondariale non erano stati presi nella giusta considerazione.

Il Comitato Consultivo Zonale investito della questione aveva ritenuto che i turni in concorso non potevano essere attribuiti all'interessato in quanto il rapporto di lavoro con la Casa Circondariale non configurava alcun rapporto di lavoro dipendente né a tempo indeterminato né a tempo determinato, bensì un incarico di consulenza con pagamento a parcella.

In effetti, ai sensi dell'art. 23 dell'Accordo Collettivo Nazionale della Specialistica Ambulatoriale per l'attribuzione dei turni disponibili a tempo indeterminato o determinato, l'avente diritto è individuato attraverso il seguente ordine di priorità:

1. titolare di incarico a tempo indeterminato che, nella specialità o area professionale esercitata, svolga nel solo ambito zonale in cui è pubblicato il turno, esclusivamente attività ambulatoriale regolamentata dal presente Accordo;
2. titolare di incarico a tempo indeterminato che svolga in via esclusiva attività ambulatoriale in diverso ambito zonale o in ambito zonale confinante se di altra Regione;
3. specialista titolare di incarichi in branche diverse il quale richiede di concentrare in una sola branca il numero complessivo di ore di incarico;

4. titolare di incarico a tempo indeterminato in altro ambito zonale che faccia richiesta di essere trasferito nel territorio in cui si è determinata la disponibilità;
5. specialista ambulatoriale titolare di incarico a tempo indeterminato che esercita esclusivamente attività ambulatoriale chiede il passaggio in altra branca della quale è in possesso del titolo di specializzazione;
6. titolare di incarico a tempo indeterminato nello stesso ambito zonale che per lo svolgimento di altre attività sia soggetto alle limitazioni di orario;
7. titolare di incarico a tempo indeterminato presso il Ministero della Difesa, il Ministero di Grazia e Giustizia e l'INAIL;
8. titolare di incarico a tempo determinato che faceva richiesta di incremento di orario o di trasferimento;
9. specialista ambulatoriale titolare di pensione a carico di Enti diversi dall'ENPAM;
10. medico di medicina generale, pediatra, medico di medicina dei servizi, della continuità assistenziale, dipendente di struttura pubblica, che esprima la propria disponibilità a convertire il proprio rapporto di lavoro.

Al riguardo venivano richiesti chiarimenti al Ministero della Giustizia per accertare se l'incarico del medico presso la Casa Circondariale fosse da considerare un rapporto di lavoro a tempo determinato, ed alla SISAC affinché avesse fornito un'interpretazione autentica dell'art. 23 dell'ACN per i rapporti con i medici specialisti ambulatoriali interni e le altre professionalità.

La Direzione della Casa Circondariale chiariva che il rapporto di lavoro era un rapporto non di dipendenza, ma di consulenza con pagamento a parcella.

Sulla base di queste ultime dichiarazioni la Struttura interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) precisava che al fine dell'azionabilità delle previsioni di cui al comma 1 lett. g) per l'attribuzione di turni vacanti è necessaria la sussistenza di un

incarico a tempo indeterminato, non configurabile nei rapporti di natura professionale quali gli incarichi di consulenza.

#### **8.7.4. Gestione commercianti: è automatica l'iscrizione per i soci di una società di persone**

Un cittadino contestava la richiesta di contributi da parte dell'NPS per la gestione commercianti in quanto il medesimo non aveva mai svolto alcuna attività commerciale, come previsto dall'art. 1 della L. n° 616/1966, nell'ambito della S.n.c. di cui era socio.

Al riguardo, è stato precisato che, trattandosi di una società di persone non vi è alcuna distinzione tra socio di capitale e socio lavoratore, in quanto tutti i soci possano essere amministratori ed in ogni caso tutti rispondono senza limiti dei debiti sociali.

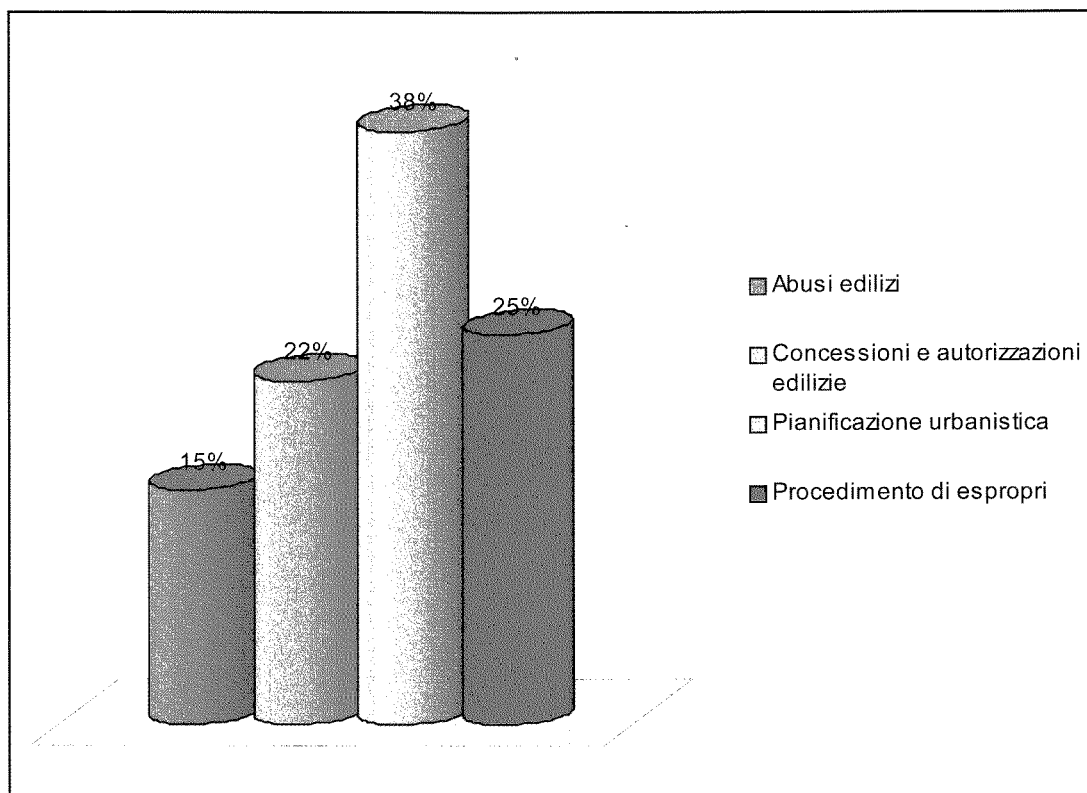
Pertanto rispetto ad una S.n.c. vi è un obbligo automatico di iscrizione all'INPS, qualora naturalmente l'oggetto della società rientri nella categoria delle attività commerciali prescritte dalla legge.

Rispetto invece ad una società di capitali (es. S.r.l.), il Consiglio di Stato, con parere espresso il 17 giugno 1998, ha ritenuto che il requisito della titolarità dell'impresa doveva essere valutato al di là dell'interpretazione letteraria della norma, sotto un profilo strutturale sostanziale, che riconduce l'attività imprenditoriale al socio lavoratore, cioè a colui che partecipa al lavoro aziendale con carattere di abitudine e prudenza (socio imprenditore, rispetto alla figura del socio di capitali).

Ciò a prescindere dalla responsabilità patrimoniale della società da quella di socio.

Nel caso di specie, la pretesa dell'ente previdenziale non poteva non considerarsi

legittima in quanto aveva operato l'iscrizione automatica di un socio di una società di persone il cui oggetto sociale era lo svolgimento di un'attività commerciale.

**8.8. URBANISTICA E PARCHI**

Sono stati numerosi i casi nei quali l'intervento del Difensore civico regionale in materia urbanistica si è svolto in collegamento con gli uffici locali, realizzando un sistema di raccordi tra il momento di verifica effettuato al più elevato livello regionale e quello relativo alla specificazione del precetto ed alla applicazione delle norme regolamentari locali.