

8.8.1. Richieste chiarimenti su presunte irregolarità in sede di adozione della variante al P.R.G.

Un Consigliere comunale segnalava allo Scrivente che la seduta del Consiglio comunale, relativa all'adozione della variante al P.R.G., sarebbe stata viziata da una serie di irregolarità.

Nell'esposto veniva denunciato che:

1. le dichiarazioni dei consiglieri comunali sulla trasparenza amministrativa non comprendevano anche le proprietà dei cognati, suoceri ed affini entro il IV grado;
2. la violazione dell'art. 7 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale;
3. il quorum per la validità della seduta relativa all'adozione della citata variante sarebbe stato raggiunto grazie alla partecipazione anche dei consiglieri interessati.

Al riguardo veniva precisato che l'art. 35 L.U.R. n° 18/83 e s.m.i., prevede, ai commi 1 e 2, quanto segue: "Prima dell'adozione del PRG e del PRE o contestualmente ad essa, il Consiglio Comunale accerta la consistenza delle proprietà immobiliari situate nel territorio comunale, appartenenti ai singoli consiglieri comunali, al loro coniuge ed agli ascendenti e discendenti in linea diretta, come risultano dai registri immobiliari, ovvero da dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà dei singoli consiglieri comunali. A tal fine il Sindaco richiede ai consiglieri in carica di dichiarare e documentare la consistenza immobiliare come precisato nel precedente comma".

Dalla lettura della norma, si deduce che ai fini della cosiddetta trasparenza

amministrativa, nelle dichiarazioni deve essere indicata solo la consistenza immobiliare propria dell'amministratore, del coniuge e dei parenti in linea retta ma non dei parenti né degli affini entro il quarto grado.

Con riferimento al punto 2 veniva richiamato l'art. 78 del D.Lgs. n° 267/2000, il quale, al comma 2, recita quanto segue: "Gli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado".

L'attuale disciplina precisa, quindi, gli ambiti di astensione prescrivendo la non partecipazione, sia alla discussione che alla votazione, ma non reca l'obbligo di allontanamento dall'aula.

Detta normativa è subentrata a quella disposta dall'art. 279 del R.D. n° 383/1934 (espressamente abrogato dall'art. 274 del D.Lgs. n° 267/2000), che nel sancire l'obbligo di astensione dal prendere parte alle deliberazioni, chiariva che tale prescrizione comportava anche l'obbligo di allontanamento dalla sala dell'adunanza durante la trattazione delle stesse.

Ne deriva, in base al dettato normativo di cui all'art. 78 succitato, che l'art. 7 del Regolamento comunale per il funzionamento del Consiglio Comunale – approvato con deliberazione C.C. n° 311 del 7.7.1998, sotto la vigenza dell'art. 279 del quale riproduce il precetto (obbligo di allontanamento) – risulta abrogato per incompatibilità ai sensi dell'art. 275 del D.Lgs. n° 267/2000.

Con riferimento al punto 3, veniva chiarito, altresì, che i consiglieri astenuti, pur rimanendo in aula, non avevano partecipato né alla discussione né alla votazione della proposta di adozione della variante al PRG.

8.8.2. Piano di recupero del patrimonio edilizio in variante: è necessario seguire l'iter di cui all'art. 10 della L.r. n° 18/83

Il rappresentante legale di una Società si rivolgeva allo Scrivente, lamentando la mancata adozione dell'attestazione di effettiva decorrenza del termine per silenzio assenso da parte del Segretario Generale della Provincia, relativamente all'iter di approvazione del Piano di recupero in una località di un Comune Abruzzese, trasmesso nel luglio 2006 alla medesima Amministrazione.

La Provincia interessata precisava che non era stata assunta la certificazione sopradetta in quanto la proposta progettuale presentata dal Comune avrebbe avuto i contenuti di una vera e propria variante al PRG, ai sensi dell'art. 10 della L.r. n° 18/83.

L'esponente tuttavia faceva presente che la L.r. n° 64/99 prevede la possibilità di seguire l'iter approvativo e formativo di cui agli artt. 20 e 21 della L.r. n° 18/83 anche per quei piani che si concretizzano in varianti.

L'Ufficio provvedeva ad interessare il Settore Urbanistica Pianificazione Territoriale della Provincia al fine di chiarire la normativa da applicare alla problematica prospettata.

Al riguardo veniva esplicitato che:

- la L.r. 9 agosto 1999, n° 64, attribuisce una sorta di "corsia preferenziale" all'iter amministrativo di quei progetti che rientrano tra quelli finanziabili sulla base dei parametri fissati dalla legge stessa, non introducendo un sistema di variante automatica, ma consentendo il ricorso alle procedure dell'art. 20 della L.r. 12 aprile 1983, n° 18, anche per quei piani di recupero che

costituiscono variante agli strumenti urbanistici generali;

- i progetti, al fine di essere ammessi a finanziamento ai sensi della L.r. citata, devono necessariamente essere approvati in via definitiva dal Consiglio Comunale, previo esame da parte della Provincia;
- gli effetti della individuazione delle aree caratterizzate da diffuso degrado cessano qualora le opere non abbiano avuto inizio entro due anni dalla pubblicazione sul BURA dei programmi regionali previsti dall'art. 1 della L.r. n° 64/1999, mentre per i progetti già finanziati il beneficio decade qualora i lavori non siano iniziati entro un anno dalla data di pubblicazione sul BURA del provvedimento di ammissione a finanziamento, ai sensi dell'art. 10 della stessa L.r..

Nella fattispecie i suddetti programmi regionali erano stati pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo da oltre due anni e pertanto, gli effetti della individuazione delle aree incluse nel P.R.P.E. in oggetto dovevano intendersi scaduti.

Tra l'altro la stessa Provincia evidenziava che l'intervento proposto dal legale della Società in questione non era mai stato ammesso a finanziamento sulla base della L.r. 64/1999.

8.8.3. Il Difensore civico interviene per la messa in sicurezza di una strada considerata altamente pericolosa

Un cittadino si rivolgeva al Difensore civico, segnalando lo stato di pericolosità di una strada statale - nel tratto di attraversamento di una frazione abitata di un Comune abruzzese – dovuto sia all'assenza di dissuasori di velocità, sia alla mancata messa in sicurezza.

Tale tronco viario risultava dato in gestione al Comune, per cui l'Ufficio provvedeva

a chiedere notizie in merito ai competenti Responsabili di Servizio dello stesso Ente; gli stessi comunicavano di non rientrare nella fattispecie prevista dall'art. 4, comma 4, delle norme di attuazione del nuovo C.d.S, ragion per cui tutte le competenze in materia di circolazione, sicurezza, passi carrai, ecc. spettavano all'Ente proprietario della strada (ANAS).

Della questione si occupava anche la stampa locale, dalla quale si apprendeva che oltre 200 abitanti della frazione avevano firmato una petizione, inviata al Sindaco del Comune interessato, all'ANAS e alla Provincia, per chiedere la messa in sicurezza del tratto di strada che attraversava il centro abitato, teatro di numerosi incidenti mortali. In particolare, gli abitanti segnalavano la mancanza dei dissuasori di velocità, marciapiedi, linea di mezzzeria sulla carreggiata, striscia bianca che delimita ai lati la carreggiata per i pedoni, strisce pedonali (assenti anche davanti a scuole, bar e supermercati) ed un'adeguata segnaletica verticale (limite di velocità, segnali stradali riguardanti la presenza di incroci e punti critici).

Al tutto si aggiungeva la presenza di ostacoli, quali siepi, mura o recinti che ostacolano la visibilità agli automobilisti soprattutto in prossimità di incroci, bivi e curve.

Il Compartimento ANAS, investito anche dal Difensore civico della questione, informava che era già stato attivato da tempo, nell'ambito del programma di manutenzione straordinaria, la redazione di un progetto esecutivo che prevedeva l'adeguamento della strada statale in questione, oltre alla messa in sicurezza della stessa, anche con lo spostamento del traffico non locale su altre strade e assicurava che, non appena terminato l'iter di approvazione progettuale, di assegnazione dei finanziamenti e le procedure di appalto, sarebbero stati effettuati immediatamente gli interventi programmati, al fine di eliminare i problemi esistenti.

L'ANAS assicurava comunque che, nell'attesa della definizione dell'iter di approvazione del progetto, avrebbe provveduto ad integrare la segnaletica verticale

già esistente, nonché avrebbe previsto l'adozione di sistemi di rallentamento costituiti da bande trasversali ad effetto ottico ed acustico, per aumentare la sicurezza di tale tratto stradale.

8.8.4. Chiusura strada privata: è necessario il consenso di tutti i proprietari

Si rivolgeva all'Ufficio un cittadino, in qualità di proprietario di maggioranza di una strada privata, il quale intendeva procedere alla chiusura della stessa, perché ritenuta pericolosa per l'incolumità dei passanti, soprattutto alunni frequentanti una vicina scuola elementare.

Inoltre la strada, essendo adiacente ad un ristorante, veniva spesso attraversata da estranei, incuranti del divieto di accesso posto all'ingresso della stradina, che spesso volte veniva addirittura utilizzata come parcheggio di avventori, incuranti dei suddetti divieti.

L'Ufficio provvedeva ad un'accurata disamina della documentazione prodotta dall'interessato, nonché della normativa e della giurisprudenza di riferimento a seguito della quale riteneva legittimo il diniego opposto dal Comune interessato alla richiesta di permesso di costruire presentata dal proprietario della strada.

L'art. 4 della L. 29 gennaio 1977 n° 10 afferma che "la concessione è data dal Sindaco al proprietario dell'area o a chi abbia titolo per richiederla". La giurisprudenza in merito è costante nel ritenere che l'espressione usata dal legislatore nell'articolo 4 della legge soprannominata debba essere intesa nel senso che l'istanza possa essere presentata da un comproprietario solo laddove la situazione di fatto consenta di supporre l'esistenza di un "pactum fiduciae".

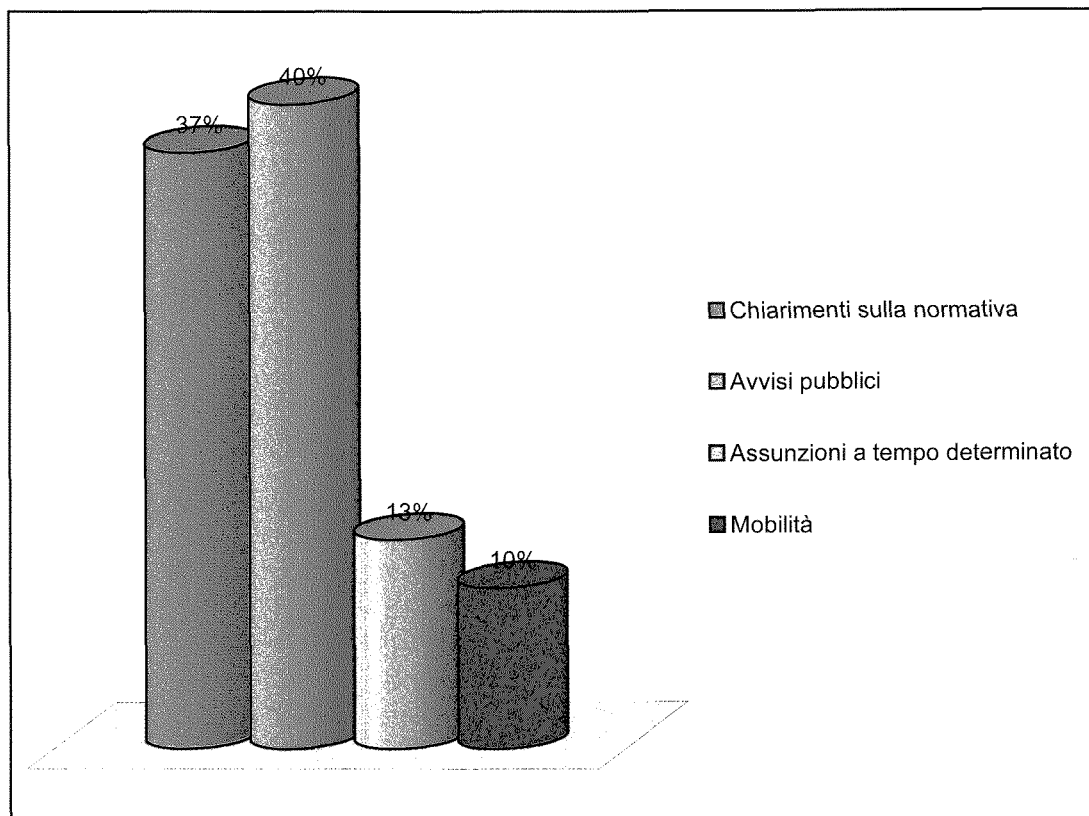
Nel caso in questione, non pareva ipotizzarsi un'intesa fra tutti i proprietari; al

contrario l'iniziativa intrapresa dal cittadino, unitamente ad un altro proprietario, una volta conosciuta dagli altri era stata contestata attraverso il mancato assenso alla richiesta del permesso di costruire.

Tra l'altro, anche se l'art. 1102 del Codice Civile afferma che "ciascun partecipante può servirsi della cosa comune, purché non ne alteri la destinazione e non impedisca agli altri partecipanti di farne parimenti uso, secondo il loro diritto e a tal fine può apportare a proprie spese le modificazioni necessarie per il miglior godimento della cosa", si deve comunque tener conto che parte della giurisprudenza, con riferimento proprio all'apposizione di un cancello, afferma che costituisce indagine di fatto, sindacabile in sede di legittimità, stabilire se la modificazione della cosa comune integri gli estremi dell'innovazione di cui all'art. 1120 C.C. ovvero della mera modificazione di cui all'art. sopracitato.

Al cittadino si consigliava, pertanto, di costituire insieme agli altri proprietari una sorta di condominio, avente un apposito regolamento, nel quale disciplinare le maggioranze necessarie per deliberare interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria delle cose comuni.

8.9. PUBBLICO IMPIEGO



Il grafico evidenzia che nelle questioni inerenti il pubblico impiego, gli interventi più corposi hanno riguardato irregolarità nello svolgimento di concorsi o prove selettive.

Per quanto riguarda i diritti dei lavoratori, indipendentemente dal ruolo del sindacato e della magistratura, l'Ufficio ha rappresentato per i medesimi un punto di riferimento per la tutela dei propri diritti e l'eventuale composizione delle controversie.

8.9.1. Concorso interamente riservato a personale dipendente: il Difensore civico "bacchetta" un Comune

Piena soddisfazione è stata espressa dal Difensore civico per la decisione assunta da un Comune di sospendere una procedura concorsuale interamente riservata a personale dipendente.

Il Difensore civico, a seguito di un esposto di una cittadina, con il quale veniva denunciato che un Comune aveva bandito un concorso per un posto da vigile urbano, riservandone la partecipazione esclusivamente al personale dipendente, è intervenuto sull'Ente locale rammentando che, come anche affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, il principio del pubblico concorso costituisce la regola cardine per l'accesso alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza.

Pertanto lo stesso Difensore civico ha ribadito, che qualora il posto da coprire sia unico, la riserva al personale interno è inammissibile in quanto, diversamente operando, l'Amministrazione, invece di garantirsi una selezione rivolta al reperimento delle migliori professionalità disponibili, curando l'interesse generale del buon andamento dell'Amministrazione, finirebbe al contrario per tutelare l'interesse particolare dei dipendenti interni che beneficerebbero della riserva.

8.9.2. E' legittimo il limite di età negli avvisi pubblici?

Una cittadina si rivolgeva a questo Ufficio per rappresentare che un'Azienda Sanitaria locale, nell'emanare un Avviso pubblico per il conferimento di un incarico

quinquennale a Direttore di Struttura complessa, aveva previsto tra i requisiti di ammissione l'età non superiore a 60 anni alla data del conferimento dell'incarico in questione, secondo quanto stabilito dalla circolare del Ministero della Salute n° 1221 del 10/05/1996.

Secondo l'interessata, quanto previsto dalla circolare sopra richiamata sarebbe stato in contrasto con la legislazione attuale (D.Lgs. 502/92 e D.Lgs. 229/99) nonché con il CCNL per la Dirigenza Medica di cui all'accordo del 3 novembre 2005, nei quali non è prevista la medesima limitazione.

Al riguardo, lo Scrivente chiedeva alla Direzione Generale dell'Azienda ogni chiarimento sulla problematica in considerazione di quanto sancito dall'art. 3 comma 6 della L. n° 127/97, che ha sostanzialmente soppresso il limite minimo di età per l'accesso agli impieghi pubblici, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione.

Tra l'altro, veniva fatto presente che come stabilito dalla circolare n° 9/98, a seguito del sistema delineato dall'art. 3 sopra menzionato, le preesistenti discipline legislative speciali devono intendersi abrogate con la ulteriore conseguenza che le eventuali deroghe per la determinazioni di motivati limiti di età non possono essere introdotte solo da norme regolamentari successive alla L. 127/97, peraltro sindacabili in sede giurisdizionale.

Da parte del Direttore Generale della ASL interessato venivano rimesse le seguenti considerazioni.

Veniva fatto rilevare innanzitutto che la selezione per il conferimento dell'incarico di direzione di struttura complessa, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale sia amministrativo che ordinario non può ritenersi propriamente come "procedura concorsuale" atteso che la Commissione di Esperti a tal fine incaricata non è chiamata ad operare una valutazione comparativa tra gli aspiranti,

ma esclusivamente ad esprimere un giudizio di idoneità degli stessi candidati.

La natura del contratto stipulato tra il candidato idoneo e l'Azienda è un mero contratto a tempo determinato caratterizzato da flessibilità e non implicante l'acquisizione di uno stato inamovibile.

E proprio la natura di detto rapporto consente all'Amministrazione di provvedere che comunque l'incarico non possa essere conferito qualora il termine finale previsto vada a scadere dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età dell'interessato, termine che ai sensi e per gli effetti dell'art. 15-nonies, comma I, del D.Lgs. 502/1992, costituisce il limite massimo di età per il collocamento a riposo d'ufficio del personale della dirigenza medica ivi compresi quelli di responsabilità di struttura.

Da qui il requisito previsto nel bando dell'età non superiore a 60 anni alla data del conferimento dell'incarico quinquennale: se così non fosse, infatti, si arriverebbe a conferire un incarico a termine in favore del candidato prescelto pur nella consapevolezza "ab initio" che non potrà svolgerlo interamente.

Unica eccezione può essere rappresentata dall'ipotesi di applicazione dell'art. 16 del D.Lgs. n° 502/1992 che consente al personale dipendente di chiedere il trattenimento in servizio oltre il compimento del sessantacinquesimo anno di età per un ulteriore biennio.

Trattandosi però di una facoltà dell'interessato, l'amministrazione non può far affidamento se non nella esclusiva eventualità che il candidato prescelto che abbia già compiuto il 60° anno di età, ma non ancora il 62°, faccia richiesta del trattamento di servizio prima dell'affidamento dell'incarico stesso.

E proprio a questa eventualità si riferiva l'avviso in questione nella parte in cui prevedeva che l'incarico quinquennale non potesse comunque essere conferito qualora il termine finale dei cinque anni avesse superato il sessantacinquesimo anno di età del candidato prescelto "salvi i casi particolari previsti dalla vigente normativa in materia".

8.9.3. Le procedure per le assunzioni a tempo determinato sono impostate ai criteri della rapidità e trasparenza

Alcuni gruppi consiliari di un Comune segnalavano al Difensore civico che l'Amministrazione, nel pubblicare un avviso per la formazione di una graduatoria per l'assunzione di un istruttore direttivo contabile, sarebbe incorsa in alcune irregolarità formali e sostanziali.

Secondo i medesimi gruppi consiliari l'avviso pubblico sarebbe stato in contrasto sia con la normativa di settore nazionale relativa all'impiego pubblico, sia con il Regolamento Comunale sull'ordinamento generale degli Uffici e dei Servizi in vigore.

In primo luogo veniva contestato dagli interessati il fatto che il bando in questione sarebbe stato in contrasto con il regolamento sopra richiamato nel punto in cui sancisce che tra la pubblicazione dell'avviso e la presentazione delle domande di partecipazione trascorrono almeno 30 gg. anziché 26 come previsti dal bando.

Al riguardo si precisava che l'art. 35 del D.Lgs. 3 giugno 2000 n° 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ha individuato i principi fondamentali a cui le PP.AA. si devono attenere per l'espletamento delle procedure di reclutamento del personale.

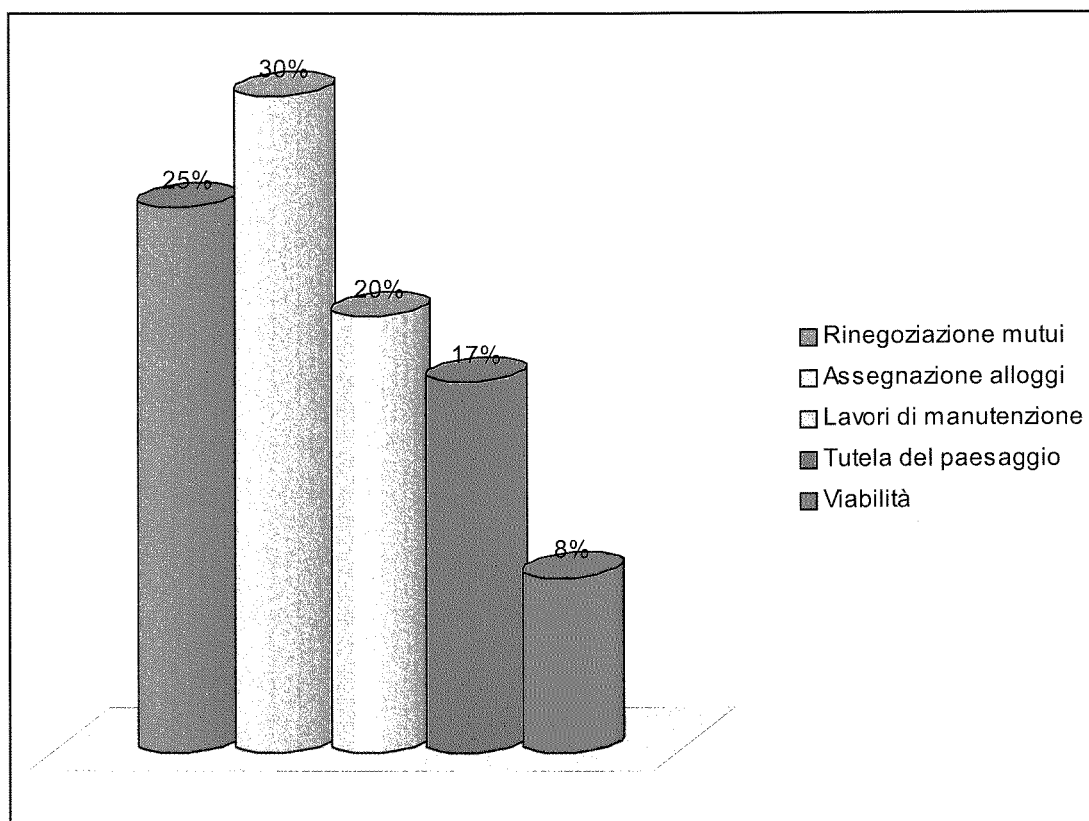
I regolamenti dell'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplinano le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti per l'accesso e le procedure concorsuali nel rispetto dei principi fissati nel predetto articolo:

1. adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento facendo ricorso, ove opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a

- realizzare forme di preselezione;
2. adozione di meccanismi oggettivi trasparenti, idonei a verificare il possesso di requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
 3. rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
 4. decentramento delle procedure di reclutamento;
 5. composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provate competenze.

Per quanto concerne il lasso di tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando ed il termine ultimo per la presentazione delle relative domande di partecipazione (art. 18 bis del DPR 9/05/94 n° 487), la norma statale di riferimento è una disposizione di indirizzo che riguarda tra l'altro le assunzioni a tempo indeterminato.

Trattandosi invece di assunzioni a tempo determinato è stato previsto che l'ente locale, per particolari esigenze di servizio legate appunto alla necessità di assumere personale a tempo determinato, può ricorrere all'espletamento di procedure che sono improntate ai criteri della rapidità e trasparenza disponendo anche un periodo inferiore ai 30 gg. per presentare le domande.

8.10. LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA E ACQUEDOTTI

Numerose le istanze aventi ad oggetto questioni relative al diritto di abitazione.

I quesiti pervenuti hanno riguardato maggiormente la tempestiva emanazione di bandi per l'assegnazione degli alloggi, l'attivazione delle procedure di mobilità, l'applicazione del diritto di prelazione e l'effettuazione degli interventi di manutenzione straordinaria.

8.10.1. Occupazione d’urgenza – mancata liquidazione indennità espropriativa

Alcuni proprietari di terreni ricadenti in un comprensorio consortile si rivolgevano allo Scrivente segnalando di non aver ancora ricevuto le indennità di occupazione d’urgenza e della conseguenza espropriazione operata da un Consorzio per la realizzazione di opere irrigue.

Più specificatamente, con bando del Presidente della Giunta Regionale nel 1999, venivano concessi ad un Consorzio di Bonifica alcuni termini per l’effettuazione dei lavori di trasformazione irrigua.

Nel disciplinare allegato al decreto di concessione erano prescritti i termini per l’attuazione delle opere ed in particolare:

1. iniziare con adatta organizzazione i lavori entro dieci mesi dalla data di notificazione da parte del Genio Civile della avvenuta emissione del decreto di concessione;
2. condurre i lavori a termine entro trenta mesi dalla predetta data.

Successivamente, con determinazione Dirigenziale, i termini predetti subivano delle modifiche in quanto veniva concessa una proroga di due anni con data di ultimazione entro e non oltre il 12 settembre 2005.

Il Consorzio interessato della questione faceva presente che l’appalto dei lavori era stato conferito ad una impresa alla quale, oltre alla esecuzione dei lavori, era stato affidato anche l’iter espropriativo connesso alle opere da realizzare.

Durante il corso dei lavori la ditta aveva dichiarato fallimento per cui non erano state ultimate le opere e le relative procedure espropriative.

Pertanto, il Consorzio comunicava che data la situazione si stava attivando presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, quale Ente promotore, per risolvere la problematica connessa al completamento dei lavori e al procedimento degli espropri.

8.10.2. Reperti archeologici – Richiesta di tutela e di valorizzazione

Il Presidente di una Associazione ambientalista interessava lo Scrivente segnalando che in un'area destinata a parcheggio, durante i lavori di realizzazione dell'opera medesima, erano stati ritrovati dei reperti archeologici.

Più specificatamente, l'Associazione rilevava che:

1. gli atti amministrativi assunti dal Comune erano da ritenersi nulli in quanto assunti in violazione delle disposizioni dello Statuto Comunale nella parte che riguarda le istanze, le proposte e le petizioni;
2. la delibera con la quale il Consiglio Comunale aveva presentato il progetto della ditta proprietaria dell'immobile era illegittima perché doveva essere preceduta dall'adozione di una specifica variante.

Sui punti sopra richiamati l'Ufficio provvedeva ad interessare l'Amministrazione comunale e quella provinciale invitandole a valutare il contenuto dell'esposto presentato dall'Associazione e a riferire sull'effettiva situazione pianificatoria comunale.

Per quel che riguarda il ritrovamento dei reperti archeologici veniva coinvolto il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, quale autorità competente ad esprimere un giudizio di merito.

Il Soprintendente per i Beni Archeologici dell'Abruzzo chiariva che effettivamente durante i lavori erano state evidenziate ed investigate alcune strutture che non sembravano al momento rientrare nella cronologia archeologica e, pertanto,