

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 1/5

RELAZIONE

**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE ABRUZZO**

(ANNO 2006)

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

Presentata dal difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 7 maggio 2007

PAGINA BIANCA

INDICE

1. Premessa	Pag. 7
2. Evoluzione della difesa civica regionale in rapporto alle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione	» 12
3. Illegittimità costituzionale dell'articolo 1 L.R. 4/2004: il difensore civico invita la regione a colmare il vuoto legislativo	» 26
4. I Giudici di Palazzo Spada e il controllo sostitutivo . . .	» 28
5. Progetto scuola	» 30
6. Il quadro complessivo delle attività	» 36
7. Situazione organizzativa.	» 39
8. Le materie	» 41
8.1. AFFARI FINANZIARI (TRIBUTI CANONI E TARIFFE, SANZIONI AMMINISTRATIVE)	» 43
8.1.1. <i>AutoveloX: il verbale va letto attentamente</i>	» 44
8.1.2. <i>Diritto annuale: legittima la pretesa della Ca- mera di Commercio</i>	» 45
8.1.3. <i>Se l'importo della bolletta Enel è troppo alto, si può rateizzare.</i>	» 47
8.1.4. <i>Illegittima l'esclusione al tirocinio formativo se la comunicazione è irrituale.</i>	» 48
8.1.5. <i>La tutela del legittimo affidamento del contri- buente costituisce il presupposto dell'ordina- mento tributario</i>	» 49
8.2. AGRICOLTURA E CONSORZI DI BONIFICA	» 52
8.2.1. <i>Risarcimento danni provocati a persone e cose dalla fauna selvatica.</i>	» 53
8.2.2. <i>Canone usi civici: il Difensore civico si pro- nuncia sulla legittimità delle richieste di paga- mento dei canoni</i>	» 54
8.2.3. <i>Opposizione alle verifiche demaniali sugli Usi Civici: eccessivi ritardi della Regione nel defi- nire i ricorsi.</i>	» 55
8.2.4. <i>Calendario Venatorio Regionale 2006/2007 – Preclusa la caccia al cinghiale in forma indi- viduale</i>	» 56

8.3. ASSISTENZA SOCIALE	Pag.	58
8.3.1. <i>Difficoltà relative al riconoscimento della cittadinanza italiana di un emigrante</i>	»	59
8.3.2. <i>Assegnazione parcheggio per portatori di handicap: i Comuni sono tenuti a predisporre zone riservate</i>	»	61
8.3.3. <i>Ingiusta la sospensione dell'indennità di accompagnamento</i>	»	62
8.3.4. <i>Per le prestazioni sociali agevolate devono essere richiesti soltanto i dati dell'interessato</i>	»	63
8.4. ASSISTENZA SANITARIA	»	65
8.4.1. <i>Il rimborso spese spetta anche a chi ha subito il trapianto di organo prima della L.R. n. 6/2000</i>	»	66
8.4.2. <i>Sussidio malati oncologici: il Difensore civico interviene sulla scarsità delle informazioni fornite dalla AASSLL</i>	»	67
8.4.3. <i>Esenzione ticket: spetta anche a chi è disoccupato da lavoro autonomo</i>	»	68
8.4.4. <i>Il Difensore civico interviene sulle confuse informazioni relative ai farmaci non commercializzati in Italia</i>	»	70
8.4.5. <i>Scongiurata la disdetta del servizio ticket presso le farmacie.</i>	»	71
8.5. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE	»	73
8.5.1. <i>L'integrazione dei diversamente abili nel sistema scolastico rappresenta il grado di civiltà di un Paese.</i>	»	74
8.5.2. <i>Spetta all'Amministrazione comunale scegliere la Cooperativa che si occupa dei servizi scolastici</i>	»	75
8.5.3. <i>Il Difensore civico invita i Comuni a promuovere il diritto allo studio</i>	»	77
8.5.4. <i>Spetta alla scuola la regolamentazione del servizio di accoglienza degli alunni</i>	»	78
8.6. ECOLOGIA E AMBIENTE	»	81
8.6.1. <i>Impianti elettromagnetici: l'attenzione dei cittadini in costante aumento</i>	»	82
8.6.2. <i>Manutenzione dell'impianto termico: chiarimenti sulle scadenze temporali.</i>	»	84
8.6.3. <i>Informazione sull'ambiente: l'Unione Europea dà maggiori garanzie</i>	»	85

8.7. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI	Pag.	88
8.7.1. <i>Deve essere accolta la richiesta di riammissione al Corso di Operatore Socio Sanitario . . .</i>	»	89
8.7.2. <i>Scuole sanitarie autorizzate dalla Regione – Illegittimità costituzionale della L.R. n. 2/2004.</i>	»	90
8.7.3. <i>Chiarimenti sull'art. 23 relativo all'Accordo Collettivo Nazionale della Specialistica Ambulatoriale</i>	»	92
8.7.4. <i>Gestione commercianti: è automatica l'iscrizione per i soci di una società di persone . . .</i>	»	94
8.8. URBANISTICA E PARCHI	»	96
8.8.1 <i>Richieste chiarimenti su presente irregolarità in sede di adozione della variante al P.R.G.</i>	»	97
8.8.2 <i>Piano di recupero del patrimonio edilizio in variante: è necessario seguire l'iter di cui all'art. 10 della L.R. n. 18/83.</i>	»	99
8.8.3. <i>Il Difensore civico interviene per la messa in sicurezza di una strada considerata altamente pericolosa.</i>	»	100
8.8.4. <i>Chiusura strada privata: è necessario il consenso di tutti i proprietari</i>	»	102
8.9. PUBBLICO IMPIEGO	»	104
8.9.1. <i>Concorso interamente riservato a personale dipendente: il Difensore civico «bacchetta» un Comune</i>	»	105
8.9.2. <i>È legittimo il limite di età negli avvisi pubblici?</i>	»	105
8.9.3. <i>Le procedure per le assunzioni a tempo determinato sono impostate ai criteri della rapidità e trasparenza</i>	»	108
8.10. LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA E ACQUEDOTTI	»	110
8.10.1. <i>Occupazione d'urgenza – mancata liquidazione indennità espropriativa.</i>	»	111
8.10.2. <i>Reperti archeologici – Richiesta di tutela e di valorizzazione</i>	»	112
8.10.3. <i>Rinegoziazione mutui di edilizia agevolata . .</i>	»	113
8.10.4. <i>Il Comune non è responsabile dei lavori eseguiti dai privati</i>	»	115

8.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI	Pag. 117
8.11.1. Mancato rispetto di un contratto di concessione: può essere nominato il Commissario ad acta?	» 118
8.11.2. Richiesta Commissario ad Acta per copertura sede vacante segretario comunale.	» 120
8.11.3. I Diritti di segreteria spettano anche quando il valore dell'atto non è determinato	» 121
8.12. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI	» 123
8.12.1. Associazione dei consumatori: l'istanza di accesso deve rispettare i dettami dell'art. 22 della L. n. 241/90.	» 124
8.12.2. Diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi da parte dei Consiglieri comunali.	» 125
8.12.3. Soggetti di diritto pubblico: per il riesame del diniego è competente la Commissione.	» 128
8.12.4 Anche le società partecipate che gestiscono un pubblico servizio locale sono sottoposte alla disciplina sull'accesso	» 129
8.12.5. Concorso pubblico: il voto numerico è sufficiente ad esprimere il giudizio della Commissione.	» 132
8.12.6. Anche i documenti preparatori e propedeutici sono soggetti all'accesso.	» 134
8.12.7. Il diritto di accesso prevale sulla privacy se collegato al diritto di difesa	» 136
8.13. VARIE.	» 138
8.13.1. Randagismo: un problema mai risolto.	» 139
8.13.2. Richiesta parere sulla legittimità di un appalto disposto da un Comune	» 140
8.13.3. Presunta violazione della privacy sulla «proposta di ricovero ordinario programmato»	» 142
8.13.4. I rappresentanti di maggioranza e di minoranza devono essere espressione dello schieramento che li ha eletti	» 144
8.13.5. È illegittima la nomina del Presidente di un Consorzio per lo sviluppo Industriale?	» 146
9. Appendice	» 149

1. PREMESSA

Signor Presidente del Senato,

Signor Presidente della Camera,

è assolutamente legittimo affermare che l'anno 2006 assume una portata storica con riguardo all'istituto del Difensore civico regionale che ha finalmente acquisito, sul piano giuridico, una dignità statutaria che, per la verità, almeno di fatto, aveva già guadagnato sul campo nell'espletamento delle sue varie ed articolate funzioni.

Né suoni retorica o abusata l'aggettivazione utilizzata, ove si consideri che il nuovo statuto giunge dopo 35 anni di vita regionale, dopo sette anni di riforma delle Regioni in senso presidenziale e dopo cinque anni dalla riforma in senso federale: sotto altro aspetto si elimina una volta per tutte la reiterata osservazione, dai più non casualmente evidenziata in tutti i convegni e le conferenze sul tema, per la quale poche erano state le Regioni d'avanguardia, tra le quali non figurava l'Abruzzo, ad inserire nel loro originario statuto la figura del Difensore civico regionale.

E che la figura del Difensore civico regionale, peraltro istituito con legge regionale "ordinaria" che ne ha esaustivamente delineato i compiti e le funzioni, sia stata elevata a rango statutario, non rappresenta un evento meramente formale di paludata sovracollocazione, ma assume connotazioni sostanziali e meritoriamente perfino "antagoniste" laddove, per converso, lo Stato ormai da qualche anno tende a comprimere le già scarsamente tutelate funzioni del Difensore civico regionale, svuotandone di contenuto i pochi "poteri" attribuitigli dal T.U.E.L., dalla L. n° 241/90 e dalle norme regionali di riferimento, abbastanza devastate dai relativamente recenti interventi della Corte Costituzionale.

E ciò a fronte di ipocrite enunciazioni di principio di segno diverso, che tuttavia si guardano dal prevedere, neppure in via di ipotesi *de iure condendo*, l'inserimento dell'istituto del Difensore civico nella Carta Costituzionale.

Recita in concreto l'art. 82 del nuovo statuto regionale, intitolato: "L'Ufficio del Difensore Civico:

1. L'Ufficio del Difensore civico regionale è autorità indipendente preposta alla tutela amministrativa dei cittadini; riferisce annualmente al Consiglio Regionale;
2. Il Difensore civico è nominato dal Consiglio, con la maggioranza qualificata prevista dalla legge e con modalità che ne assicurino l'imparzialità e l'indipendenza;
3. La legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale;
4. La legge garantisce al Difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere."

Tra le norme testè doverosamente ritrascritte, meritevoli di una puntuale esegesi ovviamente in un diverso contesto, va evidenziato l'art. 3, laddove emerge che il Consiglio Regionale ha meritoriamente ritenuto di sottolineare la necessità di implementare la rete di difesa civica locale.

Un'esigenza che questo Difensore, nelle sue precedenti relazioni, ha con grande vigore posto all'attenzione delle istituzioni e della collettività, laddove è innegabile che il concetto di difesa civica può avere un senso ed un impatto pratico quasi esclusivamente con la capillare diffusione nel territorio.

Se è vero, infatti, come è vero, che nonostante le modestissime risorse utilizzate per la pubblicizzazione della istituzione e le sollecitazioni nello stesso senso rivolte ai media in occasione di particolari eventi, la figura del Difensore civico è sconosciuta ai più, non solo nei più isolati paesini dell'entroterra ma anche nelle città capoluogo di provincia, appare doverosa ed improcrastinabile la istituzione e l'incremento della "rete" di difesa civica.

E tale rete non può essere costituita esclusivamente da un forte impatto

mediatico, ma soprattutto dalla impellente e non più procrastinabile istituzione di Difensori civici locali, comunali, provinciali, delle unioni dei comuni, e delle comunità montane.

Per la verità nella nostra Regione i Difensori civici si riducono a poche unità, ma pur in tale contesto marginalizzato, lavorano con grande impegno e dedizione.

Come già accennato nella relazione dell'anno 2005, questo Difensore ha istituito, in via del tutto informale, la Conferenza Permanente dei Difensori Civici locali, al fine di rendere operativo e fattivo lo scambio delle reciproche esperienze e soprattutto per incidere concretamente nella diffusione del concetto di difesa civica.

E ciò senza l'apporto di risorse finanziarie che prosaicamente trasformano in fatti concreti le buone intenzioni: di talchè il disposto statutario sulla "Istituzione della rete di difesa civica", nel riconoscere per implicito che il concetto di difesa civica è un valore della collettività, legittima l'aspettativa, da parte di questo Difensore, che il Legislatore Regionale faccia seguire alle cennate idee meritorie, fatti concreti (sembrerebbe che una proposta di legge, abbastanza datata, mirata a finanziare il funzionamento della Conferenza Permanente dei Difensori Civici locali, peraltro in termini pauperistici, giaccia pigramente presso qualche commissione consiliare).

L'ultimo aspetto del problema attiene alla impenetrabilità e refrattarietà di convincimento di quasi tutte le amministrazioni locali le quali, benché sollecitate a dotarsi di propri Difensori civici, cercano di avvalersi della possibilità, prevista dalla legge regionale, di stipulare convenzioni con il Consiglio Regionale per utilizzare l'opera del Difensore civico regionale in funzione di Difensore civico locale.

Tale fenomeno, ammissibile in casi eccezionali, potrebbe diventare deleterio in caso di sua diffusione, sia perché renderebbe ingestibile la funzione propriamente Regionale, ma soprattutto perché andrebbe ad ostacolare la creazione di quella "rete di difesa civica locale" che il nuovo statuto ha voluto istituzionalizzare.

L'altro evento eccezionale che ha caratterizzato l'anno 2006 con riferimento

alla difesa civica, è costituito da un pronunciamento giurisprudenziale di eccezionale portata e di straordinario intento evolutivo, vale a dire dalla decisione del Consiglio di Stato, Sez. V, del 02.10.2006 n° 5706.

Con tale decisione il massimo organo della giurisdizione amministrativa afferma, senza giri di parole, che "un Difensore civico regionale, qualora un Comune ritardi nella nomina del Difensore civico comunale, può legittimamente esercitare il suo potere sostitutivo provvedendo esso stesso, dopo aver assegnato un termine al Comune, alla nomina del Difensore civico locale".

Non è, ovviamente, questa la sede per chiarire i termini della massima, ovvero per specificarne i distinguo ed i concreti campi di applicazione, ma è indubitabile che il principio che ne discende dovrebbe valere da monito per tutte le Amministrazioni comunali, affinché si convincano che è ormai tempo di superare ogni diffidenza verso un organo di garanzia e di verifica della legalità e di procedere, quindi, alla sua nomina senza ulteriori indugi.

Ciò, ovviamente, solo se lo statuto comunale ne preveda la istituzione.

Va bene concludere la presente relazione, dopo l'evidenziazione degli straordinari eventi legislativi e giurisprudenziali che hanno caratterizzato l'anno 2006, con una splendida iniziativa dell'Ufficio del Difensore civico regionale, intitolata: "Il Difensore civico tra i banchi di scuola".

Tale iniziativa, ideata, programmata e realizzata spontaneamente da tutti i dipendenti dell'Ufficio, che con eccezionale senso civico e grande entusiasmo hanno prestato la loro attività anche oltre l'orario di lavoro, consiste nella diffusione del concetto di difesa civica presso le scuole elementari di L'Aquila e di tutto il territorio regionale.

Il progetto, iniziato presso le scuole di L'Aquila e che nel corso del 2007 interesserà gli Istituti delle altre province abruzzesi, si pone come obiettivo di diffondere la conoscenza dell'Istituto del Difensore civico regionale, partendo dai

ragazzi, per loro natura predisposti alla conoscenza.

È stato realizzato a tal fine un simpatico opuscolo informativo, corredato da vignette che aiutano in maniera simpatica a capire che cos'è la difesa civica, le funzioni del Difensore civico, le materie in cui opera ed il modo pratico per venire in contatto con l'Ufficio.

Finora i risultati sono stati soddisfacenti, i ragazzi hanno risposto in maniera entusiasta a tale progetto, dimostrando interesse e realizzando materiale che sarà presentato – in parte – all'interno della presente relazione.

È un modo molto concreto e poco teorico per incentivare il funzionamento di una istituzione.

2. EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA REGIONALE IN RAPPORTO ALLE MODIFICHE INTRODOTTE AL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Alcune tracce storiche della figura del Difensore civico (o meglio dell'istituto della difesa civica) si rinvencono già durante il III secolo d.C. nell'Impero d'Oriente, dove operavano soggetti chiamati "Defensor" e riappaiono in Svezia solo molti secoli dopo (1809), questa volta in forma più nitida e delineata, attraverso un organismo - in un certo senso affine al "Defensor" - denominato "Ombudsman".

Tale nuova figura venne a materializzarsi allorché nella stessa Nazione, a seguito della rivoluzione conclusasi con la deposizione del Re dal trono, fu emanata la nuova Costituzione, la quale introdusse il c.d. "Ombudsman", (che sostanzialmente assume le caratteristiche e le funzioni del Difensore civico), al fine soprattutto di proteggere il cittadino comune dagli abusi del Governo e delle Autorità da questo dipendenti, di salvaguardare l'applicazione della legge e di tutelare i diritti e le libertà personali.

Di qui l'Istituto ha preso corpo e si è diffuso, oltre che nei restanti Paesi scandinavi, anche nelle democrazie occidentali più avanzate, assumendo denominazioni diverse (Mediateur, Defensor de Pueblo, Ombudsman, Fiduciario o Commissario Parlamentare, ecc.) ma con la comune funzione di superare una concezione del rapporto tra cittadino e Amministrazione in cui il primo si trova in una posizione di sudditanza e di soggezione al potere autoritario della seconda, anziché essere titolare di diritti effettivamente esigibili.

Di tale figura, in Italia, si è ripetutamente occupata la dottrina sin dal 1965, promuovendo un vivace dibattito sulla necessità ed opportunità di istituire il Difensore

civico statale e sulle funzioni da attribuirgli.

Sotto quest'ultimo aspetto, mentre alcuni autori erano propensi a conferirgli poteri d'intervento finalizzati essenzialmente al perseguimento - mediante l'esercizio di attività ispettive e di controllo - dell'interesse generale e pubblico dell'Amministrazione, altri ritenevano di dovergli riconoscere anche compiti di tutela delle posizioni soggettive di vantaggio per i cittadini e di garanzia del buon andamento generale dell'attività amministrativa.

A seguito anche di tali stimoli, dal 1968 in poi sono stati presentati in Parlamento - senza fortuna - molteplici disegni di legge volti ad introdurre il Difensore civico statale, le cui funzioni sono state generalmente inquadrate e ricondotte nell'ambito dell'art. 97 della Costituzione.

A fronte dell'inerzia del Parlamento e con la nascita, nel frattempo, delle Regioni, alcune di esse hanno approvato leggi istitutive del Difensore civico (come Toscana L.r. n° 8/74; Liguria L.r. n° 17/74 e Lazio L.r. n° 17/80) con compiti d'intervento ovviamente circoscritti all'attività amministrativa dell'Ente presso cui lo stesso opera.

Nell'Ordinamento nazionale italiano, il legislatore statale ha poi materialmente introdotto la figura del Difensore civico con l'art. 8 della legge 8 giugno 1990, n° 142, disponendo che "lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini"; norma questa che è stata successivamente trasfusa nell'art. 11 del D.Lgs. 18.08.2000, n° 267, con lievi modifiche, il cui testo vigente è il seguente: "Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del Difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria

iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini".

Al riguardo va rilevato che anche l'Unione Europea, nel sottoscrivere il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (modificativo di quello istitutivo della Comunità Europea), vi ha introdotto delle disposizioni agli artt. 8 d) e 138 e) concernenti proprio la creazione della figura del "Mediateur Comunitario".

Previsione alla quale il Parlamento Europeo ha dato concreta attuazione con la decisione del 9 marzo 1994, approvando il relativo Statuto che disciplina le condizioni generali delle funzioni attribuite alla figura del Difensore civico.

Il Mediateur presenta le seguenti connotazioni:

- a) è nominato dal Parlamento Europeo, al quale ogni anno trasmette una relazione sul proprio operato, indicando gli abusi, le irregolarità e le disfunzioni riscontrati e suggerendone i rimedi;
- b) è pienamente indipendente dagli organismi comunitari e la durata del suo mandato coincide con quella della legislatura, sicché egli è nominato dopo ogni elezione dal Parlamento Europeo;
- c) la revoca dell'incarico è deliberata - su richiesta del Parlamento Europeo - dalla Corte di Giustizia nei casi in cui il titolare dell'organo non sia più idoneo ad esercitare le funzioni o si sia reso responsabile di fatti gravi;
- d) è legittimato a ricevere, da chiunque risieda sul territorio dell'Unione o ne sia cittadino, le denunce e le segnalazioni in ordine a casi di cattiva amministrazione che riguardino esclusivamente le istituzioni e gli organismi comunitari;
- e) compie le indagini rilevanti per il caso portato alla sua attenzione ed attiva i suoi poteri di intervento, interpellando il funzionario responsabile e ricercando assieme una soluzione concordata, che sia idonea ad eliminare i casi di cattiva amministrazione e a soddisfare il denunciante;

- f) non ha poteri coercitivi o sanzionatori e, qualora venga a conoscenza di fatti penalmente rilevanti e/o suscettibili di sanzione disciplinare, informa di ciò l'autorità statale competente e l'istituzione comunitaria, alla quale sia preposto il funzionario o l'agente interessato;
- g) dichiara irricevibile la denuncia e pone fine al suo esame in tutte le ipotesi in cui essa riguardi un "affare", in ordine al quale penda o venga successivamente instaurata una procedura davanti ad un organo giurisdizionale;
- h) non può interferire sui poteri e sulla competenza della Corte di Giustizia Europea e del Tribunale di I° grado;
- i) coopera con le autorità dei Paesi membri preposte a tutelare i diritti e gli interessi dei denunciati.

È stato correttamente evidenziato che la finalità principale, per la quale è stato introdotto il Mediateur comunitario, sia costituita dalla volontà "... di snellire il carico di lavoro della Corte di Giustizia...", dato che Egli si propone "...come organo di prevenzione e di composizione conciliativa dei conflitti tra i cittadini e le istituzioni europee..."; (in seguito si avrà modo di constatare che la deflazione del contenzioso giurisdizionale ha rappresentato uno dei concreti effetti benefici anche per gli interventi spiegati dal Difensore civico, introdotto in Italia dalle Regioni e dagli Enti Locali).

Il primo Mediateur comunitario è stato lo svedese Jacob Soderman che si è insediato nel settembre del 1995 ed è rimasto in carica fino al 31 marzo 2003; egli ha efficacemente spiegato, in questi otto anni circa di attività, un discreto numero di interventi presso le istituzioni e gli organismi comunitari, conseguendo risultati pregevoli ed incisivi che denotano chiaramente l'autorevolezza e la vitalità di azione della figura istituzionale in esame.

Il 15 gennaio 2003, il Parlamento Europeo ha eletto il nuovo Mediateur nella persona del greco Nikifors Diamandouros, il quale ha assunto le funzioni il 1° aprile 2003.

Il Mediateur, al fine di rendere omogenea ed uniforme la propria attività rispetto a tutte le richieste d'intervento inoltrategli, opera secondo le modalità e le procedure previste nella Decisione che è stata emanata in data 8 luglio 2002 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2003; tale atto contiene una serie di disposizioni che in modo particolare disciplinano il ricevimento delle denunce, il compimento delle indagini istruttorie, la procedura di conciliazione amichevole, la presentazione di relazioni e di progetti di raccomandazioni, la decisione finale adottata sulla denuncia presentata.

Fra i risultati più rilevanti, conseguiti dal Mediateur, va ricordato in modo particolare il Codice Europeo di buona condotta amministrativa, il quale è stato approvato dal Parlamento Europeo con una risoluzione del 6 settembre 2001, sulla base delle proposte elaborate autonomamente dallo stesso Mediateur a seguito di apposite indagini svolte di propria iniziativa.

In questa sede è sufficiente rilevare che gran parte dei contenuti della normativa europea sul Mediateur si rinvencono anche nella legislazione italiana (statale e regionale) con cui è stato istituito il Difensore civico presso le Regioni e gli Enti Locali.

In tale contesto anche la Regione Abruzzo, con la L.r. 20.10.1995, n° 126 (modificata ed integrata con successive LL.rr. nn° 64/96, 45/98, 28/04, 41/04) ha istituito il Difensore civico, "che svolge la sua attività al servizio dei cittadini in piena autonomia e non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo, gerarchico o funzionale".

Secondo l'art. 2 della citata L.r. n° 126/95, in sintesi, egli:

1. assicura, nei limiti e con le modalità della stessa legge, una tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi o diffusi, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi posti dalla normativa vigente in materia di buon andamento, imparzialità, legalità,

- trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa;
2. interviene nei casi di omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità riscontrati in atti e comportamenti:
 - a) delle unità organizzative dell'Amministrazione regionale;
 - b) degli Enti, aziende e loro consorzi dipendenti dalla Regione, ivi comprese le Unità sanitarie e le aziende ospedaliere;
 - c) degli enti locali nell'esercizio di funzioni attribuite o delegate dalla Regione;
 - d) degli enti o aziende con partecipazione di capitale regionale;
 3. nei confronti delle altre Amministrazioni pubbliche operanti sul territorio regionale, può:
 - a) inviare segnalazioni qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, riscontri i casi sopra previsti;
 - b) interviene, limitatamente alla richiesta di notizie e alla presentazione di solleciti, per esigenze connesse all'espletamento del proprio mandato.

Sulla base della menzionata L.r. n° 126/95 nella Regione Abruzzo il formale incarico al Difensore civico è avvenuto il 18 novembre 1996.

In tale quadro normativo di riferimento è anche intervenuto il legislatore statale, il quale, con l'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n° 127 (così come modificato dall'art. 2 della legge 16.6.1998, n° 191), ha peraltro disposto che, "a tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive Regioni e Province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli Ordinamenti di ciascuna Regione e Provincia autonoma, i Difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli, esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia,

le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali”.

Riguardo alla prima fase di avvio della difesa civica nella Regione Abruzzo, non ci si può comunque astenere dal sottolineare le non poche difficoltà incontrate per far calare una simile figura e struttura in un tessuto politico e sociale dove non solo mancava un’effettiva sperimentazione di tale istituto di democrazia, di partecipazione e di trasparenza, ma anche la cultura della tutela civica risultava largamente insufficiente; ciò sebbene nel resto delle regioni italiane e nella totalità degli altri Paesi dell’Unione europea da tempo avessero preso corpo modelli avanzati di tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Di fronte a tale quadro ordinamentale statale, regionale e locale, l’attività del Difensore civico regionale si è indirizzata soprattutto a creare un rapporto “super partes” tra cittadino e pubblica amministrazione, instaurando una sorta di diritto al contraddittorio e svolgendo, nel maggior numero dei casi, un’azione di “contestazione persuasiva”, più che sanzionatoria.

Sostanzialmente, gli interventi sono stati diretti a fornire una generalizzata forma di tutela “non giurisdizionale” ai cittadini nei riguardi di atti e comportamenti di strutture e uffici erogatori di prestazioni o servizi di utilità pubblica, suscettibili di ledere diritti di singole persone o interessi più vasti di formazioni sociali.

Azioni queste che si possono così riassumere:

- tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini;
- osservazione e sollecitazione esterna, ma concomitante all’azione amministrativa;
- consulenza ai cittadini, spesso disorientati di fronte alla complessità dei procedimenti;
- ausilio o orientamento alla partecipazione al procedimento;

- “persuasione” e mediazione conciliativa sui conflitti, che nella quasi totalità dei casi ha evitato ricadute giurisdizionali;
- dare impulso a comportamenti efficienti, efficaci e virtuosi da parte delle pubbliche amministrazioni.

In altri termini, i relativi interventi sono stati rivolti verso la realizzazione del bene comune, il quale non può essere inteso come pura somma delle esigenze dei singoli individui oppure come soddisfazione di interessi pubblici in contrasto con le pretese soggettive costituzionalmente protette; al contrario, esso è stato considerato come sintesi ideale e concreta delle esigenze pubbliche e private, nel senso che l’azione politico-amministrativa dovesse basarsi sul dialogo e sull’incontro tra le persone e tra queste e le istituzioni, perseguendo e realizzando, nei limiti del possibile, il comportamento ponderato - secondo i principi di verità, giustizia, solidarietà ed equità - tra i numerosi bisogni individuali ed il bene generale della comunità, al fine di mettere ciascuno nelle condizioni di realizzarsi integralmente come persona.

A quanto sopra deve altresì aggiungersi che il ruolo del Difensore civico regionale abbraccia anche tutti i compiti e le possibilità di intervento derivanti sia dalla normativa regionale sulla difesa civica (L.r. n° 126/95), che all’art. 16 della L. n° 127/97, preordinate a far sì che gli enti pubblici debbano dar conto del loro operato.

Sotto tale aspetto non ci si può inoltre astenere dal sottolineare la novità molto rilevante introdotta dalla citata norma nazionale, in quanto per la prima volta nell’ordinamento italiano una parte consistente dell’attività amministrativa statale viene espressamente assoggettata alla possibilità di verifica da parte del Difensore civico regionale.

In merito alla stessa disposizione deve peraltro rilevarsi che il conferimento ai Difensori civici regionali del potere di intervenire presso le diramazioni periferiche dell’amministrazione statale rappresenta anche una timida attuazione del c.d. “principio di sussidiarietà”, atteso che tale attribuzione viene esercitata da un Organo

collocato in posizione di prossimità rispetto alla stessa comunità interessata dall'azione amministrativa spiegata in periferia dallo Stato; ciò rende più agevole il compito di ascoltare ed interpretare i bisogni reali, i diritti soggettivi e gli interessi legittimi delle persone e di attuare con tempestività l'intervento necessario presso le strutture ed i responsabili competenti.

Al riguardo, va altresì precisato che le enunciazioni innanzi esplicitate, da un lato costituiscono il sempre auspicato rafforzamento del sistema delle autonomie locali e dall'altro vanno a formare l'assonante corollario al c.d. "potere sostitutivo" attribuito in capo al Difensore civico regionale dall'art. 17, comma 45, della menzionata legge n° 127/97, norma questa poi traslata nell'art. 136 del D.Lgs n° 267/2000.

Nell'ambito di tale funzione, il Difensore civico regionale svolge pertanto una incisiva attività volta a garantire ai cittadini che si rivolgono alla P.A. di avere risposte certe e tempestive.

In questo contesto normativo ed operativo, sopraggiunge la legge Costituzionale 18.10.2001, n° 3, di modifica del Titolo V della Costituzione, che anche se indirettamente, è venuta ad ampliare notevolmente le funzioni del Difensore civico regionale, a seguito soprattutto dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione.

Riguardo a tale aspetto deve infatti rilevarsi che, in conseguenza della citata riforma, il Difensore civico regionale, oltre ai compiti istituzionali propri già attribuitegli da norme positive dell'ordinamento Statale e Regionale, è venuto ad assumere un ruolo notevolmente più importante e generale che è quello "di garante della legalità nell'ambito dei rapporti tra i cittadini e pubblica amministrazione", dal momento che, essendo stati soppressi gli ex Co.Re.Co., sia i cittadini che i componenti di organi istituzionali, dissenzienti all'operato delle Amministrazioni, si rivolgono allo stesso, non essendovi più altri organismi stragiudiziali ai quali rivolgersi.

Tale nuova qualificante e generale veste gli viene universalmente riconosciuta, oltre che dalla dottrina più accreditata, anche dalla Corte Costituzionale, che,

pronunciandosi sulla citata riforma del Titolo V della Costituzione, nella motivazione della Sentenza n° 112 del 6.4.2004 testualmente afferma "la figura del Difensore civico regionale è generalmente titolare di funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza (...) dei previsti Co.Re.Co."

A seguito del mutato assetto costituzionale, la figura del Difensore civico regionale è stata di conseguenza investita da processi progressivi di complessificazione, quale unico strumento istituzionale "di comunicazione, di interposizione e di mediazione" tra amministrazioni statali e locali ed i cittadini destinatari dei risultati della volontà pubblica.

Ruolo questo preordinato essenzialmente al preventivo superamento di contrasti ai sempre più diffusi problemi di "maladministration", sia sul piano della ragionevolezza e adeguatezza dell'agire amministrativo, sia sull'opposto versante della sua trasparenza ed imparzialità, secondo i principi e i canoni espressi dall'art. 97 della Costituzione.

L'esito di questa nuova potenzialità ordinamentale sembra volta anche a valorizzare sempre più la funzione di "mediazione" del Difensore civico tra Amministrazione e cittadini, nel quale riconoscere un punto di riferimento permanente dedito a catalizzare nel territorio tutte quelle esigenze e situazioni legate preminentemente al disagio sociale e ai soggetti più deboli che necessitano di particolare tutela giuridica.

Per un altro aspetto del nuovo assetto istituzionale, la figura del Difensore civico appare proiettata, non solo verso l'esercizio di quella funzione generale di "garante della legalità e della regolarità amministrativa", ma anche a promuovere la necessaria "cultura civica", che deve inserirsi e radicarsi nel paradigma scientifico dei diritti umani universali, assiologici e assiopratici, sia al fine di rafforzare quei basilari principi di democrazia sostanziale e sia per far superare all'attuale tessuto sociale quelle concezioni corporative, ideologiche e clientelari, tutte avulse, per loro natura,

da quella cultura universalista, imparziale e rispettosa dei diritti fondamentali dei cittadini.

In questo quadro complessivo storico-istituzionale, gli obiettivi e le prospettive per il Difensore civico regionale possono conclusivamente sintetizzarsi nei seguenti punti:

1. promozione e diffusione della deontologia funzionale "super partes" dell'istituto del Difensore civico, tesa ad imprimere una capillare presa di coscienza del "senso civico" da parte della comunità, delle istituzioni e delle amministrazioni;
2. raccordo con organismi regionali, nazionali ed internazionali deputati a tutelare e promuovere i diritti umani e la dignità della persona a vari livelli;
3. collegamento con il "Mediateur" comunitario, atteso che lo Statuto dello stesso all'art. 5 prevede espressamente la cooperazione con le corrispondenti autorità di ogni Stato membro; (ciò, ove si consideri peraltro il fenomeno della "globalizzazione" con l'eliminazione delle barriere nell'ambito della U.E. e, quindi, della libera circolazione di persone, beni, capitali e merci);
4. rivisitazione, da parte del Legislatore regionale, delle norme che dettano i principi ispiratori dell'azione del Difensore civico regionale, al fine di specificare meglio gli aspetti e le relative funzioni di seguito elencati:
 - a) difesa del **"bene comune"**, concepito come sintesi ideale e concreta delle plurali esigenze pubbliche e private, nel senso che l'azione politico-amministrativa debba perseguire il contemperamento ponderato - secondo i principi di verità, giustizia, solidarietà ed equità - tra i numerosi bisogni individuali ed il bene generale della comunità, al fine di mettere ciascuno nelle condizioni di realizzarsi integralmente come persona;
 - b) **propugnazione** del **"primato della persona"**, intesa come affermazione nella sua dimensione spirituale, morale, sociale e materiale

- che postula la centralità dell'uomo in tutte le sue manifestazioni di vita;
- c) promozione e rafforzamento della "**solidarietà**", ideata come mezzo proteso soprattutto a soddisfare le esigenze delle persone più deboli (ciò anche in relazione anche a quanto disposto dall'art. 36 della L. n° 104/92);
- d) definizione e applicazione specifica alla difesa civica regionale del principio di "**sussidiarietà**", così come previsto dal Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1992; dall'art. 4 della L. n° 59/97; dall'art. 3 del D.Lgs n° 267/2000 ed in modo particolare come la stessa sussidiarietà è stata elevata a principio di rango costituzionale dalla L. Cost. n° 3/2001, la quale ha peraltro operato una distinzione della medesima sussidiarietà in "**verticale ed orizzontale**", giusta quanto è dato rilevare dai sostituiti artt. 118 e 120 della Costituzione.;
- e) ampliamento delle "**funzioni**" in modo da potenziare i compiti di controllo "atecnico", nel senso di prevedere che la persona interessata all'emanazione del provvedimento finale - prima di adire l'autorità giudiziaria - sia obbligata ad attivare in ogni caso l'intervento del Difensore civico, secondo le modalità e i tempi appresso indicati:
- nell'ipotesi in cui il Difensore civico abbia esercitato le sue funzioni già nel corso del procedimento, il provvedimento finale deve motivare sui rilievi formulati dal medesimo e l'interessato può senz'altro adire il giudice per far valere le sue ragioni;
 - qualora il Difensore civico non abbia in alcun modo interloquito nel procedimento, l'interessato deve chiedere al medesimo, entro un termine prestabilito, di verificare la legittimità e la congruità del provvedimento finale e il Difensore civico - entro un successivo apposito termine - deve adottare una proposta di

provvedimento che confermi, modifichi, rettifichi, annulli o revochi quello precedentemente adottato. A questo punto il responsabile del procedimento può adottare - entro un termine stabilito - un provvedimento espresso e motivato, che disattenda oppure recepisca la proposta di provvedimento del Difensore civico; ed in tal caso la persona interessata ha la facoltà di adire sempre il giudice nel termine di legge decorrente dalla comunicazione del secondo provvedimento adottato dalla P.A.. Per converso, nell'ipotesi in cui la P.A. - dopo la proposta di provvedimento del Difensore civico - sia silente e, cioè, non adotti alcuna nuova statuizione nel termine fissato, ne consegue che il contenuto del provvedimento finale è rappresentato esclusivamente dalla proposta articolata dal Difensore civico, la quale perciò determina "ope legis" l'assetto definitivo degli interessi coinvolti; in questa evenienza la persona interessata può far valere le sue ragioni in sede giurisdizionale (nel termine di legge decorrente dalla formazione del silenzio della P.A.) solamente in relazione al contenuto del provvedimento proposto dal Difensore civico. La soluzione sopra prospettata, in definitiva, vuole attribuire in via generale al Difensore civico la funzione di filtro necessario e preventivo in ordine a tutte le istanze azionabili in sede giurisdizionale, al fine di comporre, in ambito amministrativo, contrasti eventualmente insorti e, perciò, di raffreddare il contenzioso.

- f) precisazione che nel caso in cui sulla questione portata all'attenzione del Difensore civico venga successivamente instaurata una procedura davanti ad un Organo giurisdizionale, il Difensore civico dal momento in cui viene a conoscenza di ciò deve sospendere ogni propria azione, al fine di non interferire o sovrapporsi sull'attività e sulle decisioni del

giudice naturale;

- g) esplicitazione che l'eventuale omessa risposta - entro un determinato termine - ad una richiesta del Difensore civico costituisce reato ai sensi dell'art. 328 c.p.

3. ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 1 L.R. 4/2004: IL DIFENSORE CIVICO INVITA LA REGIONE A COLMARE IL VUOTO LEGISLATIVO

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione e delle numerose pronunce della Corte Costituzionale tra le quali la recente sentenza n° 167/2005 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della L.r. d'Abruzzo n° 4 del 23 gennaio 2004, il potere di controllo sostitutivo del Difensore civico regionale attraversa una fase di incertezza che impone una rivisitazione della materia.

In particolare, le censure mosse dalla Corte, con la sentenza sopradetta, riguardano in primo luogo il fatto che la Regione non può disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali che siano obbligatori in forza di leggi statali e che non rientrino, pertanto, nella competenza normativa della Regione.

Per converso la Consulta ha ribadito che nel sistema del Titolo V della Costituzione, l'art. 120, II comma, che prevede il potere sostitutivo straordinario in capo al Governo nei confronti di Regioni ed Enti locali, non esaurisce tutte le ipotesi possibili di esercizio di poteri sostitutivi.

In particolare riconosce la possibilità al legislatore regionale - intervenendo in materia di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli Enti locali – di disciplinare il potere sostitutivo in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte degli Enti locali ordinariamente competenti (nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela dell'autonomia costituzionale garantita degli Enti locali).

Sotto altro aspetto, la disposizione contenuta nell'art. 1 della L.r. n° 4/04 è

stata dichiarata illegittima anche con riferimento alla titolarità del potere sostitutivo in quanto conferito al Difensore civico, ritenendo la Corte che lo spostamento eccezionale di competenze sia da attribuire ad organi di vertice del Governo della Regione, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la piena responsabilità.

Al riguardo appare, peraltro, rilevante esplicitare che le varie sentenze della Corte Costituzionale non hanno inciso sulla vigenza dell'art. 136 del D.Lgs. n° 267/2000 il quale rimane applicabile in tutte le ipotesi in cui l'Ente locale sostituito non abbia provveduto a regolamentare il controllo sostitutivo in forma autonoma; tanto è vero che il TAR d'Abruzzo nella recente sentenza n° 667/2005 ha condiviso tale orientamento.

La variazione del quadro normativo, nei termini prospettati, rende doveroso un intervento legislativo regionale al fine di stabilire che l'esercizio del potere sostitutivo debba essere affidato in ogni caso ad un organo di vertice del Governo Regionale o almeno attuato sulla base di una decisione di questi, onde colmare le lacune formatesi a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della L.r. n° 4/2004.

4. I GIUDICI DI PALAZZO SPADA E IL CONTROLLO SOSTITUTIVO

La decisione del Consiglio di Stato n° 5706 del 2 ottobre 2006, riguardante i poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali per l'assenza o ritardata adozione di atti obbligatori, fornisce una particolare lettura delle disposizioni di cui all'art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n° 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali).

I Giudici hanno affermato che per atti obbligatori per legge, cui si riferisce l'articolo soprannominato, devono intendersi, non solo quelli per i quali siano previsti dei termini perentori, bensì tutti quelli la cui emanazione è prevista da una fonte normativa, con esclusione, quindi di quelli derivanti da una fonte contrattuale.

In altri termini, il massimo organo di Giustizia Amministrativa ha dedotto che la distinzione tra termini perentori ed ordinatori non ha nulla a che vedere con gli atti obbligatori e non obbligatori, poiché il potere sostitutivo inteso dall'art. 136 è riferito a tutte quelle fattispecie nelle quali l'Ente, pur avendo l'obbligo e mantenendo il potere di emanare un atto, non lo emani.

Nella problematica esaminata, infatti, i Giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che se prevista dallo Statuto del Comune, la nomina del Difensore civico comunale può essere disposta anche dal Commissario ad acta nominato dal Difensore civico regionale nell'esercizio del potere sostitutivo di cui al citato art. 136.

La sentenza assume un certo rilievo non già per la soluzione data alla singola fattispecie considerata, ma soprattutto per il fatto che pur dopo la riforma del titolo V della Costituzione che ha previsto nel nuovo testo dell'art. 114 l'equiordinazione istituzionale fra Comuni, Province, Regioni, Aree Metropolitane e Stato ha ritenuto

non contrastante con il nuovo testo dell'articolo sopra richiamato, e quindi non censurabile sul piano della legittimità costituzionale, la previsione di poteri sostitutivi nei confronti del Comune.

Tale orientamento si collega, peraltro, alle diverse pronunce in materia di controllo sostitutivo emanate dalla Corte Costituzionale, nelle quali è stato affermato che il disposto di cui all'art. 120, comma II, della Costituzione, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi disciplinati dallo Stato o dalle Regioni secondo le rispettive competenze.

In merito alla sentenza in commento, deve inoltre evidenziarsi che il Consiglio di Stato nell'affermare la vigenza dell'art. 136 ha evidentemente tenuto presente che il medesimo debba essere applicato in tutte le ipotesi in cui l'Ente inadempiente non si sia avvalso della facoltà – riconosciuta dall'art. 4 comma 2 della L. n° 131/2003 – di individuare in modo autonomo nel proprio Statuto le forme di controllo sostitutivo, pertanto tale assunto comporta che la funzione surrogatoria residuale attribuita al Difensore civico regionale dal citato art. 136 debba considerarsi operante a tutti gli effetti.

L'orientamento sopra richiamato si pone tra l'altro in perfetta sintonia anche con il sillogismo derivante dal combinato disposto degli artt. 141 comma 1 lett. c, 2 del D.Lgs. n° 267/2000 e 1 del D.L. n° 13/2000 (norma quest'ultima emanata successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione), che attribuisce al Prefetto la competenza di attuare la particolare procedura sostitutiva per la mancata approvazione nei termini prescritti dalla Legge dei bilanci di previsione da parte degli Enti locali.

5. PROGETTO SCUOLA

“Il Difensore civico tra i banchi di scuola” è il nome che abbiamo voluto dare a questa nuova iniziativa che ha come obiettivo quello di dare una maggiore visibilità dell’istituto della difesa civica nell’ambito scolastico, non solo perché i giovani rappresentano il futuro del nostro Paese, ma anche perché siamo sempre più convinti che sia la scuola la matrice di una formazione intesa a far crescere una generazione di cittadini consapevole dei propri diritti, ma allo stesso tempo, rispettosa delle leggi che regolano la vita in comune.

Tornare sui banchi di scuola?

Perché no, ci siamo detti.

Abbiamo tanto da insegnare, ma soprattutto abbiamo molto da imparare dalle nuove generazioni.

Guardare il mondo come lo guarda un ragazzo, ci farà vedere cose che normalmente non vediamo e potremo, nel nostro piccolo, farli crescere in un mondo migliore dove nessuno si senta emarginato o umiliato e dove ogni ragazzo abbia una piena coscienza civica.

Abbiamo articolato il progetto in più fasi, ognuna delle quali di circa due ore, durante l’orario scolastico, ed alla presenza di almeno un insegnante.

Un primo incontro in classe durante il quale è stato spiegato ai ragazzi come è nata la figura del Difensore civico regionale e quali sono le sue funzioni e i suoi poteri.

Un secondo incontro è stato dedicato ad un “ripasso”, sotto forma di gioco-questionario, sugli argomenti trattati.

Vorrei, vorrei, vorrei E' questa una sezione dedicata ai desideri, ma soprattutto ai bisogni dei ragazzi.

Un terzo incontro è stato riservato ad una sorta di "giochiamo alle elezioni" ed è stato un momento in cui i ragazzi sono stati impegnati in una simpatica campagna elettorale che ha visto, come risultato finale, l'elezione del Difensore civico dei ragazzi.

"Anche il Difensore civico dei ragazzi deve fare i compiti?"

In questa scheda, che abbiamo cercato di rendere il più possibile simile ad un fumetto, e quindi sicuramente più fruibile da parte dei giovani, sono state elencate una serie di problematiche che il Difensore civico dei ragazzi sottoporrà all'attenzione del Difensore civico regionale.

Non dobbiamo dimenticare che per i ragazzi la scuola rappresenta il luogo in cui trascorrono la maggior parte della giornata e su cui si incentra gran parte della loro vita da adolescenti.

Vita da adolescenti che però troppo spesso è turbata da episodi di bullismo, di discriminazione, di emarginazione.

Ma attenzione a non credere che sia questo il male peggiore.

La cosa più grave, infatti, è che quasi sempre questi episodi restano sommersi e passano inosservati.

E' qui che vogliamo intervenire, ridando ai giovani la piena consapevolezza dei loro diritti, spesso calpestati soltanto perché ignorati.

A supporto di quanto presentato in classe saranno realizzati dei materiali illustrativi su diritti e doveri, compiti e funzioni del Difensore civico regionale e a breve sarà dedicato a loro uno spazio sul nostro sito internet (http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/difensore_civico/index.htm) rivolto proprio al mondo della scuola.

E' proprio in questo spazio che i ragazzi potranno interagire direttamente con

un nostro funzionario, segnalare eventuali problemi, avere delle risposte concrete ed immediate.

Forse abbiamo modificato un po' il concetto di "laboratorio", ma speriamo di aver dato un nuovo input, sempre utile ed auspicabile quando si parla di formazione.

Tutto questo è solo l'inizio, speriamo, di una lunga collaborazione con la scuola che è nostra intenzione proseguire nei successivi anni scolastici promuovendo iniziative nuove e attuali che avranno sempre e comunque come finalità il riconoscimento dei diritti umani e la divulgazione di comportamenti etici e sociali.

L'Equipe

Quella mattina, arrivata a scuola, mi aspettavo di passare una bellissima giornata: e fu così. Arrivata in classe, ho trovato la maestra che conversava con un genitore e tutti gli altri impegnati in qualcosa: chi prendeva i libri, chi giocava, chi leggeva... Insomma, un po' di confusione. Ma è bastato un richiamo per farli tornare nel mondo reale. Così, ecco sopra ogni banco libro e quaderno e abbiamo iniziato a fare lezione di storia e, alle dieci, di musica.

La maestra Annapaola ci ha detto che noi dovevamo subito fare merenda: nessuno di noi ha tardato a prenderla e così tutti ce la siamo divorata con gusto. Pochi minuti e stavamo già con il cappotto, belli imbacuccati. Nessuno mancava, neanche nelle quarte. Beh, chi poteva perdersi un giorno così!

Anche le maestre erano tutte presenti, anche la maestra Pina. Dopo un po' è arrivato il preside e così ci siamo incamminati. Lungo la strada abbiamo un po' parlato di svariate cose e guardato le vetrine che superavamo. Per qualche minuto è stato così, finché eccoci vicino alla Villa Comunale. Io non sapevo dove si trovava l'ufficio del Difensore Civico, anzi, forse nessuno, ma l'abbiamo scoperto subito: accanto alla libreria e di fronte al negozio di caramelle "Lolly Pop".

Lungo la strada, all'andata, c'era molto movimento e diversi rumori. Comunque siamo arrivati di fronte ad una porta di legno, con accanto la targhetta con su inciso "Difensore Civico dell'Abruzzo". Siamo arrivati. Vi era una specie di largo corridoio, dove in alto, agli angoli, erano poste delle telecamere. Sulla soglia di una porta c'erano le signore venute a scuola le settimane precedenti per aderire al progetto "il Difensore Civico tra i banchi di scuola". Sono state accoglienti e ci hanno mostrato i diversi studi. Tutte le pareti erano diverse, così come le tende e l'arredamento. Ma tutte avevano una cosa in comune: la scrivania con il computer e, sotto di essa, una specie di poggiatesta. In un'altra stanza, anch'essa molto bella e dal soffitto dipinto, ci hanno accolto il Difensore Civico con il suo vice. Il Difensore Civico aveva quasi tutti i capelli e la barba bianchi e sia lui che il suo vice erano vestiti in modo impeccabile.

Prima di iniziare ci hanno offerto un po' di succo, delle caramelle gommosi e gomme da masticare, era tutto buonissimo! Dopo aver riempito le tasche di tutto, il Difensore Civico ha iniziato a parlare e, ad ognuno di noi, ha dato una specie di diploma, e agli altri un attestato di partecipazione, compreso anche di un pacchetto di caramelle. Dopo aver ringraziato, il Difensore Civico, uno dei ragazzi della quinta A ha letto un testo che elencava alcuni problemi che ci sono nella nostra scuola. Il primo pezzo ci ha fatti morire dal ridere, ma il resto è stata una cosa seria, infatti tutti l'hanno ascoltata attentamente. Anche il Difensore Civico dei ragazzi ha osservato qualche problema.

Poi ci siamo fatti tutti una foto ricordo: abbiamo convinto anche la maestra Annapaola a farla. Dopo aver scattato almeno cinque foto abbiamo finito di visitare le stanze restanti. Ma c'era ancora un altro regalo: ad ognuno di noi è toccato un pennarello a scelta.

Poi uscendo, tutti abbiamo pensato di sicuro "Che bella giornata!".

Ma anche il viaggio di ritorno è stato divertente, anche perché in giro c'era più gente e questo creava un'atmosfera più animata. In classe abbiamo distribuito tutto.

Ecco: questa è una giornata da non dimenticare.

Il Difensore Civico in Abruzzo, ha una sede per ogni provincia : a L'Aquila, a Chieti, a Teramo, a Pescara.

Volete alcune notizie curiose ? Le donne contattano il difensore civico , che è l'avv. Nicola Antonio Sisti , spesso con il telefono, gli uomini preferiscono la posta elettronica e gli uffici pubblici, il fax.

Io ho visitato la sede de L'Aquila ...sono rimasta a bocca aperta, è bellissima.. L'edificio è molto antico, le pareti sono ricche di affreschi e decori; le stanze sono molto grandi, i mobili raffinati . Il tutto crea un'atmosfera solenne e accogliente nello stesso tempo ... mi sentivo un po' intimidita a dire il vero ... era tuttosuper!

Quel giorno, sono andata lì per un motivo ben preciso, il difensore civico ci ha spiegato come poteva esserci utile e noi abbiamo esposto i nostri problemi, ma Partiamo dall'inizio.

Io ho conosciuto il difensore civico grazie alla scuola dove studio. Precedentemente erano venute nella nostra classe le assistenti dell'avv. Sisti e ci hanno proposto di eleggere un rappresentante , il secondo eletto avrebbe svolto il ruolo di "assistente".

Io mi sono candidata e ho vinto ! Insieme al mio assistente rappresentiamo "i difensori scolastici" dobbiamo cioè riferire al difensore civico se qualcosa non va, se abbiamo dei problemi, se desideriamo qualcosa che non riusciamo ad ottenere .

Ritorniamo quindi a quel giorno. Avevamo preso degli appunti che io ho letto un po' emozionata. Abbiamo chiesto che siano presenti più sigili quando si entra e si esce da scuola, un laboratorio di scienze che non abbiamo, una palestra più attrezzata. Il difensore civico si è

mostrato molto disponibile e gentile e ha promesso che ci avrebbe accontentato. Ci sta riuscendo, anche se piano piano .

Quel giorno oltre ad essere molto bello è stato molto buono.

Ci hanno offerto tante caramelle, dolci vari, succhi , spremute ed anche un pacchetto di caramelle da distribuire ai nostri compagni di classe.

Infine ci è stato consegnato un certificato che attestava ufficialmente la nostra importante carica !

E con questo chiudo Mi pare che ormai sappiate tutto sul difensore civico e su di me ehm sui difensori di classe !

Ciao! E ricordate : se hai un problema ... civico contatta il difensore civico

PS: ecco i numeri del difensore civico a:

- Teramo, via Ponte San Giovanni tel. 0861245343
- Pescara, Viale Bosio, 425 tel. 085 7671
- Chieti, via della Liberazione tel. 0871 64831
- L'Aquila, via Bazzano 2 tel. 0862644762

Ora vi saluto davvero! Ciao, ciao, mi auguro che quello che ho detto vi sia utile e vi sia piaciuto.

6. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ

L'attività svolta nel corso del 2006 è stata rivolta alla realizzazione di un'idea, quella di rendere i cittadini persone consapevoli dei propri diritti.

Si è cercato, inoltre, di svolgere l'attività di questo Ufficio, tenendo sempre presente le difficoltà che incontra l'utente nel rivolgersi alla Pubblica Amministrazione, cercando di mantenere rapporti soprattutto informali, e quindi più diretti, con i vari Responsabili dei procedimenti.

In questo modo abbiamo riscontrato un miglioramento della qualità delle prestazioni ed una maggiore collaborazione fra Enti.

Troppo spesso gli utenti si sentono quasi vittime della Pubblica Amministrazione e proprio per risolvere questo problema, la figura del Difensore civico regionale deve rivestire il ruolo non di semplice struttura di orientamento, ma di istituzione che faccia in modo che il cittadino, una volta informato, si senta anche e soprattutto tutelato.

Anche grazie all'istituzione ed al continuo aggiornamento del Sito e ad una capillare diffusione del materiale informativo sull'attività di questo Ufficio sul territorio regionale, è stata riscontrata una crescita delle domande di intervento ma, cosa sicuramente più significativa, è stata l'aver riscontrato una presa di coscienza del cittadino su i vari servizi offerti da questa Struttura.

Gran parte del lavoro quindi ha riguardato non soltanto il normale funzionamento della Struttura, ma ha ruotato attorno alla pubblicizzazione dei servizi offerti agli utenti; in quest'ottica sono tuttora in corso Progetti ed attività ad essi correlati.

La conduzione di questi Progetti è stata ed è sicuramente interessante e stimolante ed ha coinvolto tutto il personale di questa struttura che si è improvvisato

organizzatore, disegnatore, addetto alle comunicazioni, il tutto conseguendo risultati superiori alle aspettative.

Seppure con limitate risorse finanziarie a disposizione, questo Ufficio è riuscito a portare a termine progetti corposi, come il Progetto Scuola e la gestione del Sito dedicato all'attività del Difensore civico regionale.

Con il Progetto Scuola si è riusciti a coinvolgere varie categorie di persone partendo dai banchi di scuola: alunni, insegnanti e soprattutto genitori, ma la cosa più importante è che si è creato un ponte fra noi e la scuola.

Migliorare la struttura del Sito si è rivelato un compito piuttosto impegnativo ed ha richiesto un lavoro continuo da parte del personale incaricato dell'aggiornamento, dei commenti e della cura dei rapporti con la società che gestisce il Sito.

Grazie appunto all'istituzione del Sito del Difensore civico regionale, abbiamo riscontrato un aumento delle richieste di intervento, richieste che spesso avvengono telefonicamente e anche se non sempre sono attinenti alla funzione svolta da questo Ufficio, comunque hanno ricevuto utili consigli per la risoluzione delle varie problematiche esposte.

Lavorare in sinergia e in modo uniforme con i Difensori Civici locali è il fine che ci proponiamo di raggiungere, non soltanto con incontri che si sono tenuti periodicamente e che sicuramente continueranno a tenersi, ma soprattutto con costanti contatti, con scambi di idee, con nuove proposte di impostazione del lavoro ottenendo in questo modo risultati più soddisfacenti.

“La legge promuove l'istituzione della rete di difesa civica locale”.

Questa importante novità, introdotta al comma 3 dell'art. 82 del nuovo Statuto Regionale, sottolinea l'importanza dell'approvazione della proposta di legge che questo Ufficio ha presentato nel 2005 e che è volta all'istituzione della “Conferenza dei Difensori Civici locali”.

Abbiamo proseguito con il lavoro di diffusione dell'attività di questo Ufficio

presso le Associazioni di categoria che rappresentano il punto di raccordo tra la il cittadino e la Pubblica Amministrazione, spiegando ai vari responsabili l'importanza di una capillare informazione sui servizi offerti agli utenti da parte di questa Struttura.

Il 2006 ha visto un notevole aumento delle richieste di intervento in materia sanitaria ed è per questo motivo che il trattamento dei dati personali e sensibili degli utenti è stato oggetto di attenzioni particolari.

7. SITUAZIONE ORGANIZZATIVA

Tutta l'attività dell'Ufficio del Difensore civico regionale è frutto dell'organizzazione interna del Servizio di Segreteria che coordina, raccorda e organizza sia il personale in servizio presso la sede centrale che quello operante nelle sedi decentrate.

Il Servizio di Segreteria è strutturato in un Ufficio di Segreteria e in un Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali.

Come già segnalato, dal 1° settembre 2005, l'Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali è rimasto privo del Responsabile avendo lo stesso maturato il diritto alla pensione, pertanto si è sempre in attesa di una adeguata sostituzione che consenta a questa Struttura di svolgere il proprio lavoro usufruendo di personale qualificato e idoneo a garantire un adeguato servizio all'utente.

Il Responsabile dell'Ufficio di Segreteria è affiancato da due collaboratori appartenenti alla categoria B che svolgono compiti di videoscrittura, protocollo, archiviazione cartacea ed informatica e ricerca giuridica, e da una collaboratrice di categoria C con funzione di Assistente ai Servizi Amministrativi Generali, alla quale sono stati assegnati compiti finalizzati all'istruttoria di procedimenti amministrativi e alla predisposizione di atti contabili e che presta una stretta collaborazione con il Dirigente per il disbrigo di tutti gli atti che riguardano il corretto funzionamento dell'Ufficio.

La struttura amministrativa è affiancata da una segreteria particolare affidata ad una unità di categoria "C", alle dirette dipendenze del Difensore civico.

Per quanto concerne la gestione economico-finanziaria della Struttura, sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati nel rispetto dei fondi accreditati sul Capitolo

relativo alle spese di funzionamento dell'Ufficio, grazie ad una attenta gestione sia del personale che delle risorse.

Si può concludere affermando che tutti gli obiettivi prefissati in sede di programmazione dell'attività per l'anno 2006, sono stati raggiunti.

Anche nel corso del 2006 i cittadini di tutta la Regione hanno potuto usufruire di un servizio altamente professionale grazie all'aggiornamento dei sistemi operativi e delle apparecchiature informatiche e soprattutto grazie all'aumento delle postazioni collegate alla De Agostini Professionale.

Sono stati inoltre risolti i numerosi problemi verificatisi con il trasferimento dei dati dell'archivio informatico sul database interno.

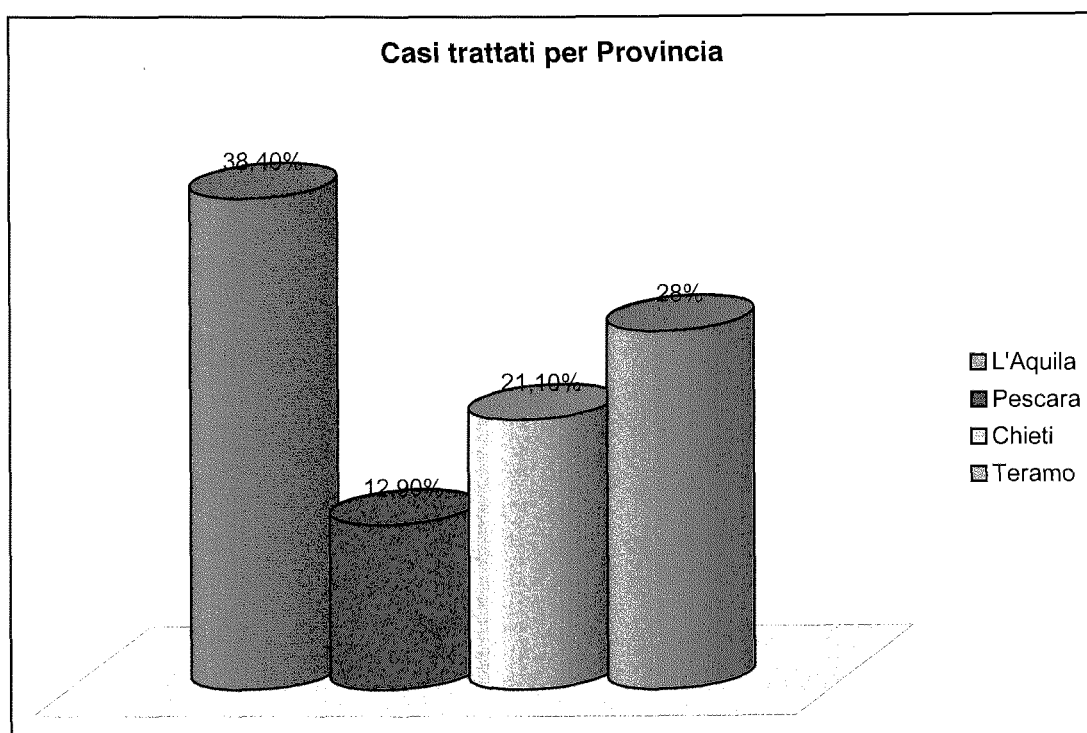
E' da riconoscere a tutto il personale il merito di aver svolto, nel corso del 2006, ogni lavoro assegnato con accuratezza e professionalità, dimostrando interesse, partecipazione e spirito di iniziativa.

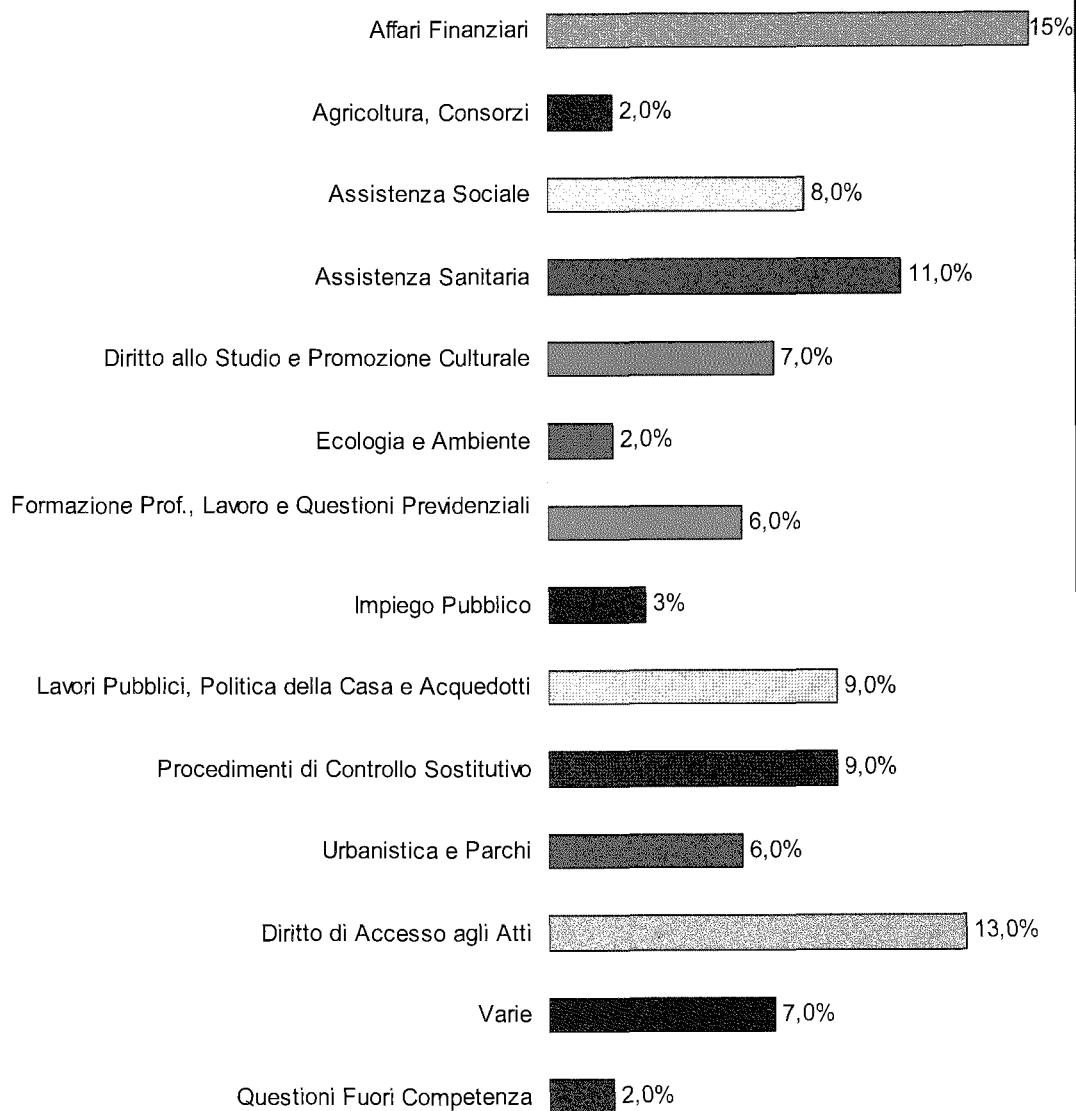
8. LE MATERIE

E' compito non facile (e soprattutto molto laborioso) riassumere e sistemare in modo organico e puntuale tutte le questioni trattate nella variegata gamma di materie in cui si dispiega l'intervento del Difensore civico.

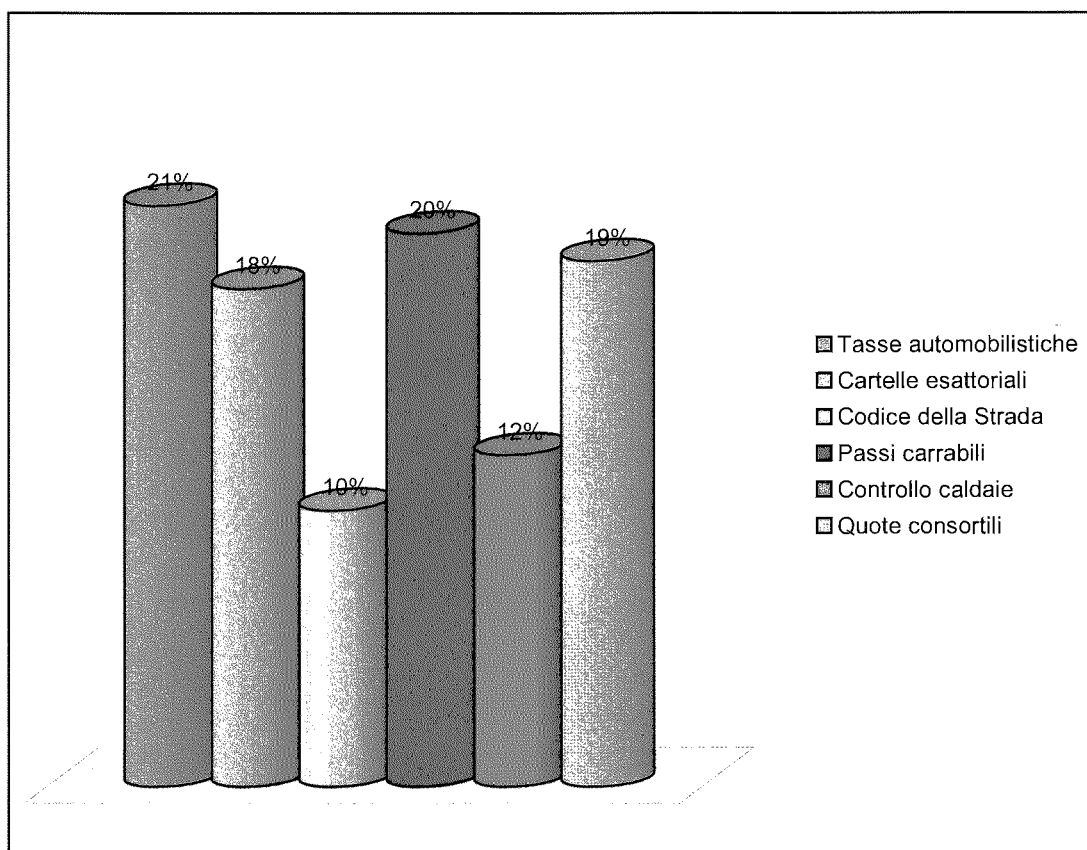
Si spera tuttavia, che il lavoro di sintesi dia utili indicazioni per dare il senso complessivo dell'attività dell'Ufficio, che ormai si sviluppa a tutto campo e si misura con le problematiche più diverse.

All'interno delle singole materie (o di settori di materie affini) si è ritenuto utile approfondire gli interventi più significativi ovvero quelle iniziative che rivestono direttamente un più ampio interesse per i cittadini e per le Amministrazioni coinvolte.



Casi trattati per materia

8.1. AFFARI FINANZIARI (TRIBUTI CANONI E TARIFFE, SANZIONI AMMINISTRATIVE)



Nell'ambito della materia degli affari finanziari i casi maggiormente trattati hanno riguardato problematiche relative alle tasse automobilistiche ed a cartelle esattoriali emesse, talvolta, per importi errati o poco chiare nella consultazione.

8.1.1. Autovelox: il verbale va letto attentamente

Ad un cittadino era stata elevata una contravvenzione da parte della Polizia urbana di un Comune relativa alla violazione dell'art. 142 del D.Lgs. n° 285/92 Codice della Strada per superati limiti di velocità.

Nonostante la contravvenzione fosse stata pagata entro i termini prescritti, nel verbale di contestazione il cittadino si vedeva recapitare una cartella esattoriale, pari ad un importo doppio rispetto alla multa pagata.

In caso di infrazione al Codice della Strada, rappresentata dal superamento del limite di velocità imposto sul tratto di strada considerata, è prevista una sanzione amministrativa, a carico del trasgressore, cui si aggiungono la perdita dei punti della patente secondi i disposti dell'art. 142 e 126 bis del D.Lgs. n° 285/1992.

Poiché l'accertamento della violazione - nell'impossibilità di fermare il mezzo nell'attimo in cui viene commessa l'infrazione – avviene al momento della notifica del verbale (che tra l'altro deve avvenire entro 150 gg. dalla violazione), il cittadino è invitato a fornire il nominativo del reale conducente dell'auto al momento dell'infrazione, insieme con gli estremi della patente di quest'ultimo.

Questo invito, il più delle volte, è indicato in maniera non visibile o posizionato in zone oscure del verbale.

Qualora il proprietario dell'auto non adempia a quanto richiesto, ovvero non fornisce tali generalità, soggiace al pagamento di un'ulteriore sanzione pari a € 357,00, in virtù dell'art. 180, comma 8 del Codice della Strada.

Stando così le cose, poche speranze restano al trasgressore di far valere le proprie ragioni impugnando il verbale, in quanto, anche se il ricorso potrebbe essere

accolto da qualche Giudice di Pace, la sentenza tuttavia è destinata ad essere rigettata successivamente, per via di una recente pronuncia della Corte di Cassazione che legittima in toto la sanzione in parola.

Nella fattispecie, il cittadino aveva ottemperato solo all'obbligo della sanzione prevista dall'art. 142 del Codice della Strada, dimenticandosi di fornire le proprie generalità o quelle di altro conducente come previsto dall'art. 180.

Tuttavia la cartella esattoriale conteneva comunque un errore, in quanto nell'importo richiesto era stata conteggiata anche la multa effettivamente pagata; pertanto il Comune, su sollecitazione del Difensore civico, procedeva ad emettere un provvedimento di discarico.

8.1.2. Diritto annuale: legittima la pretesa della Camera di Commercio

Una Società in accomandita semplice - non più attiva in quanto posta in liquidazione nel 1990 – si rivolgeva al Difensore civico affinché si pronunciasse sulla legittimità di una cartella esattoriale con la quale la Camera di Commercio richiedeva alla società stessa il pagamento del diritto annuale, relativo all'anno 2001, nonché sulla comunicazione da parte della Camera di Commercio della messa in ruolo del tributo in parola anche per gli anni dal 2002 al 2006.

Al riguardo il D.M. n° 359, dell'11 maggio 2001 prevede che per la cessazione dell'obbligo del pagamento del diritto annuale, occorre che l'impresa o la società di persone, oltre che ad essere non operativa, inoltri la domanda di cancellazione al registro delle imprese entro il 30 gennaio successivo alla data di cessazione dell'attività.

Con il D.P.R. 23 luglio 2004, n° 247, sul "Regolamento di semplificazione del procedimento relativo alla cancellazione di imprese o società non più operative dal

registro delle Imprese” il Legislatore ha provveduto a dare attuazione al disposto di cui all’art. 1, commi 1 e 2, della Legge n° 340/2000, dove si dispone la delegificazione e la semplificazione di procedimenti amministrativi tra cui quello relativo alla cancellazione d’ufficio dal registro delle Imprese.

L’intento del menzionato decreto è quello di eliminare negli archivi delle Camere di Commercio un numero sempre più elevato di imprese inattive la cui presenza comporterebbe inutili oneri amministrativi e finanziari per la gestione dei registri, provocando, tra l’altro, elementi di incertezza nel regime di pubblicità delle imprese, nonché la distorsione dei dati in essi riportati, posto che i medesimi registri dovrebbero potenzialmente tendere a rappresentare uno specchio della realtà economica del Paese.

Successivamente, la Circolare del Ministero delle Attività Produttive n° 3585/C, del 15 giugno 2005, nel fornire una serie di chiarimenti interpretativi in merito all’ambito di applicazione della procedura sopra descritta, sottolinea la specifica finalità di verificare d’ufficio la sussistenza dei presupposti per la cancellazione dal registro dell’impresa o società, ove questa non sia stata chiesta dai soggetti che per legge vi sono tenuti.

Qualora, pertanto, siano questi ultimi (titolari, eredi, amministratori) a comunicare al registro delle Imprese l’azzeramento delle circostanze indicate dal regolamento sopra menzionato come sintomo di inattività, deve essere attuato il procedimento di cancellazione ordinario.

Nel caso preso in esame dal Difensore civico l’istanza di cancellazione inoltrata alla Camera di Commercio era stata prodotta dal socio accomandatario, legale rappresentante della società, pertanto, non essendoci i presupposti per la cancellazione d’ufficio, la richiesta di pagamento del diritto annuale da parte dell’Ente camerale era da considerarsi legittima.

8.1.3. Se l'importo della bolletta Enel è troppo alto, si può rateizzare

Numerose sono state le richieste di intervento pervenute al Difensore civico riguardanti gli importi elevati delle bollette del gas, soprattutto nel periodo invernale o in concomitanza con i conguagli.

In particolare si è rivolta all'Ufficio una cittadina che si era vista recapitare una bolletta del gas di importo molto elevato, al punto che le sue disponibilità economiche le impedivano di pagarla.

L'Ufficio provvedeva a contattare sia la società erogante il servizio, sia l'Autority per l'Energia Elettrica ed il Gas, per verificare la correttezza dell'importo contenuto nella bolletta di conguaglio, nonché per esaminare l'eventualità di una rateizzazione dello stesso importo.

Al riguardo l'Autority comunicava, che nel caso di bollette di conguaglio di molto superiori a quanto pagato mediamente dal cliente nei bimestri precedenti, gli utenti hanno il diritto di pagare a rate invece che in un'unica soluzione, con l'applicazione dell'interesse legale.

Inoltre precisava che, con una direttiva emanata nel 2000, la possibilità della rateizzazione non è più a discrezione dell'impresa fornitrice; pertanto, qualora l'utente ne faccia richiesta, la medesima impresa è tenuta ad accordarla.

L'Autority per l'Energia ed il Gas faceva presente che la rateizzazione non può essere offerta per corrispettivi inferiori a € 50,00 e che, salvo diversi accordi tra le parti, l'importo dovuto è suddiviso in un numero di rate di ammontare costante, pari almeno al numero di bollette di acconto o stimate ricevute successivamente alla precedente bolletta di conguaglio e comunque non inferiore a due.

In merito alla problematica trattata, il Difensore civico ha comunque fatto presente che, nonostante l'ente erogatore sia tenuto alla lettura del contatore, tramite un proprio incaricato almeno una volta l'anno, è consigliabile comunque che,

per evitare il recapito di bollette eccessivamente alte, l'utente provveda ad effettuare l'autolettura del proprio contatore tramite l'apposito numero verde, nel periodo indicato in ogni bolletta.

8.1.4. Illegittima l'esclusione al tirocinio formativo se la comunicazione è irrituale

Uno studente, dopo aver superato la selezione per l'inserimento nel tirocinio formativo POR 2006, era stato successivamente escluso dalla relativa graduatoria in quanto la Società alla quale la Regione aveva affidato dette attività formative, non era riuscita a mettersi in contatto telefonico con il medesimo per comunicargli l'inizio del tirocinio.

L'Ufficio prendeva contatti sia con il Dirigente del competente Servizio della Giunta Regionale, sia con i vertici dell'Ente di formazione, facendo presente l'irritualità della comunicazione per telefono ed esprimendo forti dubbi di trasparenza amministrativa, oltre che di legittimità degli atti compiuti.

Si faceva presente che l'Ente di formazione avrebbe dovuto procedere a comunicare al ricorrente l'inizio del tirocinio con la stessa modalità usata per la convocazione alla selezione e cioè con il telegramma, oppure usare tale forma comunicativa in aggiunta al contatto telefonico.

A seguito di tale interessamento, il Responsabile della Società organizzatrice del tirocinio procedeva a fare una nuova comunicazione all'interessato attraverso una nota scritta con la quale veniva tra l'altro avvisato del reinserimento in graduatoria.

8.1.5. La tutela del legittimo affidamento del contribuente costituisce il presupposto dell'ordinamento tributario

Una cittadina aveva ricevuto un avviso di accertamento da parte della Regione, relativo al mancato pagamento della tassa automobilistica per l'anno 1999, nonostante la Direzione Centrale ACI le avesse comunicato, che a seguito della propria istanza presentata in data 14 gennaio 2003 a norma dell'art. 8 della L. n° 449/1997 (Disposizioni a favore dei soggetti portatori di handicap), il veicolo di proprietà era stato riconosciuto esente dall'obbligo di pagamento della tassa in parola a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Infatti la Regione ritenendo che, relativamente alla questione delle istanze di esenzione per disabili, il diritto decorre dal periodo tributario in corso al momento della presentazione dell'istanza, aveva provveduto ad inoltrare all'interessata un avviso di accertamento con contestuale attribuzione di sanzioni per l'anno 1999.

L'Ufficio contestava la legittimità della pretesa di pagamento fatta dalla Regione in quanto, la nota della Direzione Centrale ACI, con la quale veniva comunicato alla ricorrente che l'esenzione decorreva dal 1° gennaio 1999, aveva creato un affidamento legittimo in capo alla medesima.

I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento sono radicati nell'intero ordinamento giuridico a garanzia dei rapporti che si instaurano tra soggetti privati relativamente alle varie vicende negoziali.

Nel particolare ambito dell'ordinamento tributario, da tempo attraversato da correnti di cambiamento in uso partecipativo, l'avvento dello "Statuto dei diritti del contribuente" (Legge n° 212/2000) ha sicuramente segnato lo spartiacque tra l'era della supremazia amministrativa e quella della pariordinazione tra i due soggetti dell'obbligazione tributaria.

In particolare le disposizioni della legge in parola, in attuazione degli artt. 3, 23,

53, 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali.

Eventuali norme in materia tributaria possono essere introdotte soltanto:

- nei casi eccezionali;
- con legge ordinaria;
- qualificando come dati le disposizioni di interpretazione autentica.

L'individuazione di un tale valore normativo dei principi espressi o direttamente desumibili dal testo dello Statuto comporta di conseguenza una funzione di orientamento ermeneutico degli stessi, tale per cui il dubbio interpretativo o applicativo sul significato, o sulla portata di qualsiasi disposizione tributaria, deve essere risolto dall'interprete nel senso più conforme ai principi statutari.

Inoltre, proprio in relazione alla tutela del legittimo affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze nn° 525/2000 e 416/99), ha inteso questo principio quale elemento essenziale del diritto, quale limite alla efficacia retroattiva delle leggi interpretative in base all'art. 3 comma 1 della Costituzione, sub specie del rispetto del canone della ragionevolezza.

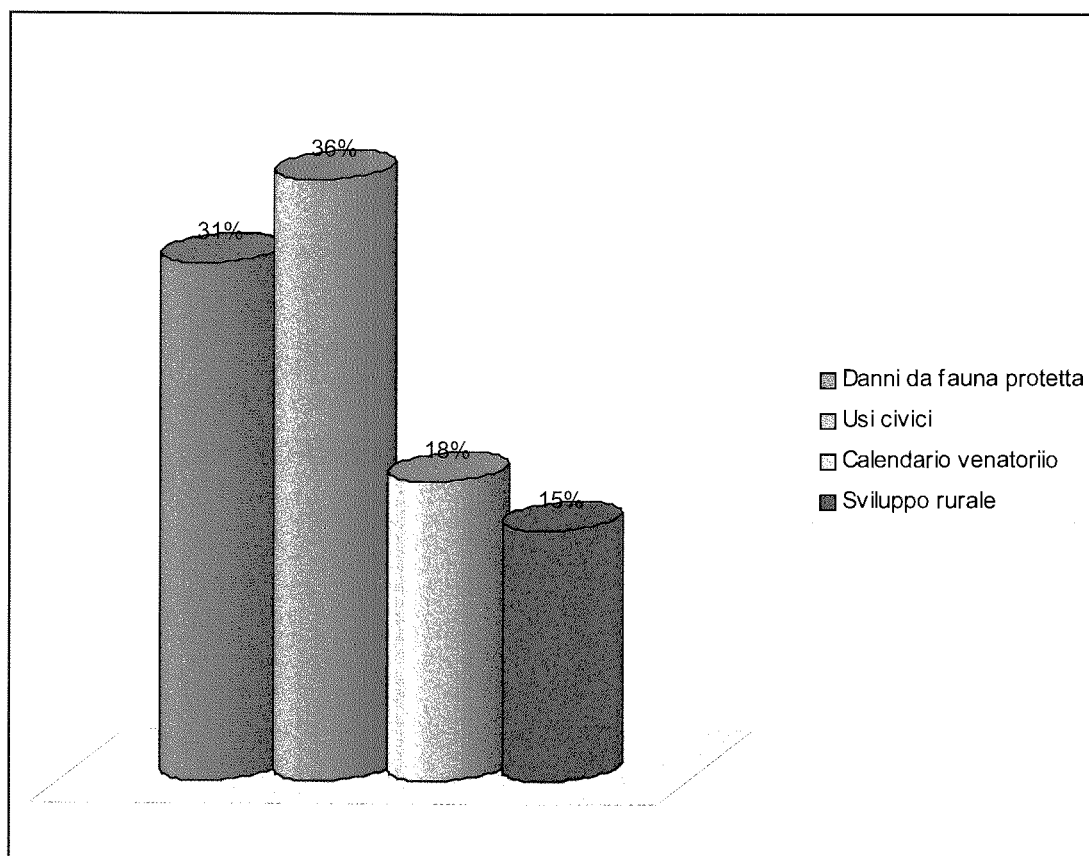
Pertanto, se un tale principio rappresenta un limite all'operato del legislatore, a fortiori deve essere applicato, sia dall'Amministrazione finanziaria che dagli interpreti in tutti i rapporti tributari anche se sorti prima dell'entrata in vigore della L. n° 212/2000.

A ciò deve aggiungersi che la Corte di Giustizia Europea, nonché numerose sentenze del Consiglio di Stato, hanno affermato che il diritto di ogni Ente alla revoca di un atto amministrativo favorevole incontra un limite nella necessità di rispettare il legittimo affidamento del destinatario dell'atto.

Le argomentazioni esposte dal Difensore civico regionale venivano accolte dal competente ufficio della Giunta Regionale che al riguardo provvedeva allo sgravio

della cartella di pagamento emessa a carico dell'esponente e relativa alla tassa automobilistica per l'anno 1999.

8.2. AGRICOLTURA E CONSORZI DI BONIFICA



Gli usi civici hanno caratterizzato la materia dell'agricoltura, oltre a svariate richieste di intervento per incidenti causati dalla fauna selvatica.

8.2.1. Risarcimento danni provocati a persone e cose dalla fauna selvatica

Con l'abrogazione della L.r. 12 febbraio 2005, n° 8 che, nel prevedere all'art. 1, comma 2, la responsabilità della Regione a provvedere al risarcimento dei danni per incidenti stradali provocati a veicoli e a persone dalla fauna selvatica, aveva individuato nelle Amministrazioni provinciali gli Enti delegati alla istruttoria e alla liquidazione delle istanze di risarcimento dei danni di cui sopra, si è tornati in una fase di scarsa chiarezza stante gli incerti ambiti di competenza tra gli Enti preposti alla gestione, alla tutela e al controllo della fauna selvatica.

La questione, già ampiamente dibattuta negli anni scorsi, si sta riproponendo in seguito al verificarsi di svariati incidenti stradali causati dall'attraversamento di cinghiali o altri animali selvatici, per i quali gli interessati non riescono ad ottenere il risarcimento dei danni, in quanto gli Enti interessati eccepiscono la loro estraneità ad ogni forma di responsabilità civilistica.

Infatti, mentre con le leggi regionali n° 10 del 24 giugno 2006 e n° 10 del 28 gennaio 2004 la Regione aveva delegato alle Province le funzioni risarcitorie relative ai danni provocati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e alla zootecnia, nulla allo stato attuale è previsto per il ristoro dei danni per incidenti stradali provocati a veicoli e a persone dalla stessa fauna selvatica.

Va da sé che in questo clima di incertezze, è inevitabile il ricorso da parte dei cittadini alla via giudiziaria al fine di far valere le proprie pretese, con l'inevitabile insorgenza di contenziosi e la chiamata in causa della Regione, la quale, fin quando non renderà esplicita l'attribuzione alle Province dei compiti relativi ai risarcimenti per responsabilità "aquiliana" (ex art. 2043 c.c.), difficilmente riuscirà a chiamarsi fuori da ogni responsabilità.

Al riguardo, il Difensore civico regionale ha richiamato l'attenzione del Presidente

della Giunta Regionale e dell'Assessore Regionale alle Risorse Agricole per una urgente ed opportuno un intervento legislativo in materia.

La Struttura regionale di supporto Gabinetto della Presidenza ha inviato alla Direzione Regionale Agricoltura la nota del Difensore civico evidenziando l'improcrastinabilità di un intervento normativo idoneo a superare le denunciate lacune legislative, anche attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale, per il quale la stessa struttura ha assicurato la propria fattiva collaborazione.

8.2.2. Canone usi civici: il Difensore civico si pronuncia sulla legittimità delle richieste di pagamento dei canoni

Diverse sono state le richieste di intervento pervenute all'Ufficio con le quali i cittadini hanno chiesto al Difensore civico di esprimersi sulle legittimità delle richieste di pagamento del canone o dell'affrancazione da parte dei Comuni sui terreni talvolta acquistati con atti di compravendita tra privati, senza alcun vincolo e solo successivamente risultati invece appartenenti al demanio comunale.

La L.r. n° 25 del 3 marzo 1988 sancisce che sono considerate terre civiche:

1. quelle assegnate in proprietà collettiva alla generalità dei cittadini abitanti nel territorio di un Comune o di una frazione;
2. quelle in liquidazione di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento;
3. quelle possedute dai Comuni, frazioni, università oppure soggette all'esercizio degli usi civici;
4. quelle derivanti da: scioglimento della promiscuità di cui all'art. 8 della L. n° 1776 del 1927; permutata con altre terre civiche; conciliazioni nelle materie regolate dalla stessa legge; scioglimento di associazioni agrarie;

acquisto di terre ai sensi dell'art. 22 della stessa legge e dell'art. 9 L. n° 1102/1971; operazioni e provvedimenti di liquidazione o costituzione di usi civici comunque avvenuti.

Successivamente è stata emanata la L.r. n° 68/1999 che precisa la procedura per la determinazione dei valori dei suoli gravati da terreni di uso civico e per le utilizzazioni particolari delle terre civiche.

L'art. 3 della legge in parola prevede che le Amministrazioni comunali, per le quali risultino emanati provvedimenti di legittimazione, quotizzazione e conciliazione con imposizione di canone, sono tenute, ove ciò non avvenga, a ripristinare ed esigere il pagamento dei canoni adeguati secondo le procedure fissate dal precedente art. 2.

Inoltre, qualora i Comuni non provvedessero a tale adeguamento, la Giunta Regionale, su proposta del Settore Agricoltura, può nominare un commissario ad acta.

Sulla base della normativa vigente, si riteneva che le richieste fatte dalle Amministrazioni locali, relative ai canoni o in alternativa all'affrancazione, fossero legittime, in quanto il vincolo di uso civico è inalienabile e non usucapibile.

8.2.3. Opposizione alle verifiche demaniali sugli Usi Civici: eccessivi ritardi della Regione nel definire i ricorsi

Numerosi cittadini di un Comune dell'Aquilano segnalavano al Difensore civico il ritardo da parte della stessa Amministrazione comunale e del Servizio Agricoltura della Regione a pronunciarsi sui ricorsi presentati dagli stessi avverso gli avvisi di deposito delle verifiche demaniali inviati ai sensi della L.r. n° 68/1999 e del R.D. n° 332/1928.

L'Amministrazione aveva proceduto ad inviare gli avvisi sulla base di una verifica demaniale eseguita sulla scorta di documentazione antica conservata dal Comune, nonché dalla consultazione del Catasto Onciario del Grande Archivio di

Napoli (1742/1753).

Contro le risultanze della verifica demaniale effettuata dal Comune, molti dei cittadini ai quali erano stati recapitati gli avvisi con la richiesta dei pagamenti dei canoni, o in alternativa di provvedere all'affrancazione, avevano proposto opposizione denunciando sostanzialmente che la giurisprudenza più recente, pur riconoscendo che il Catasto Onciario offre notevoli garanzie di esattezza e di serietà rispetto ai catasti precedenti, ha tuttavia escluso che esso fornisca prove di assoluta attendibilità, concludendo perciò che le iscrizioni nel libro onciario, soltanto insieme ad altri elementi di prova, possano concorrere alla dimostrazione sia dell'antico possesso, sia delle vendite e dell'estensione dei beni venduti.

Pertanto nessuna prova certa poteva essere concessa alle risultanze del "Catasto Onciario 1742-1753", se non fosse stata supportata da altri elementi di prova naturalmente dimostrabili.

Poiché dal deposito dei ricorsi era passato un certo lasso di tempo, i cittadini, non avendo avuto alcun riscontro, avevano interessato lo Scrivente per sollecitare il competente Servizio Agricoltura della Giunta Regionale a pronunciarsi in merito.

L'Ufficio al riguardo invitava la Direzione Agricoltura a verificare la sussistenza dei presupposti giuridici della richiesta avanzata dal Comune riguardo al canone demaniale degli usi civici, anche sulla base delle controdeduzioni fornite dai ricorrenti, fornendo agli stessi le dovute risposte.

8.2.4. Calendario Venatorio Regionale 2006/2007 – Preclusa la caccia al cinghiale in forma individuale

Alcuni cittadini si rivolgevano all'Ufficio per segnalare una serie di obiezioni in merito al Calendario venatorio regionale 2006 - 2007 che aveva previsto come unico

metodo utilizzabile per la caccia al cinghiale quello della battuta, escludendo per tale tipo di caccia quello in forma individuale.

In effetti la Regione con la norma regolamentare contenuta nel Calendario Venatorio aveva precisato che, al fine di garantire la pubblica incolumità e la razionalizzazione del prelievo venatorio, la caccia al cinghiale doveva essere di norma praticata con il solo metodo della battuta con squadre di almeno 15 cacciatori.

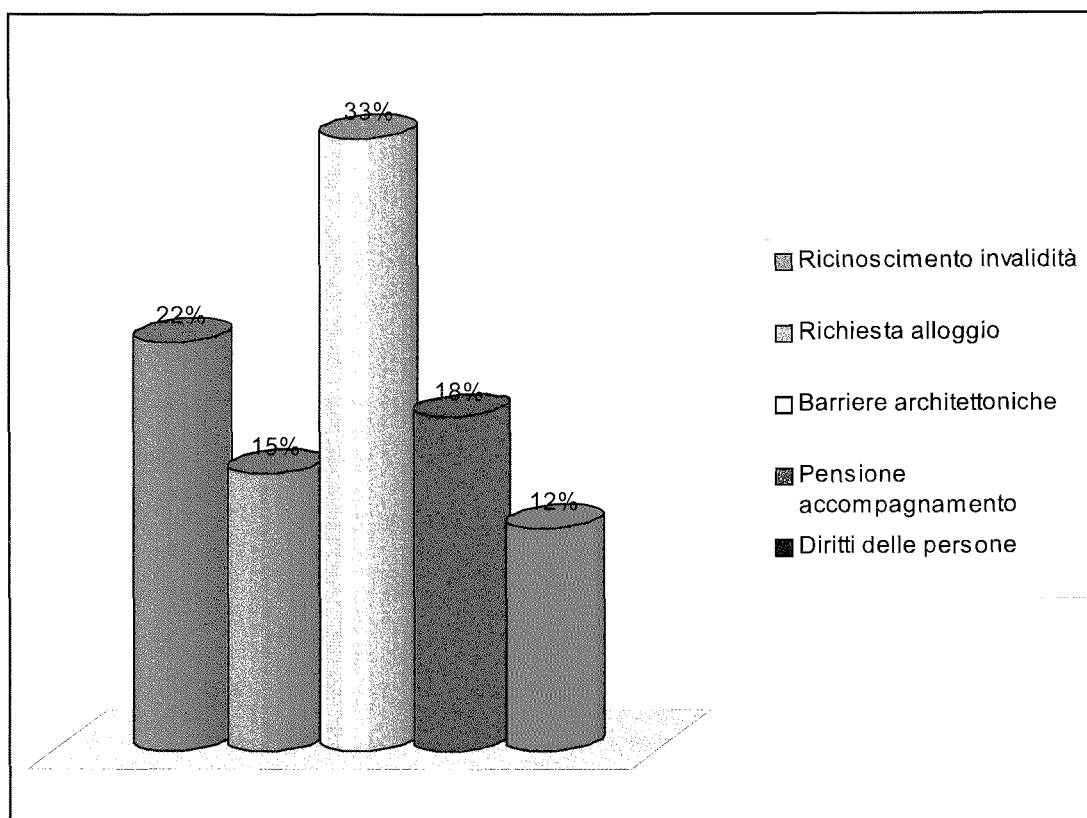
Ciò che veniva contestato dai ricorrenti era soprattutto il fatto che nei comprensori con scarsa densità demografica esistevano concrete difficoltà oggettive per la formazione di squadre con almeno 15 componenti.

Tale situazione, secondo gli interessati, privilegiando solo coloro che praticavano la caccia in battuta, appariva anche iniqua rispetto agli importi versati annualmente per il rinnovo della licenza di caccia, fissati, tra l'altro, in pari misura per tutti i cacciatori senza alcuna distinzione, non essendo prevista una differenziazione per specifico prelievo venatorio.

Al riguardo, lo Scrivente faceva tuttavia presente che la Regione aveva comunque previsto la competenza delle Province ad individuare, a seconda delle caratteristiche del proprio territorio, delle zone in cui poter praticare la caccia al cinghiale anche con il metodo individuale.

Poiché le richieste di intervento provenivano soprattutto dalla Provincia di Chieti, il Difensore civico interpellava al riguardo la stessa Amministrazione provinciale che con delibera di Giunta provvedeva a differenziare il territorio degli Ambiti Territoriale di Caccia Provinciali per consentire la caccia al cinghiale sia con il metodo della battuta, sia in forma individuale.

8.3. ASSISTENZA SOCIALE



Persistono in tale materia i problemi legati alla mancata eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici nonché le difficoltà che i cittadini, sempre più spesso, incontrano nel riconoscimento delle invalidità.

8.3.1. Difficoltà relative al riconoscimento della cittadinanza italiana di un emigrante

Si rivolgeva all'Ufficio del Difensore civico regionale dell'Abruzzo un cittadino, nativo di un paese abruzzese, emigrato all'estero e desideroso di rientrare in Italia, che dichiarava di aver richiesto - da oltre quattro anni - la cancellazione dall'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) per ottenere l'iscrizione all'anagrafe dei residenti.

La richiesta non aveva ottenuto alcun riscontro.

Alla delusione per la mancata risposta da parte del Comune, si aggiungeva per il cittadino l'amarezza di aver ricevuto disposizioni da parte della Questura per il rinnovo del permesso di soggiorno; veniva quindi considerato dallo Stato Italiano alla stregua di un semplice turista straniero, e non già di un emigrante tornato in Patria.

Il Difensore civico provvedeva a richiedere notizie al Responsabile del Servizio Demografico del Comune interessato, sottolineando il fatto che la L. n° 1228/54 prevede che "è fatto obbligo ad ognuno di chiedere l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale" e che "l'assenza temporanea dal Comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza"; di converso l'art. 4 della L. n° 470/88 dispone che "la cancellazione dalle anagrafi degli italiani residenti all'estero viene effettuata: a) per iscrizione all'anagrafe della popolazione residente a seguito di trasferimento dall'estero.....".

A tale richiesta il Comune interessato rispondeva formulando una serie di obiezioni volte a giustificare il mancato rilascio della cittadinanza, tra le quali il fatto che l'interessato - per richiedere tale iscrizione - aveva presentato il passaporto rilasciato dal Paese straniero, che lo stesso risultava in possesso di un permesso di

soggiorno di durata inferiore all'anno e che da informazioni assunte risultava che il cittadino fosse stabilmente residente nel Paese estero.

Il Difensore civico forniva una serie di controdeduzioni, di seguito specificate:

1. intanto il Comune nelle proprie note non evidenziava la data certa in cui il cittadino aveva fatto richiesta di cittadinanza, e ciò in palese inosservanza delle disposizioni di cui agli artt. 13, c. 2; 14 e 17 del D.P.R. n. 2223/89, in quanto, non indicando la data precisa di raccolta della dichiarazione, non si può stabilire con certezza la decorrenza dei termini per i prescritti adempimenti, o per l'adozione di eventuali provvedimenti negativi, ovviamente impugnabili;
2. il Comune, chiedendo al cittadino di "esibire il permesso di soggiorno di durata inferiore ad un anno", faceva riferimento all'art. 14, comma 2 del D.P.R. n° 223/89, che risultava abrogato dall'art. 13 del D.L. n° 416/89, convertito nella L. n° 39/90;
3. il cittadino - risultante nato in Italia, iscritto all'AIRE ed in possesso di tessera elettorale - aveva presentato un passaporto in data 16.01.2002 (cioè successivamente alla legge n° 91/92, che, all'art. 11, conferma che "il cittadino che possiede una cittadinanza straniera conserva quella italiana") non doveva quindi essere considerato uno straniero che chiede di essere iscritto nel registro della popolazione italiana, ma un italiano che, rientrando dall'estero, vuole essere iscritto tra la popolazione residente, secondo le disposizioni di legge in materia;
4. le dichiarazioni del cittadino non sarebbero state raccolte dal Comune sugli appositi modelli e non sarebbe stata rilasciata ricevuta, impedendo di fatto all'interessato l'eventuale ricorso gerarchico al Prefetto;
5. mancando un formale provvedimento di non accoglimento della richiesta, la stessa poteva considerarsi definita ed accolta.

Di conseguenza il Difensore civico invitava il Comune a voler riconsiderare la

richiesta di accoglimento, alla luce della normativa sopra citata e sottolineando il fatto che ci si trovava di fronte ad un cittadino emigrante all'estero, desideroso di tornare in Patria, che per questo rischiava di subire un'ingiusta lesione nella sfera dei propri diritti personali.

A seguito di ulteriore corrispondenza, il Comune rivedeva la propria posizione, assicurando che gli Uffici competenti avrebbero posto in essere ogni intervento utile a consentire un benevolo e tempestivo accoglimento della richiesta del cittadino.

Dopo circa un mese, al cittadino veniva concessa la cittadinanza italiana.

8.3.2. Assegnazione parcheggio per portatori di handicap: i Comuni sono tenuti a predisporre zone riservate

L'Ufficio è intervenuto numerose volte nell'arco dell'anno nei confronti di Amministrazioni comunali per la mancata individuazione e creazione da parte delle stesse di aree da destinare a parcheggio riservato a persone portatrici di handicap.

Le istanze pervenute hanno riguardato per lo più cittadini invalidi, che pur avendo ottenuto il contrassegno che li autorizza alla sosta delimitata negli appositi spazi destinati a parcheggio per invalidi, segnalavano in particolare la mancanza degli stessi.

Al riguardo l'art. 188 del Codice della Strada (D.Lgs. n° 285/1992 sue modifiche ed integrazioni), prescrive che per la circolazione e la sosta dei veicoli al servizio delle persone invalide, gli Enti proprietari della strada sono tenuti ad allestire e mantenere apposite strutture, nonché la segnaletica necessaria per consentire ed agevolare la mobilità di esse.

In merito a tale problematica il Difensore civico è intervenuto sensibilizzando le Amministrazioni locali interessate affinché le stesse provvedessero alla realizzazione di un adeguato numero di parcheggi riservati alle persone diversamente abili, così come previsto dalla legislazione in materia.

L'azione intrapresa dal Difensore civico nei confronti delle Amministrazioni locali interessate è stata tra l'altro dettata, oltre che dalla necessità di uniformare l'applicazione delle disposizioni normative in materia, anche dalla esigenza di sensibilizzare l'opinione pubblica e gli Enti stessi al pieno rispetto dei diritti e soprattutto delle esigenze di cittadini disabili.

8.3.3. Ingiusta la sospensione dell'indennità di accompagnamento

Ad un cittadino l'INPS aveva provveduto, a seguito di ricalcolo della pensione d'invalidità civile, a sospendere il pagamento dell'intera prestazione compresa quella relativa all'indennità di accompagnamento.

L'Ufficio ha fatto presente al riguardo che l'indennità sopradetta, prevista dalla L. n° 18 dell'11 febbraio 1980, è la provvidenza economica riconosciuta dallo Stato, in attuazione dei principi sanciti dall'art. 38 della Costituzione, a favore di cittadini la cui situazione di invalidità, per minorazioni o menomazioni fisiche o psichiche sia tale per cui necessitano di un'assistenza continua, in particolare perché non sono in grado di compiere autonomamente gli atti quotidiani della vita.

La medesima provvidenza, come affermato dalla giurisprudenza della Suprema Corte, ha natura di contributo forfettario per il rimborso delle spese conseguenti al fatto oggettivo della situazione di invalidità e non è, pertanto, assimilabile ad alcuna forma di reddito; conseguentemente è esente da imposte, è a totale carico dello Stato ed è dovuto per il solo titolo della minorazione.

Inoltre, il Difensore civico ha ricordato che la circolare INPS n° 31 del 2 marzo 2006, recante direttive sul sistema di controllo delle prestazioni indebite, precisa che in ogni caso non possono essere oggetto di trattenute le somme dovute a titolo di assegni al nucleo familiare, pensione o assegno sociale e i trattamenti di invalidità se

non per somme erogate per titolo di prestazione identico a quello per il quale deve essere operata le compensazione.

8.3.4. Per le prestazioni sociali agevolate devono essere richiesti soltanto i dati dell'interessato

Il Coordinamento Sanità e Assistenza tra i movimenti di base segnalava allo Scrivente che l'INPS, ai fini del riconoscimento di prestazioni sociali agevolate a persone con handicap grave e a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti, avrebbe richiesto dati personali relativi alla situazione economica non solo degli interessati, ma anche dei componenti il loro nucleo familiare.

Con riferimento alle sopradette prestazioni sociali agevolate la normativa di settore demanda ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle informazioni da dichiarare, in modo da individuare la situazione economica del solo assistito, favorendo la sua permanenza presso il nucleo familiare di appartenenza (art. 3, comma 2 ter D.Lgs. 109/1998).

Al riguardo è intervenuto anche il Garante per la Protezione dei dati personali che ha ribadito che pur in mancanza dell'emanazione del decreto attuativo in parola, il trattamento dei dati personali, al fine del riconoscimento di prestazioni sociali agevolate, deve avvenire in conformità ai principi dettati dal Decreto legislativo soprannominato oltre che dalle disposizioni in materia di protezioni dei dati personali (D.Lgs. n° 196/2003), vale a dire nel rispetto dei canoni di indisponibilità, pertinenza e non eccedenza dei dati raccolti rispetto alle finalità perseguite.

La Direzione Regionale INPS investita della problematica, provvedeva a fornire le seguenti precisazioni in merito ai vari tipi di prestazioni da erogare a favore delle persone con handicap permanente grave ed ai soggetti ultrasessantacinquenni non

autosufficienti:

1. prestazioni per le quali i redditi personali e del coniuge sono ininfluenti, quali le indennità di accompagnamento di varie tipologie;
2. prestazioni per le quali rileva il solo reddito personale: assegno di invalidità, pensione di invalidità, indennità di frequenza;
3. prestazioni c.d. "aggiuntive" per le quali rilevano anche i redditi del coniuge: maggiorazione e aumento sociale, aumento al milione, aumento della pensione sociale e dell'assegno sociale.

Solo nel caso in cui i soggetti siano beneficiari di queste ultime prestazioni, al fine di verificarne il diritto a garantire loro la continuità dell'erogazione, vengono richiesti anche i redditi del coniuge.

I soggetti in argomento possono inoltre essere beneficiari di altre prestazioni (pensioni ai superstiti, pensioni integrate al trattamento minimo, trattamenti di famiglia), per le quali vengono richiesti i redditi secondo le disposizioni vigenti per le generalità dei pensionati.

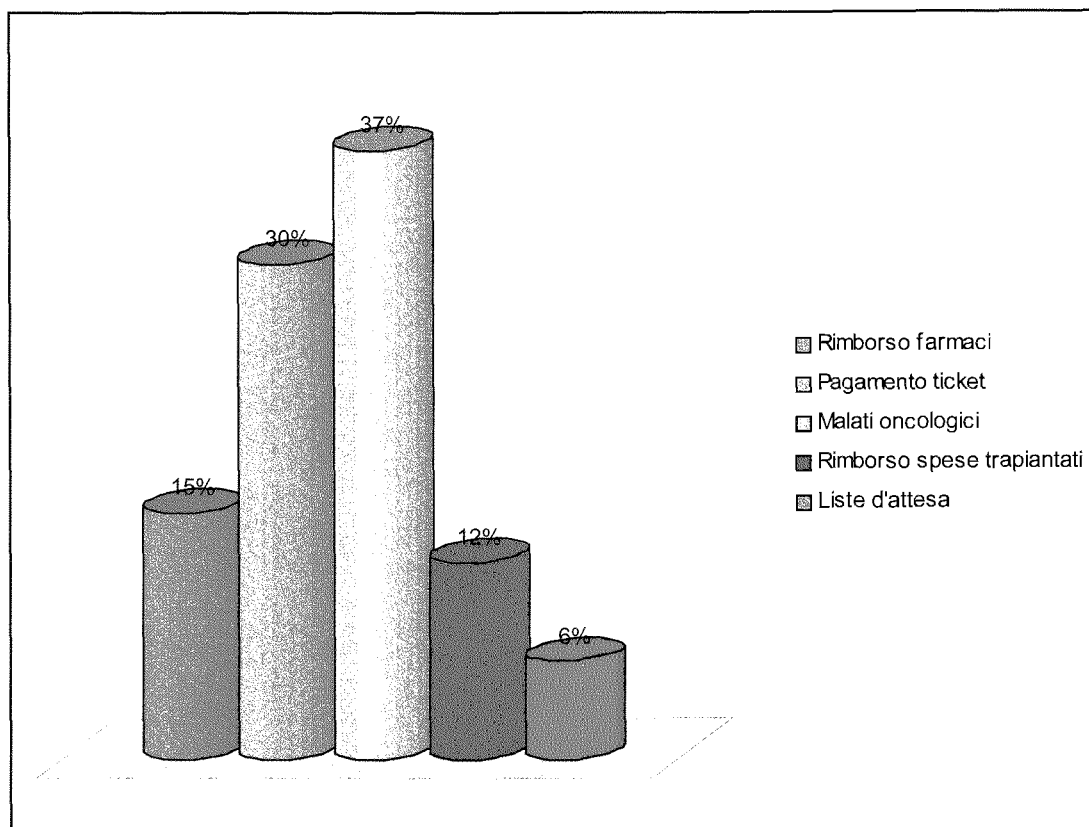
I redditi dei figli minori o invalidi sono richiesti solo nel caso in cui al nucleo familiare vengano attribuiti trattamenti di famiglia.

In nessun caso vengono chiesti redditi di altri familiari.

Nei casi in cui invece i soggetti soprannominati debbano presentare la dichiarazione ISE per la determinazione dell'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE), ai sensi della L. 27 dicembre 1997 n° 449 e relativi provvedimenti attuativi, devono dichiarare sia la situazione reddituale che patrimoniale, considerando congiuntamente anche la composizione del nucleo familiare cui lo stesso soggetto appartiene.

La norma impone l'utilizzo di tale indicatore ogni qualvolta si richiedono prestazioni o servizi sociali, assistenziali o servizi di pubblica utilità non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati, nella misura o nel prezzo, a determinate situazioni economiche.

8.4. ASSISTENZA SANITARIA



Il Difensore civico, anche per quest'anno, si è visto impegnato per garantire ai malati oncologici e ai trapiantati il rimborso delle spese sostenute fuori regione e il sussidio loro spettante

8.4.1. Il rimborso spese spetta anche a chi ha subito il trapianto di organo prima della L.R. n° 6/2000

Il Difensore civico regionale si è interessato nuovamente delle modalità applicative della L.r. n° 6/2000 che prevede l'estensione dei benefici di cui alla L.r. n° 29/98 (provvidenze a favore dei nefropatici) ai portatori di patologie oncologiche e ai pazienti trapiantati.

Questa volta l'Ufficio è intervenuto a seguito dell'esposto di una cittadina che denunciava il mancato riconoscimento del rimborso delle spese di viaggio per visite effettuate fuori regione, a seguito di trapianto di organo.

L'Azienda sanitaria di appartenenza non le aveva riconosciuto tale diritto, in quanto l'interessata aveva subito il trapianto prima dell'entrata in vigore della L.r. n° 6/2000.

Al riguardo il Difensore civico ha contestato all'Azienda la fondatezza e la ragionevolezza di una siffatta interpretazione e attuazione della normativa sopra citata, in quanto secondo lo Scrivente l'accesso al rimborso in parola deve essere riconosciuto a tutti coloro già in trattamento presso le strutture non insistenti nel territorio della Regione prima della L.r. n° 6/2000 e del suo regolamento di attuazione n° 1 del 18/04/2001 e ciò al fine di garantire il principio di continuità terapeutica.

Inoltre, da un'indagine conoscitiva effettuata dall'Ufficio nell'ambito di tutte le Aziende Sanitarie Abruzzesi, è emerso che in alcune delle stesse Aziende viene normalmente riconosciuto il rimborso delle spese di viaggio anche a chi ha effettuato il trapianto di organo antecedentemente alla entrata in vigore della legge regionale sopra menzionata, con la conseguenza di creare una disparità di trattamento.

L'opinione espressa dal Difensore civico regionale è stata accolta favorevolmente dalla Direzione Sanità della Giunta Regionale che, con nota del 17 maggio u.s., indirizzata a tutti i Direttori Generali delle Aziende USL della Regione, ha stabilito che anche ai suddetti utenti va riconosciuto il diritto al rimborso spese, così come stabilito per i malati oncologici al comma 5 dell'art. 1 del regolamento (di attuazione della L.r. n° 6/2000) n. 1 del 18.04.01, concernente l'estensione dei provvedimenti di cui alla L.r. n° 29/98 ai portatori di patologie oncologiche e ai pazienti trapiantati.

8.4.2. Sussidio malati oncologici: il Difensore civico interviene sulla scarsità delle informazioni fornite dalla AASSLL

Il Difensore civico regionale, con nota del 10 febbraio 2006, ha invitato tutte le Aziende Sanitarie Abruzzesi a voler assumere ogni utile iniziativa al fine di risolvere il problema relativo alla scarsa informazione sulle formalità per la richiesta del sussidio cui ha diritto il cittadino affetto da patologie oncologiche, come tra l'altro stabilito dalle LL.rr. n° 6/2000 e n° 29/1998.

Numerose sono state le istanze pervenute al Difensore civico che sollecitavano un intervento dell'Ufficio presso ciascun presidio ospedaliero, in quanto molto spesso l'inadeguata pubblicità delle modalità per la presentazione delle domande per ottenere il sussidio medesimo, ha comportato addirittura la perdita del beneficio in parola.

Infatti, come definito dal regolamento di attuazione n° 2/2000 della L.r. n° 6/2000 – concernente l'estensione dei provvedimenti di cui alla L.r. n° 29/98 ai portatori di patologie oncologiche e ai pazienti trapiantati – le domande, corredate dalle prescritte certificazioni, intese ad ottenere i sussidi e i rimborsi di cui al regolamento "de quo", devono essere presentate dagli interessati alle Aziende USL di appartenenza su appositi moduli approntati dalle Aziende stesse entro e non oltre il

31/12 di ogni anno.

Pertanto, trattandosi di “termini perentori”, è di estrema importanza che tutti gli interessati possano essere messi in condizione di avere tale informativa.

Il Difensore civico, sottolineando tra l’altro gli aspetti altamente sociali ed umani che coinvolgono tutti i cittadini affetti da patologie oncologiche quali soggetti bisognosi di ogni forma di tutela, ha esortato tutte le Direzioni Generali delle Aziende Sanitarie a voler assumere ogni provvedimento o direttiva utile al riguardo.

8.4.3. Esenzione ticket: spetta anche a chi è disoccupato da lavoro autonomo

Numerosi sono stati i chiarimenti forniti ai cittadini in merito alle esenzioni ticket sanitari.

Secondo la legislazione vigente i soggetti che sono esonerati dal pagamento delle quote di partecipazione delle spese (ticket) per prestazioni sanitarie si differenziano in tre categorie principali:

1. soggetti esonerati per età e reddito;
2. soggetti esonerati per patologia o invalidità;
3. si aggiungono a queste categorie i soggetti esonerati, limitatamente ad alcune prestazioni, a fronte di condizioni di interesse sociale (gravidanza, promozione della donazione di sangue, organi, tessuti, ecc. ...) nell’ambito di alcuni programmi organizzati di diagnosi precoce o prevenzione collettiva (screening, ecc.).

Nell’ambito delle esenzioni per motivi di età e reddito sono ricompresi i bambini di età inferiore a 6 anni ed anziani di età superiore a 65 anni con reddito del nucleo familiare fino a € 36.151,68; i titolari di pensione sociale o assegni sociali e i

loro familiari a carico; i titolari di pensione al minimo di età superiore a 60 anni e loro familiari a carico, purché appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo inferiore a € 8'263,21, incrementato fino a € 11'362,05 in presenza del coniuge ed in ragione di ulteriori € 516,46 per ogni figlio a carico; disoccupato e loro familiari a carico appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo inferiore a € 8'263,21, incrementato fino ad € 11'362,05 in presenza del coniuge ed in ragione di ulteriori € 516,46 per ogni figlio a carico.

Rispetto a quest'ultima categoria di esenzione è stato segnalato il caso di un cittadino, nei confronti del quale l'Azienda sanitaria di appartenenza aveva rifiutato la presentazione dell'autodichiarazione relativa al reddito per l'esenzione, in quanto disoccupato da attività autonoma commerciale.

Sulla questione dell'autodichiarazione si è fatto presente innanzitutto che l'ASL ha l'obbligo di accettare tale documento, visto che la normativa vigente dispone che le esenzioni connesse ai livelli di reddito operano esclusivamente su dichiarazione dell'interessato, o di un suo familiare, da apporre sul retro della ricetta.

Tra l'altro la firma di chi si trova in determinate circostanze ha il valore di autocertificazione, rilasciata ai sensi del DPR n° 445/2000, nella consapevolezza della responsabilità penale per false dichiarazioni, la falsità negli atti o l'uso di atti falsi.

Per quanto concerne invece il diritto dell'esenzione, sussiste purtroppo una discutibile Circolare della Sanità del 17/01/1996, che, interpretando alla lettera e in senso restrittivo l'art. 2, comma 15 della L. n° 549/95, ha ritenuto che l'esenzione stessa spetta solo a coloro che hanno perduto un precedente lavoro alle dipendenze, escludendo quindi sia i disoccupati per cessazione di lavoro autonomo, sia le persone in cerca di prima occupazione (anche se con la medesima situazione reddituale).

La Direzione Sanità, Servizio Assistenza Distrettuale della Giunta Regionale, alla quale è stato sottoposto il caso, ha ritenuto superata la circolare predetta, tant'è che all'inizio dell'anno 2006 ha diramato a tutti i direttori generali delle Aziende

Sanitarie Abruzzesi una nuova circolare, riguardante l'esenzione del ticket sanitario per motivi di reddito, nella quale non si fa alcuna distinzione tra il disoccupato da lavoro dipendente e quello da lavoro autonomo.

8.4.4. Il Difensore civico interviene sulle confuse informazioni relative ai farmaci non commercializzati in Italia

Sulla questione diverse sono state le richieste di intervento da parte di cittadini che, affetti da particolari patologie, avevano riscontrato difficoltà a reperire determinati farmaci prescritti e non sostituibili in quanto non commercializzati in Italia.

Al riguardo, è stato precisato, che qualora il medico curante ritenga opportuno sottoporre un proprio assistito al trattamento terapeutico con un medicinale, regolarmente autorizzato in un Paese estero, ma non autorizzato all'immissione in commercio in Italia, è tenuto ad inviare al Ministero della Sanità una serie di documenti ai fini dell'importazione in Italia del medicinale medesimo.

La documentazione sopradetta deve fare riferimento in particolare alle caratteristiche del farmaco, alla ditta produttrice estera, nonché alle esigenze particolari che giustificano il ricorso al medicinale stesso non autorizzato, in mancanza di valida alternativa terapeutica.

L'onere per la spesa per l'acquisto dei medicinali in parola non deve essere imputato ai fondi attribuiti dallo Stato alle Regioni e Province autonome per l'assistenza farmaceutica, tranne nel caso in cui l'acquisto medesimo venga richiesto da una struttura ospedaliera per l'impiego in ambito ospedaliero.

In quest'ultimo caso, l'azienda ospedaliera potrà far gravare la relativa spesa nel proprio bilancio al pari dei farmaci in commercio in Italia e degli altri beni necessari per lo svolgimento delle prestazioni di assistenza sanitaria – così come previsto dalla

norma di dettaglio contenuta nel Decreto del Ministro della Sanità dell'11 febbraio 1997.

In tutti i casi segnalati, l'Ufficio ha sottolineato il problema delle informazioni spesso confuse e contraddittorie che vengono date all'utente, sensibilizzando al riguardo gli operatori sanitari affinché, quando prescrivono un farmaco non erogato a carico del Servizio Sanitario, informino correttamente l'utenza sulle vie da seguire per la reperibilità dei farmaci esteri.

8.4.5. Scongiurata la disdetta del servizio ticket presso le farmacie

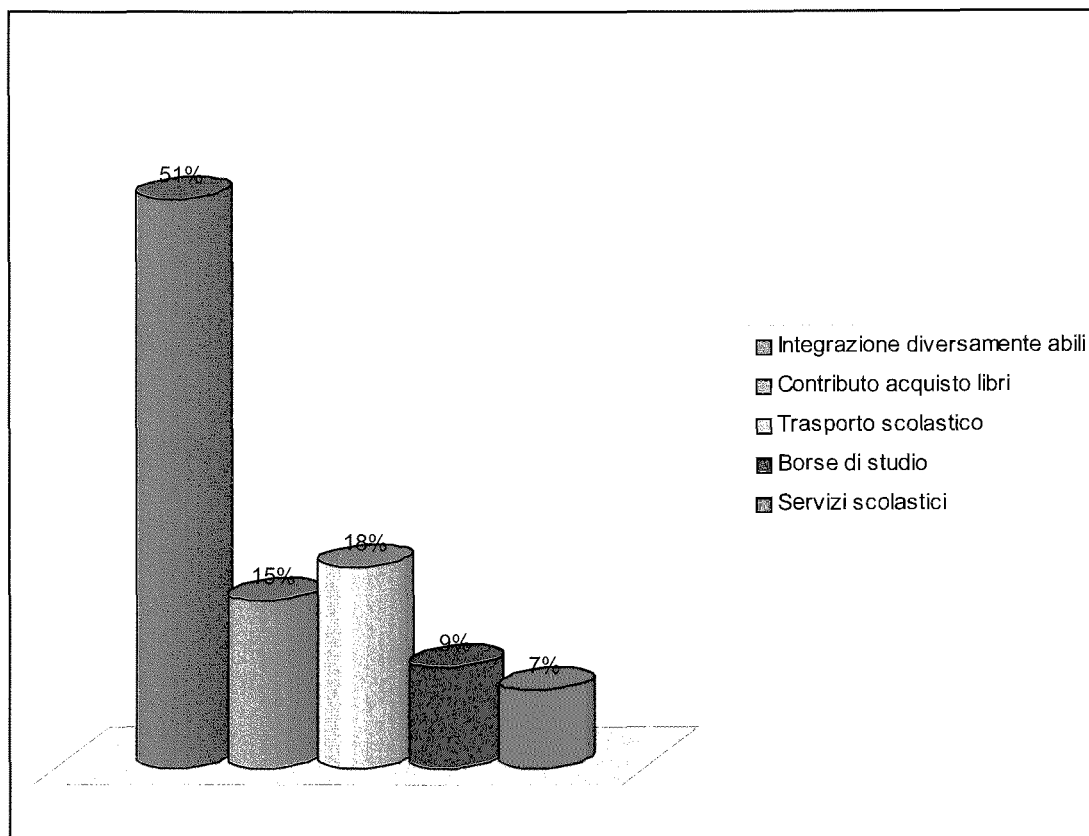
A seguito di numerosi contatti avuti attraverso il numero verde da parte di cittadini che segnalavano la sospensione del servizio ticket presso le farmacie del capoluogo, l'Ufficio ha deciso di intervenire prendendo contatti con i vertici dell'Azienda Sanitaria Locale.

Il servizio in questione riguardava la possibilità di pagare i ticket e di prenotare visite specialistiche ed esami, senza alcuna spesa accessoria per l'utente.

Le farmacie, a causa dei mancati accordi con l'Azienda Sanitaria, in merito all'onere che ricade sulle stesse e per la mancata fornitura da parte della ASL dei moduli di autorizzazione che consentono di effettuare il servizio, come previsto dalle nuove disposizioni di legge sulla privacy, avevano momentaneamente sospeso il servizio ticket creando notevoli disagi agli utenti.

Il Difensore civico regionale è intervenuto presso la Direzione Sanitaria Generale e l'Assessore Regionale alla Sanità invitandoli a voler intraprendere ogni iniziativa utile al fine di scongiurare l'interruzione di questo servizio che agevola non poco i cittadini che, usufruendo di tale servizio, non sono costretti ad estenuanti file presso gli sportelli della ASL.

Grazie al decisivo intervento del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria coinvolta, il disagio segnalato è stato ovviato in quanto le Farmacie hanno revocato la sospensione del servizio.

8.5. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

Nell'ambito della materia del Diritto allo Studio l'Ufficio è intervenuto in particolar modo sulle questioni concernenti la carenza degli insegnanti di sostegno nell'ambito scolastico.

Altri interventi hanno riguardato le problematiche afferenti il trasporto scolastico, e dei servizi scolastici in genere.

8.5.1. L'integrazione dei diversamente abili nel sistema scolastico rappresenta il grado di civiltà di un Paese

Dopo numerose richieste da parte di genitori di bambini portatori di handicap, volte ad ottenere l'aumento delle ore di sostegno nelle scuole elementari e medie inferiori, il Difensore civico della Regione Abruzzo ha avviato una collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo, al fine di tentare di risolvere quantomeno le situazioni più difficili.

La legislazione nazionale in materia (L. n° 449 del 27/12/1997, art. 40 comma 3) prevede che ogni insegnante di sostegno abbia un numero complessivo di 138 alunni e che l'alunno diversamente abile sia inserito in una classe che non superi le venti unità.

Le norme in parola, inoltre, consentono anche di valutare il tipo di handicap e in base a quello, di giudicare se:

1. si possano inserire più di un disabile in una classe;
2. l'insegnante debba essere unica;
3. l'insegnante possa avere più alunni portatori di handicap da seguire.

La possibilità di vagliare caso per caso contribuisce ad alleviare il disagio; è ciò che lo Scrivente ha tentato di fare sollecitando l'Ufficio Scolastico regionale per l'Abruzzo ad avere cura di soddisfare al massimo le richieste delle scuole e delle famiglie, con senso di responsabilità ed ogni dovuta attenzione, precisando che l'alunno diversamente abile ha diritto al sostegno nella misura massima consentita dalla legge, al fine di non comprimere il diritto fondamentale all'educazione ed all'inserimento scolastico (come più volte precisato anche nei vari documenti del

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa).

Negli stessi scritti è stato infatti sottolineato come il principio dell'autonomia di vita dei diversamente abili presupponga la loro piena partecipazione alla vita sociale e il riconoscimento del loro diritto all'indipendenza, che prevede il pieno riconoscimento del diritto ad essere diverso.

Le medesime sollecitazioni sono state rivolte anche al Ministero dell'Istruzione, invitato a rivedere l'attuale criterio che prevede un insegnante di sostegno ogni 138 allievi, al fine di offrire maggiori opportunità agli alunni nel percorso di istruzione, sempre nella logica di un utilizzo razionale ed efficace delle risorse umane ed economiche.

Al riguardo si segnala che il Ministero, per garantire il diritto all'integrazione ed all'educazione scolastica dell'alunno diversamente abile, ha intenzione di creare un'anagrafe sanitaria degli aventi diritto - da istituire d'intesa con le Regioni ed il Sistema Sanitario Nazionale - che serva a definire gli organici necessari alle effettive richieste, assicurando in questo modo la continuità educativo-didattica per la piena realizzazione del progetto di vita e del successo formativo di tutti gli alunni in situazione di handicap.

8.5.2. Spetta all'Amministrazione comunale scegliere la Cooperativa che si occupa dei servizi scolastici

Il legale rappresentante di una cooperativa inviava all'Ufficio una nota con la quale chiedeva di verificare la legittimità di un atto deliberativo, adottato da un'Amministrazione comunale, attraverso il quale veniva affidato ad una cooperativa sociale la gestione dei servizi scolastici.

Riguardo alla citata delibera l'esponente avanzava una serie di rilievi in merito alla gestione del servizio, i quali avrebbero tratto fondamento da un Sentenza del

Consiglio di Stato (Sez. V, n° 5072, del 30/08/06) secondo cui, in sede di affidamento di un servizio sociale, qual è quello scolastico, non può derogarsi ai principi generali di trasparenza, economicità, efficacia e non discriminazione, con la conseguenza che l'affidamento stesso non può essere operato al di fuori di procedure concorrenziali.

In relazione alle menzionate osservazioni il Difensore civico riteneva opportuno richiedere ogni chiarimento utile al fine di verificare l'operato dell'Amministrazione stessa.

Dai chiarimenti forniti, nonché dalla disamina della normativa di settore, si è potuto riscontrare che gli Enti pubblici, compresi quelli economici e le società di capitali a partecipazione pubblica, possono stipulare convenzioni con cooperative sociali che svolgano attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, anche derogando alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione.

L'espressa possibilità prevista dal legislatore di derogare alla disciplina dei contratti della P.A. in senso lato, consente, in assenza di una disciplina a livello regionale, all'amministrazione comunale l'esercizio della più ampia discrezionalità nel fissare le modalità più opportune nella scelta della cooperativa da convenzionare, che può quindi essere individuata tenendo conto della presenza o meno sul territorio comunale di cooperative sociali di tipo B, idonee all'assunzione del servizio.

Altri parametri cui l'Ente deve fare riferimento per poter addivenire alla stipula della convenzione in parola sono:

1. iscrizione delle cooperative sociali nell'apposito albo regionale;
2. le attività da affidare devono riguardare forniture di beni e servizi diversi da quelli socio sanitari ed educativi;
3. le forniture non devono superare le soglie comunitarie di riferimento (controvalore in € 200.000,00).

E' altresì necessario che le convenzioni siano finalizzate a creare opportunità

di lavoro per le persone svantaggiate, che devono costituire almeno il 30% dei lavoratori appartenenti alla cooperativa alla quale si vuole affidare la gestione del servizio – attività.

Pertanto si è ritenuti che nel caso di specie la decisione assunta dall'Amministrazione comunale fosse conforme a tutti i principi sopradetti dettati dalla legge di riferimento n° 381/91.

Inoltre la stessa Amministrazione, conseguendo tra l'altro anche un consistente risparmio economico rispetto all'affidamento dato nel precedente anno scolastico, aveva osservato i criteri di buona amministrazione ed economicità previsti dalla Costituzione.

8.5.3. Il Difensore civico invita i Comuni a promuovere il diritto allo studio

Nel campo delle prestazioni sociali agevolate numerose sono state le richieste di intervento da parte di cittadini, che trovandosi in situazioni economiche disagiate, hanno interessato l'Ufficio per far sì che il Comune di residenza favorisse il diritto allo studio attraverso la fornitura di buoni per l'acquisto di testi scolastici.

La definizione di prestazioni sociali agevolate che si ritrova nella normativa è quella presente nell'art. 8 del D.Lgs. 31 marzo 1998 n° 109, secondo cui esse sono "prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche".

Stando alla lettera della disposizione legislativa, le prestazioni sociali agevolate devono essere quegli interventi di carattere sociale:

1. volti non alle generalità dei cittadini, ma specificatamente a particolari categorie di utenti (in questo senso si possono immaginare soprattutto le

- prestazioni socio – assistenziali);
2. rivolti alla generalità dei cittadini, ma che prevedono maggiorazione nella misura dell'erogazione (e in questo senso si possono immaginare quei servizi sociali in cui vi sono interventi integrativi collegati alla situazione di disagio economico del richiedente);
 3. rivolti alla generalità dei cittadini, ma che prevedono riduzioni del costo per i soggetti con basso reddito (e in questo senso si possono immaginare quei servizi sociali in cui vi è un'articolazione delle tariffe o delle quote compartecipate, connesse alla situazione economica del richiedente).

Al riguardo, il Difensore civico in tutti i casi segnalati ha invitato i Comuni ad intervenire per promuovere le condizioni per l'effettiva generalizzazione del diritto allo studio, in conformità ai principi della Costituzione, favorendo ad esempio l'erogazione gratuita dei libri di testo agli studenti appartenenti a nuclei familiari a basso reddito.

Inoltre, lo Scrivente ha sensibilizzato le Amministrazioni locali a far sì che tali possibilità siano garantite anche attraverso una adeguata pubblicizzazione dei criteri per l'assegnazione dei fondi, relativi alla fornitura dei buoni per l'acquisto dei libri ai soggetti aventi diritto, e che i criteri stessi siano più equi e razionali possibili.

8.5.4. Spetta alla scuola la regolamentazione del servizio di accoglienza degli alunni

Un Comune si è rivolto a questo Ufficio affinché si pronunciasse sulla controversia sorta con un Istituto scolastico, in merito alla competenza ad erogare il servizio di accoglienza e sorveglianza degli alunni, che fruiscono del trasporto scolastico, per il lasso di tempo che intercorre tra l'arrivo anticipato rispetto all'inizio o all'uscita posticipata e alla fine dell'attività scolastica.

Secondo la vigente legislazione, il servizio in questione, in quanto distinto dall'attività relativa al servizio comunale di trasporto scolastico, rientra nella competenza dell'istituto scolastico.

Tuttavia, avendo natura mista, allo svolgimento dello stesso può concorrere anche la competenza dell'Amministrazione comunale, nei limiti delle considerazioni di seguito esposte.

Il protocollo d'intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione, l'Anci e le organizzazioni sindacali in merito all'accoglienza e sorveglianza degli alunni, ha previsto che nelle scuole materne ed elementari, l'istituzione scolastica assicuri brevi periodi di accoglienza e sorveglianza degli alunni in arrivo anticipato e in uscita posticipata, rispetto all'orario dell'attività didattica.

Tale servizio è svolto previo accordo tra l'ente locale e la scuola che, nel proprio regolamento, ne definisce le relative modalità.

Perciò, posto l'indirizzo fissato nel protocollo d'intesa, solo convenzioni o accordi sottoscritti tra le parti interessate, in attuazione dello stesso, possono creare reciproci obblighi giuridici.

Fermo restando, quindi, quanto disposto dal protocollo d'intesa, va anche tenuto conto che, prima il Ccnl del 2001 del comparto scuola, poi l'art. 35, comma 3, della Legge n° 289/2002, hanno previsto espressamente l'attribuzione ai collaboratori scolastici dei compiti di accoglienza e sorveglianza degli alunni.

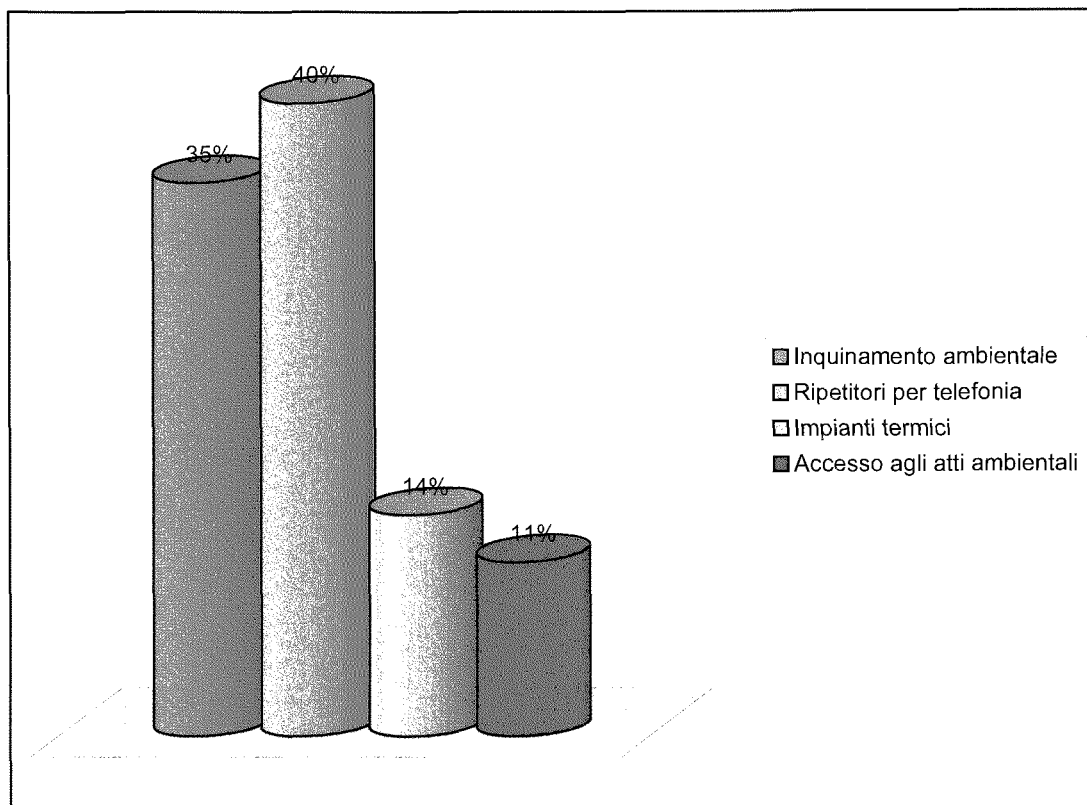
In più, la contrattazione collettiva del comparto 2004-2005, ha previsto per il personale inquadrato nell'area A, compiti di accoglienza e sorveglianza nei periodi immediatamente antecedenti e successivi all'orario delle attività didattiche e di ausilio agli alunni portatori di handicap nell'accesso dalle aree esterne alle strutture scolastiche, all'interno e nell'uscita da esse.

Stante tale disciplina normativa e contrattuale, allo stato attuale, pur potendo i due soggetti comunque stabilire accordi e convenzioni per la definizione delle migliori

modalità di collaborazione nell'espletamento del servizio in questione - anche al fine di conciliare gli orari del trasporto scolastico con quelli di apertura e chiusura della scuola - spetta alla scuola la regolamentazione del servizio di accoglienza degli alunni e di accompagnamento degli stessi al mezzo di trasporto.

Il Comune non risulta quindi obbligato da alcuna disposizione di legge a corrispondere un compenso all'istituzione scolastica, né all'espletamento della prestazione possono corrispondere emolumenti accessori.

La durata del lasso di tempo immediatamente antecedente e successivo alla svolgimento dell'attività didattica può essere ragionevolmente concordata con l'istituto scolastico, in ragione degli orari di apertura e chiusura dello stesso, significando, a mero titolo esemplificativo, che in talune realtà locali è stato determinato nella misura di 30 minuti.

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 grottopi, 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.

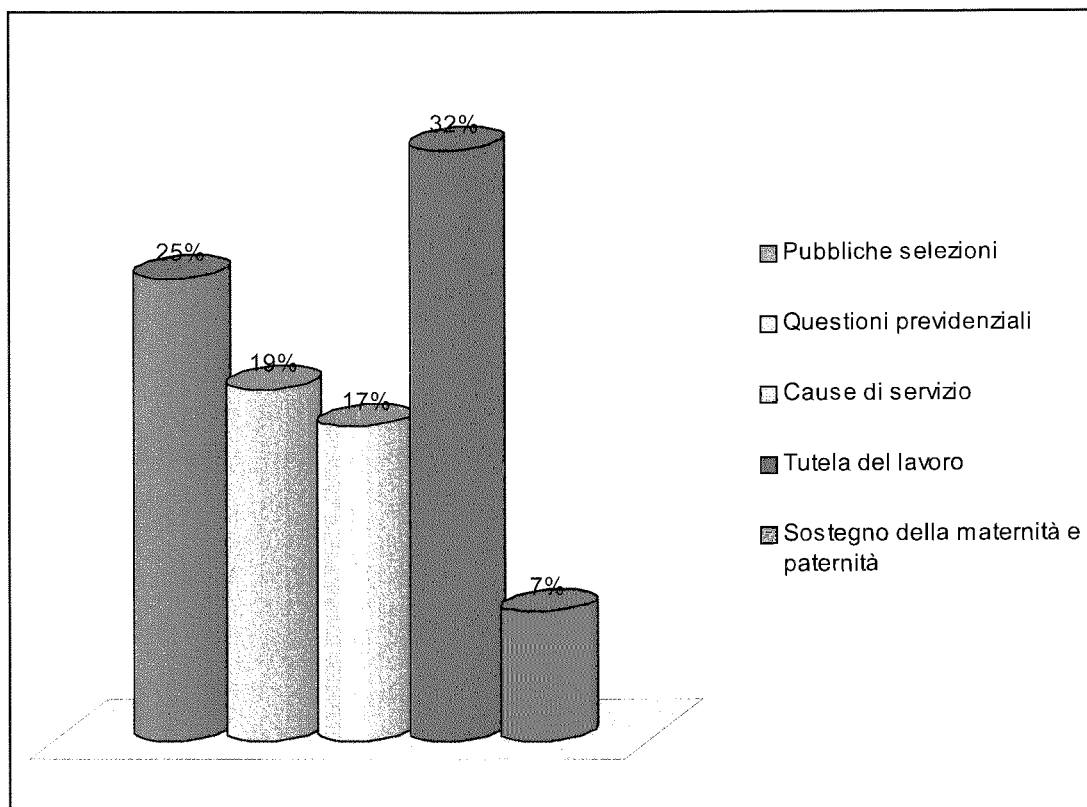
Solo in alcuni casi è ipotizzabile un rifiuto a fornire le informazioni; e ciò può avvenire nel caso di richiesta irragionevole, o diretta all'Ente sbagliato, (il quale dovrebbe comunque farsi carico, a parere dello Scrivente, di trasferire la richiesta all'Ente giusto), oppure se l'informazione sia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

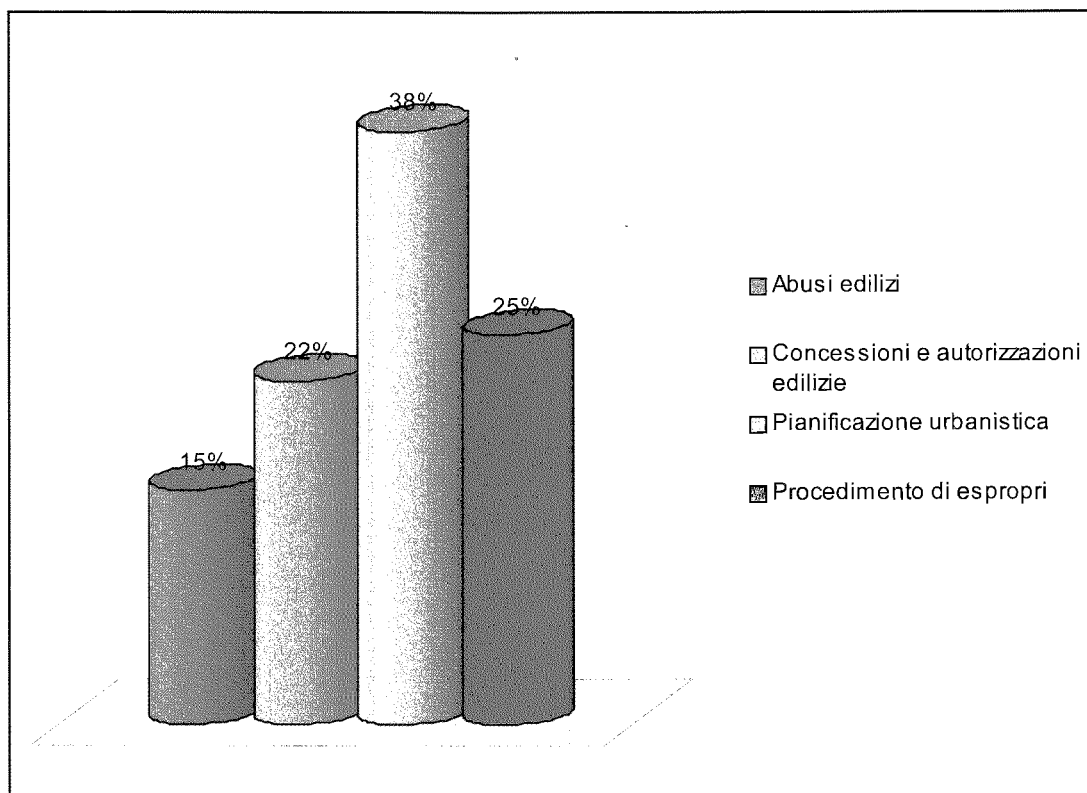
Pertanto rispetto ad una S.n.c. vi è un obbligo automatico di iscrizione all'INPS, qualora naturalmente l'oggetto della società rientri nella categoria delle attività commerciali prescritte dalla legge.

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.

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".

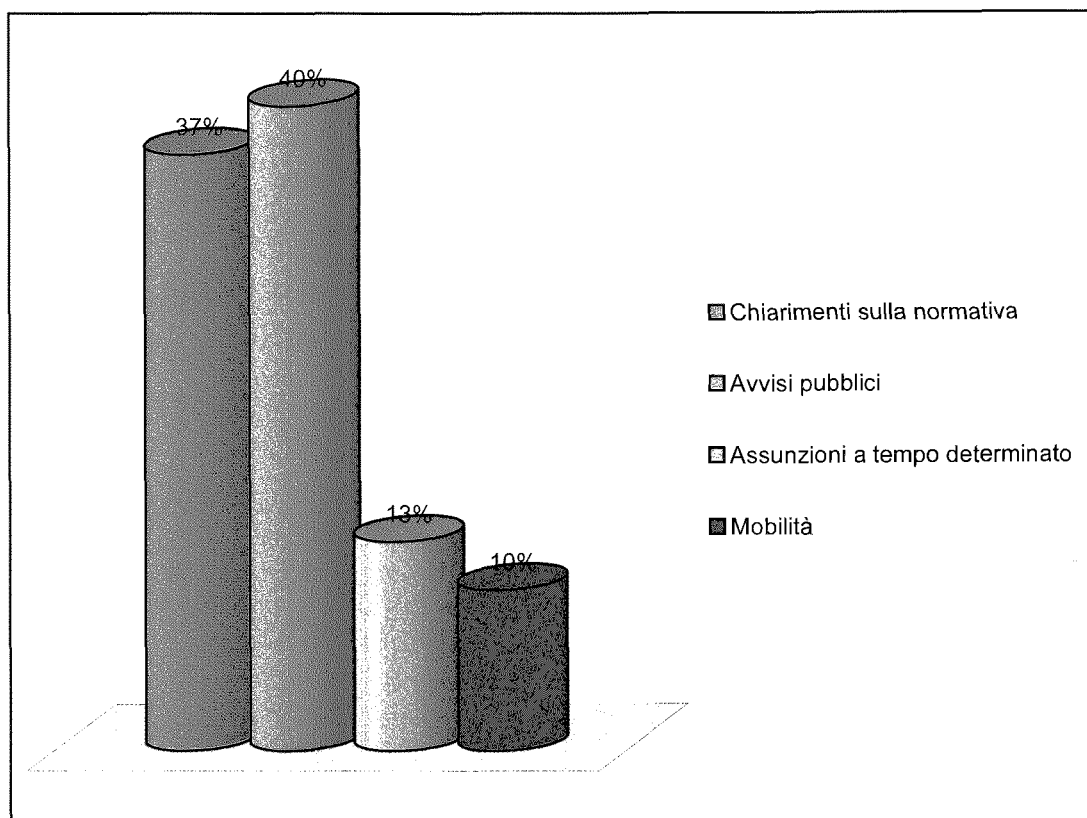
Nel caso in questione, non pareva ipotizzarsi un'intesa fra tutti i proprietari; al

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.

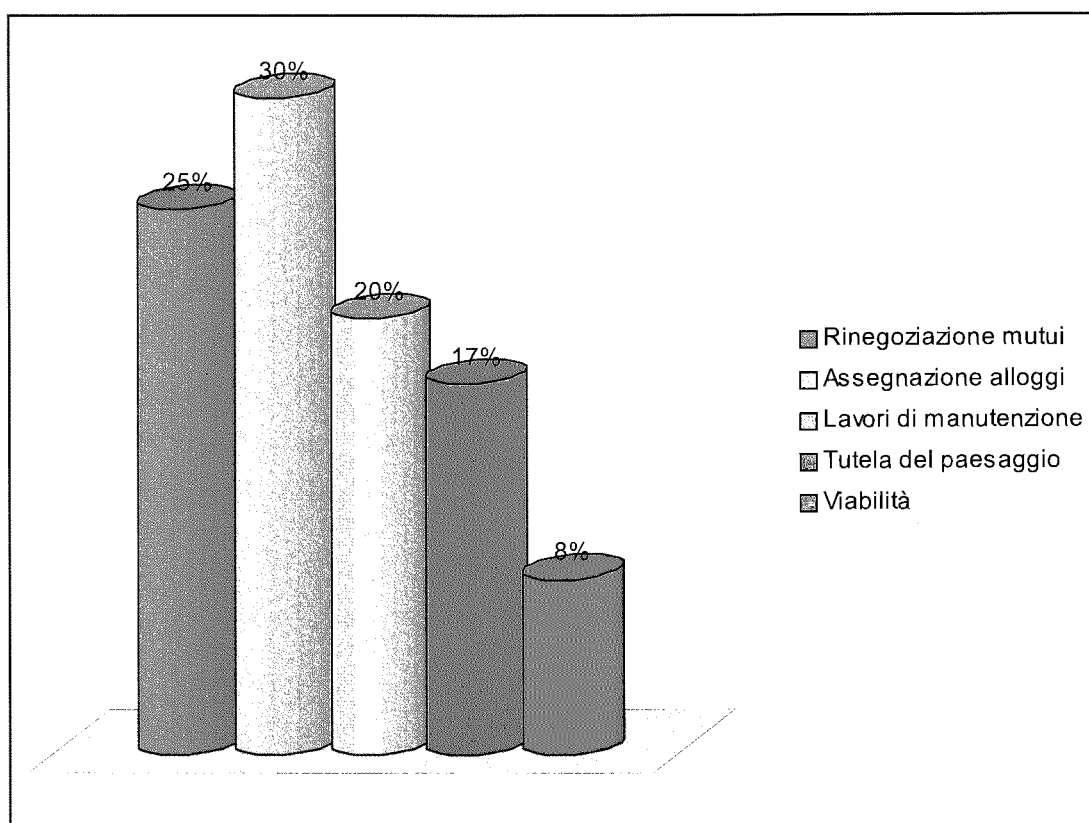
I regolamenti dell'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplinano le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti per l'accesso e le procedure concorsuali nel rispetto dei principi fissati nel predetto articolo:

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,

si era ritenuto avviare delle ulteriori ricerche di archivio per accertare la possibile appartenenza delle murature ad edifici pubblici.

Veniva comunque garantito che nell'ambito degli approfondimenti scientifici si sarebbero individuati i successivi percorsi di tutela.

8.10.3. Rinegoziazione mutui di edilizia agevolata

Un'Associazione di Consumatori interessava lo Scrivente per ottenere chiarimenti presso la Direzione Opere Pubbliche ed Edilizia Residenziale della Regione in merito alla problematica relativa al tasso di riferimento da applicare in caso di rinegoziazione del mutuo agevolato già concesso.

La medesima Associazione riteneva in sostanza che la Regione in attuazione della normativa nazionale emanata sulla rinegoziazione dei finanziamenti agevolati (Legge 13.5.1999 n° 133), aveva impartito delle direttive poco chiare e trasparenti.

In riscontro alle richieste di chiarimento, il Dirigente del Servizio Edilizia Residenziale ed Aree Urbane della Giunta Regionale forniva le seguenti dettagliate delucidazioni in merito.

L'art. 29 della L. 133/1999 prevede che gli Enti concedenti i contributi sui mutui di edilizia agevolata possono chiedere la rinegoziazione dei mutui stessi, nel caso in cui il tasso di interesse applicato risulti superiore al tasso effettivo globale medio di cui alla Legge n° 108/96, al fine di ridurre il primo tasso ad un valore non superiore al secondo.

Il medesimo articolo prevede al 3° comma che un regolamento del Ministero del Tesoro di concerto con il Ministero dei LL.PP, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, prevede che le Regioni e le Province autonome emanino disposizioni di attuazione dello stesso articolo.

La Regione Abruzzo in data 30 maggio 2000 ha richiesto, a decorrere dal 1° luglio 1999, agli Istituti Convenzionati, la rinegoziazione di tutti i mutui in essere e contemplati nell'art. 29 della Legge n° 133/99 e comunque assistiti da contributo pubblico.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con Decreto 31 marzo 2004, ha fissato in 12,61% il tasso da applicare in sede di rinegoziazione dei mutui agevolati.

Alla luce della normativa su richiamata il tasso applicato al beneficiario del mutuo rinegoziato corrisponde al 50% del tasso individuato dal D.M. 31.3.2003 ed il restante 50% è posto a carico dell'Ente erogatore.

Tale procedura è confermata dalla comunicazione del Ministero dei LL.PP. del 15.12.2000 indirizzata all'ABI ed è innovativa rispetto all'ammortamento iniziale che prevedeva tre diversi tassi di riferimento.

Infatti, nel caso in cui il beneficiario, prima della rinegoziazione, usufruisca di un tasso minore del 6,40%, (50% del tasso di rinegoziazione) gli verrà mantenuto il tasso ante rinegoziazione ed all'Ente erogatore verranno addebitati gli interessi risultanti dalla differenza tra gli stessi calcolati al tasso del 12,61% e quelli calcolati al tasso a carico del beneficiario.

In via generale l'intera disciplina comporta un beneficio sicuro per la Regione in caso di soggetti collocati nella prima e seconda fascia; nella prima fascia il beneficiario non muta tasso, mentre la Regione passa dal 70% del tasso pre-rinegoziato (dal 13% al 20%), al 70% del 12,61%; appare evidente che più è alto il tasso di riferimento originario e maggiore è il guadagno (risparmio) regionale.

Diversa è la situazione dei beneficiari collocati nella 3° fascia al 70% poiché hanno una riduzione del tasso che passa al 6,40%; solo in questi casi si è accertato un beneficio per i mutuatari che sono passati dal 70% dei tassi pre-rinegoziati (dal 13% al 20%) al 6,40% - tasso rinegoziato.

In base a quanto sopra esplicitato, veniva chiarito che i mutuatori appartenenti

alla 1^a fascia, non hanno diritto ad alcun rimborso, sulla base delle scelte operate dalla Regione.

8.10.4. Il Comune non è responsabile dei lavori eseguiti dai privati

Un cittadino si rivolgeva al Difensore civico per segnalare i danni causati alla tomba dei propri genitori in seguito a dei lavori effettuati all'interno del cimitero comunale e per i quali avrebbe ricevuto notizie frammentarie.

L'Amministrazione comunale interessata aveva comunicato che i lavori eseguiti facevano riferimento alla costruzione di una cappella privata antistante quella di proprietà dell'interessato e che gli stessi erano stati svolti, come da comunicazione da parte del Direttore dei lavori, in conformità al progetto, ovvero nel rispetto delle dimensioni strutturali, tipologiche e distanze tra i manufatti esistenti e che, pertanto, eventuali rinvase potevano essere rivolte direttamente alla ditta costruttrice ed al committente, trattandosi di costruzioni private.

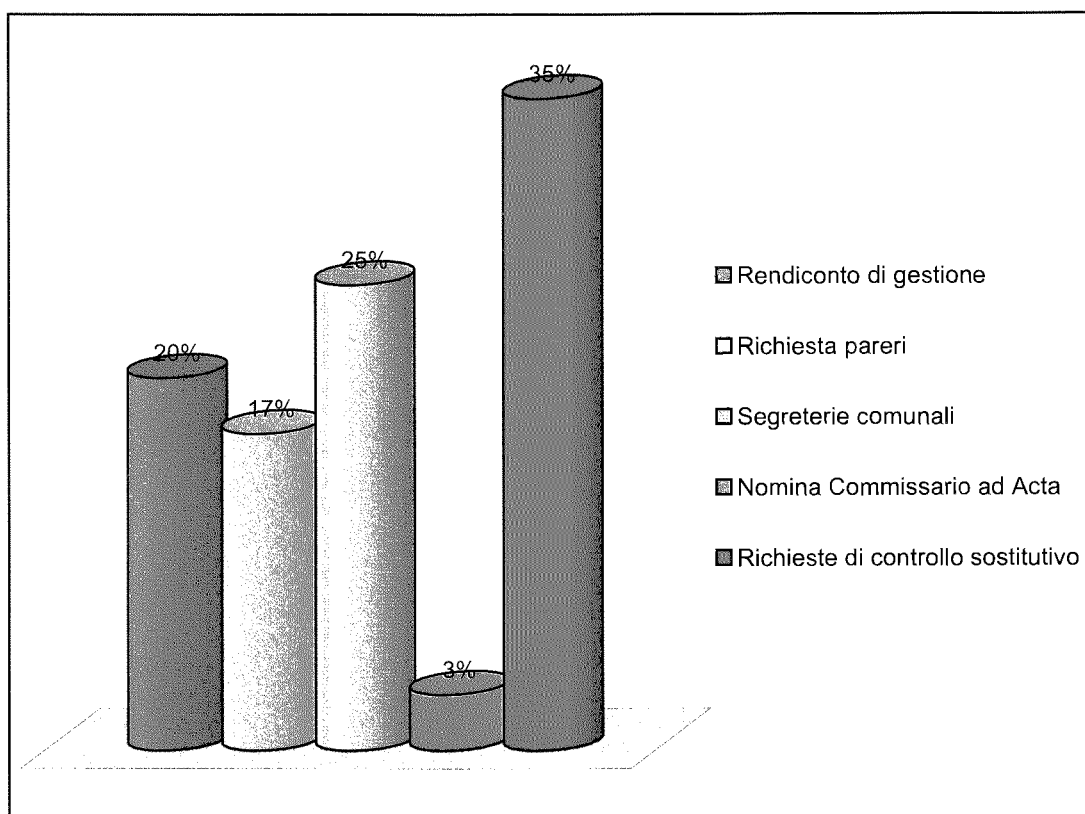
In effetti nel caso di specie, la questione è inquadrabile come quella di un Comune che assegna un lotto di terreno all'interno di una zona PEP o di un PIP (per costruirvi rispettivamente un edificio di civile abitazione o un opificio industriale), con la conseguenza che tutti gli interessi giuridici che vengono a crearsi dall'utilizzazione dell'area sono di natura privatistica e sorgono tra la ditta concessionaria e gli altri soggetti terzi e non già tra il Comune e questi ultimi.

Tuttalpiù nella fattispecie in esame il Comune per eccesso di zelo avrebbe potuto inserire a titolo cautelativo, nell'atto di concessione o in sede di approvazione del progetto delle prescrizioni, come ad esempio la costruzione di micro pali (al fine di evitare frane o smottamenti), nonché chiedere la presentazione di una polizza fidejussoria per eventuali danni arrecati all'Ente od a terzi, in considerazione del fatto

che i lavori privati si svolgevano all'interno di una struttura comunale.

Da quanto sopra esposto si consigliava all'interessato, qualora intendesse chiedere il risarcimento danni, di munirsi di una perizia tecnica descrittiva, attraverso la quale dimostrare che l'inclinazione della tomba di famiglia fosse avvenuta proprio a seguito della costruzione eseguita.

8.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI



Numerose sono state le richieste di intervento per l'attivazione del potere sostitutivo e in pochissimi casi si è fatto ricorso alla nomina di un Commissario ad Acta.

Diverse anche le richieste di nomina di Commissario ad Acta che in realtà non presentavano gli estremi per attuare tale procedimento.

8.11.1. Mancato rispetto di un contratto di concessione: può essere nominato il Commissario ad acta?

Il Presidente di una società a capitale interamente pubblico, proprietaria della quasi totalità degli impianti e delle reti di adduzione dell'acqua potabile di un'A.T.O., inviava a questo Ufficio un nutrito ed articolato dossier di 71 pagine (accompagnato anche da un voluminosa raccolta di allegati), con il quale, nel ripercorrere analiticamente la complessa ed intricata controversia chiedeva, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa vigente, l'intervento dello Scrivente.

In sintesi veniva richiesto:

1. di far sì che l'Ente d'Ambito, anche per il tramite di un Commissario "ad acta", imponesse alla Società in questione, al fine di salvaguardare l'equilibrio finanziario e la sopravvivenza della società, il pieno rispetto del contratto di concessione-affitto d'Azienda stipulato con la medesima Società, attraverso:
 - a) il pagamento dei canoni di concessione-affitto d'azienda arretrati;
 - b) il ripristino del pagamento mensile del canone di cui sopra;
 - c) il pagamento dei crediti vantati dalla società in forza dell'atto di trasformazione e scissione dell'ex Consorzio Acquedottistico;
 - d) l'effettuazione degli ammortamenti/accantonamenti dei beni di proprietà della Società ricevuti in concessione-affitto d'Azienda mediante l'iscrizione delle relative poste nei bilanci degli anni 2003 e seguenti, come imposto dall'art. 6 del contratto medesimo o, in alternativa, la revoca della concessione del Servizio Idrico Integrato, sulla base di quanto previsto dall'art. 8 della Convenzione;

- 2) di far sì che l'Ente d'Ambito, facendo ricorso al Commissario "ad acta", imponesse alla Società, pena la revoca della concessione del Servizio Idrico Integrato, il corretto e puntuale adempimento:
- a) degli obblighi contrattuali in essere con una S.r.l.;
 - b) dell'approvazione dei bilanci del 2003 e seguenti, nei quali inserire i necessari allocamenti di spesa relativi agli ammortamenti/accantonamenti per i beni di natura pubblica dati in concessione-affitto;
 - c) della certificazione contabile dei bilanci ad opera di Società di Revisione indipendente iscritta all'albo della CONSOB;
 - d) dell'invio all'A.T.O. delle previste e necessarie informative e comunicazioni a norma degli artt. 20, 24, 25, 33, 34 e 35 della convenzione di affidamento del Servizio Idrico Integrato.

Da un primo esame sembrava comunque che la richiesta di intervento sostitutivo avanzata a questo Ufficio non potesse essere accolta, sia per la circostanza che nel caso di specie non ricorrevano gli specifici presupposti per l'applicazione dell'art. 136 del D.Lgs. n°267/2000, sia per il fatto che sulla controversia era già intervenuto un pronunciamento dell'autorità giudiziaria competente, per cui l'azione dello Scrivente non poteva assolutamente interferire o sovrapporsi alla decisione assunta dal giudice di merito.

Tuttavia, in considerazione che sulla controversia erano coinvolti tutti i Comuni appartenenti all'A.T.O. che a loro volta erano anche soci di entrambe le Società in contesa (e quindi che si verificava il paradosso che i medesimi controvertissero contro se stessi), si riteneva comunque opportuno chiedere al Presidente dell'ATO ed al Servizio Idrico Integrato della Giunta Regionale, ogni notizia utile in ordine alle singole richieste avanzate dal Presidente della Società, suggerendo inoltre eventuali soluzioni conciliative che fossero, in ogni caso, rispettose delle disposizioni di legge in materia.

Ricorrendo, poi, il superiore ed esclusivo interesse pubblico, lo Scrivente rimaneva a disposizione per fornire ogni forma di fattiva collaborazione, al fine di pervenire ad un auspicabile bonario componimento della vertenza, anche attraverso un esame congiunto della questione ai sensi dell'art.5 della L.r. n°126/95 ed alla luce delle disposizioni introdotte dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n°152.

8.11.2. Richiesta Commissario ad Acta per copertura sede vacante segretario comunale

Anche quest'anno sono state numerose le richieste da parte dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali – Sezione Regionale dell'Abruzzo – di intervento, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 18.8.2000, n° 267, nei confronti di Comuni che non avevano provveduto alla copertura dell'Ufficio di Segretario comunale nei termini previsti dall'art. 15, comma 3 del D.P.R. n° 465/97, nonostante i reiterati inviti in tal senso rivolti dalla predetta Sezione.

Il predetto articolo di Legge prevede, infatti, che in caso di vacanza della sede di segreteria, salvo che sia in corso la stipulazione di convenzioni per l'Ufficio di Segretario comunale, le funzioni di Segretario siano svolte dal vicesegretario se previsto ai sensi dell'art. 17, comma 69 della L. n° 465/97 e in mancanza di tale previsione, dal reggente inviato dall'Agenzia ai sensi dell'art. 19 comma 2.

La procedura di nomina deve essere comunque avviata entro 60 giorni dalla data della vacanza e deve concludersi entro 120 giorni dalla stessa data.

Lo Scrivente ha ritenuto opportuno in tutti i casi segnalati, prima di attivare il procedimento sostitutivo - anche in relazione alle ridotte dimensioni demografiche degli Enti coinvolti - acquisire notizie in merito, con particolare riguardo all'eventualità che potessero essere in corso iniziative finalizzate a forme di convenzionamento del

servizio con Enti similari.

In effetti, i piccoli Comuni da tempo manifestano una endemica carenza di risorse sia finanziarie che umane relativamente ai compiti loro assegnati.

Nella maggior parte delle questioni trattate i vari Enti comunali inadempienti, nei confronti dei quali l'Ufficio è stato chiamato ad intervenire attraverso l'adozione di provvedimenti surrogatori, hanno fatto rilevare la difficoltà ad uniformarsi ai dettami normativi relativamente alla nomina di un proprio segretario comunale per l'insostenibilità degli eccessivi costi del servizio medesimo.

La strada intrapresa in numerose realtà di consorzicare o associare più Comuni per la gestione condivisa dei servizi, quale appunto quella di segretario comunale, può elevare la soglia dimensionale delle strutture preposte alla gestione amministrativa ed all'erogazione dei servizi ed è certamente una soluzione da adottare con forza e convinzione.

8.11.3. I Diritti di segreteria spettano anche quando il valore dell'atto non è determinato

Un Segretario comunale chiedeva l'intervento di questo Ufficio affinché gli fossero liquidati i diritti di segreteria per aver stipulato un atto di convenzione nel periodo in cui aveva prestato servizio a scavalco presso un Comune.

Nella fattispecie, il Segretario comunale aveva stilato in qualità di ufficiale rogante, una convenzione tra il Comune e una Parrocchia, di importo indeterminato, con conseguente impossibilità da parte dello stesso di stabilire l'importo dei diritti di segreteria spettategli, ai sensi della Legge n° 604/1962.

Sotto la voce "diritti di segreteria" sono compresi tutta una serie di diritti (denominati tasse ed emolumenti) che il Comune è tenuto ad esigere, puntualmente

descritti nella tabella della Legge sopra citata.

Ai sensi degli artt. 40, 41 e 42, la riscossione dei diritti in questione è obbligatoria per i Comuni e, pertanto, eventuali clausole che disponessero l'esenzione del pagamento dei diritti di segreteria sarebbero nulle ai sensi dell'art. 49 del R.D. del 23/05/1924 n° 827.

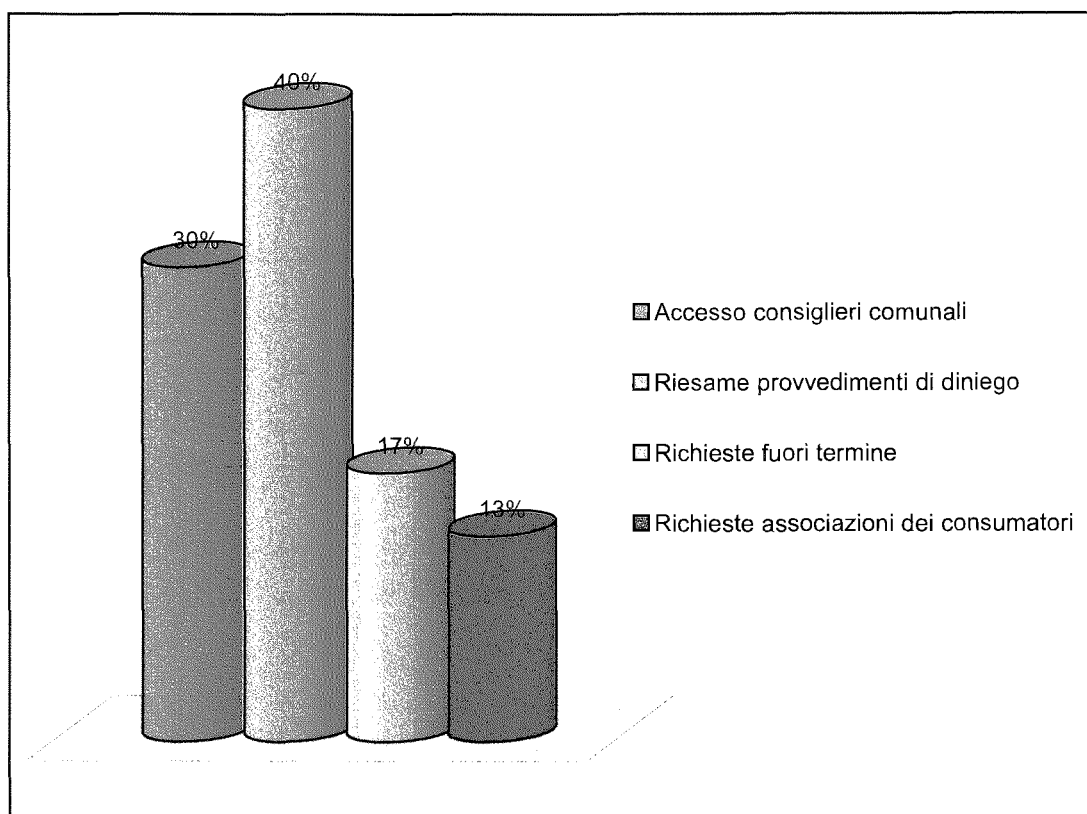
L'obbligatorietà della riscossione dei diritti di segreteria, per consolidata giurisprudenza, deriva dal fatto che essi costituiscono tasse ed emolumenti a corrispettivo di servizi resi a favore di privati e come tali una loro esenzione o riduzione può essere disposta solo con una norma di Legge.

Per quanto concerne la problematica relativa alla stipula di contratti con valore indeterminato, si è dell'avviso che i diritti di segreteria vadano riscossi sulla base del valore dell'atto dichiarato agli effetti della registrazione.

Secondo un ulteriore orientamento dottrinario e giurisprudenziale si ritiene che quando un contratto non determina un valore, oppure un richiamo a criteri per stabilirlo, possa applicarsi il diritto di segreteria sul valore stabilito come minimo nella tabella d) della Legge n° 604/1962 pari ad € 6,20.

Le medesime considerazioni venivano accolte dall'Amministrazione interessata che provvedeva con propria determinazione alla liquidazione dei diritti di segreteria nei confronti del segretario comunale istante.

8.12. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI



In tutti i casi in cui il Difensore civico si è espresso sulla illegittimità del diniego opposto dalle pubbliche Amministrazioni ai cittadini richiedenti, le stesse si sono adeguate concedendo la documentazione richiesta agli interessati.

Numerose sono state le istanze di riesame da parte dei consiglieri comunali nonché le richieste di pareri in merito al diritto di accesso da parte degli stessi.

8.12.1. Associazione dei consumatori: l'istanza di accesso deve rispettare i dettami dell'art. 22 della L. n° 241/90

Un Unione dei Comuni aveva richiesto allo Scrivente di esprimersi sulla legittimità del diniego opposto ad un'Associazione di Consumatori essendo l'istanza presentata priva di motivazione e avendo un generico carattere investigativo e di controllo.

E' opinione dello Scrivente, che quantunque non possa disconoscersi in astratto la legittimazione di una Associazione dei Consumatori ad esercitare il diritto di accesso ai documenti di un'Amministrazione, in relazione ad interessi che provengono dai consumatori, anche in capo alla medesima Associazione deve trovare applicazione quanto previsto dall'art. 22 L. n° 241/90, per il quale l'accesso è consentito non come forma di azione popolare, ma a tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Pertanto, anche se la giurisprudenza è concorde nel consentire in termini particolarmente ampi l'interesse che legittima la richiesta di accesso ai documenti amministrativi avanzata dalle Associazioni dei Consumatori tutte le volte che esso risulta funzionale alla tutela di vaste categorie di soggetti, il diritto medesimo non può comunque mai configurarsi come forma di controllo generalizzato sull'Amministrazione, né può essere trasformato in uno strumento di ispezione popolare sull'efficienza di un soggetto pubblico, ma postula sempre un accertamento concreto dell'istanza di un interesse differenziato dal parte di chi ne richiede i documenti.

Nel caso di specie, si è ritenuto che il rifiuto opposto dalle Amministrazioni comunali interessate fosse da considerarsi legittimo, in quanto l'istanza presentata dall'Associazione dei Consumatori non era sufficientemente motivata, né sorretta da un interesse concreto attuale e collegato ad una situazione giuridicamente tutelata, così

come previsto dall'art. 22 L. n° 241/90 e che per tali motivi era stata legittimamente rigettata.

8.12.2. Diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi da parte dei Consiglieri comunali

Numerose sono state le istanze da parte di amministratori comunali con le quali è stato richiesto allo Scrivente di esprimersi sulla portata del diritto di accesso dei consiglieri comunali.

Il diritto di accesso del consigliere comunale gode di un particolare regime di favore in ragione del particolare "numus publico" che egli è tenuto ad espletare e che si collega funzionalmente alla cura di un interesse pubblico di cui ha la rappresentanza esponentiale rispetto alla collettività amministrata.

Infatti la giurisprudenza, dopo iniziali tesi restrittive, ha affermato il pieno titolo del consigliere comunale ad ottenere gli atti dall'ente, senza che possa essergli opposta la tutela della riservatezza, essendo il Consigliere tenuto al segreto d'ufficio in ordine alle notizie e ai documenti acquisiti e senza che lo stesso sia tenuto a motivare la richiesta di accesso, essendo sufficiente il proprio status a legittimarlo (tali principi costituiscono il contenuto di una decisione del Consiglio di Stato – Sez. V, n° 7900/2004).

Inoltre è stato precisato che gli atti accessibili da parte del Consigliere non sono solo quelli afferenti all'attività amministrativa del Consiglio comunale, ma tutti gli atti rientranti nell'attività amministrativa dell'Ente (Cons. di Stato, Sent. IV, n° 2966/2004).

D'altra parte, il diritto di accesso dei consiglieri comunali non si fonda solo sulla L. n° 241/90 ma, più in particolare, sull'art. 43, comma 2 del D.Lgs. n° 267/2000,

per il quale i consiglieri hanno diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità all'espletamento del loro mandato, anche al fine di permettere di valutare, con cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione.

In merito all'obbligatorietà o meno del rilascio ai consiglieri comunali di copie fotostatiche di documenti protocollati, che però non rivestono la natura di "atti amministrativi", si è osservato, infatti, che il diritto di accesso è esercitabile non solo nei confronti degli atti amministrativi in senso tecnico, ma anche nei confronti di tutti gli altri atti detenuti da una pubblica Amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale (art. 22 comma 1 lett. d) della L. n° 241/90); e tali sono, indubbiamente, quelli registrati nel protocollo comunale.

Si è precisato inoltre che debba ritenersi fondata anche la richiesta di alcuni consiglieri comunali di avere copia completa di progetti e di atti di gare di affidamento di tutte le opere contenute nel piano delle opere pubbliche relative ad un determinato periodo.

A tale conclusione è giunto anche il Consiglio di Stato che con la Sentenza n° 4855 del 21/08/2006 Sez. IV ha rilevato che "tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della L. n° 241/90 e l'accesso del consigliere comunale di cui all'art. 43 del D.Lgs. n° 267/2000 sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali e decisionali del Comune".

Da ciò discende che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente e salvo il caso – da dimostrare – che lo stesso agisca per interesse

personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio del suo incarico, che è quello di verificare che gli organi del Comune esercitino correttamente la loro funzione.

Tuttavia la giurisprudenza, pur essendo concorde nell'attribuire ai consiglieri una facoltà di accesso agli atti amplissima, ritiene necessario che tale facoltà sia comunque espletata senza ostare al regolare svolgimento dell'attività amministrativa, prevedendo che l'istanza di accesso sia il più possibile precisa e che i documenti in essa richiesti siano individuati o individuabili, non sussistendo l'obbligo da parte della Pubblica Amministrazione di svolgere attività di ricerca o di indagine (C.d.S. 6293 del 13.11.02 . Circolari del Ministero dell'Interno n° 50M/2107/A del 15.06.98 – n° 24M2107/A del 09.03.99 trasmesse a tutti i Comuni).

D'altra parte il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o gravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'Amministrazione comunale.

Pertanto, è stato ritenuto legittimo il diniego avverso richieste avanzate per il soddisfacimento di esigenze private o il cui scopo sia stato solo quello di recare molestia, senza produrre alcuna utilità ai fini dell'esercizio delle funzioni.

Di fronte a tali problemi, diventa opportuna l'adozione di un'apposita disciplina regolamentare che individui le misure organizzative più adeguate alle proprie risorse, per assicurare l'esercizio del diritto di accesso con il minore aggravio per gli uffici.

8.12.3. Soggetti di diritto pubblico: per il riesame del diniego è competente la Commissione

Un'Amministrazione comunale aveva inoltrato ad una Società privata esercente un pubblico servizio un'istanza di accesso, volta ad ottenere copia della documentazione inerente i lavori relativi alla costruzione dell'elettrodotto all'interno del territorio comunale, nonché l'esistenza di una perizia geologica preventiva allo svolgimento dei lavori medesimi.

Il Comune specificava che la richiesta di accesso, esercita ai sensi della L. n° 241 del 1990 e del D.Lgs. n° 195 del 2005, concernente la disciplina dell'accesso in materia ambientale, era finalizzata a tutelare i diritti spettanti all'Amministrazione stessa.

A tale richiesta non era seguita alcuna risposta da parte della Società, pertanto, il Sindaco interessava lo Scrivente della questione, al fine di riesaminare il rifiuto tacito opposto ai sensi dell'art. 25 comma 4 della L. n° 241/90.

La nuova formulazione dell'art. 25 comma 4 della L. n° 241/90 (come modificato dalla L. n° 15/2005), individua i campi di intervento del Difensore civico e della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in relazione ad Amministrazioni individuate specificatamente.

Il legislatore, dunque, ha definito l'ambito di competenze limitando quella dei difensori civici alle amministrazioni di riferimento (regionali, provinciali e comunali) ed escludendo che essi possano agire nei confronti di amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, per le quali ultime è prevista la competenza della Commissione per l'accesso.

La Società in questione è una Società responsabile in Italia della trasmissione e del dispacciamento dell'Energia elettrica sulla rete ad alta ed altissima tensione su tutto il territorio nazionale.

Si tratta dunque di una Società che gestisce un pubblico servizio la cui attività, caratterizzata dal canone dell'imparzialità, è accessibile secondo quanto stabilito dalla prevalente giurisprudenza (C.d.S. Sez. IV, 20/11/2001 n° 5873, C.d.S. Adunanza Plenaria, 5/9/2005, n° 5), trattandosi di "attività di pubblico interesse, disciplinata dal diritto nazionale e comunitario" (art. 22, comma 1, lett. e), L. n° 241/90).

Pertanto, nel caso in esame, trattandosi di una Società che opera sull'intero territorio nazionale, l'Ufficio riteneva che la competenza a decidere i ricorsi amministrativi in materia di accesso spettasse alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e non allo scrivente.

Le medesime considerazioni venivano accolte dalla nominata Commissione la quale, entrando nel merito della questione, riteneva accessibili i documenti richiesti.

Infatti, con parere adottato il 20/12/2006 invitava la Società coinvolta a voler garantire l'accesso, atteso che i lavori di costruzione dell'elettrodotto si svolgevano sul territorio del Comune ricorrente e che il medesimo era titolare di una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti richiesti considerando anche l'ampiezza riconosciuta all'accesso in maniera ambientale.

8.12.4. Anche le società partecipate che gestiscono un pubblico servizio locale sono sottoposte alla disciplina sull'accesso

Un cittadino inviava allo Scrivente una nota con la quale chiedeva ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della L. n° 241/90, il riesame del silenzio – rifiuto, opposto da una società a cui un'Amministrazione provinciale aveva affidato lo svolgimento del servizio di verifica degli impianti termici.

In merito alla richiesta di accesso agli atti, intesa ad ottenere la documentazione relativa al disciplinare di servizio che regola l'attività di verifica degli impianti

termici, la Direzione Tecnica della Società, invitata dall'Ufficio ad esprimere chiarimenti in merito, riteneva che una Società di diritto privato non poteva essere sottoposta agli obblighi di cui alla legge n° 241/90.

Veniva fatto rilevare che la medesima società è l'organismo cui la Provincia ha affidato lo svolgimento del servizio di verifica impianti termici nel proprio territorio provinciale, ex legge n° 10/91, D.P.R. 422/93, svolgendo in tal modo comunque un'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale.

Nella nuova formulazione dell'art. 22 comma 1 lett. e) (così come sostituito dall'art. 15 della L. n° 15/2005) si definisce per "Pubblica Amministrazione" tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

Trattandosi di figura soggettiva rientrante nel novero di quelle nei cui confronti il diritto di accesso può essere legittimamente esercitato, resta da chiarire se tale diritto possa essere esteso a tutta la documentazione posseduta dalla Società o possa essere limitato soltanto ad alcuni dei documenti richiesti.

La soluzione del problema di carattere generale è sicuramente positiva; la concorde giurisprudenza della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti (tenuto anche conto che lo stesso legislatore – con l'art. 18 della L. n° 887/1984 – ha creato Società per Azioni "con personalità giuridica di diritto pubblico" ed ha così riconosciuto che non vi è più alcuna incompatibilità tra la veste formale di Società di Capitali e la natura sostanziale di soggetto pubblico), ritiene che la forma societaria assunta da un soggetto sia neutra ai fini dell'identificazione della natura sostanziale pubblica o privata del soggetto stesso, natura sostanziale che va invece determinata in base alle finalità – di interesse prevalentemente pubblico o prevalentemente privato – in funzione delle quali tale soggetto è stato istituito.

In tale quadro generale, dal momento che un Ente pubblico istituzionale come

la Provincia non può che perseguire fini di pubblico interesse, la circostanza che la Provincia stessa partecipi, in misura pressoché totalitaria, al capitale di una S.p.A. costituita per ottimizzare l'intervento pubblico nel settore della verifica degli impianti termici, significa che l'Amministrazione provinciale ha riconosciuto a tale Società l'idoneità a soddisfare i relativi interessi pubblici.

Stabilito quindi che la documentazione formata o detenuta dalla suddetta S.p.A. deve ritenersi – in via di principio – accessibile, resta da determinare se tale accessibilità possa subire delle eccezioni.

Al riguardo l'attuale giurisprudenza ritiene che, poiché il diritto di accesso è stato introdotto nell'ordinamento "al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale", e cioè al fine di dare concreta e completa attuazione al principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, non possa riconoscersi il diritto ad accedere relativamente a tutto ciò che concerne quella parte di attività per la quale la società partecipata non è tenuta a rispettare il principio di imparzialità e quindi di trasparenza.

Ciò comporta, da una parte, la non accessibilità dei documenti attinenti all'area delle (eventuali) attività che siano estranee all' "attività amministrativa" – e quindi al perseguimento dell'interesse pubblico – e che la società sia tuttavia legittimata a svolgere ai sensi del proprio statuto, dal momento che, come chiarito dalla Corte di Giustizia (15/01/1998 Causa – C 44/96), il soddisfacimento di bisogni di interesse generale, non aventi carattere industriale o commerciale, non implica che il soggetto sia incaricato unicamente di soddisfare bisogni del genere, ed anzi consente l'esercizio di altre attività; e dall'altra, l'accessibilità dei documenti attinenti all'area del perseguimento dell'interesse pubblico canonizzato dallo statuto, ed in particolare attinenti all'organizzazione o alla gestione del pubblico servizio affidato alla società, o comunque strumentali alla gestione del servizio stesso.

Pertanto, coerentemente con l'impostazione sopra detta, la costituzione di una S.p.A. per la gestione di servizi pubblici locali, qualora si renda opportuna in relazione alla natura e all'ambito territoriale dei predetti servizi pubblici locali, costituisce un modello organizzativo e gestionale non alieno ai connotati e alle finalità sostanzialmente pubblicistici, perché ai fini dell'identificazione di un soggetto pubblico la forma societaria assume veste neutrale ed inoltre il perseguimento di uno scopo pubblico non è di per sé in contraddizione con il fine societario lucrativo di cui all'art. 2247 del C.C..

Nel caso di specie, poiché l'interessato aveva, tra l'altro, dimostrato un interesse qualificato ai sensi dell'art. 22 della L. n° 241/90 e la documentazione richiesta faceva riferimento esclusivamente all'attività amministrativa e quindi al perseguimento dell'interesse pubblico della Società, lo Scrivente provvedeva a notificare alla stessa la decisione con la quale si definiva la legittimità dell'istanza di accesso agli atti.

Tale decisione veniva accolta dalla nominata Società che concedeva all'interessato l'estrazione di copia degli atti richiesti.

8.12.5. Concorso pubblico: il voto numerico è sufficiente ad esprimere il giudizio della Commissione

Un partecipante ad un concorso pubblico aveva richiesto l'intervento dello Scrivente ai sensi dell'art. 25 della L. n° 241/90 in quanto la Commissione d'esame si era rifiutata di fornire ulteriori chiarimenti e motivazioni sul voto numerico assegnato allo stesso.

Al riguardo, si precisava che la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato sostiene che il voto numerico, attribuito dalle competenti commissioni alle prove di un concorso pubblico o di un esame di abilitazione, esprime e sintetizza il giudizio tecnico

discrezionale della Commissione stessa, contenendo in sé la sua stessa motivazione, senza ulteriori spiegazioni e chiarimenti.

Pertanto, la motivazione espressa numericamente, oltre a rispondere ad un evidente principio di economicità dell'attività amministrativa di valutazione, assicura la necessaria chiarezza sulle valutazioni di merito compiute dalla commissione e sul potere amministrativo espletato da quest'ultima.

Inoltre, la stessa giurisprudenza ha precisato che un più puntuale dovere di motivazione sorge da un lato, allorché vi sia un contrasto rilevante tra i punteggi attribuiti dai membri della Commissione, tale da configurare una contraddittorietà intrinseca del giudizio della Commissione stessa e, dall'altro, qualora la Commissione non abbia predeterminato i criteri di massima.

Al momento, un isolato orientamento assunto dal Consiglio di Stato (Sentenza Sez. III n. 2331 del 30.04.03), sostiene che l'attribuzione del voto numerico alle prove di esame soddisfa l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della L. n° 241/90, allorché ad esso si accompagnino quantomeno ulteriori elementi sulla scorta dei quali sia consentito ricostruire "ab externo" la motivazione del giudizio valutativo.

Infine, la Corte Costituzionale, con ordinanza n. 466 del 3.11.2000, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L. n° 241/90, in relazione agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione, proprio con riferimento al sollevato dubbio circa l'obbligo della valutazione delle prove in modo diverso dall'attribuzione del punteggio numerico.

Poiché nel caso di specie non sembrava esserci un contrasto tra i punteggi assegnati dai membri della Commissione, tale da rendere necessaria una più puntuale motivazione, si riteneva non accoglibile la richiesta.

8.12.6. Anche i documenti preparatori e propedeutici sono soggetti all'accesso

Si rivolgeva al Difensore civico un cittadino per il riesame di un provvedimento con il quale un Comune aveva disposto il differimento di accesso ad alcuni atti relativi ad una concessione edilizia senza peraltro fornire motivazioni in merito.

Inoltre veniva precisato dall'istante che alcuni dei documenti richiesti, successivamente rilasciati, non erano, tuttavia, completi di tutti i relativi allegati.

Si faceva, preliminarmente, rilevare che la documentazione rilasciata risultava essere carente anche rispetto alla nota a firma del Responsabile del Procedimento dell'Ufficio Tecnico del Comune nella quale era reso noto l'elenco della documentazione necessaria per l'istruttoria del permesso di costruire.

Inoltre, l'elenco dei documenti di cui alla nota sopraddeata, non era comunque da ritenersi esaustivo, ma soltanto indicativo in quanto l'art. 10 del Regolamento edilizio del Comune prevede la facoltà da parte dell'Amministrazione di richiedere particolari costruttivi e decorativi..... nonché fotografie, disegni e plastici che siano ritenuti necessari per l'esame dell'opera progettata.

Veniva rammentato, altresì che non può giustificarsi in alcun modo la sottrazione all'accesso dei documenti preparatori o propedeutici di documenti finali in quanto il rapporto di strumentalità tra atti della serie procedimentale non figura quale presupposto dell'esercizio del diritto di accesso.

Si precisava che il caso in questione, tra l'altro, concernendo il diritto del cittadino di accedere ai documenti del proprio Comune, è soggetto non alla disciplina generale della L. n° 241/90, ma a quella particolare della L. 17/8/42, n° 1150, che all'art. 31, comma 8, stabilisce che "chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali delle concessioni edilizie e dei relativi atti di progetto", e del D.Lgs. n° 267/2000, T.U. delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti locali, art. 10.

In particolare, secondo quest'ultima disposizione, il cittadino può accedere agli atti amministrativi dell'Ente locale di appartenenza per soddisfare qualunque tipo di interesse e senza necessità di motivare le ragioni della richiesta.

Infatti l'istanza di accesso presentata ai sensi dell'art. 10 del decreto sopra nominato, a differenza di quella richiesta in base al Capo V della L. n° 241/90, non necessita di motivazione, in quanto l'accesso è attribuito al cittadino elettore al fine di esercitare un controllo "politico" nei confronti del corpo rappresentativo dell'Ente locale (C.d.S. 1/6/98 n° 718).

Unici limiti al diritto del cittadino di accedere agli atti dell'Amministrazione comunale e provinciale di appartenenza sono la segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge e la tutela della riservatezza dei terzi.

Si riteneva, pertanto, legittimo il diritto dell'istante, quale cittadino, ad accedere agli atti dell'Amministrazione comunale senza necessità di dimostrare la sussistenza di un interesse connesso alla situazione giuridicamente rilevante.

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza secondo cui è illegittimo il diniego opposto dall'Amministrazione comunale all'istanza di accesso del ricorrente volta a prendere visione di una concessione edilizia e dei documenti ad essa allegati su presupposto che l'istanza risultava carente di motivazioni relative al legittimo interesse del richiedente, ben potendo questi, anche ai sensi dell'art. 31 della L. n° 1150/1942, prendere visione dei suddetti documenti.

Per quanto concerne il procedimento con il quale l'Amministrazione comunale aveva disposto il differimento senza darne alcuna motivazione, veniva precisato che l'art. 9 del Regolamento recante "Disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi" di cui al DPR n° 184 del 12/04/06 prevede che il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente una temporanea tutela degli interessati di cui all'art. 24, comma 6, della legge o per salvaguardare specifiche esigenze dell'Amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione

ai documenti la cui conoscenza può compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

8.12.7. Il diritto di accesso prevale sulla privacy se collegato al diritto di difesa

Un medico ricorreva al Difensore civico per il riesame del provvedimento di accoglimento parziale adottato dal Dirigente dell'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico di una ASL, in merito alla richiesta di accesso agli atti relativi all'estrazione di copia di "consegna infermieristica" del reparto di Geriatria, relativa al rapporto-consegna pomeriggio notte e rapporto notte, dai quali risultava che il medesimo era in servizio quale guardia medica presso il detto reparto.

Lo stesso Dirigente specificava i motivi per i quali la richiesta di accesso era stata accolta solo parzialmente, e cioè che gli stessi atti contenevano dati sensibili relativi allo stato di salute del paziente, richiamando quanto affermato dal garante della Privacy.

Al riguardo si faceva presente innanzitutto che nell'istanza di accesso il medico aveva chiarito che l'acquisizione della predetta documentazione era indispensabile per poter validamente resistere nel giudizio intentato nei suoi confronti dallo stesso paziente cui, tra l'altro, la documentazione richiesta si riferiva.

Pertanto, dalle motivazioni fornite dall'istante per l'esercizio del diritto di accesso, si riteneva che in capo allo stesso si potesse riscontrarsi l'interesse per la tutela di una particolare situazione giuridicamente rilevante quale quella peraltro, di rango costituzionale, del diritto di difesa (art. 24 Cost.).

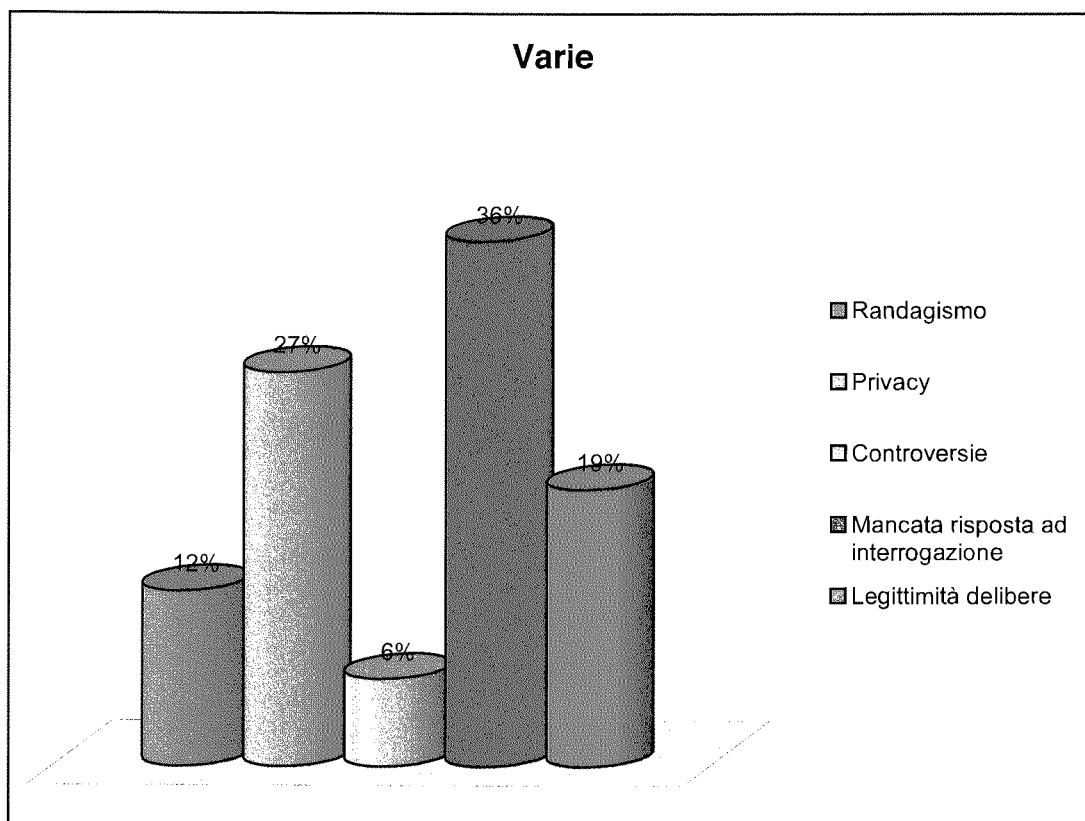
La giurisprudenza è costante nel ritenere che in tema di accesso ai documenti amministrativi, il relativo diritto prevalga ogni qualvolta l'accesso si appalesa

strettamente funzionale alla difesa giudiziale o no dei propri interessi (C.d.S. Sez. V n° 923/98, e n° 519/99 – Sez. VI n° 5818/02 e n° 5516/02).

La stessa interpretazione giurisprudenziale ha sempre coniugato il criterio della prevalenza delle ragioni difensive alla presenza di uno specifico nesso – da dimostrare in relazione al caso concreto – che colleghi gli atti e i documenti (per i quali si chiede l'accesso), alla persona dell'istante (C.d.S. Sez. VI n° 1288 del 1.10.96 - Sez. V n° 45 del 19.1.99).

Veniva fatto rilevare altresì, che nel caso di specie, se è vero che l'accesso era stato richiesto nella prospettiva di un pieno esercizio del diritto di difesa in seno ad un giudizio di tipo risarcitorio, nel quale sono prevalentemente in gioco posizioni di tipo patrimoniale, era vero anche, d'altra parte, che il rischio di compromissione della sfera riservata del paziente era oltremodo ridotto: si consideri infatti che tra i titolari dei diritti confliggenti nella vicenda amministrativa, innescata dall'esercizio dell'actio ad exhibendum era già in corso di svolgimento un giudizio nel quale lo stesso paziente aveva azionato una pretesa patrimoniale avente la premessa proprio nel suo stato di salute.

Pertanto, poiché le condizioni di salute del paziente costituivano il fondamento stesso dell'azione in giudizio, non poteva non ritenersi in dubbio, alla stregua di una valutazione in concreto, il carattere davvero minimo del grado di coinvolgimento della dignità e della privacy del medesimo.

8.13. VARIE

Anche quest'anno il Difensore civico è intervenuto sulle problematiche relative alla dialettica tra i vari Gruppi politici all'interno degli organi di Governo locali.

L'Ufficio è intervenuto di propria iniziativa sul problema del randagismo, richiamando l'attenzione delle autorità competenti.

8.13.1. Randagismo: un problema mai risolto

Ogni anno in Abruzzo si registra un preoccupante aumento del fenomeno di abbandono di animali domestici. Al contrario di quanto si crede il fenomeno dell'abbandono non si concentra solo nella stagione estiva, ma in realtà avviene tutto l'anno.

Per la prevenzione del randagismo e la tutela degli animali domestici, sono state approvate, oltre alla legge nazionale 281 del 1991, numerose leggi regionali che affidano alle Amministrazioni comunali compiti di tutela degli animali e precise responsabilità nella prevenzione del randagismo.

A distanza di molti anni dall'emanazione della legge, la normativa nazionale è ancora ampiamente disattesa ed è proprio intorno a questo vuoto che si è sviluppato il fenomeno del randagismo.

Nel 2006 molti cittadini del capoluogo si sono rivolti al nostro Ufficio segnalando aggressioni da parte di cani abbandonati a persone adulte e a bambini, non soltanto nelle zone periferiche della città, ma anche nei centri storici.

Il Difensore civico regionale è intervenuto presso l'Azienda Sanitaria Locale e presso il Comune per sensibilizzare queste strutture alla risoluzione della problematica.

Sia la ASL che il Comune hanno dichiarato che erano in corso incontri ai quali erano stati invitati anche i rappresentanti delle associazioni degli animalisti per cercare insieme una soluzione.

Mettere in atto, e al più presto, un'adeguata campagna di sensibilizzazione sui temi dei diritti degli animali e sostenere i volontari, intervenendo direttamente per la

tutela degli animali e promuovendo azioni legali nei casi di maltrattamento, è forse l'unica soluzione per affrontare alla radice il problema del randagismo.

Una battaglia di civiltà dunque, da affrontare in collaborazione con le varie associazioni che si occupano della tutela degli animali.

Un ruolo attivo può e deve essere svolto dai cittadini: abbandonare un cane è un reato punito dalle leggi dello Stato (legge n. 189/04).

Ogni persona ha la possibilità ed il dovere di denunciare alle Forze dell'Ordine chi ha abbandonato, chi maltratta un animale e chi non registra il proprio animale all'anagrafe canina.

Abbandonare un animale è soprattutto un reato "morale", un gesto di profonda inciviltà che come tale non può e non deve essere lasciato passare in silenzio.

Per questo, se tutti saremo in grado di ascoltare la nostra coscienza, potremo fermare tutti coloro che considerano un animale soltanto una cosa da usare finché si vuole per poi gettarlo sul ciglio di una strada qualunque.

I dati emersi relativi alla problematica sottesa da questa indagine devono farci riflettere su un aspetto da non sottovalutare: la crudeltà verso gli animali può essere un indicatore di disagio psicologico, per esempio di una situazione familiare ed ambientale particolarmente problematica.

Il 10 dicembre è stato proclamato Giornata Internazionale per i Diritti degli Animali, sforziamoci di ricordarcene più spesso.

8.13.2. Richiesta parere sulla legittimità di un appalto disposto da un Comune

Un gruppo consiliare inviava al Difensore civico una nota con la quale veniva richiesto un parere di legittimità relativamente ad una delibera adottata

dall'Amministrazione comunale che ratificava l'atto di transazione tra la medesima ed una cooperativa per il servizio di RR.SS.UU..

In particolare venivano posti i seguenti quesiti:

1. se era ammissibile un lavoro diverso da quello per cui si era svolta una gara regolare;
2. se era possibile che i costi per lo svolgimento del servizio potessero aumentare oltre il quinto d'obbligo;
3. se era possibile prorogare il servizio per altri due anni.

Al riguardo veniva preliminarmente ribadito che, in virtù di quanto previsto dall'art. 3, comma 3 della L.r. n° 126/95, gli Amministratori degli Enti Locali non possono ricorrere al Difensore civico regionale e che lo stesso, ai sensi dell'art. 16 della legge n° 127/97, esercita nei confronti degli Enti pubblici solo funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione o di informazione e non quella di controllo o di verifica della legittimità degli atti adottati dagli Enti stessi.

Tuttavia, a puro titolo collaborativo, venivano esposte le seguenti considerazioni:

1. i contratti di appalto, che in via generale sono regolati dal capitolato d'oneri (o dal disciplinare di gara), possono essere modificati dall'Amministrazione appaltante (con l'accettazione o meno della ditta aggiudicataria), qualora nel corso dell'appalto sopraggiungano cause od evenienze (impreviste ed imprevedibili all'atto dell'indizione della gara), che comportino la variazione dell'oggetto dell'appalto, ovvero per sopravvenute eccezionali ragioni di pubblico interesse, a condizione comunque che ricorrano sempre i presupposti della convenienza e della vantaggiosità per l'Ente; (vedasi anche art. 24 D.Lgs. n° 157/95 e Sentenza C.d.S. Sez. V, 19.11.1994 n° 1339);
2. il quinto d'obbligo, negli appalti pubblici, costituisce un vincolo per la ditta assuntrice dei servizi (o dei lavori), mentre la stazione appaltante può

derogarvi (per i motivi sopra specificati), salvo poi vedere se la stessa impresa accetti o meno tali modifiche e la prosecuzione del rapporto.

L'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 6 della L. 24.12.93, n° 537 (come modificato dall'art. 44 della L. 724/94), che consentiva il rinnovo dei contratti, è stato abrogato dall'art. 23, comma 1, della L. 18.04.05, n° 62, per cui in base al comma 2 di quest'ultima norma, allo stato attuale, "i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica, a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge", (vedasi al riguardo anche la Sentenza del TAR Puglia – Sez. II di Lecce n° 3929 del 03.08.2005).

8.13.3. Presunta violazione della privacy sulla "proposta di ricovero ordinario programmato"

Numerosi cittadini si rivolgevano a questo Ufficio per segnalare che presso una Azienda Sanitaria Locale era in uso uno schema di "proposta di ricovero ordinario programmato" che non sarebbe stato conforme alla normativa sulla privacy.

Tali rimostranze riguardavano in particolare il fatto che tale schema conteneva la richiesta di informazioni relative allo stato civile e al titolo di studio, alle quali la persona sottoposta a ricovero era tenuta a rispondere.

In proposito si è fatto presente che i dati oggetto di trattamento devono essere, secondo quanto disposto dal codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003):

1. trattati in modo lecito e secondo correttezza;
2. raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con altri scopi;
3. esatti e, se necessario, aggiornati;
4. pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti e successivamente trattati;
5. conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati (art. 11, comma 1 D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196).

Pertanto, essendo opinione dello Scrivente che le informazioni contenute nella proposta di ricovero in parola non costituissero dati strettamente pertinenti alle finalità per le quali venivano raccolti – e che quindi eccedessero le finalità medesime - si è provveduto a far presente ai vertici dell'Azienda Sanitaria coinvolta tali considerazioni invitando la medesima a voler riesaminare lo schema di proposta di ricovero.

Il Dirigente Sanitario faceva presente che le motivazione per le quali nella scheda in questione fossero contenute le notizie relative al titolo di studio e allo stato civile del paziente, derivavano dal fatto che vi era stata una direttiva in merito impartita dalla Direzione regionale della Sanità, che in linea con quanto previsto dal D.M. 380/2000, conferisce la possibilità alle Regioni e alle Province Autonome di prevedere ulteriori informazioni da rilevare attraverso la scheda di dimissione o di ricovero.

Al riguardo, lo Scrivente ha ritenuto comunque che ogni Azienda ospedaliera, pur uniformandosi alle direttive impartite dalla Regione, non può esimersi dal rendere edotti gli utenti sulle motivazioni relative alla raccolta dei dati e soprattutto sulla facoltà di ciascun paziente di rispondere o meno ai dati richiesti che esulino il contenuto minimo, in questo caso della proposta di ricovero programmato.

8.13.4. I rappresentanti di maggioranza e di minoranza devono essere espressione dello schieramento che li ha eletti

Alcuni Consiglieri di minoranza di un'Amministrazione comunale si rivolgevano al Difensore civico avanzando una serie di dubbi sulla legittimità del procedimento relativo alla nomina dei rappresentanti di minoranza in seno al Consiglio Direttivo di due Istituzioni.

In particolare, gli interessati affermavano che i componenti della maggioranza, nell'eleggere i rappresentanti di minoranza, avevano disatteso le designazioni fatte dalla stessa – così come previsto dagli Statuti delle Istituzioni sopracitate (art. 5) e come tra l'altro era evidenziato nelle deliberazioni prodotte dai Consiglieri attentamente esaminate dallo Scrivente.

Al riguardo si precisava che – posto che il principio di eguale tutela di tutte le minoranze è un connotato unificante e qualificante di tutte le democrazie moderne – deve essere sempre ricercato il punto in cui il principio maggioritario flette per assicurare alle minoranze la possibilità di espressione ed il contributo nelle scelte.

Infatti - come è stato ribadito dalla giurisprudenza e come appare evidente sul piano logico – l'elemento centrale per poter affrontare la questione sta nel fatto che il rappresentante della minoranza deve possedere effettivamente il requisito della rappresentatività e quindi deve promanare ed essere legittimato in tal senso dalla minoranza stessa.

Tra l'altro, tale rapporto di fiducia, o meglio di rappresentatività tra l'eletto e il suo schieramento, deve permanere anche nei comportamenti che lo stesso eletto assume nelle decisioni fondamentali dell'organo deliberante, nel senso che non può porsi in

contrasto con le indicazioni e le direttive fornite dal gruppo di cui è espressione.

Nel caso di specie gli statuti dei due Enti stabilivano esplicitamente che il Consiglio comunale nomina il Consiglio direttivo così composto:

1. il Sindaco o suo delegato;
2. tre rappresentanti di maggioranza;
3. due rappresentanti di minoranza;

ciò significa che secondo tali principi i rappresentanti della maggioranza o della minoranza in seno al Consiglio direttivo devono essere espressione dello schieramento che li ha eletti; sicchè prima della votazione gli stessi schieramenti sono tenuti ad effettuare le rispettive designazioni, da intendersi vincolanti per l'organo consiliare.

Ne consegue, che al fine di ottemperare al disposto statutario, doveva essere rispettata la designazione fatta dal gruppo di minoranza oppure, diversamente, doveva procedersi attraverso il sistema della votazione separata: una votazione per l'elezione dei rappresentanti di maggioranza ed una per l'elezione dei rappresentanti di minoranza.

Si precisava, infatti, che quando una norma prevede "la nomina dei rappresentanti della maggioranza e della minoranza", secondo i principi di carattere generale della correttezza e regolarità amministrativa, della democrazia, della rappresentanza politica e della trasparenza – il massimo Organo Collegiale comunale (ai cui criteri deve improntare il proprio operato), procede a tale elezione individuando un sistema di voto che garantisca ai due schieramenti (maggioranza e minoranza) di eleggere esclusivamente i propri rappresentanti.

In tale direzione sono orientati, infatti, sia la dottrina più accreditata che la prevalente giurisprudenza anche di vertice, nonché alcune norme di settore, come ad esempio la ex L.r. n° 101/96 art. 3, comma 4) e l'attuale L.r. n° 11/2003 (art. 9, comma 3).

Diversamente operando, invece, viene a crearsi un inammissibile inquinamento

del principio della rappresentanza politica che porta in sostanza ad annullare il rapporto diretto che intercorre tra i Consiglieri comunali di un determinato schieramento, che sono espressione del corpo elettorale della medesima parte politica, e quello parallelo che deve necessariamente continuare ad esistere anche nei confronti di nominandi (o nominati) rappresentanti (di maggioranza e di minoranza), i quali, a loro volta, non possono che essere sempre espressione diretta ed esclusiva degli stessi Consiglieri appartenenti al medesimo schieramento politico.

Ai fini del rispetto di tali principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, si consigliava pertanto al Consiglio comunale di integrare al più presto gli Statuti delle Istituzioni interessate, individuando un sistema di voto idoneo che salvaguardasse le prerogative di ciascun schieramento politico e, nel contempo, desse certezza di legittimità agli atti di nomina dei rappresentanti in questione.

8.13.5. E' illegittima la nomina del Presidente di un Consorzio per lo sviluppo Industriale?

L'Ufficio ha ricevuto un esposto nel quale si denunciava la "presunta illegittimità" in merito alla nomina del Presidente di un Nucleo Industriale, ovvero una possibile incompatibilità dello stesso, perché portatore di un interesse proprio, visto che il nominato Presidente risultava essere nel contempo amministratore e gestore di aziende operanti all'interno del Nucleo.

In pratica si riteneva che la mancata formalizzazione (mediante rogito notarile) del nuovo statuto del Nucleo, nel determinare di fatto l'inefficacia dello stesso, portava all'applicazione della causa di incompatibilità, sancita invece nel precedente statuto, risalente al '69.

Tale causa di incompatibilità, prevista nel vecchio statuto, non era invece

contemplata nel successivo e, pertanto, occorreva accertare se la stipula del rogito notarile era posta come condizione di efficacia degli Statuti consortili.

Peraltro, dalla documentazione acquisita, emergeva che il nominato Presidente aveva provveduto a rimuovere la ridetta causa di incompatibilità, in quanto aveva rassegnato le dimissioni dalle cariche ricoperte nelle Società facenti parte del Nucleo industriale – e tali dimissioni risultavano essere state accolte.

La eventuale incompatibilità tra le due funzioni risultava avvenuta nel periodo intercorrente tra la nomina del Presidente, disposta con decreto del Presidente del Consiglio regionale, e la data di accoglimento delle dimissioni.

Il D.P.R. n. 1523 del 30.06.67, recante il T.U. delle leggi sul mezzogiorno, all'art. 145 prevedeva l'approvazione degli Statuti dei Consorzi mediante Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Comitato dei Ministri per gli interventi straordinari del Mezzogiorno.

Dalla lettura della norma non appare rinvenibile alcuna disposizione in ordine alla modalità di formazione della volontà dei soggetti partecipanti al Consorzio; il silenzio del legislatore del '67 in merito alla procedura deliberativa dello Statuto poteva giustificarsi nel fatto che il Consorzi non erano giuridicamente esistenti e, pertanto, appariva necessaria una fase costituente il cui momento deliberativo, attinente alla prima formazione della volontà dei soggetti consorzianti doveva essere necessariamente affidata ad un soggetto esterno.

Tale soggetto è sicuramente individuabile nella figura di un notaio, il quale, nella sua veste di Pubblico Ufficiale, offre le idonee garanzie durante il procedimento deliberativo dell'atto statutario e quindi, per quanto non obbligatoriamente previsto, avvalersi del rogito notarile appare conforme a regole di opportunità ed affidabilità.

La Regione Abruzzo ha disciplinato la materia dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale con la L.r. n. 56 del 22 agosto 1994.

La citata legge, all'art. 1, sancisce che i Consorzi per lo sviluppo industriale sono regolati da uno Statuto predisposto secondo le norme dettate dalla stessa legge che – prima delle modifiche apportate dalla successiva L.r. 41/2004 – disponeva, all'art. 12 che "i Consorzi per lo sviluppo industriale sono tenuti ad adeguare i propri statuti alle disposizioni della presente legge e dalle altre leggi vigenti in materia entro il termine di 4 mesi dall'approvazione della presente".

Da ciò emerge che il rogito notarile non si pone come atto necessario per l'efficacia e la validità dello statuto consortile in quanto appare che, in assenza di una specifica disposizione, che sancisca la formalizzazione degli atti consortili mediante rogito notarile, la volontà del Consorzio è perfezionata con le deliberazioni adottate dall'organo competente (nella fattispecie il Commissario del Consorzio).

Si è ritenuto pertanto che l'asserita causa di incompatibilità, peraltro rimossa a seguito della domanda di dimissioni, era comunque insussistente già al momento della nomina di Presidente del Consorzio, in quanto per l'efficacia dello statuto non era necessaria alcuna formalizzazione a mezzo di rogito notarile.

9. APPENDICE**Elenco dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome****Difensore civico Provincia Autonoma di BOLZANO**

Dott.^{ssa} Burgi VOLGGER
Via Portici, n. 22
39100 BOLZANO BZ
Tel. 0471.301155 - Fax 0471.981229
posta@difesacivica.bz.it
www.consiglio-bz.org/difesacivica/

Difensore civico Provincia Autonoma di TRENTO

Prof.ssa Donata BORGONOVO RE
Via Mancini/Galleria Garbari, n. 9
38100 TRENTO TN
Tel. 0461.213203 - 213165 - Fax 0461.238989
N. verde 800851026
difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it
www.consiglio.provincia.tn.it

Difensore civico Regione ABRUZZO

Avv. Nicola SISTI
Via Bazzano, n. 2 - 67100 L'AQUILA AQ
Tel. 0862.644802 - Fax 0862.23194
N. verde 800238180
difensore.civico@regione.abruzzo.it
www.consiglio.regione.abruzzo.it

Difensore civico Regione BASILICATA

Dott. Silvano MICELE
P.zza Vittorio Emanuele II, n. 14
85100 POTENZA PZ
Tel. 0971.274564 - Fax 0971.330960
difensorecivico@regione.basilicata.it
www.consiglio.basilicata.it

Difensore civico Regione CAMPANIA

Dott. Vincenzo LUCARIELLO
Centro Direzionale Isola F/8
80143 NAPOLI NA
Tel. 081.7783111 - Fax 081.7783837
lucariello@consiglio.regione.campania.it
www.consiglio.regione.campania.it

Difensore civico Regione CALABRIA

Mai nominato

Difensore civico Regione EMILIA-ROMAGNA

Dott. Antonio MARTINO
Piazzale Aldo Moro, n. 44
40127 BOLOGNA BO
Tel. 051.6396382 - Fax 051.6396383
N. verde 800515505
difciv@regione.emilia-romagna.it
www.regione.emilia-romagna.it

Difensore civico Regione FRIULI-VENEZIA-GIULIA

Avv. Caterina DOLCHER
Via del Coroneo, 8 - 34100 TRIESTE TS
Tel. 040.364130 – 3773316
Fax 040. 37731977
difensore.civico.ts@regione.fvg.it
www.regione.fvg.it

Difensore civico Regione LAZIO

Dott. Felice Maria FILOCAMO
Via del Giorgione, n. 18
00147 ROMA RM
Tel. 06.65932014 - Fax 06.65932015
N. verde 800866155
difensore.civico@regione.lazio.it
www.regione.lazio.it

Difensore civico Regione LIGURIA

Dr.ssa Annamaria FAGANELLI

Viale Brigate Partigiane, n. 2

16129 GENOVA GE

Tel. 010.565384 - Fax 010.540877

N. verde 800807067

difensore.civico@regione.liguria.it

www.regione.liguria.it

Difensore civico Regione LOMBARDIA

Dott. Donato GIORDANO

Piazza Fidia, n. 1

20159 MILANO MI

Tel. 02.6081267 - Fax 02.67482487

difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it

www.consiglio.regione.lombardia.it

Difensore civico Regione MARCHE

Avv. Samuele ANIMALI

Corso Stamira, n. 49

60122 ANCONA AN

Tel. 0871.2298483 - Fax 0871.2298264

difensore.civico@regione.marche.it

www.consiglio.marche.it

Difensore civico Regione MOLISE

Mai nominato

Difensore civico Regione PIEMONTE

Dott. Francesco INCANDELA

Via Alfieri, n. 15

c/o Consiglio Regionale Piemonte

10121 TORINO TO

Tel. 011.5757387 - Fax 011.5757386

difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it

www.consiglioregionale.piemonte.it

Difensore civico Regione PUGLIA

Mai nominato

Difensore civico Regione SARDEGNA

Vacante

Difensore civico Regione SICILIA

Manca legge istitutiva

Difensore civico Regione TOSCANA

Dott. Giorgio MORALES

Via De' Pucci, n. 4

50122 FIRENZE FI

Tel. 055.2387800 - Fax 055.210230

N. Verde 800018488

difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it

www.consiglio.regione.toscana.it

Difensore civico Regione UMBRIA

Vacante

Difensore civico Regione VALLE D'AOSTA

Dott. Flavio CURTO

Via Festaz, n. 52

11100 AOSTA AO

Tel. 0165.238868 - Fax 0165.32690

difensore.civico@consiglio.regione.vda.it

www.consiglio.regione.vda.it

Difensore civico Regione VENETO

Avv. Vittorio BOTTOLI

Via Brenta Vecchia, n. 8

30172 MESTRE VE

Tel. 041.23834100 - Fax 041.5042372

N. Verde 800294000

dc.segreteria@consiglioveneto.it

www.consiglio.regione.veneto.it

Elenco dei Difensori Civici Locali**Comune di CEPAGATTI (PE)**

Avv. Antonello DE ROSA

Via A. Forlani, n. 12 - cap. 65012

Tel. 085/97401 – fax 058/974100

Comune di FOSSACESIA (CH)

Avv. Nicola SISTI

(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.R. n. 45/98)

Via Marina, n. 18 - cap. 66022

Tel. 0872/62221 – fax 0872/622337

Comune di L'AQUILA

Avv. Ferdinando Paone

Piazza Palazzo - cap. 67100

Tel. 0862/645369 – fax 645319

Comune di ORTONA (CH)

Dott.ssa Melania MUCCI

Via Cavour - cap. 66026

Tel. 085/90571 – fax 085/9066037

Comune di PESCARA

Avv. Maria DI TILLIO

Piazza Italia, n. 1 – cap. 65100

Tel. 085/4283425 – fax 085/4283315

Comune di SULMONA (AQ)

Avv. Nicola SISTI

(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.R. n. 45/98)

Via Mazara, n. 20 – cap. 67039

Tel. 0864/242287 – fax 0864/242298

Comune di SAN SALVO (CH)

Avv. Nicola SISTI

(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.R. n. 45/98)

Piazza Giovanni XXIII, 1 – cap. 66050

Tel. 0873/3401

Comune di VITTORITO (AQ)

Prof. Giuseppe DI TOMMASO

Via Roma, n. 4 – cap. 67030

Tel. 0864/727366 – 0864/727131 - fax 0864/727100

Unione Comuni dell'Area Urbana CHIETI-PESCARA

Dr.ssa Manuela PIERDOMENICO

c/o Comune di Francavilla al Mare – Piazza S. Domenico, 1

Sedi: Comune di Francavilla al Mare, Montesilvano e Spoltore

Tel. 347-7725431 - Fax 085-4920213

Comunità Montana SIRENTINA ZONA "C" – SECINARO (AQ)

Avv. Maria Teresa MICCIOLA

c/o Comunità Montana Sirentina

Strada Provinciale 11 Sirentina, n. 14

Tel. 0864/79175 – Fax 0864/797207