

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 2/5

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO

(ANNO 2002)

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

Presentata dal difensore civico della regione autonoma Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 20 marzo 2003

PAGINA BIANCA

I N D I C E

1 - Il quadro complessivo delle attività	Pag.	12
2 - Quale ruolo per il difensore civico.	»	18
3 - La funzione propositiva e sollecitatoria.	»	20
4 - Il ruolo di garante della trasparenza amministrativa.	»	30
5 - La presidenza della commissione mista conciliativa della ASL . . .	»	32
6 - Il regime dei controlli preventivi dopo l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione	»	34
7 - La riforma costituzionale non tocca i controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali	»	38
8 - Costituito il gruppo di lavoro tecnico-politico per la riforma della difesa civica regionale e locale.	»	42
9 - L'organizzazione	»	44
10 - I costi	»	45
11 - Le materie.	»	47
11.1 - Affari finanziari, tributi e sanzioni.	»	48
11.1.1 - IVA sul gas metano ad uso promiscuo - È meglio una cor- retta informazione.	»	50
11.1.2 - TOSAP su passo carrabile	»	52
11.1.3 - Non si paga la contravvenzione se l'automobilista non ha più il possesso dell'auto.	»	54
11.1.4 - Modalità gratuita di pagamento bolletta ENEL - Un solo sportello in tutta la Regione.	»	55
11.1.5 - Il canone idrico va rapportato al consumo, non alle persone .	»	56
11.1.6 - Garante del contribuente e Difensore civico - Un apparente conflitto di competenze.	»	57
11.1.7 - Contributi alle confessioni religiose per opere di culto. Cam- bia la legge ma restano i problemi di applicazione.	»	60
11.1.8 - Ridotte le tariffe idriche alle aziende collocate fuori del Nucleo industriale	»	62
11.2 - Agricoltura, Foreste	»	63
11.2.1 - Affrancazione usi civici - Il Difensore civico mette d'accor- do Regione e Comune	»	64
11.2.2 - Non spetta l'indennità compensativa per i terreni ubicati fuori Regione.	»	66
11.2.3 - Comprensori faunistico venatori - La Provincia non può modificarli	»	67
11.2.4 - Risarcimento danni provocati a persone e cose dalla fauna sel- vatica - Una schiarita dalla Corte di Cassazione	»	68
11.2.5 - Quando è possibile chiedere la cancellazione di un terreno dalla contribuzione consortile.	»	73

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>11.2.6 - Riordino delle quote di contribuzione ai Consorzi di bonifica - Monta la protesta</i>	<i>Pag.</i>	<i>76</i>
<i>11.3 - Attività produttive (Artigianato, commercio, industria, energia, turismo, attività estrattive)</i>	<i>»</i>	<i>78</i>
<i>11.3.1 - Nella controversia tra ENELGAS e Comune chi ci rimette è l'utente</i>	<i>»</i>	<i>82</i>
<i>11.3.2 - Sfruttamento di acque oligominerali - Il Difensore civico invita a ripetere la conferenza dei servizi</i>	<i>»</i>	<i>84</i>
<i>11.4 - Assistenza sanitaria.</i>	<i>»</i>	<i>85</i>
<i>11.4.1 - Tichet al Pronto Soccorso - le ASL decidono senza attendere i criteri della Giunta regionale</i>	<i>»</i>	<i>86</i>
<i>11.4.2 - Controllo delle piscine ad uso natatorio - Manca la disci- plina regionale.</i>	<i>»</i>	<i>89</i>
<i>11.4.3 - Benefici a favore dei trapiantati di organi - la legge non è uguale per tutti.</i>	<i>»</i>	<i>91</i>
<i>11.4.4 - Cittadini non residenti discriminati nel pagamento del ti- chet.</i>	<i>»</i>	<i>92</i>
<i>11.4.5 - Il Ministero conferma i dubbi del difensore civico sull'irre- golarità degli attestati di frequenza</i>	<i>»</i>	<i>93</i>
<i>11.5 - Assistenza sociale.</i>	<i>»</i>	<i>95</i>
<i>11.5.1 - L'invalido civile parziale non viene informato dell'obbligo di iscrizione nelle liste speciali di collocamento e perde l'asse- gno mensile</i>	<i>»</i>	<i>97</i>
<i>11.5.2 - Un'attesa troppo lunga per avere a domicilio la visita di accertamento dell'invalidità</i>	<i>»</i>	<i>100</i>
<i>11.5.3 - Immigrato extracomunitario acquista la cittadinanza italia- na ma perde il contributo per la prima casa</i>	<i>»</i>	<i>101</i>
<i>11.5.4 - È scontro tra Comuni sul domicilio di soccorso</i>	<i>»</i>	<i>102</i>
<i>11.6 - Diritto allo studio e promozione culturale.</i>	<i>»</i>	<i>104</i>
<i>11.6.1 - Studenti ISEF - Il Ministero concede la proroga per il com- pletamento dei corsi</i>	<i>»</i>	<i>104</i>
<i>11.6.2 - Trasporto delle persone handicappate alle scuole superiori</i>	<i>»</i>	<i>106</i>
<i>11.6.3 - Bambini appartenenti a nucleo familiare monoparentale esclusi dai Nidi d'infanzia del comune.</i>	<i>»</i>	<i>108</i>
<i>11.6.4 - Alunni con handicap - l'assistenza specialistica è un diritto</i>	<i>»</i>	<i>110</i>
<i>11.6.5 - Laurea in professione sanitaria di infermiere.</i>	<i>»</i>	<i>112</i>
<i>11.6.6 - Rischiano di finire male i Giochi sportivi studenteschi.</i>	<i>»</i>	<i>113</i>
<i>11.7 - Ecologia.</i>	<i>»</i>	<i>116</i>
<i>11.7.1 - Cresce la preoccupazione per l'inquinamento elettromagne- tico.</i>	<i>»</i>	<i>116</i>
<i>11.7.2 - Contestata la realizzazione di una stazione radio base per telefonia cellulare.</i>	<i>»</i>	<i>117</i>
<i>11.8 - Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali</i>	<i>»</i>	<i>118</i>

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>11.8.1 - Chi paga i debiti dell'ex I.SVA.RT.?</i>	<i>Pag.</i>	<i>119</i>
<i>11.8.2 - Esclusione dagli interventi a sostegno della nuova imprenditoria</i>	<i>»</i>	<i>120</i>
<i>11.8.3 - Non c'è chiarezza nella formazione dalle graduatorie per l'insegnamento nei corsi di formazione professionale</i>	<i>»</i>	<i>122</i>
<i>11.9 - Pubblico impiego</i>	<i>»</i>	<i>125</i>
<i>11.9.1 - Contestato il controllo degli apparecchi nella sede di lavoro.</i>	<i>»</i>	<i>127</i>
<i>11.9.2 - Concorso pubblico - Esclusione per mancanza di titoli equipollenti</i>	<i>»</i>	<i>128</i>
<i>11.9.3 - Medici del 118 - Un inquadramento sofferto e discusso.</i>	<i>»</i>	<i>129</i>
<i>11.9.4 - Illegittima la progressione orizzontale generalizzata del personale</i>	<i>»</i>	<i>132</i>
<i>11.9.5 - Contestate le «anomalie» di alcuni bandi di concorso regionale</i>	<i>»</i>	<i>135</i>
<i>11.9.6 - Sul certificato medico per assenza dal lavoro non va indicata la diagnosi</i>	<i>»</i>	<i>138</i>
<i>11.10 - Lavori pubblici, politica della casa e ciclo idrico integrato</i>	<i>»</i>	<i>139</i>
<i>11.10.1 - L'Ater rinuncia ad una singolare tassa per «apertura pratica»</i>	<i>»</i>	<i>142</i>
<i>11.10.2 - L'Ater riconosce agli acquirenti delle case ex INCIS la proprietà dell'alloggio del portiere</i>	<i>»</i>	<i>143</i>
<i>11.10.3 - Canone dell'acqua - Paga il conduttore e non il proprietario dell'alloggio</i>	<i>»</i>	<i>144</i>
<i>11.10.4 - Richiesta d'intervento per infiltrazioni d'acqua.</i>	<i>»</i>	<i>145</i>
<i>11.10.5 - Un passo avanti per la rinegoziazione mutui</i>	<i>»</i>	<i>146</i>
<i>11.10.6 - Comune e Demanio dello Stato si contendono la competenza nella revoca di un alloggio popolare</i>	<i>»</i>	<i>147</i>
<i>11.10.7 - Ancora sull'incompatibilità dei componenti il Consiglio di Amministrazione di un Azienda consortile acquedottistica</i>	<i>»</i>	<i>149</i>
<i>11.10.8 - Ente d'Ambito - Il Presidente decaduto non può convocare l'Assemblea</i>	<i>»</i>	<i>152</i>
<i>11.11 - Procedimenti di controllo sostitutivo nei confronti di enti locali</i>	<i>»</i>	<i>153</i>
<i>11.11.1 - Il regime dei controlli sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza</i>	<i>»</i>	<i>155</i>
<i>11.11.2 - Spetta alla Giunta regionale nominare il revisore dei conti nelle II.PP.A.B.</i>	<i>»</i>	<i>156</i>
<i>11.11.3 - Enti d'Ambito - Mancata approvazione del rendiconto di gestione.</i>	<i>»</i>	<i>158</i>
<i>11.11.4 - Dipendente comunale chiede il Commissario ad acta per correggere il CUD</i>	<i>»</i>	<i>160</i>
<i>11.11.5 - Consorzio per la gestione dei rifiuti paralizzato dalla nascita</i>	<i>»</i>	<i>161</i>
<i>11.12 - Trasporti</i>	<i>»</i>	<i>163</i>
<i>11.12.1 - Tessere di libera circolazione a favore di alcune categorie di cittadini</i>	<i>»</i>	<i>165</i>

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

11.13 - Urbanistica e parchi	Pag. 166
11.13.1 - Contestata la realizzazione di un centro cinofilo per ricovero cani randagi	» 167
11.13.2 - Una Riserva naturale che dura ad estinguersi	» 168
11.13.3 - Un maneggio ad uso asilo ricreativo fortemente contestato.	» 169
11.13.4 - Danni per il terremoto del 1984 - manca l'informazione e i contributi vanno ai soliti «fortunati».	» 170
11.13.5 - Abusi edilizi - La Provincia interviene ma colpisce nel mucchio	» 174
11.13.6 - Chi rimborsa le spese dei rappresentanti regionali in seno al Comitato Misto per le servitù militari?	» 176
11.14 - Diritto di accesso agli atti	» 177
11.14.1 - Al sindaco non spetta rispondere alle richieste.	» 180
11.14.2 - Il candidato al nucleo di valutazione ha diritto di accedere agli atti della selezione.	» 182
11.14.3 - Verbale di sopralluogo della Forestale - L'accesso non può essere negato.	» 183
11.14.4 - Il diritto alla cartella clinica del defunto fa ancora discutere.	» 184
11.14.5 - Illegittimo il diniego di accesso all'esposto	» 186
11.14.6 - Legittimo il diniego riguardante i dati della propria madre naturale.	» 188
11.15 - Varie	» 190
11.15.1 - Un atto di indirizzo per conferire surrettiziamente un incarico.	» 191
11.15.2 - Ma chi fa i regolamenti regionali?	» 192
11.15.3 - Nomina dei consiglieri nelle Comunità Montane - Il «voto separato» è superato?	» 195
11.15.4 - È ammessa la revoca del Consigliere comunale eletto nella Comunità Montana?	» 199
11.15.5 - Contrastata la concessione del documento d'identità a cittadini argentini in possesso anche di cittadinanza italiana	» 202
11.15.6 - Come identificare la maggioranza nel Consiglio Comunale.	» 203
11.15.7 - Cittadinanza italiana ai rimpatriati dall'Argentina - La burocrazia blocca il riconoscimento.	» 205
11.15.8 - Incontro a L'Aquila tra il Difensore civico e una delegazione della Commissione Giustizia del Senato sul tema della tutela dei diritti dei carcerati.	» 206

APPENDICE

Allegato 1 - Ufficio del Difensore civico della Regione Abruzzo	» 212
Allegato 2 - Elenco dei Difensori civici locali in Abruzzo	» 213
Allegato 3 - Elenco dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano	» 214

REGIONE ABRUZZO
Ufficio del Difensore civico

RELAZIONE ANNUALE 2002

**ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei
Deputati (art. 16 legge 15 maggio 1997, n. 127)**

Il Difensore civico
Giovanni Masciocchi

L'Aquila, 17 marzo 2003

PAGINA BIANCA

Sig. Presidente del Senato,

Sig. Presidente della Camera,

l'anno appena trascorso registra ancora una volta un consolidamento dell'istituto di difesa civica in Abruzzo, al quale i cittadini guardano con sempre maggiore interesse in una fase di profonda trasformazione dell'assetto dei poteri pubblici che rischia di indebolire il sistema delle garanzie a tutela dei soggetti più fragili, spesso impotenti di fronte agli abusi, alle lentezze burocratiche, alla farraginosità delle norme e delle procedure.

La relazione che rassegnò - a norma dell'art. 16 della legge n. 127/97 - si propone di evidenziare i dati più significativi del lavoro svolto, sottolineando alcune problematiche di particolare interesse non solo per i cittadini ma anche per le Amministrazioni coinvolte, che possono farne oggetto di riflessione qualora intendano introdurre correttivi o miglioramenti nell'azione amministrativa, finalizzati ad accrescere il prestigio e la considerazione democratica delle istituzioni rappresentative.

La sensazione è che l'Ufficio abbia ormai acquisito una

visibilità diffusa e sia penetrato a fondo nella cultura abruzzese come un bisogno sociale e uno strumento agile ed efficace per regolare meglio i rapporti tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni.

A questo trend costante di crescita della domanda di tutela civica non corrisponde peraltro un coerente processo di adeguamento legislativo a livello nazionale, attraverso una legge organica che ridefinisca l'ambito d'intervento ed i poteri del Difensore civico regionale nei confronti delle strutture periferiche dello Stato, nel quadro delle nuove relazioni interistituzionali tracciate dalla riforma del Titolo V della Costituzione (all'interno delle quali la difesa civica venga riconosciuta, a pieno titolo, come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantire su tutto il territorio nazionale).

Ma è anche sul versante regionale che s'impone una rilettura aggiornata della normativa in vigore, dando anzitutto all'istituzione una rilevanza statutaria e ridefinendone nel contempo la sfera d'azione, le funzioni e la struttura organizzativa.

Una struttura certamente inadeguata al crescente

impegno, che tuttavia ha dato il meglio di sé per garantire in ogni momento un servizio attento ai tanti bisogni di una società che, giustamente, pretende un'Amministrazione pensata come funzione e servizio, e non come potere.

A tutti i miei collaboratori vanno pertanto l'apprezzamento e la gratitudine per aver dato efficienza e prestigio all'istituzione.

Un ringraziamento particolare va alle SS.LL per l'attenzione e la sensibilità sempre prestata al grande tema dei diritti sociali e umani e per la fiducia che ancora vorranno riporre nella difesa civica, quale strumento per mantenere sempre aperto l'ascolto sulle istanze che vengono dalle categorie più svantaggiate della società.

PARTE GENERALE

1. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ

Anche il 2002 va nel segno di una costante espansione dell'attività del Difensore civico, grazie alla migliore conoscenza delle sue funzioni e ad una articolazione sul territorio che è la più avanzata tra le regioni italiane: alle quattro sedi nei capoluoghi di provincia si aggiungono ora le due sedi "convenzionate" con i Comuni di Sulmona e di Fossacesia, che servono al meglio i rispettivi comprensori "Valle Peligna – Alto Sangro" e "Sangro – Aventino".

Ma la crescita più consistente delle richieste passa per il "Numero Verde", attraverso il quale cittadini, associazioni e amministratori pongono quesiti o chiedono interventi per le vie brevi e, di solito, ottengono risposte immediate, o in tempi reali.

Il numero complessivo dei casi trattati può calcolarsi in circa 2900 (con un aumento attorno al 12%), molti dei quali toccano questioni che coinvolgono vaste categorie sociali.

Un elemento di grande positività va colto anche nel

rapporto sempre più stretto che l'Ufficio ha consolidato con categorie di cittadini particolarmente deboli o prive di mezzi di tutela, quali:

- i portatori di handicap, che reclamano l'effettivo accesso ai diritti all'integrazione sociale ed economica, all'assistenza scolastica, alla rimozione delle barriere architettoniche, all'assistenza domiciliare, agli speciali benefici previdenziali, al trasporto gratuito sui mezzi pubblici locali ;
- gli anziani, alle prese con i problemi previdenziali e assistenziali;
- gli utenti del servizio sanitario, in difficoltà nel faccia a faccia con gli operatori sanitari o con l'indifferenza o l'impermeabilità di certa burocrazia, ovvero costretti a pagare ticket non dovuti;
- i contribuenti, che giustamente contestano l'applicazione di canoni, tariffe o quote di contribuzione che, spesso, trovano fondamento in decisioni unilaterali o in disposizioni di regolamento interne all'Ente (in violazione dell'elementare principio di legalità e della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione);

- gli assegnatari di case popolari, in perenne conflitto con le ATER per: canoni di locazione, morosità, lavori di manutenzione straordinaria, rimozione di barriere architettoniche, richieste di mobilità in altri alloggi;
- gli immigrati, in difficoltà nel seguire le intricate procedure per regolarizzare la loro posizione o per accedere ai benefici per l'acquisto della prima casa o per avere l'assegno di maternità.

Interventi particolarmente apprezzati hanno riguardato anche il mondo scolastico (studenti ISEF, infermieri professionali, insegnanti dei corsi di formazione professionale), e quello degli imprenditori agricoli, dei possessori di terre civiche e tratturali, degli automobilisti che hanno subito danni da cinghiali.

Nella maggior parte dei casi, si tratta di controversie la cui soluzione non può essere rimessa - soprattutto per il loro modico valore - ai tempi lunghi, defatiganti e costosi della magistratura amministrativa o ordinaria e richiedono invece strumenti e riti alternativi, che portino a soluzioni in via conciliativa, rispettose della legalità ma anche attente ai risvolti

umani del diritto, all'equità e al buon senso.

Non è un caso se, di fronte al dilagare delle sentenze di condanna del nostro Paese da parte della Corte Europea dei Diritti Umani (ben 359 sulle 683 pronunciate nel corso del 2001), la stessa Corte abbia fatto appello al ruolo del Difensore civico per porre un argine al contenzioso giurisdizionale.

Gli interventi si sono distribuiti su tutto il territorio regionale con la seguente incidenza:

L'Aquila	37%
Pescara	25%
Teramo	22%
Chieti	16%

I soggetti sui quali si riversavano maggiormente le richieste di intervento continuano ad essere i Comuni (con circa il 42%), in quanto titolari delle più importanti funzioni amministrative vicine ai cittadini.

Seguono l'Amministrazione regionale (circa il 19%), le Amministrazioni periferiche dello Stato (circa il 16%), gli Enti e le Aziende dipendenti dalla Regione (circa il 13%).

Questo, in sintesi, il quadro complessivo.

A) ENTI COINVOLTI

- Comuni	42%
- Regione	19%
- Amministrazioni dello Stato	16%
- Enti e aziende dip. dalla regione	13%
- Comunita' Montane	2%
- Consorzi	6%
- Province	2%

B) MATERIE TRATTATE

- Tributi	15%
- Controllo sostitutivo	14%
- Sanità e Assistenza sociale	12%
- Affari generali e istituzionali, e Diritto di accesso	11%
- Commercio, Diritto allo studio, Trasporti, Turismo, Ambiente	10%
- Lavori pubblici e Politica della Casa	10%
- Urbanistica e parchi	6%
- Lavoro, Formazione professionale e questioni previdenziali	8%
- Impiego pubblico	5%
- Agricoltura, Consorzi di bonifica	5%
- Varie	4%

2. QUALE RUOLO PER IL DIFENSORE CIVICO

Il 2002 è anche l'anno in cui la riforma del Titolo V della Costituzione ha avuto il primo impatto con il nuovo assetto dei poteri pubblici ed ha fatto subito emergere vuoti normativi e incertezze interpretative in molti versanti della pubblica Amministrazione.

Il superamento di varie normative regionali o locali, in contrasto con il nuovo testo costituzionale (si pensi a quelle sui soppressi controlli preventivi di legittimità), o derivante dal mancato adeguamento al T.U. sulle autonomie locali (come la ricostituzione degli organi delle Comunità Montane) ha determinato uno stato di precarietà del quadro normativo e di disorientamento in tanti amministratori e funzionari, che hanno visto nel Difensore civico regionale l'unico interlocutore per sottoporre questioni interpretative e avere utili suggerimenti.

L'Ufficio si è ritrovato così a svolgere un impegnativo ruolo di collaborazione e di "supplenza", che ha aiutato non poco a

trovare soluzioni a problemi di grande spessore giuridico - istituzionale.

Un'interlocuzione a tutto campo, che ha spaziato in vari settori materiali toccati dalla legge di riforma.

Dall'abrogazione dei controlli preventivi di legittimità (di cui all'art. 130 della Costituzione) è derivata inoltre una notevole intensificazione dei rapporti con cittadini, organizzazioni sociali e amministratori locali (soprattutto con quelli di minoranza), i quali si sono visti costretti ad attivare l'intervento del Difensore civico per evitare il ricorso a lunghi e costosi rimedi giurisdizionali contro atti ritenuti illegittimi.

In questa logica di prevenzione e di raffreddamento della conflittualità in sede giudiziaria si iscrive anche il ruolo di controllo che l'art. 15 della legge sulla semplificazione amministrativa n. 340/2000 assegna al Difensore civico nei confronti dei dinieghi di accesso ai documenti amministrativi e dei silenzi serbati dalle pubbliche amministrazioni, o da gestori di pubblici servizi, di fronte alle richieste formulate ai sensi della legge n. 241/90.

Una funzione "paragiurisdizionale" che consente al titolare

del diritto di accesso di chiedere allo scrivente il riesame del comportamento negativo, o dilatorio, della P.A., evitandogli di ricorrere direttamente al TAR.

Su questo versante, gli effetti della semplificazione e della trasparenza dell'attività amministrativa sono stati di grande spessore quantitativo e qualitativo.

Non è presuntuoso affermare che, con l'istituzione del difensore civico, c'è poco spazio per una burocrazia che voglia nascondere le carte o trincerarsi dietro il cavillo dell'atto riservato, al di fuori dei casi espressamente previsti.

Ne è venuta fuori un'amministrazione certamente più aperta, meno impermeabile e più disponibile al confronto, al dialogo e alla mediazione.

3. LA FUNZIONE PROPOSITIVA E SOLLECITATORIA

E' forse l'aspetto più pregnante e qualificante dell'azione del Difensore civico, in quanto mirata a formulare proposte e sollecitazioni all'amministrazione competente a rivedere e a

migliorare le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi.

La naturale capacità dell'istituto sta nel saper cogliere con immediatezza - attraverso le istanze ed i reclami dei cittadini, o di sua iniziativa - le carenze, le inadeguatezze e le contraddizioni del quadro normativo, avendo un ascolto sempre aperto sulla realtà sociale in cui opera.

In questo ruolo propulsivo e propositivo si collocano una serie di interventi che hanno avuto al centro problematiche di notevole spessore e interesse giuridico e sociale, quali quelle riguardanti:

- il regime dei ticket al Pronto Soccorso, contrassegnato nella nostra Regione da una notevole difformità di discipline che ciascuna ASL ha ritenuto di potersi dare, prescindendo dalla previa determinazione di criteri di uniformità (che la L.R. n. 11/2001 aveva invece riservato alla Giunta regionale);
- l'emanazione di norme per rendere effettiva l'assistenza specialistica a favore degli alunni portatori di handicap anche nelle scuole superiori, a seguito delle incertezze interpretative insorte con il passaggio delle relative funzioni

alle Province, ai sensi dell'art. 139 del D.Lgs n. 312/98;

- la modifica della prassi seguita dalle Sedi periferiche dell'INPS di non informare tempestivamente le persone riconosciute invalidi civili parziali circa l'obbligo di iscriversi subito nelle liste speciali di collocamento per non perdere il diritto all'assegno mensile (per il periodo compreso tra la comunicazione del verbale di riconoscimento dell'invalidità e la data di effettiva iscrizione);
- l'illegitima sospensione delle pensioni di invalidità e delle indennità di accompagnamento da parte dell'INPS, in caso di ritardo nell'effettuazione della visita di revisione sanitaria, anche laddove il ritardo non sia imputabile alla persona disabile;
- la discriminazione – a seconda della ASL di appartenenza - tra i pazienti trapiantati che richiedono i benefici previsti dalla L.R. 6/2000 (art. 32, comma 3). Il Difensore civico ha invitato l'Assessorato regionale alla sanità a rivedere i criteri di riparto dei fondi regionali (che oggi si basano esclusivamente sulla popolazione residente nella ASL) per adeguarli agli effettivi fabbisogni delle singole Aziende

Sanitarie, quali risultanti dalle istanze presentate dai pazienti;

- indennizzi a favore di soggetti danneggiati da emotrasfusioni e da vaccinazioni obbligatorie. L'Ufficio ha seguito da vicino, non solo l'iter di varie pratiche pendenti presso l'Assessorato regionale alla sanità, ma anche profili di carattere più generale; come i ritardi dovuti alla lentezza dell'istruttoria e l'assoluta insufficienza dei fondi provvisoriamente accreditati dallo Stato (per la quale si è resa necessaria una congrua anticipazione sul bilancio regionale);
- la revisione delle norme sul ricalcolo dei canoni di locazione
 - a seguito delle difficoltà di applicazione contenute nell'art. 27 della L.R. n. 44/99 - su cui si sono resi necessari vari incontri con le Associazioni degli inquilini ed i rappresentanti delle ATER e dell'Assessorato regionale competente;
- l'introduzione di una normativa regionale, tuttora mancante, per disciplinare l'autorizzazione ed il controllo delle piscine pubbliche in linea con l'Atto d'intesa

Stato/Regioni del 1991;

- la formazione delle graduatorie degli insegnanti nei Centri di formazione professionale, la cui approvazione è stata indebitamente affidata ai responsabili dei Centri, anziché al Dirigente del competente Servizio regionale;
- la revisione della normativa sugli organismi consortili a rilevanza imprenditoriale, di cui alla L.R. n. 26/93;
- l'adeguamento delle disposizioni regionali sull'elezione degli organi delle Comunità Montane alle norme del vigente T.U. sulle autonomie locali, per evitare il diffuso contenzioso che si sta sviluppando all'interno dei Consigli comunali e nelle sedi giurisdizionali;
- l'emanazione di direttive ai Consorzi di Bonifica per evitare distorte applicazioni delle norme sulla contribuenza (illegittimo arrotondamento delle quote consortili al minimo iscrivibile a ruolo, frammentazione delle cartelle esattoriali in base alle Partite catastali, assoggettamento a contribuenza di immobili urbanizzati ecc);
- Il superamento di divergenze interpretative tra la Regione ed alcuni Comuni sui valori base da prendere in

considerazione per determinare il prezzo di affrancazione dei terreni gravati da uso civico. Un esame congiunto davanti al Difensore civico ha fatto chiarezza sulla discussa questione ed ha messo tutti d'accordo.

- Il problema degli studenti ISEF che non riuscivano più a completare i corsi di studio entro il 31 marzo 2002, per via di una circolare ministeriale che accorciava il termine previsto da altra circolare del precedente governo. L'insistente sollecitazione del Difensore civico – che suggeriva al Rettore dell'Università ed al Preside della Facoltà di Scienze Motorie di avvalersi della nuova autonomia universitaria e di chiedere al MIUR una congrua proroga - ha avuto i suoi effetti, avendo poi il Ministero spostato il termine al 31 maggio successivo, dando così un po' di respiro ai non pochi studenti fuori corso;
- la richiesta di una sessione straordinaria per sostenere l'esame di abilitazione degli iscritti al corso di laurea infermieristica. Del problema si è occupato l'Ufficio, a seguito delle lamentele di alcuni studenti i quali segnalavano che – per coloro che avevano già conseguito il

- diploma di infermiere professionale nell'anno precedente –
era stata accordata apposita sessione straordinaria;
- la modifica di un regolamento comunale riguardante l'ammissione ai Nidi d'infanzia. L'intervento ha riguardato un Comune capoluogo che, nel recepire un regolamento della Giunta regionale, se ne era discostato penalizzando pesantemente i bambini con un solo genitore non occupato (eppertanto privo di reddito), a vantaggio di quelli il cui unico genitore avesse un'occupazione;
 - la problematica dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti d'Ambito – La questione è stata sollevata dall'Ufficio in relazione al fatto che solo una parte degli Enti inviavano al Co.Re.Co. i bilanci preventivi (prima dell'abrogazione dell'art. 130 Cost), ritenendo erroneamente di essere equiparati ai Consorzi a rilevanza imprenditoriale, anziché a quelli di funzioni.

Un'altra parte dei suddetti Enti riteneva invece di essere esonerata dall'obbligo di redigere i conti consuntivi, a motivo del fatto che - in base ad una norma transitoria della L.R. n. 2/97 - le spese di funzionamento erano state

- accollate ai rispettivi Consorzi acquedottistici. In entrambi i casi, la contraria tesi dello scrivente è stata condivisa dagli organi interessati, con l'impegno a modificare l'anomalo comportamento;
- le richieste di contributo per il risparmio energetico avanzate alla Regione nel periodo 1991/92 e mai finanziate. Una serie di incontri con i Dirigenti dell'Assessorato competente ha consentito di ripescare centinaia di pratiche presentate nel periodo agosto 91/agosto 92, e rimaste accantonate per singolari inerzie burocratiche di quegli anni. Dopo 10 anni di attesa e di comprensibile malcontento da parte dei richiedenti, si è trovata la soluzione per reperire le necessarie fonti di finanziamento e per avviare l'istruttoria delle pratiche in tempi ragionevolmente brevi;
 - la complessa problematica dei canoni e delle tariffe del servizio idrico. Molte le questioni affrontate tra le quali:
 - a) l'illegittima riscossione forfettaria (prescindendo cioè dai consumi effettivi), per mancanza di contatori in molti Comuni;

- b) il pagamento delle quote per la fognatura e per la depurazione anche sul minimo impegnato di acqua, in contrasto con le direttive CIPE e con la recente normativa sul servizio idrico integrato;
- c) la richiesta di canoni arretrati già prescritti;
- la repressione di abusi edilizi. L'Ufficio è intervenuto per numerose e complesse situazioni coinvolgendo in alcuni casi, oltre ai Comuni, anche le Province, cui la L.R. n. 114/2000 ha espressamente demandato il parallelo potere di annullamento straordinario delle concessioni edilizie illegittime;
- una controversia tra assegnatari di alloggi ex INCIS e un'ATER – per la proprietà dei locali destinati ad alloggio del portiere – risoltasi pacificamente, dopo decenni, grazie alla mediazione del Difensore civico (il quale è riuscito a convincere l'Azienda che gli alloggi in questione devono ricomprendersi tra le parti comuni ed indivisibili, come tali appartenenti al condominio);
- la discussa attribuzione alla Giunta regionale del potere regolamentare (dopo la modifica dell'art. 121 della

Costituzione), alla luce di alcuni interventi giurisprudenziali che hanno invece ritenuto la permanenza in capo al Consiglio regionale di tale potestà (almeno fin quando non sia diversamente disposto dal nuovo Statuto).

- Il travagliato inquadramento dei Medici del “118” – Una vicenda complessa e controversa cui sono interessati una ottantina di Medici della Medicina dei servizi e dell’Emergenza sanitaria territoriale (in rapporto di convenzione da quasi dieci anni), i quali attendono che le ASL di appartenenza dispongano l’immissione nelle rispettive piante organiche.
- La discussa questione dell’aliquota IVA sul gas metano ad uso promiscuo (domestico e per riscaldamento), in cui l’Ufficio ha portato avanti un’azione di corretta informazione agli utenti su come la problematica è stata affrontata in sede normativa, politico - parlamentare e giurisprudenziale.
- La crescita del contenzioso tra automobilisti e Regione per danni provocati da cinghiali. La questione è stata più volte sottoposta agli organi e alle strutture della Regione per rispondere adeguatamente, sul piano normativo ed

operativo, alle tante richieste di risarcimento e alle sempre più frequenti sentenze di condanna della Regione da parte dei Giudici di pace. D'altronde una disciplina regionale si impone anche per regolare i rapporti tra Regione e Province, cui sono state attribuite le funzioni di gestione della fauna selvatica.

4. IL RUOLO DI GARANTE DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

E' una funzione che dà una connotazione sempre più netta e qualificante alla figura del Difensore civico, soprattutto dopo che - con l'art. 15 della legge n. 340/2000 - questi ha il compito di riesaminare e sindacare il comportamento negativo, o dilatorio, delle pubbliche amministrazioni (e dei concessionari dei pubblici servizi) nei confronti di richieste di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, formulate ai sensi della legge 241/90.

Trattasi di materia che, per la novità e la delicatezza di molti profili applicativi (la gestione dei dati sensibili, la

riservatezza di alcuni documenti, la difficoltà di accertare nel richiedente l'interesse giuridicamente rilevante, gli incerti limiti al diritto di accesso, l'accesso alle cartelle cliniche e così via), ed anche per la mutevolezza degli orientamenti giurisprudenziali, ha posto l'Ufficio di fronte a decisioni di grande responsabilità e di prudente apprezzamento.

I casi qualitativamente più significativi hanno investito le strutture sanitarie (gli UU.RR.P), alle quali si rivolgono spesso eredi legittimi, esclusi o penalizzati da volontà testamentarie, per contestare le quali abbisognano del rilascio delle cartelle cliniche del “de cuius” (al fine, evidentemente, di dimostrare la sua incapacità di intendere e di volere al momento della redazione del testamento).

L'Ufficio ha contestato la decisione di alcuni UU.RR.P. che ritenevano la cartella clinica oggetto di privacy in senso assoluto, o che richiedevano la firma congiunta di tutti gli eredi; ed ha sostenuto invece che l'accesso si configura, a tutti gli effetti, come un diritto che entra a far parte del patrimonio di ciascun erede, in quanto tale.

Casi assai controversi hanno poi riguardato richieste di

accesso agli atti delle gare di appalto o di affidamento di servizi da parte di soggetti che ne sono stati esclusi e, soprattutto, quelle relative a procedure concorsuali per le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

In continua espansione anche le istanze rivolte da consiglieri di minoranza degli enti locali cui vengono negati atti e notizie ritenuti utili all'esercizio del loro mandato; al riguardo l'Ufficio ha ricordato lo speciale regime di accesso, loro riconosciuto dagli statuti e dai regolamenti interni, ma anche alcuni limiti richiamati dalla giurisprudenza per evitare che la richiesta abbia fini meramente strumentali o si configuri come una sorta di azione popolare.

5. LA PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE MISTA CONCILIATIVA DELLA ASL

Quello di presiedere la Commissione per la “conciliazione” delle controversie tra gli utenti dei servizi sanitari e la ASL di appartenenza è un compito di notevole responsabilità ed impegno.

Al momento, tale organismo è attivato nella sola ASL di Teramo, dove sono state affrontate situazioni assai complesse che

hanno richiesto approfonditi accertamenti e confronti tra le parti.

Di particolare complessità quelli relativi:

- alla vicenda di un paziente sottoposto ad un delicato intervento chirurgico, a seguito del quale sarebbe invece risultata non asportata la parte nodulare sospetta (per la quale aveva dato l'assenso informato);
- al reclamo di un giovane che attribuiva l'insorgenza di una paresi al braccio alle forti compressioni che questo avrebbe subito sul tavolo operatorio per un intervento chirurgico in altra parte del corpo;
- ad una contestazione agli operatori sanitari per aver trasportato con molto ritardo in Sala di rianimazione un giovane paziente, ricoverato con diagnosi di pancreatite acuta emorragica;
- alla richiesta di un paziente che era stato costretto a pagare un secondo paio di lenti, dopo che il primo tipo di lenti prescrittogli dai medici della ASL si era rivelato inadeguato.

6. IL REGIME DEI CONTROLLI PREVENTIVI DOPO L'ABROGAZIONE DELL'ART. 130 DELLA COSTITUZIONE

Le questioni che il Difensore civico si è trovato ad affrontare - a seguito della riforma federalistica in tema di controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali - sono derivate essenzialmente dal fatto che, nell'ordinamento abruzzese, al Co.Re.Co e alle Sezioni provinciali è stato affidato il controllo anche su alcuni enti dipendenti dalla Regione (sui quali naturalmente la modifica costituzionale non poteva avere effetti immediati).

Ci si riferisce, in particolare: ai Consorzi di Bonifica, alle Amministrazioni Separate dei beni di uso civico ed al Parco regionale "Sirente - Velino".

Sul presupposto che permanesse ancora il potere di controllo sulle predette strutture - ed in considerazione che le regioni erano state facoltizzate dall'art. 17, comma 35 della legge 127/97 ad istituire con legge servizi di consulenza - si è dai più ritenuto che, fino a diversa disciplina a livello regionale, il

Co.re.co. continuasse a sussistere, per svolgere le funzioni “residuali”.

Peraltro, l’innovazione costituzionale ha dato luogo ad una serie di incertezze e contrasti interpretativi, che hanno accompagnato (ed accompagnano tuttora) la fase applicativa della riforma.

Si è in pratica assistito ad una sorta di “fuga” dal controllo, anche da parte di strutture che non sono mai entrate nel novero degli “enti locali” (nel senso inteso dalla giurisprudenza costituzionale e secondo la ricognizione fattane dall’art. 2 del D.Lgs n. 267/2000) e sulle quali solo il legislatore regionale poteva intervenire per modificare eventualmente il regime dei controlli previsti dalla tuttora vigente normativa regionale (L.R. n. 24/93 e successive modifiche).

Oggettivamente più problematica si è invece rivelata la portata innovativa della riforma costituzionale nei confronti delle **Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza**, figure giuridiche storicamente e concettualmente estranee alla categoria degli enti locali, alle quali tuttavia lo stesso D.Lgs. n. 267/2000 aveva esteso il controllo preventivo di legittimità previsto per gli

enti locali veri e propri (art. 126, comma 2).

In proposito è bene ricordare che, prima ancora della riforma federalistica n. 3/2000 – che ha dato alle regioni una competenza esclusiva in materia – il D. Lgs. n. 207/2001 aveva demandato al legislatore regionale il compito di riordinare le II.PP.AA.BB., anche sotto il profilo dei controlli di legittimità e di quelli sostitutivi (artt. 12 e 20).

Di qui un orientamento, ampiamente condiviso, a considerare tuttora operanti quelle normative regionali che prevedono forme di controllo sulle II.PP.AA.BB.

A contrastare siffatta ricostruzione è però intervenuta una recente sentenza del TAR Abruzzo – Sez. di Pescara (n. 336 del 22 marzo 2002) che ha annullato la decisione negativa della Sezione Provinciale di controllo di Chieti nei riguardi del bilancio preventivo di una IPAB, perché adottata “in assenza di un potere di annullamento che, proprio di recente, con la legge costituzionale ha perduto del tutto i suoi effetti”.

E' evidente che il pronunciamento del TAR (contro il quale è stato proposto appello) non poteva non porre, al di là del suo ambito di efficacia, seri problemi anche alle altre Sezioni di

controllo ed ha reso comunque ancor più urgente l'intervento del legislatore locale, sia per procedere al riordino di dette istituzioni, sia per ridefinire la problematica dei controlli "residuali".

Quanto ai **Consorzi di Bonifica** (sottoposti anch'essi alle Sezioni provinciali di controllo) si tratta - come ha chiarito la Corte Costituzionale con la sent. n. 326/98 - di "enti amministrativi dipendenti dalla regione"; sicché non v'è ragione per dubitare dell'assoggettabilità a controllo dei loro atti (peraltro i soli bilanci preventivi e consuntivi), almeno fin quando non verrà modificata la L.R. n. 24/93.

Nondimeno, ci sono state forti resistenze di alcuni Consorzi di Bonifica a trasmettere gli atti all'approvazione delle Sezioni.

Considerazioni analoghe valgono per le **Amministrazioni Separate dei beni di uso civico**, figure atipiche e di discussa classificazione, che comunque non sono state prese in considerazione dal nuovo T.U. sulle autonomie locali.

Ciò non ha fatto però deflettere alcune Amministrazioni Separate dal porre in discussione la permanenza dei poteri di controllo delle Sezioni, sull'assunto che l'abrogazione dell'art. 130

si estenderebbe, in via analogica, anche nei loro confronti.

Quanto al **Parco “Sirente-Velino”**, si tratta dell'unico ente sul quale si esercita ancora il controllo del Co.re.co. regionale (dopo che il D. Lgs. n. 267/2000 aveva sottratto loro la competenza sui consorzi a rilevanza imprenditoriale).

Sulle varie tematiche si è espresso il Difensore civico, in risposta ai quesiti che gli sono stati sottoposti dagli amministratori degli enti interessati.

7. LA RIFORMA COSTITUZIONALE NON TOCCA I CONTROLLI SOSTITUTIVI SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI.

Nonostante qualche dubbio iniziale, si è consolidata la tesi che questo tipo di controllo non abbia subito sostanziali mutamenti con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, almeno per ciò che concerne quelli affidati, in via generale, al Difensore civico regionale (art. 136 D. Lgs. 267/2000).

Viceversa, la riforma costituzionale ha inciso profondamente su alcune ipotesi di controllo sostitutivo demandate alla competenza Co.re.co. ed, in particolare, su quella

relativa alla nomina del commissario ad acta nell'ipotesi di mancata approvazione del bilancio di previsione da parte dell'ente locale.

In questo caso – essendo detta nomina funzionale al sindacato preventivo di legittimità dell'atto da parte del Comitato – si è posto il problema di chi dovesse esercitare la funzione surrogatoria, una volta venuto meno il controllo sul bilancio e posto che, finora, la nomina del commissario ad acta era seguita dalla comunicazione al Prefetto, per l'avvio del procedimento di controllo sull'organo (scioglimento del Consiglio e contestuale nomina di un commissario straordinario, in base all'art. 141 del T.U.).

La soluzione è stata trovata dal legislatore nazionale con il D.L. 22 febbraio 2002 n. 13 (convertito nella legge 24/4/2002 n. 75) che – sia pure limitatamente all'approvazione del bilancio di previsione per il 2002 – ha attribuito al Prefetto la competenza a nominare anche il commissario ad acta, facendo tuttavia salva la possibilità che lo statuto dell'ente locale disponga diversamente.

Peraltro, quest'ultima opzione potrebbe portare ad un'eccessiva frammentazione di scelte statutarie, rendendo

possibili formule organizzative diverse e modalità di esercizio della funzione surrogatoria che non garantiscono né l'effettività e la piena tempestività dell'intervento sostitutivo né la neutralità dell'organo deputato a tale funzione.

D'altronde, essendo venuta meno la vigenza di tale norma transitoria - e non essendo nel frattempo intervenuta una disciplina statale dei poteri sostitutivi nei confronti delle autonomie locali, in attuazione dei nuovi principi introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione (artt. 114, 120 e soppressione dell'art. 130) - si sta ponendo, per il 2003, il delicato problema di chi debba intervenire in via surrogatoria, in caso di mancata o ritardata adozione non solo del bilancio di previsione ma anche di altri atti di finanza locale di particolare importanza, richiamati dal D.Lgs. n. 267/2000, quali:

- a) le deliberazioni di riequilibrio di bilancio, di cui all'art. 193 comma 4;
- b) l'eventuale deliberazione dello stato di dissesto, di cui all'art. 247;
- c) le mancate nomine o designazioni, ex art. 50, comma 9.

La questione è da tempo al centro di discussioni - sia in dottrina e in giurisprudenza che nel dibattito interistituzionale (Stato, regioni, enti locali) senza tuttavia che si sia formato un orientamento largamente condiviso.

Secondo un'interpretazione fatta propria dalla Regione Veneto (attraverso una semplice circolare del Presidente della Giunta regionale del 12/02/2003), il vuoto legislativo creatosi con la scadenza del predetto decreto legge comporta un'automatica riespansione dell'efficacia della disposizione di carattere generale di cui al citato art. 136 D.Lgs n. 267/2000 (che prevede l'intervento del Difensore civico regionale in tutti i casi in cui l'ente locale ometta o ritardi l'adozione di atti obbligatori per legge).

E ciò anche in ragione del fatto che quella Regione ha già soppresso il Comitato regionale di controllo (cui il T.U. sulle autonomie locali demanda l'esercizio dei controlli sostitutivi nei casi sopra richiamati).

Una siffatta ricostruzione non sembra peraltro corrispondere al più recente indirizzo del Governo nazionale, che ha ritenuto necessaria la previa emanazione della normativa

statale di attuazione del nuovo art. 120 della Costituzione perché le regioni possano disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle autonomie locali.

E comunque assai probabile che - nelle more della definitiva approvazione del disegno di legge "La Loggia" n. 3590 (approvato dal Senato il 23 gennaio 2003) - il Governo intervenga con una nuova decretazione d'urgenza, sulla scorta di quanto già fatto con il D.L. n. 13/2002.

**8. - COSTITUITO IL GRUPPO DI LAVORO TECNICO-
POLITICO PER LA RIFORMA DELLA DIFESA CIVICA
REGIONALE E LOCALE**

Attuando una Risoluzione adottata il 5 giugno scorso dal Congresso delle Regioni per "una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia del cittadino", la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ha deciso di dar vita ad un Gruppo misto di lavoro composto (oltre che da 3 rappresentanti della Conferenza e da un rappresentante ciascuno dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCHEM) dai difensori civici regionali di Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Toscana, Provincia Autonoma di Trento.

Compito del Gruppo è di:

- realizzare un'indagine sulla legislazione vigente nelle singole Regioni in materia di difesa civica regionale e locale, nonché sui processi di adeguamento e aggiornamento in atto nelle diverse realtà,
- contribuire ad una moderna e attuale configurazione statutaria della difesa civica regionale e locale, anche sulla scorta dei principi elaborati in sede di dibattito per le riforme istituzionali e per un “ sistema” nazionale di tutela, oltre che in documenti e risoluzioni adottate a livello europeo e internazionale;
- promuovere l'individuazione di fondamentali principi e prerogative della difesa civica, secondo ambiti territoriali ottimali e criteri di autonomia organizzativa e funzionale, formulando proposte utili alla riforma della legislazione regionale e alla diffusione degli strumenti “ non giurisdizionali” di tutela;
- formulare proposte e soluzioni normative che residuano alla competenza legislativa del Parlamento nazionale, in grado di raccordare funzioni e strumenti di

tutela agli ordinamenti europei.

Oltre a ricostruire il quadro normativo e organizzativo della difesa civica in Italia, il Gruppo dovrà fare proposte operative che verranno presentate in un apposito convegno della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, che si terrà nel prossimo mese di luglio.

Nel frattempo, il Gruppo dovrà anche confrontarsi con una Commissione di studio che sta operando presso la Vice Presidenza del Consiglio dei Ministri per formulare un disegno di legge sull'istituzione del difensore civico nazionale.

9. L'ORGANIZZAZIONE

L'Ufficio è sempre in attesa di apposita legge regionale che ne definisca in maniera più precisa e puntuale la pianta organica e tenga conto della costante espansione dell'attività e della complessa articolazione del servizio sul territorio regionale.

Va, peraltro, evidenziato che il funzionamento delle tre sedi periferiche provinciali è stato garantito utilizzando un solo funzionario per quella di Teramo e la saltuaria collaborazione di

una dipendente in servizio rispettivamente presso l'Ufficio di collegamento del Consiglio regionale (per Pescara) e presso l'Agenzia per i servizi culturali, per quella di Chieti; mentre, per le sedi in regime di convenzione (con i Comuni di Sulmona e Fossacesia), la collaborazione è data da un solo dipendente assegnato, in via saltuaria, dalle rispettive Amministrazioni locali.

Per la sede dell'Aquila – dove si concentra gran parte del lavoro istruttorio - la situazione organizzativa è migliorata in quest'ultimo anno, grazie anche all'aumento di una unità appartenente alla categoria B.

Inoltre si è proceduto ad ampliare la gamma degli strumenti giuridici, con il ricorso ai supporti tecnologici più avanzati, che garantiscono ai cittadini un servizio oltremodo qualificato.

10. I COSTI

L'estrema riduzione e razionalizzazione del personale utilizzato - sia per la struttura centrale che per quelle periferiche - ha fatto sì che anche i costi di funzionamento dell'Istituzione siano rimasti assai contenuti, per ciò che concerne gli oneri di

carattere gestionale (che ammontano a € 31.000,00 circa), sui quali ha inciso soprattutto l'aumento delle spese telefoniche e postali, come naturale conseguenza dell'espandersi dell'attività d'istituto.

Permangono invece stazionarie le spese riferibili all'attività del Difensore civico (compenso, oneri riflessi, missioni e rimborso spese per l'uso dell'auto propria nelle sei sedi decentrate), la cui indennità di funzione – già sensibilmente ridotta per effetto della L.R. n. 45/98 – è oggi mediamente rapportata a meno della metà degli emolumenti riconosciuti alla generalità degli altri difensori civici regionali.

Complessivamente dette spese ammontano a circa 62.000 Euro.

PARTE SECONDA

11. LE MATERIE

Com'è stato accennato, quella del Difensore civico è ormai un'attività a tutto campo, dalla quale sono sottratte sole le materie di spettanza statale attinenti alla difesa, alla sicurezza pubblica e alla giustizia.

La rimozione dei controlli preventivi di legittimità, e una certa tendenza ad un uso spesso distorto del principio di autonomia, sta portando però ad un progressivo sbilanciamento sul piano delle garanzie e della tutela dei diritti delle categorie più indifese, che spinge alla ricerca di forme di tutela alternative rispetto ai tradizionali rimedi giurisdizionali.

Capita così che, sempre più spesso, al Difensore civico vengano portate problematiche che esulano dalla stretta sfera di competenza (questioni relative soprattutto a servizi pubblici

essenziali gestiti da privati), alle quali è difficile poi sottrarsi senza dare consigli e suggerimenti, generalmente apprezzati.

Nella quotidiana ordinarietà c'è poi - e non è cosa di poco conto - un lavoro di informazione che l'Ufficio è chiamato a svolgere (soprattutto attraverso il Numero verde) per corrispondere alle più svariate richieste di notizie su norme, procedure e aspetti organizzativi della Regione; assumendo così una funzione di supplenza alla mancanza di Uffici di Informazione per il Pubblico (URP), di cui l'Amministrazione regionale è tutt'ora carente (ove si eccettui quella di recente istituita presso il Servizio BURA).

Questa una sintesi delle materie e dei settori di materie trattati.

11.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI

E' assai variegata la gamma di situazioni segnalate all'Ufficio.

Per lo più, esse hanno avuto ad oggetto: la contestazione di tasse, tributi locali, canoni e tariffe dei servizi pubblici; l'applicazione di sanzioni amministrative; la contribuzione ai

Consorzi di Bonifica, l'assoggettibilità di atti e documenti all'imposta di bollo; il pagamento di tasse automobilistiche e il regime delle riduzioni e delle esenzioni per particolari categorie.

Al centro di segnalazioni anche la mancanza di chiarezza e trasparenza dei vari avvisi di accertamento o di contestazione, doverosa per una Pubblica Amministrazione.

Sul versante locale, molti interventi hanno riguardato l'applicazione della TARSU e dell'ICI, sia per richieste di pagamento oltre i termini di prescrizione, sia per i discussi accertamenti disposti dai Comuni a mezzo di società o cooperative (incaricate di individuare eventuali evasioni o denunce infedeli).

Alcune richieste hanno riguardato il ritardo nell'effettuazione dei rimborsi di tasse automobilistiche indebitamente versate alla Regione.

Di particolare interesse è stato il problema sollevato da alcuni titolari di licenza di pubblica sicurezza per la vendita di oggetti preziosi, i quali - a seguito dell'abolizione della predetta licenza - ritenevano di non essere più tenuti alla tassa di concessione governativa prevista per i rinnovi.

In genere, le Amministrazioni interessate si sono mostrate

disponibili a rivedere le proprie decisioni, mentre solo in pochi casi – per lo più riguardanti la contestazione delle contravvenzioni oltre i termini di prescrizione - l'Ufficio ha dovuto lasciare al contenzioso giurisdizionale l'eventuale soluzione delle controversie

11.1.1. IVA sul gas metano ad uso promiscuo - E' meglio una corretta informazione

Negli anni passati, il Difensore civico si era già occupato della questione se, in caso di uso promiscuo di gas metano, fosse corretta l'applicazione dell'ordinaria aliquota del 20% (prevista per il riscaldamento) ovvero quella ridotta al 10%, riservata agli usi domestici (di cucina, bagni, doccia ecc.).

L'Ufficio tuttavia non ha mai ritenuto di dover seguire la posizione e le iniziative di varie associazioni di tutela dei consumatori che hanno invitato migliaia di utenti ad inviare lettere raccomandate con ricevuta di ritorno alle Società concessionarie per chiedere la restituzione delle differenze pagate in più negli ultimi 5 anni, citando una sentenza in tal senso del Giudice di pace di Massa Carrara.

Lo scrivente ha invece ritenuto più corretto informare gli

utenti che sulla vicenda si sono espressi, in senso opposto, sia altri Giudici di pace (ad esempio quelli di Lecce e di Taranto), sia il Sottosegretario di Stato alle finanze (in risposta a numerose interrogazioni parlamentari), sia il Ministro competente (Risoluzione n. 155/E dell'8/10/1999), il quale ha precisato che qualora non sia possibile distinguere sulla base di parametri oggettivi (in pratica con distinti contatori) la parte di combustibile destinata alla cottura dei cibi e alla produzione di acqua calda da quella utilizzata per il riscaldamento, l'aliquota IVA va applicata al complesso della fornitura, con la misura ordinaria del 20%.

D'altronde, anche sul piano normativo, l'agevolazione al 10% accordata per l'uso del gas nei territori di cui al T.U. delle leggi sugli interventi del Mezzogiorno è cessata al 31 dicembre 1996 e per il suo eventuale ripristino sono stati prospettati problemi di compatibilità con la Direttiva CEE n. 92/77 del 19 ottobre 1992 (che non ha inserito la somministrazione di gas metano tra i beni e servizi per i quali è possibile applicare tariffe agevolate).

Una soluzione positiva al problema potrebbe comunque venire dal processo di armonizzazione tariffaria e dagli interventi

di riduzione dell'imposta di consumo del gas metano per usi civili, previsti dall'art. 14 della legge finanziaria 2002.

La questione pertanto va affrontata a livello normativo, non essendo realistico pensare che i Concessionari restituiscano somme da tempo riversate all'Erario, sulla base di precise direttive ministeriali.

11.1.2. TOSAP su passo carrabile

Sono pervenute diverse istanze con le quali si chiedeva l'intervento dell'Ufficio nei riguardi di un'Amministrazione provinciale che continuava ad inviare avvisi di accertamento (e di contestuale irrogazione di sanzioni) per la TOSAP relativa agli anni 1997 e successivi.

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

Sul primo punto, l'Ufficio non ha condiviso le lamentele

dei ricorrenti, in quanto il tratto di strada interessato era gestito dalla Provincia (trattandosi di centro abitato di un Comune con meno di 10.000 abitanti, per il quale non risultava emesso alcun provvedimento di declassificazione).

Sul secondo aspetto, invece, sono state pienamente condivise le ragioni degli esponenti, dal momento che la stessa Amministrazione provinciale - con una delibera consiliare del 2001 - aveva recepito l'orientamento espresso dalla Risoluzione ministeriale (oltre che dalla giurisprudenza più recente) esentando gli accessi "a raso" dalla TOSAP, a decorrere dal 1997.

Da qui un intervento sugli Uffici che continuavano a spedire gli avvisi di accertamento e l'intesa con il Responsabile dell'Ufficio occupazioni spazi aree pubbliche che sarebbe stata sufficiente la spedizione a detto Ufficio di un'autocertificazione attestante che, per gli anni dal 1997 in poi, sussistevano i presupposti per l'esenzione dal pagamento della TOSAP.

**11.1.3. Non si paga la contravvenzione se
l'automobilista non ha più il possesso
dell'auto.**

E' giunta a positiva conclusione la vicenda di un cittadino il quale aveva ricevuto una cartella esattoriale relativa ad una contravvenzione, elevata ad un'automobile di cui lo stesso non aveva più il possesso all'epoca dell'accertamento effettuato dai vigili urbani.

In effetti, dalla certificazione del PRA, risultava a chiare lettere che la macchina oggetto di multa non era più intestata al contravvenzionato.

Di qui una ripetuta azione di sollecitazione del Difensore civico al Dirigente comunale competente, per convincerlo che sussistevano evidenti motivi di equità e di giustizia sostanziale per assumere un provvedimento di annullamento d'ufficio.

Dopo vari colloqui telefonici avuti con il responsabile del procedimento, l'Amministrazione comunale ha provveduto ad annullare il ruolo esattoriale.

11.1.4. Modalità gratuita di pagamento bolletta**ENEL – Un solo sportello in tutta la Regione**

E' stata richiamata l'attenzione del Difensore civico sul fatto che moltissimi cittadini che non intendono accendere un conto corrente bancario o postale si vedono costretti ad effettuare il pagamento della bolletta ENEL presso gli uffici postali (sostenendo il costo del bollettino di c.c.); e ciò per il fatto che l'ENEL tiene aperto, in tutta la Regione, un solo sportello di pagamento "senza commissioni".

In pratica, l'ENEL ha interpretato in senso riduttivo la direttiva n. 200/99 dell'Autorità per l'Energia elettrica e Gas, la quale prevede l'obbligo per l'esercente di offrire al cliente almeno una modalità gratuita di pagamento della bolletta.

Pur trattandosi di questione che si poneva fuori del suo ambito territoriale, il Difensore civico ha ritenuto comunque utile segnalare alla Direzione Generale dell'Ente gli effetti penalizzanti di tale interpretazione per i cittadini delle fasce più deboli, ai quali viene di fatto precluso l'accesso al pagamento senza commissioni (effettuabile solo nello sportello di una banca sito nel Capoluogo

di Regione).

La questione è stata portata anche all'attenzione dell'Autorità per l'energia elettrica e gas, perché chiarisse in senso più estensivo il contenuto della direttiva.

La Direzione ENEL ha peraltro assicurato che avrebbe avviato contatti con altre banche, per istituire analogo servizio anche nelle altre province; mentre l'Autorità ha confermato che, per la nostra regione, l'ENEL aveva in corso un accordo con altre due banche per l'apertura di nuovi sportelli.

**11.1.5. Il canone idrico va rapportato al consumo,
non alle persone**

La problematica è stata portata all'attenzione del Difensore civico da un'assegnataria di alloggio popolare, alla quale l'ATER aveva richiesto il versamento di canoni arretrati, calcolati forfettariamente in base alle persone alloggiate nel condominio e non - come prescritto dalle direttive da sempre fornite dal CIPE - in relazione al consumo effettivo dell'acqua (che garantisce il principio di corrispettività del contratto di somministrazione).

Su tale aspetto, l'Ufficio ha sollecitato l'ATER interessata a

fornire le opportune notizie e, segnatamente, il provvedimento con il quale era stata decisa l'adozione di detto criterio di ripartizione all'interno del condominio, nonché gli eventuali pareri legali che avessero avallato il metodo di calcolo in questione.

L'ATER si è giustificata adducendo che il metodo contestato era stato adottato fino al 1998, in quanto - per mancanza di contatori singoli - si era trovata nell'impossibilità di ricorrere al criterio dell'effettivo consumo; si era pertanto ritenuto che il criterio più equo fosse quello di ripartire il canone complessivo tra i vari nuclei familiari del condominio, in proporzione al numero dei loro componenti.

Criterio questo suggerito anche da un parere legale - al quale si era attenuto poi il Consiglio di amministrazione dell'Azienda - ma che, a parere del Difensore civico, si sarebbe dimostrato facilmente attaccabile in un'eventuale conflittualizzazione della controversia.

**11.1.6. Garante del contribuente e Difensore civico -
Un apparente conflitto di competenze.**

Il problema è stato sollevato dall'Autorità del Garante del

contribuente per la Regione Abruzzo il quale, in una corrispondenza rivolta allo scrivente, ha paventato che tra i due Uffici si possano creare sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni nel campo dei tributi e delle sanzioni; con ciò rivendicando alla sua struttura una sorta di “esclusiva” a trattare tutta la materia dei tributi (compresi quelli locali), e invitando il Difensore civico a rimettere al suo Ufficio le doglianze dei cittadini che abbiano come controparte l’Amministrazione finanziaria.

Tesi questa che non ha trovato però d’accordo lo scrivente, il quale ha fatto rilevare che le due Istituzioni sono titolari di specifiche funzioni, individuate dalla legge e, soprattutto, esercitate con modalità e per finalità nettamente diverse.

E ciò per il fatto che l’attività del Difensore civico trova il suo principale riferimento nella legge n. 127/97, che gli assegna poteri di informazione, sollecitazione e proposta nei confronti di tutte le Amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia (art. 16, nel testo introdotto dalla legge n. 191/98).

Da parte sua, il legislatore regionale (L.R. n. 126/95 e

successive modifiche) assegna allo stesso Difensore civico più incisivi poteri nei riguardi dell'Amministrazione regionale e del suo apparato ausiliario (enti e aziende dipendenti, società a partecipazione regionale ecc.), nonché nei riguardi degli enti locali nell'esercizio delle funzioni loro attribuite o delegate dalla Regione.

E' pertanto nel rispetto di tali norme (tuttora in vigore) che si collocano gli interventi richiesti a questo Ufficio da cittadini che hanno problemi con i tributi e le sanzioni amministrative, e a tutela dei quali la funzione di mediazione e di convinzione - nei riguardi di comportamenti non corretti delle Pubbliche Amministrazioni - sortisce spesso effetti assai positivi.

Spetterà naturalmente ai cittadini scegliere la forma di tutela che ritengano più adeguata e rispondente ai loro interessi, rivolgendosi all'una o all'altra Autorità di garanzia dei loro diritti.

Ciò non toglie che un raccordo più stretto di reciproca collaborazione tra le due strutture sia sempre auspicabile; ed in tal senso il Difensore civico ha assicurato piena e fattiva disponibilità.

**11.1.7. Contributi alle confessioni religiose per
opere di culto. Cambia la legge ma restano i
problemi di applicazione.**

Rimarranno forse delusi coloro che con l'approvazione di alcune modifiche alla L.R. 29/88 - che, com'è noto, prevede l'obbligo per i Comuni di destinare annualmente il 10% di quanto incassano per opere di urbanizzazione a favore delle Confessioni religiose, per la realizzazione di opere finalizzate al culto - pensavano di poter superare le incertezze e le incomprensioni che, negli anni passati, si erano riscontrate tra le Amministrazioni comunali inadempienti ed i vari parroci (che, inutilmente, chiedevano l'erogazione dei contributi).

La nuova legge di modifica (L.R. n. 74/01) ha introdotto una verifica da parte del Servizio Edilizia Scolastica Sociale e di Culto della Giunta regionale sul rispetto dell'obbligo per i Comuni di accantonare le somme incassate nell'anno precedente e di versarle, entro il 31 marzo successivo, ai ministri per il culto che ne abbiano fatto richiesta.

Ma l'aspetto più sostanziale della modifica è l'aver previsto

una sanzione estremamente pesante per quei Comuni che, nel termine prescritto, non abbiano provveduto ad erogare i contributi richiesti, disponendo che gli stessi “non possono beneficiare di contributi regionali di qualsiasi natura nell’esercizio in corso”.

Una misura piuttosto drastica, ispirata alle migliori intenzioni, ma che certamente non mancherà di procurare (come di fatto si sta verificando) non poche difficoltà di applicazione da parte del Dirigente del Servizio, il quale si vedrebbe costretto a sospendere (e forse anche a revocare) una miriade di interventi finanziari che, nel corso dell’anno, la Regione dispone a favore dei Comuni in tutti i settori di competenza.

Di qui il suggerimento del Difensore civico a soppesare attentamente gli effetti pratici della modifica legislativa, la cui puntuale attuazione potrebbe dar luogo ad un contenzioso (tra Regione, Comuni e parrocchie) di portata non facilmente prevedibile.

**11.1.8. Ridotte le tariffe idriche alle aziende
collocate fuori del Nucleo industriale**

E' giunta a buon fine la battaglia a suo tempo avviata dal Difensore civico nei confronti del Comune di Sulmona e del locale Consorzio acquedottistico perché riducessero le tariffe per il consumo di acqua impiegata per le industrie collocate fuori del perimetro del Nucleo industriale; tariffe che erano il doppio di quelle praticate per tutte le altre aziende operanti all'interno del Consorzio per lo sviluppo industriale (al quale pagavano direttamente le relative bollette).

Capitava così che un caseificio costruito a confine della zona industriale fosse gravato di oneri sproporzionatamente maggiori rispetto a quelli posti a carico delle aziende all'interno del Nucleo, solo perché quest'ultimo acquistava le risorse idriche dal Consorzio acquedottistico e le somministrava agli operatori industriali e artigianali al prezzo di costo.

Con un protocollo d'intesa sottoscritto tra il Comune e il Consorzio, si è deciso quindi di ridurre del 45% il costo dell'acqua

potabile a metro cubo utilizzata dalle predette aziende per la produzione ed il confezionamento dei prodotti caseari.

11.2. AGRICOLTURA, FORESTE

Gli interventi in questo settore hanno, in molte occasioni, coinvolto ampi settori del mondo agricolo, trattandosi di tematiche di vasto interesse.

Ci si riferisce alla complessa problematica degli usi civici e delle terre tratturali (verifiche demaniali di territori comunali, richieste di pagamento di canoni arretrati comunali da tempo prescritti, metodi di calcolo delle affrancazioni di terre civiche); alle richieste di contributi per i miglioramenti delle aziende agricole o per l'avvio di attività di agriturismo; alla massa crescente di contenzioso con gli automobilisti danneggiati da incidenti provocati dai cinghiali, e rispetto alla quale necessita che la Regione assuma una chiara scelta normativa ed operativa.

Un fronte sempre aperto e scottante è poi quello relativo all'assoggettamento di terreni non agricoli al pagamento delle quote di contribuzione ai Consorzi di Bonifica.

Un'azione di mediazione assai positiva è stata svolta anche

tra i dirigenti di un Comune e quelli dell'Assessorato regionale all'agricoltura, tra i quali si era sviluppata nel tempo un'astiosa e inutile polemica, avendo la struttura regionale più volte respinto la richiesta del Comune di avere l'elenco degli attestati di "imprenditore agricolo" utilizzati, all'interno di quel territorio comunale, per ottenere l'esenzione o la riduzione degli oneri di costruzione.

La quérelle - che rischiava di trasferirsi anche in sede penale - è stata risolta nel migliore dei modi in un incontro chiarificatore nella sede del Difensore civico, nel quale le parti hanno accolto alcuni suggerimenti operativi dati dallo scrivente e si sono impegnati a ripristinare un clima di reciproca e leale collaborazione istituzionale.

11.2.1. Affrancazione usi civici – Il Difensore civico mette d'accordo Regione e Comune

E' il frutto di un incontro promosso dal Difensore civico regionale con i dirigenti dell'Assessorato regionale all'agricoltura e del Settore ambiente del Comune dell'Aquila, nonché di una rappresentanza di concessionari di terre civiche, per dirimere

alcune divergenze interpretative insorte circa i valori-base da prendere a riferimento nel determinare il prezzo dell'affrancazione dei terreni gravati da uso civico.

Materia di discussione alcune norme della legge regionale n. 68 del 1999, di non facile lettura, sulle quali Comune e Regione avevano mostrato posizione diverse in sede applicativa.

La questione interessa sia le migliaia di possessori di terre civiche che, già negli anni 30, avevano ottenuto il provvedimento di lettigimazione (ma che, per diventare proprietari, devono pagare al Comune concedente il corrispettivo dell'affrancazione) sia i possessori di fatto, che ora possono chiedere, contestualmente, alla Regione la legittimazione e l'affrancazione.

Oltre a stabilire procedure più snelle e di raccordo tra gli uffici regionali e comunali competenti, nell'incontro sono stati concordati i valori base di riferimento per il calcolo dell'affrancazione, da identificare nei "valori agricoli medi", integrabili a livello comunale con altri parametri connessi alla peculiarità dei terreni e delle migliorie apportate (in modo da avere una stima il più possibile corrispondente al valore effettivo dell'immobile).

In questo senso, il Dirigente del Settore Ambiente del Comune dell'Aquila ed i suoi funzionari hanno predisposto un dettagliato documento, che servirà da guida agli interessati.

Alla luce di tali chiarimenti, sarà anche più facile per altri Comuni abruzzesi - soprattutto delle zone interne - procedere celermente a definire le pratiche di affrancazione e procurarsi maggiori fonti di entrata per i propri bilanci.

11.2.2. Non spetta l'indennità compensativa per i terreni ubicati fuori Regione

E' la conclusione di un esposto fatto pervenire all'Ufficio da parte di alcuni agricoltori, che avevano invocato il Regolamento CEE n. 1257/99 per avere l'indennità compensativa prevista per le zone montane e svantaggiate, al fine di compensare le limitazioni imposte alle attività agricole.

Gli agricoltori si erano però accorti che, per gli anni 2002 e 2001, detta indennità aveva subito una forte decurtazione, dovuta al fatto che - a differenza degli anni precedenti - non sarebbero stati computati i terreni, di proprietà degli stessi, ubicati fuori del territorio regionale.

Dai contatti avuti con la competente Direzione regionale Agricoltura e foreste è però emerso che l'esclusione dei predetti terreni era dovuta al fatto che, fino al 1999, mentre la normativa comunitaria consentiva la corresponsione della predetta indennità prevalentemente in base alle "Unità di Bestiame Adulto" e, secondariamente, in ragione della "Superficie Agricola Utilizzata", (S.A.U.), con l'adozione da parte della Regione del PSR 2000 - 2006 si era stabilito che il beneficio in questione venisse corrisposto unicamente in base alla S.A.U., con ciò escludendo dall'indennizzo le superfici ubicate fuori del territorio regionale.

11.2.3. Comprensori faunistico venatori – la Provincia non può modificarli

E' stato chiamato in causa il Difensore civico per dirimere una quérelle insorta tra la Regione e una Giunta provinciale che, nell'approvare il piano faunistico venatorio provinciale, aveva ridefinito l'ambito di due Comprensori, spostando dall'uno all'altro i territori di quattro Comuni.

Tale scelta non era però in linea con i criteri e gli indirizzi dettati dalla L.R. n. 30 del 1994 che, nel delegare alle Province le

funzioni in materia di caccia, aveva individuato in modo puntuale i Comuni costituenti i singoli Comprensori di appartenenza.

Il Difensore civico ha fatto rilevare che, con le modifiche apportate nel 1995 alla predetta legge di delega, il legislatore regionale aveva reso ancor più vincolante la localizzazione dei Comprensori (effettuata dalla Giunta regionale), e aveva poi introdotto anche un controllo sostitutivo della stessa Giunta nel caso in cui le Province non si fossero adeguate alle indicazioni della Regione.

Le esposte considerazioni hanno quindi convinto l'Amministrazione provinciale a rivedere la propria deliberazione.

11.2.4. Risarcimento danni provocati a persone e cose dalla fauna selvatica - Una schiarita dalla Corte di Cassazione

E' da tempo che il Difensore civico pone all'attenzione degli organi e delle strutture regionali il problema di definire - preferibilmente in via legislativa - il controverso problema di chi sia tenuto ad istruire e liquidare le sempre più numerose richieste di risarcimento dei danni causati agli automobilisti dalla fauna

selvatica (e soprattutto dai cinghiali).

La problematica non è di facile lettura, anche per le oscillanti prese di posizioni della giurisprudenza degli ultimi anni che – per gli incidenti verificatisi fuori dalle aree protette – hanno chiamato in causa ora la regione, ora la provincia, ora entrambi gli enti.

Ciò che però non è parso accettabile è che, di fronte alle istanze di risarcimento, né la Regione né la Provincia interessata diano risposte e preferiscano attendere le sentenze di condanna (del Giudice di pace o del tribunale ordinario) sostenendo – a conclusione dei processi - oneri ben maggiori.

Un contributo di chiarezza sulla controversa questione è venuto ora dalla Terza Sezione della Cassazione Civile (sentenza n. 13907, depositata il 24 settembre 2002) che - confermando sostanzialmente le decisioni del Giudice di Pace e del Tribunale di Pistoia - hanno condannato in solido la regione Toscana e la provincia di Pistoia a pagare i danni di un'autovettura urtata violentemente da un cinghiale lungo una strada provinciale.

Per la verità, la Regione aveva tentato di uscire dal giudizio, sostenendo di non essere titolare né della gestione della

strada né del potere di gestione del patrimonio faunistico (che il legislatore toscano avrebbe attribuito direttamente alle Province).

Sia i giudici d'appello sia la Suprema Corte hanno invece sancito la responsabilità (ex art. 2043 cod. civ.) anche della Regione - per non aver adottato adeguate e sufficienti misure atte ad evitare che la fauna selvatica rimanesse nel suo ambiente naturale senza provocare danni alle persone e alle cose - ritenendo altresì che le funzioni svolte dalle Province in materia di fauna selvatica erano da considerare "delegate", e non "proprie".

La sentenza non scioglie tutti i nodi interpretativi che si sono posti in questi ultimi anni nella nostra Regione, dove molte decine di richieste di risarcimento per danni (derivanti in genere dalla eccessiva proliferazione dei cinghiali) giacciono inevase e dove sempre più numerose sono le sentenze di condanna dell'Amministrazione regionale da parte di Giudici di pace.

Nondimeno, essa fornisce alcune linee di orientamento assai interessanti e sollecita un'attenta riflessione sul fatto che:

- 1) è ormai fuori discussione - anche sulla scorta di altre sentenze della stessa Sezione (n. 1638/2000; n. 13956/99; n. 8470/91) - il principio della risarcibilità del danno

provocato dalla fauna selvatica anche laddove manchi un'espressa previsione legislativa in tal senso, potendo la Regione (o la Provincia) essere chiamata a rispondere in forza della disposizione generale contenuta nell'art. 2043 cod. civ. (ove se ne verificchino i presupposti, oggettivi e soggettivi del danno ingiusto);

- 2) per l'individuazione del soggetto tenuto all'eventuale risarcimento occorre avere a riferimento le specifiche norme, sia statali che regionali, vigenti al momento del verificarsi del danno;
- 3) sotto quest'ultimo profilo, la ripartizione delle funzioni operata dal legislatore abruzzese – LL.RR. n. 3/94 (art. 3-5), n. 30/94 (artt. 37 ss.), n. 72/98 (art. 26) e n. 11/99 (art. 52) - sembrano tutte confermare l'orientamento a mantenere alla Regione i compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo sostitutivo, attribuendo invece alle Province le funzioni amministrative attuative e di protezione, vigilanza e controllo della fauna selvatica (oltre che di applicazione delle relative sanzioni e di definizione del contenzioso).

Il che lascerebbe intendere – stando alle indicazioni dell'ultima sentenza della Suprema Corte – che la nostra Regione non possa aprioristicamente chiamarsi fuori da ogni responsabilità, almeno fin quando non renda esplicita l'attribuzione alle Province dei compiti relativi ai risarcimenti per responsabilità “aquiliana” (ex art. 2043 cod. civ.), analogamente a quanto espressamente previsto per il risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole.

Tali considerazioni hanno indotto il Difensore civico a suggerire all'Assessorato regionale all'agricoltura l'opportunità e l'urgenza di una chiarificazione della materia in via legislativa, che ridefinisca meglio i rapporti con le Province e, ove occorra, individui anche le strutture amministrative regionali tenute ad istruire e definire le relative pratiche, evitando così confusione di ruoli e conflitti (negativi) di competenza all'interno dell'apparato amministrativo della Regione.

In questo spirito di collaborazione, l'Ufficio ha anche formulato un'ipotesi di integrazione del disegno di legge in tema di

risarcibilità dei danni arrecati dalla fauna selvatica alle colture agricole (all'esame del Consiglio regionale), con la quale si dispone l'attribuzione alle province delle funzioni risarcitorie, anche per i danni derivanti a persone e cose, e si autorizza nel frattempo l'Avvocatura Regionale a liquidare - se del caso anche in via transattiva - tutte le richieste di risarcimento pendenti.

**11.2.5. Quando è possibile chiedere la cancellazione
di un terreno dalla contribuenza consortile**

E' sempre più difficile il contenzioso tra i proprietari di terreni ed i Consorzi di Bonifica, ai quali i primi chiedono la cancellazione dal ruolo delle quote consortili, perché ritengono che i propri immobili non abbiano mai ricevuto benefici dalle opere di bonifica, o perché - stante la loro conformazione - non sono di fatto suscettibili di utilizzare l'irrigazione, o in quanto si tratta di aree da tempo edificate (che hanno comunque perso l'originaria destinazione agricola).

La resistenza dei Consorzi di Bonifica a concedere la cancellazione è più che evidente, e spesso essi si limitano a rispondere che le quote sono dovute per il solo fatto che

l'immobile ricade nel perimetro di contribuenza.

Ai non pochi proprietari insoddisfatti delle scarse notizie fornite dalle strutture consortili, il Difensore civico ha ricordato che in effetti sussiste l'obbligo di corrispondere le quote consortili per i possessori di terreni inclusi nel perimetro di contribuenza (ridefinito oltre due anni fa, con delibera di Giunta regionale, contro la quale andava proposto l'eventuale ricorso).

Ma ha anche precisato che, negli ultimi anni, si è formato un indirizzo giurisprudenziale in base al quale l'assoggettamento alla contribuenza consortile è condizionato dalla presenza di due presupposti:

- 1) l'inserimento dell'immobile nel perimetro di contribuenza;
- 2) la configurabilità di un beneficio derivante dall'opera di bonifica, come previsto dall'art 860 del c.c. e dall'art. 10 del D.L. 215/1933.

Per quanto riguarda quest'ultimo presupposto, il beneficio deve essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile a causa della bonifica e che per ciò si traduca in un vantaggio di tipo fondiario e quindi in un incremento del valore dell'immobile soggetto a contributo (Cass. Civ. Sez. I, n. 4144/96 e SS. UU. N.

8160/96).

Potrebbe trattarsi anche di un vantaggio futuro o potenziale, ma solo nel senso che lo stesso vantaggio possa concretamente desumersi, per un fondo, rispetto ad opere di bonifica concretamente progettate o in corso di esecuzione.

Il beneficio potrebbe essere generale, nel senso di riguardare un insieme di immobili che, tutti considerati, ricavano un vantaggio specifico e diretto, ma non generico, come invece può essere quello che attiene al territorio nel suo complesso.

E' ad esempio un vantaggio generico quello derivante dalla generale sistemazione idraulica, laddove non vi sia un diretto collegamento tra una specifica opera di bonifica e una correlativa utilità per il fondo in questione.

Peraltro, alcune sentenze pongono l'accento sul fatto che tra i compiti istituzionali dei Consorzi di Bonifica rientrano anche quelli di tutela ambientale e idrogeologica; sicché i contributi potrebbero gravare anche su immobili urbani che non ricevano alcun beneficio immediato dalla presenza della struttura consortile.

La valutazione circa la sussistenza o meno (o

l'adeguatezza) delle opere di bonifica può naturalmente essere fatta solo attraverso un accertamento in via giudiziale.

Questi chiarimenti sono stati generalmente ben accolti dagli interessati, che ne hanno fatto tesoro prima di iniziare eventuali azioni giudiziarie (dall'esito piuttosto aleatorio).

11.2.6. Riordino delle quote di contribuenza ai Consorzi di bonifica – Monta la protesta

Ha destato non poche perplessità e proteste l'arrivo delle cartelle di contribuenza che i Consorzi di Bonifica stanno inviando ai consorziati, seguendo il nuovo metodo di calcolo dei contributi.

Con l'adozione, da parte di ciascun Consorzio, dei Piani di Classificazione degli immobili per il Riparto degli oneri consortili (P.d.C) si è infatti abbandonato il vecchio criterio della ripartizione degli oneri in base al Reddito Domenicale, prendendo invece a riferimento, per ciascun immobile, tre Indici di Bonifica (Idraulica, Irrigua, Infrastrutturale) in base ai quali si spalmano poi – in misura proporzionale su tutti gli immobili ricompresi nel perimetro di contribuenza – i costi di manutenzione, di gestione e di funzionamento del Consorzio stesso.

Com'era da attendersi, le quote dovute per il 2002 sono notevolmente aumentate rispetto a quelle dell'anno precedente, posto che i Consorzi devono comunque raggiungere l'equilibrio economico e finanziario di bilancio.

Per la verità, per rendere meno amara la sorpresa e tenuto conto delle finalità (per così dire) "mutualistiche" dell'organo consortile, alcuni Enti si sono premurati di limitare al 5% le variazioni in più o in meno rispetto al ruolo precedente.

Ciò non è servito tuttavia ad evitare un diffuso senso di malumore e di disappunto in molti proprietari di terreni, i quali non si sono evidentemente premurati di ricorrere avverso il Piano di Classificazione (pubblicato sul BURA e negli Albi Pretori comunali) e non conoscono bene il nuovo criterio di calcolo delle quote.

Di qui le richieste di intervento rivolte al Difensore civico, che ha ritenuto doveroso fornire ogni utile informazione e fare da tramite con gli uffici consortili per eventuali rettifiche o per sollecitare il recepimento delle variazioni dei dati catastali.

**11.3. ATTIVITA' PRODUTTIVE (Artigianato,
commercio, industria, energia, turismo,
attività estrattive)**

Non sono molte le problematiche riconducibili a questo settore, anche se alcune di esse hanno interessato un elevato numero di soggetti.

E' il caso delle centinaia di cittadini che - nel periodo compreso tra il 1991 e il 1992 - hanno avanzato richiesta di contributo per il risparmio energetico, ai sensi delle LL.RR n. 31/84, e n. 98/89 e della legge n. 10/91, e che attendono da oltre dieci anni di conoscere l'esito delle loro istanze.

Nel campo dell'artigianato, l'Ufficio si è trovato impegnato a ricostruire una complessa vicenda riguardante debiti pregressi della Regione, contratti dal soppresso Istituto per lo Sviluppo dell'Artigianato Artistico (I.R.SV.ART), che aveva affidato ad una società lo svolgimento di un corso di formazione, per il quale due strutture assessorili (dell'artigianato e della formazione professionale) non si mettevano d'accordo su chi fosse tenuta a fare l'istruttoria e ha definire la vertenza, nonostante fosse già avviato un contenzioso per le vie legali.

Sempre alla materia dell'artigianato va ricondotto un intervento sul competente Servizio regionale perché - nell'ambito dei poteri di vigilanza attribuiti alla Regione dalla L.R. n. 60/96 - verificasse la fondatezza di una serie di esposti e diffide stragiudiziali inviati da un cittadino, che contestava l'iscrizione nel Registro della Camera di Commercio di un titolare di attività di fabbro.

In effetti è risultato che - alla data di iscrizione - l'attività svolta dall'imprenditore appariva secondaria, e non prevalente, rispetto ad altra attività di lavoro subordinato svolta dal fabbro; eppertanto la Commissione Provinciale dell'Artigianato era incorsa in errore nel consentire l'iscrizione (poi servita al fabbro ai fini del condono edilizio accordatogli dal Comune per le attività artigianali).

Dubbi sono stati anche su una presunta retroattività della data di iscrizione e sull'iter seguito dal Comune nell'accordare il condono edilizio.

Sulla delicata e complessa questione dovranno ora esprimersi sia il Comune sia la Commissione Provinciale dell'Artigianato, per eventuali atti di autotutela (che però, dato il

lungo lasso di tempo trascorso, non appare una strada facilmente percorribile).

Sul versante del Turismo e dello Sport si sono avuti interventi riguardanti:

- alcuni concorsi per l'assunzione di personale nell'APTR, in relazione ai quali sono state contestate la procedura concorsuale e l'esclusione di candidati per presunte carenze di titoli di studio;
- il reclamo avanzato dal dirigente di un Liceo Scientifico statale avverso la classifica finale a squadre della categoria allieve e contro la Commissione regionale che aveva rigettato istanza di riesame dei risultati di gara, sulla base di semplici eccezioni formali;
- la contestazione di un gruppo di operatori turistici nei confronti di un'Amministrazione comunale che li aveva discriminati (privilegiando gli operatori residenti nel Comune) nell'assegnare le aree demaniali necessarie all'esercizio di attività di nolo-sci e articoli da neve, da molti anni svolte in una nota stazione sciistica.

L'intervento del Difensore civico sul Comune e

sull'Amministrazione regionale – cui quelle aree erano state affidate per la realizzazione di un progetto di infrastrutture turistiche – ha visto accolte le aspettative degli operatori esclusi, che temevano di restare senza occupazione.

Per quanto riguarda il commercio, le questioni più interessanti hanno avuto a riferimento due contestate procedure per l'apertura di ipermercati attraverso l'accorpamento, ai sensi della L.R. n. 62/99, di piccoli esercizi commerciali.

Profilo particolarmente controverso è stato quello relativo alla condizione – posta dal Dirigente comunale competente, in sede di rilascio dell'autorizzazione all'apertura della nuova struttura – che gli esercizi incorporati cessassero la loro attività contestualmente all'adozione del provvedimento autorizzativo.

Tale contestualità infatti avrebbe creato seri problemi in quanto tra l'autorizzazione (necessaria ad effettuare i lavori di ristrutturazione del supermercato) e la data di effettivo avvio della nuova attività sarebbe trascorso un notevole lasso di tempo.

Sul punto v'è stato un intenso scambio di vedute con il competente Assessorato regionale, col quale si è convenuto sull'opportunità di una migliore specificazione della normativa

vigente, in modo da evitare difformità interpretative (già verificatesi tra le varie Amministrazioni locali).

Anche l'attività di vendita al dettaglio è stata al centro di quesiti circa gli adempimenti a carico dei Comuni – per ciò che concerne l'adozione dei piani commerciali nei centri storici, ai sensi della L.R. 62/99 – e quelli a carico dell'Assessorato regionale al commercio, ai fini dell'attivazione dell'intervento sostitutivo della Giunta regionale.

All'attenzione dell'Ufficio sono stati infine i problemi interpretativi connessi alle modalità di recepimento degli indirizzi programmatici ed ai criteri per il riordino del commercio, di cui alla citata L.R. n. 62/99, da parte dei Comuni, nonché quelli riguardanti i limiti al rilascio delle autorizzazioni nella fase transitoria di adozione delle relative deliberazioni.

11.3.1. Nella controversia tra ENELGAS e Comune chi ci rimette è l'utente

E' la situazione venutasi a creare nel Comune capoluogo, dove da tempo molti cittadini avevano chiesto l'allaccio alla rete

metanifera, che la Concessionaria del servizio di distribuzione non era però in grado di effettuare in quanto il Comune si rifiutava di rilasciare l'autorizzazione necessaria ai lavori di scavo se prima l'ENELGAS non avesse prodotto una polizza assicurativa (a garanzia del ripristino del manto stradale).

Agli interessati sarebbe stata anche prospettata la possibilità di superare il problema versando direttamente, a titolo di cauzione, una somma di € 550 (da rimborsare a lavori eseguiti a regola d'arte).

Al riguardo, il Difensore civico ha fatto rilevare che sarebbe stato alquanto irrituale chiedere ad un cittadino di farsi garante per conto di un ente che gestisce un pubblico servizio (e per il quale l'utente già deve un contributo di allaccio)

In ogni caso, non era pensabile che la diatriba tra Comune ed ENELGAS portasse ad uno stallo nell'accoglimento della richiesta di allaccio da parte dell'utente.

Una ripetuta azione di sollecitazione nei confronti sia della Concessionaria che degli uffici comunali ha consentito di sbloccare una situazione che rischiava di aggravare un malumore già diffuso.

**11.3.2. Sfruttamento di acque oligominerali - Il
Difensore civico invita a ripetere la
conferenza di servizi**

Ha pienamente convinto il Dirigente del Servizio regionale delle attività estrattive il suggerimento di questo Ufficio a convocare una nuova conferenza di servizi con i Comuni territorialmente interessati e la Società concessionaria di una grande industria di captazione di acque oligominerale, la quale eccepiva una serie di irregolarità procedurali nella convocazione e nello svolgimento della precedente conferenza.

La Società aveva chiesto l'intervento del Difensore civico in quanto non sarebbe stata messa in condizione di poter partecipare alla riunione (nella quale ad un Comune era stato dato parere favorevole per l'utilizzazione di una sorgente situata all'interno dell'area di concessione mineraria, intestata alla stessa Società).

Da una laboriosa ricostruzione della vicenda è in effetti risultato che alla ricorrente era stata trasmessa soltanto copia del verbale di una precedente riunione; rimanevano però seri dubbi

che fossero stati rispettati scrupolosamente le formalità ed i termini di convocazione dei rappresentanti della Società.

Di qui la disponibilità del Dirigente regionale a rinnovare il procedimento di concertazione previsto dalla L. n. 241/90 (nelle forme e nei termini dettagliatamente fissati degli art. 14 ter e 14 quater) onde evitare un contenzioso già preannunciato che - a parte i rischi e le responsabilità d'ordine economico - avrebbero finito per dilatare i tempi di conclusione della pratica.

11.4. ASSISTENZA SANITARIA

Come sempre, le richieste di intervento ricomprese in questa materia toccano spesso situazioni individuali o familiari vissute con senso di disagio e di frustrazione, per le quali gli interventi sollecitatori (o anche le semplici informazioni) dell'Ufficio sono risultate di notevole giovamento per chi vive vicino ad un malato terminale o ad portatore di handicap o che si trova a che fare con la giungla delle norme e delle procedure e con le lentezze della burocrazia.

Al di là dei casi specifici, gli interventi più significativi hanno riguardato problematiche di vasto coinvolgimento della

collettività abruzzese, quali: l'erogazione di sussidi ai portatori di patologie oncologiche, l'assistenza domiciliare, l'acquisto di protesi, il rimborso spese per cure all'estero, il problema dei ticket sui farmaci e sulle prestazioni sanitarie e al Pronto Soccorso.

Di alcune di esse si ritiene utile un cenno più dettagliato.

**11.4.1. Ticket al Pronto Soccorso – le ASL decidono
senza attendere i criteri della Giunta
regionale**

Il problema sollevato dal Difensore civico nasce dalla constatazione che, con la reintroduzione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (che era stato sospeso con la finanziaria per il 2001), ogni regione si è data una disciplina autonoma per quanto concerne la reintroduzione dei ticket sulle prestazioni di pronto soccorso.

In Abruzzo, in particolare, ci si è trovati di fronte a regimi molto diversificati non solo rispetto ad altre regioni, ma anche tra le sei Aziende USL della Regione e, addirittura, tra Presidi Ospedalieri di una stessa ASL.

E ciò nonostante, nel marzo 2001, il legislatore regionale avesse demandato alla Giunta regionale, sentita la Commissione Consiliare, il compito di stabilire le modalità per l'introduzione del cosiddetto “Triage” infermieristico e di fissare i criteri e le entità dell'eventuale compartecipazione al costo per le prestazioni ordinarie erogate nelle strutture di pronto soccorso (art. 28 L.R. n. 11/2001).

Si è invece verificato che - anche in mancanza del provvedimento della Giunta regionale - quasi tutte le ASL hanno stabilito tariffe differenziate, per la stessa quantità e qualità delle prestazioni, dando interpretazioni diverse anche al concetto di “urgenza ed emergenza” delle cure richieste (cui è collegata l'eventuale esenzione dal ticket); sicché, a parte le prestazioni seguite da ricovero - che sono sempre gratuite - alcune ASL esonerano dal pagamento anche le prestazioni in genere riconducibili a patologie traumatiche, mentre altre richiedono che il fatto traumatico si sia comunque verificato nelle ultime 24 ore.

Così come varia notevolmente, tra ASL e ASL – o tra Presidio Ospedaliero della stessa Azienda – l'ammontare del ticket.

Inoltre, alcune strutture ospedaliere esonerano dal ticket le prestazioni di primo intervento del Pronto Soccorso; altre le sommano con le eventuali ulteriori consulenze e indagini strumentali (ma con un franchigia massima di compartecipazione alla spesa, che varia tra le 70.000 e le 110.000 di vecchie lire).

Ma c'è anche chi, in presenza di prestazioni specialistiche ed indagini strumentali, non pone alcuna soglia massima di contributo alla spesa.

Ci troviamo cioè in un sistema tariffario a macchia di leopardo che pone più di un problema di equità e di uguaglianza di fronte ad un diritto fondamentale, quale quello della tutela della salute, che – almeno all'interno della Regione - non dovrebbe creare discriminazioni tra strutture sanitarie che erogano le stesse prestazioni.

L'intervento del Difensore civico ha smosso le acque e dall'Assessorato regionale alla sanità è stata data

assicurazione che la questione sarà presto affrontata con una direttiva che detti linee uniformi di comportamento.

11.4.2. Controllo delle piscine ad uso natatorio -

Manca la disciplina regionale

Alcuni operatori del settore sanitario hanno posto al Difensore civico il quesito se sia applicabile nella nostra Regione l'Atto di intesa Stato/regioni, sottoscritto nel luglio 91, con il quale sono stati individuati i criteri di carattere igienico sanitario da prendere a riferimento per la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle piscine ad uso natatorio.

Da un approfondimento della materia, è emerso che in effetti il suddetto Atto di intesa non è stato mai recepito nell'ordinamento abruzzese, né che sia stata emanata alcuna norma di legge statale per rendere effettivamente operativi detti criteri.

Ciò era dovuto anche al fatto che, con una successiva circolare del 1993, lo stesso Ministero della sanità aveva auspicato che le regioni non procedessero al formale recepimento dell'Accordo, in attesa di un riesame del suo contenuto (per

renderlo più semplificato e facilmente comprensibile).

Sta di fatto che, da allora, non si è pervenuti ad alcun'altra intesa tra i due livelli istituzionali e l'unico riferimento (neppure normativo) di disciplina della materia resta una vecchia circolare del 1971 - diretta ai Medici Provinciali - con la quale venivano date "indicazioni di massima" per garantire uniformità di comportamento nell'esercizio della vigilanza igienico-sanitaria sulle piscine aperte al pubblico.

Si è anche appreso che appositi gruppi misti di lavoro stanno operando in sede nazionale per aggiornare la disciplina contenuta nell'accordo del 1991, anche alla luce del nuovo assetto dei rapporti istituzionali tra Stato regioni (conseguente alla riformulazione dell'art. 117 della Costituzione).

Posto tuttavia che i tempi di formalizzazione di una nuova intesa non saranno brevi, il Difensore civico ha sollecitato l'Assessorato regionale alla sanità a formulare comunque una proposta di legge regionale che - tenendo anche conto delle indicazioni ricavabili dall'Atto di intesa del 1991 - ponga regole e riferimenti certi per chi è chiamato a esercitare poteri pubblici in questa delicata materia.

**11.4.3. Benefici a favore dei trapiantati di organi –
la legge non è uguale per tutti**

E' quanto rilevato dal Difensore civico al quale si sono rivolti alcuni pazienti per lamentare che le rispettive ASL di appartenenza erogavano il contributo previsto dall'art. 32, comma 3 della L.R. n. 6/2000 in misura assai ridotta rispetto a quelli corrisposti da altre ASL.

In una nota diretta all'Assessorato regionale alla sanità e ai Direttori generali dell'Aziende sanitarie abruzzesi, l'Ufficio ha fatto rilevare che il sistema di riparto dei fondi tra le stesse Aziende (da parte della Regione) introduce inaccettabili discriminazioni tra i cittadini abruzzesi, che hanno diritto ai benefici in questione.

E ciò è dovuto al fatto che l'assegnazione delle risorse si basa esclusivamente sul criterio della popolazione residente, anziché su quello - più logico e conforme allo spirito della citata L.R. n. 6/2000 - dell'effettivo fabbisogno di ciascuna ASL (determinato dal numero delle richieste di contributo pervenute nell'anno precedente, salvo conguaglio).

11.4.4. Cittadini non residenti discriminati nel pagamento del ticket

Una signora si è lamentata che la ASL le aveva fatto pagare il ticket per il primo esame di colonscopia, non tenendo conto di quanto disposto dall'art. 85 della legge n. 338/2000.

Al Difensore civico – che aveva fatta propria la lamentela – il Direttore del Dipartimento di assistenza di base ha risposto spiegando che non era stato possibile dare immediata applicazione alla predetta disposizione nei confronti dei cittadini non residenti in quanto la stessa ASL non era in grado di verificare la presenza dei requisiti per avere accesso all'esenzione (età superiore a 45 anni o appartenenza a categoria a rischio e intervallo di almeno 5 anni dal precedente esame colonscopico).

Nell'assumere l'impegno a provvedere subito ad estendere a tutti il beneficio dell'esenzione in questione, il Dirigente ha comunque assicurato di aver disposto la restituzione del ticket indebitamente pagato.

**11.4.5. Il Ministero conferma i dubbi del difensore
civico sull'irregolarità degli attestati di
frequenza**

E' una vicenda singolarmente complessa quella che da due anni il nostro Ufficio sta seguendo, a seguito della denuncia di una Cooperativa sociale che contestava le modalità di svolgimento del corso di formazione per Operatore di Comunità - organizzato da una Azienda Sanitaria Locale con il contributo della Regione - e sulla validità degli attestati di frequenza, rilasciati ad allievi che avevano frequentato pochissime ore di lezione rispetto al monte ore programmato.

Si trattava quindi di stabilire se detti attestati potevano ricondursi alla previsione di cui all'art. 2, comma 6 della legge n. 45/99 (che, com'è noto, consente agli operatori che già esercitano da almeno 2 anni funzioni ed attività di tipo professionale all'interno delle strutture di cui agli artt. 115 e 116 del T.U. sulle tossicodipendenze, di continuare a svolgere tale attività, a condizione che fossero risultati in possesso dell'attestato di frequenza di appositi corsi di formazione professionale, da avviare

secondo modalità definite dalle Regioni).

A conclusione di una lunga serie di incontri con i rappresentanti della Cooperativa e dei dirigenti e funzionari dell'Assessorato regionale alla sanità e della ASL, è emerso che in effetti mancava una disciplina puntuale che definisse le modalità di espletamento del corso e stabilisse una soglia minima di ore di frequenza, non essendo certo ipotizzabile che il rilascio dell'attestato di frequenza potesse prescindere dalla circostanza che l'operatore avesse effettivamente partecipato alle attività di formazione teorica e pratica, per riceverne il necessario bagaglio di nozioni ed esperienze (espressamente richieste dalla legge per la prosecuzione della sua attività professionale).

L'indicazione del numero minimo di ore di frequenza andava ovviamente stabilita dalla Regione prima dell'avvio del corso, anche per mettere gli operatori interessati nelle condizioni di conoscere le sanzioni cui sarebbero incorsi nel caso di assenze oltre il limite consentito (analogamente a quanto avviene per tutti i corsi di formazione professionale).

D'altra parte, il rilascio di attestati nei quali veniva indicato il numero di ore frequentate (per la parte teorica e per

quella tecnica) lasciava del tutto insoluto il problema del valore legale del titolo e se esso poteva essere rispondente o meno ai requisiti richiesti dalla legge citata.

A rafforzare la tesi del Difensore civico è ora intervenuto anche il parere del Direttore Generale Risorse Umane e Progressioni del Ministero della Salute che, investito della questione, ha ritenuto di condividere pienamente le perplessità espresse circa il valore da attribuire agli attestati di frequenza rilasciati dall'Assessorato alla Sanità della regione, ai sensi dell'art. 2 comma 6 della L. n. 45/99, nei quali risultava una presenza effettiva al corso assai ridotta rispetto alle lezioni svolte (in un caso, solo 22 ore sulle 486 previste).

Di qui l'impegno dell'Assessorato a proporre alla Giunta regionale un atto in cui si dà atto che – per analogia con quanto disposto in materia di formazione professionale – la spendibilità degli attestati ai fini della continuità del lavoro nelle strutture di recupero per tossicodipendenti è limitata a quelli in cui risulti una frequenza non inferiore al 70% delle ore di corso programmate.

11.5. ASSISTENZA SOCIALE

In questo settore gli interventi dell'Ufficio sono stati rivolti essenzialmente a fare in modo che chi già vive in uno stato di profondo disagio venga comunque rispettato nei suoi diritti fondamentali.

Gran parte delle richieste sono pervenute dalla (purtroppo) ampia categoria dei portatori di handicap, costantemente esposta - in una posizione di debolezza, non solo fisica - alla scarsa sensibilità di una burocrazia non sempre attenta e disponibile alle esigenze di chi vive il disagio economico, sociale e relazionale della persona handicappata.

Le problematiche più ricorrenti sono quelle delle difficoltà di approccio con le procedure e con gli uffici preposti al riconoscimento dello stato d'invalidità e all'erogazione dei relativi sussidi economici (pensioni d'invalidità, indennità di accompagnamento, esenzione dai ticket per le prestazioni sanitarie o per l'uso dei mezzi di trasporto pubblico locale, assistenza materiale e specialistica per la frequenza degli studi, rimozione di barriere architettoniche su strade o edifici pubblici, contributi per eliminare le barriere architettoniche nelle proprie abitazioni o nel proprio condominio, trasporto gratuito degli

studenti disabili e così via).

Questioni importanti sono state anche quelle riguardanti i ritardi burocratici nell'erogazione dei contributi per la maternità (dopo oltre quattro anni dall'entrata in vigore dell'apposita legge regionale), la corresponsione di sussidi comunali per situazioni di indigenza, il ricorso al fondo sociale per gli assegnatari di alloggi popolari in stato di particolare bisogno.

Complessivamente, l'azione di sollecitazione e di proposta del Difensore civico ha dato risultati più che soddisfacenti, portando spesso a risolvere il problema, o a dare comunque un forte impulso nella ricerca di soluzioni adeguate (anche attraverso modifiche migliorative delle norme, delle procedure e delle prassi burocratiche fino ad allora seguite).

Questi alcuni dei casi più emblematici.

11.5.1. L'invalido civile parziale non viene informato dell'obbligo di iscrizione nelle liste speciali di collocamento e perde l'assegno mensile

Il problema di cui si è fatto carico il Difensore civico è

quello degli invalidi civili parziali, ai quali la legge attribuisce il diritto a percepire un assegno mensile purché, oltre a non aver superato un certo limite di reddito da attività lavorativa, dimostri anche di essere “ incollocato al lavoro”, attraverso l’iscrizione (o la domanda di iscrizione) nelle liste speciali di collocamento; questa iscrizione si può naturalmente conseguire solo dopo il riconoscimento dell’invalidità civile.

Poiché l’invalidità viene riconosciuta retroattivamente (dalla data di presentazione della domanda di invalidità), la legge consente all’interessato di fare un’autodichiarazione per attestare che, fino alla notifica del verbale di visita, non ha svolto attività lavorativa e non ha chiesto l’iscrizione nelle liste ordinarie di collocamento a causa delle sue minorazioni.

Il problema nasce invece per il periodo successivo alla notifica del verbale di visita, che viene trasmesso all’invalido direttamente dalla Commissione medica della ASL (o dalla Commissione medica periferica del Ministero del Tesoro in sede di eventuale riesame).

Fino allo scorso anno (prima cioè del passaggio delle funzioni alle regioni), le Prefetture, appena ricevuto il verbale,

scrivevano all'invalido allegando uno stampato con l'indicazione dei documenti da presentare (tra cui quello dell'iscrizione nelle liste speciali); dopo di che liquidavano l'assegno mensile fin dalla data di presentazione della domanda di invalidità, accettando un'autocertificazione per il periodo che va dalla domanda stessa alla notifica del verbale di visita.

Con il decentramento amministrativo in materia di invalidità civile, si è verificato un'ulteriore frantumazione delle competenze ed una confusione di ruoli.

In pratica si è riscontrato che, in varie realtà locali, né le Commissioni Mediche della ASL né quelle periferiche del Tesoro, né le Sedi INPS (di cui la nostra regione si avvale per tutta l'attività istruttoria) inviavano i moduli contenenti le istruzioni.

Capita così che l'invalido, ricevuto il verbale di visita, aspetta fiducioso che qualcuno gli dica quali documenti presentare e quali adempimenti fare.

Nel momento però - magari dopo mesi di attesa - che si reca all'INPS per chiedere quando riscuoterà l'assegno, si sente rispondere che, per quel periodo, ha ormai perduto il diritto a percepire l'assegno perché non si è iscritto subito nelle liste

speciali.

Di qui l'invio di una nota del Difensore civico a tutte le strutture interessate (Commissioni mediche delle ASL e del Tesoro, Agenzie di produzione INPS, Assessorato regionale alla sicurezza sociale) per evitare che dallo scoordinamento delle loro attività derivassero spiacevoli pregiudizi a danno di una categoria di cittadini dai quali non ci si può attendere una compiuta e tempestiva conoscenza delle leggi e delle procedure burocratiche.

L'invito è stato positivamente accolto e gli inconvenienti lamentati sono stati rimossi in tutto il territorio regionale.

11.5.2. Un'attesa troppo lunga per avere a domicilio la visita di accertamento dell'invalidità

Si è reso necessario l'intervento del Difensore civico perché un cittadino gravemente ammalato ricevesse la visita a domicilio per la verifica dello stato di invalidità civile.

Il cittadino infatti era stato convocato a visita medico - legale quando era ricoverato in ospedale; eppertanto i parenti erano stati costretti a chiedere che l'accertamento avvenisse a domicilio e a sollecitarlo ripetutamente, in considerazione

dell'aggravarsi delle condizioni del paziente.

**11.5.3. Immigrato extracomunitario acquista la
cittadinanza italiana ma perde il contributo
per la prima casa**

La vicenda è emblematica delle difficoltà che incontrano molti extracomunitari nei rapporti con la burocrazia.

Un iraniano aveva chiesto al Comune il contributo per acquistare la prima casa, ai sensi della L.R. 79/95; e il Dirigente comunale glielo aveva concesso, pur essendo a conoscenza che il beneficiario aveva acquisito la cittadinanza italiana dopo circa un anno dalla richiesta del contributo.

L'immigrato continuava perciò a sostenere inutili spese notarili per perfezionare la richiesta, fin quando il Responsabile del procedimento si era accorto di aver agito con qualche leggerezza, ma non si decideva poi ad assumere una decisione definitiva su come uscire dall'imbarazzante pratica.

Di qui l'intervento del Difensore civico regionale che (in collaborazione con quello comunale), ha ricostruito i vari passaggi della vicenda pervenendo alla conclusione che l'immigrato

avrebbe avuto comunque diritto alla corresponsione del contributo qualora - prima di diventare cittadino italiano - avesse almeno prodotto il "preliminare" di acquisto (a prescindere quindi dalla formalizzazione dell'atto notarile di trasferimento della proprietà dell'immobile).

Purtroppo, il preliminare di vendita, pur essendo di data antecedente all'acquisto della cittadinanza, consisteva in una semplice scrittura privata, non registrata e neanche ufficialmente acquisita agli atti del Comune.

Una storia poco edificante per la nostra burocrazia che - attraverso una corretta e tempestiva informazione - avrebbe consentito all'immigrato di impostare correttamente la pratica e, comunque, gli avrebbe evitato di sostenere inutili spese notarili.

11.5.4. E' scontro tra Comuni sul domicilio di soccorso

E' da anni che il domicilio di soccorso è al centro di discussioni e contenziosi tra Amministrazioni comunali per decidere a chi spetti accollarsi l'onere per le rette di soccorso degli anziani e degli indigenti i quali, una volta ricoverati, trasferiscono

la residenza dal Comune di appartenenza a quello in cui opera la struttura di assistenza.

L'equivoco nasce dal fatto che il Comune da cui proviene il ricoverato ritiene che, con il cambio di residenza, gli oneri di assistenza s'intendono trasferiti al Comune di residenza acquisita.

Di qui la frequente "querelle" con le Case di cura (che reclamano il pagamento delle rette) e il rimballo di responsabilità tra i Comuni interessati.

Sul punto, questo Ufficio è intervenuto in varie occasioni per richiamare l'orientamento giurisprudenziale – confermato dalla recente L. n. 328/2000 – in base al quale per domicilio di soccorso deve intendersi quello in cui l'assistito ha la residenza al momento del ricovero, indipendentemente dai successivi mutamenti.

In altri termini, il Comune di ultima residenza (prima del ricovero) è obbligato ad accollarsi per sempre l'onere di ricovero per l'assistito.

D'altronde una tale interpretazione risponde ad intuitive esigenze di equità, posto che, diversamente, i Comuni che ospitano strutture di cura si vedrebbero gravati da un onere

sproporzionato rispetto ai Comuni che ne siano privi.

11.6. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

Significativi gli interventi del difensore civico in questo settore.

Le questioni trattate hanno riguardato, per lo più, problemi legati ai rimborsi di tasse universitarie, alle graduatorie relative all'attribuzione di borse di studio e all'erogazione di contributi per la realizzazione di progetti culturali.

Di particolare interesse anche interventi volti a garantire l'insegnante di sostegno ai portatori di handicap gravi.

Queste alcune delle questioni più importanti.

11.6.1. Studenti ISEF - Il Ministero concede la proroga per il completamento dei corsi

E' andata a buon fine la protesta degli studenti dell'ISEF dell'Aquila contro la direttiva del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che aveva fissato al 31 marzo 2002 il termine ultimo per completare i corsi di studio del soppresso

ISEF.

Del problema si era fatto portavoce il Difensore civico regionale, che aveva interessato gli organi dell'Università perché chiedessero al Ministero - avvalendosi dell'autonomia organizzativa dell'Istituzione universitaria - di concedere una proroga, sia pure breve, per consentire agli studenti di sostenere gli esami residui e conseguire il diploma.

A seguito di tale richiesta, il Capo Dipartimento per la programmazione economica, il coordinamento e gli affari economici del Ministero ha consentito lo spostamento al successivo 31 maggio del termine per lo svolgimento degli esami di profitto e della discussione della tesi finale, nonché per l'espletamento degli adempimenti connessi al rilascio dei relativi titoli.

Una proroga breve, ma che ha dato un minimo di respiro agli studenti ISEF che si erano trovati nella quasi impossibilità di rispettare il termine e rischiavano di perdere anni di studi.

Il Difensore civico ha naturalmente espresso la sua soddisfazione e ha ringraziato gli organi dell'ISEF e dell'Università per la sensibilità dimostrata.

11.6.2. Trasporto delle persone handicappate alle scuole superiori

La segnalazione di alcuni genitori di ragazzi disabili - che non riuscivano ad avere dal Comune il trasporto e l'assistenza per frequentare la scuola secondaria superiore - è stata tempestivamente raccolta dal Difensore civico il quale, con una nota diretta ai Comuni e alle Province interessate, ha ricordato che la normativa sui portatori di handicap è univoca nel riconoscere il diritto di tali soggetti a fruire dei predetti servizi anche per frequentare le scuole superiori (come ha avuto modo di sottolineare la Corte Costituzionale con sentenza n. 215 del 1987).

L'ufficio ha rilevato che, negli ultimi anni, si è avuta una proliferazione di norme legislative in tema di inserimento e integrazione dei soggetti disabili, che ha portato ad una moltiplicazione di centri di competenza e di responsabilità.

Sta di fatto che il D. Lgs. n. 112/98 - che assegna tali compiti alle Province - non ha ancora trovato concreta attuazione, soprattutto per la mancata copertura delle relative spese da parte

dello Stato.

D'altra parte, la legge quadro in materia n. 104/92 - concepita come legge di indirizzo, in grado di definire tutti i diritti dei portatori di handicap - ha comunque inteso coinvolgere nella tutela delle persone handicappate, oltre agli Enti locali territoriali, anche le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, il mondo dell'associazionismo e volontariato e quello della cooperazione sociale.

Di qui l'invito del Difensore civico alle Amministrazioni provinciali ad attivare l'accordo di programma previsto dall'art. 13 della citata legge n. 104/92 e a provvedere, nel contempo, ad adeguare i "Piani di zona", al fine di fruire delle provvidenze del Piano sociale regionale.

Analoga sollecitazione è stata rivolta al competente Assessorato regionale per accelerare l'iter della proposta di delibera di Giunta regionale che prevedeva l'assegnazione di contributi finanziari alle Province per garantire, in questa fase transitoria, il trasporto e l'assistenza ai disabili nelle scuole superiori.

Grazie anche a quest'ultimo intervento finanziario - e ad

alcuni accordi di programma stipulati con i Comuni più direttamente coinvolti - è stato così possibile risolvere, sia pure con ritardo, alcune delle situazioni più urgenti.

**11.6.3. Bambini appartenenti a nucleo familiare
monoparentale esclusi dai Nidi d'infanzia del
comune**

La madre di due gemelli si è rivolta al difensore civico per lamentare che, in sede di graduatoria per l'ammissione ai Nidi d'infanzia del Comune, i propri due figli erano stati collocati all'ultimo posto in graduatoria, pur appartenendo a nucleo familiare monoparentale (madre vedova, non occupata).

Tale posizione sarebbe stata assunta in applicazione del regolamento comunale per gli asili nido, che non aveva preso in considerazione l'ipotesi del "genitore non occupato".

L'Ufficio ha interessato al caso l'Assessorato regionale alla sicurezza sociale ed ha ricordato alle competenti strutture del Comune che sia la L.R. n. 76/2000 che il Regolamento della Giunta regionale avevano individuato tre categorie di priorità, riguardanti, nell'ordine, i bambini: a) portatori di handicap o

disagio sociale; b) il cui nucleo familiare sia monoparentale; c) nel cui nucleo entrambi i genitori siano occupati.

Pertanto, le successive scelte regolamentari del Comune potevano muoversi esclusivamente all'interno delle tre fasce di priorità stabilite dalla normativa regionale; nel senso che esse potevano introdurre ulteriori elementi preferenziali tra tutti i "nuclei monoparentali", ma non erano abilitate ad escludere dall'ammissione il bambino con un genitore non occupato, né collocarlo in posizione residuale rispetto ai bambini con due genitori.

Sulla evidente discriminazione – giustificata con l'assunto che il genitore non occupato aveva il tempo per assistere il bambino – è poi intervenuto anche l'Assessorato regionale alla sicurezza sociale condividendo le argomentazioni del Difensore civico e invitando il Comune a rivedere l'assurda norma regolamentare.

La questione si è conclusa positivamente, nel senso che l'Assessorato comunale ha assicurato la presentazione di una proposta di modifica del regolamento (in modo da armonizzarlo con la legge e con le direttive della Regione).

11.6.4. Alunni con handicap - l'assistenza specialistica è un diritto

Un Associazione di volontariato ha chiesto al Difensore civico di intervenire nei confronti di un'Amministrazione provinciale che si rifiutava di fornire il servizio di assistenza specialistica a favore dei portatori di handicap che frequentavano le scuole secondarie superiori del suo territorio.

A tal proposito, va ricordato che il D.Lgs. n. 112/98 demanda alle Province (in relazione all'istruzione secondaria superiore) e ai Comuni (in relazione agli altri gradi inferiori di scuola) le funzioni e i compiti inerenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio.

Spetta quindi all'Ente locale - secondo il predetto riparto di competenze - individuare e articolare nel territorio le forme più adeguate di intervento, atte a migliorare la qualità della vita delle persone disabili e a garantire un'adeguata assistenza all'autonomia e alle comunicazioni personali, in conformità al disposto dell'art. 13, comma 3 della legge n. 104/92.

In tal senso si è espresso anche il MIUR con circolare del 30/11/01, nella quale si prospetta, tra l'altro, l'opportunità di addivenire a forme di convenzionamento con le istituzioni scolastiche, nella logica degli accordi di programma previsti dallo stesso art. 13.

Dopo qualche incertezza, l'Assessorato provinciale alla promozione sociale ha raccolto il suggerimento dello scrivente a stipulare l'accordo di programma con i Comuni interessati e con Organizzazioni di volontariato per attivare subito il servizio, attingendo le risorse finanziarie, in parte dalle disponibilità del bilancio della Provincia, in parte da un contributo straordinario opportunamente erogato dalla Giunta regionale.

Al competente Assessorato regionale è stato peraltro ricordato che la Regione potrebbe attivare i nuovi poteri legislativi - che le derivano dalla riformulazione dell'art. 117 della Costituzione - per precisare meglio il contenuto dei servizi assistenziali e per favorire forme di coordinamento degli interventi tra gli enti locali, le strutture sanitarie e le organizzazioni di volontariato.

11.6.5. Laurea in professione sanitaria di infermiere

Hanno chiesto l'intervento del Difensore civico alcuni studenti iscritti al corso di laurea in scienze infermieristiche presso la facoltà di Medicina e Chirurgia di L'Aquila, perché venisse loro consentito di sostenere l'esame di abilitazione in una sessione straordinaria, da istituire nel mese di luglio 2002, (anziché attendere quella ordinaria di novembre), avendo a quella data già esaurito tutti gli adempimenti propedeutici alla prova abilitante.

L'Ufficio si è fatto portavoce di tale aspettativa presso il Rettore dell'Università e presso il Preside della Facoltà, facendo presente che l'attesa del termine per la sessione di novembre avrebbe creato negli studenti uno stato di disagio e di preoccupazione sul piano occupazionale e personale.

E ciò anche in ragione del fatto che erano corse notizie circa l'istituzione di apposita sessione straordinaria, per lo stesso mese di luglio, da riservare a quegli studenti che avevano conseguito il diploma d'infermiere professionale nel precedente mese di novembre.

Da un approfondimento della questione, si è rilevato che detta sessione non era stata autorizzata dal Ministero, per cui sarebbe stato discriminante (oltre che illegittimo) riservare tale opportunità ad una soltanto delle categorie di studenti, posto che anche l'altra aveva tutti i requisiti per avvalersene; ed in tal senso si sono successivamente orientati gli organi direttivi della Facoltà.

11.6.6. Rischiano di finire male i Giochi sportivi studenteschi

E' dovuto intervenire ripetutamente il Difensore civico per evitare che una accesa lite tra il Dirigente di un Liceo Scientifico e gli organi di controllo dei giochi degenerasse (con denunce penali e ricorsi in sede giurisdizionale), fornendo un pessimo esempio di educazione scolastica.

La polemica è scoppiata quando il Giudice di Appello della gara, nel dichiararsi incompetente a decidere sul ricorso presentato dal Dirigente dell'Istituto scolastico avverso l'esclusione delle proprie allieve dalla classifica finale a squadre, ha rimesso la documentazione alla Commissione regionale presso il Provveditorato agli Studi.

La Commissione - nonostante fosse stata investita tempestivamente della questione dal Giudice di Appello - aveva però respinto il successivo ricorso, formalmente presentato dal Dirigente scolastico, in quando questo sarebbe stato presentato oltre il termine (ristrettissimo) previsto dalle Norme tecniche disciplinanti i giochi studenteschi.

Pur non entrando nel merito del reclamo - sulla cui fondatezza peraltro né il Giudice di Appello, né la Commissione regionale, né la Commissione di disciplina si erano pronunciati - lo scrivente ha ritenuto di dover esprimere perplessità sul fatto che la questione si fosse risolta esclusivamente sulla base di elementi meramente formali e procedurali (quale l'incompetenza del giudice inizialmente adito e la decorrenza del termine per proporre ricorso, secondo le modalità indicate dalla normativa tecnica).

In effetti, nonostante l'oggettiva difficoltà di coordinamento tra le norme contenute nella circolare ministeriale e quelle del Regolamento Federale, non si comprendeva tuttavia perché - a fronte della decisione del Giudice di Appello di rimettere il caso alla Commissione regionale - non si fosse fatto ricorso all'istituto

dell'errore scusabile (ai fini della rimessione in termini del ricorso davanti all'Autorità competente a ricevere il gravame).

Per consolidata giurisprudenza, infatti, l'istituto della rimessione in termini ha carattere generale e – quando ne ricorrano i presupposti – va applicato, anche d'ufficio, nelle ipotesi in cui vengano presentati atti dinanzi a giudici od altri organi incompetenti.

D'altronde, un siffatto orientamento – ispirato all'esigenza di semplificazione dell'azione amministrativa e al principio di leale collaborazione tra le istituzioni e nelle istituzioni – è ormai ampiamente codificato in varie legislazioni di settore (ad esempio nel contenzioso tributario).

In questo senso, non sarebbe stato irragionevole se la Commissione regionale (o l'organo deputato dall'art. 11 del Regolamento federale a ricevere reclami inerenti le classifiche) avesse concesso tale facoltà, in presenza soprattutto di norme tutt'altro che univoche e compatibilmente con le esigenze di svolgimento delle successive fasi del campionato studentesco dei giochi.

11.7. ECOLOGIA

Ad interessare particolarmente l'Ufficio gli esposti di cittadini o comitati che contestavano la legittimità – sotto il profilo urbanistico o igienico sanitario – delle autorizzazioni ad installare antenne di telefonia mobile, stante la proliferazione del fenomeno negli ultimi anni e la diffusa preoccupazione sul problema dell'inquinamento elettromagnetico.

Molte anche le segnalazioni relative a casi di inquinamento delle acque - con particolare riferimento agli scarichi di acque reflue ed alla mancanza di depuratori – o a situazioni di inquinamento acustico derivante da attività artigianali o commerciali particolarmente rumorose.

11.7.1. Cresce la preoccupazione per l'inquinamento elettromagnetico

Sono state numerose le richieste di intervento da parte di cittadini, singoli o associati, preoccupati per i possibili danni alla salute derivanti dalla costruzione di tralicci dell'alta tensione e di antenne per la telefonia mobile, installati in prossimità delle

proprie abitazioni o di edifici scolastici.

La materia, com'è noto, è al centro di un acceso dibattito sia nel mondo scientifico (per ciò che concerne la reale pericolosità di detti impianti), sia sul versante interpretativo delle norme vigenti, dove si sono formati orientamenti diversi.

La problematica si è poi arricchita di nuovi spunti di polemica con l'entrata in vigore del recente decreto "Gasparri", che ha introdotto una disciplina più permissiva, affievolendo notevolmente il potere esercitabile dai Comuni in sede di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni urbanistiche.

L'Ufficio ha ricordato agli interessati la presenza di tali norme ed orientamenti interpretativi, sollecitando in ogni caso un attento esame delle singole situazioni da parte delle strutture preposte al controllo dei valori di intensità dei campi elettromagnetici (Servizi di Prevenzione delle AA.SS.LL. e ARTA).

11.7.2. Contestata la realizzazione di una stazione radio base per telefonia cellulare

Un comitato di cittadini, residenti in un quartiere del centro storico di un Comune, ha chiesto al Difensore civico di far

luce su alcuni punti oscuri riguardanti l'installazione di un apparato di telefonia mobile all'interno di un palazzo dello stesso quartiere ed, in particolare, sul fatto che i lavori sarebbero stati realizzati in locale diverso da quello autorizzato nel progetto e che gli stessi configuravano un cambio di destinazione d'uso del fabbricato.

La questione ha visto l'Ufficio impegnato in un non facile lavoro di mediazione e di chiarimento tra le opposte tesi del Comitato, da una parte, e degli Enti istituzionali (Comune, Sportello Unico per le attività produttive, ASL), dall'altra.

L'acquisizione di dati ed elementi informativi ha comunque consentito un certo stemperamento del contenzioso, evitando l'accumularsi di ulteriori denunce all'Autorità giudiziaria e favorendo un'attenta verifica dello stato dei luoghi da parte degli uffici tecnici competenti.

11.8. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI

Numerose in questo settore le richieste, soprattutto di cittadini con problemi di carattere previdenziale che hanno

determinato una corrispondenza fittissima con le sedi provinciali dell'INPS e dell'INPDAP.

Le questioni più complesse hanno riguardato la ricostruzione di posizioni contributive, la restituzione di contributi indebitamente versati, la ricostruzione di periodi contributivi riguardanti l'attività all'estero, la vendita di alloggi di proprietà dell'INPDAP (a seguito della "cartolarizzazione" di immobili), la corresponsione di assegni familiari e così via.

Anche in tema di formazione professionale e politiche attive del lavoro, problematiche di rilievo hanno avuto, tra l'altro, ad oggetto controversie riguardanti l'approvazione di graduatorie per l'insegnamento nel settore, il rilascio di attestati di frequenza di corsi, l'accesso ai contributi a favore dell'imprenditorialità giovanile, l'esclusione di domande per la concessione di assegni per il diritto allo studio per alunni meno abbienti.

11.8.1. Chi paga i debiti dell'ex I.SVA.RT.?

Si è risolta positivamente, attraverso l'intervento del Difensore civico, la vicenda di una Società la quale, negli anni 1991 e 1992, aveva organizzato e tenuto una serie di corsi di

formazione professionale per conto del soppresso Istituto Regionale per e lo Sviluppo dell'Artigianato d'Abruzzo e che aveva già adito le vie legali per il mancato pagamento delle relative prestazioni.

L'inerzia dell'allora Commissario liquidatore - nominato a seguito dalla legge di scioglimento dell'Istituto - e un continuo rimballo di responsabilità tra le strutture di due Assessorati regionali avevano portato ad una situazione di stallo, anche per l'incertezza su chi dovesse provvedere e quali fondi utilizzare per saldare i debiti.

Ad evitare una sicura condanna per l'Amministrazione regionale - subentrata nei rapporti attivi e passivi dell'ex I.SVA.RT. - l'Ufficio si è fatto promotore di una serie di riunioni, che hanno portato ad un ragionevole accordo transattivo, da tutti ben accolto.

11.8.2. Esclusione dagli interventi a sostegno della nuova imprenditoria.

Diverse sono state le istanze rivolte al Difensore civico da operatori che, avendo fatto domanda di contributi in base alla

L.R. n. 55/98, si erano visti respingere il progetto dal Nucleo di Valutazione, senza che questi si fosse avvalso della facoltà di chiedere chiarimenti o integrazioni, volti a superare i rilievi o le carenze riscontrati (così come previsto dall'art. 4 della predetta legge e dalle norme regolamentari della Giunta regionale).

I pareri espressi dal Nucleo, ancorché puntuali sotto il profilo tecnico – estimativo, risultavano infatti in disarmonia con le finalità poste dalla L.R.

A tal uopo, il Difensore civico è intervenuto rappresentando l'opportunità di investire della problematica la Giunta regionale, per una eventuale integrazione e interpretazione autentica della disciplina sopra richiamata.

A seguito di ciò, il Servizio regionale competente comunicava di aver costituito un apposito gruppo di studio per le necessarie modifiche alla normativa lavoristica regionale.

**11.8.3. Non c'è chiarezza nella formazione dalle
graduatorie per l'insegnamento nei corsi di
formazione professionale**

Lo spunto per approfondire la tematica è stato offerto da una docente che – dopo aver insegnato per quasi dieci anni in un corso per estetista – si è vista esclusa dalla graduatoria dell'anno successivo.

La ricorrente lamentava il fatto che, mentre era stata esclusa dalla graduatoria elaborata dalla Commissione esaminatrice istituita presso un'Agenzia F.P. – in quanto non avrebbe documentato lo svolgimento di attività di estetista per almeno 5 anni – era stata invece dapprima inserita nella analoga graduatoria predisposta dalla Commissione operante presso altra Sede Operativa e poi esclusa anche da quest'ultima.

La stessa ricorrente contestava inoltre le modalità seguite per pervenire alla revoca del provvedimento di ammissione.

Quanto al primo punto in discussione – e a seguito di un confronto tra le parti interessate – è emerso che in effetti sussistevano fondati motivi per dubitare del possesso, in capo

all'insegnante, dei requisiti richiesti dalla disciplina regionale (in relazione alla quale tuttavia il Difensore civico ha sottolineato la sua inadeguatezza e ambiguità e la necessità di un tempestivo aggiornamento).

Infatti, le norme a suo tempo emanate dal legislatore regionale - con specifico riferimento ai requisiti di accesso alle graduatorie per incarichi e supplenze (LL.RR. n° 63/79 e n°76/83) - risultavano, esplicitamente o implicitamente, abrogate dalla successiva legge di riordino (L.R. n. 111/96).

Nè era pensabile che la regolamentazione della materia potesse essere affidata ad un atto adottato dalla Giunta regionale nel 1992 (che non aveva né veste né contenuto normativi).

Quanto al secondo aspetto, lo scrivente ha ritenuto di dover rilevare una serie di anomalie, sia nel procedimento di formazione delle graduatorie che in quello di esclusione, non potendosi riconoscere la legittimazione ad assumere i relativi provvedimenti in capo a soggetti non investiti formalmente di funzioni dirigenziali (e neppure direttive), ovvero ad organismi di carattere meramente consultivo (quale la Commissione esaminatrice).

Nel caso di specie, inoltre, era facilmente riscontrabile una sostanziale inosservanza dei principi di trasparenza e di razionalizzazione dell'azione amministrativa, di cui alla legge n° 241/1990, con particolare riferimento: alla comunicazione dell'avvio del procedimento, al contraddittorio, alla pubblicità e alla motivazione degli atti.

La formulazione della graduatoria è sembrata infatti imputabile esclusivamente ad una non meglio precisata Commissione interna (non prevista peraltro da alcuna norma di legge o regolamento, ma da una semplice ordinanza dirigenziale), le cui valutazioni non risultavano poi formalizzate con provvedimento dirigenziale.

E ciò in evidente contrasto con l'art. 24 della L.R. n° 77/1999 (che, in via generale, assegna al Dirigente del Servizio il compito di adottare atti e provvedimenti di carattere gestionale).

Va da sé che alla competenza del predetto Dirigente occorreva rifarsi anche nel momento in cui veniva decisa l'esclusione della candidata, secondo i comuni principi sull'autotutela.

11.9. PUBBLICO IMPIEGO

Molteplici le questioni portate all'attenzione del Difensore civico inerenti il pubblico impiego.

L'Ufficio si è impegnato a promuovere la rettifica di una graduatoria provvisoria relativa alla scuola primaria e secondaria in quanto – come segnalato da una candidata - vi era stata un'errata attribuzione del punteggio relativo ai titoli di abilitazione presentati da un altro concorrente.

Numerose sono state anche le richieste di parere circa l'interpretazione di norme contrattuali; tra queste quella relativa ai permessi retribuiti per assistere un familiare affetto da handicap, di cui all'art. 19 del CCNL.

In questo caso, la norma è stata interpretata nel senso che, qualora il dipendente decida la fruizione degli stessi permessi ad ore, il limite massimo è fissato in 18 ore; diversamente, i 3 giorni sono da intendere svincolati da qualsiasi riferimento al numero di ore da prestare nei medesimi giorni. Tale interpretazione è stata poi confortata anche da un parere dell'ARAN.

Altre questioni hanno riguardato la partecipazione a concorsi pubblici. Singolare il caso di un partecipante che, avendo subito un procedimento penale conclusosi (più di 5 anni prima) con la richiesta di patteggiamento, si vedeva impossibilitato partecipare, visto che nello schema di domanda si faceva riferimento sia alle condanne penali che al patteggiamento.

Attraverso un'azione di mediazione con l'ente che aveva bandito il concorso si è riusciti a far modificare il bando, essendo parso convincente il richiamo alla norma del c.p.p. che prevede la cancellazione del reato qualora, decorsi 5 anni dal patteggiamento, l'imputato non abbia commesso alcun reato della stessa indole (art. 445).

Altra questione ha riguardato il ritardo nella corresponsione delle competenze relative alle prestazioni di assistenza domiciliare integrata, svolta dai medici di base di una Azienda Sanitaria Locale.

Queste alcune problematiche che meritano qualche approfondimento.

11.9.1. Contestato il controllo degli apparecchi nella sede di lavoro

Due Segreterie sindacali hanno chiesto all'Ufficio di intervenire a tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori di un Ente strumentale della Regione, che si sentivano lesi dall'indebita registrazione e acquisizione dei tabulati telefonici dei dipendenti, disposte dalla Direzione attraverso apparecchiature interne.

Il Difensore civico ha richiamato l'attenzione del Direttore sul disposto art. 4 della legge 20 maggio 1970 n. 300, nella parte in cui consente che gli impianti e le apparecchiature di controllo (richieste da esigenze organizzative e produttive, ovvero dalla sicurezza del lavoro, ma dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori) possano essere installati soltanto previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali, oppure, in mancanza di queste, con la Commissione interna.

La stessa Direzione ha però assicurato che la registrazione delle chiamate consisteva esclusivamente nella memorizzazione dei soli numeri telefonici contattati e della relativa durata, e non

nella registrazione del contenuto delle stesse; dopo di che i numeri telefonici chiamati venivano riportati su tabulati che, con cadenza mensile, erano visti dai dipendenti dell'Ente (al fine di attestarne il corretto uso).

L'Ufficio ha quindi dato assicurazione ai rappresentanti sindacali che l'Ente attivava le misure per meglio verificare la spesa sostenuta per i servizi telefonici, mantenendosi nel rispetto dell'articolo 10 del Decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica del 28 novembre 2000.

11.9.2. Concorso pubblico - Esclusione per mancanza di titoli equipollenti

Per un concorso pubblico indetto per la copertura di alcuni posti di cat. D3, un candidato si è rivolto al Difensore civico in quanto, dopo essere stato ammesso al concorso, ne era stato escluso sulla base di una interpretazione fornita dal Consiglio di amministrazione dello stesso Ente, il quale riteneva che la sua laurea in scienze politiche non potesse considerarsi equipollente al diploma di laurea in sociologia (richiesto dal bando).

Il Difensore civico ha però tenuto a precisare che - stando ad un'interpretazione comunemente accolta - il fatto che la legge sancisca l'equipollenza di un titolo di studio ad un altro (nel caso di specie, la legge n. 1076/1971 stabilisce l'equipollenza della laurea in sociologia alle lauree in scienze politiche ed economia) vale solo per un verso; nel senso cioè che la previsione che sancisce l'equipollenza della laurea in sociologia a quelle in scienze politiche ed economia, non implica che le lauree in scienze politiche ed economia siano implicitamente equipollenti alla laurea in sociologia.

11.9.3. Medici del 118 – Un inquadramento sofferto e discusso

Non sono stati sufficienti dieci anni ai Medici della Medicina dei servizi e dell'Emergenza sanitaria territoriale (in convenzione, da almeno 5 anni, dal 31 dicembre 92) per vedersi inquadrati nel primo livello dirigenziale del ruolo medico della rispettiva Azienda USL di appartenenza, così come previsto dal D.Lgs n. 502 del 1992.

Il predetto D. Lgs. (art. 8, comma 1 bis) prevedeva infatti il loro inquadramento - previo superamento di apposito giudizio di idoneità - anche in soprannumero; ma una successiva modifica (D. Lgs. n. 229/99) ha poi affermato che le regioni “possono” individuare aree di attività dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi e inquadrare detti medici nei limiti delle dotazioni organiche, definite nel rispetto dei principi di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 29/93 (sempre previo giudizio di idoneità).

Venendo meno la possibilità di inquadramento in soprannumero, si è naturalmente reso meno rigido l'obbligo di inquadramento (da parte della regione) e, soprattutto, è diventata propedeutica ad ogni operazione di inquadramento la previa individuazione di posti in pianta organica.

La nostra Regione, con il Piano sanitario del 99 (e poi con la delibera della Giunta regionale n. 356 del 20/03/2000), aveva espresso chiaramente la volontà di immettere in ruolo i medici in questione ed aveva posto tale adempimento tra gli obiettivi assegnati ai Direttori Generali delle AUSL (che sono stati anche invitati a rivedere le relative piante organiche, in conseguenza delle esigenze collegate al passaggio a rapporto di pubblico

impiego dei sanitari idonei).

Sta di fatto però che, dopo l'approvazione dell'elenco dei medici risultati idonei, si è assistito a comportamenti difformi da parte delle singole Aziende USL.

In particolare, una di esse ha provveduto ad inquadrare subito i medici in questione, a prescindere dalle previsioni dei posti in pianta organica; un'altra ha inquadrato per ora solo i medici addetti alla Medicina dei servizi ed ha rinviato ogni provvedimento riguardante i medici addetti al servizio di Emergenza territoriale; le altre Aziende USL, sull'argomento, tacciono.

Di qui l'intervento del Difensore civico sull'Assessorato regionale alla sanità per rimarcare l'assoluta esigenza di una uniformità di comportamento - rispetto ad una questione disciplinata unitariamente da norme statali e regionali - e l'invito a convocare una riunione dei Direttori generali delle Aziende per evitare sia fughe in avanti sia ritardi e discriminazioni non facilmente comprensibili, che finiscono per alimentare diffuso malcontento e possibile contenzioso.

Tanto più che la Giunta regionale (con delibera n. 204 del

30/4/2002) aveva già previsto i mezzi di copertura finanziaria per gli ulteriori posti in pianta organica.

E' nel frattempo intervenuta una sentenza del Giudice del Lavoro di Chieti, che - sia pure in via di urgenza cautelare - ha ordinato alla locale ASL di provvedere a inquadrare subito i medici del 118 come dirigenti medici di primo livello.

Un precedente giurisprudenziale che aprirà la strada ad altri contenziosi da parte di medici appartenenti ad altre Aziende Sanitarie e per scongiurare i quali l'Assessorato è stato sollecitato ad adottare gli interventi di competenza.

11.9.4. Illegittima la progressione orizzontale generalizzata del personale

Un Segretario comunale ha chiesto un parere in merito alla legittimità di una deliberazione della Giunta comunale di recepimento di un accordo sindacale in cui le parti avevano concordato di procedere, per tutto il personale dipendente in servizio presso l'Ente, una progressione economica all'interno di ciascuna categoria, richiamando in tal senso l'art. 5 del CCNL del 31/3/99.

Da una attenta lettura dell'articolo sopra menzionato, si è tuttavia ricavata la convinzione che la progressione economica orizzontale dovesse avvenire nel limite delle risorse disponibili e nel rispetto dei criteri valutativi riportati nel CCNL, che comportano necessariamente una relazione basata su indicatori meritocratici.

La disciplina consente anche di individuare il percorso applicativo a cui i singoli enti devono attenersi:

- 1) sottoscrizione del Contratto integrativo decentrato, per la definizione dei criteri sull'utilizzazione e ponderazione degli elementi meritocratici;
- 2) quantificazione in sede decentrata del fondo annuale per le progressioni economiche;
- 3) valutazione dei risultati, effettuata dal Dirigente al termine del periodo annuale, di norma correlato a tale procedimento;
- 4) attribuzione dei benefici economici conseguente al passaggio nella posizione economica successiva, sulla base del giudizio espresso dal Dirigente e nell'ambito delle risorse allo stesso assegnate per tali finalità (budget).

L'Ufficio ha inoltre ricordato che questa interpretazione è

condivisa anche dall'ARAN, la quale ha tenuto a sottolineare che una indistinta progressione economica di tutto il personale in servizio è in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 e che eventuali clausole in tal senso inserite nei contratti decentrati potrebbero essere viziate di nullità.

D'altra parte, la legge finanziaria 2001 ha individuato nel processo di razionalizzazione e di programmazione delle risorse umane uno degli strumenti maggiormente idonei al contenimento della spesa pubblica, anche al fine di garantire gli obiettivi di riforma organizzativa e di riqualificazione funzionale della Pubblica Amministrazione.

Tanto più che la Corte dei conti ha ricordato che la corresponsione generalizzata nei confronti del personale di un ente locale dei fondi previsti dall'art. 17 del CCNL aprile 1999 non solo è illegittima ma comporterebbe un danno all'ente (che dovrebbe essere risarcito dagli amministratori che l'abbiano deliberata).

11.9.5. Contestate le “ anomalie “ di alcuni bandi di concorso regionale

La questione – posta all’attenzione del Difensore civico da un esposto firmato da un lungo elenco di persone - ha riguardato una serie di bandi emanati dal competente Servizio della Giunta regionale per la formazione di graduatorie per l’assunzione di personale a tempo determinato.

Oggetto di contestazione il fatto che il bando conteneva titoli di preferenza diversi da quelli indicati – per i concorsi pubblici in generale – da un Atto di Organizzazione adottato appena 5 giorni prima dalla Giunta regionale (pubblicato però sul BURA quasi due mesi e mezzo dopo).

In pratica, per le assunzioni a tempo determinato, l’unico titolo di preferenza (a parità di merito e di altri titoli) era quello della “più giovane età”, togliendo così qualsiasi valore agli altri due parametri preferenziali (numero dei figli a carico, prestazione di lodevole servizio nelle Amministrazioni pubbliche), presenti invece nell’Atto di Organizzazione generale e pienamente conformi alla normativa statale in materia (art. 5, comma 5 DPR n.

487/94).

La struttura assessorile riteneva invece che le modifiche introdotte successivamente al predetto DPR (con la legge Bassanini n. 127/97 e, poi, con la legge n. 191/98) avessero lasciato come unico titolo preferenziale quello della minore età e che, comunque, fosse nella discrezionalità dell'Amministrazione scegliere i titoli che riteneva opportuni per quel tipo di assunzioni.

Non dello stesso avviso il Difensore civico, il quale ha fatto rilevare che, mentre il ridetto Atto di Organizzazione trovava proprio nel citato D.P.R. n. 487/94 (nel testo poi novellato dalle leggi n. 127/97 e n. 191/98) la necessaria copertura normativa, non altrettanto era a dirsi per i provvedimenti che avevano portato all'emanazione dei bandi in discussione, per i quali non era rinvenibile alcun riferimento, né legislativo né regolamentare.

Talché, del tutto irrilevante appariva la circostanza che i bandi stessi fossero stati approvati con Ordinanza dirigenziale adottata e pubblicata sul BURA in data precedente a quella di effettiva entrata in vigore dell'Atto di Organizzazione generale.

Il principio di legalità impone infatti che sia la legge – e non già un mero atto amministrativo, privo della capacità di

produrre norme (quali gli atti di organizzazione e le ordinanze dirigenziali) – la fonte abilitata a disciplinare, in via immediata, la materia in questione.

Tanto più che non è affatto pacifico che la definizione dei criteri discretivi sui titoli preferenziali sia riconducibile alla materia “autorganizzatoria” (sulla quale la L.R. n. 77/99 consente di intervenire anche mediante atti di organizzazione), trattandosi di profili che chiamano in gioco una pluralità di interessi pubblici, la cui attenta ponderazione e ragionevole composizione non può ritenersi sottratta alla discrezionalità del legislatore.

Pertanto, quand’anche si fosse dovuto accedere all’interpretazione data dalla struttura regionale – secondo cui la minore età residuerebbe come unico titolo preferenziale – occorreva allora chiedersi da quale riferimento normativo fosse sorretto l’Atto di Organizzazione a contenuto generale.

Dopo aver mostrato disponibilità a introdurre gli opportuni correttivi, la struttura è tornata poi a insistere sulla regolarità della procedura seguita (adducendo anche la difficoltà di rivedere le parecchie migliaia di domande già in corso di scrutinio), e riservandosi semmai di agire in via di autotutela solo a seguito di

eventuale pronunciamento giurisdizionale.

Va comunque detto che della questione si è già interessato il TAR Lazio (Sez. III Sent. 165/2001), fornendo un'interpretazione del tutto aderente a quella indicata anche dal Difensore civico; nel senso cioè che, a parità di merito, vanno prese in considerazione tutte e tre le situazioni di preferenza (figli a carico, lodevole servizio e minore età) elencate dall'art. 5, comma 5 dello stesso DPR n. 487/94.

**11.9.6. Sul certificato medico per assenza dal lavoro
non va indicata la diagnosi**

Un impiegato ha chiesto di conoscere se - in base alla legge sulla privacy - sui certificati medici debba essere indicata anche la diagnosi della malattia del dipendente, visto che in questo senso si era espressa l'Amministrazione da cui dipendeva nell'esaminare la richiesta di congedo straordinario per motivi di salute.

Lo scrivente ha ricordato al Dirigente di quell'Ufficio che l'art. 22 della legge n. 675/96 annovera tra i dati sensibili quelli idonei a rilevare lo stato di salute, i quali possono essere oggetto

di trattamento - e quindi di comunicazione - solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante.

Pertanto, il rilascio del certificato medico avrebbe dovuto contenere la sola prognosi, e non anche la diagnosi; tanto più che al datore di lavoro è sufficiente avere notizia sulla condizione di malattia del dipendente (se vuole avvalersi della facoltà di richiedere la visita fiscale).

Rimanendo tuttavia l'Amministrazione convinta della correttezza del suo comportamento (assumendo che ogni certificato andava consegnato in busta chiusa e depositato in un archivio, al quale potevano accedere esclusivamente i sanitari convenzionati), lo scrivente ha ritenuto di dover investire della questione direttamente il Garante per la protezione dei dati personali.

11.10. LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA E CICLO IDRICO INTEGRATO

Le richieste si sono particolarmente concentrate sul settore delle opere pubbliche – coinvolgendo principalmente le

amministrazioni comunali – e su quello degli alloggi popolari (dove sono stati chiamati in causa, in primo luogo, l'Assessorato regionale e le ATER e, in varie occasioni, anche i Comuni).

Per quanto concerne il primo versante, le problematiche trattate hanno riguardato, tra l'altro: il mancato o il ritardato avvio di opere pubbliche, problemi di scarsa manutenzione delle strade, infiltrazioni di acqua, ritardi nel pagamento di espropri.

Per una procedura di sdemanializzazione di un tratto di strada e contestuale autorizzazione alla vendita, il Difensore civico - ritenendo di dubbia legittimità l'atto di cessione al privato dell'area demaniale (destinata dagli strumenti urbanistici a funzione di spartitraffico e di complementarietà al sistema viario) - ha invitato il Comune a riconsiderare la questione, tenendo conto del preminente interesse pubblico di migliorare la circolazione dei mezzi e garantire la sicurezza della strada.

Un ruolo incisivo ha avuto l'Ufficio anche nel sollecitare la definizione di laboriose pratiche di accesso ai contributi per la rimozione delle barriere architettoniche negli alloggi o nei condomini abitati da portatori di handicap, come pure in strade, piazze o edifici pubblici.

Molte sono state inoltre le richieste di Confessioni religiose per un intervento (sollecitatorio o sostitutivo) nei confronti di Comuni inadempienti all'obbligo di corrispondere loro i contributi previsti dalla L.R. n. 29/88 per la realizzazione di opere religiose (su cui ci si soffermerà più avanti).

Assai più complesse si sono comunque presentate le problematiche aperte sul versante degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Le richieste di intervento hanno riguardato soprattutto i ritardi nella ripartizione dei fondi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, nonché l'elargizione di contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione della prima casa (L.R. n. 25/2001).

E' proprio in merito a quest'ultima questione che l'Ufficio è stato chiamato a dare un parere circa le procedure seguite dal Comitato di Valutazione, istituito ai fini della predeterminazione dei criteri di selezione delle domande per acquisto, recupero e costruzione della prima casa.

Il Difensore civico ha ritenuto che detti criteri - ancorché atipici rispetto a quelli generalmente seguiti nelle procedure

concorsuali - tuttavia non eludevano i limiti della legge predetta, né tantomeno il criterio di ragionevolezza; e ciò soprattutto per il sostanziale rispetto del principio della “par condicio” dei concorrenti, che deve presiedere ad ogni procedura selettiva e che, nel caso di specie, non sembrava avesse subito violazioni o compressioni.

Di notevole complessità infine anche le problematiche, di vario genere, relative al riordino del ciclo idrico integrato e al funzionamento degli Enti d'Ambito e dei Consorzi acquedottistici.

Di seguito si riportano i casi più importanti.

11.10.1. L'Ater rinuncia ad una singolare tassa per “apertura pratica”

E' stato breve e risolutivo l'intervento del Difensore civico su una ATER che - nell'inviare agli assegnatari la cartella di pagamento contenente il congruaggio di canoni arretrati - vi aveva aggiunto una somma di 25 Euro per “ apertura pratica, bolli postali ecc.”

Non è stato difficile far recedere l'Azienda dalla pretesa

creditizia, dopo aver ricordato che - in base al principio di legalità e alla riserva di legge contenuta all'art. 23 della Costituzione - ogni prestazione patrimoniale deve trovare fondamento giuridico in una legge (che, nel caso di specie, era del tutto assente).

Né, d'altra parte, il pagamento della singolare tassa poteva avere carattere risarcitorio o sanzionatorio, posto che gli assegnatari degli alloggi popolari non si trovavano in alcuna situazione di morosità nel versamento delle somme a conguaglio.

11.10.2. L'Ater riconosce agli acquirenti delle case ex INCIS la proprietà dell'alloggio del portiere

Si è risolta positivamente, e in breve tempo, una controversia insorta tra i condomini di un immobile (a suo tempo costruito dall'INCIS) e l'ATER (subentrata al disciolto INCIS) in merito alla proprietà dell'alloggio del custode.

La *quérelle* nasceva dal fatto che, nel momento del trasferimento degli alloggi ai singoli assegnatari, il notaio aveva dato atto del passaggio "pro quota" delle cose comuni ma non aveva poi provveduto ad accatastare l'alloggio del portiere (che pertanto figurava intestato all'ATER).

Nel suo intervento presso la Direzione dell'ATER, il Difensore civico ha ricordato che, in base all'art. 205 del R.D 28 aprile 1938 n. 1165, l'alloggio in discussione fa parte della proprietà comune e indivisibile; sicché, nel caso di specie, si era trattato solo di un'omissione nell'accatastamento dello stesso alloggio in capo al condominio.

La disponibilità del Direttore dell'ATER ha consentito di chiarire la vicenda e di dare l'assenso per correggere le risultanze catastali, passando per una semplice rettifica notarile.

11.10.3. Canone dell'acqua – Paga il conduttore e non il proprietario dell'alloggio

E' l'opinione espressa dal Difensore civico, che ha contestato la norma contenuta nel regolamento per gli acquedotti di un Comune capoluogo secondo la quale i consumi di acqua effettuati dal conduttore di un immobile, se da questo non pagati, potevano essere richiesti al proprietario dell'immobile.

L'Ufficio ha infatti ritenuto di dover esprimere forti dubbi sulla singolare norma regolamentare, alla luce dei principi e delle

disposizioni di carattere civilistico, che regolano i contratti di fornitura e dei servizi, posto che il proprietario dell'immobile non entra a far parte del rapporto contrattuale.

D'altronde, il gestore del servizio idrico disponeva anche di altri strumenti per indurre l'utente al pagamento del debito.

Il Dirigente del servizio acquedotti del Comune ha condiviso le perplessità espresse impegnandosi a proporre subito gli adeguamenti necessari a rendere il regolamento (risalente al 1934) conforme alle nuove disposizioni sui contratti di fornitura e dei servizi.

11.10.4. Richiesta d'intervento per infiltrazioni d'acqua

In varie occasioni, l'Ufficio si è dovuto occupare di controversie tra cittadini ed amministrazioni locali per questioni riguardanti infiltrazioni d'acqua derivanti da condutture pubbliche o da lavori stradali.

In un caso, di un cittadino si lamentava che il Comune - al quale aveva sollecitato l'eliminazione delle infiltrazioni derivanti dalla rete idrica comunale - aveva subordinato l'intervento alla

presentazione di una dichiarazione che sollevava l'Amministrazione da qualsivoglia responsabilità relativamente alla statica dell'edificio e ad eventuali danni alle utenze che potessero derivare dai lavori.

Si è poi chiarito che, in effetti, l'intervento consisteva nella realizzazione di un'intercapedine (a salvaguardia della parte interrata dell'immobile di proprietà di un privato) e che il Comune era disposto a collaborare realizzando lo scavo con mezzi e personale proprio, ma senza dover assumere responsabilità verso terzi che non gli competevano.

11.10.5. Un passo avanti per la rinegoziazione mutui.

Dovrebbe avviarsi a conclusione l'annosa vicenda che vedeva coinvolti migliaia di proprietari e assegnatari di edilizia agevolata e convenzionata che, avendo stipulato in passato mutui (assistiti dal contributo della Regione) con Istituti di credito a tassi di interesse di gran lunga più elevati rispetto a quelli attuali, attendono da più di tre anni la rinegoziazione, sulla base alla legge n. 139/99.

La procedura si era però bloccata a seguito di ricorsi

presentati dall'ABI e dai singoli Istituti di credito davanti al Tar del Lazio, impugnando il regolamento del Ministero del Tesoro n. 110 del 24/03/00, (con il quale si rendeva operativa l'applicazione delle norme antiusura).

Con sentenza n.11404 del 2001, il TAR ha respinto tutti i ricorsi; ma l'avvio della rinegoziazione resta ancora sulla carta, in attesa che il Ministero dell'Economia emani un ulteriore decreto che fissi i nuovi tassi da prendere a riferimento.

Del problema il Difensore civico si è ampiamente interessato, su richiesta dei tanti cittadini che avevano fatto affidamento su una rapida applicazione della normativa statale.

**11.10.6. Comune e Demanio dello Stato si
contendono la competenza nella revoca di
un alloggio popolare**

Si trascina dal '95 la vicenda portata all'attenzione del Difensore civico da un ex assegnatario di un alloggio popolare - realizzato con i fondi statali della legge n. 640/54 - al quale il Comune aveva notificato il provvedimento di decadenza del diritto all'alloggio stesso, in base alla L.R. 55/86 (poi seguito dallo sfratto

e dalla riassegnazione ad altro soggetto).

Per effetto del provvedimento di decadenza, al primo assegnatario veniva anche respinta l'istanza per acquistare l'alloggio.

Di qui l'incrociarsi di una fitta corrispondenza tra l'assegnatario decaduto, la Direzione compartimentale e la Sezione provinciale del Territorio, il Comune interessato, l'ATER e l'Avvocatura Distrettuale dello Stato per dirimere il quesito sulla titolarità del potere di revoca e sulla normativa (quella statale o quella regionale?) da applicare al caso (trattandosi di un alloggio di esclusiva proprietà statale, la cui gestione è poi passata all'ATER).

Sul punto, gli Uffici del Dipartimento del Territorio hanno assunto nel tempo posizioni ondivaghe e la stessa Avvocatura Distrettuale dello Stato, dopo aver espresso un parere tendenzialmente favorevole alla permanenza delle funzioni in capo allo Stato, non ha poi ritenuto di dover confermare tale posizione, a seguito di un nuovo quesito formulato dall'Amministrazione finanziaria.

D'altronde, va anche tenuto presente che, con il

trasferimento alle ATER territorialmente competenti della proprietà degli alloggi già appartenenti allo Stato (in corso dal 1 gennaio 2003, per effetto dell'art. 46 della legge n. 388/2000), è venuto meno un interesse concreto dell'Agenzia del Demanio a rivendicare competenze su questa materia; e ciò non depone certamente a favore dell'assegnatario decaduto (al quale il Difensore civico ha peraltro imputato l'errore di non aver impugnato al TAR, anziché al Ministero delle finanze, l'atto di revoca assunto dal Sindaco).

**11.10.7. Ancora sull'incompatibilità dei componenti
il Consiglio di Amministrazione di un
Azienda consortile acquedottistica**

E' tornata di attualità, anche nel 2002, la questione della discussa compatibilità della carica di amministratore comunale con quella di componente il Consiglio di amministrazione di un'azienda consortile acquedottistica, di cui si sono ampiamente occupati gli organi di stampa.

Della problematica il Difensore civico si era già interessato negli anni precedenti, esprimendo la propria posizione e

rimettendo poi al Prefetto le determinazioni da assumere (nell'ambito della sua competenza ad intervenire sugli organi della struttura consortile).

Lo stesso Prefetto ha peraltro ritenuto opportuno acquisire il nostro parere in ordine alla nuova situazione che era venuta a determinarsi sul versante delle incompatibilità (alla luce di alcune significative modifiche apportate alla Statuto consortile e sul loro problematico coordinamento con le diverse norme sulle incompatibilità dettate dalla L.R. 19 dicembre 2001 n. 65).

Secondo gli organi del Consorzio, le deroghe statutarie dovevano ritenersi ammissibili, in virtù del fatto che l'Ente si sottrarrebbe ormai alla disciplina dettata in materia dal legislatore regionale, essendo applicabile al caso di specie l'art. 31, comma 8 del D.Lg.vo 267/2000 (che estende ai consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale le norme previste per le aziende speciali).

Di qui, secondo l'Azienda, la rilevanza decisiva delle scelte statutarie e il tacito superamento delle cause di incompatibilità dettate dalla legge regionale.

Va in proposito ricordato che la questione della posizione

giuridica del consorzio “imprenditoriale” è da tempo oggetto di dibattito dottrinario, anche per la sua confusa contiguità con la figura dell’Azienda speciale.

Sembra comunque pacificamente acquisito che il consorzio imprenditoriale vada concettualmente distinto dall’azienda speciale (anche se le due figure giuridiche sono state assoggettate alla stessa normativa), essendo quest’ultima un “ente strumentale dell’ente locale”, nel quale pertanto è incardinato (art. 114 D.L.vo n. 267/2000); e ciò a differenza del consorzio, che è diretta proiezione di una pluralità di enti.

Non a caso, la stessa L.R. n. 26/93 ha ad oggetto i consorzi di cui all’art. 25, commi 1 e 7 della legge n. 142/90, intesi come “enti strumentali degli enti locali consorziati dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (art. 2, comma 1); d’altronde, una prima estensione ad essi delle norme sulle aziende speciali si è poi avuta - sia pure limitatamente ai profili della finanza, della contabilità e del regime fiscale – per effetto dell’art. 5 della legge n. 361/95.

Tali considerazioni hanno indotto questo Ufficio a ritenere che le predette norme regionali non possano considerarsi

implicitamente abrogate dall'entrata in vigore del T.U. sugli enti locali; tanto più che, nel medesimo T.U. (art. 114), viene chiaramente precisato che l'autonomia statutaria delle aziende speciali nel disciplinare il proprio ordinamento e funzionamento deve comunque muoversi "nell'ambito della legge" (termine che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, ricomprende sia la fonte statale che quella regionale, nell'ambito delle rispettive competenze).

11.10.8. Ente d'Ambito - Il Presidente decaduto non può convocare l'Assemblea

L'Ufficio è stato chiamato in più occasioni a fornire chiarimenti soprattutto su questioni che hanno riguardato il funzionamento degli organi degli Enti d'Ambito.

Uno, in particolare, ha riguardato la legittimità dell'atto di convocazione dell'organo assembleare di un Ente d'Ambito, disposto dal Presidente dell'Ente, da tempo scaduto assieme al Consiglio di Amministrazione.

Il Difensore civico ha ricordato che - in base allo statuto tipo contenuto nella L.R. 2/97 - spetta al Presidente dell'Ente

d'Ambito convocare l'Assemblea (anche quando lo richieda un terzo degli enti consorziati) e presiederla.

Va da sé che l'eventuale decadenza del Consiglio di Amministrazione travolge anche la carica del suo Presidente, la cui durata coincide con quella dell'organo esecutivo e la cui elezione è disposta dall'Assemblea, nel proprio seno, con separate votazioni.

Pertanto, in mancanza di diversa previsione legislativa o statutaria, il Presidente del Consiglio di Amministrazione - che assumeva le vesti di Presidente dell'Assemblea e di Presidente dell'Ente d'Ambito - non avrebbe potuto legittimamente esercitare le connesse funzioni, oltre la scadenza del periodo di proroga (di giorni 45) stabilito dall'art. 3 del D.L. 16/05/94 n. 293; sicché la convocazione dell'Assemblea doveva ritenersi nulla a tutti gli effetti.

11.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

Il controllo sostitutivo nei confronti degli enti locali - che

l'art. 136 del T.U. sulle autonomie locali n. 267/2000 ha confermato in capo al Difensore civico regionale in caso di ritardo od omissione di atto obbligatorio per legge – è una delle attività che più hanno impegnato l'Ufficio, dando risultati assai positivi.

Spesso tale forma di intervento ha fornito l'occasione per coniugare la funzione di controllo con quella di mediazione e di conciliazione di controversie risalenti nel tempo e oggetto di inutili contenziosi giudiziari.

Ci si riferisce ad alcune pesanti situazioni debitorie a carico di Comuni nei confronti di enti sovracomunali (Provincia, Consorzi acquedottistici, Consorzi per lo smaltimento dei rifiuti ecc.), in relazione a prestazioni e servizi posti dalla legge a loro carico.

Nella gran parte dei casi, l'intervento del Difensore civico si è risolto positivamente attraverso l'emissione di una semplice diffida e, talvolta, anche mediante un'azione di convinzione per le vie brevi.

Per tali motivi, piuttosto limitato è stato il ricorso alla nomina di Commissari ad acta, attivato solo in presenza di persistente rifiuto a dar seguito all'atto di diffida.

**11.11.1. Il regime dei controlli sulle Istituzioni
Pubbliche di Assistenza e Beneficenza.**

Si tratta di una problematica assai controversa, soprattutto a seguito di una sentenza del Tar Abruzzo di Pescara che ha ritenuto non più soggette tali Istituzioni ai controlli preventivi di legittimità del Co.Re.Co..

Analoga questione si è posta per il controllo sostitutivo sulle stesse IPAB, sulle quali l'Ufficio è intervenuto in più occasioni aprendo un confronto costruttivo e chiarificatore con le Sezioni del Comitato regionale di controllo e con gli Assessorati regionali agli enti locali e alla sicurezza e promozione sociale, (anche in vista del riordino della materia, in attuazione del D.Lgs. n. 207/2001).

Sta di fatto che quella delle IPAB è una situazione che va deteriorandosi progressivamente per l'emergere, in alcune di esse, di deficit economico – finanziari, non di poco conto, accumulatisi negli anni (e, forse, fin troppo tollerati dagli organi di controllo e di vigilanza).

L'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione ha fatto sì

che tali istituzioni si sottraggano ora a qualsiasi forma di controllo dei loro bilanci, sia preventivi che consuntivi.

D'altronde, la circostanza che la loro natura giuridica sia di difficile collocazione istituzionale (comunque non riconducibile al sistema degli enti locali, in senso proprio) fa sì che non siano al momento attivabili nei loro confronti né i poteri sostitutivi attribuiti al Prefetto dal D.L. n. 13/2001 (in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione) né quelli demandati in via generale al Difensore civico regionale dall'art. 136 del D. Lgs. n. 267/2000 (qualora, ad esempio, non approvino il rendiconto di gestione).

Di qui l'opportunità e l'urgenza che il legislatore regionale intervenga con una disciplina di riordino di tale istituzioni, dando concreta attuazione anche al profilo dei controlli, così come previsto dall'art. 20 del citato D. Lgs. n. 207/01.

**11.11.2. Spetta alla Giunta regionale nominare il
revisore dei conti nelle II.PP.A.B.**

E' l'opinione espressa dal Difensore civico a seguito di esposto di un commercialista - due anni prima nominato dal

Consiglio di Amministrazione di un IPAB Orfanotrofio quale revisore contabile - al quale il Presidente dell'Ente aveva successivamente "revocato" l'incarico in quanto era poi intervenuta la Giunta regionale, rivendicando a sé il potere di nomina e conferendolo ad altro professionista.

Il commercialista contestava la decisione presidenziale assumendo che - in base all'art. 101 del D. Lgs. n. 77/95 ed all'art. 4 della L.R. n. 125/99 - la revoca era prevista solo in caso di mancata presentazione della relazione al rendiconto; eppertanto chiedeva il ripristino del suo incarico.

L'Ufficio ha fatto però rilevare che il problema doveva porsi sotto diversa ottica in quanto, nel caso di specie, non doveva farsi luogo all'istituto della revoca, bensì a quello dell'annullamento d'ufficio (per incompetenza dell'organo).

Infatti, mentre il Consiglio di Amministrazione aveva disposto la nomina invocando il citato D. Lgs. n. 77/95, viceversa la Giunta regionale si era ritenuta investita dello stesso potere in base alla L.R. n. 125/99.

Sicché, le ipotesi erano due:

a) che avesse sbagliato l'IPAB nel disattendere la norma regionale,

con il conseguente obbligo per il Consiglio di amministrazione di agire in autotutela;

- b) che l'IPAB fosse convinta della legittimità del proprio atto; in tal caso però la stessa avrebbe dovuto impugnare la successiva decisione della Giunta regionale.

Nell'apparente conflitto tra i due ordini di norme (statali e regionali), lo scrivente ha peraltro ritenuto prevalente quella regionale, alla quale occorreva comunque dare osservanza, stante il generale divieto di disapplicazione della legge.

D'altronde, sulle II.PP.AA.BB. a carattere regionale, sussiste una competenza legislativa delle regioni, che ora - con la riformulazione dell'art. 117 della Costituzione - potrebbe rientrare tra quelle di carattere esclusivo.

11.11.3. Enti d'Ambito - Mancata approvazione del rendiconto di gestione

In sede di verifica degli adempimenti connessi all'approvazione del rendiconto di gestione 2001 da parte degli enti locali, un Ente D'Ambito ha precisato al Difensore civico di

non aver provveduto ad approvare il rendiconto suddetto in quanto non si sarebbero verificate né attività contabili né tanto meno movimenti finanziari, stante la disposizione transitoria dell'art. 18, comma 6 della L.R. n. 2/97, che pone a carico del corrispondente Consorzio acquedottistico le spese di funzionamento dell'Ente d'Ambito.

La tesi non è apparsa tuttavia condivisibile da questo Ufficio, per il fatto che non era ipotizzabile che la gestione finanziaria si fosse potuta svolgere al di fuori dell'indicazioni contenute nel correlato bilancio di previsione (regolarmente approvato dall'Ente e articolato in precise voci di entrata e di spesa).

D'altronde, accedendo alla ricostruzione fornita dall'Ente, sarebbe stato poi difficile ricondurre alcuni oneri sostenuti per incarichi esterni, che certamente non erano riconducibili alla categoria delle spese di funzionamento poste dalla legge a carico del Consorzio acquedottistico.

Né poteva ignorarsi il fatto che l'Ente d'Ambito è pur sempre un soggetto legittimato ad avere proprie fonti di entrata e ad essere chiamato a far fronte a spese diverse da quelle di mero

funzionamento.

Queste considerazioni sono state sostanzialmente condivise dagli organi interessati, che hanno poi provveduto ad elaborare e a sottoporre il conto consuntivo all'approvazione dell'Assemblea consortile.

**11.11.4. Dipendente comunale chiede il Commissario
ad acta per correggere il CUD**

Un dipendente comunale si è rivolto al Difensore civico per chiedergli la nomina di un Commissario ad acta che si sostituisse alla sua Amministrazione che non intendeva correggere il CUD (da utilizzare per la dichiarazione dei redditi), nel quale sarebbe stata inclusa una somma mai riscossa, perché rifiutata.

Lo scrivente ha peraltro ritenuto che non sussistessero i presupposti di fatto e di diritto per attivare il controllo sostitutivo, dal momento che il Comune non aveva omissso o ritardato l'assunzione di un atto, ma aveva semplicemente assunto un atto (presumibilmente) errato.

Di qui la decisione dello scrivente di svolgere una forte sollecitazione nei confronti del Responsabile del Servizio personale

del Comune il quale, pur riconoscendo l'inesattezza dei dati riportati, aveva assunto un comportamento chiaramente dilatorio e polemico nei riguardi del dipendente.

Sull'argomento è stata richiamata l'attenzione del competente Collegio dei revisori dei conti, che ha ritenuto non corretto l'iter contabile seguito dal competente Servizio ed ha suggerito le modalità per regolarizzare la situazione amministrativo - contabile e fiscale.

Dopo varie insistenze, anche presso il Sindaco (perché intervenisse a dirimere l'assurda controversia e seguisse le indicazioni del Collegio dei revisori dei conti), l'Amministrazione provvedeva a riformulare il CUD, ponendo fine ad una polemica assai poco edificante e suscettibile di trascinarsi in sede giudiziaria.

11.11.5. Consorzio per la gestione dei rifiuti paralizzato dalla nascita

E' nato sotto un cattivo segno - forse non è mai nato! - un consorzio intercomunale, costituito obbligatoriamente (circa 25 anni fa) per la gestione dei servizi ambientali.

Per alcuni anni, la struttura consortile (del tutto inattiva) è stata retta da un Commissario, poi dimessosi e mai sostituito.

Della sua difficile e confusa situazione organizzativa e istituzionale lo scrivente si è ripetutamente interessato, sia ai fini dell'esercizio del controllo sostitutivo (per la mancata approvazione dei conti consuntivi di vari esercizi finanziari), sia perché analogo intervento gli è stato espressamente richiesto dai creditori dell'Ente (in relazione allo svolgimento di funzioni di Segreteria del Consorzio e di commissario ad acta per l'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi di esercizi pregressi).

Nodo centrale della questione - al di là del problema della paralisi amministrativa creata dalla cronica mancanza degli organi - è stata però la singolare posizione istituzionale dell'organismo consortile, posto che non si è ancora riusciti a comprendere quanti e quali Comuni siano entrati a farvi parte (approvando lo statuto e sottoscrivendo la relativa convenzione, ai sensi delle norme statali e regionali allora vigenti) ed a quali soggetti vadano conseguentemente imputati, pro-quota, gli oneri consortili.

A ciò si aggiunga la mancata revisione del Consorzio, alla quale si sarebbe dovuto provvedere da tanto tempo, in conformità delle norme dettate dalla L.R. n. 26/93.

Di qui una serie di sollecitazioni all'Assessorato regionale all'Ecologia (per gli interventi di competenza) e, successivamente, la richiesta al Prefetto affinché - avvalendosi dei poteri sostitutivi previsti dal combinato disposto dell'art. 1 del D.L. n. 13/2002 e dell'art. 141 del D.Lgs. 267/2000 - diffidasse il Consorzio a provvedere alla sua revisione e, in mancanza, desse luogo al procedimento di scioglimento dell'organismo consortile.

11.12. TRASPORTI

Non sono state molte le questioni trattate nell'ambito di tale materia. Tra queste, l'esposto di alcuni cittadini che lamentavano il fatto che sarebbe stata applicata in modo non esatto la tariffa per i servizi di trasporto pubblico locale in quanto l'ARPA calcolava l'importo, non in base alla distanza effettiva della fermata utilizzata, ma tenendo a riferimento la distanza di fermate successive.

La Direzione dell'ARPA ha chiarito che, essendo gli

stazionamenti tariffari posizionati in corrispondenza delle principali fermate della linea, capitava che (per la determinazione della tariffa) per alcuni insediamenti abitativi venisse considerato il frazionamento successivo, in quanto quello precedente non era stato ufficialmente autorizzato.

In più occasioni il Difensore civico ha favorito opportuni sopralluoghi congiunti con i tecnici dell'ARPA e dell'Assessorato regionale ai trasporti e con le Amministrazioni comunali, per ricalcolare la distanza effettiva o per suggerire al Comune interessato di chiedere ufficialmente l'autorizzazione per l'attivazione di nuove fermate, in corrispondenza con le necessità degli utenti.

In un Comune del Teramano, il sopralluogo ha consentito una consistente riduzione del biglietto, essendosi accertato che per gli utenti di alcune frazioni il chilometraggio da prendere a riferimento era di 10, e non di 20 Km.

Altre richieste hanno riguardato lamentele su disservizi dovuti alla carenza di informazione sul cambiamento di orario di partenza di alcune corse molto frequentate.

L'Ufficio è intervenuto richiamando l'attenzione della

competente Direzione regionale dei Trasporti Pubblici della Giunta regionale, perché intervenisse a garantire una preventiva e corretta azione di informazione (anche ad evitare gravi pregiudizi agli utenti).

**11.12.1. Tessere di libera circolazione a favore di
alcune categorie di cittadini**

La L.R. n. 40/91 - recante la disciplina tariffaria per il trasporto pubblico locale - riconosce a particolari categorie di cittadini (tra i quali gli invalidi civili) il diritto di fruire della libera circolazione sui servizi di linea di concessione regionale.

Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore della L.R. n. 192/98 - che ha ridisciplinato i criteri per la definizione dei bacini di traffico e la rete dei servizi minimi - nel 1991 la Giunta regionale, nell'individuare la rete dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda dei cittadini, ha escluso dalla contribuzione regionale i servizi "Intercity" che corrispondano a determinate condizioni (collegamento veloce su via autostradale diretta, raccolta di molti

passaggeri di origine, ecc).

Tale innovazione ha avuto però come conseguenza il venir meno delle agevolazioni a favore dei detentori di tessere di libera circolazione su tutta la rete regionale dei servizi di Intercity, provocando disagi e malcontento (soprattutto tra i titolari di reddito minimo, costretti a viaggiare per curarsi nella Capitale).

L'Assessorato regionale competente ha peraltro assicurato che era in corso di approvazione una proposta di legge per ridefinire il sistema tariffario della rete ferroviaria abruzzese, nell'ambito della quale sarebbe stato possibile inserire l'utilizzo di tessere di libera circolazione a favore delle categorie più bisognose.

11.13. URBANISTICA E PARCHI

I casi affrontati hanno richiesto un notevole lavoro di approfondimento, avendo per lo più a riferimento la segnalazione di opere abusive o la presunta difformità di concessioni edilizie rispetto agli strumenti urbanistici generali o ai piani attuativi.

In più occasioni destinatari dell'intervento, oltre agli uffici

tecnici comunali, sono stati anche quelli provinciali, ai quali la L.R. n. 114/2000 ha demandato il potere di annullamento straordinario delle concessioni edilizie illegittime.

Le questioni più ricorrenti sono state quelle relative ad abusi edilizi, mancato o ritardato rilascio di concessioni in sanatoria, alla presenza di usi civici su aree edificate o edificande, alla formazione di comparti edilizi.

Queste alcune delle tematiche di più ampio interesse.

11.13.1. Contestata la realizzazione di un centro cinofilo per ricovero cani randagi

La realizzazione di un centro cinofilo per il ricovero dei cani randagi è stato il motivo che ha portato ad un lungo contenzioso con l'Ufficio tecnico di un Comune (che ha rilasciato le autorizzazioni edilizie) e con i competenti Uffici della Provincia, della Regione, del Corpo Forestale dello Stato, dell'ARTA e della ASL che, a vario titolo, avevano effettuato accertamenti ed espresso diversi pareri.

Sulla complessa vicenda, il Difensore civico ha ritenuto di dover coinvolgere i Dirigenti dei Settori urbanistici, sia della

Regione che della Provincia, entrambi i quali hanno confermato l'incompatibilità dell'insediamento con la destinazione urbanistica della zona; dopo di che ha invitato il responsabile dell'Ufficio tecnico comunale ad assumere un atto di autotutela e la stessa Provincia ad intervenire, in caso di inerzia del Comune, attivando i poteri sostitutivi di cui alla L.R. n. 114/2000.

11.13.2. Una Riserva naturale che dura ad estinguersi

Si è resa necessaria un'altra pressante sollecitazione all'Ufficio regionale competente perchè si desse attuazione ad una legge regionale (n. 17 del 1999) la quale aveva previsto che le Riserve regionali naturali, incluse nei territori di Parchi, venissero accorpate a questi ultimi e aveva disposto altresì l'abrogazione di tutte le leggi istitutive delle predette Riserve.

Pur essendo venuta meno la base normativa per mantenerle in vita, l'Assessorato regionale aveva (in un primo tempo) ritenuto che le stesse Riserve potessero ancora operare "in regime di prorogatio", al fine di continuare la gestione fino alla conclusione dei rapporti avviati ed in attesa della sottoscrizione dell'apposito Protocollo di intesa tra la Regione e gli Enti Parco

(cui spettava disciplinare la fase di passaggio dei beni e del personale).

Tesi questa assai poco convincente, visto che nessuna norma prevede la “prorogatio” di strutture soppresse per legge e considerato che i rapporti, attivi e passivi, facenti capo alla Riserva transitavano automaticamente nella sfera di competenza dell'Ente parco.

La questione sembra ora avviata a concludersi con la nomina di un commissario liquidatore, che renda operativa la fase di accorpamento della soppressa struttura.

11.13.3. Un maneggio ad uso asilo ricreativo fortemente contestato

E' stato il reclamo di un cittadino, che contestava la conformità di un casale rurale (ristrutturato per ospitare attività di ricreazione, asilo e gestione di un maneggio) con la destinazione d'uso prevista dal P.R.G. ad aprire un caso estremamente complesso, che ha visto coinvolti vari uffici della Regione, del Comune e della ASL (oltre all'Autorità giudiziaria).

La Regione, in particolare, veniva chiamata in causa per

aver disposto la concessione di un contributo per l'imprenditorialità giovanile, che doveva ritenersi viziata qualora fosse stata accertata la difformità urbanistica della struttura.

In effetti, dai sopralluoghi effettuati dall'Ufficio tecnico del Comune, è stato riscontrato che l'utilizzazione dell'edificio risultava difforme dall'originaria concessione edilizia; si dà indurre il predetto Ufficio a ordinare il ripristino, secondo le previsioni progettuali autorizzate.

Anomalie procedurali sono state altresì riscontrate in sede di istruttoria della richiesta di concessione dei contributi regionali, per la cui revoca si è peraltro in attesa di conoscere l'esito di un ricorso straordinario al Capo dello Stato, proposto dalla ditta interessata avverso il provvedimento sanzionatorio del Comune.

**11.13.4. Danni per il terremoto del 1984 - manca
l'informazione e i contributi vanno ai soliti
"fortunati "**

E' questa la sintesi di un intervento del Difensore civico nei confronti di un'Amministrazione comunale che non aveva reso

edotti, con adeguate forme di pubblicità, i cittadini interessati alle nuove disposizioni dettate dal Dipartimento della Protezione civile per ciò che concerne l'ordine di priorità delle domande di contributo per i danni provocati dal sisma del maggio 1984 nelle zone dell'Alto Sangro e della Valle Peligna.

Il fatto è che, con Ordinanza n. 2695 del 13/10/1997, il predetto Dipartimento aveva dato disposizioni ai Comuni colpiti dal sisma di ripartire le risorse finanziarie assegnate dallo Stato non più in base alla data di presentazione della domanda, bensì tenendo conto degli interventi di carattere strutturale che fossero ritenuti più urgenti e necessari per la messa in sicurezza dell'edificio (art. 1).

Il successivo art. 2 ha poi precisato che gli interventi già inclusi nella priorità B - che riguardassero edifici "puntellati e/o parzialmente demoliti" ovvero "gravemente danneggiati"- ricadenti nei Comuni la cui intensità macrosismica era stata pari al 7° grado in scala M.C.S. fossero equiparati a quelli di cui alla priorità "A" (una volta completati gli interventi relativi a quest'ultima categoria).

A tal fine, i Comuni interessati avrebbero dovuto

individuare gli interventi ritenuti prioritari “sulla base dell'accertamento effettuato dall'Ufficio tecnico comunale, confermato dall'Ufficio regionale del Genio civile”.

Le disposizioni ora chiamate sono state poi estese (con Ordinanza n. 3028 del 18.12.99) anche ai territori dei Comuni in cui l'intensità macrosismica era stata del 6° grado (è il caso dei Comuni della Valle Peligna) o del 5° grado.

Sicché, dalla data di operatività della seconda Ordinanza, anche questi ultimi Comuni avrebbero dovuto informare gli aspiranti al buono contributo - attraverso adeguati mezzi di conoscenza (comunicazione a tutti soggetti inclusi nella priorità B, manifesti o annunci sui mezzi di informazione ecc.) - circa la possibilità di richiedere all'Ufficio tecnico comunale competente un sopralluogo per verificare la presenza di edifici puntellati e/o parzialmente demoliti o costituenti pericolo per la pubblica e la privata incolumità.

Ciò che hanno fatto alcune Amministrazioni comunali - nel rispetto delle norme sulla trasparenza, di cui all'art. 12 della legge n. 241/90 - ponendo così nelle condizioni di invocare i nuovi criteri di priorità tutti coloro che avessero presentato una

richiesta di contributo per interventi classificati in priorità B.

In altre realtà comunali invece, solo i più fortunati - e certamente non attraverso canali ufficiali - sono venuti a conoscenza delle nuove direttive ministeriali (peraltro di dubbia legittimità, posto che esse mettono fuori gioco tutti i proprietari che si erano avvalsi delle facoltà di iniziare i lavori, in base all'art. 12 della precedente Ordinanza n. 905/87).

Sta di fatto che - attraverso un presumibile "passa parola" - alcuni proprietari hanno richiesto il sopralluogo all'Ufficio tecnico del Comune (che, assieme al genio civile, ha rilasciato l'attestato di pericolosità dell'edificio) e hanno tranquillamente scavalcato tutti gli altri in graduatoria (ivi compresi quelli che avevano già fatto i lavori da tempo e aspettavano fiduciosi lo scorrimento della graduatoria per avere il finanziamento).

Sulla vicenda il Difensore civico ha chiesto ai competenti Uffici comunali i chiarimenti del caso; non senza peraltro far rilevare che non può non destare qualche sospetto il fatto che i proprietari di fabbricati puntellati, parzialmente demoliti o costituenti danno grave alla pubblica e privata incolumità abbiano atteso oltre 16 anni, dal verificarsi del sisma, per

rimuovere la situazione di pericolosità.

11.13.5. Abusi edilizi - La Provincia interviene ma colpisce nel mucchio

E' una storia complessa, che ha preso il via dagli esposti di alcuni cittadini di un Comune che contestavano le concessioni edilizie rilasciate negli ultimi anni dal responsabile dell'Ufficio tecnico comunale il quale, dopo aver avviato la procedura sanzionatoria, non si decideva poi a concludere il procedimento.

Di fronte alla persistente inerzia, il Difensore civico ha interessato la Provincia, perchè intervenisse in virtù del potere di annullamento straordinario delle licenze illegittime ad essa attribuito dalla L.R. n. 114/2000.

Senonché, il dirigente del Servizio urbanistico provinciale, dopo varie pressioni sul Comune, nominava un Commissario ad acta con il compito di indagare non solo sui casi segnalati ma anche sulla legittimazione del tecnico comunale (assunto dall'esterno con un rapporto di consulenza) a rivestire quell'incarico e su una serie di presunte anomalie e carenze della strumentazione urbanistica di attuazione del P.R.G..

A conclusione della verifica però, anziché valutare caso per caso le singole fattispecie di irregolarità, l'Amministrazione provinciale assumeva una singolare determinazione con la quale disponeva l'annullamento di tutte le concessioni edilizie comunque rilasciate nel territorio comunale in attuazione del Piano regolatore, rimettendo tuttavia all'Ufficio tecnico comunale il compito di individuare i casi ricadenti nella declaratoria di illegittimità.

Un provvedimento sul quale lo scrivente ha subito espresso forti dubbi - se non altro sotto il profilo della correttezza procedimentale - posto che l'annullamento di ciascuna concessione edilizia doveva essere preceduto da un'adeguata istruttoria della singola pratica e sostenuto da una circostanziata motivazione.

Argomentazioni queste che non potevano non trovare conferma in sede di ricorso al TAR, che è immediatamente intervenuto per sospendere l'efficacia del discusso provvedimento.

**11.13.6. Chi rimborsa le spese dei rappresentanti
regionali in seno al Comitato Misto per le
servitù militari?**

E' il quesito che questo Ufficio si è trovato ad affrontare, a seguito dell'esposto di un cittadino che lamentava la mancata corresponsione di qualsiasi emolumento o rimborso spese di viaggio in qualità di rappresentante nominato dalla Regione in seno al Comitato misto paritetico per le servitù militari.

Da molti anni, l'Amministrazione regionale si rifiutava di rispondere alle richieste di rimborso sostenendo che l'onere dovesse far carico al bilancio dello Stato, trattandosi di organismo istituito con legge nazionale.

Tesi questa che è sembrata però poco convincente, posto che il Comitato si configura come un tipico strumento di cooperazione tra Stato e Regioni, per la trattazione di materia di comune interesse; pertanto ai rappresentanti regionali dovevano essere attribuiti - per analogia, oltre che per ragioni di equità - gli emolumenti previsti, in via generale, per i rappresentanti di commissioni o comitati costituiti presso l'Amministrazione

regionale, come disposto dalla L.R. n° 15/88.

Dopo tale intervento, il competente Ufficio dell'Assessorato all'Urbanistica ha avviato un riesame della questione, anche ad evitare che i lavori dell'organismo collegiale finissero per paralizzarsi, per mancanza di partecipazione della rappresentanza regionale (dalla quale non si poteva certo pretendere che si accollasse l'onere delle spese vive, sostenute per l'espletamento dell'incarico).

11.14. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

In questo settore l'intervento del Difensore civico è risultato efficace ed incisivo, grazie anche ai poteri che gli sono stati attribuiti dall'art. 15 della L. n. 340 del 2000.

Per la maggior parte delle richieste di riesame di provvedimenti di diniego o di ritardato accesso agli atti ritenuti illegittimi, la solidità delle argomentazioni del nostro Ufficio – supportate da ampi riferimenti giurisdizionali – ha fatto sì che l'Amministrazione interessata procedesse a riconsiderare le proprie decisioni, evitando in tal modo l'instaurarsi di lunghe e

costose controversie giudiziarie.

Due le situazioni più ricorrenti, in cui il Difensore civico ha ritenuto non fondate le richieste di accesso agli atti:

a) quando il richiedente non poteva vantare un interesse giuridicamente rilevante ad accedere a quei documenti;

b) quando la visione o il rilascio di copie aveva ad oggetto atti o documenti non ostensibili, perché riservati.

Per la prima fattispecie, si è tenuto conto di un indirizzo giurisprudenziale secondo il quale la titolarità di una posizione giuridicamente rilevante deve intendersi nel senso di una posizione giuridica collegabile non esclusivamente ad un diritto soggettivo o ad un interesse legittimo, bensì anche a posizioni giuridiche soggettive anche meramente potenziali (a condizione però che il diritto di accesso non si trasformi in azione popolare, ovvero poggi su un generico e indistinto interesse che ciascun cittadino può avere al buon andamento della Pubblica Amministrazione).

Per la seconda ipotesi, invece, sono venuti spesso in evidenza i complessi e labili confini tra il diritto di accesso e il diritto alla privacy e, segnatamente, alla riservatezza dei dati

sensibili.

Tra i vari casi:

- la richiesta di un cittadino di avere copia della documentazione relativa ad una selezione pubblica per la copertura di un posto di operaio polifunzionale, alla quale lo stesso aveva partecipato al fine di intraprendere una causa di lavoro.

L'Ufficio è intervenuto ricordando all'Amministrazione interessata che i partecipanti ad una procedura concorsuale, o paraconcorsuale, hanno diritto di accedere a tutti gli atti del procedimento (compresi gli elaborati delle prove di esame degli altri candidati e dei verbali della Commissione), in quanto siano necessari o utili per la tutela della propria posizione.

D'altra parte, gli elaborati delle prove di esame - così come i verbali della Commissione esaminatrice - sono pacificamente riconducibili alla nozione di "documenti amministrativi", di cui all'art. 22 comma 2 della L. n. 241/90, anche se la richiesta di accesso non può essere generalizzata, ma va circoscritta ad un numero limitato di elaborati, individuati in base a criteri di ragionevolezza.

- L'istanza di un cittadino per ottenere dal proprio Comune di

residenza il rilascio di copia fotostatica dei ruoli TARSU emessi nei suoi confronti.

Il comportamento dell'Amministrazione comunale, nel caso di specie, non è apparso censurabile, posto che la richiesta si presentava del tutto generica; ed in tal senso si è suggerito al contribuente di riformulare l'istanza con più specifici riferimenti.

- L'esposto di una società contro una ASL che si era rifiutata di dare informazioni circa l'esito di una gara per l'affidamento del servizio di disinfestazione e derattizzazione del territorio, in quanto la stessa società non aveva aderito all'invito di partecipare alla gara (non avendo inviato il previsto preventivo).

Il Difensore civico, pur condividendo le ragioni del rigetto, ha tuttavia ritenuto opportuno approfondire la questione e acquisire il carteggio relativo alla procedura concorsuale.

11.14.1. Al Sindaco non spetta rispondere alle richieste

Alcuni consiglieri comunali si sono lamentati che il

Sindaco, anziché rispondere ad una loro richiesta di conoscere per iscritto l'entità di alcune spese sostenute dal Comune (per indennità agli amministratori e per retribuzioni ad alcuni dipendenti), si era limitato a comunicare che i dati richiesti potevano essere visionati presso il Responsabile del Servizio finanziario, detentore degli stessi.

Il Difensore civico ha fatto rilevare che - in mancanza di una normativa particolare sul diritto di accesso dei consiglieri comunali, in attuazione dell'art. 43 del D.Lgs 267/2000 - non appariva censurabile il comportamento dell'Amministrazione, la quale fornisca le notizie mediante messa a disposizione (in visione o estrazione di copie) dei documenti dai quali le notizie stesse siano desumibili, previe intese con il funzionario responsabile del competente servizio comunale.

Era quest'ultimo infatti che, nel caso di specie, era tenuto a fornire le informazioni e le notizie richieste, mentre il sindaco risponde soltanto delle interrogazioni e di ogni altra istanza di sindacato ispettivo, presentate dai consiglieri.

**11.14.2. Il candidato al nucleo di valutazione ha
diritto di accedere agli atti della selezione**

Il caso è stato sollevato da un candidato - escluso dal novero dei nominativi prescelti dal Consiglio d'amministrazione di un Ente strumentale della Regione per la composizione del Nucleo di Valutazione - che intendeva acquisire i "curricula" dei nominativi prescelti, ponendo in discussione i criteri di comparazione delle relative professionalità.

Il Difensore civico ha escluso di poter entrare nel merito delle valutazioni dei singoli curricula, semprechè le stesse non si ponessero in evidente contrasto con i requisiti prefissati nell'avviso pubblico; ma ha anche ribadito che, in materia concorsuale e selettiva, è ampiamente consolidato il principio giurisprudenziale che riconosce l'esercizio del diritto di accesso (sia nella forma dalla visione che in quello del rilascio di copia) agli altri candidati ammessi alla selezione.

Tali argomentazioni hanno comunque convinto l'Ente a fornire la documentazione richiesta.

11.14.3. Verbale di sopralluogo della Forestale.**L'accesso non può essere negato**

E' la problematica sollevata da un imprenditore agricolo che si è rivolto al Difensore civico affinché intervenisse nei confronti dell'Amministrazione Forestale dello Stato a seguito del mancato rilascio della documentazione in suo possesso, occorrente per la proposizione di un ricorso avverso la decisione della Commissione tributaria provinciale (che a tale documentazione aveva fatto espresso richiamo).

Secondo l'Amministrazione, l'interessato avrebbe dovuto richiedere il tutto all'Ufficio delle Entrate (che aveva ordinato al Corpo Forestale di effettuare il sopralluogo) e che quindi era ritenuto il titolare del procedimento amministrativo; in ogni caso, sarebbe stato necessario che quest'ultimo Ufficio autorizzasse espressamente il rilascio dei documenti.

Il Difensore civico ha però rammentato che la normativa sul procedimento amministrativo consente il diritto di accesso ai documenti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o comunque utilizzati ai fini dell'attività

amministrativa; sicchè appariva priva di consistenza la motivazione posta a base del diniego.

Tali argomentazioni hanno quindi convinto l'Amministrazione ad accogliere la richiesta di accesso.

11.14.4. Il diritto alla cartella clinica del defunto fa ancora discutere

E' stato ritenuto illegittimo il diniego opposto dal Dirigente dell'URP di una ASL nei confronti di un'istanza intesa ad ottenere copia della cartella clinica di un signore defunto (che aveva lasciato come unico erede testamentario il proprio fratello), da parte di alcune nipoti, che avevano l'esigenza di tutelare la loro posizione di eredi legittimi (previa attivazione dell'azione giudiziaria volta a dimostrare l'eventuale incapacità del "de cuius" a disporre in via testamentaria).

Il rifiuto all'accesso espresso dal Dirigente dell'URP poggiava sostanzialmente sul fatto che la legge n. 675/96 vieta la diffusione dei dati idonei a rilevare lo stato di salute, e sulla circostanza che - essendo l'interesse delle ricorrenti di natura economica-patrimoniale - le medesime non rientravano nella

fattispecie prevista dall'art. 16 della L. 135/96.

Tali motivazioni non sono però parse convincenti al Difensore civico, alla luce di un indirizzo giurisprudenziale consolidato secondo il quale l'evoluzione normativa sul trattamento dei dati sensibili va intesa piuttosto nel senso che l'Amministrazione debba in ogni caso procedere ad una ponderazione degli interessi in gioco: quello della riservatezza e quello del pieno esercizio di un diritto di difesa in sede giudiziaria, anche se questa abbia ad oggetto posizioni di tipo patrimoniale.

Nel caso in questione non poteva certamente porsi in discussione l'interesse delle ricorrenti ad avere accesso ai documenti per far valere in giudizio la propria posizione di eredi legittimi.

Semmai l'URP avrebbe potuto limitare l'accesso al solo erede testamentario (o comunque richiedere il previo consenso del medesimo).

In sede di riesame del provvedimento di diniego, il Dirigente dell'URP ha accolto la richiesta delle ricorrenti, limitandola alla visione della cartella clinica

11.14.5. Illegittimo il diniego di accesso all'esposto

La proprietaria di un fabbricato ha chiesto il riesame della determinazione del Dirigente URP di una ASL che aveva negato il rilascio di copia di un esposto che aveva dato luogo ad un accertamento ispettivo (per verificare la presunta presenza di amianto sulla copertura dell'immobile).

Il rifiuto poggiava sul fatto che – a parere dell'URP – l'istante non avrebbe avuto necessità alcuna di conoscere il contenuto dell'atto, in quanto questo non aveva avuto efficacia probatoria, ma solo il fine di sollecitare le verifiche del caso.

Tale motivazione è tuttavia sembrata non condivisibile, avendo più volte la giurisprudenza ribadito che il diritto di accesso agli atti prevale ogni qualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente.

D'altronde nessuna norma annovera gli esposti tra i documenti riservati, come ricorda anche la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V n. 923/98, secondo la quale chi subisca un procedimento di controllo o ispettivo ha interesse qualificato a conoscere tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio

del potere di vigilanza, a cominciare dagli atti di iniziativa (domande e richieste da cui scaturisca un obbligo a provvedere) e di preiniziativa (esposti e denunce che attivano i procedimenti officiosi nell'amministrazione).

D'altra parte, nella sua decisione, lo stesso URP dava atto che "il procedimento seguito all'esposto era sfociato in una risposta diretta all'esponente" e che anche l'Ufficio Igiene e Sanità pubblica della ASL avrebbe comunicato alla ricorrente di dover effettuare un sopralluogo nell'immobile di proprietà dell'interessata, "a seguito di esposto"; sicché l'iniziativa dell'esponente sembrava aver avuto un effetto non irrilevante di impulso e di sollecitazione ai fini dell'attivazione della fase di accertamento della situazione igienico sanitaria, per la cui definizione l'UISP si era avvalso della certificazione rilasciata dal consulente di fiducia della ricorrente.

Per le suesposte ragioni il Difensore civico ha chiesto il riesame del provvedimento di diniego, cui l'URP si è puntualmente adeguato dando la propria disponibilità a fornire copia dell'esposto.

**11.14.6. Legittimo il diniego riguardante i dati della
propria madre naturale**

L'Ufficio ha ritenuto legittimo il diniego opposto dal dirigente Responsabile dell'URP di una ASL nei confronti dell'istanza di un cittadino intesa ad ottenere copia della cartella clinica – completa dell'assistenza al parto – della propria madre naturale (che però aveva espresso la volontà di non essere nominata).

Il caso in esame merita sicuramente un approfondimento poiché esso è paradigmatico di situazioni che si ripetono di frequente nell'ambito della delicata materia della filiazione.

Il rifiuto dell'accesso (espresso dal dirigente dell'URP) fondava sostanzialmente sul fatto che, in base alle norme in materia, il diritto alla conservazione dell'anonimato della madre è da considerarsi collegato ad un "interesse riconosciuto e protetto dall'attuale ordinamento", ritenuto prevalente su quello del figlio a conoscere le generalità dei genitori naturali.

Oltre a ragioni di sostanza, il Difensore civico prendeva atto che l'interessata, nel confutare le argomentazioni del

Dirigente dell'URP (e solo in quel momento), aveva prodotto certificazione medica in base alla quale risultava "utile" - essendo affetta da patologie che presentavano un quadro di familiarità - conoscere l'eventuale presenza delle suddette patologie nei suoi genitori naturali.

Detta certificazione medica non poteva tuttavia essere presa in considerazione dall'URP, poiché formulata successivamente alla data del provvedimento di diniego di accesso.

Dopo un approfondito esame della questione - anche alla luce di un recente chiarimento del Garante preposto alla riservatezza dei dati - il Difensore civico ha ritenuto di dover condividere sostanzialmente le ragioni addotte a sostegno del diniego, valutandolo pertanto in linea con quanto stabilito dal D.P.R. n. 396/2000 e da una recente giurisprudenza.

Con l'occasione, è stato fatto presente all'interessata che, in tema di adozione e di affidamento dei minori, è da poco intervenuta (attraverso una riformulazione dell'art. 28 della Legge n. 184/43) una disciplina più puntuale, in base alla quale vengono individuati tassativamente i casi in cui è possibile per

l'adottato accedere alle informazioni riguardanti la sua origine e l'identità dei genitori biologici ed ha attribuito al Tribunale per i Minorenni del luogo di residenza la competenza ad autorizzare l'accesso alle medesime informazioni.

E' stato infine ricordato che l'accesso alle informazioni non è consentito se l'adottato non sia riconosciuto alla nascita dalla madre naturale e qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato.

11.15. VARIE

Numerose ed eterogenee le questioni trattate, da collocare in questo settore residuale.

Tra le più ricorrenti sicuramente quelle relative alla dialettica tra i vari gruppi politici, all'interno degli organi degli enti locali.

Tante perciò le richieste di intervento in merito alla mancata risposta ad interrogazioni consiliari sulle problematiche più varie. Oggetto di discussione è stata anche la questione sollevata da alcuni Gruppi consiliari che si lamentavano del fatto che, nell'ordine del giorno del Consiglio, non figurava la

comunicazione del numero e della composizione nominativa della Giunta comunale. Il Difensore civico ha fatto presente che, ancorché la nomina fosse di competenza del Sindaco, la struttura dell'esecutivo non poteva essere sottratta alla pubblica informazione.

V'è da dire che, nonostante non sia compito del Difensore civico fornire pareri e consulenza legale, non si è mancato tuttavia di dare, ove possibile, un contributo collaborativo alla soluzione dei problemi sollevati, soprattutto laddove il confronto di opinioni attenesse a profili di un certo spessore e interesse giuridico e istituzionale.

11.15.1. Un atto di indirizzo per conferire surrettiziamente un incarico

Alcuni Consiglieri comunali di minoranza hanno prospettato vizi di legittimità in un atto con cui la Giunta comunale aveva deliberato l'ampliamento e la sistemazione del cimitero, nonché l'affidamento dell'incarico a tecnici esterni.

Secondo i Consiglieri, il provvedimento non poteva essere considerato un atto di indirizzo (di competenza dell'organo di

direzione politica) ma piuttosto una scelta puntuale, in palese violazione della L. n. 109/94, che assegna la competenza al responsabile del procedimento; inoltre l'atto sarebbe stato privo della dichiarazione del responsabile dell'Ufficio tecnico, circa l'impossibilità di provvedere alla diretta redazione del progetto.

Il Difensore civico è intervenuto condividendo sostanzialmente i dubbi di legittimità su entrambi i profili in discussione e richiamando il chiaro disposto sia dell'art. 17 della legge n. 109/94 sia dell'art. 197 del D. Lgs. n. 267/2000.

Pure avendo l'Amministrazione precisato che la deliberazione non aveva valore vincolante per il Responsabile del predetto Ufficio, lo scrivente ha rappresentato la necessità di rimuovere, in via di autotutela, la discussa deliberazione giuntale, posto che il senso letterale e logico della stessa era chiaramente quello di disporre l'affidamento dell'incarico.

11.15.2. Ma chi fa i regolamenti regionali?

E' l'interrogativo che ha posto il Difensore civico agli organi regionali, a seguito della riformulazione dell'art. 121 della Costituzione (ad opera della legge costituzionale n. 1/1999) e, più

in generale, del nuovo assetto istituzionale delle competenze tra Stato e regioni e tra organi regionali, introdotto dalla successiva L.C. n. 3/2001.

Sulla discussa questione lo scrivente era intervenuto in più occasioni per esprimere forti dubbi su una lettura della riforma del '99 che desse come implicitamente avvenuto il passaggio alla Giunta regionale del potere di normazione secondaria, apparendo più verosimile la tesi che il legislatore si fosse invece limitato a rimuovere dall'ordinamento il previgente limite costituzionale (che imponeva alle regioni di cumulare nel Consiglio sia la potestà legislativa che quella regolamentare); anche se questa tesi appariva allora in netta controtendenza, sia rispetto alla dottrina prevalente che alle posizioni espresse nelle sedi istituzionali (riunione del Dipartimento affari regionali con i Commissari di Governo e intesa della Conferenza Stato/Regioni del 16.03.2002).

Tuttavia, segnali nella direzione espressa da questo Ufficio erano successivamente giunti anche dall'Ordinanza della Corte Costituzionale n. 87 del 21-30 marzo 2001, ispirata ad una più lineare interpretazione dei rapporti tra fonti statali e fonti

regionali e a maggiore garanzia dell'autonomia statutaria delle regioni ordinarie.

A far ulteriore chiarezza sulla questione è poi intervenuta la III Sezione del TAR Lombardia (sent. n. 868 del 28/02/2002), la quale ha ritenuto che – in presenza di norme di rango statutario o legislativo che assegnino al Consiglio regionale la funzione regolamentare (o quella relativa ad atti amministrativi generali) – tale competenza non possa essere considerata automaticamente trasferita all'organo esecutivo, per effetto della modifica del medesimo art. 121. Nel senso cioè che la novella costituzionale si è limitata a rimuovere la riserva di potestà regolamentare che la precedente formulazione dell'articolo sopra menzionato aveva allocato in capo al Consiglio regionale.

Al di là del suo ambito di efficacia, la sentenza del TAR meritava attenzione e avrebbe comunque dovuto spingere alla ricerca di presidi normativi atti a prevenire il rischio che la stessa facesse da battistrada per i giudici che fossero chiamati a interessarsi di eventuali contenziosi all'interno della nostra Regione (tanto più che, sotto tale profilo, l'assetto statutario della regione Lombardia è del tutto analogo a quello abruzzese).

In questo quadro – ed in attesa che il tema delle fonti e delle competenze degli organi istituzionali della Regione trovi nel nuovo Statuto la sua naturale sede di disciplina – il Difensore civico ha ritenuto conveniente suggerire ai Presidenti del Consiglio e della Giunta l'opportunità che, ove possibile, il riconoscimento alla Giunta regionale della disciplina di rango secondario promani comunque, in modo esplicito, dalla legge regionale di settore; in modo da conferire ai regolamenti (oltre che agli atti di programmazione e generali, ricadenti nella previsione dell'art. 31 dello Statuto attuale) quella copertura legislativa di cui essi abbisognavano, in ossequio al generale principio di legalità.

11.15.3. Nomina dei consiglieri nelle Comunità

Montane – Il “voto separato” è superato?

Una problematica di viva attualità che l'Ufficio ha dovuto affrontare in più occasioni è stata quella riguardante l'elezione dei rappresentanti dei Comuni in seno alle Comunità Montane, alla luce delle innovazioni introdotte, dapprima con la legge n. 265/99 (art.7) e, successivamente, dal D.Lgs. 267/2000 (art.27), nonché degli orientamenti giurisprudenziale più recenti.

Una questione al centro di molte polemiche è stata posta da due Consiglieri di minoranza di un Comune nel quale si era provveduto a sostituire il rappresentante della stessa minoranza facendo partecipare alla votazione l'intero Consiglio comunale, anziché procedere col voto separato (secondo le norme dettate dalla L.R. n. 101/96).

Lo scrivente ha ritenuto corretto ricordare gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulla controversa materia, richiamando in particolare una recentissima sentenza del Consiglio di Stato (Sez. VI n. 2586/2002), secondo la quale il sistema di “votazione separata” – introdotto in alcuni ordinamenti regionali - deve ritenersi superato dalla successiva disciplina della materia dettata dall'art. 27 del D.Lgs. n. 267/2000, in base alla quale l'elezione deve avvenire con voto limitato, garantendo la rappresentanza della minoranza.

In questa direzione è stato anche sottolineato che il sistema del voto separato verrebbe a spezzare il concetto di unitarietà del Consiglio comunale, che è alla base del voto limitato voluto dal legislatore nazionale; sicché le operazioni di voto dovrebbero essere effettuate in un unico contesto temporale da

parte di tutti i componenti, presenti e votanti, del Consiglio comunale (in questo senso anche TAR Marche n. 746/2000, TAR Campania Sez. I n. 3046/2001, TAR Abruzzo n. 444/2001, TAR Calabria n. 782/2001).

Quanto al profilo dell'individuazione degli strumenti atti a garantire che l'eletto impersoni effettivamente la volontà del gruppo rappresentato, il Difensore civico ha dato atto che, in passato, si era affermato il principio che gli schieramenti di maggioranza e minoranza avessero il diritto di esprimere - in modo autonomo e senza reciproci inquinamenti - le rispettive rappresentanze (TAR Puglia Bari, Sez. II n. 3055/2001; Consiglio di Stato, Sez. V n. 354/2001); ma che tale indirizzo è stato poi ribaltato dalla citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2586/02, la quale ha riconosciuto la piena legittimità di reciproche interferenze, tra maggioranza e minoranza, nell'individuazione delle rappresentanze.

Secondo quest'ultima ricostruzione, il nuovo regime elettorale individuato dal predetto art. 27 del D.lgs. 267/2000 sarebbe infatti di per sé idoneo e completo per essere immediatamente applicabile e per far venir meno tutte le

contrastanti discipline regionali (quale quelle riguardanti la presenza di diritto dei Sindaci o le modalità di riunione, discussione e votazione connesse al voto separato).

Tra l'altro, nel caso di specie – stando al tenore del verbale della contestata deliberazione consiliare – non risultava neppure che i consiglieri di minoranza avessero espresso (nonostante l'invito formulato dal Presidente del Consiglio) una designazione unitaria.

Tale parere è stato fortemente contestato dagli interessati, i quali hanno pure ottenuto dal TAR Abruzzo una decisione di annullamento della delibera comunale (che, per la verità, è apparsa tutt'altro che convincente e non priva di qualche elemento di contraddittorietà con una precedente pronuncia dello stesso TAR).

Ma la soddisfazione dei ricorrenti è stata di breve durata visto che, dopo qualche mese, il Consiglio di Stato ha accolto la richiesta di sospensiva avanzata dal Comune.

**11.15.4. E' ammessa la revoca del Consigliere
comunale eletto nella Comunità Montana?**

Il caso è stato sollevato da un Consigliere comunale il quale ha contestato la legittimità della deliberazione con la quale il Consiglio comunale aveva deciso di revocargli l'incarico di rappresentante del gruppo di maggioranza del Comune in seno al Consiglio della Comunità Montana, in quanto si sarebbe discostato dall'orientamento politico del suo gruppo.

. Lo scrivente ha fatto presente che la questione della revocabilità del Consigliere eletto in seno ad organismi elettivi di secondo grado (come nel caso della Comunità Montana) è al centro di opinioni diverse, sia in sede dottrinale che giurisprudenziale.

E' peraltro emerso il comune orientamento ad escludere la possibilità di una revoca basata sul semplice venir meno del rapporto fiduciario; mentre a diversa conclusione si è pervenuti quando tra la maggioranza (o minoranza) e l'eletto sia venuto a cessare il rapporto di rappresentatività (così Cons. di Stato – Sez. V, 6 settembre 1999 n. 1017).

Tale ricostruzione è stata confermata, e meglio sviluppata, dalla stessa Sezione del Consiglio di Stato (n. 3072/02) che, riformando la decisione del TAR Abruzzo – L'Aquila, ha stabilito che nelle elezioni di secondo grado sia legittimo il ricorso, in via eccezionale, allo strumento della revoca per assicurare l'equilibrio tra rappresentanti della maggioranza e della minoranza, allorché l'interessato – pur non uscendo dallo schieramento che l'ha espresso – ponga tuttavia in essere “ condotte “ difformi, a seconda del suo operare come consigliere comunale o consigliere comunitario (nel caso di specie, il consigliere eletto dalla maggioranza comunale e collocato nel gruppo di minoranza della C.M. si era, tra l'altro, rifiutato di sottoscrivere una mozione di sfiducia costruttiva alla Giunta esecutiva della Comunità, votando a favore della maggioranza comunitaria).

Dalla disamina della documentazione acquisita e dalle motivazioni poste a fondamento della deliberazione che avevano portato alla revoca del consigliere, non sembravano tuttavia emergere elementi e comportamenti univoci che potessero configurare il venir meno del rapporto di rappresentatività (inteso come dichiarata dissociazione dal gruppo, ovvero come mancato

allineamento alle direttive fornite dal gruppo di maggioranza del Comune in ordine all'atteggiamento da assumere in seno al Consiglio della Comunità Montana).

E ciò per la considerazione – desumibile dalla sentenza n. 3072/02 – che, mentre nella veste di rappresentante nella Comunità Montana il consigliere deve essere sempre espressione della parte consiliare che lo ha eletto (e non può quindi avere in seno agli organi comunitari comportamenti difformi dagli indirizzi ricevuti dal suo schieramento politico) viceversa, quale consigliere eletto direttamente dal corpo elettorale deve poter svolgere il suo mandato in assoluta libertà ed autonomia.

In questa logica, la mera astensione dalla votazione del bilancio preventivo del Comune, unitamente al fatto che non vi era stata alcuna formalizzazione dell'uscita dallo schieramento di maggioranza che aveva vinto le elezioni, lasciava ampi margini di dubbio sulla legittimità della contestata revoca.

**11.15.5. Contrastata la concessione del documento
d'identità a cittadini argentini in possesso
anche di cittadinanza italiana**

Un nucleo familiare rimpatriato dall'Argentina - a seguito della nota crisi economica che ha investito il Paese - si è lamentato che, nonostante tutti i componenti risiedessero in Italia e fossero da diverso tempo in possesso della cittadinanza italiana, non riuscivano ad ottenere dal Comune la carta d'identità.

L'Ufficio anagrafico aveva infatti mostrato dubbi sul mantenimento della cittadinanza italiana, per il fatto che gli stessi avevano soggiornato in Argentina per oltre dieci anni ed erano in possesso del passaporto argentino.

Nel suo intervento, il Difensore civico ha rappresentato non solo il grave disagio che tale situazione stava producendo sotto il profilo umano ma, altresì, il fatto che gli stessi avevano prodotto una documentazione, rilasciata anche dal Consolato d'Italia in Argentina, comprovante la fondatezza di quanto sostenuto.

Tanto più che sulla questione si era favorevolmente espresso il competente Ufficio del Ministero dell'Interno.

Alla fine è prevalso il buon senso ed il Comune ha acconsentito al rilascio del documento.

11.15.6. Come identificare la maggioranza e la minoranza nel Consiglio comunale.

Il Sindaco di un Comune ha chiesto di conoscere l'avviso dell'Ufficio in merito al criterio di identificazione dei concetti di "maggioranza" e di "minoranza" all'interno delle forze politiche che compongono il Consiglio comunale.

Sul punto è stato ricordato che la questione dell'esatta delimitazione degli schieramenti di maggioranza e minoranza negli organi collegiali è passata attraverso un non facile processo interpretativo che ha visto confrontarsi due tesi:

- una di carattere "statico", che identifica la maggioranza con il partito o la coalizione di partiti che hanno vinto le elezioni, a prescindere da eventuali successivi mutamenti del quadro politico;
- l'altra, più attenta agli aspetti evolutivi della

conformazione politica dell'organo assembleare, che ricomprende nello schieramento di maggioranza tutte quelle componenti che abbiano assunto responsabilità, dirette o indirette, di governo.

La seconda tesi appare tuttavia accreditarsi di maggior pregio, sia in dottrina che in giurisprudenza, anche perché garantisce meglio l'effettività della rappresentanza politica degli schieramenti stessi in seno ad altri organi interni o esterni all'Ente.

Sicché il dato differenziante tra maggioranza e minoranza dovrebbe cogliersi nella partecipazione o meno di una forza politica a responsabilità di governo, sia che si concretizzi in una partecipazione diretta al momento gestionale sia che si limiti ad un sostegno esterno.

Per quest'ultima ipotesi, tuttavia, è ragionevole ritenere che l'inserimento nella maggioranza presupponga che il gruppo politico si presenti ufficialmente come componente della relativa coalizione e ne assuma, in modo non equivoco, le responsabilità d'ordine politico, attraverso il consenso al programma e all'esecutivo.

**11.15.7. Cittadinanza italiana ai rimpatriati
dall'Argentina - La burocrazia blocca il
riconoscimento**

E' finita sul tavolo del Difensore civico la travagliata vicenda di una famiglia argentina, la quale chiedeva da tempo all'Ufficio anagrafe del Comune la trascrizione della cittadinanza italiana, acquisita iure sanguinis (grazie all'origine italiana di un suo avo).

L'Ufficio comunale si rifiutava di effettuare la trascrizione nei propri registri in quanto il predetto avo non risultava tra gli italiani residenti all'estero.

Attraverso una serie di interventi è stato possibile far attestare dall'Autorità consolare che l'avo non aveva mai rinunciato alla cittadinanza italiana, eppertanto la famiglia poteva beneficiare del regime di favore previsto dalle norme sull'immigrazione.

Con tale documento il Comune, sia pure con 9 anni di ritardo, ha inserito tra i cittadini residenti la nuova famiglia italo-argentina.

**11.15.8. Incontro a L'Aquila tra il Difensore civico e
una delegazione della Commissione Giustizia
del Senato sul tema della tutela dei diritti
dei carcerati.**

L'Abruzzo è stata una delle poche regioni italiane scelte dalla Delegazione per condurre approfondimenti nell'ambito del dibattito politico sulla realtà carceraria, che avrebbe dovuto portare all'approvazione di una legge sulla tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, attraverso l'istituzione di un Difensore civico nazionale (che si sarebbe avvalso sul territorio dei difensori civici regionali).

Il tema, com'è noto, è tornato di attualità in questi ultimi mesi, grazie ad un convegno organizzato a livello parlamentare dove, sull'istituzione di questa nuova figura, si è registrata una convergenza pressoché unanime delle forze politiche.

Nell'incontro, svoltosi il 31 gennaio 2002 presso la sede aquilana del Difensore civico, lo scrivente ha ricordato che quello della tutela dei diritti delle persone detenute è un settore nel

quale l'unico garante delle condizioni di detenzione nelle carceri è il Magistrato di sorveglianza e dove le strutture abilitate a ricevere i reclami o a monitorare il disagio e la protesta sono generalmente interne all'apparato penitenziario o appartengono alle Amministrazioni della giustizia, degli interni o della difesa.

E' invece preclusa ogni possibilità di intervento dei difensori civili, in quanto la legge Bassanini n. 127/97 (art. 16) preclude loro di interferire con le predette Amministrazioni statali, le quali sono quelle più strettamente coinvolte con le misure di detenzione nelle carceri e negli altri luoghi di detenzione (caserme dei carabinieri, stazioni di polizia, camere di sicurezza).

Nondimeno, in alcune realtà regionali, i difensori civili si sono variamente occupati di promuovere progetti obiettivi di medicina penitenziaria, corsi di formazione professionale, volontariato giovanile all'interno delle strutture carcerarie o di assistere i detenuti nelle difficoltà di reinserimento nel mondo del lavoro e nella vita sociale.

Il nostro Paese resta comunque ancora molto distante da quel modello di tutela delle condizioni di detenzione cui si ispirano sia larga parte delle democrazie nord europee

(Danimarca, Finlandia, Norvegia, Olanda, Austria) sia Paesi dell'area mediterranea (Spagna, Portogallo).

In questi ordinamenti, alle strutture interne all'Amministrazione penitenziaria si affianca un organo esterno, caratterizzato per la sua indipendenza e terzietà (normalmente identificato nel difensore civico o in altro organo si avvale soprattutto della collaborazione dei vari Ombudsman), cui spetta un penetrante potere ispettivo all'interno delle realtà carcerarie e, talvolta, anche negli altri luoghi di restrizione della libertà personale, con il compito di garantire il rispetto degli standard minimi delle condizioni di detenzione.

Non si tratta ovviamente di aggiungere nuovi soggetti che vadano ad interferire con l'attività degli organi istituzionali e, segnamente, con quella del Magistrato di sorveglianza, oggi gravato da un cumulo di funzioni e costretto ad occuparsi sempre più delle misure alternative e sempre meno del controllo della ordinarietà della vita quotidiana dei detenuti e delle persone comunque private della libertà personale.

Si tratta piuttosto di affidare ad un soggetto che - per la particolare cultura giuridica e per la posizione di terzietà nel

rapporto, non sempre facile, tra la popolazione delle carceri ed il personale di polizia penitenziaria - assuma una funzione di prevenzione e stemperamento delle tensioni, promuovendo momenti di sereno confronto tra le parti e svolgendo quindi un ruolo fondamentale di mediazione (in realtà dove è quasi fisiologico che i rapporti umani e il confronto siano più fragili e difficoltosi).

Non va d'altronde dimenticato che ormai quasi la metà della popolazione detenuta è formata da tossicodipendenti ed extracomunitari, cioè da soggetti socialmente e caratterialmente deboli, verso i quali le tentazioni di violenze e di maltrattamenti è più concreta.

L'attribuzione al difensore civico "penitenziario" (come si usa chiamarlo in altri Paesi) della facoltà di fare ispezioni, senza preavviso, nei luoghi di detenzione dovrebbe essere un buon deterrente per prevenire abusi ed eccessi e per far sentire il detenuto tutelato nei suoi diritti fondamentali del rispetto della persona e della dignità umana.

Tanto più che il detenuto è una persona che è portatore di esigenze particolari: il difficile reinserimento nel mondo del lavoro,

l'opportunità di seguire attività formative o iniziative culturali, avere informazioni sul patrocinio gratuito per i non abbienti o sui diritti previdenziali, prospettare problemi e disagi in condizioni di riservatezza e così via.

Alcune di queste finalità sono state evidenziate in un disegno di legge (n. 3744, presentato al Senato della Repubblica nel gennaio del 99) che prevedeva l'istituzione del Difensore civico delle persone private della libertà personale.

Un disegno di legge che - guardando ad esperienze già collaudate in altri Paesi europei - intendeva istituire un organo indipendente (di nomina parlamentare) che, attraverso una convenzione, si avvaleva del Difensore civico regionale per l'attività di controllo della legalità nelle carceri e di verifica delle condizioni di detenzione, a tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Si realizzerebbe così una rete di difesa civica diffusa su tutto il territorio, capace di intervenire al di fuori di schematismi burocratici e di cercare un ponte con gli organi parlamentari (verso i quali svolgerebbe una funzione di informazione e di proposta di miglioramento delle condizioni di detenzione).

Ma si darebbe anche un prezioso contributo collaborativo ai Magistrati di sorveglianza, nonché un segnale di deterrenza nell'esercitare abusi e maltrattamenti e di maggior garanzia circa il rispetto degli standard minimi di trattamento dei detenuti.

E' d'altronde quello che, in più occasioni, ha raccomandato il "Comitato europeo per la prevenzione della tortura", nelle periodiche visite ispettive fatte nel nostro Paese.

Quell'iniziativa legislativa andrebbe pertanto colta come una buona base di partenza per rivedere il sistema dei rapporti tra popolazione detenuta e operatori penitenziari e per dare un volto più umano e trasparente ai luoghi di detenzione.

Da parte dei difensori civici regionali non potrà pertanto mancare la piena disponibilità a rendersi utili, nel rispetto ovviamente delle scelte legislative e organizzative che il Parlamento e le Regioni vorranno fare nell'ambito delle rispettive competenze.

All. 1 Ufficio del Difensore civico della Regione Abruzzo

Difensore civico: Dr Giovanni Masciocchi

Sede centrale:

L'Aquila – Via Bazzano n. 2 – Tel 0862/644802
Numero Verde: 800 238180
Indirizzo a.mail: Difensorecivico@regione.abruzzo.it
Numero Verde: 800 238180

Servizio di Segreteria:

Dirigente Dott. Luciano Caporale

Responsabile Ufficio di Segreteria Dott.ssa Annalisa Ianni

Collaboratori Ufficio Segreteria:

Sig. ri Fausto Cerini, Elisabetta Di Pietro, Patrizia Laglia, Paola Martinelli

Sedi decentrate:

Pescara – Via Bovio n. 425 (Sede collegamento Consiglio regionale) – Tel 085/7672095 – Segreteria: Sig.ra Dora Catini 085/7671 -7672085

Chieti (c/o Agenzia per la promozione culturale – Via della Liberazione, 32 – Tel 0871/64831 – Segreteria; Sig.ra Maria Del Villano

Teramo (c/o Sezione provinciale Co.Re.Co.) – Via Ponte S. Giovanni n. 3 Tel. 0861/245343-240382 - Responsabile dell'Ufficio: Rag. Vinicio Recchiuti

Sulmona (c/o Palazzo Comunale) – Via Mazzara n. 20 – Tel 0864/242287 - Segreteria: Sig. Giacomo Paolilli

Fossacesia (c/o Comune) – Via Marina, 18 - Tel. 0872/622222 - Segreteria: Sig.ra Maria Rosaria Stante

All. 2 Elenco dei Difensori civici locali in Abruzzo**(al 31/03/2003)**

- Dr. Giovanni Masciocchi – comune di Sulmona Via Mazzara 20
67039 e di Fossacesia Via Marina 18, 66022 (in convenzione con la
Regione ex art. 1 L.R. 45/98)
- Avv. Domenico Martinelli – Comune di Carsoli (AQ)
Via Piazza Municipio 67061 CARSOLI (AQ)
- Prof. Giuseppe Di Tommaso – Comune di Vittorito (AQ)
Via Roma 4, 67030 VITTORITO (AQ)
- Avv. Stefano Minto – Comune di Pescara
Piazza Italia 1, 65100 PESCARA
- Avv. Antonello De Rosa – Comune di Cepagatti (PE)
- Dott.ssa Maria Paola Tarò – Comune di Sant’Omero (TE)
Via Falconi 15, 65012 SANT’OMERO (TE)
- Dott. Sergio Pace – Comune di Ortona (CH)
Via Cavour 66026 ORTONA (CH)

N.B: Il presente elenco tiene conto dei nominativi dei Difensori civici comunicati a questo Ufficio, eppertanto può contenere errori od omissioni

**All. 3 Elenco dei Difensori civici delle Regioni e delle
Province autonome di Trento e Bolzano**

ABRUZZO

Difensore civico: GIOVANNI MASCIOCCHI

Indirizzo: via Bazzano, 2 - 67100 L'Aquila

Telefono: 0862 644802; 0861 245343 (Teramo); 0871 64831 (Chieti);
085 7671 – 76722095 (Pescara);

Fax: 0862 23194 (L'Aquila); 0871 64774 (Chieti); 0861 246342 (Teramo)
085 47072606 (Pescara)

E-mail: difensore.civico@regione.abruzzo.it

BASILICATA

Difensore civico: SILVANO MICELE

Sede: Piazza Vittorio Emanuele II, 14 - 85100 Potenza

Via Cappelluti, 17 – 75100 Matera

Telefono: 0971 74564 e 0835 333713

Fax: 0971 330960 – 0835 334883

E-mail: madesimo@regione.basilicata.it

CALABRIA

Difensore civico: MAI NOMINATO

CAMPANIA

Difensore civico: GIUSEPPE FORTUNATO

Sede: c/o Regione Campania, Centro Direzionale Napoli

Isola F8, 7° piano- 80143 Napoli

Telefono: 081 7783840/834/835

Fax: 081 7783837

e-mail: difensore@difensorecivicoregionecampania.it

EMILIA ROMAGNA

Difensore civico: PAOLA GALLERANI
Indirizzo: Via Largo Caduti del lavoro, 4 - 40122 Bologna
Telefono: 051 6492400
Numero verde: 800 515505
Fax: 051/6492280
E-mail: difciv1@regioneemilia-romagna.it

FRIULI VENEZIA GIULIA

Difensore civico: GIAN PAOLO TOSEL
Sede: Via Filzi, 21/1 - 34100 Trieste
Telefono: 040 364130 e 040 3772220 (Trieste);
0432 506187 (Udine); 0434 529013 (Pordenone); 0481 32688 (Gorizia)
Fax: 040 3772289 (Udine); 0481 33364 (Gorizia); 0434 529370 (Pordenone)

LAZIO

Difensore civico: FELICE MARIA FILOCAMO
Sede: Via IV Novembre, 149 - 00187 Roma
Telefono: 06 65932014
Numero verde: 800 866155
Fax: 06 65932015

LIGURIA

Difensore civico: ANTONIO DI GIOVINE
Sede: Viale Brigate Partigiane, 2 - 16129 Genova
Telefono: 010 565384
Numero verde: 800 807067
Fax: 010 540877
E-mail: difensore.civico@regione.liguria.it

LOMBARDIA

Difensore civico: ALESSANDRO BARBETTA
Sede: Piazza Fidra, 1 - 20159 Milano
Telefono: 02 67482, 02/6748267 e 02/6748465
Fax: 02 67482487

MARCHE

Difensore civico: GIUSEPPE COLLI
Sede: Corso Stamira, 49 - 60122 Ancona
Telefono: 071 2298483
Fax: 071 2298264

MOLISE

Difensore civico: MAI NOMINATO

PIEMONTE

Difensore civico: BRUNO BRUNETTI
Sede: Piazza Solferino, 22 - 10121 Torino
Telefono: 011 5757387 e 011 5757524
Fax: 011 5757386
E-mail: difensore.civico@csr.regione.piemonte.it

PUGLIA

Difensore civico: MAI NOMINATO

SARDEGNA

Difensore civico: FRANCO SERRA
Sede: Via Roma, 7 - 09125 Cagliari
Telefono: 070 660434/35
Numero verde: 1670 60160
Fax: 070 673003

SICILIA

Difensore civico: MANCA LA LEGGE ISTITUTIVA

TOSCANA

Difensore civico: ROMANO FANTAPPIE'

Indirizzo: Via Dei Pucci, 4 - 50122 Firenze

Telefono: 055 2387800

Numero verde: 800/018488

Fax: 055 210230

E-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it

TRENTINO ALTO ADIGE: AUTONOMA DI BOLZANO

Difensore civico: WERNER PALLA

Indirizzo: Via Portici, 22 - 39100 Bolzano

Telefono: 0471 972744 e 0471 413450

Fax: 0471 981229

E-mail: ombudsman@consiglio-bz.org

TRENTINO ALTO ADIGE: AUTONOMA DI TRENTO

Difensore civico: FABIO BORTOLOTTI

Indirizzo: Via Mancini, Galleria Garbari, 8 - 38100 Trento

Telefono: 0461 213190/203

Numero verde: 800 851026

Fax: 0461 238989

E-mail: difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it

UMBRIA

Difensore civico: VACANTE

VALLE D'AOSTA

Difensore civico: MARIA GRAZIA VACCHINA

Indirizzo: Via Festaz, 52 - 11100 Aosta

Telefono: 0165 262214 e 0165 238868

Fax: 0165 32690

E-mail: difensore.civico@consvda.invallee.it

VENETO

Difensore civico: VITTORIO BOTTOLI

Indirizzo: Via Brenta Vecchia 8 - 30175 Mestre (Venezia)

Telefono: 041 2383400-401

Numero verde: 800 294000

Fax: 041 5042372

E-mail: difciv@consiglio.regione.veneto.it