

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. CXXVIII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

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

(ANNO 2007)

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

**Presentata dal difensore civico della regione Abruzzo**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 2 maggio 2008**  
—————



## INDICE

1. <i>Premessa</i> . . . . .	Pag.	7
2. <i>La nomina del difensore civico locale</i> . . . . .	»	11
3. <i>Proposta legislativa sulla istituzione della conferenza permanente dei difensori</i> . . . . .	»	20
4. <i>Progetto scuola</i> . . . . .	»	22
5. <i>Il quadro complessivo delle attività</i> . . . . .	»	29
6. <i>Situazione organizzativa</i> . . . . .	»	33
7. <i>Le materie</i> . . . . .	»	35
7.1. <i>AFFARI FINANZIARI (TRIBUTI CANONI E TARIFFE, SANZIONI AMMINISTRATIVE)</i> . . . . .	»	37
7.1.1. <i>Una Società riammessa ai benefici della legge n. 136 del 1996 grazie all'intervento del Difensore civico</i> . . . . .	»	38
7.1.2. <i>ICI nelle aree verdi: il Difensore civico sull'adeguamento del deposito cauzionale</i> . . . . .	»	39
7.1.3. <i>Enel Gas – Chiarimenti sull'adeguamento del deposito cauzionale</i> . . . . .	»	41
7.1.4. <i>Il Difensore civico chiede chiarimenti sulla «quota fissa» nella bolletta acqua</i> . . . . .	»	42
7.1.5. <i>Il Difensore civico fa annullare l'avviso ICI emesso per errore non imputabile al contribuente</i> . . . . .	»	44
7.2. <i>AGRICOLTURA E CONSORZI DI BONIFICA</i> . . . . .	»	45
7.2.1. <i>I Consorzi devono uniformarsi sulla normativa regionale</i> . . . . .	»	46
7.2.2. <i>Per l'imposizione consortile non è importante la destinazione del terreno</i> . . . . .	»	47
7.2.3. <i>Per l'esercizio dell'attività venatoria nelle zone di protezione estreme occorre essere nativi o residenti del luogo</i> . . . . .	»	48
7.3. <i>ASSISTENZA SOCIALE</i> . . . . .	»	51
7.3.1. <i>Problematiche attinenti il diritto all'assistenza sanitaria per il cittadino</i> . . . . .	»	52
7.3.2. <i>Gli enti locali devono fornire l'assistenza materiale agli studenti diversamente abili</i> . . . . .	»	55
7.3.3. <i>Il Difensore civico segnala alle Province alcune problematiche relative al collocamento dei diversamente abili</i> . . . . .	»	56
7.3.4. <i>Gli eredi hanno diritto ad una pensione di reversibilità in caso di decesso del titolare di una pensione di invalidità civile</i> . . . . .	»	58

## XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.3.5. <i>Le IPAB non possono operare al di fuori delle proprie finalità istituzionali.</i> . . . . .	Pag.	59
7.4. ASSISTENZA SANITARIA . . . . .	»	61
7.4.1. <i>Agli utenti va proposto il farmaco generico equivalente alla specialità medicinale</i> . . . . .	»	62
7.4.2. <i>Il minore diversamente abile ha diritto alla riduzione sul prezzo dell'abbonamento per trasporto pubblico.</i>	»	63
7.4.3. <i>Interventi di fisioterapia domiciliare: interviene il Difensore civico</i> . . . . .	»	64
7.4.4. <i>Liste di attesa: il Difensore civico richiama l'attenzione dell'Assessorato alla Sanità</i> . . . . .	»	65
7.4.5. <i>Per il rimborso di spese mediche sostenute all'estero interviene il Difensore civico</i> . . . . .	»	66
7.5. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE. . . . .	»	68
7.5.1 <i>L'esercizio del diritto allo studio di un dipendente non può essere ostacolato per esigenze di servizio.</i> . .	»	69
7.5.2. <i>Attività di sostegno per alunni diversamente abili: il Difensore civico regionale scrive al Ministro della Pubblica istruzione</i> . . . . .	»	71
7.5.3. <i>Il fenomeno del bullismo nelle scuole</i> . . . . .	»	72
7.5.4. <i>Rispetto delle linee-guida ministeriali nella somministrazione di farmaci ai minori</i> . . . . .	»	73
7.5.5. <i>Plessi scolastici a servizio di più Comuni: le spese di gestione devono essere ripartite tra tutte le Amministrazioni.</i> . . . . .	»	75
7.6. ECOLOGIA E AMBIENTE . . . . .	»	78
7.6.1. <i>Detrazioni fiscali per risparmio energetico.</i> . . . . .	»	79
7.6.2. <i>Il Comune deve rimuovere i rifiuti speciali anche su luogo privato</i> . . . . .	»	81
7.6.3. <i>Vietate nei Parchi attività e opere che compromettano la salvaguardia del paesaggio</i> . . . . .	»	83
7.6.4. <i>La cittadinanza deve partecipare alla tutela dell'ambiente</i> . . . . .	»	85
7.7. FORMAZIONE PROFESSIONALE. LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI . . . . .	»	88
7.7.1. <i>Problematiche concernenti le graduatorie per gli avviamenti a selezione</i> . . . . .	»	89
7.7.2. <i>L'organizzazione dei servizi socialmente utili presso i Comuni</i> . . . . .	»	90
7.7.3. <i>Per l'ammissione ai contributi per l'imprenditoria femminile è requisito indispensabile l'iscrizione alla CCIAA.</i> . . . . .	»	91
7.7.4. <i>Il Difensore civico chiede all'INPDAP maggiore trasparenza</i> . . . . .	»	92

## XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.8. URBANISTICA E PARCHI . . . . .	Pag.	94
7.8.1. È illegittimo l'ordine di demolizione dell'autorità amministrativa qualora l'opera abusiva è sottoposta a sequestro. . . . .	»	95
7.8.2. Sulla incertezza della natura pubblica o privata di una via prevale la presunzione <i>uris tantum</i> di demanialità . . . . .	»	96
7.8.3. Il Difensore civico interviene per la messa in sicurezza di una strada considerata altamente pericolosa . . . . .	»	97
7.8.4. Il Commissario straordinario ha ancora competenza ad adottare il PRG in seguito al rinnovo degli organi amministrativi. . . . .	»	99
7.9. PUBBLICO IMPIEGO . . . . .	»	102
7.9.1. La dotazione organica e il contenimento della spesa sono limiti inderogabili per la trasformazione del rapporto di lavoro da part time a tempo pieno. . . . .	»	103
7.9.2. Per il riconoscimento della retribuzione di risultato è necessaria idonea attività di certificazione e valutazione . . . . .	»	105
7.9.3. Gli Enti sono titolari di autonomia organizzativa che si esplica anche nella definizione del fabbisogno di risorse umane. . . . .	»	106
7.9.4. Tra il dipendente pubblico e l'Ente sussiste un rapporto di esclusività . . . . .	»	107
7.9.5. La mancata allegazione del documento d'identità non rende inefficace la dichiarazione sostitutiva di autocertificazione . . . . .	»	109
7.9.6. Nelle selezioni pubbliche è illegittima l'esclusione qualora non prevista da bando. . . . .	»	111
7.10. LAVORI PUBBLICI. POLITICA DELLA CASA E ACQUEDOTTI. . . . .	»	113
7.10.1. Per l'assegnazione case ATER non va computato il reddito derivante da pensione di invalidità civile. . . . .	»	114
7.10.2. La gestione del servizio idrico integrato da parte dei Comuni fino a mille abitanti è facoltativa. . . . .	»	115
7.10.3. Gli assegnatari case ATER chiedono l'attuazione integrale dell'articolo 27 della legge n. 44 del 1999 sulla rideterminazione dei canoni di locazione . . . . .	»	117
7.10.4. I garage o l'autorimessa sono intesi come pertinenza dell'unità immobiliare assegnata. . . . .	»	118
7.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI . . . . .	»	120
7.11.1 La distinzione tra termini perentori ed ordinatori non ha nulla a che vedere con quella tra atti obbligatori e non obbligatori . . . . .	»	121

## XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.11.2. <i>Il Difensore civico interviene attraverso il potere sostitutivo per la surroga di un Consigliere comunale dimissionario . . . . .</i>	Pag. 123
7.11.3. <i>Il potere sostitutivo è una deroga eccezionale al principio generale dell'autonomia dell'Ente locale. . . . .</i>	» 125
7.11.4. <i>Il Difensore civico invita gli enti locali ad approvare il rendiconto di gestione. . . . .</i>	» 126
7.11.5. <i>Il Difensore civico interviene per nominare il segretario comunale . . . . .</i>	» 127
7.12. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI . . . . .	» 129
7.12.1. <i>I pareri legali non sono accessibili se funzionali alla difesa dell'Ente. . . . .</i>	» 130
7.12.2. <i>Anche le organizzazioni sindacali devono avere un interesse giuridicamente rilevante . . . . .</i>	» 132
7.12.3. <i>Diritto di accesso dei Consiglieri alle relazioni del Direttore dei lavori e del collaboratore . . . . .</i>	» 134
7.12.4. <i>Al candidato deve essere consentito l'accesso agli atti della procedura concorsuale . . . . .</i>	» 136
7.12.5. <i>Anche agli elaborati progettuali relativi ad atto autorizzativa di opere edilizie è consentito l'accesso . . . . .</i>	» 138
7.12.6. <i>Il diritto dei Consiglieri comunali ad essere accompagnati da soggetti qualificati come esperti . . . . .</i>	» 139
7.13. VARIE . . . . .	» 142
7.13.1. <i>È legittimo il bando di gara che preveda la possibilità di prestazioni aggiuntive e accessorie . . . . .</i>	» 143
7.13.2. <i>Il Consigliere ha diritto ad un solo gettone di presenza per la convocazione di due riunioni in seduta congiunta . . . . .</i>	» 144
7.13.3. <i>La gestione commissariale non interrompe la consecutività dei mandati a Sindaco . . . . .</i>	» 145
7.13.4. <i>Il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori presuppone la residenza abituale. . . . .</i>	» 146
7.13.5. <i>Mancata ricezione trasmissioni televisive . . . . .</i>	» 149
7.13.6. <i>Chiarimenti sul numero dei componenti dell'organo esecutivo delle Comunità Montane. . . . .</i>	» 150
8. Appendice . . . . .	» 152

## 1. PREMESSA

Signor Presidente della Camera,

Signori Presidente del Senato,

già nelle precedenti relazioni, relative agli anni nei quali ho avuto l'onore di rappresentare l'istituzione della difesa civica a livello regionale, ho introdotto temi di riflessione e offerto anche spunti polemici con riferimento alla mancata evoluzione, se non addirittura ad una tendenziale regressione, di un istituto che, presentato come un simbolo di civiltà avanzata, in realtà infastidiva il "potere" *latu sensu*, nelle sue varie espressioni territoriali.

Se è vero, infatti, che la difesa civica – così come delineata nell'ordinamento degli enti locali in forza dell'art. 8 L. n° 142/90 - si propone come dimensione di sviluppo della democrazia nel suo momento e nella sua funzione di controllo della responsabilità (onde evitare straripamenti e deviazioni), è altrettanto vero che "l'accountability", espressione che gli anglosassoni attribuiscono in generale alla responsabilità che viene fatta valere nei confronti dei detentori dei pubblici poteri che possono essere chiamati a rispondere delle loro decisioni, non viene recepita con entusiasmo laddove l'interlocuzione diviene giustamente esigente e pretensiva.

In altri termini, istituiti e strutturati per attivare dinamiche di consolidamento delle prassi democratiche, soprattutto nelle aree amministrative (più che politiche), i Difensori civici sono stati man mano collocati nei meandri della marginalità e della esautorazione (si pensi alla soppressione quasi totale del potere sostitutivo e della riduzione dell'intervento paragiurisdizionale in tema di accesso agli atti amministrativi).

Con tale atteggiamento di arretratezza istituzionale si spiega la circostanza per la quale molte regioni italiane, alcune delle quali di notevole importanza (vedi Sicilia e Puglia), sono prive di Difensore civico e si comprende il motivo per cui la

proposta di legge, elaborata dalla Conferenza Nazionale dei Difensori Civici, di istituire un Difensore civico nazionale e di introdurre una disciplina organica della materia, non è mai stata calendarizzata ed è ormai decaduta per il recente scioglimento delle Camere.

Di qui il paradosso per cui la Comunità Europea ha preteso ed ottenuto che l'ingresso nella Comunità medesima dei Paesi dell'Est Europeo fosse condizionato dalla nomina, da parte degli stessi, di Difensori civici nazionali, mentre l'Italia, che ne è componente storica, prestigiosa ed autorevole, è priva di un Difensore civico nazionale.

Accanto al testé descritto atteggiamento delle Istituzioni nei confronti della difesa civica, va evidenziato il fenomeno della proliferazione anarchica delle più svariate forme di rappresentanza autoreferenziale dei diritti, ovvero di categorie di cittadini cui quei diritti fanno capo, da parte di soggetti, peraltro assolutamente destrutturati, che difendono tutti e comunque in un contesto di inflazione della domanda, fenomeno evidentemente favorito dalla crisi dei partiti e dei sindacati.

Non è, quindi, ammissibile, soprattutto in un simile contesto, la svalutazione e la marginalizzazione della difesa civica intesa come tutela dei diritti nell'ambito del sistema e, in definitiva, come innesto endo-ordinamentale, per garantirne la legalità: ed è certamente amaro constatare che nella società attuale il punto di riferimento di situazioni giuridiche soggettive altrimenti degne di tutela pubblica, non si chiami più "cittadino", ma "consumatore".

Ma tant'è.

La rappresentazione sconsolante della situazione generale della difesa civica italiana, non può e non deve diventare una stucchevole litanìa di doglianze reiterate, specie in una Regione che di recente ha attribuito all'istituto del Difensore civico regionale una dignità statutaria alla quale, si spera, possano connettersi quelle misure concrete di intervento e di operatività che altre Regioni più avanzate nel campo della difesa civica hanno da tempo posto in essere.

L'esperienza e la realtà insegnano che una pubblica istituzione tanto è più forte quanto è più incisivo e determinato l'impegno della persona o delle persone che a quella istituzione sono preposti.

In proposito i Difensori civici locali dell'Abruzzo, cui va la riconoscenza delle comunità oggetto della loro difesa, hanno lavorato benissimo, come emerge dalle riunioni che periodicamente tiene la Conferenza dei Difensori civici locali (per il momento organo ancora ufficioso), affrontando e molto spesso risolvendo i problemi di singoli e di collettività.

Sotto altro aspetto l'attività del Difensore civico regionale d'Abruzzo, nei suoi aspetti tecnico-giuridici, ha formato oggetto di una attenta disamina scientifica da parte di una nota e prestigiosa rivista quadrimestrale abruzzese di giurisprudenza e di vita forense, che ne ha evidenziato la specificità, anche nel contesto nazionale, di alcune iniziative giuridiche coraggiose e, soprattutto, riuscite.

In concreto, nell'anno 2007, il Difensore civico regionale, come attore istituzionale di raccordo tra amministrati e pubbliche Amministrazioni, tra soggetti individuali o collettivi ed Istituzioni e, in definitiva, tra società civile e poteri pubblici, ha operato in modo articolato ed incisivo:

- in materia di diritto allo studio, principalmente con l'iniziativa (promossa già nell'anno precedente) "il Difensore civico tra i banchi di scuola", progettata ed attuata dal qualificatissimo personale dell'Ufficio, iniziativa che ha avuto e continua ad avere uno straordinario successo; sul problema del deficit delle ore di sostegno nelle scuole elementari e medie inferiori, richiamando l'attenzione dell'Ufficio Scolastico Regionale e perfino del Ministro Fioroni al diritto che l'alunno diversamente abile ha all'educazione e all'inserimento scolastico attraverso il sostegno, nella misura massima consentita dalla legge; sul fenomeno del bullismo, già riscontrabile nei primi anni di scuola, per il tramite della implementazione della campagna di sensibilizzazione promossa dal Ministero della Pubblica Istruzione;

- in materia di assistenza sanitaria, per la riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni diagnostico-strumentali e per la istituzione delle Commissioni Miste Conciliative (nel 2007 la ASL di Avezzano-Sulmona ha provveduto a tale istituzione);
- in materia di politica della casa, con riferimento alla determinazione del canone di locazione degli alloggi e delle autorimesse ATER;
- in materia di agricoltura, con riguardo ai criteri di applicabilità degli oneri contributivi nei comprensori consortili e alla necessità di ripermetrazione dei Consorzi di Bonifica;
- ed infine in materia di tributi, di lavoro, di accesso agli atti amministrativi da parte dei privati e da parte dei Consiglieri Comunali etc, come meglio e più dettagliatamente sarà evidenziato nel corpo della relazione.

I lusinghieri risultati ottenuti dalla difesa civica regionale nel corso dall'anno 2007, nonostante la scarsa conoscenza dell'Istituzione nel territorio da parte dei cittadini, inducono a perseverare nelle attività di promozione e di diffusione della rete di difesa civica regionale.

Con l'auspicio che la proposta di legge regionale formulata dall'Ufficio, mirata alla costituzione formale della Conferenza Permanente dei Difensori civici locali, possa trovare sollecito riscontro, in linea con l'art. 82 dell'attuale Statuto regionale.

## **2. LA NOMINA DEL DIFENSORE CIVICO LOCALE**

I criteri di nomina del Difensore civico locale non sono stati argomento discusso in occasione della prima previsione normativa che ha introdotto, nel nostro ordinamento, tale istituto giuridico nord-europeo.

Dopo un'interessante giurisprudenza amministrativa che ha finalmente affrontato l'argomento, recentemente le modalità di scelta dell'Ombudsman sono state oggetto di particolare attenzione anche da parte dei mass media a livello nazionale.

Il dato normativo originale, l'art. 8 della legge 8 giugno 1990, n° 142, nel prevedere la facoltà per gli Enti locali di istituire il Difensore civico, lasciava infatti ampio margine agli stessi nella determinazione delle modalità di nomina e dell'organo competente.

Ad oggi, l'art. 11 del Testo Unico degli Enti Locali, il quale ha sostituito il citato art. 8, legge n° 142/1990, ripropone, in sostanza, il testo della precedente previsione normativa, definendo il Difensore civico quale garante "dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione comunale o provinciale".

Le Amministrazioni, nel regolamentare l'istituto, si sono orientate verso soluzioni anche molto distanti tra loro, ricercando strumenti e metodologie idonei a garantire le caratteristiche di indipendenza proprie dell'Ombudsman locale.

Fra le questioni pregiudiziali volte ad assicurare l'essenziale garanzia di autonomia, indipendenza e competenza dell'istituto, deve ricomprendersi lo studio delle modalità di selezione/nomina dell'Ombudsman.

Il silenzio della normativa nazionale ha lasciato ampio margine discrezionale agli statuti locali.

Se alcune Amministrazioni si sono spinte fino all'affidare al suffragio popolare l'elezione del Difensore e se altre hanno addirittura azzardato metodologie con una chiara valenza politica, attribuendo la nomina alle rappresentanza di minoranza o

di maggioranza, si deve constatare come nella esperienza prevalente il depositario della funzione di nomina del Difensore civico sia l'organo consiliare.

Il perché di tale scelta va ricercato sia nella figura stessa del Difensore come nelle peculiarità del Consiglio, sia esso comunale, provinciale, regionale.

La pur scarna dottrina che si è pronunciata su questo tema conviene sul fatto che l'organo consiliare sia il più adatto alla nomina dell'Ombudsman locale, in quanto espressione di tutte le forze politiche e quindi portatore del consenso dell'intera collettività rappresentata.

Queste dovrebbero essere le basi su cui poggia l'autorevolezza necessaria allo svolgimento corretto dell'attività della difesa civico così intesa, ab origine, dall'esperienza internazionale.

Affidare invece la nomina del Difensore alle forze di minoranza del Consiglio, tanto peggio alla maggioranza, come previsto in alcune esperienze locali, rischia di inserire eccessivamente l'istituto all'interno del dibattito politico.

L'eventualità, infatti, che ad esso sia affidato il ruolo di promotore delle istanze della minoranza politica o di "controllore" sui generis, scelto dagli stessi controllati, dovrebbe essere accuratamente evitata.

In entrambi i casi sarebbe lo stesso istituto ad avere pregiudizio in termini di credibilità, con un allontanamento sensibile dall'imprinting quantomeno europeo dell'istituto di tutela e garanzia.

L'elezione "popolare", affascinante modalità di espressione democratica diretta, non sembra tener conto, a livello teorico, dei requisiti che attengono non solo all'ambito della indipendenza, autonomia, imparzialità, ma forse neppure della competenza dell'eletto, da ricercarsi necessariamente ex ante con criteri prestabiliti dalle norme locali.

Non potendosi risolvere il tutto in una mera diversità di orientamenti ideologici, si deve valutare che, a fronte di indubbi benefici per l'istituto (tra i quali la forza di un Difensore civico che può basare la propria autorevolezza sul più

vasto consenso sociale e la cassa di risonanza che una pubblica elezione può offrire all'istituto in generale, in termini di conoscibilità) potrebbero nuovamente venire "al pettine" i nodi di una valenza politica attribuibile al soggetto nominato in tale maniera.

Probabilmente l'affidamento alla designazione popolare del Difensore civico sarebbe solo sintomatico di una sfiducia di fondo nella rappresentatività dell'organo assembleare.

La questione relativa alle competenze professionali e curricolari che il Difensore civico deve avere è, peraltro, argomento di più ampio respiro.

Il già indicato art. 11, Testo Unico degli Enti Locali., nuovamente, rimette la definizione di tale materia allo statuto il quale dovrà prevedere i requisiti tecnici e professionali indispensabili alla candidatura.

Risulta palese come cambino le caratteristiche che il candidato ideale debba avere in base al fatto che si intenda il Difensore civico come "alto funzionario della Amministrazione", piuttosto che come mediatore con spiccate conoscenze tecniche, oppure un soggetto meramente fiduciario della realtà politica locale.

Tant'è che se, ad esempio, alcune Amministrazioni ritengono indispensabile una laurea in giurisprudenza o in materie analoghe, altre, più semplicemente, richiedono un diploma di scuola superiore di secondo grado.

Diversamente alcuni statuti ritengono invece sufficiente l'aver svolto la carica di Sindaco o assessore per almeno una legislatura locale.

La dottrina che si è interrogata sul punto conviene con largo consenso nel ritenere che, pur non essendo requisito indispensabile una laurea in materie giuridiche, sia necessaria una preparazione tecnica di profilo amministrativo da integrarsi però con "percorsi formativi a carattere interdisciplinare, in campi conoscitivi di tipo filosofico, politologico e sociologico".

Si ritiene quindi preferibile optare verso una valutazione integrale del profilo curricolare dei candidati, senza lasciarsi tentare dall'orientarsi, nella valutazione,

solo sulla presenza di specifiche esperienze politico-professionali che rischiano di restringere eccessivamente il numero dei possibili candidati.

Avere ben chiari i requisiti che il Difensore civico deve possedere si ritiene determinate anche per la rilevanza che ha la metodologia elettiva all'interno del processo di nomina.

Una valutazione "sul campo" degli orientamenti giurisprudenziali potrà essere utile a contestualizzare la questione, integrando alcune riflessioni della dottrina.

Con le sentenze del 6 aprile 2004, n° 112, e del 29 aprile 2005, n° 167, la Corte Costituzionale è venuta a fissare dei punti di rilevanza fondamentale, per quanto attiene alla disciplina della nomina dell'Ombudsman italiano.

Nel negare al Difensore civico i poteri d'intervento sostitutivo la Consulta ha basato il suo ragionamento sul fatto che l'Ombudsman difetta della "politicità" tipica degli organi di vertice.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n° 2963/2004, chiarisce inoltre come la nomina del Difensore debba avvenire tramite un procedimento elettivo di secondo grado.

Parte della dottrina continua però a riferirsi alla nomina del Difensore civico come ad una scelta fiduciaria *tout court*.

Ciò sta forse a significare che, individuato nel Consiglio l'organo titolare del potere di nomina, questo abbia una assoluta discrezionalità nella scelta dell'Ombudsman?

La più recente giurisprudenza ci può finalmente fornire interessanti ragguagli interpretativi.

Ad esempio, l'ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Catania, n° 807/2005, fa propria una visione particolarmente evoluta rispetto a quanto finora detto.

Il Tribunale Amministrativo siciliano definisce infatti la nomina come “una procedura selettiva che non è incompatibile con la natura fiduciaria della scelta del candidato chiamato a ricoprire la carica istituzionale di Difensore civico”.

Procedura selettiva pubblicistica, quindi, nella quale si deve tener conto delle capacità professionali e curricolari del candidato, quelle competenze e capacità tecniche, in ambito giuridico-amministrativo di cui si è trattato.

A questo si aggiunga, così come enunciato dalla sentenza del 12 ottobre 2005, n° 2902, del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte che la nomina del Difensore civico è un atto qualificato di alta amministrazione.

Più recentemente due decisioni hanno riproposto la questione.

Con la sentenza dell’8 febbraio 2007, n° 133. il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria, Sez. di Reggio Calabria, si è pronunciato sul ricorso dei Consiglieri di minoranza del Consiglio comunale e dell’art. 6 del regolamento per l’esercizio delle funzioni del Difensore civico.

Secondo i ricorrenti, infatti, dette disposizioni imponevano una procedura di tipo comparativo, nel caso specifico non correttamente svolta.

Il Tribunale ha accolto la tesi dei Consiglieri.

La sentenza evidenzia l’influenza che la dottrina più innovativa ha avuto sull’organo giudicante.

Nel provvedimento si sposa innanzi tutto una visione dell’istituto che esalta la funzione di *advocacy*, cioè di difesa tecnica degli amministrati, ma viene inoltre esaltato il ruolo di mediazione di un organo che ha i compiti di “garanzia dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione locale”, legato da un “legame fiduciario” con l’assemblea che lo ha eletto.

Il Tribunale Amministrativo Regionale specifica che “la natura fiduciaria del rapporto non dispensa l’Amministrazione procedente dall’obbligo di esplicitare le ragioni che l’hanno indotta a privilegiare un aspirante rispetto agli altri”.

Rigoroso obbligo di motivazione quindi, che permetta *ex post* di risalire al percorso di valutazione comparativa dei candidati.

Si specifica però che la selezione non deve necessariamente essere così rigorosa come sarebbe richiesto in una procedura di tipo concorsuale.

L'organo preposto alla nomina deve infatti valutare la coerenza dei requisiti dei candidati rispetto ai "contenuti dell'incarico", nei limiti fissati dallo stesso statuto.

Altra pronuncia degna di nota, e legata a doppio filo con la sentenza citata, è la sentenza n° 300 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, depositata il 13 aprile 2007.

Il supremo organo amministrativo è intervenuto nei confronti di una precedente sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Catania, peraltro ripresa dalla sentenza n° 133 citata.

Il provvedimento impugnato annullava la delibera del Consiglio comunale con la quale veniva nominato il Difensore civico del Comune di Gualtieri Sicaminò (Me).

Qui si disponeva che l'assenza di motivazione alla base della nomina dell'Ombudsman fosse illegittima, e che quindi non si potesse operare una scelta "al buio", ma necessariamente dovesse essere rispettata la previsione dell'art. 84 dello statuto che impone una valutazione comparativa fra i candidati.

L'atto fondamentale comunale prevede infatti che il Difensore civico venga eletto "tra persone che per preparazione, esperienza e competenza giuridico-amministrativa diano garanzia di indipendenza, obiettività ed equilibrio di giudizio".

Desume il Tribunale Amministrativo Regionale, dalla lettura dello statuto, che la scelta del Difensore "non si sostanzia in atto politico svincolato da ogni obbligo di motivazione".

Il Tribunale stesso definisce poi espressamente la nomina come una "procedura comparativa", cedendo la natura fiduciaria di fronte alle regole che la stessa Amministrazione si è imposta nell'atto statutario.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa fa sua l'impostazione del Tribunale regionale.

Di nuovo infatti sono ribaditi i concetti di "procedura selettiva", di nomina "al buio", e della necessità di vagliare la "preparazione, esperienza e competenza giuridico-amministrativa" a garanzia della indipendenza, obiettività ed equilibrio di giudizio nel rispetto dell'art. 97 Cost.

Possiamo affermare quindi che la decisione del medesimo Organo giurisdizionale si inquadra nell'orientamento ad oggi prevalente nella dottrina più sensibile alle problematiche relative alla nomina dell'Ombudsman.

La discrezionalità dell'organo consiliare è vincolata quindi al rispetto delle previsioni statutarie, alla necessità di motivazione degli atti amministrativi, alla valutazione comparativa dei candidati ed ai principi di trasparenza e legalità dell'azione amministrativa.

Dalla lettura congiunta delle sentenze sopra riportate emerge la critica comune di quelle modalità di nomina che consentano all'assemblea una designazione meramente fiduciaria del candidato, qualificata in modo pittoresco, ma sicuramente efficace, come scelta "al buio".

Inoltre è degna di nota la concordanza degli organi giudicanti sulla natura di procedura selettiva a carattere comparativo, che non si può sostanziare in quel citato "atto politico svincolato da ogni obbligo di motivazione".

Da sottolineare anche la sensibilità di certa giurisprudenza amministrativa al percorso di sviluppo storico dell'istituto dell'Ombudsman, che permette di affilare l'esperienza italiana agli altri modelli, soprattutto di matrice nordeuropea.

A fronte di un sempre più frequente interesse giurisprudenziale non si riscontra però un'eguale attenzione del legislatore nazionale.

Il più volte citato art. 11 del Testo Unico degli Enti Locali, come abbiamo visto, dice ben poco e, purtroppo, ancora lascia l'istituto in balia di una facoltatività ad oggi poco giustificabile.

Non possiamo assolutamente dimenticare, trattando dei caratteri peculiari e regionali del Consiglio d'Europa, che la risoluzione n° 80/1999, ha indicato agli Stati membri alcune fondamentali linee guida.

Innanzitutto si è ribadita la necessità di creare una istituzione volta a promuovere l'imparzialità, il rispetto dello Stato di diritto e la buona amministrazione.

L'Allegato alla citata Risoluzione riporta un titolo dedicato esplicitamente a "La scelta del Difensore civico".

Il punto n. 9 fissa come qualità essenziali l'indipendenza, l'imparzialità e la competenza, e afferma che la persona scelta non deve essere influenzata né dagli organi degli Enti, né da alti funzionari, tanto meno da organi politici.

Il punto n° 13 designa poi l'assemblea come organo più indicato alla nomina.

Non v'è dubbio che la fin troppo scarna normativa italiana ha comportato il necessario intervento del giudice al fine di far luce sulle trasparenti, efficaci modalità di scelta dell'Ombudsman.

A oramai 17 anni dall'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano del Difensore civico locale, deve ritenersi opportuno un "aggiornamento" della disciplina quadro, che tenga di conto, fra gli altri aspetti, della ricchissima e spesso sconosciuta esperienza a livello comunale e provinciale, come delle riflessioni pressoché univoche della giurisprudenza amministrativa e degli organismi sovranazionali.

Non può però non evidenziarsi come, la riflessione sull'autonomia ed indipendenza – e quindi sulle modalità di nomina – risulti condizione pregiudiziale ancora non del tutto compiutamente affrontata a livello nazionale e locale.

La fortuna dell'istituto del Difensore civico ed il suo futuro, starà probabilmente nella capacità di comprendere, a tutti i livelli, che i poteri dell'Ombudsman si declinano essenzialmente non nell'autorità della figura ma nel concetto di autorevolezza, quest'ultima qualità non meramente psicologica, ma frutto essenzialmente di quei presupposti oggettivizzabili di un candidato-istituto incontrovertibilmente *super partes*, competente ed indipendente.

### **3. PROPOSTA LEGISLATIVA SULLA ISTITUZIONE DELLA CONFERENZA PERMANETE DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE ABRUZZO**

Con l'approvazione del nuovo Statuto della Regione Abruzzo è stato introdotto l'art. 82, comma 3 che "la legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale".

Al fine di dare attuazione a tale previsione normativa e nello stesso tempo definire un sistema generalizzato di difesa civica a rete, improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento tra la difesa civica regionale e quella locale, in modo da rendere effettiva ad ogni livello la tutela da parte del Difensore civico di tutti i cittadini e di ogni altro soggetto titolare di diritto nei confronti degli atti e comportamenti degli enti pubblici, l'Ufficio ha presentato al Presidente del Consiglio regionale una proposta legislativa integrativa della legge istitutiva del Difensore civico regionale n° 126/95, così formulata:

#### *Art. 1 (Sistema Regionale della Difesa Civica)*

1) Al fine di assicurare la piena tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nell'ambito delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, il Difensore civico regionale coordina la propria attività con i Difensori civici locali istituiti dagli Enti locali operanti nel territorio regionale,

*Art. 2**(Conferenza permanente del sistema regionale della difesa civica)*

1) E' istituita presso l'Ufficio del Difensore Civico regionale, quale organo permanente di coordinamento, la Conferenza dei Difensori civici operanti sul territorio della Regione, avente lo scopo di coordinare le aree di attività di ciascuno di essi ed individuare modalità organizzative tese ad evitare sovrapposizioni di intervento.

2) La Conferenza si avvale per il suo funzionamento della struttura amministrativa dell'Ufficio del Difensore Civico Regionale ed è convocata periodicamente.

*Art. 3**(Risorse finanziarie)*

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in € 20.000,00 (ventimila/00), si provvede incrementando lo stanziamento del Capitolo di pertinenza dell'Ufficio del Difensore civico regionale.

#### **4. PROGETTO SCUOLA**

Il Progetto "Il Difensore civico tra i banchi di scuola", partito nel 2006, ha riscosso un grande successo.

E' per questo motivo che, anche nel corso del 2007, sono continuati i contatti con le Scuole (sia elementari che medie) e l'Ufficio ha cercato di far fronte alle numerose richieste provenienti da tutta la Regione.

Il progetto si articola in tre incontri, ciascuno organizzato a gruppi di 2-3 classi, durante l'orario scolastico, ed alla presenza di almeno un insegnante.

Durante il primo incontro viene ricostruita brevemente la storia del Difensore civico regionale, e quali sono le sue funzioni e i suoi poteri; tutto ciò attraverso la lettura ed il commento ad un libricino realizzato dall'Ufficio, che contiene fumetti simpatici e frasi di facile comprensione.

Il secondo incontro è dedicato ad un "ripasso" di quanto spiegato nella prima lezione, sotto forma di gioco-questionario.

Anche in questo caso si utilizza materiale colorato e parole chiare, proprio per evitare che il Progetto sia visto dagli alunni come "lezione".

Infatti l'obiettivo è che i ragazzi vedano queste riunioni come "partecipazione", come momento cioè in cui possono sentirsi liberi di esprimere i propri bisogni, di dire ciò che ritengono non funzioni, nella loro città e nella scuola che frequentano.

Gli incontri sono sempre caratterizzati da molta partecipazione e da tante domande da parte degli alunni, domande alle quali le collaboratrici dell'Ufficio cercano di dare risposte chiare, proprio per dare ai giovani la sensazione di una Pubblica Amministrazione vicina, anche a loro.

L'ultimo incontro è riservato all'elezione del Difensore civico dei ragazzi, per ogni classe che partecipa al progetto.

E' il momento in cui si fanno avanti quegli alunni che pensano di poter darsi da fare per aiutare la loro classe e per segnalare quello che ritengono non funzioni correttamente nel proprio quartiere, nella scuola, nella città in cui vivono.

I "candidati" preparano una sorta di campagna elettorale, con slogan e messaggi che leggono ai compagni; si procede alla compilazione della scheda "Anche il Difensore civico dei ragazzi deve fare i compiti?", nella quale – sempre sotto forma di fumetto - vengono elencate una serie di problematiche che il Difensore civico dei ragazzi potrà sottoporre all'attenzione del Difensore civico regionale.

Gran parte del materiale utilizzato durante il progetto è riportato sul sito internet del Difensore civico regionale ([www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it), alla voce "Attività Progettuali), nel quale è presente anche una spiegazione dettagliata delle fasi di questa particolare attività.

Mentre nella fase iniziale le scuole visitate sono state esclusivamente quelle del capoluogo regionale, nel corso del 2007 tale attività ha interessato anche le altre province abruzzesi e in futuro si procederà ad una attività più capillare sul territorio.

**Si riportano di seguito alcuni lavori, realizzati dagli studenti, nell'ambito del Progetto "Il Difensore Civico tra i banchi di scuola"**

### **ISTITUTO COMPRENSIVO STATALE DI CASTELFRENTANO (CH)**

Benvenuti cari lettori!

Siamo gli alunni della classe IIA della Scuola Secondaria di I Grado di Castel Frentano ([www.iccastelfrentano.it](http://www.iccastelfrentano.it)) e vogliamo farvi partecipi di un'esperienza per noi particolarmente importante.

Grazie al Progetto di "Cittadinanza attiva", promosso dalla nostra Scuola, abbiamo avuto l'opportunità di conoscere una figura Istituzionale di grande rilievo, quella del Difensore Civico regionale o, per dirla come i Romani, del "Defensor Civitatis".

Venite con noi, sfogliate le pagine del nostro libro virtuale e scoprirete tutto sulla nostra esperienza e sul Difensore Civico regionale!

### **Le attività del progetto "CittAttiva"**

Siamo alunni fortunati perché la nostra Scuola ha sempre riservato particolare importanza al Progetto Legalità e Cittadinanza Attiva.

Sin dalla Scuola Primaria, siamo stati impegnati in attività di conoscenza del territorio, delle strutture e delle figure istituzionali in esso operanti.

In quarta e in quinta siamo stati ospiti rispettivamente della Provincia e della Regione.

Quando l'anno scorso siamo arrivati nella Scuola Secondaria, abbiamo conosciuto meglio l'Arma dei Carabinieri.

In terza, l'anno prossimo andremo a visitare Montecitorio ed assisteremo ad una seduta della Camera dei Deputati.

Quest'anno?

Frequentiamo la classe seconda, e quindi ci siamo dedicati a conoscere una figura istituzionale molto importante: il Difensore civico regionale!

L'attività è nata dalla collaborazione tra il Difensore civico regionale, Avv. Nicola Sisti, e l'Istituto Comprensivo di Castel Frentano e ci ha permesso di conoscere diritti e doveri, compiti e funzioni del Difensore civico regionale.

Il percorso di conoscenza è stato articolato in tre incontri diversi:

- primo incontro: abbiamo conosciuto le valide collaboratrici del Difensore Civico! Simpatiche, professionali e mai noiose, ci hanno guidato nella conoscenza di questa importante figura.

Attraverso schede di sintesi e test, abbiamo conosciuto la storia della difesa civica, i compiti e i doveri del Difensore.

- *secondo incontro*: giochi, questionari, e persino candidature a ricoprire la carica di Difensore Civico degli alunni. Questo ci hanno riservato le collaboratrici del Difensore!

- *terzo incontro*: finalmente abbiamo conosciuto l'Avvocato Sisti e abbiamo eletto i nostri Difensori a scuola.

### **L'incontro con il Difensore civico regionale**

Una giornata speciale!

L'incontro con il difensore civico regionale!

Martedì 27 novembre 2007, finalmente abbiamo incontrato e conosciuto il Difensore civico!

Che esperienza!

Eravamo tutti emozionati perché avremmo incontrato una persona importante, una figura istituzionale.

Attraverso gli incontri con le sue collaboratrici, avevamo già avuto l'opportunità di conoscere e approfondire la sua figura, ma vederlo di persona è tutta un'altra cosa!

L'avvocato Sisti è una persona cordiale, simpatica, disponibile e con grande esperienza!

Con lui abbiamo discusso di diversi problemi.

Domande importanti quelle che noi ragazzi gli abbiamo rivolto e che hanno messo in luce il lavoro intenso e delicato che un Difensore civico porta avanti ogni giorno, al servizio di tutti i cittadini.

L'Avvocato Sisti ha magistralmente condotto la chiacchierata informale, riuscendo a trattare temi seri con un linguaggio semplice ed accattivante per noi giovani studenti.

Hanno portato il loro saluto istituzionale al Difensore civico, anche il sindaco del Comune di Castel Frentano, Emilio Nasuti, l'Assessore alla Cultura Patrizia De Santis, il Comandante di stazione, della Caserma del nostro paese, Maresciallo Fernando Giannuzzo.

Il Dirigente Scolastico, prof. Silvino D'Ercole, ha ringraziato l'Avvocato per la disponibilità che ha mostrato nei confronti nostri e della Scuola e per aver suggellato questa attività, donando ai ragazzi anche un attestato di partecipazione.

### **L'elezione del Difensore Civico dei ragazzi**

Insieme alla nostra insegnante di Lettere la prof.ssa Catia Ferrante, abbiamo intrapreso una vera e propria campagna elettorale durata due settimane.

Gli studenti, candidati a ricoprire la funzione di Difensori Civici, ci hanno presentato i loro programmi ed hanno atteso con ansia e trepidazione il momento della votazione.

Segreto, naturalmente, il voto!

In occasione dell'incontro con il Difensore, è avvenuta la tanto attesa elezione.

Presidente di seggio e scrutatrice sono state le Collaboratrici del Difensore: la dott.ssa Annalisa Ianni e la sig.ra Paola Martinelli.

Il momento dello scrutinio e della proclamazione degli eletti è stato particolarmente emozionante!

Ad essere eletti sono stati gli alunni Di Fazio Giuseppe, (classe 2<sup>A</sup>), Di Biase Camillo (classe 2<sup>B</sup>), Scutti Dilan (classe 2<sup>C</sup>).

Ai neo eletti è andato il saluto caloroso del Difensore civico regionale, immortalato da una bellissima foto!

QUALCHE MESE DOPO...

- dal momento dell'elezione, i Difensori civici degli alunni continuano a lavorare alacremente:
- hanno spiegato agli altri studenti della scuola, la loro funzione;
- sono stati nominati responsabili di alcuni progetti come ad esempio quello in collaborazione con l'AIRC "arance della salute";
- mantengono stretti rapporti con l'Ente comunale ed in particolare con il sindaco ed alcuni Assessori (in particolare con l'Assessore alla Cultura e all'Ambiente);
- collaborano con i docenti per risolvere particolari problematiche e per questo parteciperanno ad alcuni Consigli di Classe;
- si fanno portavoce delle richieste degli alunni con il dirigente Scolastico e gli insegnanti.

**Conclusioni**

Il Progetto è stato particolarmente interessante!

Ora sappiamo a chi rivolgerci in caso di bisogno!

Ed anche voi, che leggete, che aspettate a rivolgervi al Difensore Civico?

Bene, cari lettori, siamo giunti alla fine del nostro libro e per questo vogliamo aggiungere solo alcuni ringraziamenti.

Grazie di cuore:

- all'Avvocato Nicola Antonio Sisti per la gentilezza e per averci permesso di scoprire una figura istituzionale importantissima;
- all'Ufficio del Difensore civico regionale ed in particolare al Dott. Luciano Caporale e alle Collaboratrici dott.ssa Annalisa Ianni e sig.ra Paola Martinelli per il percorso stimolante che hanno pensato per noi alunni.

**GRAZIE!!!**

## **5. II QUADRO COMPLESSIVE DELLA ATTIVITA'**

Anche per l'anno 2007, l'attività di questo Ufficio è stata incentrata su un continuo supporto all'attività che il Difensore civico regionale svolge, non solo presso la sede centrale, ma anche presso le sede decentrate di Pescara, Teramo e Chieti.

L'istituzione ed il continuo aggiornamento del Sito, e la capillare diffusione del materiale informativo sull'attività di questo Ufficio sul territorio regionale, ha fatto riscontrare un aumento delle richieste di intervento pervenute soprattutto tramite il numero verde.

Per quanto riguarda la stesura della relazione annuale questo Ufficio si è impegnato in maniera significativa per realizzare una pubblicazione dai contenuti di interesse generale, curando in modo particolare la veste grafica.

La pubblicizzazione dei servizi offerti agli utenti ed il normale funzionamento della Struttura ne ha visto coinvolto tutto il personale; in quest'ottica sono tutt'ora in corso Progetti ed attività ad essi correlati.

Condurre l'organizzazione e la realizzazione di questi Progetti è stata un'attività particolarmente impegnativa, soprattutto per le limitate risorse umane e finanziarie.

Nonostante queste problematiche, l'Ufficio è riuscito a portare a termine progetti corposi, come il Progetto Scuola e la gestione del Sito dedicato all'attività del Difensore civico regionale.

Il Progetto Scuola ha coinvolto varie categorie di utenti partendo dai banchi di scuola: alunni, insegnanti, genitori, ma la cosa più importante è che si è creato un filo diretto fra noi e la scuola.

Nel corso del secondo quadrimestre dell'anno 2007 si sono conclusi gli incontri con le scuole elementari "Mariese Ventre", "Giovanni XXIII" di L'Aquila, "Zippilli" di Teramo e con la scuola media "G. Carducci" di L'Aquila.

L'inizio dell'anno scolastico ha visto il nostro Ufficio impegnato con le scuole elementari di Popoli (Pe) e Castelfrentano (Ch).

E' stato stilato inoltre un calendario fitto di incontri che il personale dell'Ufficio terrà presso le scuole elementari e medie della Regione che hanno chiesto di partecipare al Progetto Scuola.

Nel 2007, come nell'anno precedente, questa iniziativa ha riscosso un notevole successo e molte direzioni didattiche, non solo delle scuole elementari ma anche delle scuole medie inferiori, hanno richiesto all'Ufficio di tenere incontri sulla figura e sull'attività del Difensore civico regionale, anche in considerazione del fatto che negli ultimi anni lo studio dell'educazione civica occupa un posto sempre di maggior rilievo nel palinsesto scolastico.

L'istituzione del Sito del Difensore civico regionale ([www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)) ha determinato di fatto un forte aumento delle richieste di intervento e dell'interesse dei cittadini nei confronti di questa Istituzione; numerosi infatti sono stati i visitatori del sito e le comunicazioni ricevute via e-mail.

Anche nel corso del 2007 i cittadini di tutta la Regione hanno potuto usufruire di un servizio altamente professionale grazie all'aggiornamento dei sistemi operativi e delle apparecchiature informatiche e soprattutto grazie all'aumento delle postazioni collegate alla De Agostini Professionale.

Sono stati inoltre risolti i numerosi problemi causati dal trasferimento dei dati dell'archivio informatico sul data base interno.

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

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

E' da riconoscere a tutto il personale il merito di aver svolto, nel corso del 2007, ogni lavoro assegnato con accuratezza e professionalità, dimostrando interesse, partecipazione e spirito di iniziativa.

Sono stati costanti i rapporti con i Difensori civici locali e si è potuto lavorare in maniera sinergica ed uniforme; si sono tenuti incontri, anche informali, con scambi di idee, con interessanti proposte di impostazione del lavoro per ottenere in questo modo risultati più soddisfacenti.

La novità, introdotta al comma 3 dell'art. 82 del nuovo Statuto regionale "La legge promuove l'istituzione della rete di difesa civica locale", sottolinea l'importanza dell'approvazione della proposta di legge che questo Ufficio ha presentato al Presidente del Consiglio regionale, volta all'istituzione della "Conferenza dei Difensori Civici locali".

A questo proposito, sono stati numerosi i contatti che questo Ufficio ha avuto con gli Enti Locali della Regione e che manterrà in futuro, al fine sensibilizzare sempre più le Pubbliche Amministrazioni sulla necessità di istituire la figura del Difensore civico locale.

E' proseguito il lavoro di diffusione dell'attività dell'Ufficio presso le Associazioni di categoria, in quanto le stesse rappresentano il punto di raccordo tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione; i vari responsabili sono stati informati sull'importanza di una capillare informazione riguardo ai servizi offerti agli utenti da parte di questa Struttura e si è cercato di iniziare un lavoro che, anche se impegnativo, porterà sicuramente ad una più attiva forma di collaborazione fra gli Enti.

Il 2007 ha visto un notevole aumento delle richieste di intervento in materia sanitaria; è per questo motivo che il trattamento dei dati personali e sensibili degli utenti è stato oggetto di attenzioni particolari.

Il Dirigente del Servizio Segreteria ha posto particolare attenzione nel sensibilizzare il personale, al fine di garantire il rispetto della normativa sulla

privacy (con particolare riguardo, come già detto, al trattamento dei dati sensibili) e si sono cercate soluzioni che comunque non hanno ostacolato lo svolgimento dell'attività ordinaria.

## **6. SITUAZIONE ORGANIZZATIVA**

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

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

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

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

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

Per quanto concerne la gestione economico-finanziaria della Struttura, sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati nel rispetto dei fondi accreditati sul Capitolo relativo alle spese di funzionamento dell'Ufficio, grazie ad una attenta gestione sia del personale che delle risorse.

Si può concludere affermando che tutti gli obiettivi prefissati in sede di programmazione dell'attività per l'anno 2007, sono stati raggiunti.

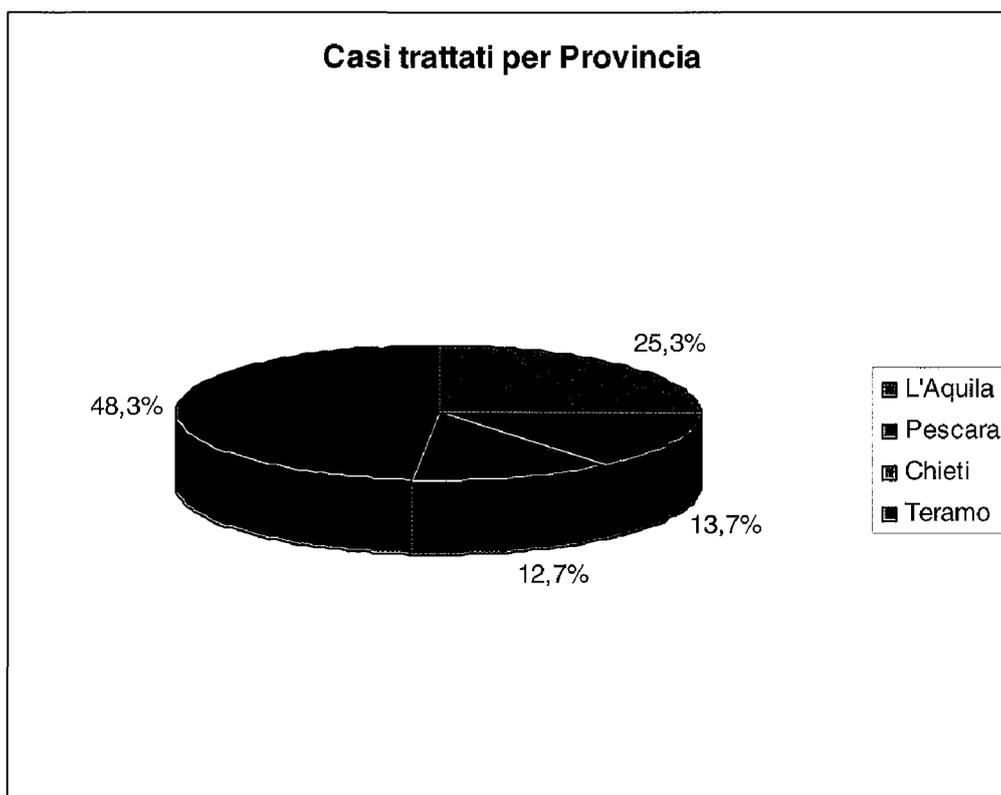
Anche nel corso del 2007 i cittadini di tutta la Regione hanno potuto usufruire di un servizio altamente professionale anche grazie all'aggiornamento dei sistemi operativi in dotazione.

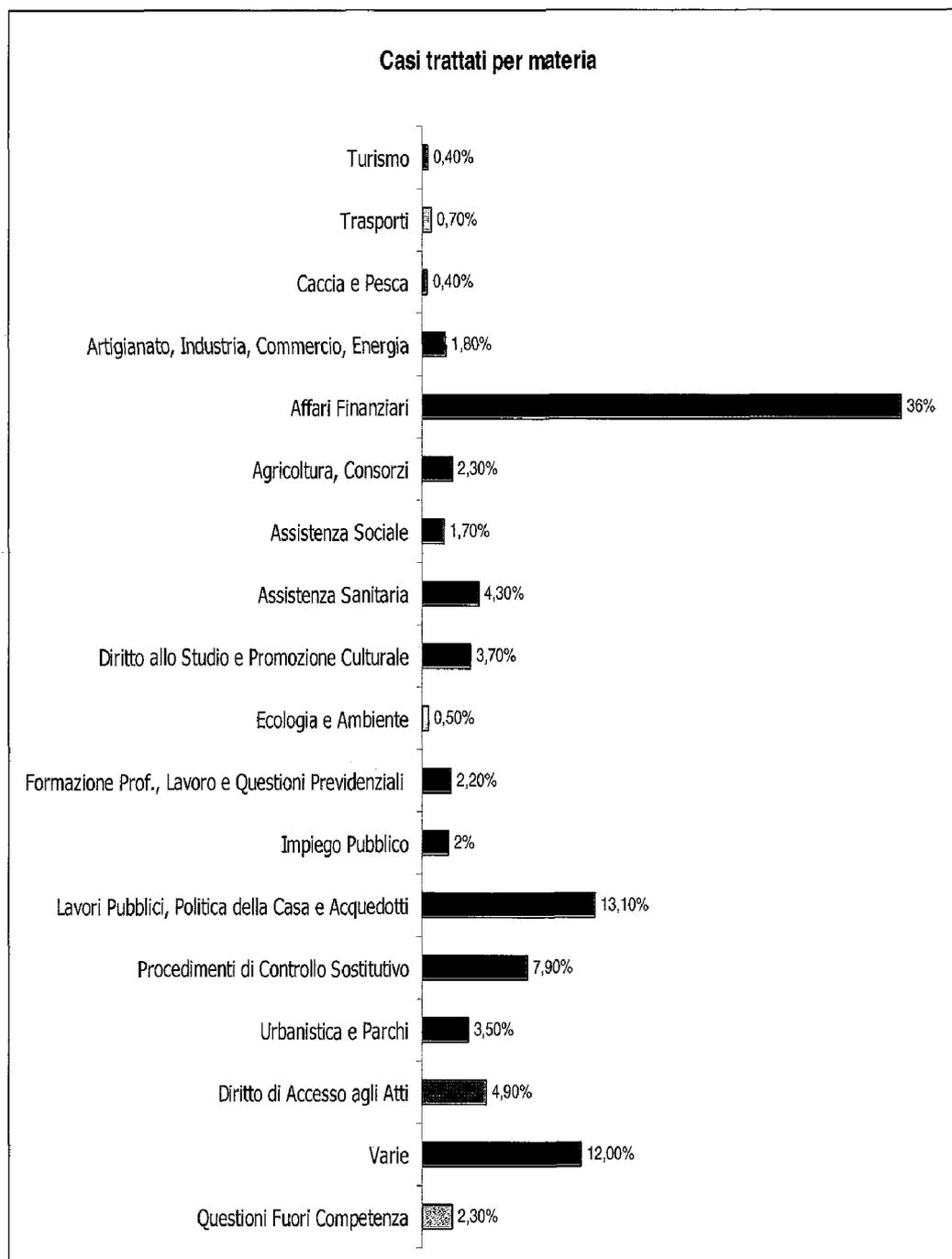
Sono stati inoltre risolti i numerosi problemi verificatisi con il trasferimento dei dati dell'archivio informatico sul database interno.

E' da riconoscere a tutto il personale il merito di aver svolto, nel corso del 2007, ogni lavoro assegnato con accuratezza e professionalità, dimostrando interesse, partecipazione e spirito di iniziativa.

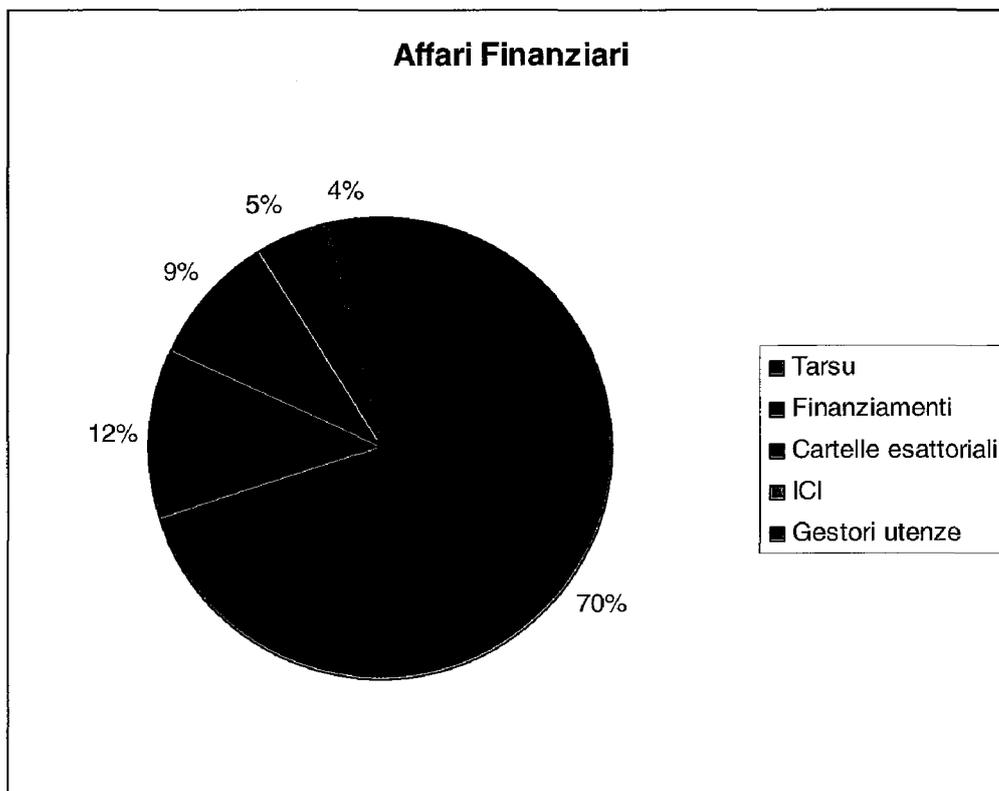
## 7. LE MATERIE

Si è ritenuto utile approfondire alcuni interventi operando un lavoro di sintesi e di raggruppamento per materia prendendo in esame i casi di maggiore interesse collettivo.





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



Nel settore Affari Finanziari numerose sono state le richieste di intervento riguardanti l'aumento della TARSU e l'illegittimità di alcuni avvisi di pagamento ICI.

### **7.1.1. Una Società riammessa ai benefici della L.r. n. 136/96 grazie all'intervento del Difensore civico**

Una Società in nome collettivo si rivolgeva all'Ufficio per segnalare che il Servizio Politiche per la Promozione ed il Sostegno all'Occupabilità della Giunta Regionale l'aveva immotivatamente esclusa dai benefici per interventi finalizzati allo sviluppo di iniziative imprenditoriali giovanili ecocompatibili nei territori dei Parchi, previsti dalla L.r. n° 136/97 – annualità 2005 – .

Secondo il Rappresentante Legale della Società, l'iniziativa proposta doveva essere ricondotta ad una delle attività della categoria ATECOFIN 2004, riportata nell'allegato A art. 3, comma 2 di cui alla Deliberazione di Giunta Regionale n° 1329 del 9.12.2005.

Il Servizio Politiche per la Promozione ed il Sostegno all'Occupabilità della Giunta Regionale, interessato dallo scrivente, precisava che la Società era stata esclusa in quanto non riconducibile alle tipologie di attività imprenditoriali previste dall'art. 2 della legge n° 136/96.

L'Ufficio, ritenendo insufficienti le notizie fornite dal Servizio della Giunta Regionale convocava una riunione, al fine di ottenere delle delucidazioni sull'esclusione, considerato che dalla documentazione prodotta dall'esponente si evinceva che il progetto presentato poteva essere ricondotto in una delle tipologie imprenditoriali previste dall'art. 3, comma 2 della Delibera n° 1329 del 2005.

Nel corso della riunione tecnica, tenutasi presso la sede del Difensore civico, il Dirigente del Servizio Politiche per la Promozione ed il Sostegno all'Occupabilità della Giunta Regionale precisava che l'esclusione dai benefici era avvenuta a seguito di una difficoltà oggettiva nell'inquadrare il progetto presentato dalla società esponente nelle categorie previste dalla delibera.

Secondo il Dirigente, il progetto non era stato supportato da una descrizione dalla quale evincere che l'attività imprenditoriale fosse volta alla protezione

dell'ambiente, degli spazi naturali con particolare riferimento alla gestione, manutenzione e tutela di spazi naturali e riserve, considerato che è nello spirito della legge quello di favorire tali attività attraverso la concessione di benefici.

Al riguardo il Difensore civico precisava che il progetto presentato rientrava sicuramente nelle macrotipologie previste dal bando e che comunque il Servizio Politiche per la Promozione ed il Sostegno all'Occupabilità della Giunta Regionale avrebbe potuto comunicare alla Società interessata la necessità di integrare la documentazione prodotta, al fine di poter consentire alla stessa di beneficiare dei finanziamenti.

A conclusione di tutti gli interventi lo scrivente ha proposto di risolvere la questione attraverso la presentazione, da parte della Società, di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, nella quale si certificava che l'attività progettuale per la quale erano stati chiesti i contributi rientrava nella tipologia prevista dalla Delibera suddetta.

La soluzione prospettata veniva accolta favorevolmente da tutte le parti e, a seguito della presentazione della suddetta dichiarazione, la Società veniva ammessa a beneficiare dei contributi di cui alla L.r. n° 136/96.

### **7.1.2. ICI nelle aree verdi: il Difensore civico regionale non è d'accordo**

L'Ufficio è intervenuto nei confronti di un Comune abruzzese, a seguito delle numerose segnalazioni da parte di cittadini, che avevano ricevuto delle lettere con le quali veniva imposto di pagare entro 10 giorni, dal ricevimento delle stesse, l'ICI relativa agli anni 1998-2001.

Tali comunicazioni facevano riferimento ad avvisi di accertamento che l'Amministrazione Comunale aveva inoltrato ai contribuenti nell'anno 2004 e che

successivamente aveva deciso di annullare, in quanto riferiti ad aree classificate non edificabili, così come accertato dal Settore Territorio nel febbraio 2005.

Infatti in data 28 febbraio 2005 veniva diramato un comunicato stampa da parte del Settore Economico e Finanziario del Comune nel quale veniva precisato che tali avvisi sarebbero stati annullati e che i contribuenti non avrebbero dovuto effettuare il pagamento di quanto richiesto.

Sulla problematica l'Ufficio ha fatto presente all'Amministrazione Comunale che riproporre i medesimi avvisi, attraverso richieste di pagamento da effettuarsi entro 10 giorni (pena l'iscrizione a ruolo delle somme dovute), si poneva in contrasto con i principi sanciti dallo Statuto del Contribuente che, all'art. 10, richiama espressamente i principi della "collaborazione", "della buona fede" e "dell'affidamento" nei rapporti tra contribuente e Amministrazione, tra l'altro immediatamente deducibili, rispettivamente, da quelli di "buon andamento" e "di imparzialità" dell'Amministrazione, di "capacità contributiva" e "di eguaglianza", garantiti dalla Carta Costituzionale.

Inoltre, il fatto che gli avvisi in questione, non essendo stati mai annullati, sarebbero divenuti definitivi, avrebbe vanificato l'esercizio del diritto di difesa, di cui all'art. 24 della Costituzione.

Era stata riscontrata tra l'altro una discordanza tra le date di scadenza per il pagamento dei suddetti avvisi, in quanto, nelle lettere inviate ai cittadini, il termine ultimo era fissato in 10 giorni dal ricevimento delle stesse, mentre nella Delibera di integrazione la Giunta Comunale aveva stabilito il 31.12.07 termine ultimo entro il quale effettuare il pagamento.

L'Ufficio ha invitato il Comune ad assumere le opportune iniziative - eventualmente anche attraverso il ricorso al potere di autotutela - al fine di trovare la giusta soluzione alla questione, rammentando che gli interessi in gioco, quali l'interesse alla certezza e stabilità dell'imposizione tributaria, e quello di fornire l'immagine di un'Amministrazione corretta, mantenendo, e, se del caso,

recuperando la fiducia del cittadino contribuente, devono essere presi nella dovuta considerazione.

### **7.1.3. Enel Gas – Chiarimenti sull'adeguamento del deposito cauzionale.**

Vari utenti hanno chiesto l'intervento del Difensore civico regionale in quanto avevano ricevuto, da parte della Società Enel Gas, bollette relative ai mesi di aprile, maggio, giugno 2007 nelle quali risultava addebitata la prima rata di circa € 38,50 per adeguamento deposito cauzionale.

In particolare veniva contestata la mancanza di trasparenza nell'effettuare tale addebito; infatti non sarebbe stata fornita alcuna informazione in merito a tale voce.

Inoltre, poiché il prelievo si riferiva ad una prima rata, ciò lasciava intendere che nelle bollette successive, tra le voci fuori campo, sarebbero state inserite altre rate, di importo imprecisato.

A tal proposito la Società Enel Gas, nel fornire i chiarimenti richiesti dallo scrivente, ha precisato che la delibera n° 220/01, e successive modifiche ed integrazioni, emessa dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, prevede l'addebito di un deposito cauzionale calcolato sulla base dei consumi effettuati da ciascun cliente, pertanto gli importi addebitati in bolletta vengono generati dall'adeguamento dei depositi cauzionali, come previsto dalla delibera su indicata.

Ogni anno, dopo la chiusura dell'anno termico (30 settembre) vengono ricalcolati i consumi effettivi di ogni cliente, relativi all'anno appena concluso (1 ottobre anno precedente – 30 settembre anno corrente).

In base a tale fascia di consumo vengono adeguati i depositi esistenti nelle anagrafiche dei clienti registrati con tipologia classe di consumo domestico (utilizzo

del gas per cottura cibi e produzione acqua calda) e promiscuo (utilizzo del gas per cottura cibi e riscaldamento).

Se il deposito esistente è superiore a quello previsto dalla delibera, il sistema crea una voce economica a rimborso del deposito (maggiorata degli interessi).

Se, invece, il deposito esistente è inferiore a quello previsto dalla delibera, il sistema crea due voci economiche a debito (I e II rata di deposito) che vengono fatturate nei due periodi contabili successivi al lancio dell'adeguamento a sistema.

L'Enel ha precisato inoltre che l'adeguamento automatico viene eseguito solo per i clienti registrati con tipologia domestico e promiscuo i quali, in genere, hanno un deposito di 25 o 77 euro (per i clienti che attivano una nuova fornitura, al domestico si addebitano 25 euro, mentre al promiscuo 77 euro).

Per i clienti, invece, che hanno un consumo storico superiore ad un anno, l'importo di deposito previsto dalla delibera è di 25 euro per chi ha un consumo fino a 500 metri cubi nel precedente anno termico, e di 77 euro per chi ha consumato da 501 a 5.000 metri cubi; gli utenti che hanno consumato oltre 5.000 metri cubi, si vedranno aumentare il deposito in base a tabelle di riferimento previste dalla delibera.

#### **7.1.4. Il Difensore civico chiede chiarimenti sulla "quota fissa" nella bolletta acqua**

Diversi cittadini si rivolgevano all'Ufficio del Difensore civico per chiedere chiarimenti su alcune voci contenute nella bolletta dell'acqua ed in particolare su quella denominata "quota fissa", pari a € 12,00.

Si segnalava in particolare la mancanza di trasparenza da parte della Società che gestisce il servizio idrico, in quanto nella documentazione in possesso degli

utenti non compariva alcuna spiegazione su tale quota fissa, né veniva fatto alcun richiamo alle disposizioni normative che prevedono l'addebito della stessa.

La Società interessata, invitata a fornire i dovuti chiarimenti, precisava che, con Direttiva del CIPE n° 52/2001 e con successiva Circolare n° 3521/C del Ministero Attività Produttive, la "quota fissa" sostituisce il canone per il "nolo del contatore" e si applica ad ogni unità di utenza finale, sulla scorta della metodologia applicata dal provvedimento CIPE n° 26/75, punti 9 e 10 u.c. e nella misura stabilita dal punto 6 del provvedimento CIPE n° 45 del 4.4.1974, relativamente ai consumi per unità finale di utenza, indipendentemente dalla presenza del contatore contrattuale.

In assenza di consumi si fa ricorso a quelli medi di tale utenza.

Il gestore è stato autorizzato ad aumentare la quota fissa per compensare la perdita di ricavo totale (valutata in base ai consumi dell'anno precedente) che viene recuperata con un proporzionale aumento delle tariffe dei diversi scaglioni di consumo.

Dall'1.7.2001 la quota fissa sostituisce il nolo contatore ed è applicata ad ogni unità di utenza contestualmente al superamento del minimo.

Con Deliberazione del CIPE del 19.12.2002, il percorso di eliminazione del minimo a decorrere dall'1.7.2002 viene esteso ai non residenti ed il gestore è stato autorizzato ad aumentare la quota fissa fino a tre volte quella calcolata per i residenti.

La medesima società, oltre a fornire i chiarimenti richiesti, si impegnava a darne comunicazione agli utenti e a rendere in generale le bollette più leggibili.

**7.1.5. Il Difensore civico fa annullare l'avviso ICI emesso per errore non imputabile al contribuente**

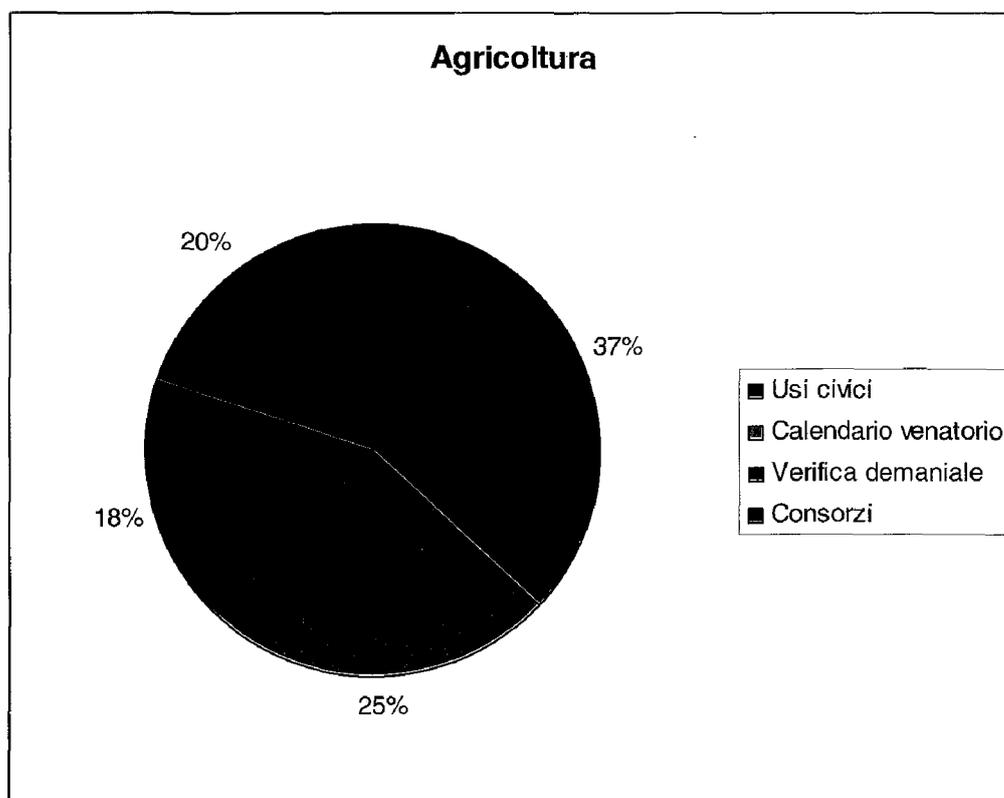
Un cittadino aveva un contenzioso con un Comune in relazione a una richiesta di pagamento di ICI pregressa che prescindeva dalla rendita catastale attuale dell'immobile.

Tale richiesta prendeva in considerazione la precedente rendita, nonostante l'Ufficio del Territorio l'avesse ritenuta eccessiva, in quanto derivante da una classificazione errata a danno del contribuente.

Al riguardo l'Ufficio segnalava all'Amministrazione la contraddittorietà derivante dall'interpretazione formale propugnata dal Comune in quanto un immobile, che non aveva mai subito modifiche, a causa di un errore non imputabile al contribuente era stato classificato per anni con una categoria di maggior pregio, non conforme, con conseguente rendita catastale superiore a quella effettiva.

In relazione a tali considerazioni, il Difensore civico invitata l'Amministrazione comunale ad agire in autotutela per l'annullamento dell'avviso emesso, dato l'errore non imputabile al contribuente.

A seguito di ciò, il Responsabile dell'Ufficio Finanziario del Comune comunicava l'avvenuto annullamento.

**7.2. AGRICOLTURA E CONSORZI DI BONIFICA**

Diversi sono stati i casi trattati nell'ambito di questa materia, soprattutto per quanto riguarda i Consorzi di Bonifica e l'esercizio dell'attività venatoria

### **7.2.1. I Consorzi devono uniformarsi alla normativa regionale**

Da vari anni moltissimi cittadini si rivolgono a questo Ufficio per contestare l'indebita o la non equa applicazione, da parte dei Consorzi di Bonifica, degli oneri contributivi sui terreni di loro proprietà ricadenti nei perimetri di contribuenza, la cui ultima delimitazione sembra risalire al 1998.

Nel maggior numero dei casi, le lamentele dei proprietari si incentrano sul fatto che i loro terreni non trarrebbero alcun beneficio diretto e specifico dall'attività di bonifica svolta dai menzionati consorzi, né dalle opere dagli stessi realizzate in comprensori del tutto avulsi da quelli in cui insistono i relativi immobili.

Sul punto, la giurisprudenza di vertice è quasi univoca nel riconoscere che tali contributi sono applicabili e, quindi, dovuti solo se i terreni interessati traggono benefici diretti e specifici affermando, peraltro, in diverse sentenze, che la prova del godimento di detti vantaggi deve essere data dall'Ente impositore e non fornita in senso contrario dal contribuente.

Orientamento, questo, che lo scrivente condivide pienamente.

Altri casi di frequenti contrasti riguardano, poi, gli immobili che dal catasto dei terreni sono stati successivamente iscritti in quello urbano dei fabbricati, ovvero di terreni agricoli inseriti nelle zone di espansione dei nuovi Piani Regolatori Generali come aree edificabili.

Su questo versante la giurisprudenza ritiene, invece, che il contributo in argomento sia comunque dovuto, essendo irrilevante la classificazione agricola o "extragricola" del terreno, fermo restando tuttavia che gli stessi fondi traggano dall'attività di bonifica i necessari benefici diretti e specifici.

In merito all'intera problematica deve comunque rilevarsi che il Legislatore Regionale, proprio al fine di eliminare tale stato di forte tensione e di generalizzato malcontento, con l'art. 9 della L.r. 7.6.96, n° 36 ha dettato nuove e più dettagliate

disposizioni per la delimitazione dei perimetri di contribuenza consortile, attribuendo lo specifico compito alle Province, affinché vi provvedessero con la compartecipazione dei Comuni interessati.

Lo scrivente, pertanto, di fronte al persistere di tale situazione di diffusa e annosa conflittualità ed alla constatazione che la stessa deriva soprattutto dalla non ancora effettuata ridelimitazione dei perimetri di contribuenza sulla base della nuova norma regionale, ha ritenuto di convocare – ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della L.r. n° 126/95 - una riunione per un approfondito esame congiunto della problematica, invitando i Presidenti dei Consorzi di Bonifica, presenti sul territorio regionale, e l'Assessorato Regionale all'Agricoltura.

L'Assessorato Regionale si è impegnato ad approntare un disegno di legge di modifica della L.r. n° 36/96, contenente anche una completa rivisitazione dell'art. 9 al fine di superare le lacune e le incertezze rappresentate.

### **7.2.2. Per l'imposizione consortile non è importante la destinazione del terreno**

Un cittadino si è rivolto all'Ufficio per contestare la richiesta di pagamento dei contributi di bonifica per gli anni 2000, 2001, 2002 da parte di una Società addetta alla riscossione dei tributi, in quanto il terreno sottoposto a tassazione non aveva destinazione agricola.

Al riguardo, l'Ufficio ha precisato che, secondo i costanti pronunciamenti della Cassazione Civile è ininfluenza la destinazione agricola o extra agricola del bene, con la conseguenza che sotto tale aspetto non è possibile effettuare alcun ulteriore intervento nei confronti del Consorzio di Bonifica.

L'obbligo di contribuire alle opere eseguite da un Consorzio di Bonifica, e quindi, l'assoggettamento al potere impositivo di quest'ultimo, postulano - ai sensi

dell'art. 860 C.C. e dell'art. 10 del R.D. n° 215/1933 – che la proprietà di un'immobile sia inclusa nel perimetro consortile e che tragga vantaggio da quelle opere; a tal fine pertanto non è sufficiente una "utilitas" che risulti in rapporto di derivazione con l'attività consortile e che si riverberi a favore del proprietario di uno di detti immobili, ma è necessario che tale "utilitas" si traduca in un vantaggio di tipo fondiario, cioè strettamente incidente sull'immobile stesso, mentre è ininfluyente la destinazione agricola o extra agricola del bene.

### **7.2.3. Per l'esercizio dell'attività venatoria nelle zone di protezione estreme occorre essere nativi o residenti del luogo**

Un cittadino si è rivolto all'Ufficio per segnalare che un Ambito Territoriale di Caccia aveva rigettato l'istanza presentata dal medesimo al fine di ottenere l'autorizzazione all'esercizio venatorio nelle Zone di Protezione Estreme – Versante Abruzzese del Parco Nazionale Abruzzo Lazio e Molise per la stagione venatoria 2007/2008.

Secondo l'interessato l'esclusione da parte dell' Ambito Territoriale di Caccia sarebbe stata illegittima in quanto, lo stesso, essendo nativo di un Comune del Parco, avrebbe dovuto essere incluso nell'elenco (così come previsto dalla deliberazione di Giunta Regionale n° 876 del 27.8.2007) che prevede tra le priorità quella di essere nativo in uno dei Comuni del Parco Nazionale Abruzzo, Lazio e Molise.

Lo scrivente, dopo aver esaminato la questione, ha interessato la Direzione Agricoltura della Giunta Regionale per avere i dovuti chiarimenti.

La stessa Direzione ha specificato che l'art. 28 della L.r. n° 10/04 che disciplina l'accesso e la partecipazione dei singoli cacciatori agli Ambiti Territoriale di Caccia di riferimento prevede che le iscrizioni vengano effettuate dalle Province

fino ad un massimo consentito dall'applicazione dell'indice di densità venatoria indicato dalla Giunta Regionale.

Inoltre, il comma 8 dello stesso articolo consente la caccia nelle aree contigue ai Parchi Nazionali o Regionali ai cacciatori iscritti od ammessi residenti in Regione, fatte salve le specifiche norme che regolano l'attività venatoria del medesimo territorio.

Per la stagione venatoria 2007 la Giunta Regionale, in mancanza d'intesa tra il Parco Nazionale Abruzzo Lazio Molise e la Provincia di L'Aquila e in conformità al comma 7 dell'art. 26 della L.r. n° 10/04, ha disciplinato l'attività venatoria nelle Zone di Protezione Estreme con delibera n° 876 del 27.8.2007 attenendosi ai criteri degli anni precedenti compresi quelli riferiti alle priorità per la formazione degli elenchi dei cacciatori da ammettere all'esercizio dell'attività in detta area.

Tali criteri prevedono la possibilità dell'esercizio venatorio, in via prioritaria, ai naturali del luogo (per tali s'intendono i nativi-residenti ed i residenti stabilmente nei Comuni del Parco Nazionale Abruzzo Lazio e Molise e della Zona di Protezione Estrema. versante abruzzese) e, solo nel caso in cui non venga raggiunto il carico venatorio massimo, sono ammessi altri soggetti comunque residenti in Abruzzo.

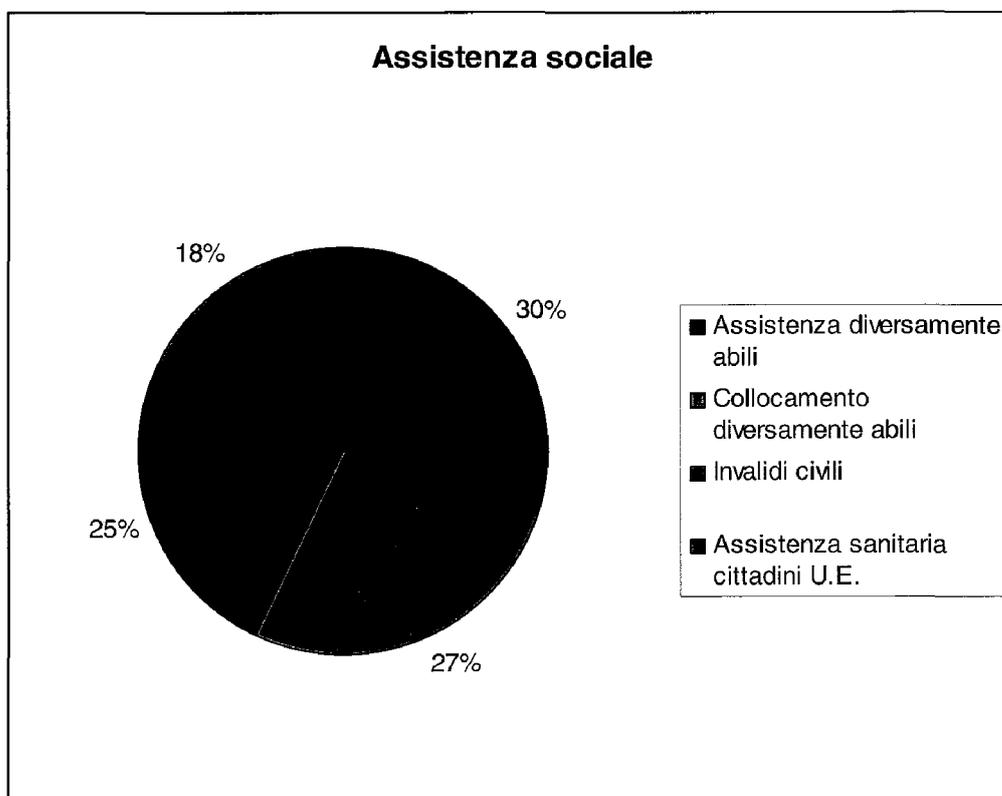
Stante l'attuale disciplina, l'interessato, pur essendo nato in un Comune ricadente nelle Zone di Protezione Estreme, ed avendo la residenza in altro Comune non può, pertanto, usufruire delle priorità previste per i naturali del luogo, così come indicato nell'allegato A) della suddetta delibera.

Tale assetto si rileva anche da quanto disposto dall'art. 26 comma 3 della L.r. n° 10/04 che, per le norme attuative della caccia differenziata nelle Zone di Protezione Estreme, rimanda alle indicazioni contenute dal 4 comma dell'art. 28 che prevede il diritto di priorità ai residenti nella provincia di riferimento dell'Ambito Territoriale di Caccia.

L'esponente, pertanto, ha diritto all'accesso nell'Ambito Territoriale di Caccia, così come dallo stesso richiesto, ai sensi dell'art. 28, comma 4, ma non gode dei

requisiti per l'accesso, in via prioritaria, all'attività venatoria nelle Zone di Protezione Estreme.

### 7.3. ASSISTENZA SOCIALE



Le richieste di intervento hanno riguardato in particolare l'assistenza materiale agli alunni diversamente abili e numerose pratiche relative all'invalidità civile.

### **7.3.1. Problematiche attinenti il diritto all'assistenza sanitaria per il cittadino dell'Unione Europea**

Con l'entrata in vigore, dall'11 aprile 2007, del D.Lgs 3 febbraio 2007, con il quale è stata recepita la Direttiva Comunitaria n° 38/2004 sul diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari, numerose sono state le istanze pervenute all'Ufficio per ottenere maggiori informazioni sull'applicazione del medesimo decreto.

Tale direttiva distingue tra soggiorno per periodi di tempo inferiori ai tre mesi e soggiorno per periodi superiori, individuando, in questo ultimo caso, le categorie di soggetti e i relativi presupposti ed adempimenti necessari al fine di richiedere la prevista iscrizione anagrafica.

Le disposizioni recate dalla direttiva, inoltre, contengono precise prescrizioni in materia sanitaria, che impongono al cittadino europeo puntuali adempimenti nel caso di soggiorno superiore ai tre mesi.

Per i soggiorni di durata inferiore ai tre mesi, nulla è innovato rispetto alle procedure in essere.

La sola formalità richiesta per il cittadino comunitario per soggiornare in Italia è il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio; pertanto, non va presentata al Comune alcuna richiesta e non viene effettuata l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, se non per i lavoratori stagionali con regolare contratto di lavoro ed eventualmente per i titolari di modelli E106 con validità di tre mesi.

Ai fini dell'assistenza sanitaria, trova applicazione la normativa comunitaria vigente che assicura la prestazione, dietro presentazione di un idoneo attestato di diritto.

Nel caso in cui il cittadino comunitario ne sia sprovvisto, la ASL, acquisite agli atti le generalità dell'assistito e copia del suo documento di riconoscimento, potrà richiedere, d'ufficio, detto attestato all'istituzione competente dello Stato estero.

In mancanza delle suddette condizioni, il pagamento della prestazione dovrà essere richiesto direttamente all'assistito che, ai sensi dell'art. 34 del Reg. 574/72, potrà richiedere il rimborso alla propria istituzione competente.

Per periodi superiori ai tre mesi è stato riconosciuto il diritto di soggiorno con relativa iscrizione anagrafica senza obbligo di richiedere la Carta di soggiorno al cittadino comunitario nei seguenti casi:

1. lavoratore subordinato o autonomo nello Stato;
2. disponibilità di risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello stato di soggiorno, e di una assicurazione sanitaria (o altro titolo) idonea;
3. iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi un corso di studio o di formazione professionale e dispone per sé ed i suoi familiari risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo;
4. familiare che accompagna o raggiunge un cittadino UE che ha diritto a soggiornare ai sensi dei punti precedenti.

Il cittadino dell'Unione che soggiorna sul territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi, sarà iscritto al Servizio Sanitario Nazionale, nei seguenti casi:

1. è un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato;
2. è familiare, anche non cittadino dell'Unione, di un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato;
3. è familiare di cittadino italiano;
4. è in possesso di una Attestazione di soggiorno permanente maturato dopo almeno 5 anni di residenza in Italia;

5. è un disoccupato iscritto nelle liste di collocamento o iscritto ad un corso di formazione professionale;
6. è titolare di uno dei seguenti formulari comunitari: E106, E109 (o E37), E120, E121 (o E33).

Si segnala infine che non è prevista l'iscrizione al S.S.N. di alcune categorie di cittadini comunitari che, pur non integrando i requisiti che conferiscono il diritto di soggiorno, appartengono a categorie meritevoli di particolari tutele e non allontanabili in applicazione del combinato disposto della citata clausola di maggior favore di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n° 286/98 e di specifiche norme dello stesso Testo unico:

- a) i minori, il cui diritto alla salute è specificamente garantito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo: si segnala in particolare che le circolari del Ministero della Salute non prevedono l'iscrizione al SSN dei minori non accompagnati né dei minori accompagnati i cui genitori non siano titolari del diritto di soggiorno;
- b) altre categorie di cittadini non allontanabili:
  - persone per le quali sussistano motivi umanitari;
  - donna incinta o puerpera o marito convivente;
  - genitore autorizzato al soggiorno dal tribunale per i minorenni per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del figlio minore presente in Italia;
  - con riferimento alle vittime di tratta o grave sfruttamento;
  - coloro che sono inseriti negli affini programmi di assistenza;
  - le vittime che non siano già inserite in programmi ex art. 18.

Le problematiche trattate sono state sottoposte all'attenzione del Dipartimento della Prevenzione della Comunicazione del Ministero della Salute, il quale è stato invitato ad affrontare la questione dell'esclusione dell'iscrizione al SSN per alcune categorie di cittadini comunitari, che, pur essendo privi dei requisiti

che integrano il diritto di soggiorno, sono meritevoli di particolari tutele, nonché per alcune categorie di cittadini comunitari titolari del diritto di soggiorno che tuttavia, in base alle disposizioni diramate dal Ministero della Salute in applicazione del D.Lgs. n° 30/2007 non sono ammesse all'iscrizione.

### **7.3.2. Gli Enti locali devono fornire l'assistenza materiale agli studenti diversamente abili**

Un'Associazione ha contattato l'Ufficio segnalando la mancanza di interventi da parte del Settore Politiche Sociali di una Provincia nel campo dell'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili che frequentano gli Istituti di Istruzione superiore.

In particolare, la stessa Associazione denunciava la violazione dell'obbligo per gli Enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, imposizione questa sancita dall'art. 13 comma 3 della Legge n° 104/92.

Al riguardo l'Ufficio, chiedendo chiarimenti agli Enti preposti, ha precisato che:

- in base a quanto previsto da una nota del Ministero dell'Istruzione, "non rientrano tra le mansioni previste dai vigenti contratti del Comparto Scuola le attività di ausilio materiale agli alunni diversamente abili";
- ai sensi dell'art. 13 comma 3 della L. n° 104/92, è compito dell'Amministrazione Provinciale fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali per tutte le ore scolastiche, e non come previsto nel regolamento approvato dal Consiglio Provinciale interessato solo per 18 ore settimanali (eventualmente estensibili a 24 ore);

- il fatto che l'Amministrazione provinciale non avesse ancora ricevuto i relativi contributi regionali, di cui all'art. 5 bis della L.r. n° 78/78 per l'anno 2007/2008 non poteva condizionare in alcun modo la realizzazione dei diritti costituzionalmente garantiti.

Si è evidenziato, inoltre, che il Piano Sociale Regionale 2007-2009, approvato con delibera del Consiglio regionale n° 57/1 il 28.12.06, ha ribadito che la condizione di disabilità rappresenta un fronte primario delle politiche sociali per la difesa dei diritti sociali e civili e, in particolare, per la lotta contro le situazioni più gravi di esclusione sociale.

Uno degli obiettivi è quello di promuovere il diritto allo studio e l'integrazione sociale degli alunni diversamente abili, facilitando la loro partecipazione alla vita scolastica con interventi e risorse intersettoriali.

Per la definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale deve essere garantito in tutta la Regione il servizio di assistenza scolastica, volto all'autonomia e alla comunicazione dei diversamente abili, attraverso la realizzazione di interventi mirati a favorire la loro piena integrazione nella vita scolastica.

Qualora tale servizio sia rivolto agli alunni diversamente abili delle scuole superiori, il Piano sociale prevede che lo stesso sia attuato dalle Province.

### **7.3.3. Il Difensore civico segnala alle Province alcune problematiche relative al collocamento dei diversamente abili**

Numerose sono state le richieste di intervento da parte di cittadini diversamente abili, sulle difficoltà che incontrano nel momento dell'inserimento nel mondo del lavoro.

I tempi troppo lunghi di attesa rispetto alle aspettative e alle necessità dei richiedenti, oppure la verifica di possibili imparzialità nella formazione delle graduatorie o nella corrispondenza tra quanto specificato nei bandi di concorso o corsi di formazione, sono stati i punti maggiormente sottoposti all'attenzione dello scrivente.

In primo luogo l'Ufficio si è impegnato in una attività di corretta informazione e spiegazione delle normative e sulle modalità di attuazione delle stesse, nonché in interventi nei confronti dei competenti uffici ai quali sono state richieste delucidazioni utili al chiarimento dei fatti e delle correzioni di interventi adottati illegittimamente per giungere alla soluzione dei casi evidenziati.

La legge n° 68 del 1999, che ha revisionato l'intera materia, ha istituito tra l'altro un'unica graduatoria, senza percentuali di suddivisione per le categorie protette, nonché un'unica percentuale riferita all'Amministrazione tenuta al collocamento.

Le modalità con le quali vengono disciplinati i posti riservati a soggetti disabili sono, oltre all'avviamento attraverso il collocamento, le cosiddette convenzioni previste dall'art. 11 della medesima disposizione legislativa, con le quali le imprese o le Pubbliche Amministrazioni si impegnano ad assumere, in un determinato periodo di tempo, un numero di disabili tali da ridurre o eliminare i posti scoperti riservati agli stessi.

Ovviamente, sono previsti appositi controlli affinché i datori di lavoro rispettino le convenzioni e, in caso il controllo dia esito negativo, è prevista la denuncia all'Ispettorato del Lavoro.

Nonostante i miglioramenti che la L. n° 68/99 ha portato, non v'è dubbio che il problema resti e sia di dimensione ogni anno più consistente.

Ciò deriva da diversi fattori, alcuni dei quali possono essere ravvisati nel fatto che circa l'80% dei disabili iscritti necessita di adeguata formazione prima di trovare una collocazione.

Inoltre, se per l'iscrizione presso il collocamento la soglia di invalidità necessaria è del 46%, tale soglia non è invece prevista per le aziende, poiché le stesse possano ricoprire i posti obbligatori riservati, anche assumendo invalidi con percentuale inferiore al 46%.

Bisogna considerare inoltre che è prevista la possibilità, da parte delle imprese che abbiano aperto procedure di mobilità o cassa integrazione, di sospendere le convenzioni stipulate, con la conseguenza di una riduzione numerica dell'obbligo di assunzione di disabili.

Vi è inoltre l'ipotesi, applicabile solamente per il settore privato e non pubblico, dell'esonero parziale dall'obbligo di assunzione di persone disabili; in tal caso l'azienda che dimostra di avere una produzione pericolosa, può chiedere di essere parzialmente esonerata dall'obbligo di assunzione di disabili, provvedendo al pagamento di una somma di denaro all'Amministrazione Provinciale da reinvestire sempre nel settore dell'occupazione dei disabili.

L'Ufficio ha sottoposto le presenti considerazioni alle Amministrazioni Provinciali e ai Centri per l'Impiego, invitandoli ad attivarsi per il rispetto e l'applicazione della normativa.

#### **7.3.4. Gli eredi hanno diritto ad una pensione di reversibilità in caso di decesso del titolare di una pensione di invalidità civile**

E' la domanda che ha rivolto all'Ufficio la vedova di un invalido civile perché, a differenza di quanto accade per le pensioni erogate dall'INPS (come assistenza obbligatoria per invalidità e vecchiaia), in caso di provvidenze economiche concesse in via assistenziale ai cittadini che siano dichiarati invalidi civili, non è previsto il trattamento di reversibilità.

Pertanto, alla morte del pensionato, i suoi eredi non potranno vantare alcun diritto sulla provvidenza concessa al loro dante causa.

Tuttavia, se l'interessato muore nel corso dell'iter amministrativo necessario per la concessione delle provvidenze, l'art. 1, comma 8, del DPR n° 698/1994 prevede che, laddove sia disponibile documentazione medica rilasciata da strutture pubbliche o convenzionate in data anteriore al decesso, la Commissione Medica dell'Asl, su richiesta degli eredi, può comunque procedere all'accertamento sanitario.

Nel caso in cui venga riconosciuto al *de cuius* il diritto al suo tempo vantato, agli eredi dello stesso andranno le prestazioni maturate dal momento della domanda a quello del decesso.

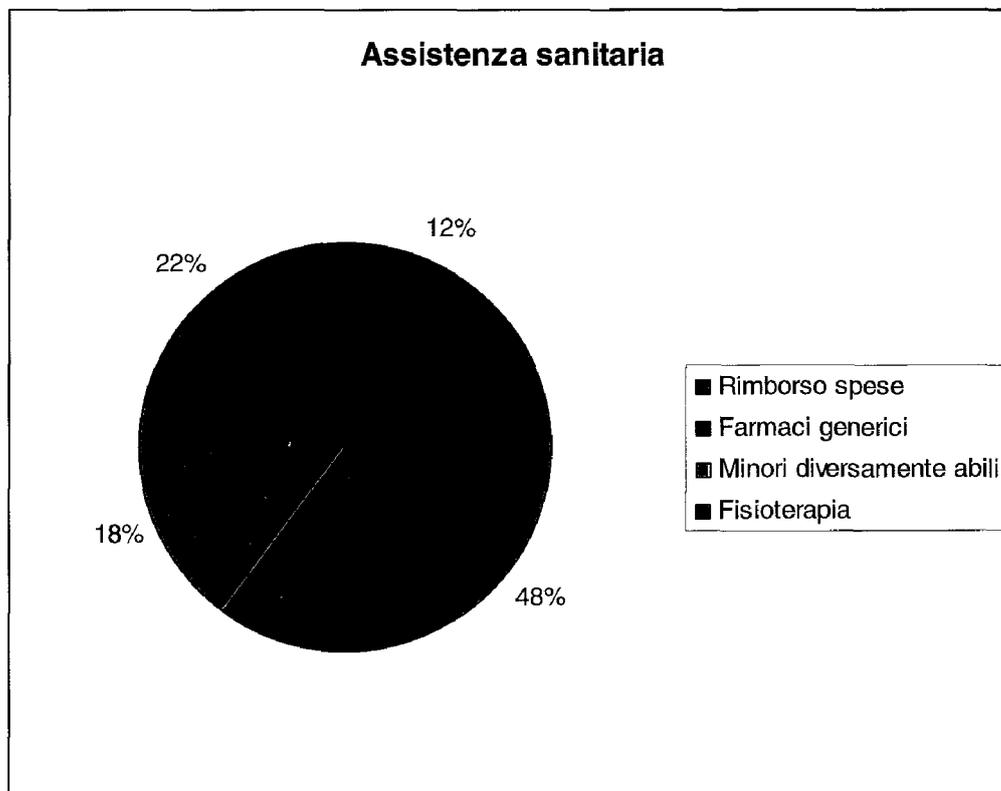
### **7.3.5. Le IPAB non possono operare al di fuori delle proprie finalità istituzionali**

Una IPAB si è rivolta allo scrivente chiedendo di sapere se le proprie finalità statutarie potessero estendersi anche a tossicodipendenti e portatori di handicap senza alcuna limitazione circa il requisito della minore età, oppure se, per non incorrere in responsabilità di danno derivante dalla non corrispondenza di spese previste dallo statuto, le suddette finalità potessero ritenersi legalmente perseguite solo se destinate a minori di età.

Lo statuto della Fondazione stabilisce che lo scopo della stessa (con riguardo anche ai problemi del disadattamento e della devianza minorile) è quello di contribuire al miglioramento delle condizioni sociali ed economiche, di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei minori di ambo i sessi in stato di bisogno e non, residenti nel Comune, fino al raggiungimento della loro maggiore età.

L'art. 6 dello Statuto estende gli interventi di cui all'art. 5 ai tossicodipendenti e ai soggetti portatori di handicap, sempre in riferimento a minori che versino in tali ipotesi.

Al riguardo è stato precisato che un'interpretazione estensiva della finalità statutaria dell'Ente a soggetti maggiorenni, risulterebbe contraria allo Statuto dell'Ente e configurerebbe per ciò un'attività illegittima, contrario a legge materiale, con conseguente responsabilità di danno derivante da una non corrispondenza delle spese con la finalità istituzionale.

**7.4. ASSISTENZA SANITARIA**

Quella dell'assistenza sanitaria rimane una delle materie nelle quali il Difensore civico è maggiormente impegnato; nel corso del 2007 i casi hanno riguardato in particolare il mancato rimborso delle spese per cure e i ticket sui farmaci.

#### **7.4.1. Agli utenti va proposto il farmaco generico equivalente alla specialità medicinale**

Una signora si è rivolta all'Ufficio segnalando l'eccessivo aumento del ticket per l'acquisto di alcuni farmaci indispensabili per la sua salute.

L'interessata, in particolare, ha segnalato che, recatasi per due volte in farmacia a distanza di poco tempo, per l'acquisto degli stessi farmaci, la seconda volta ha dovuto sostenere una spesa di molto superiore alla precedente.

L'Ufficio Assistenza Farmaceutica della Giunta Regionale, al quale lo scrivente, ha chiesto chiarimenti, ha precisato che con Deliberazione n° 1540 del 27.12.2006, entrata in vigore il 1.1.2007, sono state introdotte misure di compartecipazione alla spesa del cittadino con previsione di esenzione per reddito, per patologia e per i farmaci equivalenti.

Nella fattispecie, i cittadini rientranti nelle categorie riportate nell'allegato B della Deliberazione, sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria limitatamente ai farmaci connessi al trattamento della patologia per la quale hanno diritto all'esenzione.

Alla luce di ciò, se l'utente è in possesso del tesserino attestante l'esenzione per patologia, non è tenuto a corrispondere la quota di compartecipazione alla spesa nella misura stabilita dalla Giunta Regionale.

I farmaci in questione però sono inclusi nelle liste di trasparenza periodicamente aggiornate dall'Agenzia Italiana del Farmaco ai sensi della L. n° 178/2002 la quale prevede che, i medicinali aventi uguale composizione in principi attivi, forma farmaceutica, via di somministrazione, modalità di rilascio, numeri di unità posologiche e dosi unitarie uguali, sono rimborsati al farmacista dal Servizio Sanitario Nazionale fino alla concorrenza del prezzo più basso del corrispondente prodotto disponibile nel normale ciclo distributivo regionale.

La Giunta Regionale, con ulteriore delibera n° 579/2006, ha inoltre stabilito l'obbligo per il farmacista di consegnare, all'atto della spedizione della ricetta e solo in mancanza di specifica volontà del medico di non sostituibilità, un farmaco avente un prezzo uguale a quello di rimborso regionale.

Pertanto, qualora l'assistito rifiuti la sostituzione con i corrispondenti farmaci equivalenti al momento della dispensazione, è tenuto al pagamento della differenza tra il prezzo della specialità medicinale prescritta e il prezzo di rimborso così come riportato nelle citate liste di trasparenza.

Ne deriva che, qualora l'esponente avesse optato per la sostituzione dei farmaci prescritti con quelli equivalenti per definizione di analoga efficacia terapeutica, che il farmacista ha comunque l'obbligo di proporre, nulla dalla stessa sarebbe stato dovuto all'atto della spedizione della ricetta.

Diversamente, qualora l'interessata non avesse accettato la sostituzione suddetta, avrebbe dovuto effettuare il versamento della differenza dei prezzi come sopra indicato a cui va aggiunta la misura di compartecipazione nel caso non sussistano le forme di esenzione previste per reddito o per patologie.

#### **7.4.2. Il minore diversamente abile ha diritto alla riduzione sul prezzo dell'abbonamento per trasporto pubblico**

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico segnalando che al proprio figlio, portatore di handicap grave accertato da una Azienda Sanitaria Locale e perciò esente da ogni contributo per farmaci ed esami, non era stato rilasciato un abbonamento mensile per trasporti pubblici locali a prezzo ridotto, in quanto l'Azienda di trasporti, per il rilascio del suddetto abbonamento, richiedeva di conoscere la percentuale di invalidità riconosciuta al minore.

Il genitore, recatosi presso gli Uffici della ASL, non era riuscito ad ottenere l'informazione suddetta in quanto, normalmente, nei minori di anni 18, la valutazione dell'invalidità non viene espressa in termini di riduzione percentuale della capacità lavorativa come, invece, succede per gli adulti.

Ritenendo la richiesta del tutto legittima, l'Ufficio si è prontamente attivato sia con l'Azienda Trasporti Locali che con l'Ufficio competente dell'Azienda Sanitaria Locale e dagli stessi ha ottenuto piena disponibilità e collaborazione tanto che, a distanza di poco tempo dall'avanzamento della predetta richiesta, la ASL ha comunicato al Difensore Civico di aver provveduto ad effettuare una valutazione percentuale dell'invalidità civile del minore.

In conseguenza di ciò, l'Ufficio del Servizio Trasporto Locale ha concesso al ragazzo l'abbonamento a prezzo ridotto, scusandosi per l'inconveniente.

#### **7.4.3. Interventi di fisioterapia domiciliare: interviene il Difensore civico**

Un cittadino si rivolgeva all'Ufficio per esporre la problematica riguardante la propria figlia, affetta da tetraparesi spastica, alla quale erano state ridotte le ore di fisioterapia domiciliare, a causa della carenza di finanziamenti.

La bambina effettuava in passato un numero maggiore di ore di fisioterapia domiciliare, in relazione al grave handicap attestato da documentazione medica, che ribadiva la necessità e l'importanza vitale della fisioterapia.

L'ufficio del Difensore civico è intervenuto presso l'Assessorato alla Sanità della Regione e la ASL competente per territorio, nel tentativo di far riassegnare alla bambina quantomeno un adeguato numero di ore di fisioterapia domiciliare; si è ribadito il fatto che, solo attraverso un programma riabilitativo appropriato o almeno di costante mantenimento, si permette ai bambini di compiere quelle

operazioni che, in apparenza insignificanti, possono rappresentare una speranza di miglioramento in situazioni di gravità.

Il caso ha avuto una positiva soluzione, in quanto sono state accolte le richieste avanzate dal ricorrente e quindi alla bambina sono state riassegnate tutte le ore di fisioterapia domiciliare certificate dal medico curante.

#### **7.4.4. Liste di attesa: il Difensore civico richiama l'attenzione dell'Assessorato alla Sanità**

Sono pervenute all'Ufficio del Difensore civico regionale numerose segnalazioni da parte di cittadini che segnalano forti disagi a causa degli eccessivi ritardi con cui verrebbero erogate prestazioni diagnostico-strumentali presso le strutture delle Aziende Sanitarie.

Le maggiori lamentele provengono da quegli utenti che, essendo affetti da patologie – nella maggior parte dei casi di grave natura – per le quali necessitano di controlli a scadenza ravvicinata, si trovano costretti ad effettuarli addirittura dopo 3-4 mesi dalla data prevista.

Il Difensore civico regionale ha precisato che la situazione sopra descritta, oltre a costituire un evidente disagio a scapito di cittadini già in difficoltà per le patologie di cui sono affetti, è in netto contrasto con quanto previsto dalla Delibera di Giunta Regionale n° 1585 del 7.12.00, che fornisce criteri e direttive per il miglioramento dei tempi di attesa per prestazioni e visite specialistiche.

Inoltre l'Intesa siglata il 28 marzo 2006 tra il Governo e le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sul Piano Nazionale di contenimento dei tempi di attesa per il triennio 2006-2008, di cui all'art. 1, comma 280 della L. n° 266/05, oltre a rimarcare il fatto che l'erogazione delle prestazioni eseguite entro tempi appropriati rappresenta una componente strutturale dei livelli essenziali di

assistenza, fissa alla data del 31.01.07 il termine ultimo per l'adozione dei programmi con la nuova tempistica, legata a specifici pacchetti terapeutici (prevedendo quindi corsie preferenziali per le patologie più gravi, come i tumori e le malattie cardiovascolari).

L'Ufficio ha invitato l'Assessorato alla Sanità, nonché i vertici delle aziende sanitarie della Regione ad adoperarsi per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno rispetto della normativa vigente e nel contempo dare precise direttive affinché i principi contenuti nelle norme sopra richiamate siano attuati nell'esclusivo interesse della salute dei cittadini.

#### **7.4.5. Per il rimborso di spese mediche sostenute all'estero interviene il Difensore civico**

I genitori di una bambina, affetta da una grave patologia, si sono rivolti al Difensore civico segnalando il mancato rimborso, da parte della ASL di appartenenza, delle spese mediche sostenute all'estero per cure altamente specialistiche.

La medesima Azienda si era infatti attenuta al parere sfavorevole espresso dalla preposta Commissione Tecnica Amministrativa, riunitasi presso l'Assessorato alla Sanità, che non aveva riconosciuto alla minore il diritto al rimborso delle ultime spese sanitarie effettuate, in quanto non superiori al 10% del reddito dichiarato, così come previsto dall'art. 7, comma 4, D.M. 13/5/93.

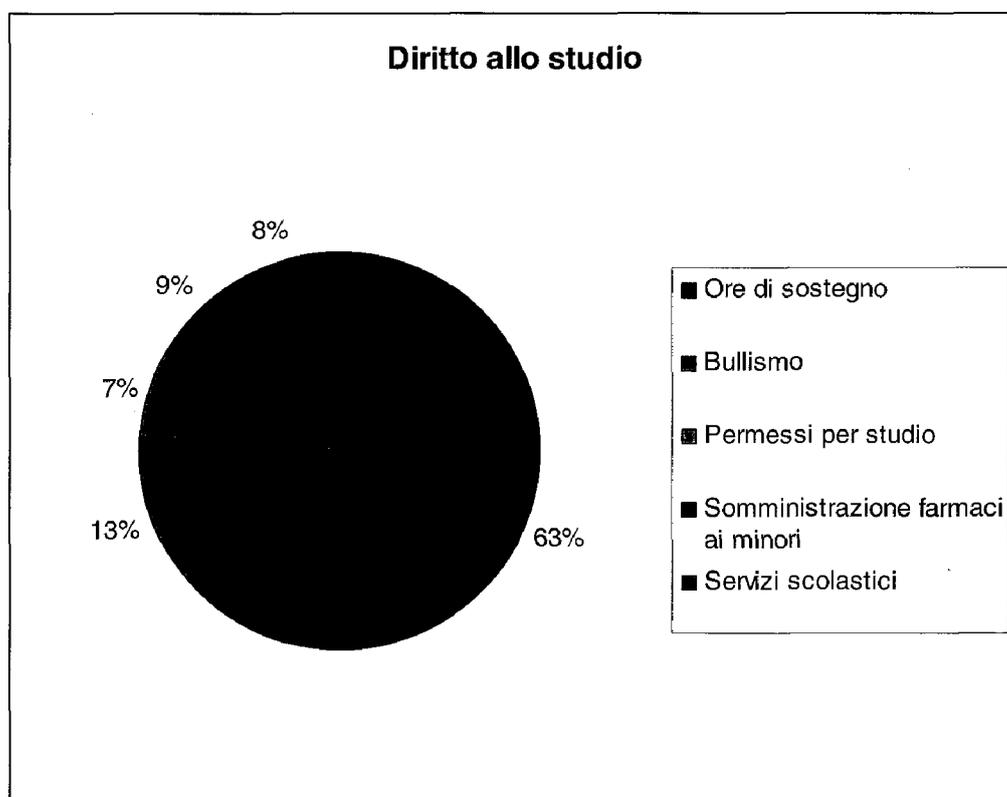
Al riguardo l'Ufficio invitava la predetta Commissione a riesaminare la posizione della bimba, facendo presente che alla stessa era stata riconosciuta anche la situazione di handicap grave ai sensi della L. n° 104/92.

La Commissione, accogliendo tale invito, precisava che l'assistita, pur essendo portatrice di handicap grave, non rientrava nei benefici previsti dalla

Deliberazione di Giunta Regionale n° 203/2004, in quanto, dalla documentazione prodotta, non si evinceva la necessità di cure neuro-riabilitative.

Tuttavia la stessa Commissione riconosceva il diritto al rimborso di vitto e alloggio per l'accompagnatore autorizzato dal Centro di Riferimento Regionale competente, nella misura dell'80%.

Per quanto concerne le spese sostenute all'estero, la Commissione, riformando il proprio parere, riconosceva comunque, in considerazione dell'esiguo reddito percepito dal nucleo familiare degli esponenti, il diritto al rimborso della spesa sostenuta all'estero, anche se inferiore al 10% del reddito.

**7.5. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE**

Come per l'anno passato, anche nel corso del 2007 l'Ufficio, tra l'altro, si è impegnato per risolvere le questioni relative alla carenza degli insegnanti di sostegno.

### **7.5.1. L'esercizio del diritto allo studio di un dipendente non può essere ostacolato per esigenze di servizio**

Un dipendente di una Pubblica Amministrazione ha chiesto l'interessamento dell'Ufficio in quanto l'Amministrazione di appartenenza avrebbe limitato l'esercizio del suo diritto allo studio.

In particolare, il Responsabile dell'Ufficio del Personale aveva imposto all'interessato, il quale si era già recato presso la facoltà universitaria, di riprendere immediatamente il servizio per motivi d'ufficio.

Successivamente, a fronte di una nuova richiesta di permesso per diritto allo studio, veniva comunicato al dipendente che per il futuro non poteva usufruire di tale diritto in alcuni giorni specifici della settimana.

L'Ufficio, nel chiedere delucidazioni all'Amministrazione interessata, ha rilevato che ai sensi dell'art. 15, comma 3 del CCNL del 14 settembre 2000, il personale interessato ai corsi universitari è titolare di un vero e proprio diritto soggettivo ad essere assegnato a turni di lavoro che siano strutturati in modo tale da agevolare sia la frequenza dei corsi stessi, sia la conseguente preparazione agli esami.

Ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono concessi – in aggiunta alle attività formative programmate dall'Amministrazione – permessi straordinari retribuiti, nella misura massima di 150 ore individuali per ciascun anno e nel limite massimo del 3% del personale in servizio a tempo indeterminato presso ciascuna Amministrazione all'inizio di ogni anno, con arrotondamento all'unità superiore.

Tali permessi sono concessi per la partecipazione a corsi destinati al conseguimento di titoli di studio universitari, post-universitari, di scuola di istruzione primaria, secondaria e di qualifica professionale, statali, parificate o legalmente riconosciute, o comunque abilitate al rilascio di titoli di studio legali,

attestati professionali riconosciuti dall'ordinamento pubblico per sostenere i relativi esami.

Il personale interessato, infatti, ha diritto all'assegnazione di turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami e non può essere obbligato a prestazioni di lavoro straordinario, né al lavoro nei giorni festivi o di riposo settimanale.

Lo scrivente ha sottolineato che, le disposizioni impartite dall'Amministrazione interessata non sono conformi al dettato contrattuale: si comprime infatti un diritto che richiede solo di essere regolamentato nel rispetto sia del contratto che delle esigenze di servizio, tanto più che il personale di posizione organizzativa è tenuto al conseguimento di obiettivi di scopo più che al pedissequo e formale rispetto dell'orario di lavoro stabilito.

Il citato art. 15, comma 7, prevede la presentazione, prima dell'inizio dei corsi, del certificato di iscrizione e, al termine degli stessi, dell'attestato di partecipazione e quello degli esami sostenuti, anche se con esito negativo.

Laddove le suddette certificazioni non fossero esibite, i permessi già utilizzati devono essere considerati periodi di aspettativa per motivi personali.

Si è del parere che, nelle more del rilascio delle certificazioni da parte delle istituzioni universitarie o post-universitarie, il dipendente possa legittimamente avvalersi della facoltà di autocertificazione ai sensi del D.P.R. n° 445/2000.

Grazie all'intervento dello scrivente, l'Amministrazione ha riconosciuto al dipendente il diritto ad usufruire dei permessi per motivo di studio nella misura massima di 150 ore, così come previsto dalla vigente normativa.

### **7.5.2. Attività di sostegno per alunni diversamente abili: il Difensore civico regionale scrive al Ministro della Pubblica Istruzione**

Sono pervenute al Difensore civico regionale numerosissime segnalazioni da parte di genitori di alunni diversamente abili che frequentano vari Istituti della Regione Abruzzo, ai quali è stato assegnato un insufficiente numero di ore di sostegno.

Lo scrivente è intervenuto presso L'Ufficio Scolastico regionale e presso gli Uffici Provinciali, i quali, nel fornire i dati circa il numero dei posti assegnati inizialmente e delle successive deroghe (cifre, purtroppo, di gran lunga inferiori al numero effettivo di alunni diversamente abili – oltre 4.000 nella Regione – che frequentano le scuole di ogni ordine e grado), ha ricordato che una reale integrazione dei diversamente abili si ottiene non solo con l'affiancamento dell'insegnate di sostegno, ma con il coinvolgimento dell'intera comunità scolastica.

Principio, questo, validissimo in teoria, ma di difficile attuazione, nel momento in cui ci si trova di fronte a casi di particolare gravità ai quali non viene fornito un adeguato aiuto, o perché le ore di sostegno assegnate risultano insufficienti, o addirittura – in casi limite (che purtroppo non costituiscono eccezioni) – per totale mancanza di ore di sostegno.

In questo contesto, il Difensore civico si è trovato in una situazione di grande difficoltà ed imbarazzo, quando ha dovuto comunicare ai genitori interessati l'esito, purtroppo negativo, del suo intervento.

È per tale motivo che l'Ufficio ha deciso di scrivere direttamente al Ministro della Pubblica Istruzione, chiedendo un intervento urgente, al fine di sanare la situazione nella Regione Abruzzo e di garantire agli alunni diversamente abili di

godere di un diritto pieno e assoluto, che non può incontrare limiti, né essere abolito per ragioni di bilancio.

### **7.5.3. Il fenomeno del bullismo nelle scuole**

Nel corso degli incontri l'Ufficio ha tenuto presso vari Istituti scolastici della Regione nell'ambito del Progetto "Il Difensore Civico tra i banchi di scuola", volto alla diffusione della figura del Difensore civico regionale, sono emerse varie problematiche riguardanti il fenomeno del bullismo.

Sono pervenute, inoltre, numerose telefonate al numero verde effettuate dai genitori o dai familiari di bambini e di adolescenti per segnalare, anche se in forma anonima, varie forme di violenza.

Anche alla luce della campagna di sensibilizzazione promossa dal Ministero della Pubblica Istruzione che ha istituito un numero verde antibullismo e 10 postazioni di ascolto, il Difensore civico regionale si è rivolto alle autorità competenti invitandole ad attivare ogni iniziativa utile per tentare di arginare la problematica esposta.

L'Ufficio del Difensore civico regionale ha comunicato inoltre di essere disponibile a coordinare tutte le attività necessarie alla stipula di un Protocollo d'Intesa tra gli organi istituzionali, per la costituzione di un organismo volto a promuovere politiche di contrasto del fenomeno del bullismo.

#### **7.5.4. Rispetto delle linee-guida ministeriali nella somministrazione di farmaci ai minori**

Tra gli utenti del servizio di prescuola e interscuola di un istituto dell'infanzia, gestito in appalto da una cooperativa per conto di un Comune, era inserita una minore che aveva presentato in passato crisi convulsive.

Il Dirigente Scolastico, in base al protocollo di intesa tra il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Salute (atto di raccomandazioni del 25 novembre 2005 sulla somministrazione di farmaci in orario scolastico), aveva autorizzato, su richiesta dei genitori dell'alunna, la somministrazione di un farmaco alla minore da parte del personale docente della scuola che si era reso disponibile, nell'attesa dell'arrivo del 118; tale protocollo di intesa riguarda solo l'orario scolastico.

L'Amministrazione comunale si è rivolta all'Ufficio chiedendo se, per analogia, la normativa citata potesse essere applicata anche ai servizi di pre e post scuola che esulano, di fatto, dall'orario scolastico o se sarebbe stato necessario porre in essere un'analogia convenzione tra il Comune e la ASL territorialmente competente.

Le raccomandazioni dettate dai Ministri dell'Istruzione, Università e Ricerca e della Salute il 25 novembre 2005 e contenenti le "linee guida per la definizione di interventi finalizzati all'assistenza di studenti che necessitano di somministrazione di farmaci in orario scolastico", dopo aver considerato che secondo i principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali, alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni volontarie, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato ed altri soggetti privati, individuano esplicitamente, quali sono i soggetti che possono effettuare la somministrazione in questione:

- a) genitori;

- b) persone delegate dai genitori;
- c) personale docente ed ATA che abbia seguito i corsi di pronto soccorso ai sensi del D.L.vo 19 settembre 1994, n° 626.

Quindi, anche se, diversamente opinando, possa ritenersi che un qualunque *quisque de populo* sia in grado di somministrare farmaci (puntuale prescritti dal medico) la cui somministrazione non richieda possesso di cognizioni specialistiche o discrezionalità tecnica, appare prudente attenersi esclusivamente ai soggetti elencati nelle raccomandazioni: infatti, disattendere tali linee guida, in caso di evento avverso, potrebbe far ipotizzare da taluni soggetti (genitori, autorità inquirenti, organi requirenti) profili di responsabilità riconducibili a tale mancata osservanza, tanto più se per l'Ente appaltante non è dato di sapere se il personale della cooperativa abbia o no svolto i corsi di pronto soccorso richiesti dalle raccomandazioni per il personale dipendente del Comune.

Pertanto l'Ufficio ha precisato che l'Amministrazione avrebbe potuto dare corso alla somministrazione dei farmaci in questione, nell'ordine:

1. tramite i soggetti prima indicati ai punti a), b) e c);
2. tramite altri soggetti istituzionali (Azienda USL, Azienda ospedaliera, altro Ente locale, istituzione per i servizi alla persona, ecc.);
3. tramite l'attivazione di collaborazioni, formalizzate in apposite convenzioni, con i competenti assessorati per la salute e per i servizi sociali, al fine di prevedere interventi coordinati, anche attraverso il ricorso ad Enti ed associazioni di volontariato (es. Croce Rossa Italiana, Unità Mobili di Strada).

Nel caso poi in cui nessuna delle opzioni sopra indicate ricorresse, il dirigente scolastico avrebbe dovuto darne formale e motivata comunicazione ai genitori (o a chi ne esercita la potestà genitoriale) ed al Sindaco del Comune ove il bambino risiede.

In Conclusione, si è ritenuto che il personale della cooperativa appaltatrice del servizio di pre e post scuola appare facoltizzato alla somministrazione dei farmaci in questione solo se delegato dai genitori dell'alunno oggetto della somministrazione, non risultando tra l'altro l'esistenza di una normativa specifica che permetta al Comune di autorizzare la somministrazione terapeutica ad opera delle cooperativa medesima.

#### **7.5.5. Plessi scolastici a servizio di più Comuni: le spese di gestione devono essere ripartite tra tutte le Amministrazioni**

Un'Amministrazione comunale ha chiesto l'intervento dello scrivente in merito alla suddivisione dei costi di gestione di una scuola media di cui è proprietaria insieme con un altro Comune.

In particolare, la Scuola media inferiore unificata, oltre ad essere in comproprietà, accoglieva anche alunni provenienti da altre tre Amministrazioni comuni.

Si chiedeva al Difensore civico se i costi di gestione della Scuola media inferiore unificata dovessero essere suddivisi, pro quota, tra tutti i Comuni partecipanti oppure fossero a carico dei soli due Comuni proprietari dell'edificio.

Ai sensi dell'art. 3 della legge 11 gennaio 1996, n° 23, i Comuni hanno l'obbligo di provvedere alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie.

In relazione agli obblighi per essi stabiliti, i Comuni sono tenuti altresì a provvedere alle spese varie di ufficio e di arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento ed ai relativi impianti.

Inoltre, il D.L.vo 16 aprile 1994, n° 297, recante testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, all'art. 159 prevede che i Comuni debbano provvedere al riscaldamento, alla illuminazione, ai servizi, alla custodia delle scuole e alle spese necessarie per l'acquisto, la manutenzione, il rinnovamento del materiale didattico, degli arredi scolastici, ivi compresi gli armadi o scaffali per le biblioteche scolastiche, degli attrezzi ginnici e per le forniture dei registri e degli stampati occorrenti per tutte le scuole elementari.

Sono inoltre a carico dei Comuni le spese per l'arredamento, l'illuminazione, il riscaldamento, la custodia e la pulizia delle direzioni didattiche nonché la fornitura alle stesse degli stampati e degli oggetti di cancelleria.

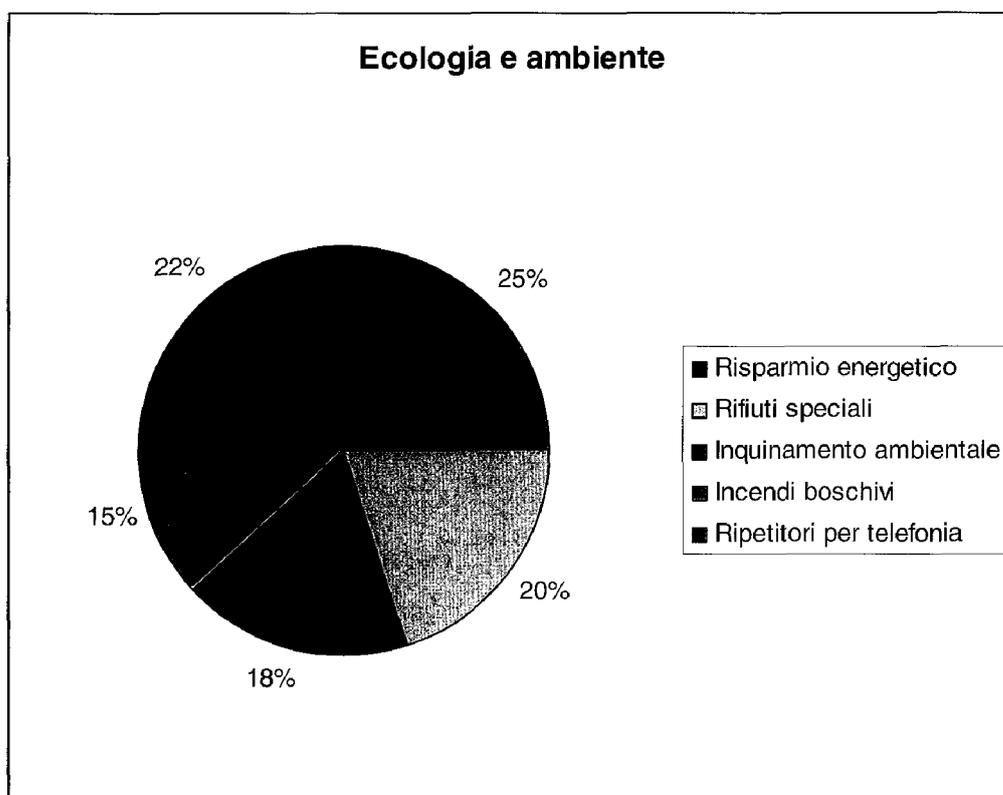
Si è ritenuto che, poiché sul territorio comunale non siano presenti in tutto o in parte le scuole elementari e medie, la cui frequenza è obbligatoria, e che la popolazione studentesca frequenti istituti presenti sul territorio di Comuni contermini, ciò non esime il Comune medesimo dalla partecipazione alle spese tanto di realizzazione, quanto di manutenzione e gestione del plesso.

L'obbligo discende direttamente dalla legge citata e più ancora dallo stesso Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.L.vo 18 agosto 2000, n° 267, che all'art. 13 attribuisce a tutti i Comuni "tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente in settori organici alla persona ed alla comunità".

Il servizio organico dei servizi alla persona ed alla comunità come poi ripreso dal D.Lgs n° 112/98, ricomprende senza dubbio l'ambito dell'edilizia scolastica e le politiche di sostegno al diritto allo studio.

Si è ritenuto pertanto che l'esercizio associato di tale funzione richieda evidentemente la stipula di apposita convenzione tra i Comuni interessati regolante i rapporti economico-finanziari tra i medesimi.

Nel silenzio della norma, quale criterio di riparto delle spese (spese correnti e spese per investimento) si è deciso di adottare quello relativo alla propria popolazione scolastica di ciascun Comune.

**7.6. ECOLOGIA E AMBIENTE**

Nella materia "Ecologia e Ambiente", le principali questioni trattate dal Difensore civico sono state quelle relative al risparmio energetico, allo smaltimento dei rifiuti speciali e al problema, affrontato anche negli anni precedenti, dell'installazione di antenne di telefonia mobile con conseguente rischio di inquinamento elettromagnetico.

### **7.6.1. Detrazioni fiscali per risparmio energetico**

Numerosi utenti hanno contattato lo scrivente per avere informazioni sulle detrazioni fiscali previste per il risparmio energetico.

La circolare 31 maggio 2007, n° 36/E dell'Agenzia delle Entrate si occupa delle agevolazioni fiscali introdotte dalla Finanziaria 2007 in materia di risparmio energetico, consistenti nel riconoscimento di una detrazione IRPEF del 55% delle spese sostenute entro il 2007, da ripartire in tre rate annuali di pari importo, entro un limite massimo di detrazione stabilito in relazione a ciascuno degli interventi previsti.

L'Agenzia, richiamando un consolidato orientamento di prassi formatosi in merito alle detrazioni per le spese di ristrutturazione edilizia, specifica che sono ammessi alle detrazioni anche i familiari conviventi con il possessore o detentore dell'immobile oggetto dell'intervento, che sostengano le spese per la realizzazione dei lavori.

Il tutto limitatamente ai lavori eseguiti su immobili appartenenti all'ambito privatistico (con esclusione, quindi, di quelli strumentali all'attività d'impresa, arte o professione).

Considerato che le agevolazioni si applicano esclusivamente agli edifici esistenti, l'Agenzia considera che la prova dell'esistenza dell'edificio sia fornita dall'iscrizione dello stesso in Catasto, oppure dalla richiesta di accatastamento, nonché dal pagamento dell'ICI, se dovuta.

Nonostante né la legge, né il decreto attuativo ne facciano cenno, l'Agenzia ritiene che, ai fini della detrazione del 55%, è necessario - a pena di decadenza come previsto per le ristrutturazioni edilizie - che in fattura sia indicato il costo della manodopera.

Per una volta, interpretando la normativa in favore dei contribuenti, l'Agenzia esprime l'avviso che la norma, la quale dispone che le agevolazioni in parola non

sono cumulabili con altre agevolazioni concesse per i medesimi interventi, (nella sostanza con lo sconto IRPEF del 36% per le ristrutturazioni) vada limitata all'ambito dell'imposizione diretta, e non anche all'IVA.

Nello specifico è infatti prevista una detrazione IRPEF (ripartita in tre quote annuali di pari importo) pari al 55% della spesa sostenuta, che varia – a seconda dell'intervento effettuato – da un massimo di 100.000 euro ad un minimo di 30.000 euro delle spese sostenute nel corso del 2007.

Lo sconto è previsto per gli interventi di riqualificazione energetica che diano origine a un risparmio energetico per la climatizzazione invernale di almeno il 20% rispetto ai lavori riportati nell'allegato C del D.M. 19 febbraio del 2007.

Per le spese relative a interventi su edifici, parte di essi o unità immobiliari riguardanti coperture e pavimenti, finestre comprensive di infissi, la detrazione massima arriva a 60.000 euro; ed è riconosciuta anche a chi installa pannelli solari per la produzione di acqua calda per usi domestici, industriali, nonché per il fabbisogno di piscine, strutture sportive, case di ricovero e di cura, scuole e università.

Lo sconto può arrivare a un massimo di 30.000 euro per gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con sistemi dotati di caldaie a condensazione.

E' possibile cumulare il beneficio qualora si effettuino più interventi per ognuno dei quali è prevista una detrazione; la detrazione non è invece cumulabile con altre agevolazioni concesse per i medesimi interventi.

### **7.6.2. Il Comune deve rimuovere i rifiuti speciali anche su luogo privato**

Un'Amministrazione comunale ha chiesto allo scrivente un parere in merito alla competenza ad emanare un'ordinanza per la rimozione di rifiuti speciali insistenti su suolo privato.

In particolare un privato cittadino, avendo acquistato un terreno, aveva chiesto al Sindaco l'emanazione di un'ordinanza per la rimozione di alcune auto ivi abbandonate a cura e spese dei proprietari delle stesse e a carico del precedente proprietario del terreno, ove provata la connivenza.

Al riguardo, secondo quanto disposto dall'art. 184, comma 3, lett. 1), del D.L.vo 3 aprile 2006, n° 152, che ripete integralmente l'art. 7, comma 3, lett. 1), dell'abrogato decreto Ronchi, i veicoli a motore, cioè le auto, sono considerati rifiuti speciali (in base all'origine, tenendo presente che, secondo le caratteristiche, ad eccezione dei rifiuti domestici, tutti i rifiuti urbani o speciali possono essere pericolosi se contengono o sono contaminati da sostanze dannose).

Lo scrivente ha precisato, innanzitutto, che dell'inquinamento del sito non può essere esentato l'attuale proprietario, il quale non poteva non conoscere, al momento dell'acquisto, l'attuale stato dei luoghi, a meno che di esso non abbia fatto constare nell'atto di compravendita, con esenzione da ogni e qualsiasi responsabilità.

In proposito, con l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n° 349, venne data attuazione, in Italia, al principio comunitario "chi inquina paga", secondo il quale i costi dell'inquinamento devono essere sopportati dal responsabile mediante l'introduzione, quale forma speciale di tutela, dell'obbligo di risarcimento nei confronti dello Stato a seguito di un qualunque fatto, doloso o colposo, in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti che comprometta l'ambiente.

Il D.L.vo n° 152/2006 ha espressamente abrogato il predetto art. 18, stabilendo il danno ambientale nell'art. 300 e disponendo che "resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi".

Per la valutazione del danno ambientale deve tenersi conto della natura del bene immateriale dell'ambiente, nonché della particolare rilevanza del valore d'uso della collettività che usufruisce e gode di tale bene.

La quantificazione del risarcimento deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino.

Pertanto, nel caso di specie, anche se il bene è di proprietà privata, il Sindaco deve procedere, con apposita ordinanza, da emanare - a norma dell'art. 192 del D.L.vo n° 152/2006 - ad ingiungere ai responsabili del deposito abusivo delle auto dismesse (proprietari degli stessi e proprietario del suolo, ove autorizzò tale discarica abusiva) di conferire tali rifiuti speciali a ditte specializzate autorizzate al trasporto, stoccaggio, riutilizzo, recupero e smaltimento.

Si è ritenuto opportuno precisare altresì che vi è l'obbligo di controllare che si tratti di ditte autorizzate; ove tale doverosa verifica sia omessa, il detentore risponde a titolo di concorso con i soggetti qualificati nella commissione del reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. *b*), del D.L.vo n° 152/2006.

Ai sensi del citato art. 192, comma 3, il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedervi; decorso infruttuosamente tale termine procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate.

Visto che si parla di rifiuti speciali, si tratta di intervento di pubblica utilità, anche se eseguito su suolo privato.

Sempre secondo quanto disposto dall'art. 192 del D.L.vo n° 152/2006, il privato può essere obbligato alla rimozione dei rifiuti solo nel caso in cui la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.

In caso contrario, il proprietario è da considerare parte lesa ed è compito ed obbligo del Comune provvedere a rimuovere i rifiuti anche su terreno privato (Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria, 5 maggio 2005, n° 217).

Con la citata sentenza, è stato disposto che i Comuni possono ordinare, in casi del genere, ai propri incaricati di introdursi nella proprietà al fine di prelevare i rifiuti, asportarli e provvedere alla ripulitura straordinaria del sito.

Ciò perché, pur trattandosi di area privata, a parte gli obblighi di ordinaria e straordinaria manutenzione sicuramente gravanti sul proprietario del fondo, una tale intromissione autoritativa *extra ordinem* per la rimozione di rifiuti abbandonati da terzi può, e deve essere, attuata dal Comune nell'esercizio dei suoi specifici poteri a tutela dell'igiene, del decoro e della salute pubblica.

### **7.6.3. Vietate nei Parchi attività e opere che compromettano la salvaguardia del paesaggio**

Un cittadino si è rivolto all'Ufficio per segnalare che un Ente Parco aveva richiesto l'autorizzazione per interventi di realizzazione e integrazione dei servizi igienico-sanitari e tecnologici negli edifici privati situati nel territorio del Parco, contravvenendo a quanto previsto dall'art. 6 del D.P.R. del 5 giugno 1995.

Secondo l'articolo, non sono sottoposti ad autorizzazione dell'Ente Parco gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro conservativo e di

risanamento igienico-edilizio, così come definiti alle lettere a), b), c) dell'art. 31 della L. n° 457 del 5 agosto 1978 "Norme per l'edilizia residenziale".

Al riguardo, l'Ufficio ha precisato che l'art. 6 della legge n° 394/1991, nell'occuparsi di "Misure di salvaguardia", stabilisce al comma 4, che "dall'istituzione della singola area protetta sino all'approvazione del relativo regolamento operano i divieti e le procedure per eventuali deroghe di cui all'art. 11".

Quest'ultima norma tra l'altro stabilisce, al comma 3, con disposizione di carattere generale attributiva di un potere di valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione, che nei Parchi sono vietati le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette.

L'art. 8 comma 5 della predetta legge precisa, inoltre, che con il provvedimento di istituzione del Parco possono essere integrate, sino all'entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta, le misure di salvaguardia.

Con riferimento specifico al regime autorizzatorio previsto dal decreto istitutivo dell'Ente Parco, non sono sottoposti ad autorizzazione dell'Ente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di restauro conservativo e di risanamento igienico-edilizio, così come definiti dall'art. 31 della legge n° 457/78, mentre sono sottoposti ad autorizzazione, per espressa previsione normativa, le opere tecnologiche.

La stessa legge istitutiva prevede, inoltre, la sottoposizione ad autorizzazione di qualsiasi intervento volta alla modifica dello stato dei luoghi, non espressamente compreso tra gli interventi autorizzabili e non rientrante nelle esclusioni parimenti previste.

Nel caso di specie, pertanto, trattandosi di interventi tesi alla realizzazione dei servizi igienico-sanitario e tecnologici, l'Ente Parco è tenuto ad effettuare una valutazione tecnico discrezionale in ordine alla realizzabilità degli interventi e

preliminarmente ad accertare se questi si pongano o meno in insanabile contrasto con i valori ambientali che il legislatore ha voluto espressamente preservare, ponendo dei divieti di carattere generale specifici per le zone di maggiore protezione.

#### **7.6.4. La cittadinanza deve partecipare alla tutela dell'ambiente**

Un Comitato cittadino si è rivolto a questo Ufficio avanzando una serie di reclami e di osservazioni in ordine allo studio Valutazione Ambientale Strategica e all'adozione della variante al PRG del proprio Comune di appartenenza.

I reclami riguardavano in particolare il fatto che l'Amministrazione comunale non aveva preso nella giusta considerazione le osservazioni presentate dal medesimo Comitato nè alle stesse era stato fornito riscontro.

Il D.Lgs. n° 152/2006, che ha il merito di avere introdotto in ambito nazionale la valutazione ambientale strategica, così come normata dalla direttiva 2001/42 CE, prescrive che, una volta redatto il rapporto ambientale ed adottato il piano, comunque prima dell'approvazione, prende il via la fase di deposito dei documenti prodotti per la pubblicità e la presa visione, e nei successivi 45 gg. chiunque può presentare proprie osservazioni al piano o al programma adottato.

Non comprendendo il valore di tali osservazioni e se sussiste un obbligo di risposta da parte dell'Autorità competente, si può presupporre che, al pari delle osservazioni presentabili per un piano regolatore generale, esse si configurino come un mero apporto collaborativo.

Al riguardo infatti, nonostante il decreto sopra citato contenga spunti e riferimenti alla consultazione e partecipazione, si è ben lontani da un reale ed efficace sistema preventivo di consultazioni dal basso, secondo quelli che sono i

dettami della politica comunitaria e dell'avvenuta costituzionalizzazione, ad opera della L.C. n° 3/2001, del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale).

In sostanza era logico attendersi dal legislatore un ulteriore passo verso la definizione di regole chiaramente improntate alla concertazione e partecipazione di tutti i cittadini ai procedimenti aventi ad oggetto le salvaguardie generali del bene ambiente.

Purtroppo, però, tale attesa ha trovato un riscontro capace di rispondere solo parzialmente alle aspettative.

Sono previste forme di consultazioni, ma con una limitata considerazione verso un coinvolgimento di tutte le attività ambientali, infatti i momenti di partecipazione rimangono comunque a valle della fase decisionale; per di più, dalle norme in oggetto, si evince una certa separazione tra la fase di pianificazione e quella di valutazione ambientale, in questo contraddicendo, purtroppo, la netta trasversalità della materia ambientale rispetto al governo del territorio che richiede, quindi, con ancora più forza, integrazione, condivisione delle scelte, co-pianificazione e larga partecipazione.

Nelle normative più recenti in tema di governo del territorio, si tende a dare maggior spazio sia agli istituti della cooperazione tra tutti gli Enti coinvolti, sia alla partecipazione estesa a tutti i cittadini (e non solo per i privati imprenditori), nel rispetto del principio di sussidiarietà (e quindi delle necessarie valorizzazioni della dimensione locale). Tale partecipazione dovrebbe essere più pronunciata per le tematiche ambientali.

Oggi pianificazione urbanistica e tutela ambientale non possono più sinterizzarsi solo nell'incontro del mercato con le scelte pubbliche dell'Amministrazione locale, ma richiedono momenti di verifica preventiva da parte della cittadinanza, più incisiva ad esempio delle mere osservazioni ai piani adottati, essendo in gioco questioni di vitale importanza per la collettività.

Appare, dunque, indispensabile dare spazio concretamente, attraverso la massima divulgazione, trasparenza ed oggettività dei processi decisionali, a tutti quegli istituti di "democrazia partecipativa", valorizzati *in primis* a livello internazionale che sono cominciate ad entrare anche nel nostro ordinamento grazie anche al loro recepimento degli statuti di alcuni Enti locali.

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



Nell'ambito di questa materia, uno degli argomenti trattati è stato quello dei concorsi e delle selezioni pubbliche; ci sono state inoltre numerose richieste di intervento relative a questioni previdenziali e pensionistiche

### **7.7.1. Problematiche concernenti le graduatorie per gli avviamenti a selezione**

Nel corso dell'anno l'Ufficio si è interessato della questione afferente i criteri e le modalità per l'avviamento a selezione presso le Pubbliche Amministrazioni disciplinato dall'art. 16 della L. n° 56/87.

In particolare è stato riscontrata una criticità nel fatto che per tali chiamate viene preso in considerazione il reddito dell'intero nucleo familiare, essendo necessaria la presentazione della dichiarazione ISEE, anziché far riferimento al reddito del singolo soggetto disoccupato.

Per tali assunzioni la Regione Abruzzo, con Delibera n° 157/2001, ha individuato una serie di indirizzi operativi finalizzati a stabilire i criteri di organizzazione, le modalità, le specificazioni ed i tempi di attuazione delle procedure di avviamento a selezione.

Gli indirizzi operativi suddetti individuano quali criteri per la formazione delle graduatorie: l'anzianità di disoccupazione e in particolare l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

Ciascuna persona quindi deve presentare, attraverso la dichiarazione ISEE, la situazione reddituale non propria, bensì dell'intero nucleo familiare a cui appartiene.

Ciò determina situazioni per le quali, di fatto, chi ha già un reddito, seppur non elevato, tale da permettere di vivere solo, formando un nucleo familiare composto da una sola persona, risulta nettamente avvantaggiato rispetto ad altro soggetto che, non avendo alcun reddito, vive ad esempio, con i genitori e, rientrando con il nucleo familiare di questi, "grazie" ai redditi degli stessi, non riuscirà mai a trovarsi in posizione favorevole in graduatoria.

Al riguardo l'Ufficio ha interessato l'Assessorato Regionale al Lavoro facendo presente che l'attuale sistema non appare conforme agli obiettivi per il quale è

stato istituito, in quanto non adempie a quelle finalità d'incontro tra domanda ed offerta nell'ambito della Pubblica Amministrazione tendente all'acquisizione di personale attraverso una graduatoria che pone ai primi posti i soggetti in maggiore difficoltà e, a seguire, a quelli con difficoltà minori.

### **7.7.2. L'organizzazione dei servizi socialmente utili presso i Comuni**

Un gruppo di persone anziane avevano proposto al proprio Comune di residenza di poter impegnarsi in piccoli lavori di manutenzione e di pulizia, in attività di vigilanza nei pressi di scuole o in occasione di manifestazioni..

Il Segretario Comunale poneva un quesito allo scrivente per verificare che quanto proposto dal gruppo di persone fosse attuabile, per prestazioni da rendersi a titolo completamente gratuito e tutelando il Comune dal rischio di future rivendicazioni.

L'Ufficio precisava che le richieste in tal senso potevano essere accolte dal Comune, che avrebbe però dovuto approvare apposito regolamento, previa sottoscrizione di istanza degli interessati, nella quale dichiaravano la disponibilità ad essere impiegati in servizi socialmente utili.

Il Comune, verificate le condizioni di idoneità psicofisiche e professionali degli anziani ai fini dello svolgimento dell'attività di pubblica utilità, deve stipulare a proprio carico una polizza assicurativa contro i rischi di responsabilità civile verso terzi.

### **7.7.3. Per l'ammissione ai contributi per l'imprenditoria femminile è requisito indispensabile l'iscrizione alla CCIAA**

Un consulente di una ditta si rivolgeva all'Ufficio in quanto aveva inoltrato istanza per l'ammissione al contributo a fondo perduto, ai sensi della legge n° 215/92, per l'avvio di un'attività commerciale; il Servizio competente della Regione però, non aveva ammesso tale domanda a finanziamento in quanto l'impresa non risultava iscritta alla Camera di commercio.

Al riguardo si precisava che il punto 1.1 della Circolare n° 946342 del 5.12.2005 prevede, in via generale e sostanziale, che possono beneficiare delle agevolazioni in questione le imprese che hanno determinati requisiti e che alla data di presentazione della domanda siano già costituite ed iscritte al Registro delle imprese.

Sancisce, poi, in forma sussidiaria e parzialmente derogatoria, che le imprese individuali, che a tale data non risultino ancora iscritte al predetto registro, devono almeno aver fatto richiesta di iscrizione ed essere in possesso di partita I.V.A., precisando inoltre che l'iscrizione deve comunque avvenire, ed essere comprovata, entro la data di chiusura dei termini di presentazione delle domande.

Si deduce che il Servizio delle Attività Produttive della Regione, nel formulare le norme del bando, si è posto il problema delle ditte individuali, prevedendo una semplificazione per le stesse, sempre però nel rispetto della "par condicio" nei confronti degli altri soggetti richiedenti.

Detta forma di privilegio si rinviene, infatti, anche nel punto 9.1, laddove viene inversamente richiesto di allegare alla domanda il certificato di iscrizione al registro delle Imprese attestante la vigenza dell'impresa, mentre sempre per le imprese individuali pure in questo paragrafo è contenuta una approfondita eccezione.

Al riguardo va peraltro aggiunto che l'art. 2 della legge 25.2.1992 n° 215 individua espressamente, quali beneficiari delle agevolazioni, le società e le imprese, con la logica conseguenza che il bando non poteva assolutamente prevedere l'ammissione di soggetti non ancora formalmente costituiti ed iscritti al Registro delle imprese.

Per completezza di esame si è reputato inoltre opportuno precisare che il bando non fa alcun riferimento all'inizio di attività bensì unicamente alla costituzione ed alla iscrizione delle medesime imprese al Registro delle imprese.

Sulla base di quanto innanzi esposto, si è ritenuto che il bando fosse in linea con i principi generali del diritto che regolano la materia, con ovvia conclusione che anche la Regione non poteva agire diversamente.

#### **7.7.4. Il Difensore civico chiede all'INPDAP maggiore trasparenza**

L'art. 1, comma 347, della legge n° 266/2005 (legge finanziaria 2006) ha previsto l'iscrizione alla gestione credito INPDAP dei pensionati che fruiscono di trattamento previdenziale a carico di una delle gestioni pensionistiche INPDAP, ma anche dei dipendenti ed ex dipendenti da Enti di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n° 165/2001.

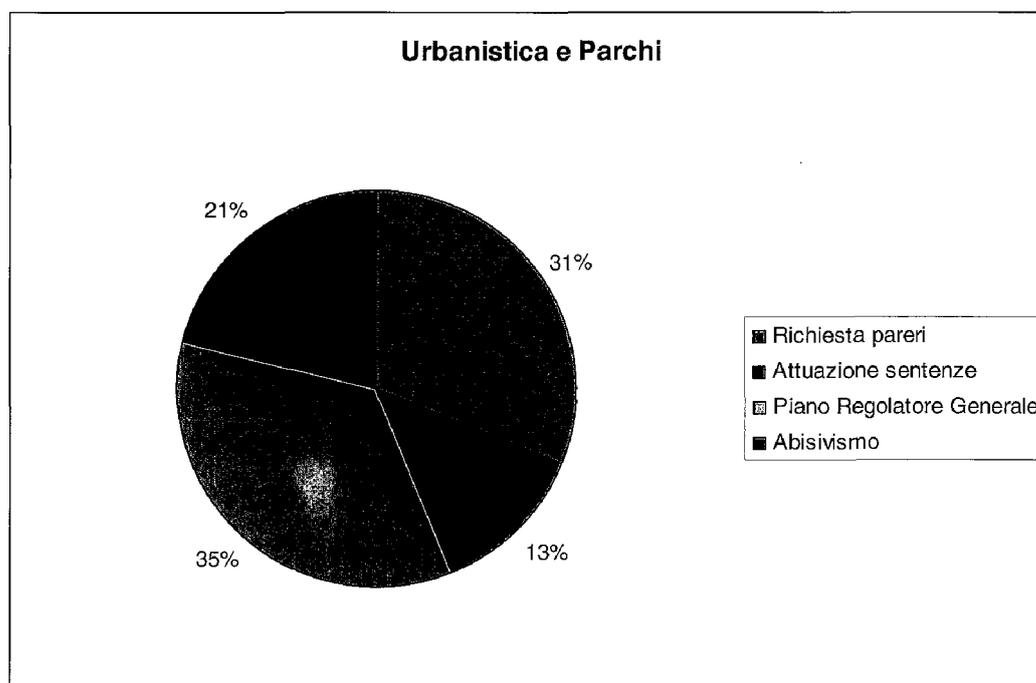
Il D.M. n° 45/2007, di attuazione del comma 347 sopra citato, ha regolamentato le modalità di iscrizione, di rinuncia o di recesso e l'entità dell'onere contributivo applicabile, in fase di prima applicazione.

Lo stesso Decreto prevede, inoltre, che a decorrere dal mese successivo alla scadenza dei 6 mesi dall'entrata in vigore dello stesso, i dipendenti in servizio e i pensionati, qualora non intendano essere iscritti devono comunicare tale volontà alla sede INPDAP di riferimento.

Al numero verde di questo Ufficio sono pervenute richieste di chiarimento, da parte di numerosi cittadini, in particolar modo pensionati, in merito a quanto prescritto nel menzionato Decreto con riferimento alle modalità di iscrizione, adesione e recesso alla gestione credito INPDAP.

Secondo quanto previsto dal suddetto Decreto, lavoratori e pensionati sono iscritti automaticamente alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociale dell'INPDAP; l'iscrizione tuttavia non è obbligatoria per cui chi non intendeva aderire avrebbe dovuto manifestare la propria volontà di recesso entro e non oltre il 31 ottobre 2007 con il modulo di non adesione.

Poiché le lamentele da parte degli utenti hanno riguardato la mancanza di trasparenza adoperata dall'Ente previdenziale interessato, l'Ufficio è intervenuto invitando l'Ente medesimo a voler intraprendere ogni iniziativa utile, al fine di mettere a conoscenza gli utenti destinatari delle disposizioni sopra richiamate attraverso una adeguata campagna di comunicazione ed informazione al riguardo.

**7.8. URBANISTICA E PARCHI**

Anche quest'anno sono state numerose le richieste di parere rivolte allo scrivente in merito all'interpretazione di norme urbanistiche, talvolta poco chiare e richieste di intervento riguardanti l'iter di approvazione dei piani regolatori.

**7.8.1. E' illegittimo l'ordine di demolizione dell'autorità amministrativa qualora l'opera abusiva è sottoposta a sequestro**

Il Dirigente dell'Ufficio Tecnico di un Comune ha contattato il nostro Ufficio per avere chiarimenti in merito alla legittimità di un'ordinanza di demolizione di un manufatto abusivo ancorché sequestrato.

Nel caso di specie un cittadino aveva realizzato un fabbricato in assenza di permesso di costruire in zona sottoposta a vincolo idrogeologico che, a seguito di sopralluogo, gli agenti del Corpo Forestale dello Stato avevano proceduto a sequestrare mediante apposizione di sigilli.

Al riguardo è stato precisato che il D.P.R. n° 380/2001 prevede per la repressione immediata di abusi edilizi due procedure sinergiche: una amministrativa e una penale, le quali mirano, prima ancora della punizione del colpevole, ad eliminare il danno sul territorio.

In tema di ordine di demolizione di cui all'art. 31 del suddetto Decreto si è specificato che:

1. è una sanzione accessoria tipicamente amministrativa rimessa, però, all'Autorità giudiziaria penale;
2. spetta al Giudice penale accertare se vi sia o meno l'effetto ablatorio dell'opera edile in favore del patrimonio comunale;
3. compete esclusivamente al Pubblico Ministero, ai sensi dell'art. 665 c.p.p., determinare le specifiche modalità esecutive dell'ordine di demolizione, eventualmente impartito dal Giudice penale. La competenza esclusiva e totale dell'Autorità giudiziaria nel settore comporta che le attività devono comunque essere gestite in proprio dall'ufficio del Pubblico Ministero, il quale si avvale sia della forza pubblica sia di organi tecnici esterni per le operazioni pratiche;

4. è un provvedimento sostanzialmente amministrativo e formalmente giurisdizionale.

Ne consegue l'impossibilità di ottemperare all'ordine demolitorio atteso che la costruzione era sottoposta a sequestro penale: l'ordine impartito, pertanto, sarebbe stato illegittimo per contrasto con le disposizioni processuali che demandano all'Autorità giudiziaria la competenza ad emanare provvedimenti di dissequestro dell'immobile che non può essere concesso neppure per consentire l'esecuzione della sanzione demolitoria.

In definitiva, fintanto che permangono finalità probatorie connesse alla pendenza di un processo penale, l'immobile abusivo non può essere dissequestrato per provvedere alla sua demolizione da parte dell'Autorità amministrativa.

Secondo la giurisprudenza infatti non è ipotizzabile che l'esecuzione di un provvedimento adottato dal Giudice sia affidato alla pubblica Amministrazione, salvo che la legge non disponga altrimenti in modo espresso.

#### **7.8.2. Sulla incertezza della natura pubblica o privata di una via prevale la presunzione *uris tantum* di demanialità**

Una signora si è rivolta a questo Ufficio lamentando la difficoltà ad accedere alla propria abitazione sita nella strada denominata "Vicolo Chiuso", in quanto il passaggio sarebbe stato ostacolato dal permanente parcheggio dell'autovettura di proprietà di uno dei residenti del Vicolo stesso, il quale, tra l'altro, affermava di essere proprietario della medesima Via.

Secondo l'interessata detta strada avrebbe avuto natura demaniale e ciò sarebbe stato desumibile dal fatto che la stessa era servita da illuminazione pubblica e da utenze pubbliche, nonché dalla presenza di una targa in marmo

portante la scritta in caratteri romani "Vicolo Chiuso" e di un cartello di divieto di sosta rimosso recentemente.

In tale situazione di incertezza, l'esponente provvedeva ad interessare l'Amministrazione comunale, che comunicava che agli atti del proprio Ufficio non erano stati rinvenuti documenti dai quali dedurre la natura pubblica o privata di detto Vicolo.

Al riguardo si è precisato che ai sensi dell'art. 22 comma 3 della L. 20 marzo 1865 n° 2248, allegato F, nell'interno delle città e dei villaggi fanno parte delle strade comunali le piazze, gli spiazzi ed i vicoli ad esse adiacenti ed aperti sul luogo pubblico, restando ferme le consuetudini, le convenzioni esistenti ed i diritti acquisiti.

In forza della disposizione normativa sopradetta, che pone una presunzione *iuris tantum* di demanialità, le uniche prove contrarie ammesse a eliminare la presunzione stessa sono l'esistenza di convenzioni che attribuiscono la proprietà a soggetti diversi dal Comune e di consuetudini locali che ne escludono la demanialità.

Alla luce delle considerazioni su esposte lo scrivente ha invitato il Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune a riconsiderare la problematica suddetta tenendo presente quanto disposto dalla normativa.

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

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

Poiché tale tronco viario risultava dato in gestione al Comune, l'Ufficio ha provveduto a chiedere notizie in merito ai competenti Responsabili di Servizio dello stesso Ente; gli stessi comunicavano di non rientrare nella fattispecie prevista dall'art. 4, comma 4, delle norme di attuazione del nuovo Codice della Strada, ragion per cui tutte le competenze in materia di circolazione, sicurezza, passi carrai, ecc. spettavano all'Ente proprietario della strada (ANAS).

Della questione si occupava anche la stampa locale, dalla quale si apprendeva che oltre 200 abitanti della frazione avevano firmato una petizione, inviata al Sindaco del Comune interessato, all'ANAS e alla Provincia, per chiedere la messa in sicurezza del tratto di strada che attraversava il centro abitato, teatro di numerosi incidenti mortali.

In particolare, gli abitanti segnalavano la mancanza dei dissuasori di velocità, marciapiedi, linea di mezzera sulla carreggiata, striscia bianca che delimita ai lati la carreggiata per i pedoni, strisce pedonali (assenti anche davanti a scuole, bar e supermercati) ed un'adeguata segnaletica verticale (limite di velocità, segnali stradali riguardanti la presenza di incroci e punti critici).

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

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

L'ANAS assicurava comunque che, nell'attesa della definizione dell'iter di approvazione del progetto, avrebbe provveduto ad integrare la segnaletica verticale già esistente, nonché avrebbe previsto l'adozione di sistemi di rallentamento costituiti da bande trasversali ad effetto ottico ed acustico, per aumentare la sicurezza del tratto stradale.

#### **7.8.4. Il Commissario straordinario ha ancora competenza ad adottare il PRG in seguito al rinnovo degli organi amministrativi**

Un Comune aveva richiesto alla Regione la designazione di un Commissario ad acta per l'adozione e approvazione di un nuovo PRG in quanto gran parte dei Consiglieri Comunali e loro parenti entro il quarto grado, risultavano direttamente proprietari di beni immobili, così come previsto dall'art. 78, comma 2, del D.Lgs. n° 267/2000 e dall'art. 35 della L.r. n° 18/83.

A seguito delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi amministrativi si era insediata nel frattempo una nuova Amministrazione e quindi un nuovo Consiglio comunale.

La stessa Amministrazione si è rivolta a questo Ufficio per sapere se il Commissario ad acta poteva ritenersi ancora investito, in base al decreto di nomina, del potere di approvazione del PRG.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, sez. I, con sentenza 04/11/2005 n° 3847 affronta la *vexata quaestio* attinente la sussistenza del potere in capo all'Amministrazione di provvedere anche dopo il sorgere del potere sostitutivo coincidente con la comunicazione della nomina del commissario ad acta, affermando che "il potere non può essere unico e che una volta attribuito al commissario, l'Amministrazione surrogata non può più esercitare tale attribuzione,

sino a quando non cessino le funzioni del commissario ad acta e questi non abbia, in tale veste, già esercitato la funzione sostitutiva”.

Chiarisce infatti la sentenza che il rapporto che lega il commissario ad acta con l'Ente pubblico surrogato è di carattere interorganico, nel quale il primo agisce come organo straordinario del secondo, non essendo concepibile che operino contemporaneamente con le medesime attribuzioni gli organi ordinari e straordinari della stessa Amministrazione.

Va detto per la verità che la stessa pronuncia dà lealmente atto dell'esistenza in materia di un indirizzo giurisprudenziale di segno opposto, secondo il quale, anche dopo la nomina del commissario ad acta, non si consuma il potere dell'Amministrazione di provvedere, configurandosi piuttosto un fenomeno di concorrente attribuzione del potere.

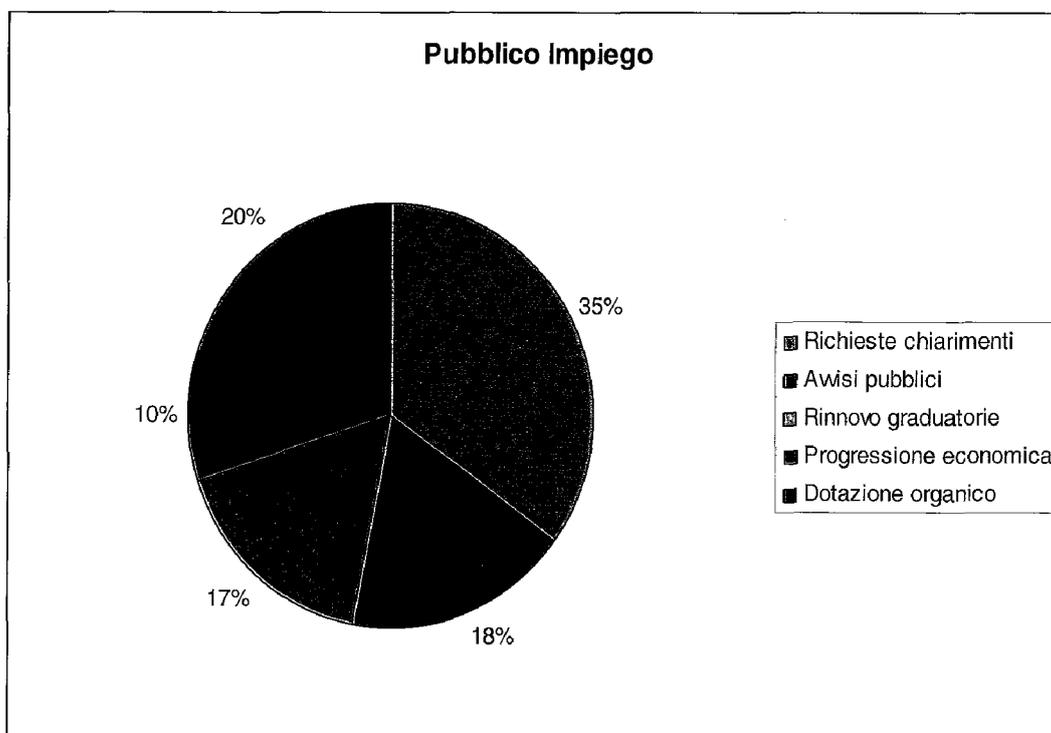
In base a tale indirizzo, l'Amministrazione inadempiente, assoggettata al potere sostitutivo del commissario ad acta, non perde il potere di provvedere, in quanto l'istituto della surroga configura un fenomeno di concorrente attribuzione del potere, che viene meno con l'assunzione della determinazione dal parte di uno dei due organi investiti dall'attribuzione del potere (sostituto o sostituito), atteso che l'adozione della determinazione realizza il fine della norma che prevede l'obbligo della conclusione del procedimento.

Per un secondo e diverso indirizzo il potere sostitutivo implica, invece, a partire dall'investitura, la surroga *ex lege* dell'Amministrazione inadempiente ad opera del commissario ad acta, il quale acquisisce la natura di organo straordinario della stessa Amministrazione e, quindi, di titolare esclusivo dell'attribuzione.

Ne consegue che, una volta adottato e comunicato il provvedimento di nomina del commissario all'Amministrazione, quest'ultima non può più esercitare, essendone privata, il potere che costituisce oggetto dell'intervento sostitutivo e del conferimento in via esclusiva al commissario ad acta.

Appare preferibile l'orientamento accolto dalla sentenza in parola, secondo cui "il principio di legalità esige che il titolare del potere sia quello, e quello soltanto, individuato dalla norma: tanto è vero che quando i poteri sono definiti "concorrenti" è, e deve essere, la stessa norma a stabilire attraverso quale modulo procedurale il potere condiviso vada esercitato".

La teoria della concorrenza del potere, in effetti, si pone in contrasto non solo con il principio di legalità, ma anche con quello di ragionevolezza, posto che pregiudica la posizione dello stesso cittadino soggetto all'attività amministrativa, costretto eventualmente ad interloquire nella fase procedimentale con più organi, rimanendo nel dubbio su chi adotterà il provvedimento finale.

**7.9. PUBBLICO IMPIEGO**

I quesiti rivolti all'Ufficio hanno riguardato in particolare i procedimenti di selezione, nonché richieste di parere sull'interpretazione dei contratti.

**7.9.1. La dotazione organica e il contenimento della spesa sono limiti inderogabili per la trasformazione del rapporto di lavoro da part time a tempo pieno**

Il tecnico di un Comune, inquadrato con rapporto di lavoro part time nella categoria D1 con il profilo di Istruttore direttivo tecnico, aveva chiesto alla propria Amministrazione, con parere favorevole della delegazione di concertazione sindacale, la trasformazione del suo rapporto di lavoro da part time a tempo pieno, per fare fronte alle carenze di un servizio tanto strategico e importante.

Il segretario comunale della medesima Amministrazione si è rivolto al Difensore civico per chiedere un parere in merito alla legittimazione della richiesta avanzata dal tecnico comunale.

Lo scrivente al riguardo ha precisato che l'art. 4, comma 15 del CCNL del 14 settembre 2000, nel disciplinare l'istituto del rapporto di lavoro a tempo parziale, ha precisato che i dipendenti, così inquadrati, hanno diritto di chiedere la trasformazione del rapporto a tempo pieno decorso un triennio dalla data di assunzione, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico.

La prima condizione è quindi la verifica della sussistenza di un posto a tempo pieno in dotazione organica, considerato che l'assunzione, ai sensi del comma 1 dell'art. 4 richiamato, deve essere avvenuta nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale su di un posto della dotazione organica a part time.

E' comunque da ritenere, nel caso in cui non vi sia altro posto a tempo pieno già vacante di cat. D1, che l'Ente possa prevedere in fase di rideterminazione della propria dotazione organica un nuovo posto di cat. D1 a tempo pieno, il quale risulterà vacante sino alla trasformazione del rapporto a part time in essere.

A quel punto secondo le proprie esigenze organizzative, e comunque nel rispetto del comma 2 dell'art. 4 del CCNL 14 settembre 2000, l'Ente dovrà decidere

se sopprimere il posto part time che si renderà così vacante, oppure mantenerlo per una possibile futura assunzione coerentemente alla programmazione triennale 2007-2009.

Al riguardo, l'ANCI più volte ha avuto modo di sostenere che la trasformazione del rapporto di lavoro da part time a tempo pieno costituisce una vicenda modificativa di un rapporto di lavoro in essere e che, pertanto, a nessun titolo può configurarsi come nuova assunzione.

La seconda condizione, però determinate, per poter procedere alla trasformazione del posto a tempo pieno è costituita dai limiti di spesa imposti dalla finanziaria 2007.

Il limite inderogabile è quindi esclusivamente costituito dalla riduzione delle spese di personale che la legge finanziaria 2007 impone, se pur in un regime differenziato a seconda che gli enti siano o meno soggetti al rispetto del patto di stabilità.

In questo contesto, evidentemente l'incremento di spesa derivante dalla trasformazione del posto a tempo parziale in uno a tempo pieno deve necessariamente trovare una compensazione con altre maggiori riduzioni di spesa, tali da garantire il contenimento complessivo della dinamica retributiva ed occupazionale.

Le modalità sono rimesse alla libera autonomia di ciascun Ente, che in base alle proprie esigenze organizzative dovrà individuare accorgimenti idonei ad assicurare complessivamente il risparmio di spesa e comunque anche il rispetto dei limiti posti dal patto di stabilità.

Assicurato il rispetto dei limiti derivanti dalla legge finanziaria per l'anno 2007, infine, si è ritenuto che l'Ente potesse procedere alla trasformazione del posto anche se non erano trascorsi i tre anni dall'assunzione richiesti dal comma 15 dell'art. 4 del CCNL 14 settembre 2000.

Infatti, se il dipendente ha diritto di chiedere la trasformazione del rapporto solo dopo un triennio dalla data di assunzione, nulla vieta all'Ente – nel rispetto delle condizioni richiamate - che ritenga tale scelta rispondente alle proprie esigenze organizzative, di proporre o comunque accettare una richiesta di trasformazione anticipata del rapporto di lavoro part time in essere.

L'importante è che vi sia un accordo delle parti, essendo da ritenere esclusa la possibilità per l'Ente di procedere unilateralmente alla trasformazione del posto.

### **7.9.2. Per il riconoscimento della retribuzione di risultato è necessaria idonea attività di certificazione e valutazione**

Un dipendente di un Ente locale, incaricato della posizione organizzativa, si rivolgeva allo scrivente per conoscere se la legittimazione alla retribuzione di risultato, anche nella misura minima, non potesse prescindere dalla valutazione del competente Nucleo.

Nel caso di specie, infatti, l'Ente si era rifiutato di attribuirgli l'indennità suddetta in quanto non era stato costituito il Nucleo di Valutazione.

Al riguardo l'art. 10, comma 3, del N.O.P. di cui al C.C.N.L. del 31 marzo 1999, precisa che l'importo della retribuzione di risultato varia da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione attribuita.

La disposizione in parola aggiunge anche che detta retribuzione di risultato è corrisposta a seguito di valutazione.

La funzione valutativa è, di norma, attribuita ad un organo terzo, rispetto ai soggetti incaricati della gestione amministrativa, che è definito Nucleo di valutazione o Servizio di controllo interno.

Ciò posto, in mancanza dello stesso, si è del parere che non possa legittimamente procedersi ad attività di valutazione del grado di conseguimento

degli obiettivi da parte dei dipendenti incaricati di posizione organizzativa, a meno che norme regolamentari interne non prevedano una diversa allocazione della c.d. funzione di valutazione.

Ma, in questo caso, la deroga alla costituzione di un Nucleo di valutazione deve prevedere un altro soggetto valutatore.

Al riguardo, lo scrivente ha suggerito di verificare se all'interno dei regolamenti del personale o di contabilità dell'Amministrazione non fosse previsto qualcosa in ordine alla valutazione dei dirigenti, o in mancanza, delle posizioni organizzative.

Pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, l'Ufficio ha ritenuto che alla base del riconoscimento della retribuzione di risultato deve esserci, quale atto podromico o presupposto, una idonea attività di certificazione e valutazione dell'attività posta in essere dal Responsabile della posizione organizzativa nel periodo di riferimento, che attesti il grado di conseguimento degli obiettivi assegnati e quello concernente la qualità delle prestazioni.

### **7.9.3. Gli Enti sono titolari di autonomia organizzativa che si esplica anche nella definizione del fabbisogno di risorse umane**

Il Segretario di un Comune si è rivolto a questo Ufficio chiedendo un parere sulla legittimità della riapertura dei termini di un concorso bandito diversi anni prima e mai espletato.

Nel caso di specie il Comune nel 2000 aveva bandito un concorso pubblico per la copertura di n° 4 posti di vigile urbano.

Alla scadenza del bando erano state presentate n° 288 domande di partecipazione.

Il concorso, tuttavia, non era stato espletato per impedimenti legislativi succedutisi, che di fatto avevano bloccato le assunzioni di nuovo personale per il patto di stabilità.

Al riguardo è stato preliminarmente osservato che gli Enti locali sono titolari di autonomia organizzativa che si esplica sia nella scelta del proprio modello organizzativo e strutturale, sia nella definizione del fabbisogno del personale e, quindi, delle categorie professionali necessarie al buon andamento degli uffici e dei servizi.

Detta autonomia, tuttavia, trova un limite nel rispetto dei vincoli finanziari e delle procedure stabilite dalla normativa.

Ciò, in particolare, per quanto riguarda le assunzioni.

Si è ritenuto pertanto che nel caso di specie, il Comune richiedente è, in astratto, pienamente abilitato a procedere con la riapertura dei termini concorsuali, come pure potrebbe procedere a ritirare il bando, a seguito di diversa valutazione del fabbisogno del personale.

In ogni caso, si è suggerito – a tutela dell'Amministrazione locale – di valutare preventivamente le condizioni dell'Ente in ordine alle possibilità assunzionali concrete, alla luce, soprattutto della vigente normativa, nonché di rispettare le disposizioni relative alla quota da riservare, in ogni caso, alle procedure di mobilità esterne.

#### **7.9.4. Tra il dipendente pubblico e l'Ente sussiste un rapporto di esclusività**

Un segretario comunale ha chiesto allo scrivente se fosse legittimo, alla luce della vigente normativa, autorizzare in via permanente e continuativa, il Responsabile del Servizio Lavori Pubblici, a tempo pieno, categoria D, ingegnere,

ad esercitare la libera professione al di fuori dell'orario di lavoro prestato in Comune.

Al riguardo è stato evidenziato che la Costituzione stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione (art. 97 Cost.), e i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.).

Il principio generale in materia di incompatibilità e di cumulo di incarichi e di impieghi è espresso dall'art. 60 del D.P.R. n° 3/1957, secondo il quale "l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare incarichi in società costituite a fini di lucro ..." e dall'art. 53, comma 1 del D.Lgs. n° 165/2001, il quale prevede che "resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dall'art. 60 e seguenti del T.U. approvato con D.P.R. n° 3/57...".

Pertanto, sussiste un rapporto di esclusività tra il dipendente e l'Ente e l'eventuale incompatibilità tra attività collaterale e attività principale deve essere verificata con riferimento ai seguenti elementi:

- a) continuità dell'attività concomitante e collaterale;
- b) non episodicità dell'attività concomitante e collaterale;
- c) stabilità e ripetitività dell'attività;
- d) professionalità richiesta per lo svolgimento della stessa.

La libera professione, pertanto, può essere esercitata in via permanente e continuativa, previa verificata sussistenza di un conflitto di interesse tra le attività esercitate parallelamente, solo ed esclusivamente a fronte di un rapporto di lavoro part-time.

A ciò si è aggiunto che ai sensi dell'art. 4, comma 7 e seg., del CCNL 14 settembre 2000, solo i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale, qualora la prestazione lavorativa non sia superiore a quella del 50% di quella a tempo pieno, nel rispetto delle vigenti norme sulle incompatibilità, possono svolgere

un'altra attività lavorativa e professionale, subordinata o autonoma, anche mediante l'iscrizione ad albi professionali, anche se, nel caso di verificata sussistenza di un conflitto di interessi, l'Ente può negare la trasformazione del rapporto a tempo parziale.

Il dipendente che intenda comunque esercitare la libera professione è tenuto a comunicare entro 15 giorni all'Amministrazione di appartenenza eventuale successivo inizio o la variazione dell'attività lavorativa.

La violazione della normativa determina conseguenze direttamente a carico del dipendente, ovvero:

- a) il dipendente deve essere diffidato a cessare lo svolgimento dell'attività non autorizzata, salva l'attivazione del procedimento disciplinare;
- b) il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o in difetto del percettore, nel conto dell'entrate dell'Amministrazione per essere destinato ad aumento del fondo di produttività o fondi equivalenti.

A tale proposito si è ritenuto opportuno segnalare una risoluzione dell'Agenzia delle Entrate del maggio 2007 ove è stabilito che i proventi imposti dall'art. 53, comma 7, del D.Lgs. n° 155/2001, possono essere recuperati dall'Ente con i mezzi che lo stesso ritenga più opportuni.

#### **7.9.5. La mancata allegazione del documento d'identità non rende inefficace la dichiarazione sostitutiva di autocertificazione**

Un utente ha chiesto allo scrivente di intervenire presso un Ente locale in quanto, secondo il medesimo, era stato immotivatamente escluso ad una pubblica selezione tramite trasferimento per mobilità tra Enti, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n° 165/2001, per un posto di collaboratore Servizio Tecnico, cat. "B3".

L'Ente aveva proceduto all'esclusione in quanto la domanda di partecipazione dell'interessato, oltre a non esser stata resa nelle forme di autocertificazione ai sensi di legge, risultava priva della copia del documento di identità personale.

Dall'esame della documentazione prodotta, l'Ufficio ritenendo legittima la pretesa dell'interessato ha invitato l'Amministrazione a procedere ad una rivalutazione della posizione del medesimo, eventualmente agendo in autotutela.

Al riguardo è stato precisato che le dichiarazioni sostitutive di certificazione sono atti in base ai quali un cittadino può produrre, in luogo di certificati o altri documenti, una dichiarazione che contenga gli stessi dati presenti nel certificato; ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n° 445/2000, le medesime devono essere rese su carta semplice e sottoscritte dall'interessato.

Dalla disamina della documentazione prodotta dall'interessato, l'Ufficio ha ritenuto che la domanda di partecipazione era stata resa nelle forme dell'autocertificazione, in quanto contenente tutti i requisiti previsti dalla legge.

Per quanto concerne la mancata allegazione della copia del documento di identità, si è precisato che ciò costituisce un obbligo fondamentale del sottoscrittore solo ed esclusivamente per le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà di cui all'art. 47 del D.P.R. n° 445/00, configurandosi, nella previsione del precedente art. 38 comma 3, come l'elemento previsto dalla normativa per comprovare non soltanto le generalità del dichiarante, ma soprattutto l'imprescindibile nesso di imputabilità soggettiva della dichiarazione alla persona fisica che l'ha resa.

Nel caso di specie, poiché il bando faceva riferimento a dichiarazione sostitutiva di certificazione (art. 46 D.P.R. n° 445/2000), la mancanza dell'allegazione della copia del documento di identità rende l'atto in grado di spiegare tutti gli effetti certificativi previsti dalla corrispondente fattispecie normativa, in quanto non previsto come elemento essenziale.

E' stato rammentato altresì che, qualora le dichiarazioni di cui agli artt. 46 e 47 del D.P.R. n° 445/2000 presentino delle irregolarità o delle omissioni rilevabili d'ufficio - non costituenti falsità - il funzionario competente a ricevere la documentazione è tenuto a darne notizia all'interessato, invitandolo alla regolarizzazione o al completamento della documentazione resa.

A seguito dell'intervento del Difensore civico l'Amministrazione comunale ha comunicato di sospendere gli effetti della Deliberazione avente ad oggetto "Approvazione verbali Commissione Esaminatrice per la copertura di un posto di collaboratore B3 nel Servizio tecnico, tramite procedura di mobilità tra Enti".

Il tutto in autotutela, al fine di approfondire ulteriormente la correttezza dell'operato della Commissione esaminatrice.

#### **7.9.6. Nelle selezioni pubbliche è illegittima l'esclusione qualora non prevista da bando**

Un Comitato spontaneo si è rivolto a questo Ufficio al fine di fare accertare la regolarità di un procedimento relativo all'avviso per l'avviamento a selezione pubblicato da un Ente d'ambito, per l'assunzione di un usciere – commesso a tempo pieno ed indeterminato.

In particolare il Comitato in parola lamentava la non corretta applicazione delle norme di cui alla Delibera di G.R. n° 157/06, relativamente alla costituzione della graduatoria nonché l'illegittima esclusione di candidati la cui domanda di partecipazione non era corredata dell'attestazione di "immediata disponibilità al lavoro".

Dalla disamina della documentazione prodotta dall'esponente è emerso che la graduatoria era stata stilata sulla base dei criteri definiti dalla tabella "A" della citata deliberazione, criteri che tuttavia non sono ancora entrati in vigore.

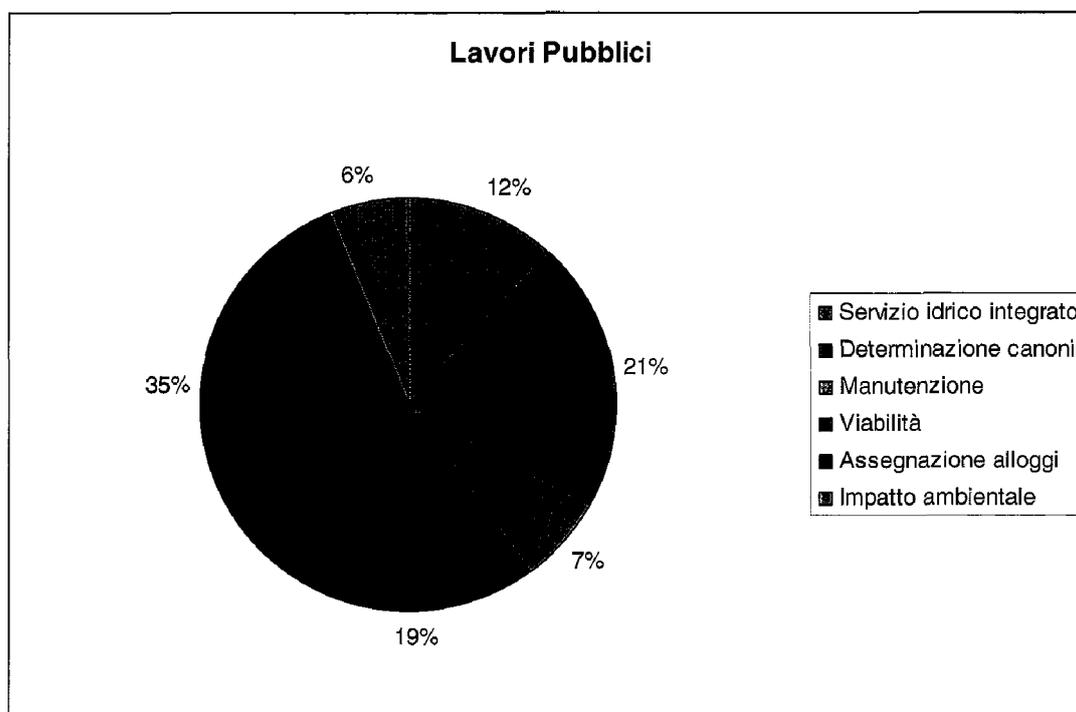
Infatti l'art. 51 del medesimo atto deliberativo precisa che "nelle more dell'entrata in vigore a regime del sistema informativo utilizzato dalle strutture periferiche delle Amministrazioni provinciali, ai fini della formazione delle graduatorie relative all'avviamento a selezione delle PP.AA. ...., continueranno a trovare applicazione le disposizioni della previgente normativa ....".

In ordine alla seconda segnalazione si è precisato che i casi che comportano l'esclusione da una procedura selettiva devono essere specificati nel bando in quanto rappresentano parte del contenuto minimo del bando stesso, come stabilito dalla normativa in materia.

Pertanto poiché dal bando de quo non risultava previsto tra i casi di esclusione la mancata presentazione dell'attestazione di "immediata disponibilità al lavoro", che tra l'altro deve essere resa dal cittadino nei modi e tempi previsti dalle disposizioni vigenti al competente Centro per l'Impiego, non poteva procedersi all'esclusione dei candidati per tale motivazione.

Al riguardo l'Ufficio ha provveduto a chiedere all'Ente coinvolto gli opportuni chiarimenti in merito e, nel contempo, a voler considerare l'opportunità di agire in autotutela riammettendo i candidati esclusi illegittimamente.

In merito alla non corretta applicazione della normativa sopra citata ed in particolare all'applicazione della Tabella "A" della Delibera di G.R. n° 157/2006 da parte dell'Ente d'Ambito, lo scrivente ha segnalato all'Assessorato Regionale alle Politiche del Lavoro tale problematica, invitandolo ad intervenire attraverso l'emanazione di norme interpretative che chiariscano in maniera definitiva i criteri di applicazione.

**7.10. LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA E ACQUEDOTTI**

Numerose anche quest'anno le istanze aventi ad oggetto questioni relative all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e la corretta determinazione dei canoni di locazione.

### **7.10.1. Per l'assegnazione case ATER non va computato il reddito derivante da pensione di invalidità civile**

Il Segretario provinciale di un'Associazione a tutela degli inquilini segnalava che un'ATER, nel determinare il canone di locazione aveva sommato ai redditi del nucleo familiare di alcuni assegnatari anche quelli derivanti da pensione di invalidità civile.

Nel merito della questione l'Ufficio si era già espresso alcuni anni fa, sostenendo che la risoluzione della problematica afferente il computo o meno delle pensioni di invalidità civile nel reddito complessivo familiare andava risolta attraverso una lettura congiunta degli artt. 2 e 25 della L.r. n° 96/96.

Da tale lettura si evince che, ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, devono considerarsi esclusivamente i redditi fiscalmente imponibili di tutti i compensi del nucleo familiare, quale risultano dall'ultima dichiarazione dei redditi tra i quali non risultano riconducibili i trattamenti di pensioni di invalidità civile (art. 2, comma 1, lett. F).

Il successivo art. 25 considera invece le fonti di reddito da calcolare ai fini della determinazione del canone di locazione.

In tal senso il legislatore ha riservato la prima fascia di canone esclusivamente a coloro il cui reddito complessivo effettivo del nucleo familiare sia costituito solo da disoccupati o comunque privi di reddito (comma 1, punto 1).

Inoltre i successivi commi 3 e 4 del citato art. 25, nel richiamare i criteri di individuazione del reddito imponibile – ai fini dell'inserimento nelle ulteriori fasce di reddito dal n° 2 al n° 7 – precisano altresì che sono escluse le indennità risarcitorie e quelle di accompagnamento, già prese in considerazione dal predetto art. 2, comma 1, lett. F.

Da quanto sopra si evince, pertanto, che nessun riferimento viene fatto, né esplicitamente né implicitamente, dal legislatore regionale per ricomprendere nel

reddito familiare complessivo le pensioni di invalidità civile, essendo le stesse esenti da IRPEF.

In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato – Sez. I con parere n° 1078/88 del 15.06.88 – rilevando tale esenzione ai sensi dell'art. 34, II comma, del D.P.R. 29.09.73, n° 601.

A seguito di tale parere, il Ministero dell'Interno, con circolare del 15.01.90, ha impartito disposizioni alle Prefetture (allora competenti in materia) nel senso che, in sede di accertamento dei diritti alla concessione delle provvidenze agli invalidi civili, vanno considerati soltanto i redditi assoggettabili ad IRPEF, secondo le leggi tributarie in materia.

Pertanto in relazione a quanto suesposto lo scrivente ha provveduto a segnalare al Dirigente del Servizio Edilizia Residenziale ed Aree Urbane della Giunta Regionale il comportamento dell'ATER interessata invitandolo ad intervenire anche attraverso una circolare esplicativa al fine di chiarire definitivamente la questione.

#### **7.10.2. La gestione del servizio idrico integrato da parte dei Comuni fino a mille abitanti è facoltativa**

Il Presidente di una Società Abruzzese per il servizio idrico integrato ha interessato questo Ufficio segnalando che un'Amministrazione comunale non aveva ancora provveduto a consegnare i ruoli delle utenze relative all'ultimo periodo di gestione comunale.

La consegna dei suddetti ruoli si rendeva necessaria per consentire alla società ricorrente di procedere alla fatturazione per il periodo 2003 – 2007 senza dover incorrere ad una serie di prescrizioni elencate nella stessa nota di reclamo.

Nel caso di specie è stato precisato che ai sensi e per gli effetti dell'art. 148 del D.Lgs. n° 152/2006, fermo restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli Enti locali, l'adesione alla gestione unica del Servizio Idrico Integrato è facoltativa per i Comuni con popolazione fino a mille abitanti inclusi nel territorio delle Comunità Montane, a condizione che la gestione del Servizio medesimo sia operata direttamente dall'Amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso Comune.

In effetti l'Amministrazione Comunale interessata con propria deliberazione aveva deciso di avvalersi della facoltà prevista dal menzionato articolo per la gestione diretta del servizio idrico e di fognatura, mentre per quello di depurazione aveva chiesto la disponibilità alla Società ricorrente, che tuttavia non aveva ancora fornito alcun riscontro in merito.

Quest'ultima infatti rivendicava il diritto alla riscossione dei canoni e delle tariffe derivanti dalla gestione del servizio idrico integrato presso il Comune, senza aver fornito alcuna documentazione comprovante l'effettivo svolgimento di detto servizio.

Al riguardo si è ritenuto opportuno coinvolgere il Presidente dell'Ente d'Ambito competente per territorio, quale organismo preposto al coordinamento ed al controllo sulla gestione del servizio idrico integrato e, quindi, competente a emanare indirizzi e direttive in merito, al fine di precisare che la gestione autonoma da parte dei Comuni non può decorrere se non dopo la sottoscrizione di una convenzione con il medesimo Ente d'Ambito, previa approvazione da parte dello stesso di un piano economico e finanziario, e che soltanto dalla stessa data possa cessare la gestione da parte della società incaricata.

**7.10.3. Gli assegnatari case ATER chiedono l'attuazione integrale dell'art. 27 L.r. n° 44/99 sulla rideterminazione dei canoni di locazione**

Un'Associazione di assegnatari case ATER ha richiesto l'intervento dello scrivente evidenziando che le Aziende presenti sul territorio regionale non avevano proceduto a dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 27 della L.r. n° 44/99.

Tale articolo prevede che entro 30 gg. dall'entrata in vigore della stessa legge venga nominato un Commissario ad acta, presso ciascuna ATER, il quale provveda a verificare lo stato di manutenzione degli alloggi e, qualora è accertato uno stato manutentivo più favorevole agli inquilini, rispetto a quello attribuito dagli Istituti, relativamente alla rideterminazione dei canoni di locazione, esso retroagisce alla data di efficacia delle norme dettate dalla legge regionale in parola.

A seguito di tale esposto le ATER della Regione, invitate dallo scrivente a fornire ogni dettagliata notizia al riguardo, precisavano che i Commissari ad acta nominati dalla Regione avevano provveduto ad effettuare i sopralluoghi sugli immobili, senza tuttavia procedere al ricalcolo dei canoni.

Inoltre facevano presente che soltanto in alcuni casi, riguardo alla categoria catastale, si era provveduto a trasformare i coefficienti catastali in quelli immediatamente inferiori ai fini del calcolo dei canoni.

Da tale ricognizione che ha evidenziato un quadro sicuramente disparato e variegato, si è ritenuto opportuno sottoporre all'Assessorato Regionale ai Lavori Pubblici e Politica della Casa la problematica sottesa invitandolo ad assumere le iniziative più opportune al fine di una chiara ed uniforme applicazione della norma nell'ambito di tutte le ATER della Regione.

#### **7.10.4. Il garage o l'autorimessa sono intesi come pertinenza dell'unità immobiliare assegnata**

Il Sindaco di un Comune ha richiesto all'Ufficio di esprimere un parere in merito alla legittimità del *modus operandi* di un'Ater che aveva deliberato di scindere il canone dovuto per la locazione dell'abitazione da quello richiesto per il garage della medesima.

Al riguardo è stato precisato che per la determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica gli enti gestori devono tener conto dei caratteri oggettivi degli alloggi e del reddito complessivo del nucleo familiare degli assegnatari.

In relazione ai caratteri oggettivi degli alloggi, i medesimi enti definiscono il canone di locazione secondo le disposizioni di cui agli artt. dal 12 al 15 e dal 17 al 24 della legge recante la disciplina delle locazioni di immobili urbani, n° 392 del 27 luglio 1978, stabilendo nel 3% del valore dell'immobile locato il relativo tasso di rendimento.

Si è ritenuto pertanto che le norme sopracitate definiscono con chiarezza il concetto di "superficie convenzionale", data dalla somma - fra gli altri elementi annoverati dall'art. 13 della L. n° 392/78 - del 50% della superficie delle autorimesse singole o del 20% della superficie del posto macchina in autorimesse di uso comune.

A ciò deve aggiungersi che la giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere che, con riguardo alla locazione di immobili urbani, sussiste una presunzione *iuris tantum* di un rapporto pertinenziale a norma dell'art. 817 del Codice Civile tra l'appartamento adibito ad uso abitativo ed il locale per "posto macchina", o dell'autorimessa condominiale a condizione che:

- a) gli immobili appartengano allo stesso proprietario;

- b) siano concessi in locazione - anche se con contratti separati – allo stesso conduttore;
- c) siano ubicati nel medesimo edificio;
- d) il "posto macchina" risulti destinato a soddisfare le esigenze abitative della famiglia alloggiata nell'appartamento.

Ne consegue, quindi, che i contratti concernenti i suddetti immobili restano assoggettati allo stesso regime giuridico, trovando applicazione anche per quello relativo al "posto macchina" le disposizioni di cui alla Legge n° 392/1978.

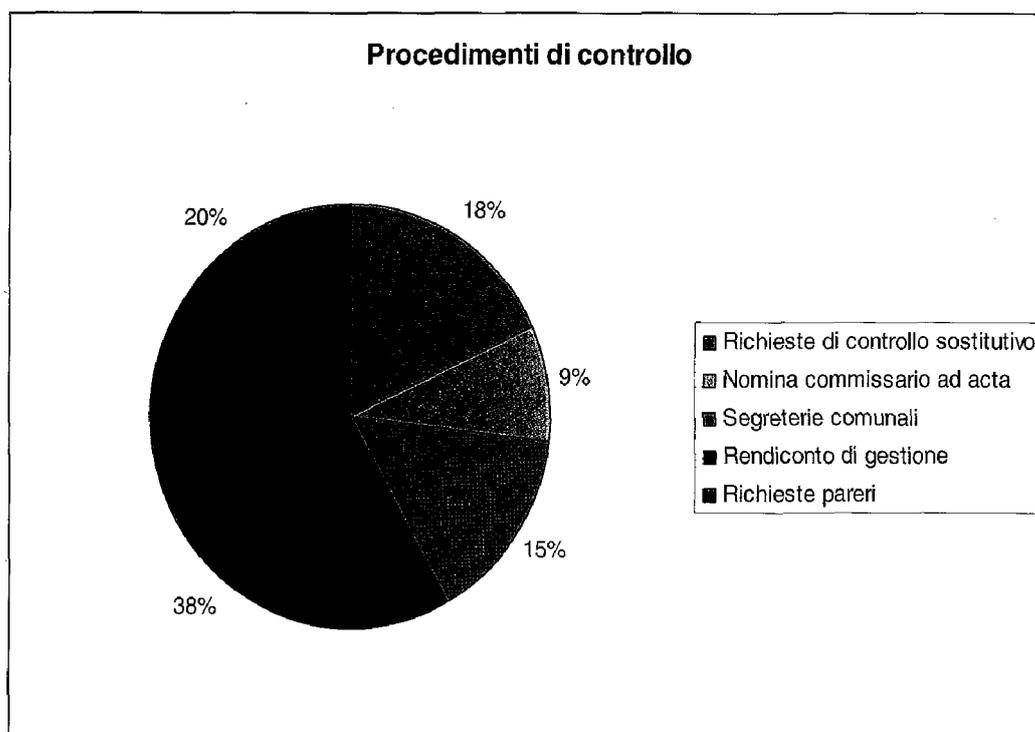
L'Ufficio, su richiesta dell'Amministrazione comunale procedeva ad indire una riunione tecnica invitando l'Ater e l'Assessorato regionale alle opere pubbliche.

Nel corso di detta riunione lo scrivente sottolineava l'esigenza di un intervento legislativo interpretativo volto a chiarire gli esatti termini della questione e invitava l'Assessorato a farsi promotore di detta iniziativa.

Piena soddisfazione è stata espressa dall'Ufficio in quanto, a seguito dell'incontro suddetto, l'Assessorato regionale ai Lavori Pubblici e Politica della Casa ha presentato al Consiglio regionale un disegno di legge, accogliendo quanto dedotto dallo scrivente nel parere fornito all'Amministrazione comunale.

In data 8 ottobre 2007 è stata infatti pubblicata la L.r. n° 34/2007 che all'art. 30 "Interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 22 della L.r. n° 96/1996" che così recita testualmente: "Al comma 3 dell'art. 22 della L.r. 25 ottobre 1996, n° 96, laddove si prevede che nella determinazione del canone di locazione degli alloggi gli enti gestori definiscono il canone di locazione secondo le disposizioni di cui agli articoli dal 12 al 15, dal 17 al 24 della legge n° 392/1978, il richiamo all'art. 13 della legge n° 392/1978 deve autenticamente interpretarsi nel senso che il garage o l'autorimessa devono essere obbligatoriamente intesi come pertinenza dell'unità immobiliare assegnata e che, ai fini della determinazione del canone, la superficie della stessa va calcolata nella misura indicata dall'art. 13, comma 1, lettere b) e c).

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



Tante le richieste di intervento anche nel 2007 per l'attivazione del potere sostitutivo, soltanto in due casi l'Ufficio ha provveduto a nominare un commissario ad acta.

**7.11.1. La distinzione tra termini perentori ed ordinatori non ha nulla a che vedere con quella tra atti obbligatori e non obbligatori**

La rappresentante legale di una Società a responsabilità limitata, si è rivolta a questo Ufficio chiedendo la nomina di un Commissario ad acta in quanto un'Amministrazione comunale non aveva ancora provveduto alla convocazione del Consiglio comunale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 comma 2 del DPR n° 447 del 20 ottobre 1998, per deliberare sulla proposta di variante al PRG scaturita dalla conferenza dei servizi e relativa alla approvazione di una iniziativa progettuale turistico alberghiera presentata dalla medesima società.

L'esponente faceva presente che la documentazione completa inerente la Conferenza dei Servizi, che costituiva proposta di variante ai sensi della L. n° 1152/42, era stata rimessa in data 23 marzo al Consiglio Comunale per la definitiva approvazione.

Il pronunciamento dell'organo consiliare sarebbe dovuto avvenire entro il termine dei 60 gg. dal ricevimento della documentazione stessa come disposto dall'art. 5 sopra menzionato.

L'Ufficio ha invitato pertanto l'Amministrazione a voler fornire anche ai sensi dell'art. 16 della L. 127/97, ogni utile chiarimento al riguardo, con particolare riferimento ai motivi per i quali non era stato ancora convocato il Consiglio Comunale per l'approvazione della variante in parola.

Il Sindaco precisava che la documentazione trasmessa dallo Sportello Unico, relativa al progetto dell'iniziativa turistica alberghiera era apparsa incompleta e che il termine di 60 gg. previsto per la pronuncia da parte del Consiglio Comunale non poteva essere inteso in alcun modo come perentorio.

Al riguardo si è precisato che la disposizione contenuta nell'art. 5, comma 2 del D.P.R. 447/98, allorquando ha prescritto al Consiglio Comunale di deliberare

definitivamente nei 60 gg. successivi al ricevimento della proposta di variante, ha prefigurato il predetto dovere in capo all'organo Collegiale, oltre che per fini di interesse generale, anche in vista dell'utilità del privato imprenditore, che ha perciò un interesse immediato e diretto ad ottenere un sollecito riscontro entro il termine stabilito (C.d.S. Sez. III, Sent. n° 1631 del 25 marzo 2004; C.d.S. Sez. IV, Sent. n° 2196 del 10 maggio 2007).

In merito alla perentorietà del termine di cui alla disposizione sopra richiamata si è osservato che, come chiarito, anche dalla Giurisprudenza più recente, la distinzione tra termini perentori o ordinatori non ha nulla a che vedere con quella tra atti obbligatori e non obbligatori.

Secondo i Giudici di Palazzo Spada gli atti obbligatori, o meglio "obbligatori per legge", a cui si riferisce l'art. 136 del D.Lgs 267/2000 e che legittimerebbero, quindi, il potere sostitutivo del Difensore civico regionale, mediante la nomina di un Commissario ad acta, sono invece tutti quelli la cui emanazione è prevista da una fonte normativa (C.d.S. Sez V, Sent. n° 5706 del 2 ottobre 2006).

La circostanza, inoltre, che il termine suddetto non abbia natura perentoria non essendo ricollegato alla sua inosservanza alcun effetto sanzionatorio, non significa che l'adozione di quell'atto perda la sua natura obbligatoria per divenire atto facoltativo, posto che la normativa di cui all'art. 5 del D.P.R. 447/98 prevede una procedura accelerata, contemplando delle modalità semplificate nel contemperamento delle esigenze di celerità imposte all'azione della Pubblica Amministrazione dall'interesse pubblico e dagli altri interessi coinvolti.

Alla luce delle considerazioni suesposte ed in riferimento alla nota del Responsabile dello Sportello Unico, nella quale si precisava che la documentazione trasmessa il 23 marzo 2007 risultava completa, lo scrivente ha provveduto a diffidare il Sindaco a voler provvedere nell'immediatezza a fissare la data di convocazione del Consiglio Comunale, pena l'attivazione delle procedure surrogatorie di cui all'art. 136 del D.Lgs. n° 267/2000.

A seguito della diffida suddetta è pervenuta comunicazione al riguardo con la data di convocazione del Consiglio Comunale e, pertanto, l'Ufficio non ha dovuto procedere alla nomina del Commissario ad acta.

#### **7.11.2. Il Difensore civico interviene attraverso il potere sostitutivo per la surroga di un Consigliere comunale dimissionario**

Un Sindaco di un Comune si è rivolto allo scrivente denunciando la situazione di immobilismo all'interno dell'Amministrazione a seguito delle dimissioni di un Consigliere comunale e della indisponibilità da parte dell'opposizione al ripristino del plenum del Consiglio comunale, provocandone la definitiva paralisi operativa.

La prima adunanza consiliare era, infatti, andata deserta per mancato raggiungimento del quorum strutturale; nel corso della seconda seduta otto Consiglieri, cinque di opposizione e tre costituiti in gruppi indipendenti, avevano votato contro la surroga dichiarandosi apertamente indisponibili al ripristino della funzionalità del Consiglio comunale.

La situazione era ancora più incresciosa in quanto venutasi a creare allo scadere del termine ultimo previsto dalla legge per l'approvazione del rendiconto della gestione approvato soltanto dalla Giunta comunale.

Dal momento che il provvedimento di surrogazione del Consigliere dimissionario non si era concluso (dato l'interesse collettivo preminente al mantenimento della piena funzionalità dell'organo elettivo collegiale, a garanzia di uno svolgimento corretto, imparziale, tempestivo ed efficace delle funzioni attribuite alle sue competenze) il Sindaco ha chiesto allo scrivente di esercitare il potere sostitutivo previsto dall'art. 136 TUEL al fine di rendere effettiva la surroga medesima.

A seguito di tale richiesta e considerato che la surroga dei Consiglieri comunali e provinciali, attraverso la nomina di coloro che seguono nella medesima lista elettorale è obbligatoria per legge ai sensi e per gli effetti dell'art. 38, comma 8 del D.Lgs. n° 267/2000 e che, pertanto il relativo diritto deve essere garantito attraverso anche l'intervento sostitutivo del Consiglio comunale inerte, lo scrivente provvedeva innanzitutto a diffidare formalmente il Consiglio comunale a deliberare, secondo quanto disposto dagli art. 38, comma 8 e 45 comma 1 del Decreto sopra richiamato, la surroga del Consigliere dimissionario con l'avvertenza che in difetto si sarebbe proceduto attraverso la nomina di un commissario ad acta.

Successivamente l'Ufficio, vista l'impossibilità del Consiglio comunale ad effettuare la surroga procedeva a nominare un commissario ad acta il quale dopo aver verificato l'insussistenza di cause di ineleggibilità ed incompatibilità del surrogante effettuava la surroga attribuendo il seggio vacante al primo dei non eletti nella medesima lista.

Nel caso in esame è stato sottolineato che la surroga del Consigliere si configura come atto dovuto per legge, trattandosi di una obbligatoria ricostituzione del plenum degli organi collegiali, principio questo, più volte, riconfermato dalla giurisprudenza (CdS Sez. V 1346/1991 – TAR Piemonte Sez II 222/93, TAR L'Aquila n° 667/2005 emessa propria su una identica fattispecie).

Riguardo ai dubbi sulla incompatibilità dell'art. 136 del D.Lgs. n° 267/2000 con il quadro costituzionale, sollevati a seguito di recenti pronunciamenti della Corte Costituzionale, lo scrivente ritiene che la medesima disposizione sia ancora da ritenersi vigente, in quanto la stessa Corte nel dichiarare l'incostituzionalità di alcune discipline regionali del potere sostitutivo non ha mai nulla osservato direttamente o indirettamente sulla avvenuta abrogazione dell'articolo in parola.

### **7.11.3. Il potere sostitutivo è una deroga eccezionale al principio generale dell'autonomia dell'Ente locale**

Un assessore ai lavori pubblici di un'Amministrazione comunale ha chiesto allo scrivente di provvedere alla nomina di un commissario ad acta al fine di dirimere la situazione creatasi dalla indisponibilità dei diversi tecnici, appartenenti all'area tecnica del Comune, ad adempiere all'incarico di responsabile del procedimento, per consentire la liquidazione dei compensi dovuti ad una ditta esecutrice dei lavori di un programma di edilizia residenziale pubblica per conto del Comune medesimo.

Al riguardo si è ritenuto, innanzitutto, precisare che il fondamento del potere di sostituzione attiene non tanto all'esercizio di un controllo, quanto alla necessità di curare un interesse pubblico che non può essere trascurato in alcun modo. Pertanto, l'intervento stesso deve indirizzarsi al compimento di atti o attività prive di discrezionalità sull'an (anche se non necessariamente sul *quid* o sul *quomodo*) la cui obbligatorietà sia di riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provveda l'intervento sostitutivo.

Inoltre le riforme costituzionali e legislative (L.C. n° 3/2001 e L. n° 131/2003), nonché le recenti pronunce della Consulta in tal senso, hanno ribadito che il potere sostitutivo è una deroga eccezionale al principio generale, costituzionalmente garantito, dell'autonomia degli enti locali, cui è possibile ricorrere solo come *extrema ratio*.

In effetti, se così non fosse il medesimo strumento potrebbe finire col trasformarsi in una sorta di cavallo di Troia in grado di comportare uno svuotamento dell'autonomia dell'Ente.

Da ciò consegue, che l'art. 136 del D.Lgs. n° 267/2000, che disciplina il potere sostitutivo, si configura come norma di stretta interpretazione, che non consente applicazioni analogiche o estensive, nel senso che l'intervento medesimo

deve essere limitato ai soli casi in cui la mancata adozione di un atto obbligatorio per legge determini la paralisi dell'Ente o il mancato esercizio di una pubblica funzione, e non anche – come nel caso di specie – quando l'ordinamento giuridico (art. 50 D.Lgs. n° 267/2000) individua nel Sindaco l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune con il precipuo compito di nominare i vari responsabili degli uffici e dei servizi.

Pertanto, si è ritenuto non ravvisare, nella richiesta esplicitata dall'Amministrazione comunale, gli elementi e i presupposti necessari per l'intervento di cui all'art. 136 sopradetto, in mancanza di violazione di un interesse pubblico, poiché trattasi di attività inerente l'autonomia organizzativa dell'Ente locale affidata alle precise competenze del Sindaco.

#### **7.11.4. Il Difensore civico invita gli enti locali ad approvare il rendiconto di gestione**

Lo scrivente, avendo il compito, in base alle disposizioni contenute dal D.Lgs. n° 267/2000, di accertare se tutti gli enti locali abbiano provveduto ad approvare il Rendiconto della gestione finanziaria e di intervenire, anche sostitutivamente, in caso di ritardata o mancata adozione di tale atto obbligatorio per legge, ha invitato, come ogni anno, alla scadenza prevista per l'approvazione dell'atto medesimo (30 giugno), ciascun Ente a comunicare l'avvenuto adempimento.

Nell'invito ad adempiere entro i termini fissati dalla legge, l'Ufficio ha ritenuto opportuno rammentare, naturalmente soltanto a quegli enti che non avessero fatto un'autonoma scelta in materia di controllo sostitutivo, che la mancata approvazione del Conto consuntivo avrebbe comportato l'attivazione del procedimento surrogatorio, attraverso la nomina di un commissario ad acta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 del D.Lgs. n° 267/2000.

Al riguardo, deve riconoscersi una fattiva collaborazione da parte di quasi tutti gli amministratori e dei dirigenti degli enti locali interessati che hanno trasmesso con solerzia ogni comunicazione relativa all'approvazione del Rendiconto di gestione.

Soltanto in un caso il Difensore civico regionale è dovuto intervenire attraverso l'adozione di un atto di diffida ad adempire rivolto ad un'Amministrazione comunale che, nonostante ripetuti solleciti, aveva rimandato *sine die* l'approvazione da parte del consiglio comunale del rendiconto.

A seguito del suddetto atto di diffida e numerosi contatti telefonici avvenuti con il Sindaco e l'assessore al bilancio, al fine di evitare di ricorrere alla funzione surrogatoria, l'Ente locale ha finalmente proceduto all'approvazione del rendiconto.

#### **7.11.5. Il Difensore civico interviene per nominare il segretario comunale**

Numerose sono state anche quest'anno le richieste di intervento da parte dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali volte alla nomina di un commissario ad acta nei confronti di vari comuni, che non avevano proceduto alla nomina del segretario comunale.

Solo in un caso lo scrivente, a seguito di richiesta dell'Agenzia ha nominato un commissario ad acta per far fronte all'inerzia di un Comune, che non aveva provveduto, nonostante i ripetuti solleciti, all'adempimento dovuto.

Il contenzioso ha visto protagonisti un Comune abruzzese da una parte e l'Agenzia dall'altra.

L'Amministrazione locale si era opposta sin dal principio alla nomina del nuovo segretario, nella prospettiva di provvedere in tal senso solo nell'ambito di un'associazione di servizi con altri comuni limitrofi.

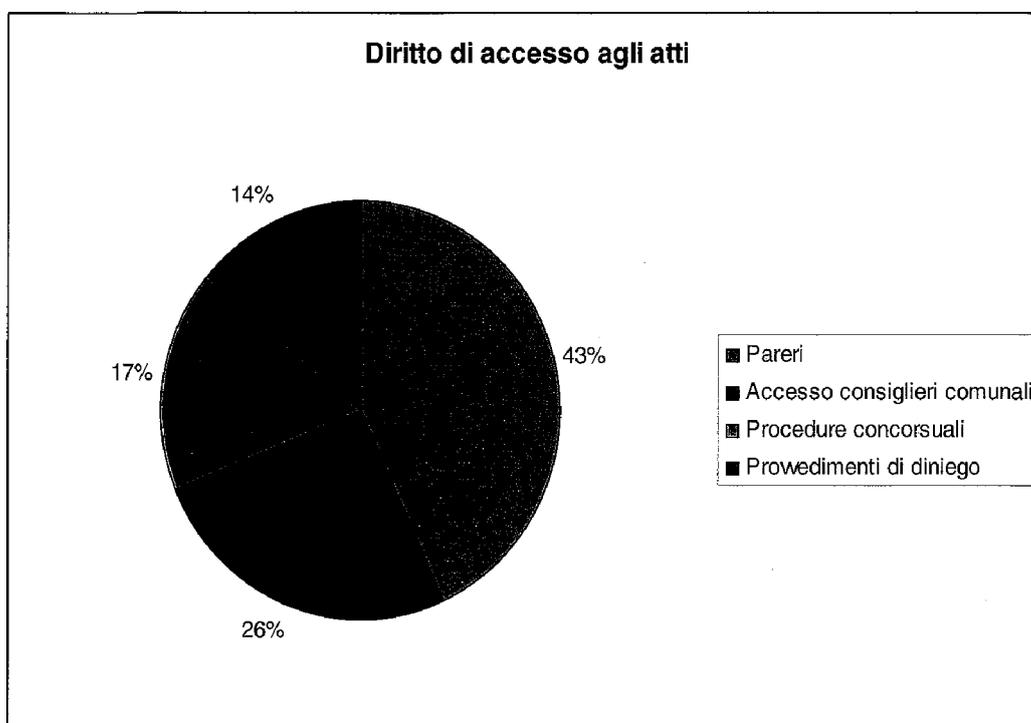
Il ricorso a forme consorziate di gestione del servizio avrebbe senza dubbio consentito una migliore distribuzione dei costi tra Enti che, per la modesta dimensione demografica e territoriale, non avevano necessità della copertura della sede di segretario a tempo pieno.

In questo senso l'Ente interpellato aveva dichiarato la propria disponibilità a sottoscrivere un accordo con altri Comuni vicini e, tale prospettiva, era stata ritenuta anche dallo scrivente idonea a conseguire lo scopo voluto dalla legge, realizzando nel contempo un'importante economia in riferimento ai bilanci dei singoli Enti interessati.

Ciò che ha reso necessario procedere alla nomina del commissario ad acta è stata l'assoluta indeterminatezza dei tempi, non soltanto decisamente lunghi ma di controversa definizione.

In altri termini si ipotizzava la possibilità di raggiungere un accordo con gli altri Comuni per la gestione associata del servizio ma non si fornivano garanzie – se non appunto a lunghissima scadenza – sui tempi di adozione dei relativi provvedimenti.

Tra l'altro la sede di segretario risultava ormai vacante da oltre un anno e mezzo, ricoperta in via provvisoria e a tempo determinato da altro funzionario iscritto all'albo.

**7.12. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI**

Diverse sono state le decisioni assunte ai sensi e per gli effetti dell'art. 25, comma 4, della L. n° 241/90, nelle quali lo scrivente si è espresso sulla illegittimità del diniego opposto dalle Pubbliche Amministrazioni.

In tutti i casi le stesse hanno accolto le indicazioni dell'Ufficio riformando i provvedimenti di diniego.

### **7.12.1. I pareri legali non sono accessibili se funzionali alla difesa dell'Ente**

Un Consigliere Comunale si rivolgeva al Difensore civico in quanto l'Amministrazione aveva opposto un diniego alla sua istanza ad accedere ad un parere legale che l'Ente aveva richiesto ad un professionista.

Al riguardo, è stato precisato che il diritto di accesso si estende anche agli atti di diritto privato, purché correlati al perseguimento degli interessi pubblici affidati alla Pubblica Amministrazione.

La legge n° 241/1990 ha, infatti, ridimensionato la portata sistematica del segreto amministrativo, il quale ora, non esprime più il principio generale dell'agire dei pubblici poteri, ma rappresenta un'eccezione al canone della trasparenza, rigorosamente circoscritta ai soli casi in cui viene in evidenza la necessità obiettiva di tutelare particolari e delicati settori dell'Amministrazione.

Ma l'innovazione legislativa, per quanto radicale, non ha travolto le diverse ipotesi di segreti previsti dall'ordinamento, finalizzati a tutelare interessi specifici, diversi da quello riconducibile alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa.

In tale eventualità, i documenti, seppure formati o detenuti dalla Pubblica Amministrazione, non sono suscettibili di divulgazione, perché il principio della trasparenza recede a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto dalla normativa speciale che impone il segreto.

Sulla base di queste indicazioni ermeneutiche si può affermare che, nell'ambito dei documenti segreti sottratti all'accesso, rientrano gli atti redatti dai legali in esecuzione di specifici rapporti di consulenza con la Pubblica Amministrazione.

Si tratta, infatti, di un segreto che gode di tutela qualificata, dimostrata dalla specifica previsione degli artt. 622 c.p. e 200 c.p.p..

Al riguardo è peraltro necessaria una puntualizzazione.

La Pubblica Amministrazione può ricorrere alle consulenze esterne in diverse forme ed in diversi momenti dell'attività amministrativa di sua competenza.

Le differenze tra i vari contesti si riflette nella disciplina dell'accesso ai documenti.

Può verificarsi, in primo luogo, l'ipotesi in cui il ricorso alla consulenza legale si inserisce nell'ambito di un'apposita istruttoria procedimentale; pertanto, in tal caso il parere fornito dal professionista, pur traendo origine da un rapporto privatistico, è soggetto all'accesso perché oggettivamente correlato ad un procedimento amministrativo.

Una seconda ipotesi è, invece, quella in cui, dopo l'avvio di un procedimento-contenzioso, oppure dopo l'avvio di tipiche attività precontenziose (es. conciliazione obbligatoria), l'Amministrazione si rivolge ad un legale di fiducia, al fine di definire la propria strategia difensiva.

In detta eventualità, il parere legale non è affatto destinato a sfociare in una determinazione amministrativa finale, ma mira a fornire all'Ente tutti gli elementi tecnico-giuridici utili per tutelare i propri interessi.

Ne deriva che in questo caso la consulenza è caratterizzata dalla riservatezza che tutela non solo l'opera intellettuale del legale, ma anche la posizione ed il diritto di difesa della Pubblica Amministrazione.

Un terzo gruppo di ipotesi è quello che si riferisce alla richiesta di consulenza legale che interviene in una fase intermedia, successiva alla definizione del rapporto amministrativo, ma precedente l'instaurazione di un giudizio.

Anche in questa ipotesi il ricorso alla consulenza persegue lo scopo di consentire all'Amministrazione di articolare le proprie difese e quindi rimane riservata.

Poiché, nel caso di specie la richiesta di accesso avanzata dal Consigliere faceva riferimento ad un parere legale che l'Ente aveva richiesto in relazione ad

uno specifico procedimento amministrativo, peraltro richiamato nella motivazione dell'atto finale, si è ritenuto che tale consulenza, pur traendo origine da un rapporto privatistico tra P.A. e professionista, è pur sempre soggetto, avendo natura di atto endoprocedimentale, all'accesso in quanto oggettivamente correlato ad un procedimento amministrativo.

### **7.12.2. Anche le organizzazioni sindacali devono avere un interesse giuridicamente rilevante**

Un'Associazione sindacale ha chiesto al Difensore civico regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25, comma 4 della L. n° 241/90, il riesame del rifiuto tacito opposto dal Presidente dell'Azienda per il Diritto agli Studi Universitari, relativamente all'istanza intesa ad ottenere copia della documentazione inerente il trasferimento per mobilità di un Dirigente Medico dipendente della medesima Azienda.

Il Presidente, specificando i motivi per i quali l'istanza di accesso alla documentazione in questione non era stata accolta, chiariva che l'istanza era generica e, pertanto, priva di motivazione così come previsto dalla legge n° 241/90.

Al riguardo, lo scrivente ha ritenuto non accoglibile la richiesta di riesame, in quanto, ai sensi dell'art. 22 e seg. della legge 7 agosto 1990 n° 241, la richiesta di accesso agli atti non può fondarsi sul generico comune interesse alla trasparenza dell'azione amministrativa, ma va adeguatamente motivata rispetto ad un interesse giuridicamente rilevante, che deve essere personale, cioè immediatamente riferibile al soggetto che pretende di essere messo a conoscenza dei documenti con riferimento alla situazione da tutelare, nonché concreto, ovvero reale, effettivo ed attuale.

Nello specifico, il medesimo diritto deve essere utilizzato dalle Organizzazioni sindacali non già come strumento di controllo indiscriminato, ma a salvaguardia di un interesse giuridicamente rilevante, concreto ed effettivo, che deve essere individuato ex ante, con la conseguenza che tale diritto non può essere vantato per l'esercizio generico della propria funzione istituzionale.

Al riguardo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, nonché i pareri espressi in merito dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi hanno confermato che i sindacati possono accedere ai documenti inerenti la gestione del personale solo, qualora, l'istanza sia volta a tutelare un interesse proprio del sindacato; in altri termini la giurisprudenza ha interpretato il carattere della personalità dell'interesse, ossia la riferibilità delle situazioni a tutela delle quali l'interesse è azionato concretamente ed immediatamente alla sfera giuridica dell'istante, nel senso che questo debba essere proprio dell'organizzazione sindacale e non dei singoli associati.

Si è ritenuto, pertanto, non ravvisabile, nel caso di specie, l'interesse sopra descritto, poiché la richiesta del Sindacato, riguardava non una questione di carattere generale suscettibile di recare pregiudizio ai diritti dei lavoratori o comunque per essi rilevante, ma ad un singolo rapporto di lavoro tra l'Azienda ed un lavoratore.

Inoltre la medesima istanza aveva un carattere assolutamente generico, senza indicazione di alcuna concreta situazione giuridicamente tutelata collegata alla documentazione richiesta, avendo l'Associazione ricorrente dichiarato di agire semplicemente quale titolare di interessi diffusi per il fatto di avere iscritti tra i dipendenti dell'Azienda.

La legittimazione all'accesso del sindacato non può discendere dalla mera finalità statutaria di difesa dei diritti dei lavoratori dipendenti o da un preteso contributo all'efficienza, trasparenza e produttività della pubblica Amministrazione, o ancora dalla finalità di garantire genericamente la correttezza della sua attività,

occorrendo invece che dalla questione prospettata emergano specifici e concreti elementi lesivi di altrettanto specifici e concreti diritti del sindacato medesimo.

### **7.12.3. Diritto di accesso dei Consiglieri alle relazioni del Direttore dei lavori e del collaboratore**

Alcuni Consiglieri Comunali hanno chiesto al Difensore civico regionale il riesame del diniego espresso opposto dal Dirigente del Settore Lavori Pubblici del Comune, relativamente alla richiesta di accesso agli atti volta ad ottenere copia delle relazioni del Direttore dei Lavori e della Relazione del Collaboratore del Direttore dei Lavori, in merito all'adeguamento ed ampliamento di un'opera pubblica.

Il Dirigente del Settore Lavori Pubblici del Comune aveva opposto il proprio diniego facendo riferimento al parere fornito al riguardo dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, in base al quale la richiesta formulata dal Consigliere comunale non poteva essere accolta in quanto volta alla conoscenza di documenti per i quali una specifica norma di legge esclude espressamente l'accesso a terzi (art. 13 del D. Lgs. 163/2006).

Pertanto, atteso il carattere generale del divieto, stabilito dalla suddetta norma, lo stesso Dirigente riteneva che le relazioni in esame fossero sottratte anche all'accesso da parte dei Consiglieri comunali.

L'Ufficio non ha ritenuto di poter condividere il menzionato parere, in quanto il diritto del Consigliere comunale di avere dall'Ente tutte le informazioni, che siano utili per l'esercizio della funzione pubblica, non può incontrare alcuna limitazione derivante dalla natura "riservata" delle informazioni stesse, proprio perché, in relazione al vincolo dell'osservanza del segreto, il Consigliere deve essere in

condizione di libertà per esprimere il proprio pensiero; libertà rinvenibile dal pieno possesso delle informazioni.

Peraltro, può concordarsi con l'implicita qualificazione del Consigliere comunale come "terzo" rispetto all'Amministrazione presso la quale ricopre ed esplica la propria carica elettiva.

E' stato sottolineato in proposito che il diritto di accesso da parte del Consigliere comunale deve essere qualificato come un diritto soggettivo pubblico - ai sensi dell'art. 43, comma 2, del Testo Unico degli Enti Locali - espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponentiale della collettività e, in quanto tale, funzionale non tanto ad un interesse personale del Consigliere comunale, quanto alla cura di un interesse pubblico connesso al (libero) mandato conferito, che investe l'esercizio del *munus* in tutte le sue potenziali implicazioni, per consentire la valutazione della correttezza ed efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale.

Tale visione di diritto positivo è confermata dalla Giurisprudenza del Consiglio di Stato che è univoca nel ritenere che il Consigliere comunale può accedere non solo ai "documenti" formati dalla pubblica Amministrazione di appartenenza ma, in genere, a qualsiasi notizia o informazione utile ai fini dell'esercizio delle funzioni consiliari, senza vedersi anteporre alcuna indagine o sindacato motivazionale dalla amministrazione procedente (Cons. di Stato – Sez. VI – 24.08.06, n° 4855; Cons. di Stato – Sez. V – 20.10.05, n° 5879), tant'è che al riguardo le uniche limitazioni all'esercizio di tale situazione giuridica soggettiva attengono al soddisfacimento di esigenze di natura privata, al perseguimento di finalità emulative o che comunque possano condurre alla paralisi dell'attività amministrativa, ipotesi queste non ricorrenti nel caso in esame.

Inoltre il legislatore, con il divieto posto dall'art. 13 del D.Lgs. n° 163/2006 comma V, ha voluto impedire la diffusione delle relazioni del Direttore dei lavori e dell'Organo di collaudo al di fuori delle amministrazioni cui sono indirizzate, in

quanto si inseriscono in una controversia in atto o potenziale tra l'Amministrazione e l'appaltatore concernente l'esecuzione del contratto, nella quale si fronteggiano interessi di natura patrimoniale che, per le possibili conseguenze sulla finanza pubblica, presentano comunque riflessi di ordine pubblicistico.

Le medesime considerazioni sono state, tra l'altro, riconfermate anche dal Tribunale Amministrativo Regionale dell'Abruzzo, al quale si erano rivolti gli stessi Consiglieri a seguito della conferma del diniego da parte del Dirigente comunale che, con sentenza n° 297 del 2007, si è pronunciato positivamente, imponendo all'Amministrazione di concedere quanto richiesto.

#### **7.12.4. Al candidato deve essere consentito l'accesso agli atti della procedura concorsuale**

Un cittadino ha chiesto al Difensore civico regionale il riesame del rifiuto opposto dal Dirigente del Servizio Organizzazione e Sviluppo delle Risorse Umane di un Ente locale, relativamente all'istanza intesa ad ottenere l'estrazione di copia degli elaborati svolti dai candidati ammessi alle prove orali per la selezione pubblica per un posto nella qualifica dirigenziale.

L'esponente aveva chiesto di accedere agli atti della procedura concorsuale al fine di verificare se i criteri prestabiliti fossero stati effettivamente seguiti e applicati imparzialmente da parte della Commissione – e ciò al dichiarato fine di eventualmente tutelare la propria posizione giuridica in sede giurisdizionale.

Il Dirigente specificava i motivi per i quali la richiesta di estrazione di copia degli elaborati concorsuali non era stata accolta, facendo riferimento al fatto che gli atti richiesti contenevano dati sensibili, richiamando al riguardo quanto affermato dal Garante per la protezione dei dati personali.

Al riguardo, l'Ufficio ha precisato che, secondo la giurisprudenza, i partecipanti ad una procedura amministrativa di tipo concorsuale hanno diritto ad accedere ai relativi atti, in quanto sono portatori di un interesse sicuramente differenziato rispetto a quello della generalità degli appartenenti alla comunità, in funzione della tutela di una posizione, quale è quella di partecipazione ad una pubblica gara, avente rilevanza giuridica (C.d S. Sez. V del 27/11/2001 n° 6399).

Lo stesso Consiglio di Stato in adunanza plenaria ha precisato che l'interesse alla riservatezza tutelato dalla normativa, mediante una limitazione del diritto di accesso, recede quando quest'ultimo sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui è necessario alla difesa di quell'interesse (C.d.S. Ad. Plen. 4 febbraio 1997 n° 5).

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha inoltre precisato che, qualora, dalla motivazione dell'istanza di accesso emerga che la copia delle prove è necessaria ai fini di una tutela effettiva, quale ad esempio quella giurisdizionale, l'Amministrazione deve consentire, oltre che la visione anche l'estrazione di copia degli elaborati; in tale ultimo caso l'accesso in forma integrale deve essere rilasciato nella fase della dichiarazione di inidoneità alle prove orali, essendo già in questo momento definitivamente compromessa la posizione del concorrente.

Si è osservato inoltre che un concorso pubblico è una procedura nella quale non si instaurano rapporti solo tra il candidato e la Pubblica Amministrazione, ma anche fra gli stessi esaminati e, quindi, essendo inevitabile un giudizio di relazione, deve essere consentito l'accesso alle prove degli altri concorrenti (C.d.S. Sez IV 13/01/95 n° 5, C.d.S. Sez. IV 21/10/97 n° 1249).

Per quanto concerne la protezione della privacy degli esaminati dei quali è stato richiesto l'elaborato concorsuale, è stato precisato che la stessa poteva essere garantita attraverso la semplice cancellazione dei dati personali degli stessi contenuti nell'elaborato concorsuale.

#### **7.12.5. Anche agli elaborati progettuali relativi ad atto autorizzativo di opere edilizie è consentito l'accesso**

Un'Amministrazione aveva opposto il proprio diniego all'istanza presentata da un cittadino, volta ad ottenere copia degli elaborati progettuali relativi a concessione edilizia, presentata da altro soggetto, basando il proprio rifiuto esclusivamente su quanto prescritto dalla legge urbanistica, che riconosce un diritto di accesso agli elaborati progettuali solo mediante visione e non anche mediante estrazione di copia.

Prima della entrata in vigore della legge n° 241\1990 la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n° 467 del 30 aprile 1965) aveva sottolineato il solo obbligo, per il Comune, di rilasciare copia della licenza (ora concessione) edilizia a chi ritenesse di essere interessato dal provvedimento.

Tale obbligo non si estendeva al progetto della costruzione, essendo sufficiente che l'interessato venisse ammesso a prenderne visione.

Successivamente all'entrata in vigore della legge n° 241\1990, la giurisprudenza amministrativa, modificando il proprio orientamento, ha precisato che, pur sussistendo sugli elaborati progettuali un diritto di autore, l'accesso alla relativa documentazione non è limitato alla sola "visione" degli atti come previsto, ante L. 7 agosto 1990 n° 241, dalla L. 17 agosto 1942 n° 1150, trattandosi di realizzazioni destinate ad essere comunque liberamente visibili per il solo fatto della loro collocazione in luoghi pubblici.

Pertanto, l'Amministrazione comunale deve rilasciare agli aventi titolo copia degli elaborati progettuali riguardanti le concessioni edilizie presumibilmente da essi ritenute lesive dei propri interessi, salva restando, da parte degli autori dei progetti stessi, ogni tutela giurisdizionale, nelle competenti sedi civili e penali, nell'ipotesi in cui coloro che abbiano ottenuto copia degli atti in questione li

utilizzino a fini diversi da quelli per cui il rilascio è avvenuto, ovvero consentano a terzi di porre in essere altrettanto illecite utilizzazioni.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n° 1036\1993, sez. IV, ha stabilito che il soggetto contro-interessato, che potrebbe ricevere un pregiudizio dall'autorizzazione alla visione di documenti, è tenuto ad essere informato dell'avvio del procedimento da parte della Pubblica Amministrazione; conseguentemente la pubblica Amministrazione che autorizzi l'esercizio del diritto di accesso è tenuta a comunicare a tutti gli eventuali contro-interessati l'avvio del procedimento di accesso, ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n° 241\1990.

In dottrina, sin dai primi anni di operatività della legge n° 241\1990, è stato evidenziato il fatto che la presentazione di un elaborato planovolumetrico, in allegato alla domanda di concessione edilizia, implica la potestà dell'Ente pubblico di utilizzarlo ai fini della propria attività amministrativa; la concessione edilizia non è costituita dal solo provvedimento autorizzativo ma anche dalle rappresentazioni grafiche accluse. Non si tratta di utilizzazione economica degli elaborati progettuali (tutelata in quanto tale dalla legge n° 633\1941) ma di utilizzazione amministrativa.

Altra autorevole dottrina concorda sul fatto che la nuova normativa consenta il rilascio di copia anche del progetto, oltre che dell'atto autorizzativo, diversamente da quanto in precedenza ritenuto.

#### **7.12.6. Il diritto dei Consiglieri comunali ad essere accompagnati da soggetti qualificati come esperti**

Particolarmente interessante è stato il caso sottoposto all'attenzione di questo Ufficio da parte di alcuni Consiglieri di minoranza i quali ritenevano essere un loro diritto quello di accedere agli uffici comunali, per acquisire notizie in merito

all'espletamento del proprio mandato, accompagnati, di volta in volta, da un esperto, molto spesso un tecnico, motivando la necessità di tale presenza in quanto non esperti.

A tale loro richiesta il Comune aveva opposto il proprio diniego in base al vigente ordinamento sulle autonomie locali ed in particolar modo con riferimento all'art. 43 , comma 2, del D.Lgs n° 267/2000, che nel rendere l'accesso nei confronti dei Consiglieri quanto mai ampio, rappresenta un limite, di invalicabile stretta interpretazione.

Secondo l'Amministrazione comunale se il legislatore avesse voluto ampliare l'accesso ai ritenuti esperti ne avrebbe fatta esplicita menzione.

Al riguardo l'Ufficio ha ritenuto condivisibile la posizione dell'Amministrazione in quanto il menzionato art. 43 riconosce, come affermato da autorevole giurisprudenza, una situazione giuridica in capo ai Consiglieri comunali qualificabile come diritto soggettivo pubblico funzionalizzato, vale a dire un diritto che implica l'esercizio di facoltà finalizzate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate direttamente al consiglio comunale (Cons. di Stato, sez. V, Sent. n° 4471/2005).

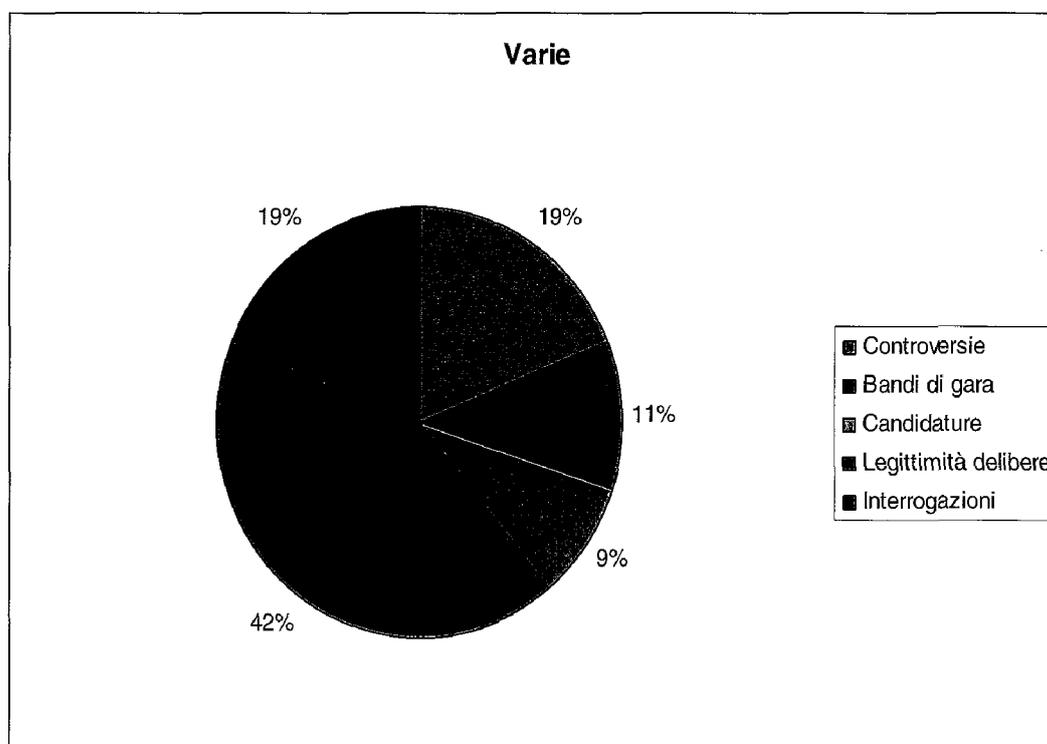
Tale diritto, pertanto, è proprio ed esclusivo del soggetto che riveste la qualifica di Consigliere e non è delegabile.

In secondo luogo, la norma nulla prevede in materia di "accompagnamento" ed assistenza del Consigliere durante le fasi dell'accesso, in particolare per quanto attiene la fase della presa visione.

Inoltre, ritenere che l'accesso possa avvenire in presenza di terzi soggetti, oltre al Consigliere comunale e a dipendenti dell'ufficio, creerebbe notevoli problemi sia per quanto riguarda gli aspetti della privacy e del segreto sugli atti e sulle notizie oggetti dell'accesso, sia per l'organizzazione interne degli uffici comunali.

In una fattispecie simile la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, rispondendo ad una richiesta di parere circa l'accesso agli atti da persona di fiducia del Consigliere comunale, ha ritenuto che il Consigliere medesimo, in caso di impedimento, possa demandare ad una sua persona di fiducia la presa visione e il ritiro degli atti a lui destinati, poiché tale possibilità può farsi rientrare nelle modalità di esercizio del suo munus, che gli consente di ottenere dagli uffici tutte le notizie utili all'espletamento del proprio mandato.

Con tale delega, il Consigliere comunale attribuisce a persona di sua fiducia non la titolarità del potere, bensì solo l'esercizio di esso, che essendo connesso ad un munus pubblico non è delegabile, ma si ha soltanto la legittimazione a prendere visione o a ritirare i documenti richiesti dal delegante, ferma restando, ovviamente, la responsabilità di quest'ultimo per l'eventuale uso scorretto dei documenti da parte del delegato ed in modo da assicurare il rispetto della disciplina del segreto d'ufficio cui è tenuto, per legge, lo stesso Consigliere comunale.

**7.13. VARIE**

Nel corso dell'anno sono pervenute numerose richieste di intervento da parte di Consiglieri e amministratori di enti locali su problematiche relative all'iter di approvazione di atti deliberativi e sulla loro legittimità.

**7.13.1. E' legittimo il bando di gara che preveda la possibilità di prestazioni aggiuntive e accessorie**

Il rappresentante legale di una Società che fornisce pasti per le mense scolastiche si è rivolto a questo Ufficio esprimendo le proprie perplessità sulla legittimità di un'autorizzazione alla preparazione di cibi da asporto da destinare a persone anziane o bisognose, rilasciata da un Comune ad una ditta aggiudicatrice della gara d'appalto relativa al servizio di mense scolastiche.

Il Difensore civico ha precisato che i capitolati e i bandi di gara costituiscono *lex specialis*.

Nel predisporli, l'Ente è tenuto al rispetto delle disposizioni normative in materia, osservate le quali è possibile inserire condizioni e modalità di svolgimento del servizio che rispondano a ragioni di opportunità per l'Ente.

Nel caso di cui trattasi si è ritenuto che:

- a) la prevista possibilità per l'aggiudicataria di preparare pasti anche per finalità diverse dal servizio mensa scolastica non costituisce clausola lesiva della concorrenza: infatti, il bando è aperto a tutti gli operatori, a tutti è data la possibilità di avvalersene in condizioni di parità di trattamento;
- b) è legittimo predisporre un bando che preveda non solo l'affidamento del servizio mensa scolastica ma anche la possibilità di prestazioni aggiuntive e accessorie.

Al riguardo è stato precisato che la questione si pone in termini non di legittimità ma di opportunità.

Poiché i locali all'interno dei quali avviene la preparazione dei pasti per la refezione devono rispondere a precisi requisiti igienico-sanitari è indispensabile valutare se la struttura comunale oggetto del bando è idonea e si presta anche ad ulteriori prestazioni.

È necessario valutare se permettere l'utilizzo della struttura, anche per la preparazione di altri pasti, possa incidere negativamente sulla qualità ed efficienza della refezione scolastica.

### **7.13.2. Il Consigliere ha diritto ad un solo gettone di presenza per la convocazione di due riunioni in seduta congiunta**

Un Comune si è rivolto al Difensore civico per avere chiarimenti sulla corresponsione del gettone di presenza ad un Consigliere che nella stessa giornata aveva partecipato alle riunioni di due diverse commissioni.

Tenuto conto che non esiste alcun divieto di cumulo, la giurisprudenza ha affermato che il Consigliere che partecipi effettivamente alle sedute gettonate di due commissioni, convocate separatamente per adunanze da tenersi in orari diversi, pur nella stessa sede e nella stessa giornata, abbia diritto alla corresponsione del gettone di presenza per ciascuna seduta, fermo restando il rispetto del vincolo quantitativo globalmente posto dal comma 2 dell'art. 82 del T.U.E.L..

Invece, diversa è la soluzione nel caso in cui gli orari di convocazione coincidono (ferme restando l'identità di sede e di giornata): infatti, in tale ipotesi si verifica una sorta di *reductio ad unum* delle adunanze delle due commissioni, per cui ciascuna di esse perde la propria individualità, per confluire in una sola seduta, nella quale anche la presenza fisica del Consigliere, che sia componente dell'una e dell'altra, rappresenta una unicum indistinto sia sul piano giuridico che in senso fisico.

In tale ipotesi, quindi, a prescindere dalle ragioni sugli scopi della convocazione delle due commissioni in seduta congiunta, al Consigliere deve essere liquidato l'importo corrispondente ad un solo gettone di presenza.

### **7.13.3. La gestione commissariale non interrompe la consecutività dei mandati a Sindaco**

Un cittadino era stato eletto Sindaco di un Comune nel 1999 ed era rimasto in carica fino al novembre 2003 quando, per motivi di incompatibilità con la maggioranza amministrativa, si era visto costretto alle dimissioni non ottemperando al mandato fino alla fine dei cinque anni.

Successivamente il Comune era stato commissariato per un breve periodo dal Commissariato prefettizio, sino a nuove consultazioni nel giugno 2004, nelle quali lo stesso Sindaco aveva ottenuto la rielezione.

In vista di nuove elezioni amministrative l'interessato si è rivolto allo scrivente per sapere se in base alle nuove disposizioni di legge in merito al secondo mandato elettorale, sia possibile la propria ricandidatura a Sindaco.

L'Ufficio ha fatto presente che, secondo l'art. 51 del T.U. 18 agosto 2000, n° 267, il Sindaco dura in carica per un periodo di cinque anni, e chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Sindaco non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.

E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

Sull'argomento è intervenuto il Consiglio di Stato nell'Adunanza della Sez. I del 13 aprile 2005, con un parere, richiesto dal Ministero dell'interno, che ha fornito puntuale ed esauriente risposta al quesito.

Il Supremo Consesso ha rilevato che, ai fini del verificarsi dell'ipotesi derogatoria prevista per la cessazione del mandato prima del compimento di due anni, sei mesi e un giorno, per cause diverse dalle dimissioni volontarie, è necessario verificare se la gestione commissariale faccia venire meno la consecutività dei mandati elettivi.

Sotto il profilo che qui interessa la gestione commissariale non ha effetti interruttivi, in quanto la consecutività non è riferita alla continuità temporale, bensì alla sequenzialità dei mandati elettivi.

In altra sede e nella stessa direzione, lo stesso Ministero dell'Interno ha avuto modo di sottolineare che la continuità dei mandati alla quale la norma collega la non rieleggibilità non viene meno per effetti dell'interposizione della gestione commissariale, poiché la disposizione si riferisce testualmente al "mandato" che è quello nascente da procedimento elettorale.

Nel caso di specie, il Sindaco aveva svolto un primo mandato di circa quattro anni ed un secondo, tuttora in corso, giunto a circa tre anni e mezzo.

Entrambi i mandati devono, quindi, ritenersi pieni ai fini della norma in esame.

L'interposizione della gestione commissariale nulla rileva, secondo gli autorevolissimi pareri, pienamente condivisibili, pertanto, al termine del mandato si è ritenuto che il Sindaco non potesse ricandidarsi.

#### **7.13.4. Il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori presuppone la residenza abituale**

Il Sindaco di un Comune ha chiesto a questo Ufficio se il rimborso delle spese di viaggio per la partecipazione agli Organi Assembleari ed esecutivi debba essere corrisposto dal luogo di residenza, così come previsto dall'art. 84, comma 3 del D.Lgs. n° 267/2000, o di dimora e di domicilio.

Al riguardo si è precisato che la previgente disposizione (art. 13, comma 4, della legge n° 816/85) così recitava "Ai cittadini chiamati a ricoprire le cariche elettive di cui all'art. 1, che risiedono fuori dal capoluogo del Comune, ove ha sede il rispettivo Ente, spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente

sostenute entro i limiti del territorio provinciale, per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate”.

L’attuale norma (art. 84, comma 3, del D.Lgs. n° 267/2000) dispone che agli amministratori che risiedono fuori dal capoluogo del Comune, ove ha sede il rispettivo Ente, spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute, per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate”.

Pertanto, rispetto alla disciplina previgente, le sole novità sostanziali riguardano i soggetti destinatari della norma e l’eliminazione del limite del territorio provinciale per ottenere il rimborso delle stesse spese di viaggio.

Allo scopo, poi, di dirimere il controverso aspetto del concetto di “residenza”, da prendere a riferimento per determinare il rimborso delle menzionate spese di viaggio (elemento presupposto questo di identico tenore sia nella precedente che nella nuova norma), si riportano di seguito due autorevoli pronunciamenti in merito:

- 1) Guida Normativa 2007: “Ai fini del rimborso delle spese ad amministratori di Ente locale che risiedono fuori dal capoluogo del Comune, ove ha sede l’Ente, e che devono perciò viaggiare per poter partecipare alle sedute e per altre attività occorre definire la nozione di residenza. Questa – in mancanza di altre precisazioni – deve essere interpretata in base all’art. 43 C.C., ossia come dimora abituale e volontaria rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali; la residenza, secondo tale nozione, può anche non coincidere con la residenza anagrafica, che ha, infatti, valore meramente presuntivo contestabile con

ogni mezzo di prova (cfr. Corte dei Conti, Reg. Lazio – I Sez. – 30 giugno 1999, n. 716);

- 2) Parere del Ministero dell'Interno n° 15900/TU/00/84 del 1.12.04. "Al riguardo, è stato rilevato che l'art. 84, comma 3, del suddetto decreto legislativo prevede, solo per gli amministratori che risiedono fuori dal capoluogo del Comune ove ha sede l'Ente, il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute del rispettivo organo assembleare, nonché per la presenza necessaria (cioè riconducibile ad oggettive esigenze connesse allo svolgimento del mandato), presso la sede dell'ufficio per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate. Tuttavia, privilegiando l'aspetto della tutela dell'espletamento della carica elettiva e delle comprovate esigenze connesse all'attività del lavoratore dipendente può accedersi all'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato in materia di residenza dei dipendenti pubblici, il quale ha assimilato il concetto di residenza a quella della residenza di fatto ex art. 43, comma 2, del codice civile, cioè della dimora abituale. Il Consiglio di Stato, infatti, ha in più occasioni ritenuto che qualora la residenza anagrafica non corrisponda alla residenza effettiva, quale si desume dall'art. 43 del codice civile, è di quest'ultima che bisogna tener conto, e la prova della sua sussistenza può essere fornita con ogni mezzo anche indipendentemente dalle risultanze anagrafiche. A tal fine, il requisito dell'abitudine che la dimora deve possedere, affinché risulti giuridicamente rilevante, è la risultante del fatto oggettivo della stabile permanenza in quel luogo e dell'elemento soggettivo della volontà della persona a rimanervi. Solo in presenza di tali condizioni, previamente verificate, codesta amministrazione potrà applicare agli specifici fini, l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato."

In conclusione, sulla base anche dei suesposti orientamenti (in ordine ai quali non si riscontrano motivi per non condividerli), lo scrivente ha ritenuto che, nel caso di specie, qualora cioè sia stata acclarata la reale e stabile dimora abituale e volontaria del Consigliere, allo stesso compete il rimborso delle spese di viaggio da tale località.

#### **7.13.5. Mancata ricezione trasmissioni televisive**

A seguito di una segnalazione da parte di alcuni cittadini che denunciavano la mancata ricezione di trasmissioni televisive della RAI in un piccolo Comune abruzzese, l'Ufficio ha interessato della questione l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che ha precisato quanto segue.

Ai sensi dell'art. 45 del Testo Unico della radiotelevisione, la RAI, società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, ha l'obbligo di copertura integrale del territorio nazionale, per quanto consentito dallo stato della scienza e della tecnica.

Tale obbligo è meglio specificato all'art. 16, comma 1 del contratto nazionale di servizio 2007-2009 tra la RAI e il Ministero delle Comunicazioni, entrato in vigore il 30 maggio 2007, nel quale è contenuto l'impegno della RAI ad assicurare un grado di copertura del servizio di radiodiffusione televisiva analogica non inferiore al 99 per cento della popolazione e a far sì che la terza rete televisiva abbia un grado medio di copertura regionale del 97 per cento della popolazione.

Il comma 2 del citato articolo, recita: *"Ai fini dello sviluppo delle reti di radiodiffusione televisiva analogica, la concessionaria si impegna, laddove sia riscontrato l'interesse all'ampliamento del servizio analogico, ad estenderlo localmente a fronte di convenzioni o contratti con le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni, le Comunità montane o altri*

*Enti locali o consorzi di enti locali nonché con altri enti e soggetti, secondo criteri di economicità degli investimenti, con particolare riguardo agli aspetti relativi alla salvaguardia della salute umana ed alla tutela del paesaggio”.*

Fermi restando, quindi, gli obblighi previsti dalla suddetta normativa, l'estensione locale del servizio di radiodiffusione televisiva analogica, richiede da un lato, l'interesse al suo ampliamento e, dall'altro, la stipula di convenzioni o contratti con enti locali o consorzi secondo criteri di economicità degli investimenti.

Inoltre, l'art. 31 del citato contratto di servizio 2007-2009, recependo quanto previsto dall'art. 14, comma 2 delle linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, fissate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n° 481/06/CONS del 2 agosto 2006, prevede che la Rai assicuri agli utenti in regola con il pagamento del canone di abbonamento, e che sono impossibilitati a ricevere il segnale Rai terrestre, l'accesso gratuito all'intera programmazione Rai diffusa sulle reti analogiche, in forma non codificata e trasmessa in simulcast via satellite e via cavo.

Al fine di attuare quanto previsto, entro un anno dall'entrata in vigore del contratto, cioè entro il 30 maggio 2008, la Rai e il Ministero sono tenuti a stipulare uno specifico Accordo di programma nel quale saranno definite le modalità attuative, che dovranno rispondere alle esigenze degli utenti che attualmente non ricevono le trasmissioni televisive diffuse su reti analogiche terrestri.

#### **7.13.6. Chiarimenti sul numero dei componenti dell'organo esecutivo delle Comunità Montane**

A seguito della ricezione di un esposto – nel quale veniva rappresentato che la Giunta di una Comunità Montana era composta da otto assessori anziché quattro e ciò in palese contrasto con l'art. 11, comma 1, della L.r. n° 11/2003 – lo

scrivente ha provveduto a chiedere gli opportuni chiarimenti alla medesima Comunità.

Il Presidente dell'Ente Comunitario, aveva sostanzialmente giustificato la composizione del medesimo organo esecutivo sulla base di quanto disposto dall'art. 18 "disposizioni transitorie" della L.r. n° 11/2003, secondo il quale le disposizioni di cui agli artt. 8, 9, 10, 11, 12 e 13 della medesima legge si applicano salvo diversa disciplina prevista dagli statuti degli Enti interessati, purché adeguata ai principi dettati dal D.Lgs. n° 267/2000.

Al riguardo è stato precisato che, dalla lettura congiunta degli artt. 1, 11 e 18 della citata legge regionale, la risposta fornita dalla Comunità montana interessata non si pone in linea con le disposizioni previste dai medesimi articoli ed in particolare con l'art. 11 della L.r. n° 11/2003 che, di fatto, rimarrebbe del tutto disapplicato.

A ciò si è aggiunto che con l'adozione dei decreti del Presidente della Giunta Regionale n° 52 e n° 88 rispettivamente del 31/01/05 e 20/06/03, con i quali è stato rideterminato l'assetto territoriale delle Comunità montane, a seguito dell'adesione e dell'uscita di Enti comunali, il Consiglio Comunitario avrebbe dovuto procedere, entro 180 giorni dall'adozione dei provvedimenti stessi, ai sensi dell'art. 8, II comma, L.r. n° 11/2003, ad approvare ed adeguare il proprio statuto, il quale ovviamente non può non recepire il contenuto tassativo dell'art. 11.

L'intera problematica è stata sottoposta anche all'attenzione dell'Assessorato Regionale preposto per tutte le iniziative di competenza, al fine del rispetto della normativa citata.

**8. APPENDICE****Legge n° 127 del 15.5.1997****Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.*****(Art. 16)***

*(Difensori civici delle regioni e delle province autonome)*

1. A tutela dei cittadini residenti nei Comuni delle rispettive Regioni e Province Autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna Regione e Provincia autonoma, i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali;
2. I Difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

**Legge n° 241 del 7.8.1990****Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi****(Art. 25)**

*(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)* <sup>(93)</sup>

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.
4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la

competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del *decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo *decreto legislativo n. 196 del 2003*, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni.

Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione <sup>(94)</sup>.

5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della *legge 6 dicembre 1971, n. 1034*, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo <sup>(95)</sup>.
5. *bis*. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente <sup>(96)</sup>.
6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti <sup>(97)</sup>.

(93) Rubrica aggiunta dall'*art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15*.

(94) Comma così sostituito prima dall'*art. 15, L. 24 novembre 2000, n. 340* e poi dall'*art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15*, con la decorrenza indicata nel comma 3 dell'*art. 23* della stessa legge.

(95) Comma così modificato prima dall'*art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15* e poi dall'*art. 3, comma 6-decies, D.L. 14 marzo 2005, n. 35*, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

(96) Comma aggiunto dall'*art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15*.

(97) Comma così sostituito dall'*art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15*.

**Legge regionale n° 126 del 20.10.1995****Istituzione del Difensore civico****Art. 1***(Istituzione e finalità)*

1. È istituito nella Regione Abruzzo l'Ufficio del Difensore civico;
2. Il Difensore civico svolge la sua attività al servizio dei cittadini in piena autonomia e non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo, gerarchico o funzionale.

**Art. 2***(Funzioni)*

1. Il Difensore civico assicura, nei limiti e con le modalità della presente legge, una tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi o diffusi, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi, posti dalla normativa vigente in materia di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa. Egli interviene nei casi di omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità riscontrati in atti e comportamenti:
  - a) delle Unità organizzative dell'Amministrazione regionale <sup>(2)</sup>;
  - b) degli enti, aziende o loro consorzi dipendenti dalla Regione, ivi comprese le Unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere;
  - c) degli Enti locali nell'esercizio di funzioni attribuite o delegate dalla Regione;
  - d) degli Enti o aziende con partecipazione di capitale regionale.

2. Nei confronti delle altre Amministrazioni pubbliche operanti sul territorio regionale, il Difensore civico può:
  - a) inviare segnalazioni qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, riscontri i casi previsti al comma 1 <sup>(2)</sup>;
  - b) intervenire, limitatamente alla richiesta di notizie e alla presentazione di solleciti, per esigenze connesse all'espletamento del proprio mandato.

(2) Le parole "dell'attività amministrativa.....dell'Amministrazione regionale" sono state introdotte dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998 in sostituzione delle precedenti "dell'attività amministrativa. Egli interviene nei casi di omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità riscontrati in atti e comportamenti di Uffici e Servizi:

- a) dell'Amministrazione regionale".

(3) Lettera così sostituita dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998. La precedente lettera così recitava:

"a) inviare segnalazioni qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, riscontri i casi previsti al comma 1 del presente articolo, informandone il Presidente della Giunta regionale".

### **Art. 3**

*(Attivazione dell'intervento)*

1. Il Difensore civico interviene:
  - a) sulla base di un reclamo presentato dalle singole persone interessate, da persone giuridiche pubbliche o private, associazioni, formazioni sociali, portatori di interessi diffusi;

- b) d'ufficio, nei confronti di casi di natura e contenuto analoghi a quelli per i quali sia stato richiesto il suo intervento, nonché di casi di particolare rilevanza che in qualsiasi modo siano venuti a sua conoscenza.
2. Il reclamo di cui alla precedente lett. a), può essere presentato per iscritto o verbalmente. Nel secondo caso il Difensore civico può farlo verbalizzare e sottoscrivere dal reclamante.
3. Non possono ricorrere al Difensore civico:
- a) i dipendenti della Regione e delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2 comma 1 per questioni concernenti il rapporto di lavoro;
- b) i consiglieri regionali e gli amministratori o i dirigenti delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2, comma 1.

#### **Art. 4**

##### *(Poteri istruttori)*

1. Per l'assolvimento dei propri compiti, il Difensore civico può:
- a) chiedere verbalmente o per iscritto, notizie comunque utili all'esame della questione trattata, consultare tutti gli atti e documenti ritenuti necessari ed ottenerne le relative copie. Gli uffici interessati sono tenuti a prestare la necessaria collaborazione al Difensore civico, senza potergli opporre il segreto d'ufficio.
- b) accedere agli uffici per effettuare gli accertamenti necessari, anche tramite collegamenti con i sistemi informativi regionali;
- c) convocare, senza vincolo di autorizzazione, il responsabile del procedimento ed i funzionari competenti a provvedere;
- d) prospettare situazioni di incertezza giuridica o di carenza normativa, formulando le proposte e i suggerimenti ritenuti opportuni.

2. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto in possesso in ragione del suo ufficio o che siano comunque da considerare segrete o riservate in base alle leggi vigenti.
3. Quando intervenga d'ufficio, il Difensore civico dà sollecita informazione dell'iniziativa al responsabile preposto al Servizio nonché agli organi rappresentativi degli enti interessati.

**Art. 5**

*(Modalità dell'azione)*

1. In caso di reclamo presentato dai soggetti indicati all'art. 3, comma 1, lett. a) il Difensore civico, nei termini previsti dalla normativa vigente, può:
  - a) archiviare il reclamo per manifesta infondatezza, con adeguata motivazione che viene comunicata al reclamante;
  - b) chiedere al funzionario responsabile di procedere ad un esame congiunto della questione oggetto del reclamo. A seguito di tale esame il Difensore civico, sulla base delle notizie raccolte e degli accertamenti compiuti, esprime verbalmente o per iscritto il suo parere al funzionario responsabile e al reclamante.
2. Qualora il reclamante lamenti un comportamento omissivo o dilatorio degli uffici in riferimento ad un procedimento amministrativo in corso, il Difensore civico procede all'esame di cui alla precedente lett. b), successivamente egli, tenendo presente i principi fissati dalla legge n. 241 del 1990<sup>(4)</sup> e successive modifiche, integrazioni e norme di attuazione, e le esigenze dell'ufficio interessato, fissa il termine entro il quale il procedimento deve concludersi e ne dà notizia al reclamante e all'assessore competente o all'amministratore o al dirigente delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2, comma 1.

3. Trascorso inutilmente tale termine, il Difensore civico può proporre al Presidente della Giunta regionale la nomina di un Commissario ad acta per la definizione del procedimento.
4. In ogni caso il Difensore civico può:
  - a) segnalare all'assessore competente o al dirigente o all'amministratore delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2, comma 1, le disfunzioni, le carenze e le inefficienze riscontrate, formulando proposte e suggerimenti per un migliore funzionamento degli uffici e dei servizi;
  - b) sollecitare i funzionari responsabili e l'assessore competente o il dirigente o l'amministratore di cui al precedente punto a) affinché provvedano in merito alle questioni sollevate;
  - c) chiedere l'apertura di un procedimento disciplinare a carico di funzionari o dipendenti per atti o comportamenti idonei a determinare una responsabilità disciplinare. Il provvedimento di archiviazione o di conclusione dell'azione disciplinare deve essere comunicato entro 15 gg. al Difensore civico.
5. L'Amministrazione è tenuta a precisare i motivi in base ai quali non ha ritenuto di accogliere, anche in parte, le osservazioni del Difensore civico.
6. Qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, il Difensore Civico venga a conoscenza di fatti:
  - che possono costituire reato, ne fa rapporto all'Autorità giudiziaria;
  - che possono comportare responsabilità contabile o amministrativa, li segnala alla Procura della Corte dei Conti <sup>(5)</sup>.
7. Dell'avvenuta denuncia deve essere tempestivamente informato il Presidente della Giunta regionale o il Presidente del Consiglio regionale a seconda che l'oggetto della denuncia investa le strutture dell'una o dell'altra istituzione <sup>(6)</sup>.

(4) L. 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", pubblicata nella G.U. 18 agosto 1990, n. 192.

(5) I commi sesto e settimo sono stati introdotti dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998 in sostituzione del precedente comma sesto che così recitava:

"6. Il Difensore civico ha l'obbligo di denuncia:

a) all'Autorità giudiziaria, qualora nell'esercizio delle sue funzioni sia venuto a conoscenza di fatti costituenti un reato;

b) alla Procura regionale della Corte dei Conti, qualora nell'esercizio delle sue funzioni sia venuto a conoscenza di fatti costituenti un danno erariale. Dell'avvenuta presentazione della denuncia deve essere tempestivamente informato il Presidente della Giunta regionale".

(6) I commi sesto e settimo sono stati introdotti dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998 in sostituzione del precedente comma sesto che così recitava:

"6. Il Difensore civico ha l'obbligo di denuncia:

a) all'Autorità giudiziaria, qualora nell'esercizio delle sue funzioni sia venuto a conoscenza di fatti costituenti un reato;

b) alla Procura regionale della Corte dei Conti, qualora nell'esercizio delle sue funzioni sia venuto a conoscenza di fatti costituenti un danno erariale. Dell'avvenuta presentazione della denuncia deve essere tempestivamente informato il Presidente della Giunta regionale".

### **Art. 6**

*(Relazione annuale)*

1. Entro il 31 marzo di ciascun anno il Difensore civico presenta al Consiglio regionale una relazione sull'attività svolta nell'esercizio precedente, con eventuali proposte di modifiche normative o amministrative, anche in relazione alla struttura e al funzionamento degli uffici regionali, alla

distribuzione delle competenze e all'assetto dei rapporti tra la Regione e gli enti locali e strumentali.

2. Detta relazione, tempestivamente trasmessa ai Consiglieri regionali, è sottoposta entro 60 gg. all'esame del Consiglio regionale, previo parere della competente Commissione consiliare che, a tal fine, è tenuta a convocare il Difensore civico.
3. La relazione del Difensore civico e le conclusioni del Consiglio regionale sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione.
4. Il Difensore civico può essere ascoltato dal Consiglio regionale in seduta pubblica su aspetti generali della sua funzione, nonché dalle Commissioni consiliari in ordine ad aspetti particolari afferenti alle materie di loro competenza.
5. In casi di particolare importanza o urgenza il Difensore civico può inviare apposite relazioni:
  - a) al Presidente della Giunta regionale per le opportune determinazioni;
  - b) al Presidente del Consiglio regionale, affinché venga posta all'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea, previo parere della Commissione di vigilanza.
6. L'ufficio di Presidenza pone a disposizione del Difensore civico i mezzi e gli strumenti per consentire un'adeguata informazione all'esterno della sua attività.

#### **Art.7**

*(Rapporti con i Comuni e le Province)*

1. Il Difensore civico regionale promuove il coordinamento della propria attività con quella dei Difensori civici comunali e provinciali.
2. Il Consiglio regionale, su proposta del Difensore civico, può stipulare con Comuni e Province in cui operi un Difensore civico locale, apposite

convenzioni che prevedano forme di coordinamento ovvero di esercizio unitario della difesa civica, senza distinzione tra sfera di funzioni proprie e sfere di funzioni delegate o attribuite dell'ente locale <sup>(7)</sup>.

3. Nei Comuni e nelle Province sprovvisti di Difensore civico, la convenzione di cui al comma precedente può consentire al Difensore civico regionale di intervenire anche nelle materie proprie dell'ente locale <sup>(8)</sup>.
4. Le convenzioni di cui al comma 3 devono prevedere l'impegno dell'ente locale interessato a porre a disposizione del Difensore civico: locali, servizi e personale adeguati alle funzioni da svolgere <sup>(9)</sup>.

---

(7) Comma aggiunto dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998

(8) Comma aggiunto dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998

(9) Comma aggiunto dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998

### **Art. 8**

#### *(Sede e organizzazione)*

1. Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale e può svolgere le proprie funzioni anche in sedi decentrate presso ciascun capoluogo di Provincia.
2. Le strutture periferiche del Difensore civico sono ubicate:
  - a Pescara nella sede dell'Unità operativa di collegamento del Consiglio regionale;
  - a Chieti e Teramo nelle sedi dei Centri di Servizi culturali ovvero presso altre strutture regionali che dispongano di idonei locali.
3. All'Assegnazione dei locali provvedono, con propria ordinanza e sulla base di convenzioni da stipulare con il Difensore civico:
  - il Dirigente del Servizio amministrazione del Consiglio regionale per le sedi di L'Aquila e Pescara;

- il Dirigente del Servizio demanio e patrimonio della Giunta regionale per le sedi decentrate di Chieti e Teramo.
4. Per le esigenze connesse alla fase di primo impianto delle strutture del Difensore civico, l'Ufficio di Presidenza provvede a dotare le stesse delle attrezzature e dei mezzi necessari al loro funzionamento.
  5. La struttura organizzativa del Difensore civico è composta di un Servizio di segreteria con la seguente dotazione organica:
    - 1 Dirigente amministrativo;
    - 1 Funzionario amministrativo;
    - 2 istruttori direttivi;
    - 2 istruttori amministrativi;
    - 3 videoterminalisti;
    - 1 operatore tecnico.
  6. In relazione a sopravvenute esigenze funzionali, l'Ufficio di Presidenza può disporre la variazione dei livelli, non superiori al 7°, e dei profili professionali non superiori all'8°, ferma restando la dotazione organica complessiva.
  7. La localizzazione delle Unità operative è disposta dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Difensore civico.
  8. All'Ufficio del Difensore civico può essere assegnato, nel limite di due unità, anche personale in posizione di comando proveniente da altre pubbliche amministrazioni statali o locali, nel rispetto delle norme vigenti. In relazione ai posti coperti con l'istituto del comando sono resi indisponibili altrettanti posti vacanti nell'ambito delle qualifiche funzionali del ruolo del personale regionale.
  9. Il predetto personale dipende funzionalmente dal Difensore civico e può essere utilizzato presso la sede che lo stesso Difensore civico riterrà più

opportuna in relazione alle esigenze strettamente connesse allo svolgimento della propria attività.

10. E', inoltre, tenuto al segreto d'ufficio per i fatti e gli atti di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie mansioni.
11. L'assegnazione del personale è disposta, sentito il Difensore civico, dall'Ufficio di Presidenza se trattasi di unità appartenenti all'organico del Consiglio regionale o dal Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto ed entro quindici giorni dalla richiesta formulata dall'Ufficio di Presidenza, se trattasi di personale ricompreso nell'organico della Giunta regionale.
12. Il contingente di personale assegnato al Difensore civico fa parte dell'organico del Consiglio regionale e ad esso si applicano tutti gli istituti giuridici ed economici previsti dai CC.CC.NN.LL. del comparto.
13. Gli oneri derivanti dal trattamento economico principale sono posti a carico del capitolo relativo al personale del Consiglio regionale mentre quelli derivanti da tutte le voci costituenti il trattamento accessorio gravano sul pertinente capitolo di spesa riferito al Difensore civico.
14. Il personale assegnato alle sedi decentrate raccoglie le richieste di intervento nei confronti di uffici ed enti operanti nel rispettivo territorio provinciale, provvede all'istruttoria di massima e fornisce agli utenti le informazioni utili per avvalersi delle prestazioni del Difensore civico.
15. Per le indagini e questioni di particolare complessità, e nei limiti del capitolo di bilancio relativo alle spese per il funzionamento del difensore civico, lo stesso può affidare incarichi di consulenza a istituti scientifici o a persone iscritte in appositi albi professionali ovvero a professionisti particolarmente esperti nelle materie trattate.
16. Alle spese di funzionamento delle strutture di supporto dell'attività del Difensore civico, comprese quelle derivanti dal precedente comma ed

escluse le spese relative alla fornitura di luce, riscaldamento, acqua e telefoniche, collegate con impianti centralizzati, nonché i servizi di fotocopione e tipografici, ove esistenti, i cui oneri restano a carico delle strutture che ospitano le predette strutture, provvede l'Ufficio del Difensore civico, nei limiti annuali degli stanziamenti iscritti in bilancio, mediante aperture di credito ai sensi e per gli effetti della L.R. 23 novembre 1977, n. 66 recante: "Norme sulla gestione della spesa regionale tramite funzionari delegati".

17. Tutti gli adempimenti che nella citata L.R. n. 66 del 1977 sono riservati alla Giunta regionale ed all'Ufficio di ragioneria del predetto organo spettano all'Ufficio di Presidenza ed all'Ufficio ragioneria e contabilità del Consiglio regionale <sup>(10)</sup>.

---

(10) Articolo così sostituito dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998. Il precedente articolo così recitava:

"1. Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale e può svolgere le proprie funzioni anche in sedi decentrate presso ciascun capoluogo di provincia.

2. Gli Uffici del Difensore civico di Pescara, Chieti e Teramo sono ubicati rispettivamente nella sede di collegamento del Consiglio regionale e nelle sedi dei Centri di servizi culturali.

3. Al Difensore civico - che ne diviene il consegnatario - l'Ufficio di Presidenza assegna i mobili, gli arredamenti e le attrezzature necessari per l'espletamento del mandato.

4. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, entro 60 gg. dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il Difensore civico, provvede all'assegnazione del personale, dei locali e dei mezzi necessari per il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico.

5. Il personale assegnato dipende funzionalmente dal Difensore civico ed è tenuto al segreto d'ufficio per i fatti e gli atti di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie mansioni".

**Art. 9**

*(Requisiti e cause ostative)*

1. Il Difensore Civico è nominato dal Consiglio regionale tra i cittadini che siano in possesso di diploma di laurea con significativa esperienza in campo giuridico e amministrativo e dei requisiti per l'elezione al Consiglio regionale. L'incarico di Difensore Civico è incompatibile con ogni carica elettiva pubblica o di direzione politica e sindacale, nonché con attività di lavoro subordinato pubblico o privato. Le attività libero professionali non devono inibire la giornaliera assiduità delle funzioni di Difensore Civico. Nell'espletamento delle proprie funzioni il Difensore Civico è tenuto ad astenersi da attività professionali attraverso cui possa configurarsi qualsiasi forma di interesse.
2. Ove la nomina riguardi i soggetti in condizioni di ineleggibilità o di incompatibilità, ai sensi della legge n. 154/1981, la relativa causa deve cessare, pena la decadenza dalla carica, entro il termine di 5 giorni dalla data di insediamento o, nell'ipotesi di causa sopravvenuta, dalla data del suo verificarsi.
3. Al Difensore Civico si applicano le disposizioni di cui alla L.R. 21 luglio 1983, n. 46, in materia di pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e direttive; i documenti previsti dagli articoli 2, 3 e 4 della L.R. n. 46/1983 sono depositati presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale <sup>(11)</sup>.

(11) Articolo così sostituito dall'art. 1, *L.R. 18 agosto 2004, n. 28*. Il testo originario era così formulato: «Art. 9. Requisiti e cause ostative. 1. Il Difensore civico è nominato dal Consiglio regionale tra i cittadini che siano in possesso dei requisiti per l'elezione al Consiglio regionale. Non possono ricoprire l'incarico di Difensore civico i cittadini che siano stati candidati nelle competizioni elettorali politico-amministrative o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive o di direzione politica o sindacale negli ultimi 5 anni.

2. Ove la nomina riguardi i soggetti in condizioni di ineleggibilità o di incompatibilità, ai sensi della *legge n. 154 del 1981*, la relativa causa deve cessare, pena la decadenza dalla carica, entro il termine di 5 gg. dalla data di notificazione dell'avvenuta nomina o, nell'ipotesi di causa sopravvenuta, dalla data del suo verificarsi.

3. L'incarico di Difensore civico è incompatibile con ogni altra carica elettiva pubblica, con incarichi di direzione politica o sindacale e con l'esercizio continuativo di attività di lavoro autonomo o subordinato, di commercio o di professione.

4. Si estendono al Difensore civico le norme della *L.R. 21 luglio 1983, n. 46* in tema di "Pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive in alcuni enti".».

### **Art. 10**

*(Nomine e durata in carica)*

1. Il Consiglio regionale, con il voto dei 2/3 dei Consiglieri assegnati, nomina il Difensore civico tra i candidati che abbiano presentato domanda, nel termine e secondo le modalità fissati dall'Ufficio di Presidenza, allegando il relativo curriculum.
2. Se dopo tre votazioni consecutive, da effettuarsi nella stessa seduta, nessun candidato raggiunge il quorum richiesto dal comma 1, il Consiglio

procede ad ulteriore votazione, ed è nominato Difensore Civico il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati; qualora anche tale maggioranza non sia raggiunta, è nominato Difensore Civico il candidato che ottiene la maggioranza dei voti dei Consiglieri presenti.

3. Il difensore civico dura in carica 5 anni e può essere riconfermato una sola volta.
4. Può essere revocato con voto del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati alla Regione per gravi motivi inerenti l'esercizio delle sue funzioni.
5. Almeno venti giorni prima della scadenza del mandato del Difensore Civico, il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio per provvedere alla nuova nomina. La convocazione è effettuata senza ritardo in ogni altro caso di vacanza dell'Ufficio.
6. Si applicano al Difensore Civico le disposizioni di cui al D.L. 16 maggio 1994, n. 293 convertito nella legge 15 luglio 1994, n. 444 recante: Disciplina della proroga degli Organi amministrativi <sup>(12)</sup>.

---

(12) Il presente articolo, già sostituito dall'articolo unico, L.R. 7 agosto 1996, n. 64, è stato poi nuovamente così sostituito dall'art. 2, L.R. 18 agosto 2004, n. 28. Si riporta il testo precedente: «Art. 10. Nomine e durata in carica. 1. Il Consiglio regionale, con il voto dei 2/3 dei consiglieri assegnati, nomina il Difensore civico tra i candidati che abbiano presentato domanda, nel termine e secondo le modalità fissati dall'Ufficio di Presidenza, allegando il relativo curriculum.

2. Se dopo tre votazioni consecutive, da effettuarsi nella stessa seduta del Consiglio regionale, nessun candidato ha raggiunto il quorum richiesto dal 1° comma del presente articolo, il Consiglio procede con ulteriore votazione e sarà

nominato difensore civico il candidato che avrà riportato la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione.

3. Il difensore civico dura in carica 3 anni e può essere riconfermato una sola volta.

4. Può essere revocato con voto del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione per gravi motivi inerenti l'esercizio delle sue funzioni.

5. Almeno venti giorni prima della scadenza del mandato del Difensore civico, il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio per provvedere alla nuova nomina. La convocazione è effettuata senza ritardo in ogni altro caso di vacanza dell'Ufficio.

6. Salvi i casi di decadenza, le funzioni del Difensore civico sono prorogate sino all'entrata in carica del successore.».

### **Art. 11**

*(Trattamento economico)* <sup>(13)</sup>.

1. Al Difensore civico compete il 60% dell'indennità di carica stabilita per il Consigliere regionale dalla L.R. 30 maggio 1973, n. 22, e successive modifiche ed integrazioni nonché il trattamento di missione, ove dovuto, nei limiti di quanto spettante ai Dirigenti della Regione <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Vedi anche l'art. 61, L.R. 17 novembre 2004, n. 41.

<sup>(14)</sup> Articolo così sostituito dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998. Il precedente articolo così recitava:

"1. Al Difensore civico spetta il 60% delle indennità di carica e di presenza stabilite per i consiglieri regionali dalla L.R. 30 maggio 1973, n. 22 e successive modifiche e integrazioni, nonché l'indennità di trasferta ed il rimborso spese di trasporto previsti per i consiglieri regionali".

**Art. 12***(Norma finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per l'anno 1995, in lire 300.000.000, si provvede introducendo le seguenti variazioni, per competenza e cassa, nello stato di previsione della spesa del bilancio per il medesimo esercizio:
  - Cap. 323000 denominato "Fondo globale occorrente per far fronte a nuovi provvedimenti legislativi riguardanti spese correnti", art. 47 L.R.C. n. 81 del 1977
  - in diminuzione lire 300.000.000;
  - Cap. 011438 (di nuova iscrizione e di istituzione al Sett. 01, Tit. 1, Ctg. 4) denominato "Spese connesse all'istituzione del Difensore civico regionale"
  - in aumento lire 300.000.000.
2. Lo stanziamento della partita n 4, dell'elenco n 3, allegato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso, è corrispondentemente ridotto.
3. Per gli anni successivi, al finanziamento si provvederà con legge di bilancio ai sensi dell'art. 10 della L.R.C. n. 81 del 1977.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Abruzzo.

### **Statuto della Regione Abruzzo**

(Pubblicato sul BURA del 10 gennaio 2007)

#### **Art. 82**

*(L'Ufficio del Difensore civico)*

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

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

Dott.<sup>ssa</sup> Burgi VOLGGER  
Via Portici, n. 22  
39100 BOLZANO BZ  
Tel. 0471.301155 - Fax 0471.981229  
[posta@difesacivica.bz.it](mailto:posta@difesacivica.bz.it)  
[www.consiglio-bz.org/difesacivica/](http://www.consiglio-bz.org/difesacivica/)

**Difensore civico Provincia Autonoma di TRENTO**

Prof.ssa Donata BORGONOVO RE  
Via Mancini/Galleria Garbari, n. 9  
38100 TRENTO TN  
Tel. 0461.213203 - 213165 - Fax 0461.238989  
N. verde 800 851026  
[difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it](mailto:difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it)  
[www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore\\_civico.it.asp](http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp)

**Difensore civico Regione ABRUZZO**

Avv. Nicola SISTI  
Via Bazzano, n. 2 - 67100 L'AQUILA AQ  
Tel. 0862.644802 - Fax 0862.23194  
N. verde 800238180  
[info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)  
[www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

**Difensore civico Regione BASILICATA**

Dott. Catello APREA  
P.zza Vittorio Emanuele II, n. 14  
85100 POTENZA PZ  
Tel. 0971.274564 - Fax 0971.330960  
[difensorecivico@regione.basilicata.it](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)  
[www.consiglio.basilicata.it/difensore\\_civico/dif\\_civico.asp](http://www.consiglio.basilicata.it/difensore_civico/dif_civico.asp)

**Difensore civico Regione CAMPANIA**

Dott. Vincenzo LUCARIELLO  
Centro Direzionale Isola F/8  
80143 NAPOLI NA  
Tel. 081.7783111 - Fax 081.7783837  
[difensore.civico@consiglio.regione.campania.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.campania.it)  
[www.consiglio.regione.campania.it/crc/servlet/DifensoreCivico.jsp](http://www.consiglio.regione.campania.it/crc/servlet/DifensoreCivico.jsp)

**Difensore civico Regione CALABRIA**

Mai nominato

**Difensore civico Regione EMILIA-ROMAGNA**

Dott. Antonio MARTINO  
Piazzale Aldo Moro, n. 44  
40127 BOLOGNA BO  
Tel. 051.6396382 - Fax 051.6396383  
N. verde 800515505  
[DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it)  
[www.regione.emilia-romagna.it/urp/rer/difensore\\_civico.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/urp/rer/difensore_civico.htm)

**Difensore civico Regione FRIULI-VENEZIA-GIULIA**

Avv. Caterina DOLCHER  
Via del Coroneo, 8  
34100 TRIESTE TS  
Tel. 040.364130 – 3773316  
Fax 040. 37731977  
[difensore.civico.ts@regione.fvg.it](mailto:difensore.civico.ts@regione.fvg.it)  
[www.consiglio.regione.fvg.it/Consreg/frame/htm/difensore.asp](http://www.consiglio.regione.fvg.it/Consreg/frame/htm/difensore.asp)

**Difensore civico Regione LAZIO**

Dott. Felice Maria FILOCAMO  
Via del Giorgione, n. 18  
00147 ROMA RM  
Tel. 06.65932014 - Fax 06.65932015  
N. verde 800866155  
[difensore.civico@regione.lazio.it](mailto:difensore.civico@regione.lazio.it)  
[www.regione.lazio.it/consiglio2/ente\\_regione/consiglio/dif\\_civico.php](http://www.regione.lazio.it/consiglio2/ente_regione/consiglio/dif_civico.php)

**Difensore civico Regione LIGURIA**

Dr.ssa Annamaria FAGANELLI

Viale Brigate Partigiane, n. 2

16129 GENOVA GE

Tel. 010.565384 - Fax 010.540877

N. verde 800807067

[difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)

[www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=1 3 9 \\$1 3 9 \\$Difensore civico\\$0\\$](http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=1 3 9 $1 3 9 $Difensore civico$0$)

**Difensore civico Regione LOMBARDIA**

Dott. Donato GIORDANO

Piazza Fidia, n. 1

20159 MILANO MI

Tel. 02.6081267 - Fax 02.67482487

[difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it)

[http://www2.consiglio.regione.lombardia.it/wai/difensore\\_civico/index.php](http://www2.consiglio.regione.lombardia.it/wai/difensore_civico/index.php)

**Difensore civico Regione MARCHE**

Avv. Samuele ANIMALI

Corso Stamira, n. 49

60122 ANCONA AN

Tel. 071.2298483 - Fax 071.2298264

[difensore.civico@regione.marche.it](mailto:difensore.civico@regione.marche.it)

[www.consiglio.marche.it/difensorecivico/](http://www.consiglio.marche.it/difensorecivico/)

**Difensore civico Regione MOLISE**

Mai nominato

**Difensore civico Regione PIEMONTE**

Dott. Francesco INCANDELA

Via Alfieri, n. 15

c/o Consiglio Regionale Piemonte

10121 TORINO TO

Tel. 011.5757387 - Fax 011.5757386

[difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it)

[www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/index.htm](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif_civico/index.htm)

**Difensore civico Regione PUGLIA**

Mai nominato

**Difensore civico Regione SARDEGNA**

Vacante

**Difensore civico Regione SICILIA**

Manca legge istitutiva

**Difensore civico Regione TOSCANA**

Dott. Giorgio MORALES

Via De' Pucci, n. 4

50122 FIRENZE FI

Tel. 055.2387800 - Fax 055.210230

N. Verde 800018488

[difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it)

[www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/default.asp](http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/default.asp)

**Difensore civico Regione UMBRIA**

Vacante

**Difensore civico Regione VALLE D'AOSTA**

Dott. Flavio CURTO

Via Festaz, n. 52

11100 AOSTA AO

Tel. 0165.238868 - Fax 0165.32690

[difensore.civico@consiglio.regione.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.vda.it)

[www.consiglio.regione.vda.it/difensore\\_civico/default\\_i.asp](http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore_civico/default_i.asp)

**Difensore civico Regione VENETO**

Avv. Vittorio BOTTOLI

Via Brenta Vecchia, n. 8

30172 MESTRE VE

Tel. 041.2383400 - Fax 041.5042372

N. Verde 800294000

[dc.segreteria@consiglioveneto.it](mailto:dc.segreteria@consiglioveneto.it)

[www.difensorecivico.veneto.it/](http://www.difensorecivico.veneto.it/)

## **Elenco dei Difensori Civici Locali**

### **Comune di CEPAGATTI (PE)**

Avv. Antonello DE ROSA  
Via A. Forlani, n. 12 - cap. 65012  
Tel. 085/97401 – fax 085/974100

### **Comune di FOSSACESIA (CH)**

Avv. Nicola SISTI  
(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.r. n. 45/98)  
Via Marina, n. 18 - cap. 66022  
Tel. 0872/62221 – fax 0872/622337

### **Comune di L'AQUILA**

Avv. Ferdinando Paone  
Piazza Palazzo - cap. 67100  
Tel. 0862/645369 – fax 645319

### **Comune di PESCARA**

Avv. Maria DI TILLIO  
Piazza Italia, n. 1 – cap. 65100  
Tel. 085/4283425 – fax 085/4283315

### **Comune di SULMONA (AQ)**

Avv. Nicola SISTI  
(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.r. n. 45/98)  
Via Mazara, n. 20 – cap. 67039  
Tel. 0864/242287 – fax 0864/242298

### **Comune di SAN SALVO (CH)**

Avv. Nicola SISTI  
(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.r. n. 45/98)  
Piazza Giovanni XXIII, 1 – cap. 66050  
Tel. 0873/3401

**Comune di VITTORITO (AQ)**

Prof. Giuseppe DI TOMMASO  
Via Roma, n. 4 – cap. 67030  
Tel. 0864/727366 – 0864/727131 - fax 0864/727100

**Unione Comuni dell'Area Urbana CHIETI-PESCARA**

Dr.ssa Manuela PIERDOMENICO  
c/o Comune di Francavilla al Mare – Piazza S. Domenico, 1  
Sedi: Comune di Francavilla al Mare, Montesilvano e Spoltore  
Fax 085-4920213

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

Avv. Maria Teresa MICCIOLA  
c/o Comunità Montana Sirentina  
Strada Provinciale 11 Sirentina, n. 14  
Tel. 0864/79175 – Fax 0864/797207

**Difensore Civico Comunità Montana Vestina Zona "I"**

Avv. Alessandro SANTORI  
c/o Comunità Montana Vestina Zona "I"  
Vico Catena, 3  
65013 PENNE PE  
Tel. 085/8270577 - Fax 085-8270966