

## SOMMARIO

<b>PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
1.1 AFFARI FINANZIARI .....	25
1.1.1 <i>Successione testamentaria proprietà terreno – Cessa la responsabilità           solidale degli eredi.....</i>	26
1.1.2 <i>Discarico tassa registro esercenti: è necessaria la preventiva           dichiarazione di cessazione dell'attività .....</i>	27
1.1.3 <i>Notifica avviso di accertamento oltre il termine previsto da Regolamento           Provinciale – Annullamento provvedimento .....</i>	29
1.1.4 <i>L'intervento del Difensore Civico è subordinato alla conclusione del           procedimento.....</i>	31
1.1.5 <i>Effetti del ricorso giurisdizionale sopravvenuto sull'intervento del           Difensore Civico.....</i>	32
1.1.6 <i>Modifiche tariffa fatturazione consumo acqua.....</i>	34
1.2 AGRICOLTURA, ZOOTECNIA, CONSORZI DI BONIFICA.....	37
1.2.1 <i>Sospensione assegnazione beni demaniali uso civico di pascolo – Il           Regolamento comunale deve essere approvato dalla Giunta Regionale -           Reale necessità turnazione per riposo terreni.....</i>	38
1.2.2 <i>Rilascio tesserino raccolta funghi per i non residenti – Occorre essere           proprietari di terreni o fabbricati nella Regione Abruzzo .....</i>	44
1.2.3 <i>Canone per concessione di pascoli montani - Non si applica la normativa           sui contratti agrari – Normale contratto di affitto .....</i>	47
1.2.4 <i>Danni alle colture causati da cinghiali – Rimborso anno 2008 - 2009 -           2010.....</i>	48
1.3 ARTIGIANATO – INDUSTRIA - COMMERCIO - ENERGIA .....	50
1.3.1 <i>Finanziamento POR – FESR - Innovazione tecnologica PMI – Per i soci           lavoratori non occorre il DURC, è sufficiente la dichiarazione dell'INPS.....</i>	51
1.3.2 <i>SANITA' E ASSISTENZA SOCIALE .....</i>	53
1.3.3 <i>Scelta del pediatra nel caso di genitori con residenze diverse.....</i>	54
1.3.4 <i>Riconoscimento invalidità Civile – Visita a domicilio .....</i>	57
1.3.5 <i>Assistenza sanitaria Paesi dell'Unione Europea – Occorre la residenza.....</i>	58
1.3.6 <i>Indennità di accompagnamento a minore extracomunitario affetto da           patologia Down - non più necessario il permesso di soggiorno CE -           L'INPS persiste nella pretesa e non eroga il beneficio economico.....</i>	59
1.4 DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE.....	66
1.4.1 <i>Esonero tasse universitarie – Autonomia degli Atenei.....</i>	66
1.4.2 <i>Ore di sostegno disabili – La normativa non consente deroghe .....</i>	67
1.5 ECOLOGIA E AMBIENTE.....	69
1.5.1 <i>Inquinamento acustico ed elettromagnetico per realizzazione impianto           filoviario – Prevalenza interesse pubblico rispetto a quello dei singoli .....</i>	70
1.6 FORMAZIONE PROFESSIONALE – LAVORO – QUESTIONI PREVIDENZIALI .....	74
1.6.1 <i>Finanziamenti POR Corsi di formazione – La normativa europea ha           termini perentori e contenuti inderogabili .....</i>	74
1.6.2 <i>Le ore di docenze vanno certificate dal soggetto committente e non           dall'Ente che ha organizzato il corso di formazione.....</i>	80
1.7 PUBBLICO IMPIEGO .....	82
1.7.1 <i>Le assegnazioni di incarichi medici veterinari sono effettuate mediante           contratto ad ore.....</i>	83

1.7.2	<i>Procedimento di stabilizzazione – Occorre un’anzianità di almeno tre anni nell’ultimo quinquennio</i> .....	85
1.7.3	<i>Procedure di selezione verticale..... Non sussiste l’obbligo della previa procedura di mobilità</i> .....	86
1.8	<b>LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA ED URBANISTICA</b> .....	90
1.8.1	<i>Ritardi esecuzione lavori di interramento linee elettriche..... E’ necessaria una attività di sollecito</i> .....	91
1.8.2	<i>Sono ammissibili i piani di alienazione alloggi edilizia residenziale predisposti dal Comune</i> .....	92
1.8.3	<i>Interventi emergenza sisma del 06 aprile 2009 – Il Comune nega l’assegnazione del modulo abitativo provvisorio (M.A.P.) immaginando il requisito della “Residenza abituale”</i> .....	97
1.8.4	<i>Sempre sulla dimora abituale</i> .....	99
1.9	<b>PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI</b> .....	103
1.9.1	<i>La nomina del Commissario ad acta per l’omessa approvazione del rendiconto 2009, fa’ emergere che un Consorzio acquedottistico era privo di documentazione contabile dall’anno 2000</i> .....	107
1.9.2	<i>Con la nomina del Commissario ad Acta l’Amministrazione inadempiente perde il potere a provvedere</i> .....	110
1.9.3	<i>Legittima la nomina del Commissario ad Acta in caso di violazione delle norme degli Statuti Comunali</i> .....	115
1.9.4	<i>È ammissibile la coincidenza di persona fisica tra il soggetto inadempiente ed il Commissario ad Acta nominato</i> .....	119
1.10	<b>URBANISTICA - PARCHI</b> .....	122
1.10.1	<i>L’oblazione per il condono edilizio non è soggetta a prescrizione</i> .....	123
1.10.2	<i>Il Comune contraddice sé stesso..... emana una ordine di demolizione per abuso edilizio per un’opera realizzata a seguito di regolare permesso a costruire</i> .....	127
1.11	<b>VARIE – AFFARI GENERALI – RAPPORTI ISTITUZIONALI</b> .....	133
1.11.1	<i>Riordino Comunità Montane – Effetti sul personale</i> .....	134
1.11.2	<i>Bonifica materiale Eternit – Competenza attribuita al Sindaco e alla ASL</i> .....	137
1.12	<b>TARIFFE - FRUIZIONE DEI BENI E SERVIZI – RIPARTO COMPETENZE TRA CONSIGLIO E GIUNTA COMUNALE</b> .....	138
1.12.1	<i>La corrispondenza indirizzata ai Consiglieri Comunali non ha natura istituzionale ma riservata –personale</i> .....	141
1.13	<b>DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI</b> .....	145
1.13.1	<i>Giudizio pendente tra istante e Amministrazione che detiene gli atti richiesti - Legittimo il provvedimento di diniego</i> .....	147
1.13.2	<i>Accesso agli atti – E’ necessario il collegamento tra gli atti richiesti e la situazione giuridica da tutelare</i> .....	149
1.13.3	<i>Gli avvocati spesso creano problemi agli assistiti con infelici formulazioni delle richieste di accesso agli atti</i> .....	151

**APPENDICE..... 155**

## **PREMESSA**

Signor Presidente della Regione Abruzzo

Signor Presidente del Consiglio Regionale dell'Abruzzo

Signori Consiglieri,

sono onorato di presentare alla Loro attenzione, in ossequio all'art. 6 della Legge Regionale n°126 del 1995, istitutiva della figura di questo Ufficio, e qualificata dall'art. 82 dello Statuto regionale, la Relazione annuale sull'attività svolta nel 2010 dal Difensore Civico dell'Abruzzo.

Il rapporto si articolerà su piani diversi:

- organizzativo per quanto attiene il personale e le strutture attualmente assegnati all'Ufficio, evidenziandone le esigenze e le problematiche, in relazione all'attività svolta ed alle valutazioni di futuri sviluppi prevedibili, nella prospettiva della evoluzione normativa regionale, nazionale ed europea;
- propositivo in riferimento alle ipotesi che è mio dovere sottoporre al vaglio del Presidente e dell'Assise

consiliare, al fine di promuovere il miglioramento dell'attività dell'Ufficio in tutto il territorio regionale;

- di resoconto di una attività svolta, avendo ben presente l'alta responsabilità ed il grave impegno che il ruolo impone, nel rispetto del mandato ricevuto, al servizio dei cittadini.

Devo, preliminarmente, precisare che il primo anno di effettiva funzione di questo Difensore Civico Regionale è stato il 2010, essendo stato insediato l'11 novembre 2009, come chiarito nella relazione, a firma del sottoscritto, e relativa, appunto, all'anno 2009.

Mi sono accostato con disponibilità e rispetto ad una attività che risentiva pesantemente di un assetto creato da una certa burocrazia interna e di cui il mio predecessore era stato l'utilizzatore.

Orbene, ho effettuato, immediatamente dopo il mio insediamento, una doverosa quanto legittima riflessione ed una approfondita analisi del personale, dei mezzi e delle strutture a disposizione del Difensore Civico Regionale, in relazione a quanto disposto dalla Legge istitutiva, nonché un sopralluogo nelle Sedi

Provinciali circa le modalità operative attraverso cui se ne svolgeva l'attività.

All'esito dell'approfondimento di quella pianificazione di lavoro, mi sono reso conto di alcune impostazioni che non ho reputato condivisibili, soprattutto in considerazione della esigenza, che stimo assolutamente prioritaria e di cui ho già accennato nella relazione dell'anno scorso, di una divulgazione capillare della conoscenza della figura del Difensore Civico e, soprattutto, di quello Regionale.

Per ottenere risultati accettabili ed in tempi congrui, però, ho riscontrato come fosse assolutamente e preliminarmente necessario:

1. l'attivazione reale delle Sedi provinciali;
2. il rinnovamento ed il potenziamento dei mezzi a disposizione degli Uffici;
3. la qualificazione e migliore utilizzazione del personale disponibile.

## **1. Attivazione reale delle Sedi provinciali**

Per conseguire l'obiettivo primario di una accettabile conoscenza dell'esistenza stessa del Difensore Civico Regionale e delle sue potenzialità, ho ritenuto allora, ed i risultati me ne hanno dato ampiamente ragione, che fosse assolutamente necessario far funzionare, o addirittura attivare, le Sedi provinciali le quali, quand'anche esistenti sulla carta, erano, di fatto, assolutamente inerti.

Ho stabilito, quindi, un calendario fisso di presenza settimanale personale in ciascuna Sede, a disposizione del pubblico, cosicché, sin dal gennaio 2010 e per la prima volta, il Difensore Civico Regionale è presente il lunedì presso gli Uffici di Pescara, il martedì e giovedì, nella mattina presso gli Uffici centrali dell'Aquila e nel pomeriggio presso gli Uffici di Teramo, il mercoledì mattina presso gli Uffici di Chieti ed il venerdì mattina, se necessario, ancora ricevimento presso gli Uffici di Pescara.

Naturalmente, questa nuova organizzazione, attuata in ossequio del disposto dall'art. 8, c.1, della citata Legge istitutiva, per il quale il Difensore Civico regionale *“può svolgere le proprie*

*funzioni anche in sedi decentrate presso ciascun capoluogo di Provincia*“, ha ottenuto, come dicevo, un duplice, positivo effetto.

Da un lato, quello di stimolare e motivare il personale che, soprattutto nelle Sedi periferiche, era stato per anni inattivo o scarsissimamente utilizzato.

Dall'altro, la novità della presenza fisica del Difensore Civico in giorni fissi, ha prodotto un forte incremento di richieste di appuntamenti e di audizioni da parte dei cittadini delle varie realtà territoriali.

## **2. Rinnovamento e potenziamento dei mezzi a disposizione degli Uffici**

Per raggiungere il secondo obiettivo, strettamente collegato al primo, ho ritenuto, d'accordo con il nuovo Dirigente, che fosse necessaria la sostituzione di attrezzature sicuramente obsolete ed insufficienti attraverso l'acquisto di computer, fax, stampanti e scanner di ultima generazione, quali dotazione di base.

Ho, inoltre, conseguito, in virtù dei rapporti stretti con il Difensore Civico della Regione Lombardia, in sede di Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali, la possibilità di utilizzazione del programma di gestione, messo a punto ed utilizzato da anni da quell'Ufficio.

Ciò consentirà, in possesso di una dotazione tecnica adeguata, la possibilità della messa in rete di tutte le Sedi del Difensore Civico Regionale, con evidente aumento esponenziale della funzionalità, potendo gestire, pur con la dovuta attenzione e riservatezza, tutte le pratiche da qualsiasi Sede provinciale.

Inoltre, consentirà una velocizzazione della lavorazione dei fascicoli ed una gestione adeguata degli archivi, con la eliminazione quasi totale della manipolazione cartacea.

E', infine, necessario attivare la P.E.C. - Posta Elettronica Certificata - che, in considerazione della circostanza per la quale gran parte della corrispondenza di quest'Ufficio è inviata ad Enti pubblici, consentirà un enorme risparmio economico, in virtù della eliminazione pressoché totale delle spese postali tradizionali.

### **3. La qualificazione e migliore utilizzazione del personale disponibile**

Infine, il personale. Appare evidente che, in una situazione siffatta, sin dai primi mesi di insediamento, sono stato costretto ad operare cambiamenti radicali ed una totale reimpostazione delle procedure, che hanno visto il coinvolgimento e la disponibilità degli addetti, che ringrazio per tutta la consapevolezza dimostrata.

In effetti, pur essendo ancora necessario supplire con grande generosità ad alcune persistenti carenze strutturali, sono stati organizzati, grazie alla collaborazione ed all'iniziativa del nuovo Funzionario responsabile della Sede dell'Aquila ed alla sollecitudine del nuovo Dirigente del Servizio, corsi di aggiornamento nei confronti degli addetti alle Sedi provinciali, cui hanno collaborato, con grande comprensione ed ottimi risultati, gli stessi addetti "anziani" della Sede dell'Aquila, unica, di fatto, ad aver funzionato in questi anni.

Sempre guidati dall'idea che il primo problema da superare sia quello della conoscenza della figura e delle possibilità di intervento del Difensore Civico Regionale nei confronti della P.A., in difesa dei

singoli Cittadini ma anche delle stesse norme di legge, in caso di irregolarità ed omissioni, ho provveduto ad organizzare una serie di incontri divulgativi, programmati in tutto il territorio regionale e finora svolti, a causa soprattutto della carenza di fondi, a Teramo, il 6 novembre ed a Pescara, il 18 dicembre 2010.

Mi auguro che gli altri eventi programmati possano essere attuati, nonostante le ristrettezze economiche di cui è prigioniero anche l'Ufficio del Difensore Civico Regionale.

Sono allo studio, comunque, ulteriori forme di promozione, attraverso incontri con le scuole superiori, partecipazione ad incontri istituzionali, comunicazioni radiotelevisive, interventi a Convegni ecc.

Di notevole importanza risulta, poi, l'apporto del Difensore Civico Regionale alle attività delle ASL, quale Presidente delle Commissioni Miste Conciliative, così come disposto dal D.Lgs 502/92 e dal DPCM 19/05/95.

Su impulso dell'Assessorato Regionale alla Sanità, con Determinazione DG17/13 del 14/12/10, è stata costituita una

Commissione con lo scopo di riqualificare ed adeguare proprio quell'Organismo.

Dopo numerose riunioni, le proposte di questo Difensore Civico sono state recepite e trasferite integralmente nella Delibera della G.R. n° 274 del 18/04/11, con la quale la Commissione Mista Conciliativa, costituita presso ciascuna ASL, assume un vero e proprio ruolo di tutela di 2° grado (il 1° grado è rappresentato dall'URP) delle esigenze, delle osservazioni, delle critiche degli utenti nei confronti dell'Azienda Sanitaria, verificandone anche, prima facie, la corrispondenza con le norme ed i regolamenti vigenti.

Una volta accertata la congruità della istanza, la Commissione se ne fa carico e non solo in termini di segnalazione di un disservizio, da affidarsi soltanto alla buona volontà del destinatario, come accadeva prima della revisione del Regolamento.

Essa provvede, infatti, seguendone l'intero iter e dandone notizia al Direttore Generale, a responsabilizzare il dirigente di competenza, il quale dovrà dare notizie alla Commissione sugli sviluppi della vicenda e provvedere ad avviare a soluzione il problema entro termini di tempo ben definiti, a pena di sanzioni

disciplinari ovvero economiche in sede di Nucleo di Valutazione, che sarà tempestivamente aggiornato dalla Commissione stessa.

Una speciale menzione devo riservare alla attività connesse ai poteri sostitutivi, previsti dall'art. 136 del D.Lgs. 267/00, attribuiti al Difensore Civico Regionale in caso di omissione o ritardi di atti obbligatori per legge da parte degli Enti locali, il quale può, in tali casi, intervenire direttamente attraverso la nomina di un Commissario ad Acta.

Ritengo doveroso, a tal proposito, sottolineare come, in assenza del controllo sulla legittimità degli atti, venuto meno con la cancellazione dei CO.RE.CO., l'unico intervento non giurisdizionale, ancorché non preventivo, finalizzato alla verifica della legittimità di un atto amministrativo ovvero alla sua revisione, rimane il ricorso al Difensore Civico Regionale, il cui intervento può essere svolto:

- indirettamente, attraverso i poteri istruttori, le convocazioni e la devoluzione delle conclusioni di tali attività alle autorità sovracostituite al responsabile della omissione o del rifiuto immotivato, le quali provvederanno in merito ex art. 5 della L.R. 126/95 ed ai sensi della L. 241/90;

- direttamente, attraverso un provvedimento immediatamente risolutivo, costituito dalla facoltà della nomina di un Commissario ad Acta, allo scopo di porre fine ad un comportamento omissivo o addirittura contra legem, messo in atto da un Ente Pubblico ex art. 136 D. Lgs. 267/00.

Ho riservato grande attenzione, da quest'anno, alla verifica sistematica e generale dell'approvazione, da parte degli Enti Pubblici Territoriali, del Rendiconto di Gestione e del rispetto dei termini perentori di legge entro cui questo fondamentale documento contabile deve essere licenziato, attività demandata, come detto, al Difensore Civico Regionale dal combinato disposto degli artt. 227 e 136 del D. Lgs. 267/2000 e che, precedentemente, non era stata di fatto svolta.

In virtù di tale forte impegno, questo Ufficio ha rilevato alcuni casi di notevoli irregolarità.

Valga tra tanti, ad esempio, il caso trattato da questo Difensore Civico, relativo ad un Consorzio acquedottistico, costituito da sette Comuni, che aveva ommesso di predisporre ed approvare il Conto Consuntivo e di trasmetterne gli estremi.

Alle sollecitazioni di questo Ufficio, veniva comunicato che non sarebbe stato possibile provvedere in merito, poiché non era stato approvato nemmeno il Bilancio Preventivo.

In pieno accordo con S.E. il Prefetto, ho immediatamente provveduto alla nomina di un Commissario ad Acta, ai sensi del combinato disposto degli artt. 136 e 227 del D.Lgs. 267/00, nella persona di una professionista estremamente qualificata la quale, con grande sconcerto, appena insediata, verificava che l'ultimo Bilancio Preventivo approvato risale all'anno 2001 e l'ultimo Rendiconto all'anno 2000.

Il Commissario, allora, su autorizzazione del sottoscritto, ha proceduto alla ricostruzione di oltre 10 anni di contabilità, al termine della quale, nonostante la ovvia emersione di gravissime carenze ed irregolarità contabili ed amministrative, riusciva a predisporre e ad approvare il Conto Consuntivo 2010.

La situazione è stata da questo Difensore Civico, unitamente alla Relazione Finale del Commissario, portata a conoscenza del Prefetto, del Presidente della Giunta Regionale, del Procuratore della Repubblica e di quello della Corte dei Conti, per i provvedimenti del caso.

In un'altra vicenda, si è dimostrata determinante, ai fini della risoluzione immediata della questione, la possibilità dell'intervento diretto del Difensore Civico Regionale attraverso la nomina di un Commissario ad Acta.

Il caso è riferito ad un Ente pubblico di grande rilievo regionale, che, nonostante le sollecitazioni effettuate da vari Organismi, continuava a non provvedere alla nomina obbligatoria, ed entro termini perentori di legge, del Segretario Generale.

Su specifica richiesta di una Agenzia di rilievo nazionale, questo Difensore Civico inviava all'Ente pubblico una comunicazione con invito e diffida a provvedere alla designazione e con avvertimento che, in assenza entro il termine indicato, avrebbe provveduto alla nomina del Commissario ad Acta.

Tale indicazione ha indotto, dopo pochi giorni, l'Ente pubblico alla assegnazione dell'incarico del nuovo Segretario Generale.

Un ulteriore episodio, peraltro riportato in modo più completo nella casistica che segue, riguarda l'intervento del Difensore Civico Regionale e la conseguente nomina del Commissario ad Acta, a causa della permanente inerzia di una importantissima Istituzione pubblica locale, su espressa richiesta dalla Commissione di

Controllo di quell'Ente, in riferimento al rinnovo obbligatorio delle compagini sociali di ben cinque **CONTROLLATE** società strumentali ed a totale partecipazione pubblica, scadute da anni ed in condizione di inammissibile prorogatio.

In questo caso, in considerazione delle gravi e difficili condizioni, sia pure contingenti, di quel territorio, il sottoscritto ha ritenuto di agire con la massima attenzione e profondo rispetto nei confronti di quell'Ente, ancorché inadempiente.

Comprendendo, inoltre, come l'inerzia fosse causata da difficoltà amministrative più che da una reale volontà di non provvedere all'obbligo di legge, e ritenendo che la nomina di un Commissario ad Acta, di per sé già grave, potesse assumere una valenza ulteriormente gravosa per la cittadinanza oltre che per l'Amministrazione, già provate duramente da circostanze drammatiche ed ancora persistenti, ho provveduto a nominare il Commissario proprio nella stessa persona del vertice di quell'Ente, liberandola, così, dalla necessità di continuare a salvaguardare quegli equilibri politico-amministrativi che avevano impedito, fino a quel momento, il rinnovo di quelle compagini sociali.

Il risultato di questo delicato provvedimento è stato l'insediamento di tutti i nuovi Consigli di Amministrazione,

ottenuto con sobrietà ed entro i termini di tempo prescritti nell'atto di nomina del Commissario.

Alla luce di quanto sopra, ho riservato grande attenzione, quindi, anche quest'anno, alla verifica sistematica e generale dell'approvazione, da parte degli Enti Pubblici Territoriali, del Rendiconto di Gestione e del rispetto dei termini perentori di legge entro cui questo fondamentale documento contabile deve essere licenziato, attività demandata, come detto, al Difensore Civico Regionale dal combinato disposto degli artt. 227 e 136 del D. Lgs. 267/2000.

Nonostante il fatto che si sia provveduto ad inviare apposite e reiterate comunicazioni a tutti gli Enti Pubblici, con invito al rispetto di quei termini di scadenza, nell'anno 2010 ho dovuto provvedere alla nomina di otto Commissari ad Acta, in riferimento ad altrettanti Comuni che non avevano ottemperato, a distanza di oltre tre mesi dalla scadenza di legge, all'approvazione del Rendiconto.

Ho provveduto, inoltre, alla nomina di altri Commissari ad Acta, su istanza specifica degli Enti interessati (Comunità Montane, Consorzi ecc.) e d'ufficio, quando assolutamente

necessario, in relazione ad altre fattispecie di inottemperanza o addirittura di violazioni di legge, e sempre in stretta collaborazione con le altre Autorità competenti.

Considerata l'attività del Difensore Civico Regionale nella giusta luce che ritengo meriti, in virtù di questi pochi esempi e dal rendiconto più analitico che segue a questa premessa, non posso, a questo punto, non accennare alla situazione locale, nazionale ed europea della difesa civica.

Come è noto, la figura del Difensore Civico comunale è stata di fatto abolita dalla L. 191/2010, nel senso che i Comuni che li hanno eletti, alla scadenza statutaria dell'incarico, non potranno più usufruire dei trasferimenti finanziari dello Stato e ad essi destinato. Ciò, soprattutto in considerazione della condizione attuale di tagli della finanza pubblica, equivarrà alla loro soppressione poiché gli Enti comunali non avranno risorse da destinare al loro funzionamento.

Al di là delle perplessità giuridiche circa la possibilità del Governo centrale di interferire, sia pure attraverso un articolo della Legge Finanziaria, nelle disposizioni statutarie degli Enti locali in materie di loro esclusiva pertinenza, tali riconosciute dal D.Lgs. 267/00, la previsione è quella di devolvere le funzioni della Difesa

Civica comunale ai Difensori Civici Provinciali, pressoché inesistenti, che assumerebbero il ruolo di Difensori Civici Territoriali, ma sempre eletti dall'Ente Provincia, ovvero al Difensore Civico Regionale.

Non può sottacersi che la eliminazione indiscriminata del Difensore Civico comunale sia un grave errore, poiché cancella quello che era ed è l'elemento di immediato e più vicino contatto con il cittadino, nella tutela dei suoi diritti, ormai molto conosciuto ed apprezzato, per il grande lavoro svolto in tanti anni.

Una riforma, peraltro opportuna, di quel grado di difesa civica, avrebbe potuto, invece, consentire la elezione, ma obbligatoria, di un Difensore Civico Territoriale, sulla falsariga di quello eletto dalle attuali Unioni dei Comuni, individuando, ovviamente, un bacino di utenza rappresentato da un numero minimo di abitanti territorialmente omogenei.

Proprio in preparazione dell'aggiornamento del D.Lgs. 267/00, il Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali, del quale sono il Responsabile per i Rapporti con il Parlamento, è stato invitato ad un'Audizione innanzi la 1a Commissione Affari Costituzionali del Senato, lo scorso 21 ottobre, cui hanno partecipato il Presidente, avv. Vittorio Bottoli ed il sottoscritto.

In quell'occasione, è stato illustrato un documento di proposta, depositato agli Atti della Commissione, ed apprezzato trasversalmente, contenente le proposte della Difesa Civica italiana relative al ruolo che essa può assumere, nella Riforma delle Autonomie locali, alla luce della deprecata abolizione dei CO.RE.CO., nonché, nei rapporti tra cittadini ed Enti locali, ai fini di un maggiore impulso alla deflazione, peraltro già in atto, proprio in virtù dell'azione della Difesa Civica, del contenzioso giudiziario.

A questo punto ed in chiusura di questa premessa, è necessario un accenno al Difensore Civico Nazionale, la cui figura consentirà di completare un organigramma territoriale e di competenze che nei Paesi dell'Unione esiste già da molti anni.

L'Italia, a tal proposito, è inadempiente nei confronti della UE, essendo l'unico dei 27 Stati membri a non aver ancora istituito tale figura.

La gravità di una tale inottemperanza si percepisce sol che si consideri che l'Unione prevede addirittura, tra i requisiti obbligatori che gli Stati debbono possedere all'atto della richiesta di adesione, proprio la istituzione del Difensore Civico Nazionale e di tutta la rete della Difesa Civica, organizzata territorialmente.

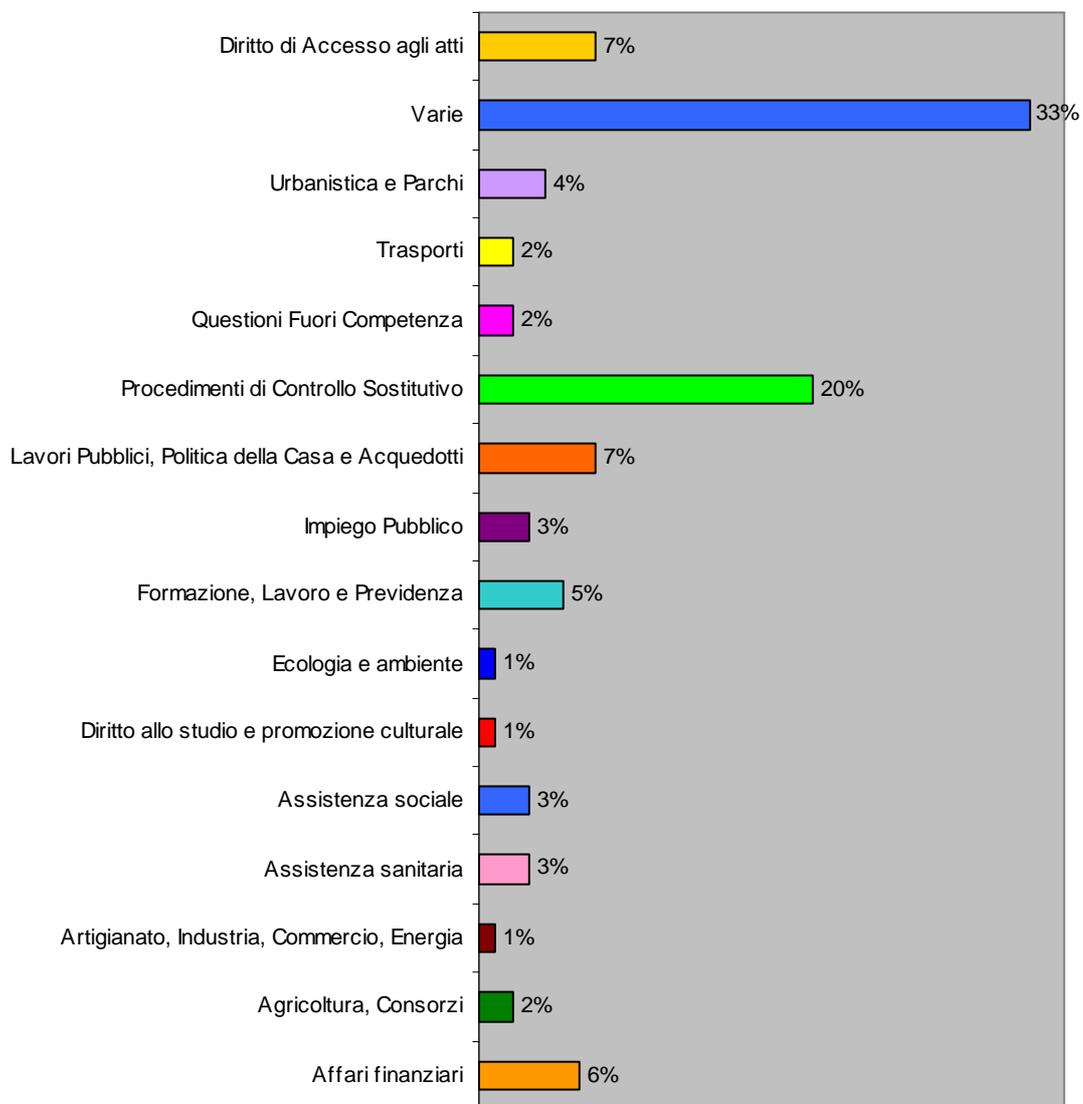
E' auspicabile, quindi, che la riforma del D.Lgs. 267/00 contempra il riordino ed il completamento dei ruoli e delle competenze della Difesa Civica, riconoscendone, in via prioritaria, la obbligatorietà a tutti i livelli territoriali, poiché risulta poco credibile, agli occhi del cittadino, una figura di garanzia che non sia presente ovunque, con il che segnalandone, implicitamente ed erroneamente, un mortificante elemento di non essenzialità.

Infine, vorrei rivolgere un ringraziamento, sentito ed affettuoso, a tutti i miei collaboratori, interni ed esterni, i quali, con grande professionalità e sensibilità, stanno lavorando con me al rilancio di questa Istituzione e perché essa non sia considerata una comoda scatola vuota. Essa è, invece, se rispettata e vissuta con attenzione ed umanità, una faticosa fonte di impegno, costante e molte volte difficile, a difesa delle quotidiane esigenze e della dignità delle persone meno ascoltate e che ricorrono, spesso con disperazione, al Difensore Civico.

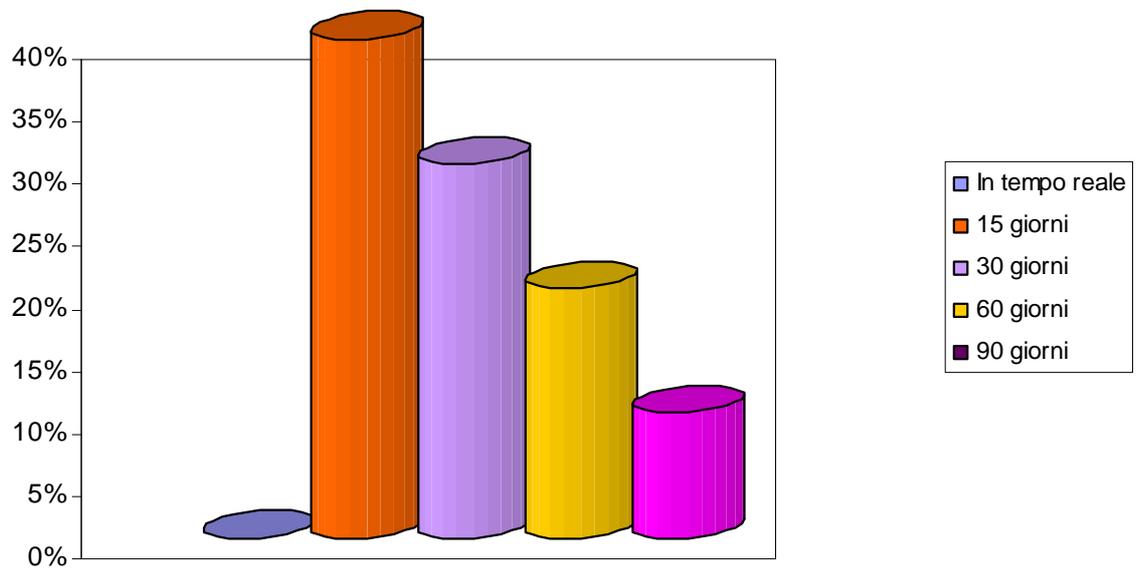
L'Aquila, 31 marzo 2011

Avv. Giuliano Grossi

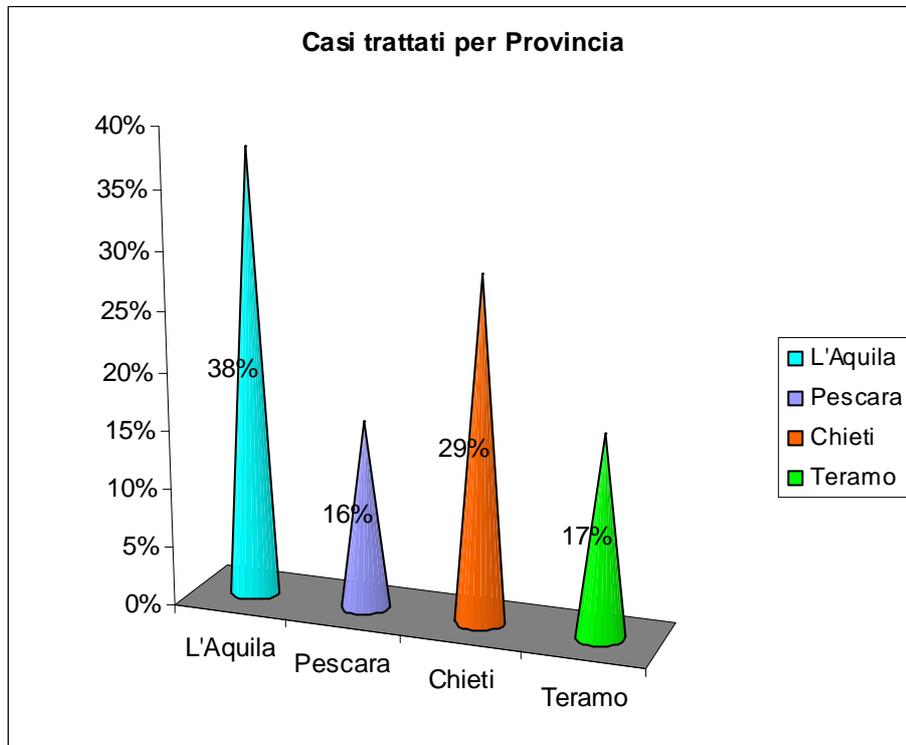
### Casi trattati per materia



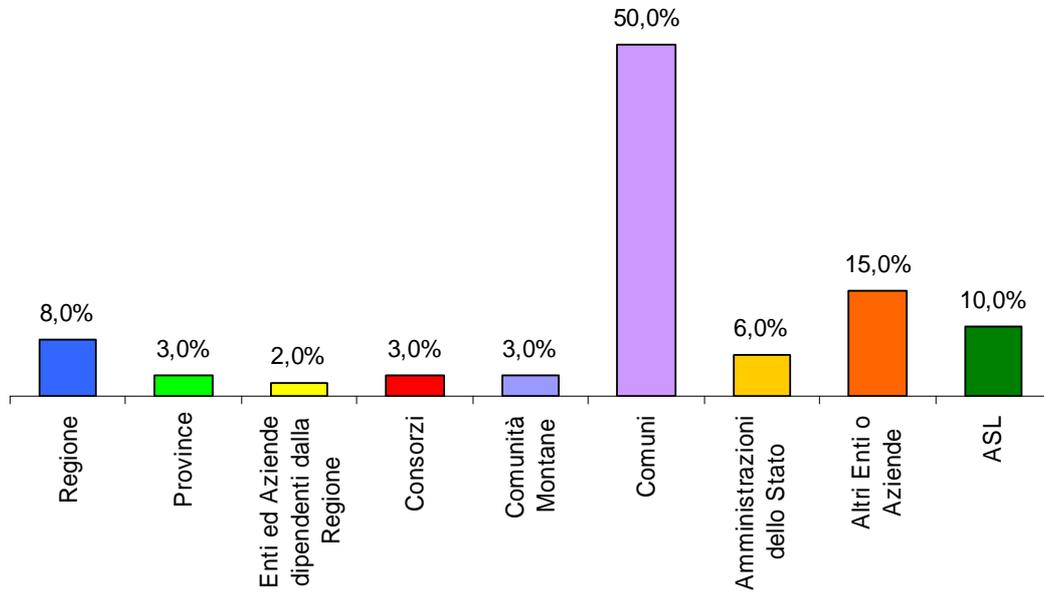
### Tempi di evasione pratiche



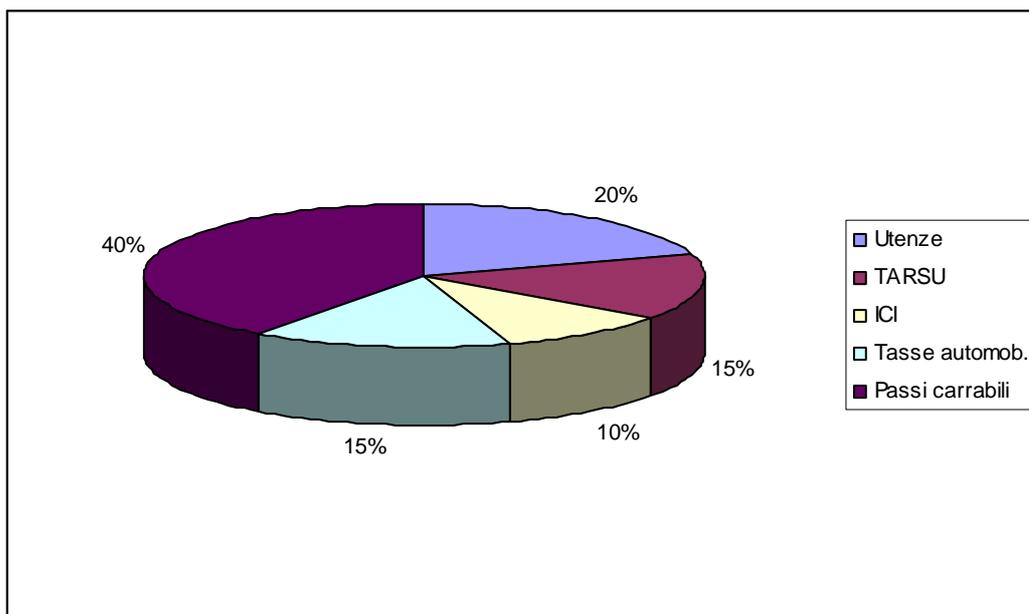
### Casi trattati per Provincia



### Enti destinatari dell'intervento



## 1.1 AFFARI FINANZIARI



Anche per l'anno 2010, l'ambito degli "Affari Finanziari" ha costituito sicuramente uno dei settori di maggior richieste di intervento del Difensore Civico.

Le Amministrazioni, nella maggior parte delle situazioni, hanno dato pronto riscontro alle richieste del Difensore Civico, manifestando una sensibile disponibilità nell'affrontare e risolvere le problematiche esposte dai contribuenti.

### **1.1.1 Successione testamentaria proprietà terreno - Cessa la responsabilità solidale degli eredi**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino segnalando che, da parte della SOGET, gli era stata notificata una ingiunzione per mancato versamento dell'ICI relativa ad un terreno, attribuito ed intestato, per successione testamentaria, dalla defunta madre al fratello dell'istante.

L'ingiunzione era stata emessa dalla SOGET, su richiesta dell'Ufficio Tributi del Comune interessato alla riscossione dell'imposta, in quanto l'istante, a seguito del decesso della propria madre, nella sua veste di erede, unitamente al fratello, è stato considerato coobbligato in solido con quest'ultimo del pagamento dell'imposta.

La SOGET e il Comune hanno disatteso le istanze di reclamo presentate dal cittadino che, pertanto, ha ritenuto opportuno rivolgersi al Difensore Civico.

A seguito dell'intervento di questo Ufficio, il Comune ha adottato il provvedimento di annullamento dell'imposta a carico del

richiedente, ordinando alla SOGET di revocare l'ingiunzione di pagamento in quanto, a seguito delle opportune verifiche catastali, hanno trovato riscontro le ragioni addotte dal Difensore Civico a tutela dell'istante, poiché, effettivamente, il diritto di proprietà sul terreno era stato trasferito per successione testamentaria esclusivamente in testa al fratello dell'istante.

In effetti, l'istante avrebbe dovuto procedere, nelle more degli adeguamenti catastali, a comunicare tempestivamente al Comune, all'atto della notifica del primo avviso, il trasferimento della proprietà immobiliare, a causa della successione mortis causa, al fine di escludere situazioni di contitolarità del diritto reale, che avrebbero comportato, come poi infatti è accaduto, un'obbligazione solidale nel pagamento dell'imposta.

### **1.1.2 Discarico tassa registro esercenti: è necessaria la preventiva dichiarazione di cessazione dell'attività**

La vicenda trae origine dalla segnalazione di un commerciante che contestava l'indebita ingiunzione notificata da Equitalia, per il

mancato pagamento della tassa di iscrizione nel Registro degli Esercenti.

In particolare, l'istante evidenziava che l'attività era stata ceduta, già da tempo, attraverso un regolare atto di compravendita, per atto notarile.

Alla luce del trasferimento della ditta, non esercitando più l'attività per la quale era tenuto al pagamento della tassa, essa risultava non più dovuta.

E ciò, prescindendo dalla considerazione che, essendosi l'onere del pagamento della tassa di iscrizione al Registro degli Esercenti trasferito al soggetto subentrato nell'esercizio dell'attività ceduta, l'ingiunzione a carico dell'istante, avrebbe determinato una doppia imposizione da parte della Camera di Commercio.

Condividendo la considerazione espressa dall'istante, questo Ufficio ha, però, richiesto al ricorrente, gli estremi della segnalazione alla stessa Camera di Commercio dell'atto di cessione, ancorché redatto per mano notarile.

Per ottenere la cancellazione, infatti, è necessario presentare alla Camera di Commercio la dichiarazione di intervenuta cessazione dell'attività a seguito dell'alienazione della Ditta.

Quanto sopra, pertanto, è stato comunicato all'istante con invito a presentare la citata dichiarazione alla Camera di Commercio con contestuale richiesta di annullamento dei gravami relativi al periodo antecedente.

Con riferimento alla fattispecie prospettata, pertanto, la indebita richiesta di pagamento per somme oggettivamente non dovute, non è addebitabile ad una irregolare azione amministrativa ma è stata causata dalla inosservanza dell'onere, da parte dell'interessato, di fornire la documentazione necessaria per ottenere la cancellazione dall'Albo e connessa sanatoria per il periodo pregresso, attraverso l'annullamento delle ingiunzioni a lui notificate.

### **1.1.3 Notifica avviso di accertamento oltre il termine previsto da Regolamento Provinciale - Annullamento provvedimento**

La vicenda riguarda una pluralità di cittadini che si sono rivolti al Difensore Civico per contestare gli avvisi di accertamento

per il canone COSAP, emesso da una Amministrazione Provinciale, e relativi ai passi carrabili.

In particolare, l'Amministrazione Provinciale era decaduta dal diritto di procedere all'accertamento, in quanto l'avviso stesso era stato notificato oltre il termine perentorio, previsto dal Regolamento Provinciale.

Il Difensore Civico, dopo aver accertato le circostanze dedotte dai ricorrenti, ha invitato l'Amministrazione a provvedere all'accoglimento della istanza di annullamento dell'avviso di accertamento, inoltrata dai cittadini.

L'Amministrazione Provinciale, dopo aver manifestato una certa resistenza a soddisfare la richiesta di annullamento formulata dal Difensore Civico, dopo ripetuti solleciti e solo a fronte di una forte comunicazione perentoria da parte di questo Ufficio contro l'immotivata inerzia che l'Amministrazione stava dimostrando, e con espresso richiamo al potere sostitutivo previsto dal D.Lgs. 267/2000, ha comunicato l'intervenuto annullamento degli avvisi di accertamento.

La vicenda, evidenziando la "forza normativa" dei Regolamenti degli Enti Locali, vuole essere di auspicio, nei confronti dei funzionari, ad una maggiore collaborazione con l'Ufficio del

Difensore Civico che, sicuramente, consentirebbe un migliore funzionamento della Amministrazione di appartenenza e minori disagi per gli Amministrati.

#### **1.1.4 L'intervento del Difensore Civico è subordinato alla conclusione del procedimento**

Un contribuente ha segnalato una presunta, indebita richiesta di pagamento, da parte della Regione Abruzzo, della tassa automobilistica, relativa ad un autoveicolo, poiché si assumeva che la vettura era stata rottamata.

Il contribuente, alla ricezione dell'invito al pagamento, aveva presentato istanza di annullamento alla Regione, chiedendo, contestualmente, l'intervento del Difensore Civico del procedimento in corso.

Questo Ufficio, nel prendere atto di quanto richiesto e dichiarato dall'istante, dopo una breve istruttoria destinata alla verifica della tesi del ricorrente, ha ritenuto di non poter attivare

alcun intervento, non essendo stata ancora assunta alcuna decisione da parte della Regione, circa l'istanza di annullamento.

Pertanto, non potendo essere configurabile la temuta irregolarità della azione amministrativa, pregiudizievole per gli interessi dell'istante, l'istanza era da considerarsi irricevibile.

Solo a fronte del rigetto dell'istanza di annullamento o di ritardo nell'esame della stessa, infatti, sarebbe maturato il presupposto per l'intervento del Difensore Civico previa, ovviamente, la preliminare verifica della fondatezza dell'assunto del ricorrente.

#### **1.1.5 Effetti del ricorso giurisdizionale sopravvenuto sull'intervento del Difensore Civico**

E' stato sottoposto al Difensore Civico, da parte di un professionista, il caso inerente un provvedimento di ingiunzione, emanato dalla Direzione Sviluppo del Turismo e Politiche Culturali della Giunta Regionale d'Abruzzo, per la supposta violazione di alcuni obblighi connessi alla funzione di Direttore dei Lavori e Coordinatore della Sicurezza di un cantiere sorto al fine di

effettuare interventi di difesa e gestione della fascia costiera di una nota località balneare abruzzese.

In particolare, l'istante sosteneva di aver assolto i compiti di Direttore dei Lavori nel pieno rispetto dell'incarico conferito e, pertanto, affermava che il provvedimento sanzionatorio era frutto di una errata valutazione delle responsabilità correlate alla funzione stessa.

Alla luce della non palese infondatezza delle motivazioni esposte dall'Istante, per una corretta istruttoria della complessa questione prospettata e nel rispetto del principio del contraddittorio, questo Ufficio ha invitato la competente Direzione Sviluppo del Turismo e Politiche Culturali della Giunta Regionale d'Abruzzo, a fornire la documentazione inerente la vicenda esaminata, con particolare riferimento al contratto di conferimento di incarico di Direttore dei Lavori .

Era necessario, infatti, porre la massima attenzione alle clausole contrattuali e del protocollo dei lavori, in quanto la plausibilità della responsabilità addebitata all'Istante poteva essere accertata solo attraverso la completa e corretta conoscenza delle competenze e dei compiti affidati al Direttore dei Lavori.

Acquisita documentazione e le informazioni necessarie, peraltro, nel pieno dell'istruttoria da parte di questo Ufficio, nel rispetto dei termini di tempo assegnati dalla legge al Difensore Civico, l'istante ha comunicato di aver presentato ricorso al Giudice di Pace.

Pertanto, nel rispetto dell'obbligo dell'alternatività rispetto all'azione giurisdizionale, questo Ufficio ha informato il ricorrente della intervenuta improcedibilità di qualsiasi altra attività in relazione all'intervento richiesto, a causa della devoluzione della questione al Giudice ordinario.

#### **1.1.6 Modifiche tariffa fatturazione consumo acqua**

Un utente ha segnalato a questo Ufficio che il Gestore di un Servizio Idrico aveva calcolato in modo errato l'importo dovuto per il consumo di acqua, in quanto gli era stata applicata la tariffa maggiorata per la "seconda casa", mentre l'immobile costituiva, in realtà, l'abitazione principale dell'istante.

Il Soggetto gestore, dopo una iniziale inerzia anche nei confronti dei solleciti del Difensore Civico, a fronte dell'invito

perentorio effettuato da questo Ufficio, ha comunicato che il Regolamento per la Fornitura e le fatture, contenevano una precisa clausola per la quale gli utenti interessati ad una modifica tariffaria, avrebbero dovuto presentare la relativa istanza entro trenta giorni dalla data della fattura.

La Società specificava che l'istante non aveva mai provveduto ad inoltrare una istanza di voltura del contratto in base alla tipologia di appartenenza dell'immobile e, pertanto, la fatturazione era stata regolarmente effettuata in base alla tariffa corrispondente ad una seconda casa.

Questo Ufficio ha tempestivamente comunicato quanto sopra al ricorrente, il quale ha provveduto ad inoltrare la dovuta istanza.

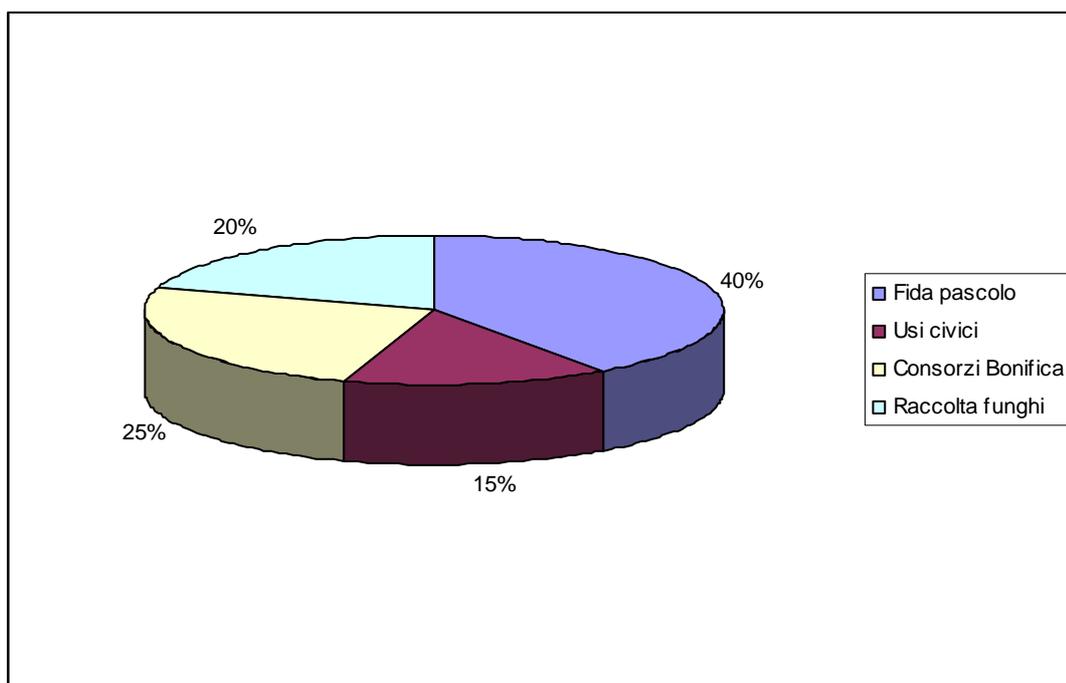
Solo a seguito della richiesta di voltura, la Società ha provveduto, anche a seguito dell'intervento del Difensore Civico, ad applicare la tariffa corrispondente alla abitazione principale, dal momento della ricezione dell'istanza.

E' stata considerata inammissibile, di contro, l'ulteriore richiesta del ricorrente circa la applicazione retroattiva di tale tariffazione, in quanto il Regolamento della Società espressamente dispone che le modifiche tariffarie decorrono dalla data della presentazione della relativa istanza.

La Società specifica, tra l'altro, che ogni fattura contiene l'espressa indicazione della citata norma regolamentare e, pertanto, appariva legittima la fatturazione effettuata nei confronti dell'Istante, in quanto gli Utenti sono debitamente informati che le modiche tariffarie decorrono dal momento della presentazione della relativa istanza di voltura.

La vicenda dovrebbe sollecitare ad una attenta lettura delle fatture e delle clausole di fornitura delle utenze, per evitare che una superficiale considerazione dei termini perentori previsti per la presentazione di istanze, sia pur legittime, possano creare pregiudizi agli utenti del Servizio.

## 1.2 AGRICOLTURA, ZOOTECCIA, CONSORZI DI BONIFICA



Nell'anno 2010, gli interventi del Difensore Civico in materia di agricoltura hanno spaziato in ambiti eterogenei.

In particolare, l'Ufficio ha offerto una ripetuta forma di tutela ai soggetti operanti nel settore, per evitare che i ritardi ed inerzie, più o meno pretestuosi da parte di alcune Amministrazioni, potessero arrecare pregiudizi economici agli operatori del settore.

Sono stati sviluppati, altresì, interventi che hanno, in altri casi, sancito la legittimità della azione della Pubblica Amministrazione e che hanno soddisfatto le esigenze informative dei cittadini circa loro legittime pretese non soddisfatte.

**1.2.1 Sospensione assegnazione beni demaniali uso civico di pascolo – Il Regolamento comunale deve essere approvato dalla Giunta Regionale - Reale necessità turnazione per riposo terreni**

La vicenda trae origine dalla richiesta di intervento di una Azienda Zootecnica, che ha prospettato a questo Ufficio la irregolare sospensione dell'assegnazione di terreni montani di uso civico destinati a pascolo.

In particolare, la sospensione era stata disposta dal Comune in quanto, in attuazione del Regolamento Comunale in materia, al maturare del periodo massimo di sfruttamento di cinque anni consecutivi senza alternanza o sosta, i terreni avevano necessità di recupero ambientale e produttivo.

Tale presupposto era contestato dall'Azienda la quale sosteneva che, di contro, a seguito di un sistema di "rotazione spontanea" dei terreni affidati all'Azienda, i terreni non necessitavano del periodo di riposo.

A sostegno di tali ragioni, il ricorrente ha prodotto dichiarazioni del Corpo Forestale dello Stato, che, confermando quanto dichiarato dall'Azienda, certificavano la insussistenza della necessità di riposo dei terreni che si presentavano, alla verifica effettuata, in ottimo stato, proprio in virtù della detta rotazione.

L'istante segnalava, inoltre, che la sospensione dell'assegnazione dei terreni, in realtà, potesse essere preordinata ad un diverso fine, quello della realizzazione, cioè, di impianti fotovoltaici sulle aree oggetto della sospensione stessa.

L'Azienda, faceva presente, in ultimo, che la sospensione dell'assegnazione dei terreni, avrebbe comportato la perdita del requisito per l'ammissione ai benefici previsti dalla Comunità Europea, con un evidente, grave ed ulteriore pregiudizio economico.

Il Difensore Civico, dopo un preliminare intervento istruttorio per l'acquisizione di informazioni e documentazione, ha disposto la convocazione dei soggetti interessati alla vicenda.

Nel corso della riunione, cui hanno partecipato, oltre alla ditta ricorrente, i rappresentanti del Comune interessato, rappresentanti del Corpo Forestale dello Stato, rappresentanti della Regione e della Provincia interessata, è emerso, in via preliminare, che la realizzazione degli impianti fotovoltaici non costituivano la reale ed occulta ragione della sospensione dell'assegnazione dei pascoli, in quanto gli spazi da destinare agli impianti occupano una superficie irrilevante rispetto alle aree disponibili per i pascoli.

Dopo questa preliminare constatazione, il Comune ha ribadito che il provvedimento di sospensione delle assegnazioni, e ritenuto valido a tutti gli effetti poiché basato su un regolamento non impugnato innanzi al TAR nei tempi congrui, è stata determinato unicamente dal fatto che i pascoli stessi, con l'annualità in corso, avevano maturato, secondo quanto previsto dal Regolamento Comunale in materia di usi civici, il periodo massimo di sfruttamento di cinque anni consecutivi senza alternanza o sosta, con conseguente necessità di recupero ambientale e produttivo dei terreni montani.

L'Azienda Zootecnica contestava quanto asserito dal Comune, sostenendo che i lotti erano stati utilizzati a "rotazione" e, pertanto, non ci sarebbe stato un utilizzo continuato per un periodo di

cinque anni assunto dal Comune a fondamento della sospensione in esame.

Nel corso della riunione è emerso, ovviamente, che il provvedimento di sospensione era altamente nocivo per l'Azienda in quanto, oltre all'evidente pregiudizio determinato dalla difficoltà di soddisfare le esigenze di pascolo del bestiame, comportava un rilevante danno economico, anche in relazione alla perdita dei finanziamenti da parte della Comunità Europea.

Sintetizzato il fatto da esaminare, il Rappresentante del Corpo Forestale dello Stato chiariva che il periodo di riposo è sicuramente benefico per i terreni ma, rispetto alla fattispecie in esame, non sussistevano le situazioni degenerative denunciate, tali da rendere necessario ed obbligatorio il periodo di sospensione per la conservazione dei terreni stessi.

Definita l'insussistenza del presupposto richiesto per l'applicazione del regime di sospensione, il Difensore Civico ha segnalato ai partecipanti che, all'esito dell'istruttoria svolta dall'Ufficio, il Regolamento non poteva essere ritenuto valido, in quanto è stato approvato dal Consiglio comunale in violazione della norme procedurali dettate dal R.D. n. 322/1928 ed in assenza

della prescritta approvazione da parte della Regione, e, pertanto, da ritenersi giuridicamente nullo.

Sulla base, allora dell'evidente e palese illegittimità del provvedimento, il Difensore Civico ha invitato l'Amministrazione Comunale a provvedere, in sede di autotutela, all'annullamento del provvedimento di sospensione e di ripristinare lo stato quo ante.

Purtroppo, il Sindaco è rimasto insensibile all'appello di disporre la revoca della sospensione dell'assegnazione dei pascoli, adducendo una dubbia e certamente discutibile discrezionalità dell'Amministrazione nel disciplinare le modalità di uso dei terreni assumendo che, pur nel rispetto dell'interesse pubblico di una rivitalizzazione e recupero delle aree demaniali, non deve essere condizionata dall'interesse individuale dei singoli allevatori.

Al permanere della resistenza del Comune a rimuovere il provvedimento di sospensione ed a seguito di una eclatante protesta dell'allevatore, riportata da tutti i quotidiani, è intervenuto, anche per una questione di ordine pubblico, il Prefetto dell'Aquila il quale ha convocato, a sua volta una riunione, invitando anche il Difensore Civico per cercare di individuare una soluzione alla questione.

In quella sede, dopo lunghe e fumose diatribe giuridiche circa la legittimità del comportamento dell'Amministrazione comunale, il Difensore Civico ha ritenuto di invitare tutte le parti a tener presente che l'elemento della vicenda più rilevante da tutelare era, probabilmente, l'attività economica dell'Azienda che, tra l'altro, in virtù dell'alto pregio dei capi di bestiame dell'allevamento, valorizza l'immagine dell'Abruzzo.

Alfine, allora, della soluzione della disputa, il Difensore Civico ha proposto la sospensione, fino alla fine dell'anno in corso, dell'efficacia dell'ordinanza, auspicando che, nelle more, il Comune provvedesse a redigere un nuovo Regolamento che fosse approvato dalla Regione e che tenesse conto del reale stato dei luoghi in relazione alle esigenze dei cittadini.

Avendo il Prefetto fatto propria la soluzione, si è risolta la questione temporaneamente, in attesa del nuovo Regolamento che, effettivamente, il Comune sta predisponendo anche attraverso una apposita Conferenza di Servizi.

### **1.2.2 Rilascio tesserino raccolta funghi per i non residenti – Occorre essere proprietari di terreni o fabbricati nella Regione Abruzzo**

Si rivolgevano al Difensore Civico diversi cittadini che prospettavano dei dubbi interpretativi in merito alla L.R. 6 marzo 2010, n. 9, emanata dalla Regione Abruzzo in materia di funghi epigei.

In particolare, i ricorrenti contestavano il diniego di rilascio del tesserino per la raccolta funghi da parte dell'Amministrazione Provinciale ai NON residenti in quanto, a seguito delle innovazioni introdotte dalla citata Legge Regionale, il tesserino in esame poteva essere rilasciato solo a favore dei residenti nel territorio della Regione Abruzzo.

Gli istanti evidenziavano, cioè, che una disposizione di questo tenore, determinava una immotivata disparità di trattamento tra residenti e non residenti nel territorio della Regione Abruzzo affermando, di conseguenza, un potenziale vizio, addirittura di natura costituzionale, della richiamata L.R. n. 9/2010.

Alla luce di queste considerazioni è stato richiesto al Difensore Civico di verificare la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione Provinciale.

Il Difensore Civico, all'esito dell'istruttoria, ha comunicato agli istanti che il punto di partenza per la disamina della questione era senz'altro costituito dal novellato art. 8 della L.R. 34 dell' 08 novembre 2006, in quanto introduce, nell'Ordinamento della Regione Abruzzo, un vero e proprio ribaltamento della disciplina, rispetto a quella precedente in materia.

In vigenza della precedente formulazione del citato art. 8 della L.R. n. 34/2006, infatti, era consentito, in via generale ed ordinaria, il rilascio del tesserino quinquennale per la raccolta dei funghi ai non residenti.

Tale situazione ha subito un mutamento radicale a seguito delle modifiche introdotte dalla richiamata L.R. n. 9 del 06 marzo 2010.

Il novellato ed oggi vigente art. 8 della vecchia L.R. n. 34/2006, infatti, contempla, come situazione ordinaria e generale, il rilascio del permesso temporaneo, per un periodo massimo di un mese, nei confronti dei non residenti che siano in possesso di un tesserino di autorizzazione per la raccolta dei funghi concesso da

organismi extraregionali e che, inoltre, abbiano provveduto al versamento del contributo in favore del Comune il cui territorio è interessato alla raccolta.

A fronte della evidenziata disciplina di carattere generale che consente ai non residenti di ottenere unicamente il permesso temporaneo, il comma 7 dell'art. 8 della L.R. n. 9/2010 prevede una unica deroga, che consente il rilascio del tesserino quinquennale ai non residenti soltanto se, sia pur non residenti, siano proprietari di terreni o di fabbricati situati nel territorio della Regione Abruzzo.

In conclusione, il Difensore Civico confermava agli istanti la legittimità della Azione della Amministrazione Provinciale, ai sensi del richiamato comma 7 dell'art. 8 della L.R. n. 9/2010.

Sul punto, infine, del dubbio di costituzionalità della Legge Regionale in esame, questo Ufficio ha evidenziato agli istanti che, avrebbero dovuti farsi carico di promuovere un giudizio in via incidentale davanti alla Corte Costituzionale.

### **1.2.3 Canone per concessione di pascoli montani - Non si applica la normativa sui contratti agrari – Normale contratto di affitto**

La vicenda ha di nuovo per protagonista una Azienda Zootecnica che ha segnalato a questo Ufficio una presunta, erronea determinazione, da parte del Comune, del canone per la concessione dei pascoli montani.

Secondo quanto esposto dall'istante, infatti, alla fattispecie in esame avrebbe dovuto applicarsi la disciplina dei contratti agrari e non quella prevista per il regime di affitto di diritto ordinario.

Il Comune, a seguito di ripetuti solleciti, inviava al Difensore Civico gli atti inerenti la questione prospettata dalla Azienda, senza, peraltro, fornire alcuna delucidazione sulla posizione assunta dall'Amministrazione in merito.

Dall'esame degli atti inviati, comunque, e dalla approfondita istruttoria seguita, l'Ufficio ha verificato la insussistenza giuridica della tesi dell'istante, in quanto, di contro, non esiste alcuna deroga applicabile al regime dell'affitto ordinario in relazione alle concessione di pascoli montani, e pertanto non risulta applicabile la disciplina prevista per i contratti agrari.

Pertanto, questo Ufficio comunicava all'interessato la improcedibilità dell'istanza in virtù della correttezza delle determinazioni del Comune.

#### **1.2.4 Danni alle colture causati da cinghiali – Rimborso anno 2008 - 2009 - 2010**

E' stato segnalato a questo Ufficio che un'Amministrazione Provinciale, dopo aver regolarmente corrisposto l'acconto per i danni alle colture causati dai cinghiali, non aveva ancora provveduto al pagamento del saldo relativo agli anni 2008 e 2009.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, la Provincia ha prontamente comunicato che la Regione aveva disposto l'accredito delle somme dovute a titolo di saldo per l'anno 2008 e che erano in corso di emissione i relativi assegni di pagamento.

Con riferimento agli anni 2009 e 2010, l'Amministrazione Provinciale ha manifestato l'impegno di procedere tempestivamente all'emissione degli assegni di pagamento, al momento dell'effettivo

accredito delle somme destinate dalla Regione al ristoro dei danni  
causati dai cinghiali.

### **1.3 ARTIGIANATO – INDUSTRIA - COMMERCIO - ENERGIA.**

Sono pervenute diverse richieste di intervento finalizzate, in particolare, a rimuovere indebite esclusioni da finanziamenti previsti in favore delle Imprese.

E' da evidenziare, comunque, che in questa materia si è rilevata una particolare attenzione e sensibilità delle Pubbliche Amministrazioni.

Dalle istanze pervenute, infatti, è emerso che le Amministrazioni hanno prestato notevole attenzione alla verifica dei requisiti richiesti per l'ammissione ai benefici economici e che i casi di esclusione erano, normalmente, supportati da una corretta valutazione della disciplina dettata in materia di erogazione dei finanziamenti.

Oltre la citata attenzione, come è dato leggere nella vicenda di seguito prospettata, le Amministrazioni hanno manifestato pronta disponibilità a rettificare eventuali errori di valutazione.

Questo atteggiamento, ovviamente, vale ad elogiare la sensibilità dell'azione amministrativa nel favorire la politica di collaborazione e di supporto alle attività produttive.

**1.3.1 Finanziamento POR - FESR - Innovazione tecnologica PMI – Per i soci lavoratori non occorre il DURC, è sufficiente la dichiarazione dell’INPS**

Il titolare di una Impresa ha segnalato al Difensore Civico di essere stato escluso dal procedimento di finanziamento POR - FESR relativo alla innovazione tecnologica delle PMI.

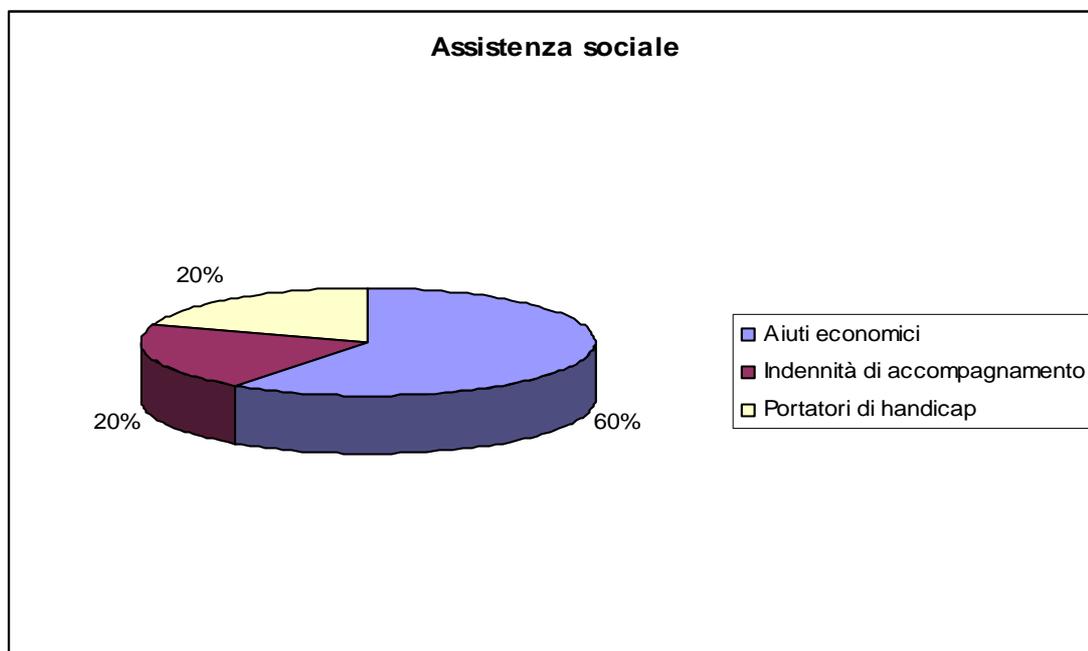
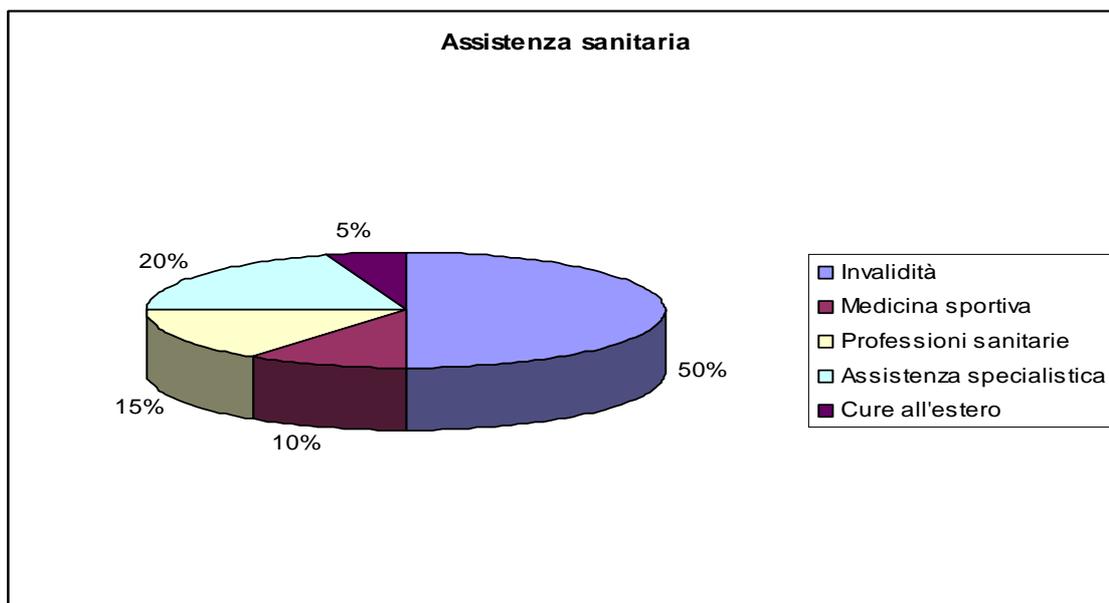
In particolare, la Regione sosteneva che per l’ammissione al beneficio economico, fosse necessario il DURC, attestante il regolare versamento dei contributi assicurativi e previdenziali nei confronti dell’INAIL e dell’INPS.

L’Istante evidenziava che la Ditta di cui era titolare non aveva personale con contratto di lavoro subordinato, ma si avvaleva unicamente di soci lavoratori e, pertanto, con riferimento a questa situazione, per l’ammissione ai finanziamenti la normativa non richiedeva il DURC ma unicamente una dichiarazione di regolarità assicurativa e previdenziale da parte dell’INAIL e dell’INPS.

A seguito dell’intervento e delle considerazioni in punto di diritto del Difensore Civico, la Regione ha accolto le osservazioni dell’Istante e, superando il precedente orientamento della necessità

del DURC, ha ammesso la richiesta di finanziamento dell'Impresa corredata esclusivamente dalla dichiarazione di regolarità assicurativa e previdenziale rilasciata dall'INAIL e dall'INPS.

### 1.3.2 SANITA' E ASSISTENZA SOCIALE



Con riferimento agli interventi svolti nell'anno 2010 in materia di assistenza sanitaria, si è rilevato un sensibile rispetto nei confronti del ruolo istituzionale del Difensore Civico, ed una notevole disponibilità delle Amministrazioni a correggere eventuali errori pregiudizievoli degli interessi dei cittadini, assumendo comportamenti costruttivi che, sempre nel pieno rispetto della legittimità e del buon senso, hanno soddisfatto le istanze rappresentate.

### **1.3.3 Scelta del pediatra nel caso di genitori con residenze diverse**

Si è rivolta a questo Ufficio una cittadina, residente a Milano ma domiciliata a L'Aquila, la quale, prossima a dare alla luce una bimba, si era recata alla ASL del nostro Capoluogo per la scelta del pediatra a cui affidare l'assistenza della propria figlia neonata.

Alla richiesta della signora, la ASL ha rilevato che il pediatra può essere scelto unicamente nell'ambito del Comune di residenza della madre e, pertanto, non ha ammesso la possibilità di offrire

l'assistenza pediatrica alla bimba, attraverso un pediatra di L'Aquila.

L'istante, di contro, specificava di essere residente a Milano e che doveva conservare tale residenza per motivi di lavoro ma, comunque, era regolarmente domiciliata in L'Aquila, dove conviveva con il proprio compagno, padre della nascita.

Alla luce della questione prospettata, il Difensore Civico ha svolto il proprio intervento chiedendo, in via preliminare, gli opportuni chiarimenti e notizie utili sulla questione, con particolare riferimento alla indicazione della normativa che lega l'assistenza pediatrica del bambino alla residenza della madre.

Il Difensore Civico sosteneva, peraltro, che alla luce della posizione paritetica del ruolo e della funzione genitoriale, non sembravano ravvisarsi elementi di ostacolo ad individuare il referente per l'assistenza pediatrica nella persona del padre della nascita che, come già evidenziato, era residente, comunque insieme alla madre della bimba, nella città di L'Aquila.

La ASL ha dimostrato particolare sensibilità al problema ed ha prontamente chiarito che, rispetto alla fattispecie in esame, la normativa in materia anagrafica dettata dal D.P.R. n. 226 del 30 maggio 1989, stabilisce che l'iscrizione dei nuovi nati viene

effettuata nel Comune di residenza ove è iscritta la madre, qualora i genitori siano iscritti in anagrafe diverse.

Tale normativa, peraltro, è applicabile solo in sede di prima iscrizione del neonato, e pertanto, è fatta salva la possibilità per i genitori di iscrivere successivamente il neonato anche nel Comune di residenza del padre.

La ASL, peraltro, ha avuto cura di specificare che la normativa che lega l'assistenza del pediatra alla residenza della madre, oltre che superabile temporalmente con il successivo riferimento alla residenza paterna, ha natura eccezionale in quanto, in via generale, la scelta del pediatra è legata alla residenza del neonato.

L'intervento del Difensore Civico ha costituito sicuramente lo sprone per sollecitare la ASL a rimuovere una iniziale posizione di un assoluto ed inderogabile vincolo dell'assistenza pediatrica alla residenza della madre nel caso di genitori con residenza diverse e, in particolare, a sancire che, comunque, questa situazione ha carattere eccezionale e temporanea, in quanto destinata ad essere superata con l'iscrizione del neonato all'anagrafe di un Comune del territorio della ASL, con conseguente indicazione del pediatra in base alla residenza scelta dai genitori per il neonato.

#### **1.3.4 Riconoscimento invalidità Civile - Visita a domicilio**

E' stato richiesto a questo Ufficio di sollecitare la competente ASL per la definizione della pratica per il riconoscimento della relativa invalidità civile di una persona affetta da gravissime patologie.

In particolare, veniva evidenziato che la gravità dello stato di salute della persona interessata non gli consentiva di essere sottoposta a visita negli ambulatori della ASL ed, inoltre, l'imminente pericolo di vita richiedeva che la visita stessa fosse disposta in tempi rapidissimi.

Il Direttore Generale della ASL, dimostrando particolare sensibilità e aderendo immediatamente all'invito rivolto da questo Difensore Civico, ha organizzato una tempestiva visita domiciliare e imprimendo un forte impulso al procedimento relativo al riconoscimento dell'invalidità civile, ne comunicava, negli stessi tempi, la positiva conclusione.

### **1.3.5 Assistenza sanitaria Paesi dell'Unione Europea - Occorre la residenza**

Un cittadino italiano residente in Spagna ha sollevato un problema in merito alla richiesta di assistenza sanitaria in quel Paese per la moglie.

Sollecitato dall'intervento del Difensore Civico, l'INPS ha prontamente risposto che l'art. 28 del Regolamento CEE n. 1408/71 prevede che abbiano diritto all'assistenza sanitaria, con oneri a carico dello Stato Italiano, i titolari di pensione italiana ed i membri della famiglia a carico del pensionato, solo nel caso il cui trasferiscano o abbiano già la residenza in uno dei Paesi dell'Unione Europea.

Alla luce del citato richiamo normativo, l'INPS invitava l'istante ad integrare la documentazione presentata, attraverso una certificazione che attestasse la regolare residenza in Spagna della moglie.

**1.3.6 Indennità di accompagnamento a minore extracomunitario affetto da patologia Down - non più necessario il permesso di soggiorno CE - L'INPS persiste nella pretesa e non eroga il beneficio economico**

La vicenda è davvero emblematica di una mentalità burocraticamente chiusa se non distorta, e trae origine dalla richiesta di intervento, inoltrata al Difensore Civico Regionale, dai Servizi Sociali di una Comunità Montana, in relazione ad un provvedimento di diniego, adottato dall' INPS territoriale, in merito all'erogazione dell'indennità di accompagnamento, riconosciuta dalla competente ASL, in favore di un bambino di due anni, di origine marocchina, affetto da sindrome di down.

La Comunità Montana evidenziava che l'Istituto Previdenziale non procedeva alla erogazione del beneficio economico, in quanto i genitori del minore, di origine marocchina, non avevano maturato il requisito del periodo di residenza di almeno cinque anni in Italia, richiesto per rilascio del permesso di soggiorno CE, con conseguente insussistenza, appunto, dal possesso del richiamato

permesso di soggiorno, dall'INPS preteso quale requisito essenziale per la corresponsione dell'indennità di accompagnamento dovuta.

In relazione alla delicatezza ed all'urgenza della questione prospettata, il Difensore Civico ha tempestivamente disposto una convocazione delle parti interessate, per un esame congiunto, finalizzato ad una definizione rapida della posizione dei genitori, in relazione ai diritti del minore.

Dalla riunione, cui hanno partecipato il Responsabile Provinciale dell'INPS, il Responsabile dei Servizi Sociali di quella Comunità Montana, il padre del bimbo, accompagnato dal Mediatore culturale, è emerso che la mamma del bambino risultava titolare di permesso di soggiorno e che vive in Italia dall'anno 2003, svolgendo attività di badante in base ad un regolare contratto di lavoro.

Il padre del minore, invece, immigrato in Italia nell'anno 2007, era titolare di un permesso di soggiorno stagionale, in corso di rinnovo ed, attualmente, lavorava presso un negozio di fiori.

Il minore, invece, è nato in Italia nell'anno 2008, a seguito di ricongiungimento familiare dei due coniugi.

Nell'esposizione delle vicende della famiglia del minore, è emerso che il bimbo, affetto da sindrome di Down conclamata e

documentata nelle certificazioni rilasciate dalla ASL, era in cura presso il Centro di Riabilitazione del Capoluogo, ed era assistito dai Servizi Sociali della Comunità Montana e da un gruppo di amici volontari, che garantivano la continua assistenza di cui il bambino ha bisogno.

In questo contesto, il funzionario della Comunità Montana evidenziava un particolare allarmante, in quanto la mancata erogazione dell'indennità di accompagnamento avrebbe potuto costringere la famiglia ad un forzato rientro in Marocco, con un conseguente ed irreparabile pregiudizio per il minore che verrebbe privato delle cure, dell'assistenza e, in generale, di quelle forme di tutela necessarie per il benessere psicofisico che solo in Italia gli potrebbero essere offerte.

Alla luce della titolarità della carta di soggiorno richiesto dall'art. 80, comma 19, della Legge n. 388/2000 – come presupposto per la concessione dell'indennità di accompagnamento, il Difensore Civico ha prospettato al Dirigente dell'INPS la possibilità di applicare il regime derogatorio previsto dall'art. 35, comma 3, del D.Lgs. 27.05.1998, n. 286, ove si dispone che ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, ancorché NON in regola con le norme relative al soggiorno, purché

in possesso del regolare permesso, debbono essere garantite le forme di tutela della salute dei minori, previste dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo, sottoscritta a New York il 20 novembre 1989, pienamente vigente nel nostro Ordinamento a seguito di recepimento e ratifica, approvata con la Legge 27 maggio 1991, n. 176.

Su questo punto, il Dirigente dell'INPS precisava che l'Istituto, in questa fase, opera in un regime di interpretazioni restrittive nell'erogazione dei benefici economici, sia per la rigidità della normativa primaria e secondaria in materia, sia per gli aspetti legati alla attuale, difficile situazione finanziaria nazionale; pertanto, ferma restando la legittimità della istanza, al fine di una valutazione della pratica attuazione dei benefici richiesti, si raggiunse l'intesa di coinvolgere nella decisione la Direzione Generale dell'INPS, attraverso la proposizione di un quesito.

In ossequio all'intesa raggiunta, questo Ufficio ha tempestivamente predisposto la richiesta di parere sulla applicabilità, alla fattispecie in esame, dell'evidenziato regime derogatorio previsto dal richiamato art. 35 - comma 3 - del D. Lgs 27.05.1998, n. 286.

Nelle more dell'acquisizione del parere richiesto, peraltro più volte sollecitato e non pervenuto, è intervenuta la sentenza n. 187 del 26 maggio 2010 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 80 – comma 19 – della Legge 23 dicembre 2000 (Legge finanziaria 2001), *“nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118”*

La citata sentenza, che conferma le tesi sostenute dal Difensore Civico, è stata inviata ai competenti Uffici dell'INPS per segnalare che, ai fini della redazione del parere, apparivano ancora più evidenti le ragioni giuridiche e di fatto, utili per decidere di accogliere l'istanza di attribuzione, ai genitori del minore, il beneficio economico in esame, anche in assenza della carta di soggiorno e del correlato requisito per ottenerne il rilascio, costituito dalla presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni.

Con notevolissimo ed ingiustificabile ritardo, infine, l'INPS ha ritenuto, finalmente, di pronunciarsi sulla questione, esponendo conclusioni assolutamente non condivisibili in quanto l'Istituto Previdenziale ha ritenuto di sostenere, forse con qualche

imbarazzo, che la declaratoria di incostituzionalità fosse relativa soltanto all'assegno di invalidità e non anche a quello relativo all'indennità di accompagnamento e concludendo, pertanto, che, ai fini dell'erogazione di quest'ultimo beneficio economico, doveva ritenersi indispensabile il requisito della titolarità del permesso di soggiorno.

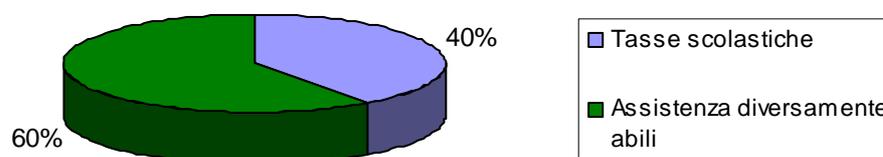
A seguito del parere espresso in questi termini, il Difensore Civico ha puntualmente contestato la linea interpretativa seguita dall'INPS, evidenziando che la declaratoria di incostituzionalità, per sua stessa natura, avrebbe dovuto ritenersi travolgente tutta la normativa afferente la erogazione dei benefici di quella natura e legati a quei requisiti e, quindi, non poteva assolutamente essere riferita unicamente alla fattispecie dell'assegno di invalidità ma a tutti i benefici economici subordinati al possesso del permesso di soggiorno, tra i quali, indubbiamente, è pienamente annoverabile anche l'indennità di accompagnamento.

Prendendo atto, comunque, della pervicacia dell'INPS nel negare la corresponsione dell'indennità di accompagnamento, i genitori del minore, in assenza di strumenti operativi a disposizione del Difensore Civico per l'applicazione della norma, sono stati costretti ad adire la competente autorità giudiziaria.

In conclusione, sarebbe risultata certamente più accettabile, da parte dell'INPS, una dichiarazione di presa d'atto circa il fatto che l'erogazione dell'indennità di accompagnamento non era più da ritenersi legata al requisito della residenza quinquennale, contestualmente manifestando la propria disponibilità a superare, appena ciò fosse stato possibile, quello che di fatto è apparso costituire il reale ostacolo alla erogazione del beneficio, la carenza, cioè, di risorse finanziarie ma confermando, così, il principio giuridico della incontestabilità di una normativa, non più soggetta ad ultronee e discutibili interpretazioni.

## 1.4 DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

Diritto allo Studio e Promozione Culturale



Gli interventi richiesti in materia di diritto allo studio e promozione culturale, hanno evidenziato le difficoltà delle Pubbliche Amministrazioni a gestire i servizi a causa della riduzione delle risorse assegnate.

### 1.4.1 Esonero tasse universitarie - Autonomia degli Atenei

Si è rivolto a questo Ufficio uno studente per segnalare l'esclusione dal beneficio dell'esonero dalle tasse universitarie,

previsto dall'art. 30 della Legge n. 118/1971, in favore degli orfani di invalidi guerra.

L'Ateneo in questione ha chiarito che, pur in vigenza del richiamato art. 30 della Legge 118/1971 che dispone il detto esonero, l'art. 8 del D.P.C.M. del 09 aprile 2001 stabilisce che gli Atenei provvedono autonomamente alla individuazione delle categorie nei confronti delle quali concedere tali benefici, totali o parziali, in relazione alla tassa di iscrizione ed ai contributi universitari.

L'Università specificava che, non avendo l'Ateneo previsto esoneri a favore degli orfani di invalidi di guerra, lo studente non aveva diritto alla richiesta esenzione.

#### **1.4.2 Ore di sostegno disabili - La normativa non consente deroghe**

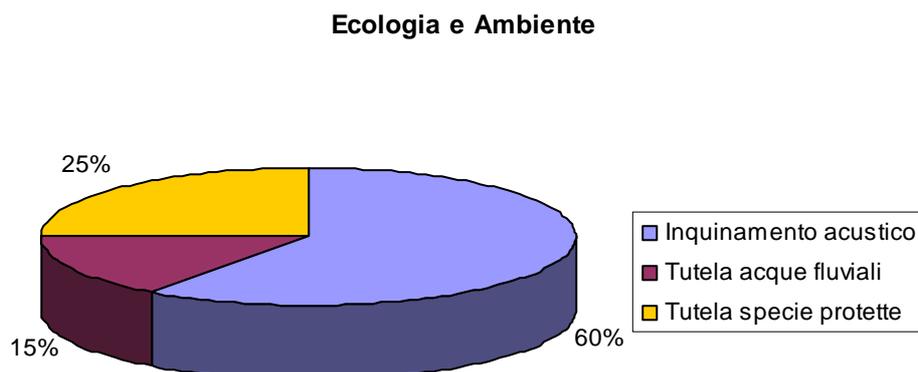
È stato segnalato a questo Ufficio, da parte di un genitore di alunna psicodisabile, che le ore di sostegno attribuite alla figlia,

erano insufficienti per il normale svolgimento delle attività didattiche e della necessaria integrazione scolastica.

Il Difensore Civico si è adoperato per sollecitare le Amministrazioni interessate ad integrare il numero delle ore, ed a seguito di ciò, l'Ufficio scolastico ha chiarito che le ore sono attribuite tenendo conto del quadro generale di sviluppo e degli apprendimenti della minore, del parere degli specialisti ed anche delle richieste dei genitori e, quindi, sono determinate in conformità ai detti criteri che attualmente disciplinano la materia.

Il Difensore Civico, quindi, pur esprimendo la piena comprensione e totale solidarietà al genitore circa le preoccupazioni sul futuro della disabile in relazione alle ridotte potenzialità di assistenza è stato costretto a segnalare che la riduzione delle ore di sostegno erano state applicate nella rigida osservanza delle norme vigenti in materia, ispirate ad una più ampia politica generale di riduzione della spesa pubblica ed adottate anche nei confronti di tutti gli altri casi assistiti.

## 1.5 ECOLOGIA E AMBIENTE



L'anno 2010 ha evidenziato un discreto aumento di richieste in materia di ecologia ed ambiente rispetto all'anno 2009, segnalando prevalentemente problematiche in tema di emissioni acustiche ed elettromagnetiche.

Le evidenziate problematiche, peraltro, come emergerà dalla vicenda che segue, oltre alla dovuta analisi di merito, sollecitano, più che in altri ambiti di intervento, la preliminare necessità di verificare se la situazione lamentata è configurabile come situazione giudica meritevole di tutela.

### **1.5.1 Inquinamento acustico ed elettromagnetico per realizzazione impianto filoviario - Prevalenza interesse pubblico rispetto a quello dei singoli**

È stato presentato a questo Ufficio un esposto, con il quale si chiedeva la verifica dell'osservanza dei principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa posta in essere da una Società a Capitale Pubblico, nel procedimento relativo alla realizzazione di un impianto filoviario.

A sostegno dell'interesse a presentare l'esposto reclamo, l'istante specificava di essere residente lungo il tratto di strada destinato alla realizzazione del tracciato della filovia e, pertanto, lamentava che l'opera avrebbe determinato un notevole danno ambientale legato all'inquinamento acustico ed elettromagnetico, congiuntamente ad un ulteriore notevole danno personale di natura patrimoniale.

Premessa la situazione giuridica che, secondo l'istante, legittimava la presentazione dell'esposto reclamo, procedeva ad

illustrare le ipotizzate censure di legittimità contestate alla Società, in riferimento alla realizzazione dell'impianto filoviario.

Il Difensore Civico, ritenendo che, nel rispetto del principio di contraddittorio delle parti coinvolte in un procedimento nonché, ovviamente, per una corretta ed approfondita valutazione della questione prospettata, fosse necessario e doveroso acquisire le indicazioni in diritto e nel merito da parte della Società, Stazione Appaltante del progetto di realizzazione dell'impianto in esame, gliene ha immediatamente richiesto le controdeduzioni.

Acquisite le ragioni della Società, e mettendo a confronto le due tesi, il Difensore Civico rilevava che le motivazioni dell'istante, non apparivano idonee a sostenere la esistenza di una situazione giuridica lesa dal comportamento della Società, di cui il reclamante assumeva la titolarità.

Nel merito, inoltre, il Difensore Civico segnalava al ricorrente come le problematiche poste a supporto delle pretese attività coercitive dei propri diritti, supposte e tutte da dimostrare, attenevano, comunque, ad una dimensione assolutamente privatistica, la cui valenza esclusivamente personale ed individuale, non poteva certo pregiudicare l'interesse pubblico di

una realizzazione, destinata a soddisfare le esigenze di pubblica necessità e di vantaggio per la collettività.

Ogni intervento pubblico, come è principio fondamentale del Diritto, consegue finalità di interesse collettivo, sicuramente realizzate entro i limiti di legge, e che necessariamente prevalgono, per diritto naturale e convenzionale, su quelle private.

Oltre ad evidenziare, quindi, che i pregiudizi segnalati, erano inquadrabili nell'ambito di un normale affievolimento del diritto della sfera giuridica dei privati a fronte del perseguimento di interessi pubblici, il reclamante, comunque, non aveva offerto, come detto, alcun supporto giuridico atto ad inquadrare i rilievi esposti nell'ambito di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, che sarebbero stati lesi dalla condotta della Società.

Nel merito, comunque, Il Difensore Civico segnalava che, sotto un profilo puramente oggettivo, un impianto filoviario su gomma è caratterizzato proprio dalla mancanza di rumorosità, tipica degli impianti di trasporto a trazione elettrica e, pertanto, appare assolutamente incomprensibile il lamentato inquinamento acustico, così come sotto il profilo dell'inquinamento elettromagnetico, secondo quanto esposto dalla Società nelle controdeduzioni, *“l'inquinamento è nullo in quanto i motori di*

*trazione sono azionati da corrente continua cosicchè le emissioni, nel tratto di percorrenza, sono totalmente assenti”.*

A maggior ragione, infine, non è nemmeno configurabile una presunta lesione di un diritto soggettivo o interesse legittimo, ed il lamentato danno di una presunta minusvalenza patrimoniale, che sarebbe causata da una inverosimile incidenza negativa della prossimità di un impianto filoviario sul valore degli immobili.

Il Difensore Civico ha ritenuto, pertanto, di dover dichiarare inammissibile la richiesta di intervento, richiesto con l'esposto reclamo.

## **1.6 FORMAZIONE PROFESSIONALE - LAVORO - QUESTIONI PREVIDENZIALI**

Le richieste di intervento del Difensore Civico sono state prontamente soddisfatte anche nel settore della Formazione professionale e delle questioni previdenziali.

Le fattispecie esaminate hanno evidenziato, in particolare, la specialità della normativa europea nel campo dei corsi di formazione e la posizione giuridica degli incarichi di docenza, interni all'Ente organizzatore.

### **1.6.1 Finanziamenti POR Corsi di formazione - La normativa europea ha termini perentori e contenuti inderogabili**

Una società di Informatica ha presentato istanza di finanziamento per un corso organizzato dalla Provincia nell'ambito dei progetti POR Abruzzo, finanziati dalla Comunità Europea.

In sede di rendiconto, la Provincia non ha ammesso a finanziamento alcune somme e, pertanto, la Società si è rivolta al Difensore Civico per ottenere la revisione della decisione dell'Ente pubblico, al fine del recupero delle somme escluse dal finanziamento stesso.

All'esito della preliminare istruttoria informativa e documentale sulla vicenda prospettata, è emerso un quadro sensibilmente complesso che ha indotto il Difensore Civico a convocare le parti interessate, per una trattazione congiunta della problematica, finalizzata anche ad una auspicabile definizione bonaria della controversia.

In sede di riunione, i rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale confermavano la legittimità della esclusione dal finanziamento di alcune somme richieste, in quanto non potevano essere ammesse a rimborso le spese sostenute per i corsi di docenza svolti dai soci della Società, senza la preventiva autorizzazione da parte del Consiglio di Amministrazione della stessa.

In particolare, secondo i rappresentanti della Provincia, la autorizzazione doveva essere deliberata prima della chiusura del corso e, pertanto, rispetto alla fattispecie in esame, non poteva

essere attribuito un valore autorizzatorio ad una deliberazione adottata “tardivamente”, dopo, cioè, la conclusione della serie di lezioni.

A proposito di tali termini di tempo, i rappresentanti della Provincia, chiarivano che la normativa comunitaria prevede scadenze di carattere perentorio che, pertanto, non consentono deroghe per l’ammissione di provvedimenti di autorizzazione tardivi.

Su questo punto, il Difensore Civico ha eccepito che non aveva rilevato, nella normativa specifica, alcuna disposizione che in modo esplicito, richiedesse l’adozione del verbale in un momento anteriore alla chiusura del corso.

La tardività contestata, infatti, era frutto di una analisi interpretativa corretta ma, di riflesso, anche superabile attraverso un’altra ipotesi interpretativa, altrettanto corretta, basata sulla considerazione che, in assenza di un termine perentorio, il conseguente termine ordinario consentisse di ritenere ragionevolmente valido, ai fini dell’ammissibilità della spesa, anche un atto tardivamente assunto.

Il Difensore Civico, dopo aver invitato le parti, comunque, a considerare la soluzione prospettata come suggerimento, ispirato

più a regole di buon senso che a quelle giuridiche, ed ipotesi di lavoro ai fini di una pur sempre auspicabile soluzione transattiva, chiariva inoltre che, con riferimento al possibile conferimento dell'incarico ad una persona che rivesta una carica sociale il vademecum europeo stabilisce che esso, può costituire una spesa ammissibile se *“sia stato deliberato dal Consiglio di Amministrazione o organo equiparato e comunque conferito nel rispetto delle norme statutarie interne”*.

Il Difensore Civico, pertanto, evidenziava la valenza di una tale norma statutaria, in quanto una eventuale decisione del CdA che, non solo non decidesse il divieto ma, addirittura, in maniera espressa, consentisse l'attribuzione dell'incarico ai soci, potrebbe far superare la contestata “tardività” del verbale, in quanto, comunque, espressione valida e formalizzata della volontà dell'Organo decisionale della Società.

In questo caso, infatti, secondo quanto esposto dal Difensore Civico, il verbale del C.d.A., ancorché redatto oltre il termine, comunque ordinario, previsto dal vademecum, avrebbe la funzione di una formale presa d'atto di una decisione della Società, coerente con lo Statuto, che è documento comunque preesistente

al Corso e, pertanto, perfettamente conforme al rispetto dei limiti temporali richiesti dalla Provincia per l'ammissibilità della spesa.

Alla luce della necessità di approfondire le tematiche esposte, le parti hanno sollecitato un aggiornamento della riunione, richiesta che ha trovato il Difensore Civico perfettamente concorde.

La seconda convocazione, purtroppo, non ha sortito l'effetto sperato circa la conclusione di un accordo, che avrebbe trovato la sua motivazione principale in una auspicabile elasticità interpretativa più che in valutazioni condivise.

Alla luce, comunque, della mancata definizione in via equitativa, il Difensore Civico comunicava alla Società che, sotto un profilo puramente e strettamente giuridico, le argomentazioni svolte dalla Provincia erano da ritenersi pienamente fondate.

In particolare, la previsione da parte dell'atto costitutivo della Società di un modello organizzativo che consente lo svolgimento diretto delle attività di insegnamento da parte dei soci, non è stato ritenuto sufficiente, da parte dell'Amministrazione Provinciale, a superare la necessità della preliminare deliberazione del Consiglio di Amministrazione, nel caso di affidamento dell'incarico di docenza ad un socio, né è parsa adeguata l'utilizzazione di un atto

adottato solo dopo la conclusione del corso, a sanatoria di una attività comunque già svolta.

Da quanto emerso nel corso dei vari dibattiti , infatti, la norma dell'atto costitutivo è sicuramente valida ed applicabile in via generale per lo svolgimento di attività da parte dei soci ma, con riferimento alla fattispecie in esame, vige un regime derogatorio connesso alla specialità della disciplina dettata dal vademecum FSE che, invece, richiede espressamente una specifica e preventiva deliberazione del Consiglio di Amministrazione che autorizzi, di volta in volta, i soci a svolgere attività di docenza.

Il Difensore Civico affermava la piena condivisibilità, inoltre, delle perplessità espresse dall'Amministrazione Provinciale circa il fatto che una eventuale deroga, sulla base di una interpretazione "estensiva" della disciplina dettata dal Vademecum nei confronti della Istante Società, avrebbe potuto creare una disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti che per motivi analoghi erano già stati esclusi dal finanziamento.

In conclusione, dunque, Il Difensore Civico sottolineava che, in mancanza di un'intesa con cui la Provincia, in via equitativa, avesse ritenuto di assumere l'impegno di rinunciare al rimborso delle somme già erogate alla Società, non si poteva che fare propria

la tesi giuridica assunta dall'Amministrazione Provinciale e, pertanto, in conformità con la disciplina dettata per l'organizzazione e l'espletamento del Corso di Formazione in esame, concludere per la piena legittimità della richiesta di rimborso delle somme ultroneamente erogate.

**1.6.2 Le ore di docenza vanno certificate dal soggetto  
committente e non dall'Ente che ha organizzato il  
corso di formazione**

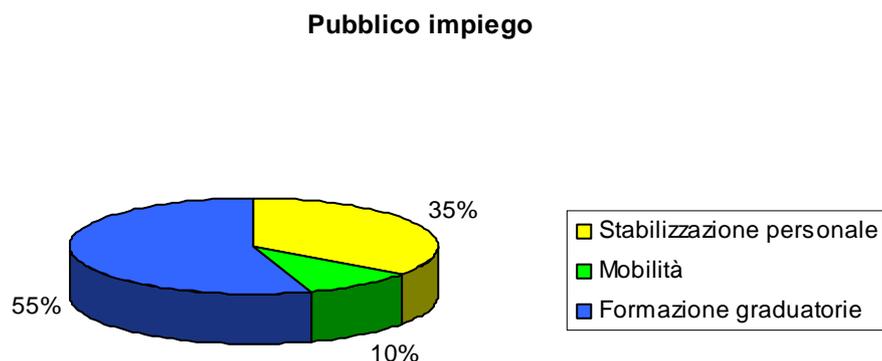
Si è rivolto a questo Ufficio un docente che segnalava il mancato rilascio dell'attestazione delle docenze svolte nell'ambito di un Corso in materia di Tutela e Gestione del territorio, da parte di un Ente Regionale che ne aveva curato l'organizzazione.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, l'Ente Regionale ha prontamente chiarito che l'attestazione della docenza svolta, doveva essere richiesta e rilasciata dalla Società committente l'incarico di docenza.

L'Ente Regionale specificava, comunque, che in caso di resistenza del soggetto committente a rilasciare l'attestazione

richiesta, non avrebbe avuto difficoltà a certificare l'attività di docenza svolta dall'istante attraverso le risultanze del registro d'aula.

## 1.7 PUBBLICO IMPIEGO



La materia del pubblico impiego costituisce senz'altro uno dei settori di maggior rilevanza per gli interventi del Difensore Civico.

Le richieste di intervento pervenute nell'anno 2010, hanno evidenziato che le Pubbliche Amministrazioni manifestano una sensibile attenzione nelle procedure di applicazione della normativa in materia di pubblico impiego.

Le questioni illustrate, infatti, denotano uno scrupoloso e meticoloso rispetto della normativa, con particolare riguardo alla osservanza del principio della imparzialità, manifestato in relazione

alle procedure di formazione delle graduatorie e dell'espletamento di prove concorsuali.

**1.7.1 Le assegnazioni di incarichi medici veterinari sono effettuate mediante contratto ad ore**

Si sono rivolti a questo Ufficio diversi medici veterinari, per segnalare la mancata attribuzione degli incarichi, da parte delle ASL, in base alla graduatoria stilata per l'anno 2009.

Sulla vicenda è intercorsa una fitta corrispondenza tra questo Ufficio e il Comitato Consultivo Regionale della Medicina Specialistica, i Comitati Consultivi Zonali di Pescara e Teramo della Medicina Specialistica, il Dirigente del Servizio di Assistenza Sanitaria della Giunta Regionale e il Dirigente del Servizio Veterinario della Giunta Regionale, attraverso cui si è evidenziato una situazione di incertezza in merito all'esatta individuazione degli Uffici competenti a dare attuazione alla graduatoria e da cui, inoltre, sono emerse incertezze anche sulle modalità di applicazione e formazione delle graduatorie stesse.

Alla luce della difficoltà della vicenda, il Difensore Civico ha ritenuto opportuno convocare le parti interessate, per chiarire le situazioni dubbie e, già in quella sede, cercare una possibile soluzione alla vicenda controversa.

Sul tema sono state svolte diverse riunioni ed all'esito dei vari incontri è emerso che, fino all'anno 2006, le assegnazioni di incarichi ai medici veterinari erano state effettuate con contratto a prestazione, mentre, con effetto dall'anno 2007, le assegnazioni degli incarichi venivano disposte con contratto ad ore.

A conclusione dei numerosi incontri, il Difensore Civico ha ritenuto opportuno convocare anche l'assessore Regionale alla Sanità, il quale interveniva cortesemente e chiariva, tra l'altro, che la problematica afferente la graduatoria dei medici veterinari era stata trattata pochi giorni prima della riunione con le Organizzazioni Sindacali di categoria e di aver individuato e concordato con le stesse Organizzazioni Sindacali, alcune possibili linee di definizione della vertenza.

All'esito dell'incontro, pertanto, veniva comunque definito con chiarezza l'apparato amministrativo competente a dare attuazione alle graduatorie e, con riferimento alla fattispecie in esame, per un corretto conferimento degli incarichi, è stato evidenziato come fosse

necessario sostituire alla graduatoria per l'anno 2009, formulata in base al criterio del contratto a prestazione, una nuova graduatoria predisposta correttamente in base al diverso criterio del contratto ad ore.

**1.7.2 Procedimento di stabilizzazione - Occorre un'anzianità di almeno tre anni nell'ultimo quinquennio**

Alcune dipendenti di un Ente Regionale hanno segnalato a questo Ufficio la mancata attivazione della procedura di stabilizzazione, prevista dalla legge, nonostante fossero titolari di contratti di assunzione a tempo determinato, presso quell'Azienda, fin dall'anno 2000.

L'Ente Regionale ha tempestivamente soddisfatto la richiesta del Difensore Civico, specificando che le istanti avevano maturato un periodo di anzianità massima di 20 mesi alle dipendenze dell'Azienda e, pertanto, non erano in possesso del requisito obbligatorio dell'anzianità di servizio di almeno trentasei mesi, maturata nell'ultimo quinquennio, per acquisire il diritto alla

stabilizzazione, come espressamente previsto dall' art. 1 – comma 558 della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006.

### **1.7.3 Procedure di selezione verticale - Non sussiste l'obbligo della previa procedura di mobilità**

Il dipendente di una ASL, ha segnalato a questo Ufficio una irregolarità nel bando di selezione interna per la copertura di alcuni posti di cat. D, in quanto l'Amministrazione non avrebbe ottemperato all'obbligo del previo esperimento delle procedure di mobilità.

In sostanza, il dipendente riteneva che le Amministrazioni, prima di effettuare i concorsi, ancorché interni, dovessero valutare le domande di mobilità volontaria eventualmente presentate e che, inoltre, le procedure selettive mediante concorsi interni, possono essere indette soltanto nel limite del 30% dei posti da mettere a concorso.

A sostegno della ragioni della richiesta inoltrata al Difensore Civico, l'istante evidenziava che l'attivazione della procedura per la copertura dei posti, attraverso soltanto una selezione interna,

pregiudicava il suo interesse al ricongiungimento con il proprio nucleo familiare che, invece, sarebbe stato soddisfatto nella diversa ipotesi della copertura dei posti mediante la procedura di mobilità volontaria .

Anche in questo caso l'Amministrazione interessata ha prontamente fornito i chiarimenti e le notizie richieste.

Completato il quadro informativo sulla questione, il Difensore Civico ha svolto una accurata attività istruttoria, che ha evidenziato l'infondatezza delle ragioni addotte dal dipendente della ASL.

In merito alla copertura dei posti disponibili mediante selezione interna, infatti, non trovava riscontro la contestazione sulla asserita violazione del limite del 30% dei posti destinati alla copertura, mediante selezione verticale rispetto al totale dei posti disponibili.

Tale limite, infatti, non doveva essere commisurato al numero dei posti di tecnici della prevenzione, alla specializzazione, cioè, dell'istante, ma, in conformità con quanto disposto dall'art.1 del D.P.R. n. 220/2001, la percentuale della riserva doveva essere applicata a tutti i posti di categoria D, complessivamente disponibili nella dotazione organica.

L'aver riservato, quindi, cinque posti di tecnico della prevenzione su cinque posti disponibili in questo profilo, non assumeva alcuna rilevanza in quanto, alla luce di quanto asserito dalla ASL, i cinque posti in esame rappresentano una percentuale ben inferiore al 30% dei posti complessivamente vacanti nella cat. D.

Dopo aver chiarito questo primo punto, il Difensore Civico segnalava all'interessato che non era da ritenersi condivisibile nemmeno l'ulteriore osservazione, relativa al presunto obbligo, da parte dell'Amministrazione procedente, di valutare preventivamente le domande di mobilità volontarie pervenute.

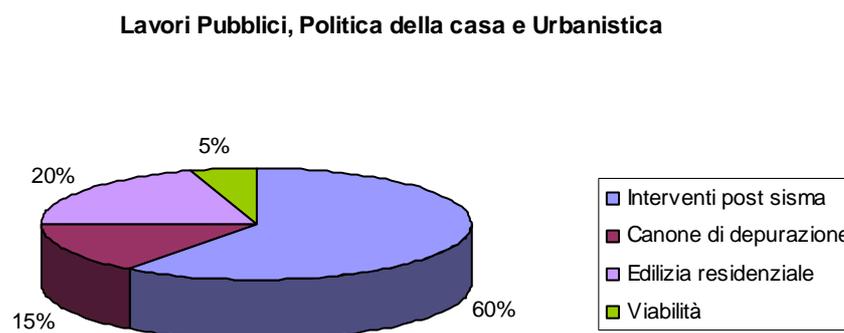
Secondo copiosa giurisprudenza, infatti, i concorsi interni non comportano l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con i vincitori, ma determinano esclusivamente una modifica del rapporto esistente, attraverso un inquadramento contrattuale nella categoria superiore.

Il passaggio ad una fascia funzionale superiore, ai fini del reclutamento del personale, non è qualificabile come "*assunzione*", in quanto non costituisce l'accesso ad un nuovo posto di lavoro e, pertanto, in conformità di quanto disposto dal D. Lgs. 165/2001, con riferimento alla fattispecie in esame, non sussisteva l'obbligo,

in capo all'Amministrazione, della preliminare valutazione delle domande di mobilità.

Alla luce della condivisibilità del percorso seguito dalla ASL nella procedura selettiva in esame, pertanto, il Difensore Civico comunicava la insussistenza di elementi utili per soddisfare la richiesta.

## 1.8 LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA ED URBANISTICA



Durante l'anno, sono pervenute diverse istanze relative ad interventi per l'emergenza post terremoto nel comprensorio aquilano. In quest'ambito, in particolare, il Difensore Civico è stato chiamato ad affrontare questioni inerenti le assegnazione dei moduli abitativi provvisori (MAP) e l'erogazione dei contributi di autonoma sistemazione.

Sono state inoltrate diverse richieste anche nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento alle procedure di vendita degli immobili.

Emblematica sia la esplicazione di un intervento nel settore dei lavori pubblici, per evidenziare quanto spesso sia necessario sollecitare i soggetti tenuti alla relativa esecuzione, al fine di ridurre i ritardi, molto spesso oggetto di ingiuste lamentele e per accelerare i tempi di realizzazione delle opere.

### **1.8.1 Ritardi esecuzione lavori di interrimento linee elettriche - E' necessaria una attività di sollecito**

Il Sindaco di un Comune ha segnalato la mancata esecuzione, da parte dell'ENEL, dei lavori di interrimento delle linee aeree, evidenziando, a tal proposito, come tali lavori fossero necessari ed urgenti, poiché l'attuale collocazione dei relativi tralicci, creava serie difficoltà alla circolazione stradale.

Il Sindaco sottolineava, che l'Amministrazione Comunale aveva terminato, già da cinque anni, le opere di propria competenza e che aveva affrontato ingenti spese per i lavori di predisposizione dell'intervento di interrimento delle linee aeree.

Dopo ripetuti solleciti da parte del Difensore Civico Regionale, l'ENEL comunicava che, a seguito dell'intervento di questo Ufficio, aveva provveduto ad eseguire un sopralluogo, di concerto con i tecnici comunali, in base alle risultanze del quale era in grado di garantire l'impegno di procedere in tempi brevi a realizzare l'intervento.

L'ENEL ha prestato fede all'impegno assunto.

Dopo circa un mese dalla comunicazione da parte dell'ENEL, infatti, il Sindaco ringraziava il Difensore Civico per l'intervento che aveva sortito l'esito positivo dell'avvio dei lavori di interrimento.

### **1.8.2 Sono ammissibili i piani di alienazione alloggi edilizia residenziale predisposti dal Comune**

La vicenda riguarda le problematiche esposte da un Comune, in merito alla alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale.

Il Sindaco richiedeva l'intervento del Difensore Civico, con riferimento al mancato riscontro di ratifica, da parte della Regione

Abruzzo, del Piano di Alienazione di Alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, approvato dal Consiglio Comunale.

In particolare, veniva sollecitato un intervento finalizzato alla definizione del procedimento di alienazione, in quanto l'inerzia della Regione non consentiva agli attuali assegnatari di procedere al riscatto degli immobili e che, proprio in ragione del mancato perfezionamento dell'acquisto, gli stessi non potevano effettuare i necessari lavori di riparazione e manutenzione per migliorare le condizioni di agibilità di edifici ormai fatiscenti.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, la Regione ha segnalato che non esistevano referenti normativi per la formulazione di nuovi piani di alienazione e, pertanto, non poteva trovare attuazione il Piano predisposto dal Comune.

A seguito di tale affermazione, il Difensore Civico ha disposto un approfondimento normativo e giurisprudenziale sulla normativa in materia, dal quale è emerso che quanto affermato dell'Ufficio regionale era da ritenersi condivisibile, limitatamente alla formulazione di nuovi Piani di Vendita regionali e non anche nel senso di una preclusione della alienazione degli alloggi da parte dell'Ente Comunale, subentrato alla Regione quale proprietario degli immobili.

Secondo quanto disposto dal 1° Cpv. del c. 4 dell'art. 1 della Legge 24 dicembre 1993, n. 560, infatti, le Regioni, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge, su proposta degli Enti proprietari, formulano Piani di Vendita degli immobili di Edilizia Residenziale Pubblica, nella misura massima del 75% del patrimonio abitativo e, pertanto, appare evidente come tale procedura non sia più attuabile in quanto, ad oggi, sono abbondantemente scaduti i termini previsti per questa tipologia di alienazione.

Sempre sotto il profilo dei Piani di Alienazione Regionale, sono maturati, inoltre, anche i termini previsti dalla successiva L.R. 19 dicembre 2001, n.76, che prevedeva la possibilità di redazione di ulteriori Piani di Vendita del patrimonio immobiliare, entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore .

Da questa preliminare indagine svolta dall'Ufficio, dunque, è emerso che, conformemente a quanto asserito dalla Regione, non esistevano referenti normativi a sostegno di nuovi Piani di Vendita regionali.

Ciò premesso, peraltro, Il Difensore Civico evidenziava che la fattispecie esaminata, non riguardava i Piani di Alienazione da parte della Regione, ma la diversa fattispecie di Piani di Alienazione

da parte dei subentrati Enti proprietari, contemplata nel secondo periodo del c. 4 dell'art. 1 della citata Legge 24 dicembre 1993, n. 560.

Questa disposizione, infatti, trova applicazione solo dopo la maturazione del termine di sessanta giorni, attribuiti alle Regioni, per la formulazione dei Piani di Vendita e prevede la possibilità, per gli Enti proprietari, di procedere alla alienazione in favore degli assegnatari o familiari conviventi oppure a terzi in possesso dei requisiti per l'assegnazione (comma 6 e comma 9 art. 1 Legge 560/1993) .

Osservava, quindi, il Difensore Civico che la vendita prevista dal 2° Cpv del c. 4 della Legge in esame, era finalizzata a garantire la continuità delle vendite degli alloggi non inclusi nei piani regionali e, coerentemente con questa chiave di lettura, l'esercizio della citata possibilità, per gli Enti proprietari, di procedere alla alienazione in favore degli aventi diritto.

Pertanto, non solo la possibilità di procedere alla alienazione non è sottoposta ad alcun limite temporale ma, anzi, ha carattere di perpetuità e, pertanto, pienamente attuabile in qualsiasi momento.

Il descritto orientamento integrativo e suppletivo è stato seguito anche dal Legislatore Regionale con la previsione di cui all'art. 2 della L.R. n. 76/2001, ove si dispone che, allo scadere del termine di sessanta giorni attribuito alla Regione per l'approvazione di nuovi Piani di Vendita, gli Enti proprietari procedono all'alienazione degli immobili in favore degli aventi diritto, con le modalità previste dalla Legge 560/1993.

Alla luce di queste considerazioni, l'Ufficio ha ritenuto che la vendita degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, da parte di quel Comune, trovi il proprio supporto normativo nel citato 2° Cpv. del c. 4 della Legge 560/1993 e nel comma 2 dell'art. 2 della L.R. n. 76/2001 e che, pertanto, la vendita proposta dal Comune non solo prescindesse dai Piani di Vendita regionali ma, addirittura, costituisse una tipologia di vendita che trova applicazione, in via integrativa, proprio per gli immobili non inseriti nei citati Piani di Vendita regionali.

Il Difensore Civico chiariva, infine, nel parere inviato alla Regione ed al Comune che, nella presente fase di attuazione della richiamata Legge 560/1993, l'intervento regionale appare essere circoscritto alla determinazione della quota dei proventi da destinare al reinvestimento in edifici ed aree edificabili, per la

riqualificazione e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico previsto dal c. 13 della richiamata Legge 560/1993.

**1.8.3 Interventi emergenza sisma del 06 aprile 2009 – Il Comune nega l'assegnazione del modulo abitativo provvisorio (M.A.P.) immaginando il requisito della “Residenza abituale”**

E' davvero sconcertante la fantasia degli Amministratori degli Enti Locali quando decidono di frapporre barriere nei confronti delle aspettative, ancorché legittime, dei cittadini.

La vicenda riguarda un cittadino regolarmente residente in un Comune, dove ha presentato richiesta di assegnazione di un M.A.P., in base all'art. 7 dell' O.P.C.M. n.3790/2009 e all'art. 2 dell'O.P.C.M 3857/2010.

Il Comune negava l'assegnazione in quanto il richiedente non aveva “*la residenza abituale*” nel Comune stesso.

Il Difensore Civico è intervenuto su richiesta del citato cittadino, specificando che non è dato rinvenire in alcuna

disposizione ordinaria e speciale per gli interventi pro terremoto, la figura giuridica della “residenza abituale”.

Il Comune, persistendo sulla propria posizione, insisteva sulla indicata posizione, sostenendo che l’assegnazione dei M.A.P., secondo quanto disposto dalle Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e dalla esplicativa circolare del Vice Commissario, era subordinata al requisito della residenza abituale.

Il Difensore Civico segnalava, allora, al Sindaco che le richiamate disposizioni indicavano come requisito per l’assegnazione dei MAP, la stabile dimora e non la fantasmagorica figura della residenza abituale.

Ora non vi è chi non veda come la “residenza” esprima una situazione che va oltre la “stabilità” della dimora, in quanto tale concetto vale a qualificare una situazione di stabilità “permanente” in un determinato luogo che, normalmente, costituisce il “locus” esistenziale della persona.

La superficialità del Sindaco, nell’omettere di sanare l’ignoranza in questa materia attraverso la lettura della semplicissima definizione di “residenza” offerta del Codice Civile, purtroppo si è rivelata pari alla “ostinazione” del Primo Cittadino che, rimasto sordo anche ai richiami del Difensore Civico, ha

perpetuato il protrarsi della situazione dannosa nei confronti del cittadino indebitamente escluso nell'assegnazione dei MAP, nonostante il possesso dei requisiti richiesti, che è stato costretto a rivolgersi alla competente Procura della Repubblica.

#### **1.8.4 Sempre sulla dimora abituale**

Anche nella presente vicenda, un cittadino si è rivolto al Difensore Civico per segnalare la illegittimità del provvedimento di diniego di assegnazione del M.A.P., adottato dal Comune per insussistenza del requisito della residenza o dimora abituale.

Il cittadino specificava di aver invano richiesto più volte al Comune l'indicazione dei "parametri di consumo", assunti dalla Commissione comunale come metro di valutazione per la sussistenza del requisito della residenza e/o dimora abituale, richiesto per l'assegnazione dei M.A.P.

Il Difensore Civico ha ritenuto opportuno convocare una riunione tra le parti interessate e, in quella sede, il rappresentante del Comune ha chiarito che il Commissario, di concerto con la Commissione Comunale deputata alla gestione dell'assegnazione dei M.A.P., ha predisposto un disciplinare per la verifica della

residenza e/o dimora abituale, basato sul sistema del “consumo congruo”, in base ai consumi dedotti dalle utenze.

Con il citato disciplinare, specificava il rappresentante del Comune, non era stata stabilita una misura che oggettivamente e matematicamente quantificasse il “consumo congruo” ma, al contrario, anche in ragione della densità demografica del Comune e delle particolari esigenze della popolazione, si era ravvisata l’opportunità di valutare l’adeguatezza dei consumi in base alle fatturazioni medie rilevate complessivamente dalla popolazione.

In questa prospettiva, dunque, le fatture presentate dall’istante non solo erano inferiori alla media dei consumi degli altri cittadini residenti o dimoranti abitualmente ma, addirittura, erano sensibilmente inferiori ad un consumo normale e ragionevole.

L’utente giustificava, però, la bassa fatturazione dei consumi con la circostanza data dal fatto che l’istante, in effetti, per motivi familiari legati all’età dei genitori e allo stato di salute del padre, viveva di fatto a casa dei genitori e, pertanto, la presenza nella propria abitazione, ubicata nello stesso Comune, si era stata notevolmente ridotta con conseguente riduzione dei consumi.

Il Difensore Civico specificava, allora, che, in mancanza di una predeterminazione minima del “consumo congruo”, potevano nascere dei problemi o difficoltà nel definire quando un consumo possa ritenersi tale, in quanto la stessa determinazione è rimessa ad una valutazione soggettiva da parte della Autorità decidente.

Comunque, proprio il carattere discrezionale nella valutazione della “congruità del consumo” da parte della Commissione, deve comportare anche un grado di elasticità nelle valutazioni e nelle conseguenti decisioni da assumere.

La citata discrezionalità e soggettività nelle valutazioni della Commissione, secondo il Difensore Civico, comportava, quindi, l'assenza di parametri rigidi e vincolanti nella qualificazione della “congruità dei consumi” e, pertanto, in questa prospettiva, la situazione della necessità di assistenza dei propri genitori, prospettata dall'istante, poteva sicuramente costituire una causa giustificativa dei minori consumi di cui la Commissione avrebbe dovuto tener conto, ai fini della revisione dell'attuale decisione di esclusione.

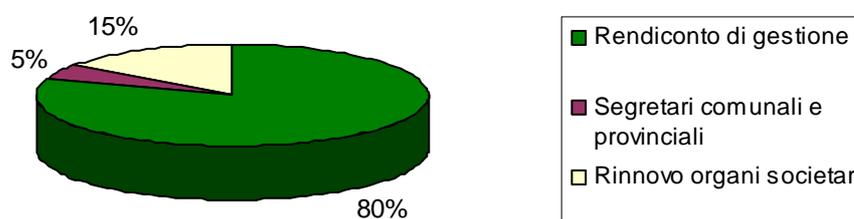
Il rappresentante del Comune partecipava la massima disponibilità a sottoporre all'esame della Commissione una relazione giustificativa a sostegno dei minori consumi, con annessa

documentazione che dimostrasse la necessità di assistenza ai genitori, invocata dall'interessato, per la rivalutazione ed eventuale revisione della attuale decisione di diniego di assegnazione del M.A.P.

La Commissione, tuttavia, ha ritenuto, successivamente, di non tener in alcun conto le ragioni espresse dall'interessato e di dover confermare il provvedimento di diniego, in quanto esse rappresentavano uno status di difficoltà soggettivo che non valeva, comunque, a superare l'elemento oggettivo di una fatturazione congrua dei consumi, idonea a dimostrare la stabilità della dimora nel Comune.

## 1.9 PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

Procedimenti di controllo sostitutivo



Nel corso dell'anno 2010, si è rilevata una intensa attività nell'esercizio del potere sostitutivo, attribuito al Difensore Civico Regionale dall'art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per rimuovere ritardi o omissioni da parte degli Enti Locali nell'adozione di atti obbligatori per legge.

I casi sottoposti all'esame del Difensore Civico hanno richiesto analisi complesse e articolate sulla sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo.

E' sicuramente meritevole di particolare attenzione la vicenda di seguito prospettata, che ha evidenziato la possibilità, coniugata, in questo caso, con una convenienza istituzionale, di conferire allo stesso soggetto, responsabile dell'Ufficio inadempiente o ritardatario, l'incarico di Commissario ad Acta, conferendogli, in tal modo, strumenti straordinari, diversi da quelli attraverso i quali non aveva potuto adempiere alle prescrizioni di legge, che gli hanno consentito di portare a termine il mandato ricevuto.

Tra le richieste di intervento in questo campo, hanno assunto sicuramente particolare rilievo le vicende di seguito illustrate che hanno consentito la identificazione degli adempimenti statuari degli Enti locali, quali atti obbligatori con forza di legge, ed il conseguente diritto/dovere del Difensore Civico Regionale a nominare Commissario ad Acta, al fine di rimuovere l'inerzia o il ritardo dell'Ente Locale per violazione delle disposizioni statuarie .

Il maggior numero di interventi del Difensore Civico, comunque, è da rinvenirsi nell'approvazione del rendiconto finanziario per l'anno 2009, entro i termini perentori previsti dalla legge.

In questo campo, infatti, l'area di intervento non è stata circoscritta alla mera nomina del Commissario ad Acta su richiesta

dei soggetti interessati che hanno segnalato al Difensore Civico l'inadempimento da rimuovere ma, al contrario, l'Ufficio ha svolto una attività di guida e di sollecito per garantire la puntualità e la correttezza degli adempimenti da parte degli Enti Locali.

In primis, infatti, è stata inviata a tutti i Comuni una lettera circolare con cui si evidenziava il termine entro cui procedere alla convocazione dei Consigli, per l'approvazione del Rendiconto di Gestione e si invitavano gli Enti a comunicare gli estremi di approvazione del documento contabile.

Come è noto, a seguito della differenziazione del termine di approvazione, previsto per gli Enti ricadenti nei Comuni colpiti dal terremoto del 06 aprile 2009, questo Ufficio ha avuto cura di predisporre la lettera circolare con la specifica indicazione del termine previsto per i Comuni ricadenti nel cosiddetto "cratere", così come è stata inviata una nuova comunicazione in merito all'ulteriore proroga concessa successivamente dal Governo.

L'Ufficio ha debitamente assistito e consigliato, attraverso una attività che ha richiesto un notevole impegno in termini di contatti telefonici ed epistolari, ed attraverso la quale si è evidenziata la professionalità dei collaboratori del Difensore Civico, l'approvazione della propedeutica relazione illustrativa e lo schema di rendiconto,

da parte delle Giunte Comunali e degli altri Enti sottoposti a questo obbligo di legge.

Superata questa prima fase, che ha evidenziato ritardi qualche volta correlati alle difficoltà logistiche degli Enti ed alle carenze di personale, la sede dell'Aquila ha svolto una intensa attività di sollecitazione ed inviti pressanti a voler comunicare la data di convocazione del Consiglio Comunale e gli estremi dell'avvenuta approvazione del rendiconto.

Nonostante questa accorta ed rispettosa attività di sollecitazione da parte dell'Ufficio del Difensore Civico, non sono mancati i casi di inadempimento che hanno reso necessaria, previa la preliminare diffida prevista dalla legge, la nomina di diversi Commissari ad Acta, per l'approvazione dei rendiconti di gestione per l'anno 2009.

**1.9.1 La nomina del Commissario ad acta per l'omessa approvazione del rendiconto 2009, fa' emergere che un Consorzio acquedottistico era privo di documentazione contabile dall'anno 2000**

E' stata regolarmente inoltrata ad un Consorzio acquedottistico, la lettera circolare, con cui si chiedeva di comunicare all'Ufficio del Difensore Civico Regionale l'avvenuta approvazione del Rendiconto di Gestione dell'anno 2009.

Il Consorzio ha disatteso l'invito non dando alcuna risposta e, pertanto, il Difensore Civico si è tempestivamente attivato per sollecitare l'adempimento.

A seguito di ripetute sollecitazioni verbali, è emerso che il Consorzio non aveva predisposto ed approvato il rendiconto di gestione per l'anno 2009, in quanto aveva ormai dimesso la propria attività da alcuni anni.

A questo punto, da un approfondimento resosi evidentemente necessario, si è evidenziato che il Consorzio non risultava sciolto o trasformato e, pertanto, sussisteva l'obbligo di redigere ed approvare il documento contabile.

Da ulteriori informazioni, a questo punto formalmente richieste per iscritto, dal Consorzio perveniva la notizia che la omissione della predisposizione dei bilanci, riguardava anche altri anni.

Il Difensore Civico, a questo punto, provvedeva alla immediata nomina di un Commissario ad Acta, per la predisposizione degli adempimenti relativi alla approvazione del rendiconto 2009 e di una ricognizione sulle situazioni pregresse.

Il Commissario, insediatosi tempestivamente, dopo alcuni giorni comunicava, non solo di non poter predisporre gli atti necessari per l'approvazione del menzionato rendiconto, poiché non era possibile la verifica dello stato dei residui attivi e passivi relativi all'anno 2008, ma che da questo preliminare accertamento era emersa l'essenza del problema in tutta la sua gravità, ma addirittura, che l'ultimo Conto Consuntivo redatto ed approvato era quello relativo all'Esercizio Finanziario 2000, mentre l'ultimo Bilancio di Previsione approvato risaliva all'anno 2002.

La situazione che si proponeva, evidenziava un gravissimo e persistente inadempimento ad un preciso obbligo di legge quale è quello, fondamentale per un Ente pubblico, della regolare

approvazione dei Rendiconti di Gestione e dei bilanci di Previsione, senza dei quali l'Ente non può operare.

Pertanto, il Difensore Civico ha provveduto ad estendere al Commissario ad Acta il mandato di procedere a compiere tutti gli adempimenti necessari per la ricostruzione delle risultanze contabili dall'esercizio finanziario 2000 al 2008, in quanto preliminari e propedeutici all'approvazione del rendiconto per l'anno 2009.

E' emerso, inoltre, che gli stessi Organi del Consorzio erano scaduti e non rinnovati da molti anni e che, comunque, l'Ente continuava ad operare attraverso un solo addetto alla contabilità.

Per portare a termine il gravoso ed oneroso incarico, è stato necessario disporre due periodi di proroga del termine assegnato al Commissario ad Acta, che, al termine degli stessi, ha puntualmente concluso il mandato conferito, attraverso la predisposizione dei Rendiconti e delle relative Relazioni Conclusive per i dieci anni ed approvando, attraverso i poteri sostitutivi previsti dalla Legge, i rendiconti di Gestione, così ricostruiti.

Ovviamente, il Commissario ad Acta consegnava al Difensore Civico, una relazione precisa e dettagliata, attraverso la quale venivano evidenziate gravissime irregolarità gestionali,

amministrative e contabili, per le quali il Difensore Civico, come era suo preciso dovere, ha provveduto ad inoltrare tutti gli atti e le risultanze contabili al Prefetto, al Procuratore della Repubblica ed alla Procura presso la Corte dei Conti.

### **1.9.2 Con la nomina del Commissario ad Acta l'Amministrazione inadempiente perde il potere a provvedere**

La vicenda che si espone riguarda un Comune rimasto insensibile ai ripetuti inviti da parte del Difensore Civico, a convocare il Consiglio Comunale per l'approvazione del Rendiconto di Gestione per l'anno 2009.

Il permanere della situazione d'inerzia, nonostante i ripetuti solleciti e il superamento del termine tassativo disposto dalla legge, per l'approvazione del Rendiconto, hanno reso necessario l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore Civico Regionale, attraverso la nomina del Commissario ad Acta.

Solo alla comunicazione della nomina del Commissario, l'inerzia del Comune si è interrotta e, dopo aver contestato la

decisione del Difensore Civico, ritenendola non necessaria giudicando i termini di legge non perentori e chiedendone la revoca, l'Amministrazione ha convocato contemporaneamente il Consiglio Comunale per l'approvazione del Rendiconto approvando il documento contabile nella seduta convocata il giorno prima dell'insediamento del Commissario ad Acta.

Il Difensore Civico, non condividendo un tale *modus operandi*, con il quale si è evidenziato un comportamento istituzionalmente censurabile da parte degli Organi del Comune, nei confronti del Commissario ad Acta e di questo stesso Ufficio, ha formalizzato il proprio disappunto in una propria determinazione con la quale ha sottolineato come la convocazione del Consiglio Comunale per il giorno prima della data, peraltro concordata, dell'insediamento del Commissario ad Acta, è stata intenzionalmente preordinata al fine di evitare l'intervento sostitutivo del Commissario stesso, dimostrando, così, una scarsa correttezza istituzionale.

Nella citata determinazione, il Difensore Civico evidenziava, inoltre, la illegittimità dell'operato del Consiglio Comunale, in quanto, con l'atto di nomina del Commissario ad Acta, l'Amministrazione inadempiente perde il potere a provvedere.

La decisione del Difensore Civico era supportata dalla sentenza del TAR Veneto n. 3847/2005, e da numerose altre successive, le quali, nell'affrontare la vexata questio attinente alla 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 all'Organo inadempiente e, perciò, sostituito, affermano che *“il potere non può che 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.”*

La citata sentenza, aderendo all'orientamento già espresso dal Consiglio di Stato con decisioni n. 71/1998 – 1332/1999 e dal T.A.R. Emilia Romagna con sentenza n. 280/1999, specificava 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.

Nell'esame della questione, il Difensore Civico aveva, comunque, cura di prendere 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 (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 14 agosto 2002, n. 3580; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis, 26 giugno 2002, n. 5887).

Il Difensore Civico, comunque, ha ritenuto dover aderire all'orientamento accolto dalla sentenza del TAR Veneto, in quanto esprimeva una maggior coerenza con il generale principio di legalità che individua il titolare del potere nel soggetto espressamente individuato dalla norma al fine di sanare una omissione da parte di chi disponeva delle facoltà poi necessariamente surrogate, con esclusione, quindi, di forme di esercizio di poteri concorrenti.

La eventuale concorrenza di poteri tra Amministrazione inadempiente e Commissario ad Acta, tra l'altro, si pone in contrasto non solo con il principio di legalità, ma anche con quello di ragionevolezza, in quanto pregiudica la posizione dello stesso

cittadino soggetto all'attività amministrativa, costretto a subire le incertezze sull'Organo competente ad adottare il provvedimento finale.

Il Difensore Civico, pertanto, contestava con la propria decisione, la legittimità della approvazione del rendiconto da parte del Consiglio Comunale in quanto ormai l'adempimento era rimesso alla esclusiva competenza del Commissario ad Acta ma, al fine unico di evitare il pesante e poco edificabile contrasto istituzionale che una eventuale ricorso al T.A.R. avrebbe determinato, e nel rispetto del principio di responsabilità e di solidarietà tra Organi istituzionali, ha ritenuto opportuno andare oltre la diatriba, preferendo dichiarare la decadenza de facto del Commissario ad Acta, per intervenuta approvazione del documento contabile.

### **1.9.3 Legittima la nomina del Commissario ad Acta in caso di violazione delle norme degli Statuti Comunali**

Si è ritenuto utile esporre la presente vicenda, in quanto pone in evidenza come la violazione delle disposizioni dello Statuto Comunale configuri la violazione di un obbligo di legge che legittima il Difensore Civico Regionale a nominare il Commissario ad Acta.

Preliminarmente, però, è necessario precisare che in quel Comune, la figura del Difensore Civico comunale coincide con quella del Difensore Civico Regionale, in base ad una apposita convenzione intercorrente tra questo Ufficio e quell'Amministrazione da molti anni.

Un Consigliere Comunale aveva curato, unitamente ad una Associazione di cittadini, una raccolta di firme in calce a due petizioni popolari, strumenti previsti espressamente e regolati dallo Statuto comunale, come forma di proposizione diretta di provvedimenti amministrativi.

Lo stesso Statuto imponeva, inoltre, al Sindaco di fornire comunque una risposta, sia in caso di accoglimento che di rigetto della proposta popolare, entro un preciso termine di tempo.

Alla scadenza, di fronte all'inerzia dell'Amministrazione, veniva interessato il Difensore Civico Comunale, affinché provvedesse in merito.

Veniva segnalato, inoltre, a questo Ufficio che con riferimento alle Petizioni Popolari, la disposizione statutaria prevedeva espressamente, nel caso di mancanza di determinazioni entro novanta giorni dalla presentazione della petizione, che "il Difensore Civico Comunale è tenuto ad accertare i motivi del ritardo e ad informarne il proponente"

Dalla documentazione trasmessa, è emersa la circostanza che il Difensore Civico Comunale non era stato messo al corrente del deposito delle Petizioni né di eventuali determinazioni assunte dall'Amministrazione Comunale in merito ad esse.

In ossequio allo Statuto comunale ed in base alla L 126/95, Il Difensore Civico Comunale richiedeva, allora, al Sindaco notizie ed informazioni sulle determinazioni assunte in merito alle proposte contenute nelle Petizioni Popolari oppure, eventualmente, delle

ragioni del ritardo e dei motivi ostativi nella definizione delle problematiche in esame.

Poiché, purtroppo, le ripetute sollecitazioni in veste di Difensore Civico Comunale non hanno sortito alcun effetto, essendo state totalmente ignorate, alla luce delle disposizioni del D.Lgs. 267/00 e della L.R. 126/95, essendo le norme statutarie di un Ente locale elevate a dignità di legge primaria ex art. 114 Cost. (cfr. ultra C.d.S. sent. 5706/2006), questo Ufficio è intervenuto in veste di Difensore Civico Regionale, invitando il Sindaco, in via preliminare, a fornire le notizie sui procedimenti inerente le Petizioni popolari e segnalando, contestualmente, che, permanendo la situazione di inerzia nell'assolvimento dell'obbligo informativo previsto dallo Statuto Comunale, il Difensore Civico Regionale avrebbe proceduto alla nomina di un Commissario ad Acta.

Il Sindaco, disattendendo anche il formale invito ad adempiere, ha costretto questo Ufficio a predisporre gli atti per il provvedimento di nomina del Commissario in presenza della reiterata violazione della norma statutaria che impone al Sindaco di fornire le notizie richieste in merito allo stato dei procedimenti, evidenziando nel citato provvedimento, che la decisione di nominare il Commissario ad Acta era supportata dalla sentenza n.

5706 del 02 ottobre 2006 con cui il Consiglio di Stato affermava che, in conformità nel novellato art. 114 della Costituzione, *“l’atto previsto dallo Statuto Comunale è da considerare obbligatorio per legge”*.

Pertanto, il Difensore Civico Regionale era pienamente titolare della competenza a nominare il Commissario ad Acta, per la rimozione della situazione di inerzia inerente l’obbligo del rispetto di una norma dello Statuto comunale, ex art. 136 del D.Lgs. 267/00.

Un atto di resipiscenza, da parte dell’Amministrazione comunale, intervenuto il giorno prima della notifica della nomina del Commissario, attraverso la comunicazione di aver provveduto all’informativa dovuta nei confronti dei promotori dell’iniziativa popolare, ha evitato in extremis l’intervento sostitutivo.

**1.9.4 È ammissibile la coincidenza di persona fisica tra il soggetto inadempiente ed il Commissario ad Acta nominato**

Il Presidente della Commissione Consiliare Permanente di Controllo di un importante Municipio, ha invitato il Difensore Civico Regionale a partecipare alla seduta dell'Assise ove si sarebbe trattato della situazione delle Società di Servizi, partecipate da quel Comune, i cui Organi di Amministrazione, benché scaduti da alcuni anni, non erano stati rinnovati e che il Sindaco, disattendendo le sollecitazioni della Commissione, risultava assolutamente inerte.

Il Presidente, nel corso della seduta, evidenziava che la normativa in materia non consentiva alcun tipo di *prorogatio* delle funzioni svolte dagli Organi, che, quindi, erano da ritenersi insanabilmente decaduti e, pertanto, rivolgeva invito formale al Difensore Civico Regionale di assumere le relative determinazioni e, conseguentemente, di avviare le procedure per la nomina del Commissario ad acta che provvedesse al rinnovo delle cariche.

A seguito di doveroso approfondimento, l'Ufficio del Difensore Civico accertava che il comportamento omissivo circa il mancato

rinnovo dei componenti gli Organi di Amministrazione delle Società per Azioni in esame, comporta la violazione dell'art. 50 – comma 9 - del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e che il comma 8 dello stesso art. 50 del D.Lgs. 18 agosto 2000, attribuiva al Sindaco la competenza alla designazione, alla nomina ed alla revoca dei rappresentanti del Comune presso Enti, Aziende ed Istituzioni, pur se in base agli indirizzi stabiliti dal Consiglio Comunale.

Alla luce della obbligatorietà dell'adempimento e della avvenuta scadenza del termine per procedere al rinnovo degli organi di Amministrazione, dopo regolare diffida, il Difensore Civico nominava il Commissario ad Acta, nella persona dello stesso Sindaco del Comune.

La scelta di far coincidere la persona del Sindaco inadempiente con la stessa persona investita della funzione di Commissario ad acta, è stata preliminarmente valutata con grande attenzione, sotto il profilo della legittimità.

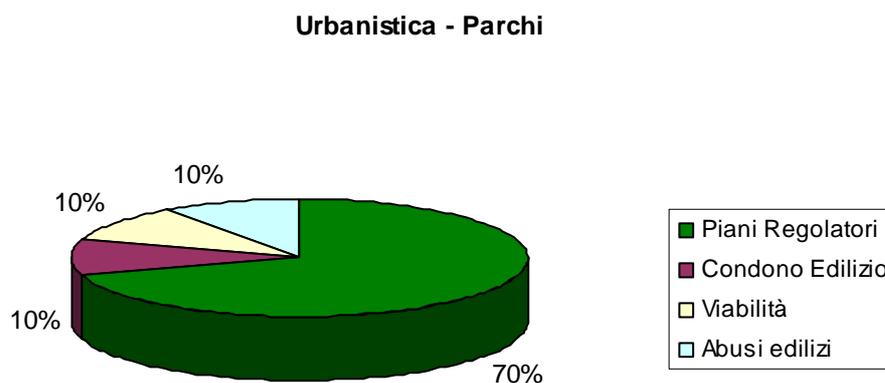
Una accurata ricerca ed approfondimento legislativo e giurisprudenziale ha evidenziato, infatti, come non vi fossero ostacoli di natura normativa alla individuazione del Commissario ad acta nella stessa persona che, in veste di Sindaco, aveva dato

luogo all'inadempimento da rimuovere, ma che, semmai, potevano sorgere dubbi di opportunità.

Ragioni, invece, legate proprio alla opportunità, hanno consigliato di valutare attentamente le condizioni ambientali oggettive e contingenti nonché la assoluta necessità di garantire il minimo impatto amministrativo del provvedimento, proprio a causa di quelle particolarissime ed accidentali situazioni sociali, che quella comunità stava in quel momento vivendo.

La scelta, peraltro, si è rivelata vincente poiché è stata premiata dall'esito favorevole della nomina dei nuovi membri degli Organi di Amministrazione delle Società che, ad avviso di questo Ufficio, è stata possibile anche e soprattutto in ragione della maggior neutralità caratterizzante la veste e la funzione del Commissario ad acta, che ha consentito alla stessa persona fisica che ricopriva la carica di Sindaco, di concludere un procedimento che, invece, nell'esercizio della istituzionale funzione di Capo dell'Amministrazione, trovava ovvii e logici ostacoli di varia natura, derivanti da difficili equilibri tra le varie forze politiche.

## 1.10 URBANISTICA - PARCHI



L'incidenza delle determinazioni nel settore dell'Urbanistica su interessi rilevanti per la qualità di vita dei cittadini, rappresenta sicuramente il perno su cui ruotano le richieste di intervento al Difensore Civico, la cui azione si è rivelata proficua, in quanto ha consentito di superare l'atteggiamento di inerzia delle Amministrazioni e rimuovere, conseguentemente, gli effetti pregiudizievoli subiti dagli istanti.

Anche in questa materia si è potuta rilevare una elevata disponibilità delle Amministrazioni a soddisfare le richieste del Difensore Civico, attraverso l'illustrazione delle ragioni assunte a

fondamento di provvedimenti di diniego o, comunque, del ritardo dell'azione amministrativa.

In particolare, gli interventi hanno avuto una maggior concentrazione relativamente alle problematiche relative agli espropri, alle varianti al Piano Regolatore Generale, alle distanze degli edifici rispetto alle distanze stradali ed alle segnalazioni di omessa vigilanza delle Pubbliche Amministrazioni, deputate alla gestione del territorio, nella verifica di abusi edilizi.

Sono state affrontate, inoltre, tematiche inerenti procedure di condono edilizio e di ordini di demolizione.

### **1.10.1 L'oblazione per il condono edilizio non è soggetta a prescrizione**

Un cittadino si è rivolto al Difensore Civico per segnalare che il Comune aveva richiesto l'esibizione della ricevuta attestante il saldo del versamento della somma dovuta a titolo di oblazione.

L'istante specificava che il defunto coniuge aveva regolarmente versato ed esibito le quietanze delle prime due rate dell'oblazione e

che, nonostante accurata ricerca, non era in grado di reperire l'ultima quietanza richiesta, in quanto la vicenda era stata interamente seguita dal marito scomparso.

Alla luce di questa premessa, l'istante segnalava a questo Ufficio la irregolarità della pretesa del Comune, in quanto, l'impossibilità probatoria legata ad un probabile smarrimento della quietanza, comportava un pagamento di una notevole somma, a distanza di oltre 20 anni dalla data di presentazione della domanda di condono.

Pertanto, ad avviso dell'istante, il credito vantato dal Comune era da ritenersi prescritto, anche se precedentemente il Comune aveva segnalato, al tecnico incaricato dai ricorrenti, il mancato versamento della terza rata dell'oblazione.

L'Ufficio del Difensore Civico, dopo approfondita istruttoria, ha rilevato, in via preliminare, che la problematica non era attinente all'obbligo temporale di conservazione delle ricevute ma, al contrario, dalla documentazione pervenuta e dalle informazioni acquisite, emergeva con chiarezza che la questione da affrontare era attinente all'inesigibilità del pagamento per intervenuta

prescrizione del credito vantato dal Comune, della somma dovuta per il rilascio del provvedimento di condono.

Definito l'ambito di intervento, il Difensore Civico ha segnalato all'istante che la fattispecie prospettata non manifestava l'inerzia nell'esercizio del diritto da parte del Comune, in merito alla riscossione della somma dovuta a titolo di oblazione per il condono edilizio.

Il presupposto della prescrizione ordinaria, infatti, risiede nell'inerzia dell'esercizio della prerogativa da parte del titolare della stessa per un periodo espressamente indicato dal Codice Civile in relazione alla natura di ciascun diritto, mentre dalla lettura della disciplina in materia di sanatoria edilizia, non era rinvenibile alcuna norma che qualificasse il Comune come "soggetto" titolare del diritto alla riscossione dell'oblazione.

Il Comune, infatti, appare come "Soggetto gestore" del procedimento di sanatoria dell'abuso edilizio e, pertanto, secondo quanto affermato dall'art. 39 della Legge 724/1994, il pagamento dell'oblazione si pone come mero requisito per l'accoglimento dell'istanza di condono.

La non annoverabilità della posizione del Comune nell'ambito di un diritto soggettivo, pertanto, comporta l'oggettiva impossibilità

del maturare del termine prescrizione per il pagamento dell'oblazione, per carenza del relativo presupposto.

Per inverso, invece, appariva conforme al dettato normativo la pur tardiva richiesta del Comune, in quanto la disciplina in materia di condono è assolutamente chiara nel subordinare il rilascio della concessione in sanatoria all'avvenuto pagamento dell'oblazione.

Il Difensore Civico evidenziava che quando il legislatore ha ritenuto di qualificare la posizione del Comune o, comunque, dell'Ente pubblico, quale diritto soggettivo, lo ha espressamente previsto.

Cosicché, quando in materia ci si riferisce, ad esempio alle somme dovute esclusivamente a titolo di conguaglio, risulta applicabile il comma 17 dell'art. 35 della Legge 47/1985, per il quale è prevista espressamente la prescrizione del relativo diritto nel termine di trentasei mesi.

Il Difensore Civico, quindi, precisava che la natura derogatoria delle norme in materia di sanatoria edilizia, non consente interpretazioni estensive e, pertanto, appare evidente che l'unica ipotesi di prescrizione sia legittimamente riferibile alle somme

dovute a titolo di conguaglio, senza alcuna possibilità di estensione al pagamento dell'oblazione principale.

Questo Ufficio, in conclusione, ha ritenuto di dover comunicare all'istante, l'ineccepibilità del termine prescrizionale per il pagamento dell'oblazione e, pertanto, al fine di ottenere dal Comune il provvedimento di accoglimento definitivo della procedura di sanatoria edilizia in esame, segnalava all'interessato la necessità di procedere al versamento e di esibire al Comune la relativa quietanza.

**1.10.2 Il Comune contraddice sé stesso..... emana un ordine di demolizione per abuso edilizio per un'opera realizzata a seguito di regolare permesso a costruire**

Appare di indubbio interesse la vicenda che trae origine dalla richiesta di intervento rivolto al Difensore Civico da un cittadino che segnalava l'avvio del procedimento da parte del Comune, per l'emissione dell'ordinanza di demolizione di una baracca, definita abusiva, realizzata dall'istante, quale rimessaggio ad uso agricolo.

Di contro, l'istante evidenziava, invece, che la struttura era stata realizzata in virtù di un'autorizzazione rilasciata dal Sindaco, che consentiva la costruzione di una baracca provvisoria in materiale semifisso, dalle dimensioni di mt. 3, 50 x 5,00 da adibire, appunto, al ricovero per mezzi agricoli.

Secondo quanto previsto dalla autorizzazione, debitamente allegata alla istanza pervenuta a questo Ufficio, la baracca doveva essere realizzata in legno e completamente rimovibile, prescrizioni che risulterebbero essere state perfettamente rispettate.

Tutto ciò premesso, l'istante eccepiva che, nella fattispecie in esame, il Comune non avrebbe dovuto avviare una procedura di demolizione di un'opera abusiva ma, al contrario, un provvedimento di rimozione dell'opera regolarmente autorizzata, pur se di natura temporanea.

Il Difensore Civico provvedeva a chiedere spiegazioni all'Amministrazione ed il Comune confermava che l'opera realizzata presentava i caratteri di una violazione edilizia, con conseguente legittimità dell'avvio del procedimento di emissione della relativa ordinanza di demolizione.

A seguito della nota con la quale il Comune confermava la legittimità del proprio operato, il Difensore Civico predisponendo una relazione dove si sottolineava che il Testo Unico, approvato con il D.P.R. n. 380/2001, non ha natura meramente compilativa ma anche innovativa e, pertanto, oltre ad un riordino sistematico ed organico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, il legislatore ha provveduto ad introdurre nuove disposizioni nell'Ordinamento.

Con riferimento alla fattispecie esaminata, allora, assume sicuramente carattere innovativo la definizione contenuta nel comma 1 dell'art. 3 del richiamato D.P.R. n. 380/2001 che espressamente qualifica come interventi edilizi, ovvero di nuova costruzione *“l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”*

Dalla lettura della norma, dunque, emergeva, con sufficiente chiarezza, che sono esclusi dalla qualificazione di interventi edilizi unicamente quegli interventi destinati a soddisfare esigenze temporanee e, pertanto, in ossequio al disposto di cui all'art. 10 del

D.P.R. 380/ 2001, è soggetto al rilascio del permesso a costruire qualsiasi manufatto che non sia destinato a soddisfare esigenze temporanee.

Il Difensore Civico rilevava quindi, che in piena coerenza con il principio della irretroattività delle leggi, tale disposizione avrebbe potuto essere correttamente applicata solo per i permessi a costruire relativi ai manufatti leggeri da realizzarsi successivamente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001, e non certo ad una fattispecie, quella in esame, risalente addirittura all'anno 1991.

La questione esaminata, invece, in ossequio all'ulteriore principio del “ *tempus regit actum*”, doveva rispecchiare, così come in effetti rispecchiava, i parametri dettati della normativa preesistente al D.P.R. n. 380/2001.

Il Difensore Civico, inoltre, chiariva che una eventuale analisi di legittimità del provvedimento autorizzatorio appariva superflua, in quanto gli eventuali aspetti inerenti la liceità del provvedimento stesso, dovevano ritenersi superati ed assorbiti dalla ormai intervenuta “*consolidazione*” che, come è noto, produce l'effetto della validazione definitiva del provvedimento a seguito della

mancata impugnativa innanzi all'autorità giudiziaria e nel termine prescritto per la promozione del ricorso.

Sempre su questo tema, inoltre, veniva indicato al Comune che la mancata adozione, in sede di autotutela, di un atto correttivo o di caducazione del provvedimento autorizzatorio del 1991, confermava il riconoscimento di legittimità di quella autorizzazione da parte dell'Amministrazione.

Chiarita la piena validità ed efficacia del provvedimento autorizzatorio, pertanto, il Difensore Civico concludeva, però, segnalando che il Comune avrebbe avuto legittimamente la possibilità di intimare la rimozione del manufatto, proprio in base alla provvisorietà dell'autorizzazione a suo tempo concessa, attraverso un semplice provvedimento amministrativo, ma non certo a mezzo di una impropria ordinanza di demolizione, che, invece, presuppone l'esistenza di un'opera abusiva.

Il Difensore Civico aveva cura di segnalare che il descritto orientamento, oltre che sotto un profilo giuridico - amministrativo, appariva conforme anche a regole di ragionevolezza e di buon senso, in quanto era di tutta evidenza che la procedura di rimozione per abusivismo edilizio avrebbe manifestato una implicita negazione della validità ed esistenza dell'atto

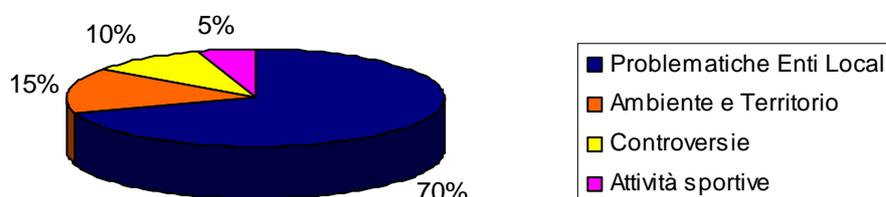
autorizzatorio rilasciato dal Comune stesso nel 1991, e la conseguente lesione del principio della continuità amministrativa degli atti adottati dall'Amministrazione comunale.

Infine, veniva segnalato che, quand'anche si voglia esaminare la questione sotto il profilo del risultato perseguito, emergerebbe una identità di effetti, in quanto sia la demolizione per abusivismo edilizio che la rimozione intima attraverso un normale atto amministrativo dell'opera, avrebbero soddisfatto l'eventuale interesse pubblico alla rimozione della costruzione realizzata dall'istante.

Il Comune è rimasto completamente insensibile alle motivazioni esposte nella relazione predisposta da questo Ufficio e, nonostante l'ammissione della illegittimità del provvedimento di demolizione per l'evidente incompatibilità con il preesistente provvedimento di autorizzazione, ha, in maniera pervicace, proseguito nel percorso punitivo intrapreso per la "repressione dell'abuso" edilizio, trascurando ogni principio di equità e di corretto esercizio dell'azione amministrativa.

### 1.11 VARIE - AFFARI GENERALI - RAPPORTI ISTITUZIONALI

Varie



Sono sicuramente meritevoli di considerazione gli interventi effettuati da questo Ufficio nell'ambito di questioni di carattere generale, con particolare riferimento ai rapporti tra Enti Locali e Cittadini, nelle più svariate problematiche inerenti aspetti istituzionali, professionali, tributari e di erogazione dei servizi.

### **1.11.1 Riordino Comunità Montane – Effetti sul personale**

A seguito della preoccupazione manifestata da alcuni dipendenti, in merito agli effetti derivanti dallo scioglimento delle Comunità Montane, soprattutto alla luce delle difficoltà da parte dei Comuni più piccoli che risultavano privi di strumenti organizzativi e finanziari che consentissero loro di assorbire il personale assegnato alle stesse Comunità, il Difensore Civico ha elaborato una relazione che ha tranquillizzato gli istanti.

Nella citata relazione, si specificava che la L.R. n. 10/2008, prevedeva due ipotesi di “riassorbimento“ del personale, correlate rispettivamente all’ “accorpamento” e allo “scioglimento” delle comunità montane.

Con riferimento alla prima fattispecie relativa all’accorpamento, il comma 5 dell’art. 20 della L.R. n. 10/2008 prevedeva il subentro della “*nuova Comunità montana*” in tutti i rapporti attivi e passivi delle precedenti e, pertanto, appariva fuori di ogni dubbio che tra i rapporti oggetto di traslazione, sarebbero stati pienamente ricompresi quelli relativi al personale, che sarebbe subentrata nel rapporto lavorativo con il nuovo Ente nelle

medesima posizione giuridica che occupava nella Comunità accorpata.

In piena coerenza con il richiamato comma 5, infatti, il successivo comma 6 dell'art. 20 prevede espressamente che il Presidente della Giunta Regionale, in sede di emanazione dei decreti di ridelimitazione delle Comunità Montane, debba disciplinare anche i rapporti successori, sancendo espressamente la salvaguardia dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato del personale delle Comunità stesse.

Con riferimento, poi, alla seconda fattispecie, relativa allo "scioglimento" delle Comunità montane, il Difensore Civico osservava che nemmeno in questo caso sembrava sussistere la problematica manifestata.

La diversificazione di maggior rilievo di questa fattispecie, infatti, era costituita dal "soggetto" subentrante alla disciolta Comunità Montana, individuato nei Comuni che facevano parte della disciolta Comunità, dal comma 4 dell'art. 21 della L.R. n. 10/2008 e, pertanto, anche in questo caso, il personale delle Comunità montana viene assorbito nei Comuni subentranti nei rapporti giuridici della disciolta Comunità montana.

Costituisce quindi, un preciso obbligo del Presidente della Giunta Regionale, emanare il decreto di scioglimento della Comunità montana, salvaguardando, in virtù del comma 5 dell'art. 21 della citata L.R. n. 10/2008 i rapporti di lavoro.

In conclusione, dunque, il Difensore Civico ha ritenuto che la specifica previsione, ad opera del Legislatore regionale, del subentro dei Comuni determini una "riserva" in favore del personale delle disciolte comunità montane a proseguire la propria attività nell'organico dei Comuni subentranti.

Questa considerazione, dunque, ha fatto venir meno la necessità di individuare una platea di Enti nei quali inserire il personale delle Comunità disciolte e lo stesso timore della insufficienza strutturale e finanziaria dei Comuni.

Appariva indiscutibile, infatti, che la previsione del subentro dei Comuni nei rapporti di lavoro, non potesse costituire una mera dichiarazione di intenti del Legislatore regionale ma, al contrario, doveva necessariamente essere seguita da un preciso impegno di carattere organizzativo e finanziario della Regione nei confronti degli Enti subentranti alle disciolte Comunità Montane.

Con particolare riferimento all'aspetto finanziario, peraltro, il Difensore Civico ha evidenziato come il comma 187 della legge 191

del 23.12.2009 (Legge Finanziaria 2010) offriva una ulteriore, possibile soluzione di carattere transitorio sul riordino del personale delle Comunità montane.

Infatti, a fronte del venir meno del finanziamento statale in favore delle Comunità montane disciolte, la citata disposizione prevedeva che, comunque, il 30% delle risorse destinato agli Enti disciolti fosse assegnato ai Comuni montani.

#### **1.11.2 Bonifica materiale eternit - Competenza attribuita al Sindaco e alla ASL**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino per segnalare di non aver ricevuto alcuna risposta, da parte della Regione e della Provincia, in merito ad un intervento richiesto per la messa a norma di una canna fumaria in eternit posta al confine con la propria abitazione e di proprietà non ricostruibile, stante la vetustà dell'impianto.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, i competenti Uffici Regionali e Provinciali hanno comunicato che i provvedimenti in merito alla messa a norma di canne fumarie in

eternit, possono essere adottate dalle Autorità Sanitarie Locali - Sindaco e ASL -, in quanto autorità competenti in tema di tutela e nella protezione della salute della popolazione e nella gestione del territorio.

La indicazione, rimessa al cittadino, ha consentito un intervento risolutore pel problema, attraverso il Comune interessato.

#### **1.12 Tariffe - Fruizione dei beni e servizi - Riparto competenze tra Consiglio e Giunta Comunale**

Un Consigliere Comunale si è rivolto a questo Ufficio per segnalare presunte illegittimità che avrebbero viziato la deliberazione con cui la Giunta Comunale aveva approvato le nuove tariffe inerenti i servizi comunali.

Il Consigliere evidenziava come la citata deliberazione, si poneva in contrasto con quanto disposto dall'art. 42 - comma 2, lett. f) del D. Lgs. n. 267/2000, che attribuisce al Consiglio Comunale, e non alla Giunta, la competenza in materia di disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi.

Alla luce di questa considerazione, pertanto, il Consigliere concludeva che la deliberazione della Giunta Comunale era viziata insanabilmente, in quanto le relative tariffe erano state determinate in assenza di qualsiasi atto deliberativo, neppure a ratifica, da parte del Consiglio Comunale.

Il Difensore Civico, dopo attenta ed accurata analisi della complessa vicenda, segnalava al Consigliere che la competenza del Consiglio Comunale in materia, era limitata a dettare i principi generali per l'istituzione dei tributi, nonché a delineare i criteri di differenziazione delle tariffe.

Sempre dall'analisi svolta, questo Ufficio, evidenziava che alla Giunta era, invece, riservata la determinazione delle aliquote relative ai tributi e, con particolare riferimento ai servizi, tale prerogativa doveva ritenersi ancora più cogente.

Nell'ambito di essi, infatti, i provvedimenti con i quali sono quantificate le tariffe, non sono conseguenza di una potestà impositiva esercitata "*ratione imperii*", ma strettamente funzionali e dipendenti dalla determinazione del costo di un servizio, in relazione alle spese da sostenere per la relativa erogazione, valutazione che può essere effettuata soltanto dall'Esecutivo che, direttamente o indirettamente, provvede alla gestione.

A supporto di tali argomentazioni e della spiegazione della ratio di tale distinzione di ruoli, il Difensore Civico richiamava copiosa e costante giurisprudenza, ove è precisato che il Consiglio ha competenza solo sulla *“Disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi”*, rimanendo il regolamento di dettaglio in capo alla Giunta che, pertanto, e ritornando al caso posto all’esame dell’Ufficio, ben poteva legittimamente deliberare in materia di determinazione delle tariffe in quanto, indubbiamente, costituente un aspetto della disciplina di dettaglio.

Purché, ovviamente, il Consiglio Comunale avesse in precedenza provveduto ad approvare quei criteri generali da cui far discendere l’architettura complessiva delle tariffe.

Infine, il Difensore Civico segnalava che l’evidenziata disciplina di dettaglio, inerente le determinazioni tariffarie, qualora non risultasse condivisibile, avrebbero potuto, comunque, essere modificate dal Consiglio Comunale, in sede di esame ed approvazione del Bilancio di Previsione, con la conseguente salvaguardia da parte del Consiglio, della funzione di indirizzo politico - amministrativo anche nel campo delle determinazioni tariffarie.

### **1.12.1 La corrispondenza indirizzata ai Consiglieri Comunali non ha natura istituzionale ma riservata -personale**

Un Consigliere Comunale di opposizione ha segnalato a questo Ufficio il fatto che gli fosse stata consegnata, in busta aperta, una lettera prodotta dal Prefetto, in risposta ad alcune problematiche amministrative evidenziate dallo stesso Consigliere istante.

In particolare, il Consigliere denunciava una violazione della privacy da parte del Sindaco che, discostandosi dal canone dell'assoluto rispetto della segretezza della corrispondenza, aveva, invece, aperto la lettera indirizzata al Consigliere.

L'istante specificava, inoltre, che la giustificazione addotta dal Sindaco presupponeva la natura istituzionale anche della corrispondenza indirizzata ai Consiglieri presso il Comune.

Ovviamente, l'assunto non era assolutamente condivisibile.

Il Difensore Civico, pur condividendo in toto, l'esistenza della lamentata violazione ha, però, segnalato all'istante che l'avvenuta apertura della corrispondenza aveva cristallizzato la "irreparabilità" del pregiudizio ormai arrecato al Consigliere e che, pertanto,

l'intervento richiesto a questo Ufficio non avrebbe potuto offrire alcun rimedio ad una situazione di fatto definitivamente compromessa.

Questa considerazione non escludeva, comunque, che il Difensore Civico, nel rispetto delle competenze attribuite dall'art. 2 della L.R. n. 126/1995, avrebbe espresso la propria censura al Sindaco, in merito al di lui comportamento, certamente difforme da canoni elementari di legalità e di corretta collaborazione che dovrebbero, invece, governare l'azione complessiva della Pubblica Amministrazione.

Infatti, appare assolutamente non accettabile la risposta inviata all'istante, con la quale il Primo Cittadino affermava che la nota inviata al Consigliere di minoranza sarebbe da annoverarsi tra le comunicazioni istituzionali, perché inviata allo stesso, presso l'indirizzo della Sede dell'Organo di cui è parte.

Al contrario, invece, l'unica corrispondenza qualificabile come "istituzionale", è da rinvenire in quella che risulti indirizzata al "Comune" oppure al "Sindaco" nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente.

Il Difensore Civico chiariva, di contro, che la corrispondenza indirizzata al Consigliere Comunale, era inquadrabile nell'ambito

delle “Attività Politiche connesse alle Attività Istituzionali” e, pertanto, estranea a quella inerente le “Attività istituzionali” in senso stretto.

Questa considerazione trovava ulteriore e maggior supporto nella funzione del Consigliere di minoranza, istituzionalmente deputato a svolgere un ruolo di controllo e di vigilanza sull’operato della maggioranza, la cui corrispondenza, quindi, risulterebbe ancor più riservata.

Essa, infatti, appartiene alla sfera individuale del soggetto che ricopre la carica e che, pertanto, non è assolutamente condivisibile l’equiparazione chiaramente strumentale, della corrispondenza quale atto “istituzionale” riferibile al Comune come Ente.

Il Difensore Civico illustrava che l’ammissibilità di una qualsiasi interferenza in un qualunque rapporto intrattenuto da un qualsiasi Consigliere di minoranza, potrebbe, tra l’altro, vanificare la stessa funzione di controllo sull’operato svolto dal Sindaco e dalla maggioranza.

Il Difensore Civico specificava, infine, che l’indicazione dell’indirizzo della sede comunale, costituiva la mera espressione del luogo fisico dove la corrispondenza indirizzata al Consigliere Comunale deve essere recapitata e non può certo valere a

considerare la corrispondenza stessa come atto pubblico attinente alle attività istituzionali del Comune.

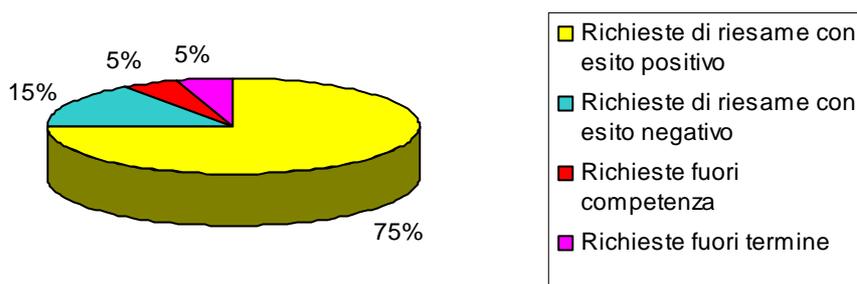
Il Sindaco, a seguito delle argomentate ragioni espresse, ha prontamente inoltrato una risposta a questo Ufficio, con cui ha manifestato la piena condivisione dell'orientamento espresso dal Difensore Civico.

Con la citata nota di risposta, il Sindaco specificava, inoltre, che l'apertura della corrispondenza indirizzata al Consigliere, era riferibile unicamente ad un istituzionalizzato sistema di distribuzione della posta da parte dei funzionari del Comune e che, pertanto, non era ravvisabile alcuna intenzionale violazione della privacy da parte del Primo Cittadino.

Il Difensore Civico ha espresso vivo apprezzamento, comunque, per la disponibilità e per la puntualità con cui il Sindaco ha recepito le segnalazioni di questo Ufficio, attraverso l'adozione di un nuovo modello organizzativo della distribuzione della posta che appare pienamente idoneo ad evitare il ripetersi del problema lamentato

### 1.13 DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

Esito richieste di riesame ex art. 25 L. 241/90



Anche l'anno 2010 è stato caratterizzato da incisivi e rilevanti interventi di questo Ufficio, sulle istanze di riesame del rifiuto opposto dalle Amministrazioni alle richieste di accesso ai documenti amministrativi, formulate dai cittadini.

Preliminarmente, è doveroso evidenziare che le decisioni di riesame, disposte dall'Ufficio del Difensore Civico, sono state tutte accolte dalle Amministrazioni, che hanno puntualmente mutato l'originario indirizzo di diniego di accesso agli atti.

A tal proposito, è da segnalare la particolare diligenza che le Amministrazioni, a seguito dell'intervento interlocutorio con cui il

Difensore Civico chiedeva le ragioni che ostacolavano il rilascio della documentazione richiesta, hanno posto nel dar seguito, in tempi brevissimi, alle istanze dei cittadini, precedentemente rigettate.

Non sono mancati, pur se rari, casi di resistenza, fondati su insostenibili motivazioni quali, per esempio, il richiamo a fantasiose norme regolamentari che imporrebbero limiti alla quantità delle copie riproducibili o a particolari formalità di presentazione della istanza di accesso.

È stato confermato, anche per l'anno 2010, il costante impegno del Difensore Civico sulle richieste prodotte da Consiglieri comunali a garanzia del legittimo e corretto esercizio del diritto di informazione per l'espletamento del relativo mandato, secondo quanto disposto dall'art. 43 del D.Lgs. n. 267/2000.

Si sono manifestati, inoltre, alcuni casi in cui il Difensore Civico ha respinto le richieste di riesame, in quanto le relative istanze di accesso erano prive del requisito dell'interesse alla conoscenza dell'atto richiesto oppure perché erano preordinate ad un inammissibile controllo generalizzato dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni.

Analogamente, il Difensore Civico ha dichiarato improcedibili altre istanze di riesame, in quanto erano contestualmente pendenti giudizi innanzi al TAR, proposti per l'annullamento dello stesso provvedimento di diniego adottato dalla Pubblica Amministrazione.

Infine, il Difensore Civico, in altri casi, rilevando la improcedibilità di alcune istanze di riesame, in quanto di competenza dei Difensori Civici Comunali o della Commissione per l'accesso agli atti, ha, contestualmente comunicato agli istanti, il soggetto competente a trattare la richiesta di riesame.

#### **1.13.1 Giudizio pendente tra istante e Amministrazione che detiene gli atti richiesti - Legittimo il provvedimento di diniego**

Un avvocato, in nome e per conto del proprio assistito, ha inoltrato al Difensore Civico Regionale la richiesta di riesame avverso il diniego tacitamente opposto da un Comune, in merito all'istanza di accesso tendente ad ottenere l'estrazione di copia del cartellino marcatempo di un agente di Polizia Municipale.

Si tratta di un giudizio proposto, innanzi al Giudice di Pace, dall'assistito dell'avvocato per l'annullamento di un verbale di contestazione, elevato dal membro della Polizia Municipale, di cui si chiedeva l'esibizione del cartellino, necessario ai fini della predisposizione della difesa nel giudizio di appello, proposto dallo stesso Comune, soccombente in primo grado.

Lo Studio Legale assumeva come motivazione dell'istanza di riesame, il rifiuto, sia pure tacito, da parte dell'Amministrazione, in pendenza del giudizio di appello, di fornire tale documentazione e nell'istanza veniva specificato, in particolare, che il cartellino marcatempo costituiva il mezzo di prova, per sostenere e dimostrare l'infondatezza delle ragioni addotte dal Comune.

Il Difensore Civico ha dichiarato improcedibile la richiesta di riesame.

Nella motivazione della decisione, il Difensore Civico, rilevava, in via preliminare, che l'art. 213 del c.p.c., concede la facoltà al Giudice competente e nel corso del giudizio, di richiedere alla Pubblica Amministrazione le informazioni relative ad atti e documenti, detenuti dalla stessa, ogni qualvolta lo ritenga indispensabile ai fini della decisione.

Pertanto, pur ritenendo, in materia di accesso agli atti, competente questo Difensore Civico anche in costanza di procedimenti giurisdizionali, appare evidente come, in presenza di disposizioni che ne autorizzano l'attività, che il Giudice costituisca il primo soggetto deputato a cui rivolgere istanza, affinché ordini all'Amministrazione stessa, controparte, la produzione della detta documentazione.

Facendo riferimento alla citata disposizione procedurale, quindi, il Difensore Civico dichiarava improcedibile l'istanza.

### **1.13.2 Accesso agli atti - E' necessario il collegamento tra gli atti richiesti e la situazione giuridica da tutelare**

E' pervenuta a questo Ufficio formale istanza di riesame, in merito al diniego tacito opposto da un Comune, alla richiesta di accesso agli atti tendente ad ottenere il rilascio della documentazione, inerente l'affidamento dei lavori di manutenzione straordinaria su una porzione di tetto del cimitero.

Dalla lettura degli atti pervenuti a questo Ufficio, emergeva che l'interesse alla acquisizione degli atti, era correlato alla verifica dell'importo da versare al Comune per l'esecuzione dei lavori di riparazione su alcuni loculi, di cui l'istante è titolare di un diritto di concessione.

Il Difensore Civico, per una corretta valutazione del merito della questione, ha ritenuto opportuno acquisire dal Comune interessato ulteriori elementi di giudizio.

Completato il quadro informativo sulla vicenda, l'analisi approfondita della richiesta di riesame evidenziava che gli atti amministrativi relativi all'affidamento dei lavori di riparazione dei loculi, non avevano alcuna attinenza con la somma da versare al Comune per l'esecuzione dei lavori stessi.

Il Difensore Civico rilevava, infatti, che per soddisfare la conoscenza della spesa da versare per i citati lavori di riparazione dei loculi, sarebbe stata sufficiente una specifica richiesta al Comune finalizzata ad ottenere la quantificazione della Sua quota parte nelle spese relative all'intervento effettuato.

Alla luce di queste considerazioni, pertanto, l'Ufficio ha ritenuto inammissibile l'istanza di riesame, per carenza di nesso tra la documentazione richiesta e la situazione giuridica da

tutelare, richiesta dall'art. 22 della legge 241/1990, quale presupposto legittimante l'accesso agli atti.

### **1.13.3 Gli avvocati spesso creano problemi agli assistiti con infelici formulazioni delle richieste di accesso agli atti**

Anche in questo caso, un avvocato ha inoltrato, in nome e per conto del proprio assistito, formale istanza di riesame, in merito al diniego tacito opposto da un Comune alla richiesta di rilascio degli originali delle fotografie scattate dalla Polizia Urbana, in sede di rilevazione della dinamica di un sinistro occorso all'interessato.

Il diniego opposto dal Comune al rilascio degli originali delle fotografie, secondo quanto esposto nella richiesta di riesame, era lesivo del diritto di difesa dell'istante nel procedimento pendente davanti al Giudice di Pace, avverso il verbale con cui gli Agenti asserivano la violazione delle norme relative al trasporto di un cane di piccola taglia all'interno dell'autovettura.

In particolare, gli originali delle foto richieste sarebbero state necessarie per dimostrare che il cane era regolarmente separato

dall'abitacolo del guidatore da una rete posta nella parte posteriore della vettura e, pertanto, sarebbero risultate infondate le affermazioni, contenute nella nota relativa alle controdeduzioni, predisposte dal Comando dei Vigili avverso il ricorso al richiamato verbale, ove si affermava, invece, che, al momento dell'accertamento dell'incidente, *“il veicolo risultava sprovvisto di apposito divisorio”* e che *“il cane ancora vagava all'interno dell'abitacolo liberamente tra i sedili anteriori e posteriori”*.

Da tali motivazioni, non appariva chiara la ragione che rendeva necessaria l'acquisizione degli originali delle fotografie.

Da quanto esposto dall'istante, infatti, emergeva che le copie delle fotografie erano pienamente idonee a dimostrare l'esistenza della rete di separazione e della collocazione del cane nella parte posteriore della vettura e, pertanto, appariva di tutta evidenza la idoneità probatoria nel procedimento pendente avverso il verbale.

Il Difensore Civico, tra l'altro, nonostante accurata ricerca, rilevava che non esisteva alcuna norma che richiedesse l'esibizione in originale della documentazione da acquisire agli atti processuali.

Il Difensore Civico, pertanto, concludeva per la irricevibilità dell'istanza per carenza di un interesse diretto, concreto e attuale al rilascio della documentazione richiesta, in quanto con

l'esibizione delle copie delle fotografie, il Comune aveva assolto l'obbligo di rilasciare la documentazione necessaria alla difesa in giudizio e di aver contestualmente soddisfatto l'interesse informativo dell'interessato, indipendentemente dal fatto che la foto sia rilasciata in originale oppure in copia dell'originale.

Lo Studio Legale ha contestato la decisione del Difensore Civico, sostenendo che erano fondate le ragioni addotte per il rilascio delle fotografie richieste.

La nota di contestazione, peraltro, dopo aver sottolineato una responsabilità del Difensore Civico nel pregiudizio al diritto alla difesa del proprio assistito a causa del mancato accoglimento della istanza di riesame, ha evidenziato che la richiesta del rilascio degli originali delle fotografie si rendeva necessario in quanto le foto rilasciate dai Vigili Urbani non erano intelligibili.

Dalla citata contestazione, infatti, emergeva che la visibilità della presenza della rete di separazione e della collocazione del cane nella parte posteriore del veicolo era rilevabile esclusivamente dall'interessato, in quanto a conoscenza diretta della situazione.

Da questa affermazione, pertanto, era finalmente emerso il diverso inquadramento della vicenda in quanto, in realtà, la problematica non avrebbe dovuto concentrarsi sulla mancata

esibizione della documentazione fotografica ma, molto più semplicemente, in una richiesta di sostituzione delle foto rilasciate che, probabilmente a causa di una cattiva riproduzione fotostatica, non erano chiare ed intellegibili a tutti.

Il Difensore Civico, pertanto, chiariva allo Studio legale che l'asserito pregiudizio al legittimo diritto alla difesa dell'interessato, non era in alcun modo imputabile alla pronuncia di irricevibilità della istanza di riesame del diniego tacito opposto dal Comune ma, al contrario, ad una errata qualificazione della problematica da parte dello Studio stesso, che ha erroneamente inquadrato la fattispecie prospettata nell'ambito di un procedimento di accesso agli atti, anziché nella richiesta di sostituzione delle foto già rilasciate e non perfettamente intelligibili, a causa della loro infelice riproduzione fotostatica.

## **APPENDICE**

### **Elenco dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome**

#### **Difensore civico Provincia Autonoma di BOLZANO**

Dott.ssa Burgi VOLGGER  
Via Portici, n. 22  
39100 BOLZANO  
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**

Avv. Raffaello SAMPAOLESI  
Galleria Garbari, n. 9  
38100 TRENTO  
Tel. 0461.213201 - 213165 - Fax 0461.213206  
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. Giuliano GROSSI  
Via Iacobucci, n. 4 - 67100 L'AQUILA  
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

Via Vincenzo Verrastro n. 6 (Palazzo Consiglio Regionale)

85100 POTENZA

Tel. 0971.274564 - Fax 0971.469320

[difensorecivico@regione.basilicata.it](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)

[www.consiglio.basilicata.it/difensore\\_civico/dc.asp](http://www.consiglio.basilicata.it/difensore_civico/dc.asp)

**Difensore civico Regione CAMPANIA**

Dott. Vincenzo LUCARIELLO

Centro Direzionale Isola F/8

80143 NAPOLI

Tel. 081.7783111 - Fax 081.7783837

[lucariello@consiglio.regione.campania.it](mailto:lucariello@consiglio.regione.campania.it)

**Difensore civico Regione CALABRIA**

Mai nominato

**Difensore civico Regione EMILIA-ROMAGNA**

Dott. Daniele LUGLI

Viale Aldo Moro, n. 44

40127 BOLOGNA

Tel. 051.5276382 - Fax 051.5276383

N. verde 800 515505

[DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it)

**Difensore civico Regione LAZIO**

Dott. Felice Maria FILOCAMO

Via del Giorgione, n. 18

00147 ROMA

Tel. 06.65932014 - Fax 06.65932015

N. verde 800866155

[difensore.civico@regione.lazio.it](mailto:difensore.civico@regione.lazio.it)

[www.consiglio.regione.lazio.it](http://www.consiglio.regione.lazio.it)

**Difensore civico Regione LIGURIA**

Dr.ssa Annamaria FAGANELLI

Viale Brigate Partigiane, n. 2

16121 GENOVA

Tel. 010.565384 - Fax 010.540877

N. verde 800807067

[difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)

[www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)

**Difensore civico Regione LOMBARDIA**

Dott. Donato GIORDANO

Via Giuseppina Lazzaroni n. 3

20124 MILANO

Tel. 02.67482465/67 - Fax 02.67482487

[info@difensorecivico.lombardia.it](mailto:info@difensorecivico.lombardia.it)

[www.difensorecivico.lombardia.it](http://www.difensorecivico.lombardia.it)

**Difensore civico Regione MARCHE**

Prof. Italo TANONI

Via Oberdan s.n.

60122 ANCONA

Tel. 071.2298483 - Fax 071.2298264

ombudsman@assemblea.march.it

ww.ombudsman.marche.it

**Difensore civico Regione MOLISE**

Prof. Pietro De Angelis

Via Monte Grappa n. 50

86100 CAMPOBASSO

Tel. 0874.604670 – Fax 0874.604681

difensore [civico@consiglio.regione.molise.it](mailto:civico@consiglio.regione.molise.it)

www.regione.molise.it

**Difensore civico Regione PIEMONTE**

Avv. Antonio CAPUTO

Via Francesco Dellala n. 8

c/o Consiglio Regionale Piemonte

10121 TORINO

Tel. 011.5757387 - Fax 011.5757386

[difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it)

[www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)

**Difensore civico Regione PUGLIA**

Mai nominato

**Difensore civico Regione SARDEGNA**

Vacante

**Difensore civico Regione SICILIA**

Manca legge istitutiva

**Difensore civico Regione TOSCANA**

Dr.ssa Lucia FRANCHINI

Via De' Pucci, n. 4

50122 FIRENZE

Tel. 055.2387800 - Fax 055.210230

N. Verde 800018488

[difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@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

Tel. 0165.238868 - Fax 0165.32690

[difensore.civico@consiglio.regione.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.vda.it)

[www.consiglio.regione.vda.it](http://www.consiglio.regione.vda.it)

**Difensore civico Regione VENETO**

Dr. Roberto PELLEGRINI

Via Brenta Vecchia, n. 8

30171 MESTRE

Tel. 041.23834 - 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. Tecla Di Giovanni

Via R. D'Ortenzio, n. 4 – 65012 CEPAGATTI (PE)

Tel. 085/97401 – fax 085/974100

### **Comune di L'AQUILA**

Avv. Vincenzo Calderoni

Presso Municipio

67100 L'AQUILA

### **Comune di ORTONA (CH)**

Dr. Tommaso Giangrande

Via Cavour n. 34 – 66026 ORTONA (CH)

Tel. 085/90571 – fax 085/9366037

### **Comune di PESCARA**

Avv. Giovanni Stramenga

Piazza Italia, n. 1 – 65100 PESCARA

Tel. 085/4283425 – fax 085/4283315

### **Comune di VITTORITO (AQ)**

Vacante

Via Roma, n. 4 – 67030 VITTORITO (AQ)

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