

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 3/2

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE

(ANNO 1999)

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

Presentata dal difensore civico della regione Piemonte

Trasmessa alla Presidenza il 23 marzo 2000

PAGINA BIANCA

1. Come si è rilevato nella precedente relazione, l'istituto risulta noto ai cittadini, i quali sono vieppiù convinti di ricevere dal difensore civico un'adeguata risposta ai problemi insorti nei confronti dell'amministrazione pubblica e di potere accedere concretamente alla problematica che li concerne, pur non avendo "santi in paradiso".

Peraltro, la necessità di avvicinare maggiormente i cittadini all'istituto, è stata riconosciuta dal Consiglio regionale nell'ordine del giorno 1070 del 28.9.1999 in cui è stata prevista l'istituzione del c. detto "difensore civico itinerante", che si trasferirà periodicamente nei capoluoghi di provincia. *

Un'adeguata informazione è stata ottenuta attraverso la distribuzione dell'opuscolo "Il Difensore Civico", edito dal Consiglio Regionale.

L'elevato numero dei ricorsi presentati anche su materie non rientranti nella competenza del difensore civico costituisce poi una riprova tanto della conoscenza dell'istituzione, che della convinzione di ottenere adeguate risposte a problemi insorti nei confronti delle pubbliche strutture.

* la relativa normativa è ora contenuta nella L.r. 6/3/2000 n. 17.

Fra l'altro, sempre più frequentemente si è fatto ricorso al difensore civico in ordine a problematiche non di competenza sorte coi comuni, situazione che costituisce, in definitiva, una valida ragione giustificante la necessaria istituzione del difensore civico comunale.

Talvolta il difensore civico è intervenuto "ex officio"; peraltro, la maggior parte degli interventi è stata richiesta da persone fisiche, associazioni, enti.

Gli interventi sono stati svolti, nella maggioranza dei casi, attraverso contatti coi funzionari, da parte dei quali è stata, di regola, prestata collaborazione.

Anche nel 1999 talune difficoltà sono state rimosse attraverso la sola illustrazione delle competenze attribuite al difensore civico dalla normativa regionale e statale.

I rapporti con le amministrazioni pubbliche, come nel passato, sono stati corretti.

Nella maggioranza dei casi, il cittadino ha potuto ottenere ciò che gli spettava di diritto.

Spesso è stato sufficiente un semplice contatto con i funzionari per rimuovere difficoltà e ostacoli.

Nell'ambito organizzativo, l'organico del personale dell'ufficio, composto da quattro unità di categoria D e da una di categoria B, risulta tuttora inadeguato.

Infatti, come si è sottolineato nella pregressa relazione, l'attribuzione operata dalla legge 127/97 di parte dei compiti svolti in precedenza da un organo

collegiale (il CO.RE.CO.), ad un organo monocratico (il difensore civico) non è stata seguita da un adeguato aumento dell'organico: particolarmente significativo risulta a tal fine il raffronto con l'organico dell'ufficio del difensore civico della Regione Lombardia, (19 unità).

A tal fine, lo stesso Consiglio regionale, nel sovra-
menzionato ordine del giorno, ha riconosciuto la
necessità di un incremento dell'organico, che risulta in
corso di attuazione.

Nelle precedenti relazioni è già stata illustrata la
normativa che regola l'attività del difensore civico
nell'ambito regionale.

In breve, secondo l'art. 4 della L.r. 9.12.1981 n. 50, la
richiesta d'iniziativa da parte del cittadino è preceduta
dalla valutazione ad opera del difensore civico
dell'esperimento delle "ordinarie vie di rapporto con
l'amministrazione" e, quindi, della fondatezza del
reclamo; nel concorso di entrambe queste condizioni,
il difensore civico apre la procedura rivolta ad
accertare la situazione cui la richiesta si riferisce, la
quale forma quindi oggetto di esame congiunto da
parte dello stesso difensore civico e del funzionario
incaricato del servizio.

In tal guisa, come taluno ha argutamente osservato, il
cittadino solo e indifeso, viene accompagnato nella
buia foresta dell'area pubblica.

Però, secondo il sovramentionato art. 4, al difensore civico non competono poteri di sorta per la definizione della pratica; tenuto conto delle esigenze dell'ufficio, egli, infatti, comunica le proprie motivate conclusioni al reclamante, al funzionario, al Presidente della Giunta, e al Presidente del Consiglio Regionale, fissando un termine per definire la pratica. La definizione del caso sollevato col reclamo non compete perciò al difensore civico, ma all'amministrazione, la quale, peraltro, è tenuta necessariamente a provvedere sulle conclusioni e sui rilievi del difensore civico, dopo l'esame congiunto della pratica.

Sarebbe quindi auspicabile riconoscere al difensore civico la competenza a pronunciare, in via cautelare, provvedimenti provvisori, sostitutivi o modificativi dell'atto impugnato fino al momento della definizione della pratica.

A tale carenza legislativa si accompagnava nell'ambito della Lr. n. 50/81 l'assenza di una normativa concernente la legittimazione processuale del difensore civico, che, giova rilevarlo, non è organo della regione, ma costituisce una particolare struttura, cui la legge 127/97 ha demandato le stesse funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione, di informazione, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato che i rispettivi ordinamenti attribuiscono nei confronti delle strutture regionali.

Al tempo stesso, nell'ipotesi di impugnativa dei provvedimenti assunti, deve essere assicurata la difesa da parte dell'avvocatura regionale.

Anche di tale problematica ha preso atto il Consiglio regionale nell'ordine del giorno del 28 settembre u.s. e la relativa normativa risulta ora contenuta nella Lr. 6.3.2000 n. 17.

Anche la regolamentazione dell'attività dell'ufficio, nell'ipotesi d'impedimento del difensore civico, attraverso la previsione del compimento, in ogni caso, di attività di carattere urgente, risulta ora disciplinata dalla sovramenzionata Lr. 17/2000

I principi dell'indipendenza, dell'accessibilità all'ufficio, della flessibilità e della credibilità hanno costantemente governato l'attività di questo difensore civico, che frequentemente ha svolto un'attività rivolta alla chiarificazione, alla spiegazione e, ancora, alla sdrammatizzazione di certi problemi.

Nelle precedenti relazioni è stato, fra l'altro, affrontato il problema relativo ai contributi economici richiesti ai parenti degli assistiti da parte di strutture socio-sanitarie assistenziali, attraverso il richiamo all'obbligo alimentare.

A tal fine è stato rilevato che l'obbligo patrimoniale può essere imposto solo dalla legge (art. 23 Costituzione), che la normativa vigente non prevede rivalse di sorta nei confronti dei parenti da parte dell'ente che ha erogato l'assistenza e che la prassi,

talvolta seguita, del ricorso da parte dei comuni alla normativa concernente l'obbligo alimentare non può essere condivisa, in quanto i soggetti di tale obbligazione sono, da un lato, l'avente diritto (che non può certo identificarsi con l'ente pubblico) e, dall'altro, l'obbligato, per cui la relativa azione è proponibile solo nell'ambito di questi soggetti.

È stato altresì osservato che non è proponibile da parte dell'ente pubblico l'azione di regresso nei confronti dei coobbligati agli alimenti: prestazioni assistenziali ed obblighi alimentari, infatti, rispondono a presupposti diversi, non sussidiari gli uni rispetto agli altri, costituiti, da un lato, dall'obbligo preminente per lo Stato di garantire l'assistenza e, quindi, la salute e, dall'altro, dall'esigenza, circoscritta all'ambito familiare, di provvedere l'avente diritto dei mezzi di sussistenza, ove il soggetto non sia in grado di procurarseli con il proprio lavoro.

Sono state poi escluse l'ipotesi di un ingiustificato arricchimento per il parente tenuto alla corresponsione degli alimenti, finché questi non vengano richiesti dall'avente diritto e sia conseguentemente sorto l'obbligo del pagamento ed anche la proponibilità dell'azione surrogatoria, per la considerazione che tale mezzo processuale, sussidiario, ha come presupposto il mancato esercizio di azioni di cui il debitore trascuri la proposizione, salva sempre l'ipotesi di accordi convenzionali fra le parti interessate.

L'entrata in vigore il 27.7.1999 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, concernente il regolamento delle modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate, non viene minimamente a inficiare le osservazioni precedenti.

La disciplina concernente i criteri unificati di valutazione delle condizioni economiche di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate, non interferisce, infatti, con la normativa in materia alimentare, in quanto nel decreto sovramenzionato il nucleo familiare del richiedente viene preso esclusivamente in considerazione per il calcolo dell'I.S.E.E. e non ad altri fini, vale a dire solo per valutare in concreto le condizioni economiche di chi va ammesso al godimento di prestazioni sociali agevolate.

I piani concernenti gli obbligati agli alimenti - disciplinati dalla legge - e i soggetti presi in considerazione dal regolamento ai fini e per gli effetti dell'I.S.E.E. (la famiglia anagrafica) non coincidono; tanto meno la normativa regolamentare in questione prevede che l'obbligazione alimentare possa essere richiesta dalla pubblica amministrazione, la quale, perciò, non risulta titolare di alcuna azione alimentare.

D'altro canto, nei confronti della pubblica amministrazione non viene ad operare alcuna limitazione dei livelli generali di assistenza.

Nell'ambito delle molteplici situazioni su cui è intervenuto questo difensore civico, particolare rilievo va infine dato alle disfunzioni riscontrate in certe strutture sanitarie; ancora l'intervento in questione è stato chiesto nell'ambito di taluni concorsi specie in ordine all'attività delle commissioni esaminatrici.

Frequentemente poi è stato richiesto anche l'intervento su problemi urbanistici, limitatamente alle funzioni regionali delegate ai comuni.

1. Si è rilevato nelle precedenti relazioni che l'applicazione della normativa di cui agli artt. 16 (1° e 2° comma) e 17 (45° comma) della legge 127/97, come modificata dalla L. 16.6.1998 n. 191, ha dato luogo a problemi di carattere interpretativo.

a) Secondo l'art. 16 sovramenzionato, il difensore civico può svolgere su istanza di cittadini singoli o associati nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (eccezione fatta per le materie relative alla difesa, alla sicurezza pubblica, alla giustizia), le stesse funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione che l'ordinamento regionale gli riconosce, seguendo ovviamente, il "modus procedendi" stabilito dalla normativa regionale, situazione che impone, indubbiamente, la necessità di un coordinamento delle diverse normative regionali concernenti le modalità di tali interventi.

Fra gli altri, gli interventi di questo ufficio hanno interessato:

- a) l'A.N.A.S.
- b) l'I.N.P.S.
- c) l'I.N.P.D.A.P.
- d) il Provveditorato agli studi, specie in materia pensionistica
- e) la Direzione provinciale del tesoro
- f) la Prefettura, con particolare riferimento alla corrispondenza delle indennità spettanti agli invalidi civili.

È stato, fra l'altro, sempre più frequentemente richiesto l'intervento dell'ufficio su problemi di accesso a pubblici documenti; in tali casi, essendo l'impugnativa del provvedimento di diniego di competenza del T.A.R., l'ufficio si è limitato ad illustrare ai ricorrenti e all'ente pubblico la normativa applicabile.

Numerosi interventi hanno, infine, avuto per oggetto problemi di trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa, di inquinamento e, ancora, di indebita percezione dei tributi e di tardiva restituzione dei tributi stessi.

A tutt'oggi l'attività dell'ufficio è stata esercitata nell'ambito dell'informazione e della sollecitazione.

- b) L'art. 17, comma 45, della legge 127/97 stabilisce che, qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, il difensore civico regionale, ove costituito, nomina un commissario ad acta, che

provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

L'applicazione di tale normativa ha sollevato anche in precedenza numerosi problemi.

È stato a suo tempo osservato che questa particolare competenza del difensore civico regionale, attraverso la nomina all'ente di un sostituto, che agisce in nome proprio, va ricondotta all'esercizio di poteri di supremazia, che si estrinsecano, in via generale, nella vigilanza sull'operato degli enti minori.

Lungi dallo svolgere un'attività di carattere mediatore, lo Stato, incide così, in modo immediato e diretto, sulla vita amministrativa dell'ente locale (comune, provincia).

Poiché la Costituzione (artt. 115, 128) garantisce l'autonomia degli enti locali, lo scrivente si è già posto il problema concernente la legittimità costituzionale della norma in esame, rilevando che l'autonomia degli enti territoriali, riconosciuta dalla Costituzione, va pur sempre circoscritta nell'ambito determinato dall'ordinamento generale, il quale, riserva proprio allo Stato (art. 115 della Costituzione) la formulazione dei principi generali che regolano l'autonomia regionale e ammette, fra l'altro, espressamente (art. 126 della Carta Costituzionale) anche lo scioglimento dell'organo deliberativo dell'Ente Regione e il funzionamento di una particolare struttura sostitutiva.

Alla luce di questa premessa e della considerazione che per i comuni e le province i principi regolatori della loro autonomia sono rimessi alla competenza del legislatore

ordinario, il tipo di sostituzione previsto dall'art. 17, comma 45, della legge 127/97, non sembra contrastare, come si è rilevato nella precedente relazione, con i principi generali enunciati dal legislatore costituzionale.

Il procedimento di cui all'art. 17, 45° comma, non sembra, d'altro canto, riconducibile ad un controllo in senso tecnico, nel quale, di regola, è esclusa ogni attività di carattere surrogatorio o modificatorio degli atti controllati, ma sembra derivare, invece, da una determinata posizione di supremazia e di vigilanza da parte dello Stato nei confronti degli enti minori.

Tali considerazioni inducono, quindi, a ritenere infondati i dubbi sollevati sulla legittimità della norma in esame.*

Sulla base di queste osservazioni e del fatto che il difensore civico non è un organo della regione, né esercita alcuna attività di controllo sugli atti regionali, è giocoforza ritenere che la norma in questione non ha attribuito al difensore civico alcun controllo immediato e diretto, in senso tecnico, degli atti ritardati o omessi da parte dei comuni e delle province.

Il difensore civico regionale sembra, in definitiva, operare, nel caso d'inattività o di ritardi da parte dell'ente pubblico, attraverso una verifica in via incidentale, della legittimità

*Il Consiglio regionale della Lombardia ha invece fatto propri i dubbi di legittimità della norma in questione sollevati dal difensore civico regionale (v. relazione per l'anno 1998 pag. 211).

dell'atto, sostituendosi all'organo istituzionalmente preposto alla sua formazione, nell'ambito di una particolare competenza straordinaria, di ordine funzionale, esercitabile, nel concorso di situazioni eccezionali (omissioni e ritardi).

La norma in questione, applicabile solo nel concorso di omissioni o ritardi, costituendo regola generale la tempestiva formazione degli atti amministrativi da parte dei comuni e delle province, non é perciò suscettibile d'interpretazione analogica e tale eccezionalità si atteggia anche nella brevità del termine entro il quale il commissario ad acta deve operare.

Mentre nessun problema sussiste sulla identificazione dell'atto omesso, giova rilevare che per l'atto "ritardato", vale a dire inefficace, interviene attraverso la sostituzione commissariale, una particolare "remissione in termini".

L'atto omesso o ritardato, secondo il sovramenzionato art. 17, comma 45, deve essere "obbligatorio per legge", di guisa che, se l'accertamento dell'obbligatorietà costituisce oggetto di cognizione da parte del giudice amministrativo, la sostituzione commissariale può avere luogo solo nel momento dell'accertamento giurisdizionale dell'obbligo.*

*Il problema concernente l'applicabilità della normativa anche agli atti delle comunità montane è stato risolto positivamente dallo scrivente sul riflesso che secondo l'art. 49 della legge 142/90 le norme sul controllo e la vigilanza dettate per i comuni e le province si applicano, fra l'altro, alle comunità montane.

Tale “obbligatorietà per legge” può, anzitutto, derivare da un’espressa disposizione di legge (si veda a questo proposito l’art. 17, commi 91 e 93, della legge 127/97, il quale sancisce espressamente l’obbligatorietà della formazione dei regolamenti comunali concernenti il diritto di accesso ai documenti, da adottarsi nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, decorso il quale, l’adozione avviene da parte del commissario ad acta, nominato dal CO.RE.CO).

Altrimenti, il requisito della “obbligatorietà” va desunto dall’ordinamento, attraverso l’individuazione degli effetti che l’atto è destinato a produrre.

Sotto un altro aspetto, la “obbligatorietà” dell’atto deve essere desunta dagli interessi garantiti dall’ordinamento nei confronti di determinati soggetti, che, altrimenti, non potrebbero conseguire quelle utilità che l’ordinamento riconosce loro e che non sono suscettibili di essere altrimenti conseguite.

In definitiva, come si è osservato nella precedente relazione, l’individuazione degli elementi costitutivi dell’atto deve avere luogo necessariamente secondo il paradigma previsto dalla legge, senza alcuna possibilità di considerare elementi o situazioni nuove; altrimenti, l’attività sostitutiva viene a risolversi nella formazione di un atto amministrativo diverso.

L’atto obbligatorio per legge, deve, cioè essere vincolato nell’an, nel quando e nel quomodo; siffatto quomodo non si atteggia certo in termini di obbligatorietà, se risulta

frutto di discrezionalità politica. Ammissibile appare, invece, l'attività sostitutiva nell'ambito di una discrezionalità meramente tecnica.

Affermato il carattere eccezionale della formazione dell'atto attraverso il commissario, si pone il problema del concorso di questa misura con rimedi alternativi specifici.

Sembra in questo caso necessario accertare se il rimedio alternativo specifico sia rivolto, in modo immediato e diretto, a fare venire meno l'inadempimento dell'ente locale ad un obbligo di legge; in questo caso ritengo che debba essere provveduto secondo il rimedio alternativo specifico e non in termini del controllo sostitutivo previsto dall'art. 17 comma 45 della legge 127/97.

Si deve perciò escludere il ricorso alla procedura concernente la sostituzione commissariale, ove è possibile ottenere altrimenti gli stessi effetti dell'atto omesso o ritardato. Pertanto, la condanna dell'ente pubblico al pagamento di una somma dovuta, nell'ipotesi di mancata soddisfazione del credito, dovrà avere luogo attraverso il ricorso alle relative azioni di cognizioni e di esecuzione.

Nell'ambito di questa problematica si è posto il problema della vigenza della normativa regionale precedente, concernente la nomina del commissario ad acta nel corso di particolari situazioni relative ad atti omessi o ritardati da parte delle province.

Questo difensore civico regionale, richiesto dalla Giunta regionale di assumere le determinazioni di competenza, consistenti nella nomina di un commissario ad acta, a

seguito del decorso del termine concesso alle amministrazioni provinciali di Torino e Novara, per la formazione dell'atto amministrativo obbligatorio di cui all'art. 6 n. 7 della L.r. 4/9/96 n.70, secondo cui le province sono tenute a recepire le osservazioni della Giunta regionale ai fini della formazione dei piani faunistico-venatori provinciali, ha ritenuto che la richiesta in questione veniva a collocarsi nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo di cui la Giunta risultava tuttora titolare ai sensi della citata legge regionale n. 70, nell'ambito, cioè, della competenza funzionale riconosciuta, (ribadita, in termini generali, dall'art. 14 della L.r. 19/19/98 n. 356). Pertanto, esclusa l'abrogazione della L.r. 70/96 e affermata la vigenza della normativa anteriore alla legge 127/97, sul presupposto che a norma dell'art. 118, comma 3°, della Costituzione, l'esercizio delle funzioni amministrative può avere luogo direttamente, ovvero a mezzo di strutture facenti parte dell'ente pubblico, nel caso concreto, attraverso l'avvalimento del difensore civico, (il quale viene così ad esercitare un'attività in nome e per conto dell'ente stesso, normativamente indicato quale titolare della funzione stessa, senza che ciò determini alcun spostamento di competenza), procedeva alla chiesta nomina del commissario, secondo la L.r. 4/9/96 n.70 sovramenzionata.

La nomina dei commissari ad acta è stata, inoltre, richiesta nel concorso di situazioni, concernenti fra l'altro, molteplici situazioni, generali:

- la ripetizione nei confronti di comuni di spese per la cremazione
- l'accesso a documenti e atti pubblici negato da un comune
- la mancata approvazione di conti consuntivi da parte di comuni
- la mancata notifica di atti richiesti dall'ufficio I.V.A. ai messi comunali
- la mancata approvazione di strumento urbanistico

-- -- -- --

Nella precedente relazione lo scrivente, nel concludere che occorre fornire al difensore civico strumenti e risorse adeguati, proponeva l'istituzione di un osservatorio per la tutela dei diritti dei cittadini al fine della creazione di un sistema informativo permanente, avente per oggetto non solo i confronti fra i difensori civici, ma anche i necessari contatti con il mondo della ricerca e con la collettività.

Anche tale richiesta è stata favorevolmente apprezzata dal Consiglio regionale nell'ordine del giorno del 28 settembre col proporre l'istituzione di una banca dati sulla difesa civica. Questa struttura risulta ora in stato di allestimento.

Torino, 16 marzo 2000

