

Gli esempi sono quotidiani, e parecchi vengono illustrati nella casistica della parte seconda. Per anticipare taluni accenni basti ricordare la sorpresa, anche un po' piccata, di un responsabile di un istituto scolastico di fronte ad una doglianza, trasmessagli da questo ufficio, perchè le iscrizioni ad un corso pubblico di lingua erano state chiuse prima dell'ora di apertura: la segreteria aveva infatti aperto l'ufficio prima dell'ora comunicata al pubblico, esaurendo immediatamente i posti disponibili dato il numero delle richieste, ma pareva che nulla potessero lamentare i cittadini presentatisi allo sportello all'ora stabilita solo per sentirsi dire che non vi era più posto. L'idea della trasparenza e del rispetto delle procedure non esisteva affatto. Vi sono poi uffici competenti per decidere i ricorsi gerarchici contro determinati atti amministrativi/sanzionatori, che respingono le doglianze sul presupposto che gli atti amministrativi sono sostenuti dalla presunzione di legittimità: non viene avvertito che la previsione normativa di un mezzo di gravame costituisce ipso facto il riconoscimento, da parte del legislatore, della possibilità che l'accertatore commetta degli errori. Si è dato anche il caso di lettere circolari indirizzate da una società fornitrice di servizi a numerosi

cittadini che semplicemente risultavano non abbonati alle sue prestazioni, con minaccia di sottoposizione ad accertamenti fiscali se essi non fossero risultati in regola, ed un invito a comunicare, ove del caso, di non usufruire del servizio: come se fosse un onere del cittadino il dimostrare che egli non ha concluso un contratto, e non viceversa.

Ma si danno anche altre disfunzioni: così il diritto di accesso ai documenti amministrativi viene eluso, in nome di un male inteso rispetto della privacy (e contro il tenore espresso della legge), riconoscendolo soltanto riguardo ai documenti....propri del richiedente (che non si vede perchè dovrebbe avanzare una richiesta limitata a ciò che già conosce); i termini stabiliti per la risposta sono spesso inosservati; la comprensione per le ragioni del cittadino, anche se legittime, risulta spesso assente e la pubblica amministrazione si limita a ribadire con freddezza argomentazioni aridamente burocratiche, redatte non di rado in maniera non comprensibile al cittadino privo di una formazione culturale specifica; la scelta fra soluzioni alternative ugualmente possibili è fatta non di rado a favore dell'interesse dell'amministrazione e non di quello del cittadino, visto (forse inconsapevolmente) ancora come un suddito; le attribuzioni di responsabilità operate nell'ambito degli uffici

dalle varie disposizioni normative sono sovente ignorate, ed il soggetto responsabile, ogni volta che debba affrontare un problema, si rifà all'opinione del superiore, già manifestata od invocata espressamente per il caso in esame, preferibilmente investendo della questione i livelli centrali dell'amministrazione, cioè le strutture ministeriali che dovrebbero ormai occuparsi soltanto di stabilire le linee generali dell'attività amministrativa senza curare i singoli casi specifici.

Si raggiungono livelli che definire sbalorditivi è dir poco. Tra tutti ricordo una multa salatissima (oltre un milione di lire) inflitta ad un cittadino che aveva sgomberato dai rifiuti una piccola area sottostante all'appartamento da lui abitato, di proprietà pubblica, per seminarvi delle piante ornamentali ed aveva apposto alcuni paletti a protezione delle piantine (cose tutte che il Comune, proprietario anche del suolo, non aveva mai fatto).

4) CONTINUAZIONE

La pubblica amministrazione non si comporta in maniera così insensibile in ogni caso; anzi, siccome il numero dei cittadini che si rivolgono alla difesa civica, pur rilevante, non è pari al numero immenso

di pratiche annualmente svolte dall'insieme dei pubblici uffici, è giusto ritenere che in un non irrilevante numero di casi le procedure si svolgono correttamente. Vi è però sicuramente anche un certo numero di episodi in cui il cittadino, pur insoddisfatto, rimane ancorato all'atavica abitudine di subire e tacere. Vi sono infine le volte in cui l'interessato, conoscendo la esistenza del difensore civico, viene a chiedere un intervento che sostenga le sue ragioni.

Non sempre, occorre ancora tenere presente, la richiesta è fondata, ma in un buon numero di casi (certamente la maggioranza) lo è; opera allora l'intervento dell'ufficio, che a sua volta non sempre riesce a conseguire il risultato desiderato, perchè talora si incontrano, da parte della pubblica amministrazione, resistenze insuperabili pur se ingiustificate. Un caso esemplare è quello della lunga vicenda riguardante l'asserito obbligo di visita medica degli inabili per sordità prelinguale da parte della apposita commissione, anche se l'invalidità già risulti accertata in maniera equipollente (di ciò si parla più diffusamente nella parte speciale).

Vi sono anche disfunzioni di ordine più generale, di cui analogamente si tratterà nella seconda parte: basti pensare, per un solo

caso, ai tempi assurdamente lunghi per la effettuazione degli accertamenti sanitari da parte delle strutture pubbliche. Qui non è più in gioco il malvolere o l'impreparazione del singolo ufficio amministrativo, ma ci si trova di fronte a problemi irrisolti di natura organizzativa e di gestione delle risorse, che dovrebbero finalmente essere affrontati in modo efficace, cioè con risultati non si dice ottimali, ma almeno migliorativi.

A conclusione di questa sommaria panoramica sui mali della pubblica amministrazione può dirsi che esiste tuttora, nell'anno 2000 in cui queste note vengono redatte, una inadeguatezza abbastanza diffusa degli uffici pubblici a soddisfare le richieste di buongoverno avanzate dai cittadini. Non è possibile determinare quantitativamente la percentuale di inefficienza, per la totale mancanza di termini di riferimento, ma il numero stesso delle richieste che pervengono a questo ufficio dimostra che non si tratta certamente di una percentuale irrisoria.

Ecco dimostrata la necessità di una difesa civica incisiva e diffusa a tutti i livelli: in altri termini, la necessità di completare la rete della difesa civica dal livello locale a quello regionale a quello nazionale e addirittura a quello supernazionale. In merito al quale ricordiamo che

esiste già in Europa un Ombudsman o Mediateur comunitario ³, che tuttavia non è abilitato ad intervenire nei confronti delle singole amministrazioni statali, ma può rivolgersi soltanto agli organismi comunitari, mentre sarebbe auspicabile un maggiore spazio di intervento, per completare quel sistema capillare che costituisce la massima garanzia possibile per i cittadini.

5) LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE A LIVELLO STATALE

Non vi sono state novità di rilievo per quanto riguarda la legislazione statale; in particolare il progetto di legge per l'istituzione del difensore civico nazionale (c.d. progetto **Cerulli Irelli** dal nome del primo presentatore) è rimasto fermo davanti alle Commissioni della Camera dei deputati, benchè l'introduzione dello strumento in questione, come accennato in precedenza, appaia necessario.

E' possibile che talune norme di dettaglio contenute nel progetto, le quali sembrano oltrepassare i limiti di salvaguardia dell'autonomia regionale, abbiano rallentato l'iter parlamentare. Se così fosse

³ incarico attualmente ricoperto, dopo la recente riconferma per un secondo mandato dal finlandese Soderman

occorrerebbe provvedere a snellire il testo, affinché esso possa riprendere un più sollecito cammino.

Durante la discussione della legge finanziaria per l'anno 2000 erano circolate indiscrezioni di buona fonte secondo cui in uno dei collegati sarebbe stata inserita una norma che prevedeva la possibilità di ricorso al difensore civico contro l'ingiustificato rifiuto del diritto di accesso: disposizione assai utile dal punto di vista pratico, perchè l'unico rimedio attualmente previsto è il ricorso al Tribunale amministrativo regionale, cosa che comporta oneri tutt'altro che indifferenti; d'altra parte già attualmente si è dato più volte il caso che cittadini insoddisfatti nelle loro richieste di accesso si rivolgessero al difensore civico (anche a chi scrive) ottenendo di fatto una tutela mediante il richiamo dell'amministrazione all'osservanza degli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Ciò non toglie tuttavia che la previsione di un ricorso specifico di tipo paracontenzioso al difensore civico riaprirebbe il grosso problema della convenienza di potenziare i poteri decisori di tale ufficio, già introdotti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 ma della cui opportunità molti dubitano.

La disposizione di cui si discute è stata poi inserita nel disegno di legge n. 4375 della Presidenza del consiglio dei ministri, presentata al Senato il 2 dicembre 1999 (si tratta della proposta di legge di semplificazione per l'anno 1999).

E' opportuno aggiungere che la norma testè esaminata, se verrà tradotta in legge, evidenzierà ancora di più la necessità di una legge quadro nazionale la quale introduca l'obbligo per tutte le regioni di darsi un difensore civico, al fine di evitare disparità di trattamento tra i cittadini delle regioni che dispongono di tale istituto, a cui quindi possono fare ricorso, e cittadini delle regioni prive di tale garanzia.

6) LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE A LIVELLO REGIONALE

Diverso discorso deve farsi a livello regionale, perchè nel corso del 1999 la Regione Liguria ha varato due importanti leggi che riguardano anche le competenze del difensore civico.⁴

⁴ Le leggi in questione, per la parte che riguarda la difesa civica, sono pubblicate in appendice alla presente relazione.

La prima di tali leggi, e cioè la l.r. 21 giugno 1999, n. 17, regola la materia del controllo sugli atti degli enti locali ⁵, cioè le competenze e le procedure del comitato regionale di controllo (CO.RE.CO.). L'art. 25, peraltro, prevede, in coerenza con il disposto dell'art. 17, comma 45 della legge n. 127/97, che i poteri sostitutivi sono esercitati (mediante la nomina di commissari ad acta) dal difensore civico, su comunicazione del CO.RE.CO. al quale spetta il compito di diffidare preventivamente l'ente che non abbia adempiuto spontaneamente a provvedere entro un termine che lo stesso CO.RE.CO. deve stabilire, nel caso di atti sottoposti al controllo. Viceversa per gli atti non sottoposti a controllo provvede direttamente, dall'inizio della procedura, il difensore civico.

L'art. 34 della stessa legge ribadisce la norma della legge statale n. 127/97, art. 17 commi 38 e 39, prevedendo peraltro la competenza del CO.RE.CO. fino a quando gli enti locali, "conformemente al proprio statuto" ⁶ non abbiano nominato un proprio difensore civico ovvero

⁵ Dell'argomento, in relazione ai rapporti fra difensore civico e CO.RE.CO., si era occupata la relazione dell'anno 1998 di questo ufficio alle pagg. 10 e segg.

⁶ Potrebbe quindi pensarsi che i convenzionamenti anteriori all'obbligo degli enti locali di dotarsi di una statuto (legge n. 142/1990) non siano produttivi di tale effetto; tale conclusione, peraltro, contrasta con il principio generale secondo cui tempus regit actum, cioè l'atto compiuto conformemente alla legge in vigore in quel momento è valido.

abbiano stipulato il convenzionamento per utilizzare l'opera del difensore civico regionale o di altri difensori civici locali.

Infine l'art. 39 della legge in esame ribadisce l'attribuzione al difensore regionale dei compiti di cui all'art. 16 della legge n. 127/97 (competenza riguardo alle amministrazioni statali periferiche) di cui è ripetuta la esatta dizione, e riconferma altresì la competenza in materia di commissario ad acta e di controlli, già contemplata dagli articoli precedenti.

L'inserimento nella legislazione regionale di disposizioni già contenute in leggi statali può apparire a prima vista una ripetizione superflua, ma essa non è tale perchè è destinata a risolvere definitivamente il problema della potestà o meno, per il legislatore nazionale, di attribuire compiti ad organismi regionali senza attentare all'autonomia di questi ultimi. Il problema andava, a giudizio di chi scrive (che ne aveva fatto cenno nella relazione del 1997, pagg. 8-10), risolto nel senso della legittimità dell'attribuzione, ma rimaneva una incertezza (derivante dalla pluralità di opinioni in argomento) che bene è stata definitivamente risolta dal legislatore regionale.

7) CONTINUAZIONE

La seconda legge è stata approvata dal Consiglio regionale il 30 dicembre 1999 e riapprovata il 22 febbraio 2000 con modificazioni dopo un rinvio da parte del commissario di governo.

Essa non è stata ancora pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione alla data in cui vengono scritte le presenti note, e pertanto non si conosce ancora il numero che la dovrà contraddistinguere. Essa opera una rielaborazione dei compiti e dei poteri del difensore civico regionale, ed a tale scopo innanzi tutto richiama sinteticamente le disposizioni già introdotte dalla legge regionale n. 17/1999 riproducenti le disposizioni dettate dalla legislazione nazionale, più organicamente introdotte adesso come modificazioni della legge -quadro n. 17/1986.

La legge amplia poi in maniera consistente la sfera di competenza del difensore civico regionale, in quanto gli attribuisce il potere di intervenire non soltanto sugli uffici dell'amministrazione regionale, ma anche sugli enti strumentali della regione, sulle aziende e società regionali e sugli altri enti nei quali la partecipazione regionale risulti prevalente, e addirittura sugli enti locali e quelli destinatari di deleghe da parte della regione, purchè, in quest'ultimo caso, gli enti interessati non

dispongano di un proprio difensore civico (art. 5 comma 7 sub. e) della l.r. n. 17/1986 modificata dall'art. 1 della legge regionale qui esaminata).

Particolare attenzione merita l'ultima disposizione sopra citata, la quale deve essere vista insieme a quanto stabilito dal comma immediatamente precedente, secondo il quale gli enti locali possono estendere l'attività del difensore civico regionale anche alle pratiche esistenti presso i propri uffici, mediante apposita deliberazione o convenzionamento: l'endiadi in realtà non è tale, in quanto anche il convenzionamento necessita di una deliberazione dell'ente locale; rimane il fatto che la convenzione non è più l'unico modo attraverso il quale si può estendere, su iniziativa dell'ente locale, la competenza del difensore regionale.

Inoltre, in aggiunta alla duplice possibilità così spettante a comuni, province e comunità montane, la norma viene ad estendere la possibilità di intervento del difensore civico nei confronti di tutte le amministrazioni locali prive di proprio difensore, senza bisogno di apposita deliberazione di queste ultime.

Non sembra possibile dare alle parole della legge una interpretazione diversa: la competenza del difensore regionale è ormai

estesa a tutti gli uffici degli enti locali, salvo soltanto il caso in cui questi ultimi si siano dotati, o decidano di dotarsi, di un difensore proprio, scelto da loro stessi.

Fa eccezione l'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 17 comma 38 della legge n. 127/1997, riservate da quest'ultima norma al difensore civico dell'ente, e quindi esercitabili dal difensore regionale soltanto se esista convenzione, come ribadisce (in coerenza con la norma statutale) l'art. 5 comma 4 modificato.

Tenuto conto del fatto che l'art. 16 della legge nazionale n. 127/1997 attribuisce in via transitoria (fino alla istituzione del difensore civico nazionale) ai difensori regionali la competenza sulle amministrazioni statali periferiche esistenti nell'ambito territoriale di pertinenza, si deve concludere nel senso che i cittadini della Liguria godono adesso, in tutti i casi, di una tutela civica molto estesa, da cui rimane esclusa soltanto l'amministrazione centrale dello stato.

Va ancora aggiunto che, mentre in caso di decisione degli enti locali di nomina di un proprio difensore civico ovvero di attribuzione della competenza al difensore regionale (con o senza convenzionamento) sarà sempre necessario il rispetto dell'art. 8 della

legge 8 giugno 1990, n. 142 (secondo cui la istituzione del difensore civico locale deve essere prevista da apposita norma statutaria), ciò non sarà viceversa necessario quando il difensore regionale intervenga sulle amministrazioni degli enti locali in forza della norma regionale sopra illustrata, che gli attribuisce direttamente tale potestà.

Rimangono fuori, invece, gli enti privati che, non esercitando deleghe regionali e non contando su una partecipazione prevalente della regione stessa, gestiscono tuttavia servizi di interesse pubblico. Il progetto **Cerulli Irelli** già ricordato, invece, ricomprenderebbe anche questi soggetti, e la cosa sarebbe opportuna per completare la rete di garanzia in favore dei cittadini.

Un'altra disposizione particolarmente importante dell'ultima legge regionale appare quella contenente l'espresso richiamo della perdurante validità della legge regionale 26 aprile 1985, n. 27 in materia riguardante la tutela degli utenti delle strutture sanitarie.

Infine l'art. 7 della legge regionale n. 17/1986, nella nuova formulazione, contiene una esplicita menzione dell'obbligo di denuncia per i reati di abuso di ufficio e di omissione o rifiuto di atti di ufficio: quest'ultima norma è particolarmente significativa con riferimento ai

problemi connessi al diritto di accesso, dove la minaccia di denuncia è già stata adoperata da chi scrive, alcune volte, con risultati positivi.

8) DIRITTO DI ACCESSO E RISERVATEZZA DEI DATI PERSONALI

E' necessario infine soffermare l'attenzione su alcuni problemi particolari derivanti dalle più recenti innovazioni legislative.

Fra le novità più significative, sconosciute al sistema normativo prima delle ultime riforme, si collocano il diritto del cittadino di accedere agli atti della pubblica amministrazione (legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 22 e seguenti) e la tutela della riservatezza dei dati personali (legge 31 dicembre 1996, n. 675). La prima disposizione consente all'interessato di prendere visione di tutto il contenuto del fascicolo conservato dalla pubblica amministrazione che cura la pratica, mentre la seconda impone la riservatezza dei dati personali. Era quindi naturale che sorgesse un problema di eventuale contrasto tra le due disposizioni, e questo ufficio è stato chiamato più volte ad affrontarlo.

La posizione di partenza, antecedente alla normativa specifica sulla c.d. privacy, si ritrova nell'art. 24, comma 2, della legge n. 241/90, secondo cui il diritto di accesso può essere escluso quando occorra garantire la riservatezza dei terzi, salvo che l'interessato non richieda la

visione completa degli atti “ la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i (suoi) interessi giuridici ”.

La successiva legge n. 675/96 ha modificato tale regime? Essa ha, in altre parole, abrogato la riserva di accesso finalizzata alla tutela degli interessi giuridici (cioè: giuridicamente rilevanti e, quindi, tutelabili) del richiedente? Molti uffici pubblici sono stati portati, direi istintivamente, a rispondere in senso affermativo a tale quesito, forse per la popolarità di cui ha subito goduto il principio della privacy, forse anche per il timore di incorrere in responsabilità nel caso di rivelazione indebita dei dati.

Al contrario la giurisprudenza amministrativa ha elaborato una serie di decisioni di contrario avviso, anche in materie di particolare delicatezza: ricordo la sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 4 febbraio 1997, *Cacaci c. Regione Marche*, la cui massima è particolarmente significativa, in quanto afferma che “ il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente ”. Si possono ricordare inoltre, a puro titolo di esempio, le sentenze TAR Abruzzo, sez. Pescara, 5 dicembre 1997, *S.I.A.C. c.*