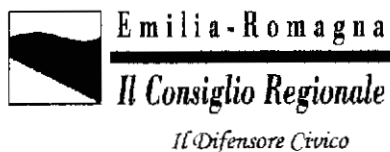


R E L A Z I O N E
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
(Anno 2000)



RELAZIONE
SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
NELL'ANNO 2000

(art.11 della L.R. 21 marzo 1995, n.15)

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali

Sottopongo all'attenzione delle SS. LL. questa Relazione, che invio come disposto dalla legge regionale n. 15 del 1995 quale momento di riflessione e confronto sull'opera svolta dal Difensore civico regionale nell'anno 2000.

Gli elementi conoscitivi riportati in questo documento, in forma necessariamente sintetica, hanno lo scopo di fornire un quadro dell'attività svolta nell'ambito del servizio di difesa civica offerta ai cittadini e agli altri soggetti privati, senza tacere nel contempo le difficoltà e i contrattempi che talvolta possono essersi verificati nel corso dello svolgimento di tale attività.

Completo questa mia Relazione con l'indicazione in dettaglio delle osservazioni, proposte e suggerimenti che provvedo a sintetizzare nell'apposito paragrafo, e che, del resto, accompagnano, volta per volta, l'esposizione dei singoli interventi.

1. Quadro normativo di riferimento

Come già ho sostenuto nelle precedenti Relazioni, sarebbe auspicabile che l'attività di difesa civica fosse istituzionalizzata a livello nazionale, in maniera da poter disporre di un solido quadro normativo generale, e così da estenderla anche là dove non vi hanno già provveduto i vari Enti territoriali.

Invece, nell'anno 2000 non si è realizzata l'attesa approvazione del testo unificato di varie proposte di legge, diretto ad istituire la figura del Difensore civico nazionale (Progetto di legge N. 619 Camera, avente ad oggetto "Norme in materia di difensore civico").

Tale proposta, approvata dalla Prima Commissione Affari costituzionali della Camera il 15/9/1998, non ha avuto seguito, né può oramai essere approvata nel corso della presente legislatura, giunta ormai al suo termine.

E' da rilevare al riguardo che, al di là delle divergenti opinioni circa l'opportunità della istituzione della figura del Difensore civico nazionale —figura che potrebbe confliggere con l'autonomia regionale e degli Enti locali— la proposta stessa ha il pregio di costituire un sistema organico di difesa civica ai vari livelli istituzionali e di dettare norme di principio valide per tutti gli enti, così da superare la frammentarietà e la disomogeneità delle attribuzioni dei diversi difensori civici.

Appunto per tali considerazioni l'auspicio mio e dei colleghi Difensori civici regionali, provinciali e comunali è che il nuovo Parlamento si faccia carico, alla ripresa dell'attività parlamentare, dell'esame di questo testo e, effettuate -se ritenute necessarie- le opportune modifiche ed integrazioni, giunga finalmente ad una sua sollecita approvazione.

Nel frattempo, il Parlamento invece ha completato l'iter normativo della proposta di legge n. 4375, contenente disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi.

Tale legge, la n. 340 del 24 novembre 2000, intitolata "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi", contiene, tra le altre, una norma che ha attribuito al Difensore civico una nuova competenza in materia di accesso alle documentazioni amministrative, con ciò modificando il 4° comma dell'art.25 della legge n. 241/1990.

Grazie alla nuova norma, il soggetto cui la pubblica amministrazione ha negato, esplicitamente o implicitamente, l'accesso ai documenti, può oggi rivolgersi al Difensore civico competente, in alternativa al ricorso al TAR.

In sintesi viene prevista questa procedura: di fronte ad una richiesta del privato di riesaminare il diniego disposto dall'amministrazione, il Difensore civico, qualora ritenga illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica all'Amministrazione che non ha provveduto o che ha negato

l'accesso. Se questa non emana nei trenta giorni successivi un provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito.

E' importante sottolineare che la richiesta di accesso presentata nei termini al Difensore civico interrompe il termine per presentare ricorso al TAR.

Se da un lato questa nuova attribuzione appare sintomatica di un interesse da parte del legislatore alla valorizzazione della figura del Difensore civico, per un altro verso è però da osservare che, nella sostanza, la procedura sopra sommariamente descritta appare troppo complessa e scarsamente incisiva: essa, infatti, non sembra idonea a fornire un significativo risultato nell'ipotesi in cui l'amministrazione si limiti a controbattere le motivazioni esposte nella comunicazione del Difensore civico, con ciò confermando la determinazione originaria.

Solamente nell'ipotesi che ciò non avvenga, o che il provvedimento confermativo non sia motivato, il procedimento porta ad un risultato, vale a dire al perfezionamento del meccanismo di silenzio assenso.

Anche in quest'ultima ipotesi, peraltro, qualora l'amministrazione persista nel proprio inadempimento, resta impregiudicato il problema, sostanziale, dei possibili rimedi offerti al soggetto per far valere in concreto il proprio diritto, senza doversi rivolgere al TAR.

Al riguardo può soccorrere, peraltro limitatamente agli Enti locali, il disposto dell'art.136 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali". La predetta norma, reiterando il contenuto dell'art.17, comma 45, della legge n. 127 del 1997, attribuisce al Difensore civico regionale il potere sostitutivo in caso di ritardo od omissione nel compimento di atti obbligatori per legge da parte degli Enti locali, da esercitare attraverso la nomina di un commissario ad acta.

E' anche da sottolineare che nella materia del diritto di accesso la Regione Emilia-Romagna —dimostrandosi anche in questo caso all'avanguardia— ha adottato da molti anni una propria normativa, la legge regionale n. 32 del 1993.

L'art.10 di questa legge prevede che la comunicazione di diniego o il differimento dell'accesso da parte del responsabile del procedimento equivalgano a rifiuto. Contro di essi l'interessato può, entro trenta giorni, ricorrere al Presidente della Giunta regionale il quale decide nei quindici giorni successivi ordinando, in caso di accoglimento, l'esibizione dei documenti richiesti.

E' appena il caso di sottolineare il diverso e ben più rilevante potere cogente del provvedimento del Presidente della Giunta, - il quale ordina ad un proprio collaboratore l'esibizione dei documenti richiesti - rispetto alla determinazione che promana dal Difensore civico.

Tutto ciò comporta, in concreto, che il soggetto al quale è stato negato l'accesso ad un atto della Regione Emilia-Romagna, qualora non intenda rivolgersi fin dall'inizio al TAR, opterà per la strada più efficace del ricorso al Presidente della Giunta, e non certo per quella della richiesta di riesame al Difensore civico.

Altra può essere la prospettiva per quanto concerne il diritto di accesso nei confronti di atti delle amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nel territorio regionale (pur con le dovute eccezioni), per le quali, in effetti, il rimedio offerto dalla legge regionale n. 32/1993 non è applicabile.

La normativa introdotta in tema di accesso è peraltro suscettibile di accrescere le sperequazioni esistenti nel settore della tutela dei cittadini, a fronte della quasi generalizzata assenza di Difensore civico negli enti ai vari livelli istituzionali.

Infatti, l'innovazione legislativa introdotta con l'art.15 della legge n. 340/200 è applicabile in concreto solamente nei confronti degli Enti che hanno provveduto all'istituzione o alla nomina del proprio Difensore civico.

Non è invece applicabile per tutti i procedimenti di accesso rivolti a pubbliche amministrazioni sprovviste di tale figura, introducendo con ciò un'ulteriore discriminazione quanto alla possibilità di avvalersi in concreto del nuovo strumento di tutela.

L'ampiezza dell'esclusione è notevole, poiché il Difensore civico è assente in un certo numero di Regioni (con conseguente mancanza di tutela anche nei confronti dei relativi enti sub-regionali e delle amministrazioni periferiche dello Stato), ma, soprattutto, nella stragrande maggioranza dei Comuni e delle Province.

La rilevata situazione di svantaggio a danno di una parte considerevole dei cittadini dello Stato, derivante dalla lacunosità della nuova normativa, è poi aggravata da due circostanze:

- In primo luogo, mentre la richiesta di riesame al Difensore civico è totalmente gratuita ed informale, l'eventuale ricorso al TAR (che, in mancanza del Difensore civico competente resta nella maggior parte dei casi l'unica soluzione praticabile) comporta le spese di bollo, nonché l'assoggettamento ad una procedura che — benché la legge consenta al ricorrente di stare in giudizio di persona — indurrà probabilmente molti soggetti, in particolare i più deboli ed impreparati, alla rinuncia o al ricorso al patrocinio di un legale, con conseguenti spese.
- In secondo luogo, come ho già sottolineato, nei casi di persistente inottemperanza da parte di amministrazioni comunali e provinciali è ipotizzabile l'intervento sostitutivo di un "commissario ad acta", a norma dell'art.136 del citato Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali.

Ma il presupposto per superare la situazione di inottemperanza attraverso lo strumento del commissario ad acta si può concretare solamente allorquando in quella pubblica amministrazione sia presente il proprio Difensore civico.

E', al contrario, improponibile di fatto nei confronti degli Enti che ne sono sprovvisti, in quanto non è possibile fare scattare il meccanismo del silenzio-assenso e richiedere successivamente l'intervento sostitutivo del Difensore civico regionale.

Ho ritenuto mio preciso dovere rappresentare queste stesse considerazioni al Ministro della Funzione Pubblica, al quale ho scritto nel dicembre scorso (senza peraltro ottenere riscontro)

auspicando l'adozione di una norma di chiusura, rivolta ad individuare un Difensore civico competente in materia di accesso nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche sprovviste di tale figura.

2. Ipotesi di disciplina regionale del diritto all'accesso

Parto dalla considerazione, innegabile, che l'istituto del Difensore civico trae la propria origine nel nostro paese dall'iniziativa delle Regioni le quali via via, a partire dagli anni '70, hanno dimostrato la propria sensibilità per la difesa civica, introducendo questo istituto innovativo nei rispettivi ordinamenti.

Anche la circostanza che la legge n. 142 del 1990 ha dato agli Enti locali la facoltà di istituire il proprio Difensore civico non muta la realtà di una figura che trae la propria esistenza e la propria connotazione dall'esplicazione di autonomia degli enti territoriali locali.

In questa prospettiva, mi parrebbe auspicabile l'adozione di un'apposita normativa da parte della Regione Emilia-Romagna che, quantomeno a livello regionale, giungesse ad unificare ad un livello superiore di tutela le posizioni soggettive dei singoli.

Si tratterebbe di disciplinare il potere di intervento, in via generale, del Difensore civico regionale nei confronti degli atti di tutti gli Enti locali ubicati nella regione, qualora sprovvisti di un proprio Difensore civico.

In tal modo verrebbe riconosciuto a tutti i soggetti il diritto di avvalersi della difesa civica per tutelare le proprie posizioni soggettive nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni presenti sul territorio regionale, consentendo, tra l'altro, agli stessi di esercitare il proprio diritto di accesso agli atti promananti dalle predette amministrazioni senza dover necessariamente ricorrere al TAR.

In questo senso ha legiferato, del resto, la Regione Liguria, con ciò dando una soluzione positiva all'assenza di un Difensore civico presso numerosi Comuni e Province di quel territorio: infatti, con legge regionale n. 14 del 14 marzo 2000, la stessa ha attribuito alla competenza del Difensore civico regionale "l'intervento sull'attività degli uffici...e degli enti locali e di quelli destinatari di deleghe da parte della Regione presso i quali non siano operanti difensori civici" (art.1, comma 7).

Un ulteriore problema connesso all'applicazione della normativa in materia di accesso agli atti sopra citata, che potrebbe (e dovrebbe) essere risolto a livello di normativa regionale, è collegato alla individuazione del "Difensore civico competente".

Si deve osservare, infatti, che l'individuazione del Difensore civico competente non è sempre agevole laddove l'atto o il provvedimento per i quali si chiede l'accesso sono riferibili ad una funzione amministrativa delegata dalla Regione agli enti locali.

In linea di principio, laddove la richiesta di accesso si riferisce ad un atto adottato da un Ente locale nell'esercizio delle funzioni amministrative a lui delegate dalla Regione, è da ritenere che la richiesta stessa debba essere presentata al Difensore civico regionale (e non al Difensore civico dell'Ente locale), cui la legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 1995 attribuisce uno specifico potere di intervento (cfr. art.2, 1° comma, lett. d)

Tale soluzione determina peraltro notevoli difficoltà nell'individuazione dell'organo di difesa civica competente ad intervenire, non essendo sempre facilmente distinguibili gli atti adottati dall'Ente locale a titolo di competenza propria da quelli adottati nelle materie delegate.

Essa inoltre mortifica la figura del Difensore civico comunale, al quale non verrebbe riconosciuto alcun potere di intervento in numerosi settori di attività dell'ente da cui promana.

La stessa soluzione, infine, appare suscettibile di creare difficoltà e disagi nei cittadini nell'individuazione del difensore civico competente, e questo tantopiù sembra negativo sol che si pensi che la richiesta di riesame deve essere rivolta al Difensore civico competente entro termini perentori, a pena di decadenza.

Può allora porsi in proposito il problema di una più precisa, ed equilibrata, distribuzione di compiti tra Regione ed autonomie locali.

Una soluzione — del resto coerente anche con il principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze tra le istituzioni pubbliche — potrebbe essere quello di modificare il disposto dell'art.2, comma 1°, lettera d), della legge regionale n. 15 del 1995, escludendo dalle attribuzioni di carattere generale del Difensore civico regionale gli interventi relativi alle funzioni amministrative delegate dalla Regione agli enti locali.

La Regione Toscana, appunto, sembra intenzionata ad adottare una soluzione analoga a quella sopra evidenziata, e allo scopo sta predisponendo una proposta di legge che, nel disciplinare l'applicazione delle disposizioni sull'accesso di cui all'art.15 della legge n. 340/2000, fa un'opportuna chiarezza nei rapporti reciproci dei vari Difensori civici.

La citata proposta, in particolare, da un lato muove nella direzione di limitare la competenza del Difensore civico regionale alle richieste di accesso che investano funzioni proprie della Regione, di Aziende o Enti regionali, nonché di uffici periferici di amministrazioni statali; dall'altro lato, amplia la competenza in materia di accesso oggi attribuita al Difensore civico regionale, riconoscendogli il potere di intervento anche nei confronti degli Enti locali sprovvisti di Difensore civico.

Infine, la suddetta proposta ribadisce la competenza del Difensore civico regionale a sanzionare l'omissione o il ritardo dell'amministrazione locale a norma dell'art.136 del D.Lgs. N.267/2000.

3. Ipotesi di modifica della norma dello Statuto regionale sul Difensore civico regionale

Il tema, pur non strettamente attinente alla presente Relazione, è emerso lo scorso anno in sede di Coordinamento dei Difensori civici regionali, nell'ambito delle riflessioni sulla configurazione del ruolo da attribuire alla difesa civica in fase di elaborazione dei nuovi Statuti regionali.

Il Coordinamento dei Difensori civici regionali ha infatti posto l'accento sull'esigenza di offrire il proprio specifico contributo nella predisposizione delle disposizioni statutarie che regolano l'istituto del Difensore civico, ed in tal senso ho manifestato a suo tempo la mia più ampia disponibilità.

L'esperienza maturata in questi anni ha infatti evidenziato la sempre più avvertita necessità di superare una disposizione statutaria che si limiti a prevedere questa figura, per pervenire ad una statuizione che tenga conto dell'evoluzione dell'istituto e delle potenzialità che lo stesso possiede nel senso di contribuire a restituire centralità sostanziale alla persona e al cittadino come interlocutori del sistema istituzionale.

Di qui l'esigenza di una collocazione delle disposizioni in materia di Difensore civico nella prima parte del nuovo Statuto regionale, laddove sono contenute norme in materia di tutela dei diritti e di cittadinanza, piuttosto che nel Titolo che disciplina l'amministrazione regionale.

Occorre inoltre che le disposizioni statutarie sul Difensore civico riconoscano la difesa civica regionale come funzione necessaria, e perciò l'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico, ed anche l'autonomia organizzativa e funzionale dell'istituto stesso.

4. Dati statistici

L'anno 2000 può essere considerato un periodo di consolidamento dei risultati eccezionali conseguiti nel 1999.

- A riprova di ciò, evidenzio l'incremento degli interventi svolti nel corso degli ultimi quattro anni:

1997	N. 738
1998	N. 776
1999	N. 1218
2000	N. 1243

Ciò significa che è indispensabile proseguire nell'attività di informazione e sensibilizzazione della popolazione circa gli strumenti di tutela offerti dalla difesa civica, con tutti i mezzi che si rendano disponibili.

Si tratta di iniziative che devono rinnovarsi periodicamente, al fine di non vanificare i risultati di visibilità ottenuti.

- Nel periodo considerato si sono presentati di persona al mio ufficio per chiedere il mio intervento o suggerimenti e valutazioni **670** soggetti, molti dei quali come esponenti di associazioni o comitati.
- Le istanze pervenute per posta sono ammontate a **350**, per fax a **48** e **27** via e - mail.
- Inoltre, le richieste telefoniche formalizzate sono state **97**, oltre a **40** attraverso la linea telefonica verde. Ad esse devono essere aggiunte le richieste telefoniche più semplici, che si sono concretate in un colloquio telefonico conclusosi con un'informazione, non determinabili con esattezza come numero, e che possono essere quantificate, in via indicativa, almeno in una decina ogni giorno.
- Infine, gli interventi posti in essere d'ufficio sono stati **11**.
- In relazione agli enti destinatari, le richieste di intervento possono essere così suddivise:

Regione / Enti regionali / A.USL.	N. 262
Comuni convenzionati	N. 344
Amministrazioni periferiche dello Stato / Aziende Erogatrici di servizi pubblici	N. 342
Comuni non convenzionati	N. 171

- Inoltre sono stati trasmessi per competenza ad altro Difensore civico o ad altre autorità **n. 26** reclami.
- Infine, sono stati archiviati, perché inammissibili, **n. 90** reclami che si riferivano a problematiche di diritto privato, non senza aver fornito agli interessati ogni utile suggerimento ed informazione.

Nell'anno 2000 non è pervenuta alcuna richiesta di controllo eventuale ai sensi del combinato disposto dell'art.127 del D.Lgs. N. 267 del 2000 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, e dell'art.33 della legge regionale n. 7 del 1992, come sostituito dall'art.36, comma 10, della legge regionale n. 3 del 1999.

- Sono infine pervenute **n. 8** richieste di nomina di "commissario ad acta", ai sensi del combinato disposto dell'art.136 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali e dell'art.32 della legge regionale n. 7 del 1992, come sostituito dall'art.36, comma 9, della legge regionale n. 3 del 1999.

Di queste, 5 richieste provenivano dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali – Sezione regionale dell'Emilia-Romagna, ed erano rivolte nei confronti di altrettante amministrazioni comunali che non avevano provveduto, nei termini di legge, alla copertura della propria Segreteria con un funzionario titolare.

In questi casi la mia attività, dopo la diffida adottata dal Comitato Regionale di Controllo, è stata rivolta preliminarmente a cercare di rimuovere la causa effettiva di tale ritardo: si trattava infatti di amministrazioni comunali di ridotte dimensioni territoriali, non in grado di sopportare il sensibile costo derivante dalla presenza di un Segretario comunale.

Ho pertanto valutato le motivazioni che mi venivano esposte concedendo, benché non espressamente previsto dalla legge, uno o più termini fino a quando le amministrazioni stesse sono state in grado di perfezionare apposite convenzioni con i Comuni limitrofi per l'esercizio del servizio in forma associata.

Una richiesta di analogo tenore è anche pervenuta dall'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali di Roma. Si trattava, peraltro, di una fattispecie nella quale non era inequivocabilmente chiara la sussistenza del presupposto che legittimava la nomina di commissario ad acta, vale a dire la mancata attivazione, da parte del Sindaco, del provvedimento di sua competenza per pervenire alla nomina del Segretario titolare.

Stante la contemporanea proposizione di numerosi ricorsi avanti a diversi giudici, del lavoro e amministrativi, relativi a taluni aspetti della vicenda, ho ritenuto indispensabile sospendere ogni determinazione ed attendere la definizione del contenzioso.

E' inoltre pervenuta una richiesta di nomina di un commissario ad acta perché provvedesse, in via sostitutiva dell'Ente locale interessato, a dare esecuzione all'ordinanza n. 249/99 del Tribunale Amministrativo per l'Emilia-Romagna - Sezione di Parma.

La richiesta non è stata accolta poiché, nel caso di specie, la nomina di un commissario ad acta si sarebbe sostanziata in un'illegittima ingerenza del Difensore civico nell'ambito delle

competenze che l'ordinamento giuridico ha riservato al giudice amministrativo. Difatti, pur in assenza di una specifica previsione normativa, da tempo il Consiglio di Stato, affrontando il problema relativo alla mancata esecuzione dei provvedimenti cautelari da parte dell'amministrazione convenuta, aveva riconosciuto la possibilità per il ricorrente di rivolgersi nuovamente al Tribunale amministrativo competente, chiedendo che questo disponesse tutti i provvedimenti idonei ad assicurare gli effetti del provvedimento cautelare emanato.

Oggi tale previsione è stata formalizzata dal legislatore con l'art.3 della legge 21 luglio 2000, n. 265, che ha introdotto i commi da 8 a 15 nell'art.21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

In un ultimo caso si trattava di una richiesta chiaramente inammissibile perché esorbitante le mie competenze: infatti, del caso di specie un cittadino chiedeva la nomina del commissario ad acta nei confronti di un'amministrazione comunale al fine di adottare provvedimenti sostitutivi quali il risarcimento per asseriti danni subiti, l'annullamento di assunzioni di precari ritenute illegittime, e la modifica nell'intestazione di beni immobili.

Proseguendo nell'esame statistico dell'attività svolta, evidenzio che i procedimenti posti in essere nei confronti dell'Amministrazione regionale, di Enti o Istituti, consorzi ed Aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o controllo, possono essere suddivisi per materia come segue:

AMBIENTE/difesa/tutela	23
DIRITTO ALLO STUDIO	9
AUTOCERTIFICAZIONE	1
SANITA'	96
COMMERCIO	3
CONCORSI	6
CONSORSI BONIFICA	12
DIRITTO ACCESSO ATTI	23
EDILIZIA RESIDENZIALE	34
INQUINAMENTO	11
FORMAZIONE - SCUOLA	11
PATRIMONIO REGIONALE	1
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	4
RESPONSABILITA' DELLA P.A.	3
SERVIZI SOCIALI	9
URBANISTICA	2
ALTRE MATERIE	14

Allo stesso modo, i procedimenti posti in essere nei confronti di Enti e Amministrazioni periferiche dello Stato nonché nei confronti di Aziende erogatrici di servizi pubblici, possono essere così suddivisi per materia:

ANAS	4
AZIENDE EROGATRICI SERVIZI PUBBLICI	30
COMMISSIONI TRIBUTARIE	19
DEMANIO	5
ESPROPRIO PUBBLICA UTILITA'	2
IMMIGRAZIONE	4
LAVORO	25
MINISTERO BENI CULTURALI	1
MINISTERO DELLE FINANZE	12
MINISTERO DEI TRASPORTI	1
MINISTERO DELL'INDUSTRIA	1
MINISTERO DELLA DIFESA	1
POLIZIA STATALE	11
PREFETTURA	3
PREVIDENZA	61
PROVINCIA	19
PUBBLICA ISTRUZIONE	17
QUESTIONI MILITARI	4
QUESTIONI TRIBUTARIE	63
QUESTURA	19
SANZIONI AMMINISTRATIVE	19
ALTRE	21