

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII

n. 4/2

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE (ANNO 2000)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Piemonte

Trasmessa alla Presidenza il 19 marzo 2001

INDICE

1) NORMATIVA DI RIFERIMENTO	Pag.	5
Costituzione della Repubblica Italiana (art. 97)	»	5
Statuto della Regione Piemonte (art. 71)	»	5
Legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50 - Istituzione dell'Ufficio del Difensore Civico (modificata dalla legge regionale 6 marzo 2000, n. 17)	»	5
Legge regionale 24 aprile 1985, n. 47 - Norme relative all'estensione delle competenze del Difensore Civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle U.S.L. operanti nel territorio regionale	»	11
Legge 5 febbraio 1992, n. 104 - Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (art. 36)	»	12
Legge 15 maggio 1997, n. 127 - Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (art. 16)	»	12
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (art. 136)	»	13
Legge 24 novembre 2000 n. 340 - Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999 (art. 15)	»	13
2) INTERVENTI ESPLETATI - RISULTATI - PROPOSTE .	»	14

1) NORMATIVA DI RIFERIMENTO

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Art. 97

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

STATUTO DELLA REGIONE PIEMONTE

Art. 71

Con legge regionale è istituito l'Ufficio del Difensore Civico. La legge regola le modalità della nomina del Difensore Civico, i suoi compiti nonché i modi di esercizio degli stessi.

ISTITUZIONE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

*Legge regionale 9.12.81, n. 50, pubblicata sul B.U.R. Piemonte n. 50 del 16.12.81
(modificata da L.r. 6.3.00, n. 17, B.U. n. 10 dell'8.3.00)*

Art. 1

(Istituzione dell'Ufficio del Difensore Civico)

Presso il Consiglio Regionale è istituito l'Ufficio del Difensore Civico. Il Difensore Civico non è sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale ed esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Le modalità di nomina e revoca del titolare dell'ufficio di Difensore Civico, i poteri relativi e le modalità del loro esercizio sono disciplinati esclusivamente dalla presente legge.

Art. 2

(Compiti del Difensore Civico)

Il Difensore Civico ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione regionale quanto gli spetta di diritto.

Il Difensore Civico può intervenire nei confronti degli uffici dell'Amministrazione regionale, degli Enti pubblici regionali e di tutte le Amministrazioni pubbliche che esercitino deleghe regionali, limitatamente al contenuto di tali deleghe.

Il Difensore Civico, limitatamente ai casi in cui la Regione si avvalga degli uffici di Enti locali per l'attuazione di leggi regionali, ai sensi dell'art. 68 dello Statuto può intervenire nei confronti degli uffici interessati degli Enti locali. Nello svolgimento di questa azione il Difensore Civico rileva le eventuali irregolarità, negligenze o ritardi, valutando anche legittimità e merito degli atti amministrativi inerenti ai problemi a lui sottoposti e suggerendo mezzi e rimedi per la loro eliminazione.

Il Difensore Civico non può interferire direttamente nell'espletamento dei compiti amministrativi, partecipando all'elaborazione di atti e provvedimenti.

Art. 3
(Diritto di iniziativa)

Il Difensore Civico interviene normalmente su istanza di chi, avendo richiesto all'Amministrazione regionale ed alle Amministrazioni di cui al precedente articolo 2, 2° comma, un atto dovuto, non lo abbia ottenuto senza giustificato motivo. Il Difensore Civico può intervenire anche di propria iniziativa, a fronte di casi di particolare rilievo che in ogni modo siano a sua conoscenza.

L'azione del Difensore Civico può essere estesa d'ufficio a procedimenti ed atti di natura e contenuto identici a quelli oggetto della richiesta del reclamante, al fine di risolvere analoghe situazioni.

Art. 4
(Modalità e procedura d'intervento)

Il Difensore Civico, alla richiesta di iniziativa proposta da un cittadino, valuta se siano state esperite le ordinarie vie di rapporto con l'Amministrazione e, qualora questo sia avvenuto, valuta la fondatezza del reclamo. Al sussistere di entrambe le condizioni, apre una procedura rivolta ad accertare la situazione cui la richiesta si riferisce.

Il Difensore Civico chiede al funzionario coordinatore, o al responsabile di servizio, all'ambito delle cui responsabilità si riferisce la questione trattata, di procedere congiuntamente all'esame della pratica, nel termine di 15 giorni, informandone il Presidente della Giunta. In occasione di tale esame, il Difensore Civico stabilisce, tenuto conto delle esigenze dell'ufficio, il termine massimo per la definizione della pratica, dandone immediata notizia, insieme con le proprie motivate conclusioni e i propri rilievi, al reclamante, al funzionario coordinatore o al responsabile del servizio competente ed al Presidente della Giunta.

Le conclusioni ed i rilievi del Difensore Civico sono comunicati altresì al Presidente del Consiglio Regionale che provvede ad interessare tempestivamente le Commissioni consiliari competenti per materia. Le questioni sollevate dalle conclusioni del Difensore Civico possono essere discusse dalle Commissioni consiliari e, nei casi di particolare importanza dal Consiglio Regionale, secondo le norme del Regolamento di quest'ultimo. Il Regolamento prevede altresì le modalità di audizione del Difensore Civico e dei funzionari interessati.

Il funzionario coordinatore o responsabile del servizio cui la pratica pertiene è tenuto a dare comunicazione al Difensore Civico dell'avvenuta definizione della pratica entro il termine massimo fissato.

Il Difensore Civico, qualora nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali rilevi o abbia notizia che nell'operato di altre amministrazioni relativamente all'esercizio di deleghe regionali si verifichino anomalie o disfunzioni comunque incidenti sulla regolarità dell'attività regionale amministrativa diretta o delegata, ne riferisce al Consiglio Regionale ai sensi di quanto disposto al precedente 3° comma.

(1)

Art. 4 bis

(Attività decentrata sul territorio)

Lo svolgimento delle funzioni da parte del Difensore Civico può avere luogo in sedi regionali decentrate ovvero presso capoluoghi di Provincia o Enti locali previa intesa con i medesimi.

Art. 5

(Sospensione del procedimento)

La presentazione del reclamo al Difensore Civico è indipendente dalla proposizione di ricorsi giurisdizionali o di ricorsi amministrativi. Tuttavia il Difensore Civico, quando lo ritenga opportuno, può sospendere il procedimento di fronte a sé, in attesa della pronuncia sui ricorsi suddetti.

Art. 6

(Obbligo di segnalazione di reati all'Autorità Giudiziaria)

Il Difensore Civico che, nell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di fatti costituenti reato, ha l'obbligo di farne rapporto all'Autorità Giudiziaria.

(2)

Art. 6 bis

(Rappresentanza processuale)

La rappresentanza in giudizio della Regione nelle controversie e nei ricorsi aventi oggetto provvedimenti del Difensore Civico spetta al Presidente della Giunta regionale. L'eventuale costituzione in giudizio è deliberata dalla Giunta regionale previo parere del Difensore Civico, il quale trasmette al Presidente della Giunta gli atti relativi al provvedimento impugnato.

(1) Articolo aggiunto dall'art. 1 della L.r. 17/2000

(2) Articolo aggiunto dall'art. 2 della L.r. 17/2000

*Art. 7**(Diritto di informazioni del Difensore Civico)*

Il Difensore Civico, al fine dell'adempimento dei suoi compiti, può richiedere documenti e sentire funzionari. La richiesta di documenti e di audizione è trasmessa al coordinatore o al responsabile di servizio di cui agli artt. 23 e 24 della L.r. 20 febbraio 1979, n. 6, nell'ambito delle cui responsabilità si riferisce la questione trattata.

Nessun diniego e nessun segreto d'ufficio può essere opposto alle richieste del Difensore Civico.

*Art. 8**(Relazione del Difensore Civico)*

Il Difensore Civico invia ogni anno, entro il 31 gennaio, al Consiglio Regionale una relazione sugli accertamenti espletati, sui risultati di essi e sui rimedi organizzativi e normativi di cui intende segnalare la necessità. Essa è altresì inviata agli organi di controllo sull'attività amministrativa regionale e sull'attività amministrativa degli Enti locali.

La relazione del Difensore Civico è sottoposta a discussione del Consiglio Regionale, secondo le norme del Regolamento interno.

In ogni momento il Difensore Civico può inviare agli stessi organi di cui ai commi precedenti ed al Presidente della Giunta, relazioni su questioni specifiche, in casi di particolare importanza e comunque meritevoli di urgente considerazione.

*Art. 9**(Informazione sull'attività del Difensore Civico)*

L'Amministrazione regionale informa la collettività regionale, attraverso gli strumenti a propria disposizione, in ordine all'attività del Difensore Civico e sui risultati degli accertamenti esperiti. Il Difensore Civico può tenere rapporti diretti con gli organi di informazione.

*Art. 10**(Sanzioni disciplinari a tutela dell'attività del Difensore Civico)*

Il funzionario che ritardi o impedisca l'espletamento delle funzioni del Difensore Civico è soggetto, se dipendente regionale, ai provvedimenti disciplinari di cui all'art. 42 della L.r. 12 agosto 1974, n. 22; negli altri casi, il disservizio viene segnalato all'Amministrazione od Ente da cui il funzionario dipende.

*Art. 11**(Diritto di informazione dei Consiglieri regionali)*

I Consiglieri regionali hanno, nei confronti dell'Ufficio del Difensore Civico, i diritti previsti dall'art. 12 dello Statuto regionale.

*Art. 12**(Requisiti e disposizioni per la nomina)*

Per essere nominati all'Ufficio del Difensore Civico sono richiesti i requisiti per l'elezione al Consiglio Regionale, relativamente all'età ed all'iscrizione alle liste elettorali.

Il Difensore Civico è nominato con decreto del Presidente della Regione, su designazione del Consiglio Regionale.

La designazione del Consiglio Regionale è effettuata a maggioranza dei 2/3 dei Consiglieri assegnati alla Regione.

La votazione avviene a scrutinio segreto.

*Art. 13**(Cause di impedimento alla nomina)*

Non possono essere nominati all'ufficio del Difensore Civico:

- a) i membri del Parlamento, i Consiglieri Regionali, Provinciali, Comunali, i rappresentanti dei Comitati di quartiere ed i membri degli organi di gestione delle U.S.L.;
- b) i membri del Comitato Regionale di Controllo e delle sue sezioni decentrate, gli amministratori di Enti, Istituti ed Aziende pubbliche;
- c) gli amministratori di Enti ed Imprese a partecipazione pubblica, nonché i titolari, amministratori e dirigenti di Enti ed Imprese vincolate con la Regione da contratti di opera o di somministrazione ovvero che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione;
- d) i dipendenti della Regione Piemonte, degli Enti delegati della Regione e degli Enti ed Imprese che siano vincolati con la Regione dai rapporti contrattuali di cui alla lettera c).

*Art. 14**(Cause di incompatibilità)*

L'Ufficio di Difensore Civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi pubblica funzione e con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale e commerciale e con l'esercizio di qualunque tipo di lavoro dipendente.

Art. 15
(Durata)

Il Difensore Civico dura in carica tre anni e può essere confermato per non più di una volta. Il Difensore Civico, salvo in casi di revoca, rimane in carica, dopo la scadenza del suo mandato, fino alla nomina del successore.

(3) Nel caso il impedimento o congedo del Difensore Civico, le funzioni, relative ad affari urgenti ed indifferibili, sono svolte da un dirigente designato dal Difensore Civico.

Art. 16
(Revoca)

Il Difensore Civico può essere revocato prima della scadenza del suo mandato qualora il Consiglio Regionale approvi una mozione di censura motivata. La motivazione può riguardare esclusivamente gravi carenze connesse all'esercizio delle funzioni di Difensore Civico.

Tale mozione deve essere approvata con la stessa maggioranza richiesta per la designazione.

La revoca è disposta con decreto del Presidente della Regione.

Art. 17
(Tempi della designazione)

La convocazione del Consiglio Regionale per la designazione del Difensore Civico ha luogo tre mesi prima della scadenza del mandato precedente. Nel periodo di tempo compreso tra la nomina e l'inizio dell'esercizio delle funzioni del nuovo Difensore, questi può frequentare l'ufficio e prendere conoscenza dell'attività in esso svolta.

In caso di vacanza dell'Ufficio, per qualsiasi ragione determinata, la convocazione del Consiglio Regionale ha luogo entro 20 giorni dal verificarsi del fatto che ne è causa.

Per la prima designazione, il Consiglio è convocato entro 20 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 18
(Rinuncia)

Il Difensore Civico ha facoltà di rinunciare all'Ufficio in qualunque momento, purché ne dia avviso al Presidente del Consiglio Regionale ed al Presidente della Giunta Regionale, con comunicazione scritta, almeno un mese prima.

Art. 19

(Sede, organizzazione e dotazione organica dell'Ufficio del Difensore Civico)

L'Ufficio del Difensore Civico ha sede presso il Consiglio Regionale. Per il funzionamento è istituito, ad integrazione dell'allegato n. 1 alla L.r. 17.12.1979, n. 73 e con le attribuzioni allegate alla presente legge, il Servizio del Difensore Civico la cui dotazione organica è stabilita con deliberazione del Consiglio Regionale. In sede di prima istituzione la dotazione organica è stabilita con deliberazione del Consiglio Regionale, sentito il Difensore Civico. Il personale assegnato è scelto nell'organico regionale e dipende funzionalmente dal Difensore Civico.

Art. 20

(Indennità, rimborsi spese e di trasferta)

Al Difensore Civico spettano la stessa indennità e gli stessi rimborsi spese e trattamento di missione previsti per i Consiglieri regionali.

Art. 21

(Norma finanziaria)

La spesa derivante dall'attuazione della presente legge è a carico del Consiglio Regionale. (Omissis)

**NORME RELATIVE ALL'ESTENSIONE DELLE COMPETENZE
DEL DIFENSORE CIVICO ALLE STRUTTURE
AMMINISTRATIVE DEL SERVIZIO SANITARIO E DELLE U.S.L.
OPERANTI NEL TERRITORIO REGIONALE**

Legge regionale 24.4.85, n. 47, pubblicata sul B.U.R. Piemonte n.18 del 30.4.85.

Art. 1

Il Difensore Civico della Regione Piemonte può, nell'ambito dei compiti istituzionali previsti dagli articoli 1 e 2 della legge 9 dicembre 1981, n. 50, intervenire anche per tutelare il cittadino nell'ottenere dagli organi amministrativi del Servizio Sanitario e delle U.S.L. operanti nella Regione quanto gli spetta di diritto.

Art. 2

Ai fini di realizzare la tutela di cui all'articolo che precede, il Difensore Civico - di fronte ad irregolarità, negligenze o ritardi - interviene nei confronti degli Uffici e dei dipendenti amministrativi del Servizio Sanitario Regionale e delle U.S.L.

Art. 3

Il diritto di iniziativa, le modalità e le procedure di intervento del Difensore Civico nella materia prevista dagli articoli che precedono, sono disciplinate dagli articoli 3 e 4 dalla legge 9 dicembre, n. 50. Le conclusioni ed i rilievi del Difensore Civico sono comunicati, oltreché all'interessato, all'Assessorato Regionale alla Sanità, all'Assemblea ed al Comitato di Gestione della Competente U.S.L.

LEGGE QUADRO PER L'ASSISTENZA, L'INTEGRAZIONE SOCIALE E I DIRITTI DELLE PERSONE HANDICAPPATE*Legge 5.2.92, n. 104**Art. 36*

1. Per i reati di cui agli artt. 527 e 628 c.p., nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro del codice penale, e per i reati di cui alla L. 20 febbraio 1958, n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà.
2. Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte del Difensore Civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare.

MISURE URGENTI PER LO SNELLIMENTO DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E DEI PROCEDIMENTI DI DECISIONE E DI CONTROLLO*Legge 15.5.97, n. 127**Art. 16**(Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome)*

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori delle Regioni e Province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del Difensore Civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.
(comma così modificato dall'art. 2 della legge 191/1998).

2. I Difensori Civici inviano ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

D.lgs. 18.8.00, n. 267

Art. 136

(Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori)

Qualora gli Enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di Commissario ad acta nominato dal Difensore Civico regionale, ove costituito, ovvero dal Comitato regionale di controllo. Il Commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

DISPOSIZIONI PER LA DELEGIFICAZIONE DI NORME E PER LA SEMPLIFICAZIONE DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI - LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE 1999

Legge 24.11.2000, n. 340

Art. 15

(Norme in materia di accesso ai documenti amministrativi)

1. Il comma 4 dell'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:
"4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'articolo 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5 del presente articolo, ovvero chiedere, nello stesso termine, al Difensore Civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione. Se il Difensore Civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore Civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore Civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore Civico".

2) INTERVENTI ESPLETATI - RISULTATI - PROPOSTE -

Gli allegati alla presente relazione descrivono eloquentemente le situazioni rispetto a cui è stato richiesto l'intervento del Difensore Civico. A tal fine sono state inserite in appositi paragrafi le richieste concernenti interventi per situazioni rientranti o meno nella competenza dell'Ufficio.

Un altro paragrafo riporta una analisi statistica dei diversi interventi.

Come si è rilevato nelle precedenti relazioni, l'istituto risulta noto ai cittadini, i quali sono certi di ricevere dal Difensore Civico un'adeguata risposta ai problemi insorti nei confronti dell'Ente pubblico.

La necessità di avvicinare maggiormente i cittadini all'Istituto, già riconosciuta dal Consiglio Regionale nell'ordine del giorno n. 1070/99, è stata soddisfatta attraverso la trasferta periodica dell'Ufficio nelle città di Alessandria e Cuneo.

Un'adeguata informazione del pubblico è stata anche ottenuta attraverso la ristampa dell'opuscolo, "Il Difensore Civico" edito dal Consiglio regionale. E' stato altresì formato il "sito Internet" dell'ufficio. **"CONSIGLIO REGIONALE - DIFENSORE CIVICO"**.

Come si evince dall'allegato "A", sempre più spesso si è ricorso al Difensore Civico per l'esame di problematiche insorte con le amministrazioni comunali, situazione che costituisce, in definitiva, una valida ragione giustificante l'istituzione del Difensore Civico Comunale. In definitiva, la funzione del Difensore Civico ha avuto per oggetto la gestione amministrativa, complessivamente considerata, rispetto a determinate utilità dei soggetti, riconosciute dall'ordinamento giuridico, attraverso la realizzazione dell'interesse comune alla legalità dell'azione amministrativa.

Lentezza, indifferenza, mancanza di riguardo, di efficienza, mancata rispondenza ai parametri di ragionevolezza, equità dell'amministrazione, ritardi ingiustificati o dilazioni nel rispondere, hanno costituito l'oggetto degli interventi di questo Difensore Civico.

Gli interventi sono avvenuti "ex officio" attraverso la lettura della rassegna stampa; peraltro, nella maggior parte dei casi, l'Ufficio è intervenuto a seguito di richieste di persone fisiche, associazioni, enti diversi.

Particolarmente frequenti sono stati gli interventi in materia sanitaria: molti hanno avuto per oggetto i tempi di attesa per le visite specialistiche.

Nella maggior parte dei casi il cittadino ha potuto ottenere ciò che gli spettava di diritto.*

Giova rilevare a questo punto che l'Ufficio ha frequentemente svolto poi un'attività di chiarificazione, di spiegazione e ancora di semplificazione di determinati problemi.

Nell'ambito organizzativo, il personale dell'Ufficio si compone ora di n. 2 unità di categoria D4, n.3 unità di categoria D3, N. 1 unità di categoria D2, n.1 unità di categoria C2, n.1 unità di categoria B4 e n.1 unità di categoria B1.

**La legge regionale 17/2000 ha poi opportunamente regolamentato l'impugnazione dei provvedimenti assunti dal Difensore Civico, la legittimazione processuale, e il compimento di atti urgenti in caso di impedimento del Difensore Civico.*

Nella presente relazione è stata già evidenziata l'attribuzione operata dalla legge 127, di parte dei compiti svolti in precedenza da un organo collegiale il (CO.RE.CO.) a un organo monocratico, il (Difensore Civico). A tale nuove competenze si è aggiunta quella attribuita al Difensore Civico dalla legge 24.11.2000 n. 340 (art. 15), in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Le complesse competenze dell'Ufficio impongono, perciò la formazione di un organico adeguato, nel rispetto dei sovramenzionati principi dell'indipendenza, della flessibilità e della credibilità.

Già nelle precedenti relazioni è stata illustrata la normativa che regola l'attività del Difensore Civico, che giova ancora sommariamente illustrare.

In breve, secondo l'art. 4 della L.r. 9.12.1982, n. 50, la richiesta di 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.

Secondo il sovramenzionato art. 4, al Difensore Civico non competono; però, poteri di sorta per la definizione della pratica; tenuto conto delle esigenze dell'Ufficio, egli 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, spetta perciò all'Amministrazione, la quale, peraltro, è tenuta necessariamente a provvedere sulle conclusioni e sui rilievi del Difensore Civico, dopo l'esame congiunto della pratica.

3) Particolare rilievo ha assunto la problematica concernente l'accesso ai documenti amministrativi.

A tal fine il legislatore, per maggiormente tutelare il diritto di accesso, ha provveduto nell'ambito della legge 24/11/2000 n. 340, concernente "Disposizioni per la delegificazione di norme e la semplificazione di procedimenti amministrativi", a sostituire il quarto comma dell'art. 25 della legge 7/8/1990 n. 241, della seguente norma:

"4. Decorsi interamente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento, ai sensi dell'art. 24, comma 6, dell'accesso, il ricorrente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale, ai sensi del comma 5 del presente articolo, ovvero richiedere, nello stesso termine, al Difensore Civico competente, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Se il Difensore Civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non impugna il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore Civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore Civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore Civico".

Rilevato incidentalmente che, secondo la decisione n. 16 del 1999 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, l'accesso alla documentazione amministrativa va inquadrato nell'ambito dell'interesse legittimo, nella interpretazione del sovramenzionato art. 15 della legge 240/2000 occorre anzitutto osservare che tale normativa appare applicabile anche nel caso di parziale accoglimento della richiesta, in quanto non sono ravvisabili ragioni giustificative di una diversa disciplina fra il diniego dell'accesso totale o parziale.

L'intervento del Difensore Civico non sembra poi vincolato dal rispetto di forme particolari (eccezion fatta delle prescrizioni eventualmente contenute negli statuti di comunali e nella normativa regionale procedurale).

Il riesame deve, poi, avere luogo da parte del Difensore Civico competente; la competenza per il Difensore Civico regionale va individuata sulla normativa vigente (legge 15/5/1997 n. 127, art.16, L.r. 9/12/1981 n.50 e successive modifiche).

Sussiste, pertanto, l'impossibilità del riesame nelle ipotesi di atti formati dai Comuni in cui il Difensore Civico non risulta nominato.

L'oggetto del riesame è costituito dalla "determinazione" dell'Ente pubblico; oggettivata nel "diniego o nel differimento"

Anche il silenzio va compreso nell'ambito del diniego, in quanto il silenzio sembra riconducibile ad un rifiuto tacito.

Per la "comunicazione" da parte del Difensore Civico sull'esito della istanza il legislatore non risulta avere previsto termini e forme particolari.

Pertanto, il provvedimento formato dal Difensore Civico deve essere motivato, al pari del provvedimento confermativo assunto dall'ente pubblico.

Al fine della documentazione dell'attività svolta, sembra a questo proposito necessario dotare l'ufficio del Difensore Civico di un apposito registro in cui annotare cronologicamente le istanze presentate, il testo, la data dei provvedimenti formati e, ancora, la conseguente data della comunicazione fatta all'ente pubblico.

Nell'ipotesi in cui l'ente pubblico motivi per scritto le ragioni in base a cui non ritiene di adeguarsi al provvedimento del Difensore Civico, questi non sembra in alcun modo legittimato se interviene ulteriormente sul procedimento.

4) La legge 15.5.97 n. 127

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 legge 16.6.1998 n. 19 - ora art. 136 D.lgs 18.8.2000 n. 207 - ha dato luogo a problemi interpretativi, già esaminati nelle relazioni 98 - 99.

a) Secondo l'art. 16 sovramenzionato il Difensore Civico può svolgere su istanza dei cittadini singoli o associati nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato (eccezion 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 riconosce, seguendo, ovviamente le regole processuali stabilite da tale ordinamento. Si impone, perciò, a questo proposito, la necessità di un immediato coordinamento delle diverse normative regionali, al fine di disciplinare, in modo uniforme, il "modus procedendi" per l'esercizio delle funzioni attribuite al Difensore Civico dall'art. 16 dalla legge 127/97. Questa attività del Difensore Civico non sembra discostarsi dai presupposti stabiliti dalla L.r. 9.12.81 n. 50, per l'intervento nell'ambito delle strutture regionali.

Anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, possono sussistere infatti situazioni di irregolarità e illegittimità, riconducibili tutte nell'ambito della "maladministration", traducibile con l'espressione "cattivo uso del potere amministrativo".

Fra gli altri, gli interventi dell'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 per le numerose pensioni definitive da liquidare a partire dall'anno 1982.
- e) La Prefettura per la tempestiva liquidazione delle indennità spettanti agli invalidi civili.
- f) La Direzione provinciale del Tesoro
- g) l'Ente Ferrovie

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

Di regola le amministrazioni interessate hanno risposto adeguatamente agli interventi dell'ufficio.

b) L'art. 17, comma 45 della legge 127/97 - ora art. 136 del D.lgs n. 207/2000 - prevede, come noto, la possibilità di formare gli atti obbligatori omessi o ritardati da parte dei comuni e delle province a mezzo di un commissario ad acta, nominato dal Difensore Civico regionale.

Tale sostituzione commissariale, in cui si estrinseca una particolare competenza straordinaria, funzionale, di carattere eccezionale, nel concorso di situazioni eccezionali (omissioni e ritardi), costituendo regola generale la tempestiva formazione degli atti amministrativi da parte dei comuni e delle province, concerne gli atti omessi o ritardati, "obbligatori per legge", per cui l'accertamento della obbligatorietà va desunto dall'ordinamento, attraverso la individuazione degli effetti che l'atto è destinato a produrre. In definitiva, questo strumento giuridico, si configura come una "extrema ratio", la quale muove dal presupposto che l'ente locale risulta avere dimostrato scarsa solerzia nell'adozione di atti considerati dalla legge come fondamentali.

Nell'anno decorso l'applicazione di questa normativa non è stata frequente. Essa è stata richiesta nel concorso di situazioni concernenti:

- la ripetizione nei confronti di comuni di spese di cremazione
- l'accesso a pubblici documenti
- la mancata approvazione di conti consuntivi da parte di comuni
- la mancata formazione di provvedimenti in materia urbanistica
- la nomina di componenti di consigli di amministrazione di una I.P.A.B.

Quest'ultima fattispecie ha rivestito un particolare rilievo.

L'ufficio, a tal fine, ha ritenuto la vigenza della legge 17.7.1890 n. 6972 (art. 9) secondo cui "la nomina e la rinnovazione degli amministratori di una istituzione pubblica di assistenza e beneficenza si fanno a termine delle tavole di fondazione e dei rispettivi statuti".

Muovendo poi dalla considerazione che, secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 195 del 21 - 25 maggio 1987) le I.P.A.B. risultano caratterizzate da una pregnante supervisione statale, e, nel contempo, da una larga autonomia funzionale, incentrata sul rispetto della volontà dei fondatori, sul valore giuridico delle tavole di fondazione e sulla capacità statutaria riconosciuta espressamente dalla legge, autonomia che viene a manifestarsi in modo particolarmente significativo sulla composizione degli organi, l'ufficio ha poi rilevato che la materia della nomina degli organi amministrativi delle I.P.A.B. non risulta fra quelle trasferite alle Regioni dal D.P.R. 15.1.1972 n. 90 o ad esse trasferibili, fin quando il legislatore non avrà provveduto alla riforma del sistema.

Pertanto, questo Difensore ha ritenuto la competenza del Consiglio comunale, rilevando che tale competenza non può considerarsi venuta meno a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 81 del 1993, la quale ha riservato al Consiglio comunale il potere di nomina dei rappresentanti del Consiglio in seno all'istituzione.

Questo Difensore ha, in definitiva proceduto alla nomina del commissario ad acta, rilevando, altresì, che la legge 17.7.1890 n. 6972 ha natura speciale, quanto meno nella parte in cui, per salvaguardare l'autonomia privata delle opere pie, rimette alla medesima autonomia la determinazione degli organi di governo della struttura, e che, al tempo stesso, la normativa del 1993 costituisce legge speciale, di settore, relativa all'organizzazione interna dei comuni, cui la problematica I.P.A.B. è sicuramente estranea, di guisa che per porre nel nulla la volontà degli statuti di autonomia, è necessaria una norma esplicita interamente riferita al settore dell'assistenza e beneficenza, che faccia venire meno il potere, attribuito dalla legge fondamentale, dei comuni e delle province.

Ove si rifletta che nell'ambito dello stato democratico la dignità dei cittadini è talvolta battuta in breccia da atti illegittimi della Pubblica Amministrazione attraverso omissioni o ritardi in materie come la sanità, l'assistenza, l'imposizione tributaria, compete al Difensore Civico di pronunciare l'affermazione e il riconoscimento dei diritti violati, attraverso l'assunzione dei poteri riconosciutigli dalla legge.

Anche se il Difensore Civico, nel quadro della legislazione attuale, costituisce un istituto di creazione e disciplina regionale, e se il legislatore statale non ha finora provveduto alla costituzione di un sistema unitario dell'istituto, lo svolgimento sulla difesa civica costituisce pur sempre l'epletamento di una funzione primaria di tutela giuridico-amministrativa che sembra rispondere a esigenze viepiù crescenti della collettività.

Appare, peraltro, necessario consentire al Difensore Civico di pronunciare provvedimenti urgenti, di efficacia limitata nel tempo, aventi per oggetto la regolamentazione provvisoria delle situazioni costituenti oggetto dell'intervento. Altrimenti, l'intervento del Difensore civico può esaurirsi, in una mera attività accademica.

Si propone, pertanto, la formazione di un'adequata normativa.

Torino, 19 marzo 2001

