

PREMESSA

La presente relazione riguarda l'attività svolta dall'ufficio del difensore civico della regione Liguria nel corso dell'anno 2000. Essa è indirizzata congiuntamente al consiglio regionale della Liguria - dal quale proviene la nomina dello scrivente - ed alle due camere del parlamento nazionale, ai sensi rispettivamente dell'art. 8 della legge regionale 5/8/1986 n. 17 e succ. modif. nonché dell'art. 16 della legge 15/5/1997 n. 127. Ciò secondo una prassi già seguita negli anni scorsi, la quale permette di dare una visione organicamente completa degli interventi compiuti nell'interesse dei cittadini che si sono rivolti alla difesa civica nell'ambito territoriale della Liguria.

Genova 5 marzo 2001

Roberto Sciacchitano

PARTE PRIMA

Osservazioni generali

1) la necessità di una difesa civica

Già nelle relazioni precedenti, e particolarmente in quella relativa all'anno 1999, era stata sottolineata la importanza della funzione svolta, a garanzia dei cittadini, dagli organismi creati per la tutela dei diritti umani, fra i quali la difesa civica occupa un posto di primo piano. Lungi dal voler ripetere quindi cose già dette, preme soltanto ricordare che nel corso dell'ultimo anno le richieste di intervento sono state molto numerose, e ciò costituisce la dimostrazione del perdurare di comportamenti, da parte delle varie pubbliche amministrazioni, non riguardosi dei diritti dei cittadini. A volte si tratta di mancato rispetto delle forme, a volte di fatti che incidono sulla sostanza stessa dei rapporti, a volte naturalmente anche di comportamenti corretti sentiti a torto come vessatori dai cittadini interessati. Ma a parte quest'ultima ipotesi, pur riscontrata in un certo numero di casi, va detto chiaramente che, mentre sul piano normativo lo stato si sforza di realizzare sempre più efficaci

interventi a tutela dei cittadini, purtroppo molte volte i comportamenti dei pubblici uffici continuano a considerare il cittadino come un soggetto sottoposto al potere, cioè un suddito, piuttosto che come il contitolare della sovranità nazionale ed il destinatario della tutela. Basti pensare, per fare un esempio solo, alla differenza fra la importante normazione di questi ultimi anni in materia di semplificazione delle procedure amministrative e l'applicazione che di tale norma è stata effettuata in certe prassi. Gli esempi saranno evidenziati nel corso della illustrazione dei più significativi interventi concreti, cui sarà dedicata la seconda parte di questa relazione.

Naturalmente il fenomeno non è limitato ai rapporti cittadino-pubblici poteri; basti pensare a vicende come quella relativa agli interessi superiori al tasso usurario applicati da numerose banche sui mutui, oppure ai risarcimenti irrisori riconosciuti ai danneggiati da numerose compagnie assicurative, per constatare che quando la disparità di forze è rilevante il soggetto più potente è portato, naturalmente si potrebbe dire, a prevaricare sul più debole. Non è una novità del resto, perchè succede dai tempi di Caino in poi.

Proprio a questo scopo esiste la difesa civica: per fornire una protezione al soggetto più debole. Anche se poi i poteri disponibili non sono tali da consentire un pieno riequilibrio.

Più volte si è potuto constatare infatti che i richiami, per natura sforniti di forza coercitiva, del difensore civico sono stati disattesi, per solito contrapponendo argomenti assai discutibili, a volte addirittura non rispondendo nemmeno alla richiesta di notizie. In quest'ultimo caso è stato fatto più volte ricorso alla convocazione del funzionario rimasto silente, e va riconosciuto che a questo punto questi si è presentato ed ha accettato anche di dare ascolto ai suggerimenti. Salvo peraltro, in pochi casi, il non dare seguito all'impegno. In alcuni limitatissimi casi estremi questo ufficio ha ritenuto necessario inviare una segnalazione alla procura della repubblica perchè il comportamento omissivo del funzionario appariva oltrepassare i confini dell'illecito penale. Va ricordato in proposito che l'obbligo del rapporto è contenuto nella legge regionale vigente (art.7 comma 4), anche se naturalmente vi si è fatto ricorso, ripetesi, soltanto in pochissimi casi

2) i poteri del difensore civico

Il discorso che precede si ricollega al dibattito, in corso da anni, sulla necessità o meno di aumentare i poteri del difensore civico. In linea generale ritengo che l'attribuzione di potestà decisoria non sia giustificata, perchè diversamente si creerebbe di fatto una nuova giurisdizione. Tuttavia sarebbe necessaria una maggiore chiarezza legislativa sulle conseguenze, sotto il profilo della legittimità, del compimento di atti dell'amministrazione in difformità non motivata dal parere espresso dal difensore civico; e ciò oltre al problema della eventuale responsabilità disciplinare del funzionario che disattenda immotivatamente il parere espresso dal difensore civico.

Emerge a questo proposito tutta la carenza della legislazione statale, che da un lato non ha ancora proceduto alla istituzione di una difesa civica nazionale, con una conseguente, precisa determinazione dei poteri e delle sanzioni (anzi il progetto Cerulli Irelli, pendente davanti alla prima commissione della camera dei deputati, può ormai essere pacificamente ritenuto defunto); d'altro canto, invece, l'art. 16 della legge 127/97 continua ad essere in vigore, ed attribuisce ai difensori civici regionali la potestà di intervento anche sugli uffici periferici statali, i quali

peraltro non dispongono di alcuna indicazione operativa a livello statale e debbono rifarsi alla legislazione regionale per appurare quali sono i poteri dell'ufficio di difesa civica.

3) Il diritto di accesso

Eppure, ogni tanto, il legislatore nazionale dà segni di vitalità, anche se in maniera disorganica: l'ultimo episodio è stata la recentissima legge 24/11/2000 n.340, la quale contiene un articolo (il n.15) che migliora la tutela dei cittadini in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, introducendo, accanto alla già prevista possibilità di ricorso al tribunale amministrativo regionale, anche quella di richiedere l'intervento del difensore civico, ove esistente. E' singolare che il legislatore nazionale si sia ricordato, per un caso così circoscritto anche se importante, della esistenza dei difensori civici, ed abbia addirittura regolato in maniera, come si vedrà, innovativa il loro intervento. Forse la norma si ricollegava inizialmente al progetto di istituzione del difensore civico nazionale (che contemplava anche l'obbligo di creazione dei difensori civici in tutte le regioni), o forse si tratta solo di una ipotesi isolata da aggiungersi a quelle già contenute nell'art. 17 commi 38 e 45 della legge 127/97 (quest'ultima è stata

estesa, dall'art. 136 del dec. legisl. 18/8/2000 n.267, a tutti gli enti locali).

E' bene aggiungere ancora, prima di passare all'esame dei problemi non indifferenti posti dall'art. 15, che una competenza generica del difensore civico ad intervenire in materia di diritto di accesso già certamente sussisteva, trattandosi di un caso fra i tanti di rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Tuttavia la nuova disciplina contiene delle disposizioni del tutto particolari che investono, sia pure in materia molto prudente, i poteri del difensore (cui la legge ha cura di evitare ogni conferimento di potestà decisorie, trovando un altro modo di introdurre conseguenze favorevoli al cittadino per effetto della inosservanza dell'intervento compiuto).

La norma stabilisce che il cittadino il quale non riesce ad ottenere un risultato utile dalla richiesta di accesso avanzata nei confronti della pubblica amministrazione può alternativamente rivolgersi in via immediata al tribunale amministrativo regionale oppure richiedere l'intervento del difensore civico "competente": Quest'ultimo, se ritiene illegittimo il diniego od il differimento, lo comunica alla amministrazione interessata: Se passano trenta giorni senza che quest'ultima abbia

emanato il provvedimento confermativo, l'accesso è consentito ope legis. La pendenza del procedimento davanti al difensore civico interrompe il termine per il ricorso al TAR.

4) continuazione - i problemi sollevati dall'art. 15

La norma solleva numerosi problemi: segnaliamo innanzi tutto, fra i principali, la identificazione del difensore civico competente, in secondo luogo gli eventuali strumenti che potranno garantire la concreta tutela del diritto di accesso una volta che questo sia divenuto consentito in forza della legge, infine la decorrenza della interruzione del termine per il ricorso al TAR ovvero quella da cui il decorso di tale termine riparte (ma ve ne sarebbero anche altri) .

Cominciando dal primo punto, va detto che la risposta ovvia al quesito, in linea astratta, è che la competenza va riconosciuta in capo al difensore civico istituito presso l'ente che non ha consentito l'accesso. Quindi il difensore civico dell'ente locale, oppure quello regionale, od infine quello nazionale. Ma siccome quest'ultimo non è ancora stato istituito, così come molti difensori civici negli enti locali, numerosi cittadini rischiano di rimanere privi della garanzia introdotta dall'art. 15 sopra citato.