

Un primo rimedio è dato dall'art.16 della legge 15/5/1997 n.127, che ha attribuito ai difensori civici regionali la competenza anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato presenti nel territorio della singola regione. Rimangono fuori da tale ipotesi le amministrazioni centrali dello stato (per le quali sarà possibile soltanto il ricorso al TAR) oltre a quelle periferiche delle regioni non ancora munite di difensore civico.

Per gli uffici dell'amministrazione regionale la competenza del difensore civico istituito dalla regione (ove esistente, come nel caso della Liguria) è indubitabile.

Per gli enti locali, se essi sono dotati di proprio difensore civico, la competenza di quest'ultimo è del pari indiscutibile. Se viceversa manca tale figura si potrebbe discutere sulla possibilità o meno di una estensione della competenza dell'ufficio regionale della civica difesa. Tuttavia nella regione Liguria il problema non si può porre (e pertanto l'analisi sul punto non viene sviluppata), perchè l'art.5 della legge reg. 5/8/1986 n.17, modificato dalla legge reg. 14/3/2000 n.14, prevede al comma 7 sub e) che il difensore civico regionale è competente nei confronti degli enti locali e di quelli destinatari di deleghe da parte della

regione presso i quali non siano operanti difensori civici. Ciò comporta la conseguenza che nell'ambito della regione Liguria non può verificarsi il caso della mancanza di un difensore civico a cui il cittadino possa rivolgersi in materia di accesso nei confronti degli enti locali.

Venendo al procedimento si nota innanzitutto che la legge non stabilisce il termine entro cui il difensore civico deve espletare il proprio intervento; tuttavia a ciò si mette riparo facendo ricorso all'art. 2 della legge 241/90. Viceversa il termine per il ricorso da parte del cittadino al difensore civico è uguale a quello per il ricorso al TAR: i due rimedi non sono alternativi, ma il primo interrompe il decorso del termine per il secondo, che ricomincerà a decorrere dall'inizio a partire dal momento in cui il cittadino avrà conoscenza dell'esito dell'intervento del difensore civico (termine con cui si fa riferimento alla conclusione finale, non ad eventuali comunicazioni precedenti).

A seguito dell'intervento della civica difesa l'amministrazione deve emanare un provvedimento, in assenza del quale l'accesso è consentito ope legis; il termine per provvedere è di trenta giorni. Al silenzio dell'amministrazione è equiparabile una risposta priva di motivazione o diversamente illegittima. Se invece la risposta viene data, essa può

essere, com'è ovvio, favorevole o contraria. Nel primo caso non vi è problema. Nel secondo caso rimane solo la possibilità del ricorso giurisdizionale (anche se la legge nulla dice in proposito: la conclusione accolta poggia sulla considerazione che ormai l'intervento del difensore civico è esaurito).

Se invece è maturato il consenso ope legis all'accesso, ma l'amministrazione rimane ancora inadempiente, si apre il discorso sui possibili rimedi. Prescindendo da quelli indiretti (fra cui potrebbero avere rilievo la responsabilità disciplinare e quella penale del funzionario) esiste lo strumento del commissario ad acta, che può essere nominato dal difensore civico nei confronti di tutti gli enti locali (art.17 comma 45 L.127/97 integrato dall'art. 136 del decreto legislativo 267/2000). Esso riguarda sicuramente la fattispecie in esame, in quanto si tratta della esecuzione di un atto obbligatorio per legge, quale è sicuramente il permettere un accesso consentito in forza della legge.

Rimane fuori da tale ipotesi unicamente il rifiuto di consentire l'accesso da parte delle amministrazioni statali periferiche. In proposito la ratio legis che ha voluto la estensione dei poteri conferiti al difensore civico anche alle amministrazioni statali potrebbe supportare una

interpretazione estensiva (che non sarebbe peraltro analogica). Tuttavia la eccezionalità della disposizione dettata dall'art.16 della L.127/97 (sopra ricordato) induce alla cautela nel trarre una simile conclusione, tenuto anche conto della elencazione, fatta dalla stessa norma, delle attività consentite al difensore civico, tra cui non rientra la menzione degli interventi sostitutivi. Sul punto sarebbe utile un ulteriore intervento del legislatore, rivolto ad assicurare ai cittadini, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, una garanzia uguale a quella prevista nei confronti degli altri pubblici uffici.

Da ultimo sia consentita l'osservazione che l'istituto della incidenza del ricorso al difensore civico sul decorso dei termini per il ricorso giurisdizionale dovrebbe molto utilmente essere esteso anche alle altre ipotesi in cui il cittadino si rivolge alla difesa civica; e ciò per lo meno per un periodo di tempo prefissato.

5) Altri interventi normativi a livello nazionale - la materia tributaria (segnalazione).

Abbiamo già ricordato in precedenza l'importante attività legislativa a livello nazionale portata a compimento in questi ultimi anni, ed

abbiamo già sottolineato il rincrescimento per la mancata realizzazione, in tale contesto, anche del difensore civico nazionale.

Peraltro, siccome il ruolo della civica difesa, a qualsiasi livello, è quello di garantire i diritti dei cittadini, non ritengo possibile passare sotto silenzio, per connessione, la recente approvazione della legge 27/7/2000 n.212, intitolata "statuto dei diritti del contribuente": si tratta di una legge fortemente innovativa e molto importante, che contiene, fra l'altro, disposizioni su cui dovrò ritornare illustrando taluni interventi di questo ufficio (mi riferisco all'art.10, che prevede la non applicabilità di sanzioni ed interessi moratori a carico dei cittadini incolpevoli).

La legge è da segnalare anche per un altro motivo: essa infatti, all'art.13, crea un "garante del contribuente" che altro non è se non un difensore civico del cittadino nei suoi rapporti con il fisco. Quando tale struttura sarà divenuta operante la relativa materia uscirà dal campo di intervento del difensore civico, per dir così, ordinario (il quale viceversa, fino ad allora, conserva di fatto una sorta di competenza in regime di prorogatio, dovuta alla necessità di non lasciare il cittadino del tutto scoperto in una materia tanto delicata e ricca di controversie, di cui anche questo ufficio si è dovuto in passato occupare più volte).

E' significativo peraltro, agli occhi dell'osservatore del diritto vivente, la sempre maggiore, ma anche disordinata proliferazione di organismi di garanzia che si vanno via via più capillarmente affiancando agli organi di garanzia classici, cioè quelli giurisdizionali.

6) interventi legislativi a livello regionale.

Proseguendo nella illustrazione delle novità introdotte nello ordinamento giuridico del corso dell'anno 2000, per quella parte che si riflette sull'attività della civica difesa, va citata la legge regionale 14/3/2000 n.14, approvata definitivamente nei primi mesi dell'anno. Di tale legge (peraltro allora non ancora pubblicata e quindi priva dei dati identificativi) avevo dato notizia nella relazione dell'anno scorso (pag.15 segg.).

E' comunque opportuno che mi soffermi ancora un poco su di essa.

La legge in questione ha riscritto gli art. 5, 6 e 7 della precedente legge regionale 5/8/1986 n.17, nell'intento di omogeneizzare la normativa regionale e quella nazionale, rappresentata dall'art.16 della legge 15/5/1997 n.127 ;in tal modo è stato superato il problema, di cui avevo fatto cenno nella relazione per l'anno 1997 (pagg.8 e 10) della legittimità di attribuire funzioni statali ad un istituto regionale. Con

particolare riferimento ai poteri del difensore civico è stata poi effettuata una più esauriente descrizione di essi, diversa da quella precedente, ma più esaustiva: infatti, il precedente tenore dell'art.7 della legge consentiva al difensore civico di archiviare la richiesta ovvero richiedere al responsabile del procedimento di procedere congiuntamente all'esame della pratica, stabilendo quindi il termine per la definizione di essa, esclusa ogni valutazione di merito; tale norma, come è evidente da tutta la storia dell'istituto non solo in Liguria, era stata ampiamente superata dalla pratica, in quanto il difensore civico, ferma la sua impossibilità di imporre una soluzione determinata, aveva di fatto assunto anche il compito di indicare quale soluzione di merito apparisse a suo avviso preferibile. Il nuovo testo dell'art.7 attribuisce all'ufficio la potestà di segnalare all'amministrazione competente le irregolarità e le disfunzioni riscontrate (art.7) nonché gli abusi, le disfunzioni, le irregolarità, le carenze, le omissioni ed i ritardi delle amministrazioni (art. 5); ugualmente viene prevista la facoltà di nomina del commissario ad acta ai sensi del comma 45 dell'art.17 della L.127/97; infine il difensore civico è chiamato ad esercitare le funzioni di controllo previste dal comma 38 dello stesso articolo. L'art. 6 aggiunge alle forme di possibile

intervento la richiesta di spiegazioni e notizie alla pubblica amministrazione interessata in merito alle pratiche già definite, al fine di accertare l'esistenza di avvenuti abusi. Infine è stato stabilito che il difensore civico, se archivia una richiesta da lui ricevuta, deve fornire a sua volta adeguata motivazione.

Ma l'innovazione più rilevante è contenuta nell'art. 5, il quale elenca gli enti potenziali destinatari dell'intervento del difensore civico. Sono indicati così l'amministrazione regionale, gli enti strumentali della regione, gli enti e le aziende dipendenti dalla regione a partecipazione prevalente, le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere, gli enti locali convenzionati e, da ultimo, "gli enti locali e ... quelli destinatari di deleghe da parte della regione presso i quali non siano operanti difensori civici" (lett. e.). Quest'ultima disposizione costituisce la valvola di chiusura mediante la quale si ottiene che nessun ente locale esistente nella regione sia sottratto alla possibilità di intervento di un difensore civico, sia esso quello dello stesso ente sia, in mancanza, quello regionale.

Proprio in forza di quest'ultima disposizione questo ufficio ha continuato ad effettuare i propri interventi presso l'amministrazione del

comune capoluogo della regione, e continuerà a svolgerli fino a quando tale ente non si sarà eventualmente munito di un proprio difensore civico (in proposito si deve ricordare che la procedura di convenzionamento dell'amministrazione comunale con il consiglio regionale per la estensione a tale amministrazione della competenza di questo ufficio, giunta quasi a conclusione, è stata poi bloccata per il ritiro, da parte del comune, del documento già sottoscritto).

Come si è anticipato in precedenza (v. sub 4) è proprio la norma di cui si sta parlando ad aver impedito che sorgesse in questa regione il problema relativo alla identificazione del difensore civico competente in materia di tutela del diritto di accesso.

7) Il comportamento delle pubbliche amministrazioni.

Si è già accennato alle innovazioni legislative di grande importanza che hanno dettato, negli ultimi anni, nuove regole per i comportamenti delle pubbliche amministrazioni nei confronti del cittadino. I risultati si potranno vedere nel tempo. Già fin d'ora, tuttavia, si possono indicare le prime impressioni.

Taluni pubblici uffici hanno recepito l'aria nuova e si sono adeguati sia dotandosi di strumenti operativi adeguati, sia cambiando (ed è quello

che importa) le prassi operative. Il diritto di accesso è stato riconosciuto in certi casi senza difficoltà (e questo ufficio ha raccolto le espressioni di soddisfazione dei cittadini), mentre in altri casi esso è stato ostacolato o addirittura negato, talvolta adducendo pretesti palesemente infondati o non rispondendo neppure alle richieste, tanto che dopo l'entrata in vigore dell'art.15 L. 340/00 questo ufficio è intervenuto già un paio di volte fissando il termine di trenta giorni per consentire l'accesso stesso.

Si deve segnalare inoltre la attenzione dedicata al rispetto delle disposizioni della L. 241/90 da parte dell' INPDAP, così come di altri uffici statali; questi ultimi in genere sono stati più pronti ad adeguarsi alle novità normative, mentre minore sensibilità si è riscontrata presso gli enti locali, specie taluni tra i più piccoli. Si è appreso come ulteriore fatto significativo, che gli uffici giudiziari di Genova hanno istituito un ufficio per le relazioni con il pubblico, e che addirittura (notizia recata da un cittadino) presso la corte di cassazione è ora possibile ottenere direttamente e senza attesa le copie delle sentenze civili a semplice richiesta della parte, non presentata tramite avvocato. Viceversa ci sono tuttora uffici in cui si cerca di scoraggiare il cittadino dal fare uso dei propri diritti, sia quello di rivolgersi a questo stesso ufficio, sia quello di

proporre, ad esempio, ricorso alle commissioni tributarie provinciali contro accertamenti illegittimi in materia di ICI, con prospettazioni allarmanti di possibili condanne alle spese che la prassi giudiziaria in realtà non conosce.

Anche gli interventi di questo ufficio a volte sono stati accolti nel significato, che essi hanno, di contributo al chiarimento di un problema che interessa il cittadino, a volte invece sono stati sentiti - e di ciò non è stato fatto mistero - come una indebita intrusione in un campo riservato; si sono avuti anche ricorsi a pareri esterni, prevalentemente ministeriali, che poco depongono a favore dello spirito di autonomia che dovrebbe essere stato acquisito dai funzionari delle amministrazioni periferiche, responsabilizzati dalle più recenti leggi.

In ogni modo la situazione, se è ancora incerta, si avvia comunque, a mio avviso, verso un chiarimento effettivo che, con la debita lentezza burocratica, porterà alla generalizzazione di rapporti più civili fra cittadini e funzionari dello stato.

8) la dotazione dell'ufficio

In apposito capitolo che segue viene illustrata con i dati necessari l'attività svolta dall'ufficio del difensore civico regionale nell'anno di fine millennio.

La mole di lavoro, molto rilevante, è stata svolta da un numero ridotto di persone, le stesse presenti nell'anno precedente (1999), a cui si è aggiunta nel corso dell'anno 2000 soltanto una dipendente regionale a livello esecutivo; va aggiunto tuttavia che in data 12/02/2001 ha preso servizio un altro dipendente della stessa qualifica, ed il 1°/3/2001 è arrivata una funzionaria. Do atto con piacere, quindi, al presidente del consiglio regionale che adesso la situazione è cambiata in meglio, e gli effetti si vedranno nel corso del 2001.

Lo sforzo sopportato dai collaboratori presenti nel 2000 è ben noto a questo difensore civico, il quale è lieto di darne atto a tutti, ed in primo luogo al dirigente che, come gli altri, non si è mai tirato indietro od ha eccepito che talun compito non rientrasse nelle sue attribuzioni.

Non vi è dubbio che risultati migliori avrebbero potuto essere conseguiti se l'ufficio avesse potuto contare su forze maggiori. Ciò vale

sopra tutto con riferimento ai tempi di intervento, perchè nessuna pratica è stata mai insabbiata.

Sono sicuro che anche in futuro non vi saranno cambiamenti nell'impegno di tutto il personale.

9) il nuovo statuto regionale

Come è noto l'art.123 della costituzione della Repubblica Italiana, sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1, ha stabilito che le regioni debbono dotarsi di un proprio statuto. Il comitato di coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle provincie autonome ha elaborato in proposito un documento riguardante l'inserimento, giudicato necessario, della figura del difensore civico nei vari statuti regionali. Copia di tale documento è stato consegnato al presidente della conferenza dei presidenti dei consigli regionali, il quale ha assicurato che avrebbe sottoposto tale testo all'attenzione della conferenza. Esso inoltre è stato da me trasmesso, per quanto riguarda la Liguria, al presidente del consiglio regionale ed ai presidenti delle commissioni consiliari per lo statuto e per le riforme istituzionali. Ritengo di fare cosa opportuna riportando in appendice alla presente relazione,

oltre al testo vigente della legge istitutiva di questo ufficio, anche il documento sopra richiamato.

PARTE SECONDA

ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO

A) Enti Convenzionati

Nell'anno 2000 si è ulteriormente ampliato il carico di lavoro dell'ufficio del difensore civico a seguito dell'incremento del numero degli enti convenzionati che, alla data del 31 dicembre 2000, ammontava a complessivi n. 70, superiori quindi di 4 unità a quelle del 1999, distinti come segue:

n° 32 Provincia di Genova;

n. 09 Provincia di Imperia;

n° 15 Provincia di La Spezia;

n° 14 Provincia di Savona

Gli Enti convenzionati sono più dettagliatamente indicati negli specchietti A), B), C) e D) che seguono.

A) PROVINCIA di GENOVA

ente convenzionato	Data conv/enzione
Amministrazione Provinciale	07/03/1989
Comune di Arenzano	08/08/2000
Comune di Bargagli	27/03/2000
Comune di Borzonasca	03/11/1998
Comune di Camogli	19/11/1994
Comune di Campomorone	00/04/1998
Comune di Castiglione Chiavarese	00/05/1996
Comune di Ceranesi	00/10/1997
Comune di Cogoleto	00/06/1996
Comune di Cogorno	00/05/1996
Comune di Crocefieschi	00/06/1997
Comune di Davagna	23/12/1998
Comune di Leivi	08/08/2000
Comune di Masone	00/07/1996