

un cittadino a rivolgersi al Difensore Civico, molte volte dovuti a situazioni contingenti, spesso ad una effettiva informazione sulle competenze, i rimedi, i mezzi che può mettere a disposizione del cittadino.

Appare dunque necessario fare un breve richiamo sia a quelle che sono state definite pratiche “non di stretta competenza” sia a tutte quelle questioni che vengono trattate al telefono.

Le prime sono pratiche piuttosto eterogenee per le quali il più delle volte è sufficiente fornire spiegazioni su quelli che sono gli ambiti di intervento e i limiti del Difensore Civico, informando l'utente su quali siano gli Uffici a cui rivolgersi per il problema presentato.

Negli altri casi si tratta della cosiddetta “attività di ascolto” e “di consulenza” che impegna comunque il personale assegnato all'Ufficio per capire la natura delle richieste e selezionarle, attività che talvolta si arresta a questo stadio: il colloquio preliminare, informativo diventa anche conclusivo ed esaustivo o perché si accerta che la materia in discussione non rientra tra quelle di competenza del Difensore Civico oppure perché lo stadio della controversia è giunto alla trattazione giurisdizionale senza lasciare alcun margine ad alcun tentativo di mediazione.

Per quanto attiene alle pratiche “di competenza” si può osservare ed affermare che formano oggetto di “protesta”, “contenzioso” e “lamentela” quelle questioni che prevalentemente sono legate al mondo degli interessi patrimoniali (urbanistica, facoltà di edificare), ai rischi ambientali (pericoli di inquinamento elettromagnetico o acustico), alla tutela della salute, alle pretese o rivendicazioni in materia di tributi, pensioni e liquidazioni.

Tutte le materie suesposte hanno, ovviamente, come referenti diverse Amministrazioni che si possono individuare in 3 tipi: la Regione (con le ASL, le Aziende Ospedaliere e gli altri Enti o Aziende regionali), gli Enti Locali (Comuni, Province e Comunità Montane), le Amministrazioni periferiche dello Stato e gli altri Enti verso le quali l'attività del Difensore Civico è legittimata dall'art. 16 della L. 127/97.

LA REGIONE

I casi afferenti problematiche riguardanti la Regione, seppure limitati, rilevano principalmente i settori della sanità — cui verrà dedicato un capitolo a parte — e quelli dei servizi.

Gli apparati amministrativi testimoniano una buona disponibilità al confronto ed alla collaborazione con il Difensore Civico anche se l'approdo a soluzioni positive o condivise è talvolta ostacolato, ritardato o impedito dall'esistenza di vincoli legislativi o dalla complessità o sovrapposizione delle normative.

Gli Enti Locali (Comuni Province e Comunità Montane)

Sono le categorie più frequentemente interessate dall'azione di Difesa Civica.

Sono anche le Amministrazioni che generalmente mostrano un'attenzione più aperta ed efficace rispetto alle richieste di intervento dei cittadini ed alle relative sollecitazioni del Difensore Civico.

Sebbene, soprattutto nella disciplina degli interessi urbanistici, i reclami a tali Enti si concludono con la convalida dell'operato dell'Amministrazione è frequentissimo, soprattutto quando le questioni attengono alla correttezza dei procedimenti, che quanto segnalato salvaguardi effettivamente il cittadino.

Sempre in questo quadro un particolare riguardo è stato riservato ai problemi inerenti la vigilanza ed il controllo sugli enti locali anche alla luce dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione.

Le questioni sottoposte al Difensore Civico in tale materia sono in prevalenza derivanti dalla difficoltà dei rapporti tra "maggioranza" e "minoranza", all'interno dei consigli comunali.

D'altra parte nel sistema delle autonomie locali gli ampi poteri delegati in capo al Sindaco ed alla Giunta richiedono uno sforzo di coinvolgimento di tutti i soggetti politici interessati che è rimesso principalmente alla sensibilità della maggioranza eletta dai cittadini.

Ove questo sforzo non si compia o non si realizzi l'opposizione si trasforma in denuncia tant'è che gli esponenti minoritari lamentano la loro quasi impossibilità di svolgere il proprio mandato.

I problemi riguardano la legittimità di deliberazioni, l'accesso a documenti, notizie e informazioni in possesso delle amministrazioni: nel corso del 2003 il Difensore Civico ha affrontato situazioni di questo tipo in molti Comuni della Regione.

LE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO

La legge 127/97 ha esteso la competenza del Difensore Civico alle Amministrazioni statali con riferimento prevalente a quegli Enti che curano il riconoscimento e l'erogazione di pensioni, liquidazioni e simili (Ministeri, INPS, INPDAP), alle Amministrazioni Finanziarie (Fisco e Demanio). Sono escluse le amministrazioni che operano nel settore della difesa nazionale, della sicurezza pubblica e della giustizia, limitatamente agli ambiti di rispettiva competenza.

La molteplicità degli istituti di previdenza e i numerosi interventi del legislatore fanno sì che le problematiche riguardanti questa materia sono numerose ed eterogenee.

Altrettanto numerose le tematiche trattate che spaziano dal diritto di usufruire degli interessi legali, al riconoscimento della causa di servizio, alla concessione dell'equo indennizzo, al riconoscimento della pensione di invalidità ed ai ritardi nella definizione della liquidazione delle relative competenze.

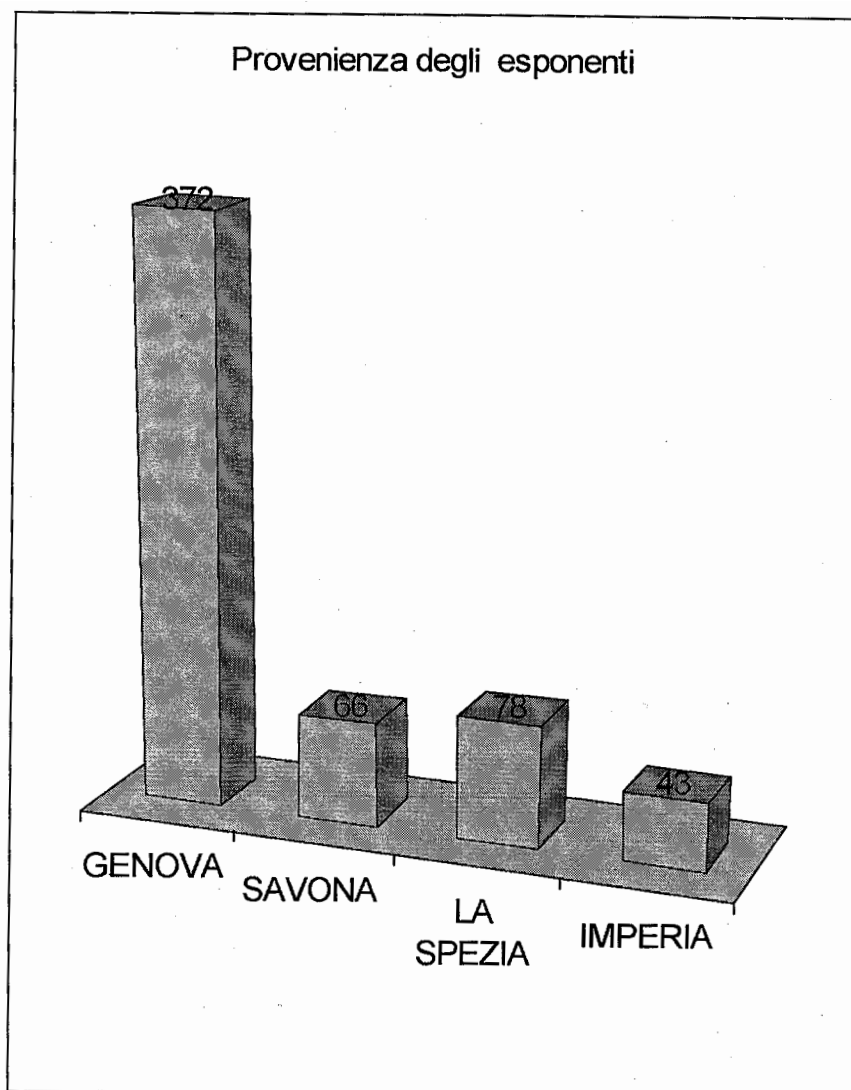
Tali questioni, seppure poco interessanti sotto il profilo teorico, permettono all'interessato, se definite positivamente, e nella maggior parte dei casi lo sono, di ottenere quanto dovuto.

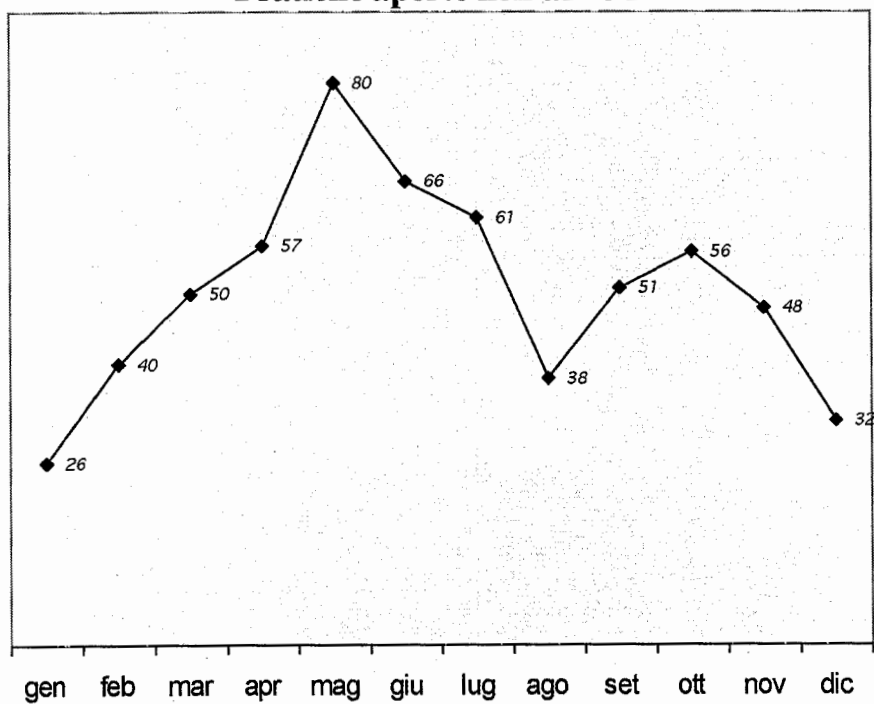
A questo proposito si ritiene doveroso sottolineare l'ottima collaborazione prestata dall'INPS: una collaborazione fattiva, solerte, che ha permesso di risolvere, in tempi brevissimi, tutte le pratiche, con piena soddisfazione dell'utenza.

Nella tabella che segue è riportata la suddivisione per settori delle pratiche aperte e la provenienza degli esponenti.

	Pratiche aperte
Attività nei confronti degli Uffici regionali e degli Enti derivati	19
ERSU	4
ARPAL	4
ARTE	31
Aziende Sanitarie ed Enti Ospedalieri	58
Comuni, Province e Comunità Montane	288
Amministrazioni Periferiche dello Stato (Legge 15/5/1997 — art. 16 -)	69
Enti previdenziali	
INPS	83
INAIL	6
INPDAP	13
INPDAI	3
Società di Servizi (POSTE, TELECOM, ENEL, AMT, AMIU...)	20
Società di riscossione tributi	7
TOTALE PRATICHE APERTE	605

PROVENIENZA DEGLI ESPONENTI	
GENOVA	378
SAVONA	86
LA SPEZIA	88
IMPERIA	53
ESITO DELL'INTERVENTO	
A favore del ricorrente	294
Convalida dell'operato dell'Amministrazione	311



Pratiche aperte nell'anno 2003

LE CONVENZIONI

Come più volte ricordato, la Regione Liguria, con la legge 5 agosto 1986, n.17, ha introdotto la facoltà per le Province, i Comuni e le Comunità Montane di stipulare una convenzione con il Consiglio Regionale allo scopo di consentire al Difensore Civico di esercitare la propria azione anche per questioni inerenti materie di competenza locale.

L'ottica della legge è stata anche quella di assicurare norme di comportamento nella gestione dei servizi e delle problematiche in grado di superare eventuali contrasti locali ed i risultati di tale collaborazione si sono dimostrati, nel tempo, sempre più soddisfacenti.

Ancora nel 2002 si era registrato un incremento nel numero degli Enti convenzionati, tendenza che è continuata nel 2003. Si può supporre che, così facendo, molte amministrazioni, una volta intervenuta l'abolizione dei controlli e la soppressione del Comitato Regionale di Controllo, si identifichino sempre più nella figura del Difensore Civico al quale compete il riesame di alcuni provvedimenti ed il potere di intervenire in via sostitutiva.

Il "controllo", in questo caso, non è e non deve essere inteso in senso proprio, bensì come verifica della corrispondenza dell'azione dell'Amministrazione volta all'interesse pubblico; aspetto che riconduce ai principi sanciti dalla legge 241/90 nel contemperare l'esigenza di efficacia e di efficienza con la tutela, appunto, degli interessi diffusi.

Assistiamo, in tal modo, ad un'evoluzione della difesa civica, che si esplicita in un ruolo di mediazione, mentre l'ampio ventaglio di materie su cui il Difensore Civico interviene comporta immediate ricadute positive per il cittadino che si trova dinanzi un interlocutore unico, abilitato a dialogare con tutti gli uffici pubblici esistenti sul territorio regionale e che, così facendo, contribuisce ad elevare la cultura della legittimità e del rispetto dell'individuo.

Inoltre, il progressivo rafforzamento della rete ligure per la difesa civica, in sintonia con le tendenze delle realtà regionali più avanzate, ha consentito la maturazione di un'esperienza che ha ovviamente comportato per l'Ufficio un rilevante impegno, come precedentemente accennato, sia per i trasferimenti dei Funzionari sul territorio, che per le valutazioni congiunte con Funzionari ed Amministratori di Enti pubblici sulle questioni di maggior rilievo.

Si può, pertanto, concludere con soddisfazione che la spinta alle convenzioni dimostra la fiducia — certamente ben riposta — nell'Istituto.

I Comuni che hanno aderito al convenzionamento nell'anno **2003** sono stati i seguenti:

Provincia di Genova: Avegno, Cicagna, Fascia, Favale di Malvaro, Lorsica, Lumarzo, Né, Orero.

Provincia di Imperia: Airole, Bordighera, Cosio d'Arroschia, Triora.

Provincia di Savona: Albenga, Piana Crixia, Spotorno.

Si rileva, inoltre, l'intenzione manifestata da parte di alcuni altri Comuni a stipulare la convenzione nel corso del 2004 (tra questi, il Comune di Rovegno ha già fatto pervenire la relativa documentazione).

GLI INTERVENTI SOSTITUTIVI

L'attivazione del potere sostitutivo, disciplinata dall'art. 136 del D.Lgs. 268/2000, è riferita ai casi in cui gli Enti locali ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, sebbene diffidati a provvedere entro un congruo termine.

Nonostante la riforma costituzionale abbia portato con sé l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ossia di quella norma che attribuisce ad un organo della Regione il potere di esercitare il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti, essa non ha cancellato quelle forme di intervento non riconducibili al controllo in senso stretto.

Pertanto al Difensore Civico, ove nominato, rimane il potere di intervenire, in via sostitutiva, attraverso la nomina di un Commissario ad acta, per far fronte all'omissione di atti obbligatori per legge da parte degli Enti locali.

Nel corso dello scorso anno tale potere è stato esercitato otto volte, tutte nei confronti di Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza inadempienti rispetto alla redazione del Conto Consuntivo 2002.

ACCESSO AGLI ATTI E DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

La tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione si può dire che abbia trovato espressione con la L. 241/90 sul procedimento amministrativo e l'accesso alla documentazione. In tale contesto ha inciso profondamente la novità apportata dall'art. 15 della L. 340/2000 che, nel riscrivere il comma 4 dell'art. 25 della Legge 241/90, ha riconosciuto una forma ulteriore di tutela in materia di accesso agli atti che investe i Difensori Civici ad ogni livello istituzionale in cui siano presenti ed operanti.¹

A questo proposito occorre premettere che l'accesso ai documenti e gli atti amministrativi, previsto dagli artt. 22 – 25 della L. 241/90, si sostanzia in due diverse figure, l'una connessa e strumentale alla partecipazione procedimentale, l'altra diretta ad attribuire ai cittadini il potere di esercitare un controllo democratico sullo svolgimento dell'attività amministrativa.

Con riferimento ai soggetti passivi, l'art. 23 della L. 241/90, come modificato dalla L. 265/99, presenta una formulazione di ampia latitudine. Sono obbligati a consentire l'accesso, infatti, tutte le Pubbliche Amministrazioni, ivi compresa quella comunitaria e gli enti pubblici e anche economici.

In secondo luogo occorre far presente che l'art. 22 della L. 241/90 riconosce “a chiunque vi abbia interesse, per la tutela di

¹ Le disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 25 potrebbero essere sostituite dall'art. 13 di un disegno di legge approvato dal Senato e oggi alla Camera in corso di esame in commissione che recita: “Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 6, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore Civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore Civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello

situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi". Con il termine "chiunque" si ricomprendono, pertanto, non solo i cittadini, ma anche gli stranieri e gli apolidi. Ciò significa che la disposizione in esame estende in maniera generalizzata i soggetti tutelabili dal Difensore Civico ai fini della procedura in esame.

L'accesso peraltro è consentito non alle sole persone fisiche, ma anche agli enti, alle formazioni sociali, alle associazioni e alle persone giuridiche.

Per quanto riguarda l'interesse ad accedere, lo stesso è sempre stato considerato coincidente con un'esigenza di tutela di una situazione giuridicamente rilevante secondo l'espressione usata dallo stesso legislatore.

Esaminando poi l'oggetto del diritto in questione va evidenziato che per atto amministrativo si intende "ogni rappresentazione comunque formata, del contenuto di atti, anche interni formati dalla Pubblica Amministrazione, o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa." Sono dunque compresi anche gli atti formati dai privati ma utilizzati dalla Pubblica Amministrazione per i propri fini, nonché i documenti cartacei e quelli su altri supporti (informatici, elettronici e audiovisivi).

La richiesta di accesso agli atti e documenti deve essere motivata ai sensi dell'art. 25, comma 2..

Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il Difensore Civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il Difensore Civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore Civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore Civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore Civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti i dati personali che si riferiscono a terzi soggetti, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso".

Ciò al fine di consentire all'amministrazione di accertare la sussistenza dell'interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" che ne legittima tale facoltà o, se si tratta di accesso funzionale alla partecipazione procedimentale, di verificare unicamente che il richiedente abbia titolo a partecipare al procedimento.

Il diritto di accesso inoltre può essere esercitato in via informale o formale. La seconda modalità instaura un vero e proprio procedimento amministrativo.

Al fine di valutare se accogliere, limitare, differire o respingere l'accesso, la Pubblica Amministrazione è tenuta a considerare la sussistenza di ostacoli, da valutarsi, a seconda degli interessi coinvolti nel procedimento.

Vengono quindi in rilievo i limiti tassativi ed i limiti facoltativi.

I primi sono sanciti dal legislatore a salvaguardia di interessi pubblici prioritari e fondamentali che potrebbero subire una lesione dalla divulgazione di informazioni ad essi relative. A tale scopo il legislatore ha autorizzato il Governo ad emanare uno o più decreti volti a disciplinare i casi di esclusione del diritto di accesso.

Ciascuna Amministrazione è poi vincolata ad individuare concretamente le categorie di documenti da essa formati o rientranti nella propria disponibilità che devono essere sottratte all'accesso.

La Legge individua direttamente alcune ipotesi di esclusione dal diritto di accesso che non è assolutamente esercitabile nei casi di documenti coperti da segreto di Stato, ovvero da segreto altrimenti imposto dall'ordinamento normativo.

In tutti questi casi il Difensore Civico potrà solo valutare la sussistenza del carattere riservato degli atti e documenti chiesti in visione, ossia se essi rientrino tra quelli sottratti, ex lege, al diritto di accesso, tant'è che è stato sostenuto che il riferimento alla norma che ne vieta l'astensione, costituisca di per sé congrua motivazione.

I limiti facoltativi, invece, possono comportare il semplice differimento dell'accesso sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. La legge precisa che qualora le esigenze giuridiche tutelate dall'ordinamento siano garantite dal semplice differimento, l'amministrazione non possa, invece, apporre il diniego.

Il Difensore Civico, chiamato in presenza di un provvedimento di differimento, dovrà valutare, in contraddittorio con l'Amministrazione, se esistono concrete ripercussioni dell'accesso che possano andare a discapito delle esigenze di speditezza dell'azione amministrativa.

La Pubblica Amministrazione dunque, una volta ricevuta la richiesta, ove ritenga di non doverla accogliere, potrà:

- respingerla con atto motivato se afferisce ad atti sottratti al diritto di accesso;
- limitarla con un diniego parziale,
- differirla, laddove la conoscenza dei documenti possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

Trascorsi inutilmente 30 giorni dall'istanza senza che intervenga un provvedimento esplicito, la richiesta si intende respinta (silenzio rigetto).

In caso di rifiuto espresso o tacito o di differimento, è prevista la legittimazione dell'interessato all'esperimento di ricorso giurisdizionale dinanzi alla giurisdizione amministrativa, ovvero la richiesta dinanzi al Difensore Civico competente di riesame della suddetta determinazione.

Il Difensore Civico, qualora ritenga illegittimo il diniego di accesso procede al suo riesame e lo comunica a chi l'ha disposto. Questi entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione consistente nel riesame da parte del Difensore Civico, può confermare il diniego, unicamente emanando un provvedimento motivato.

In difetto di tale emanazione, l'accesso è senz'altro consentito.

E' fatta salva comunque, per il ricorrente che sceglie la difesa civica, la facoltà al ricorso giurisdizionale, in quanto il termine utile di trenta giorni si interrompe e decorre ex novo dall'esito della sua istanza al Difensore Civico.