

REGIONE PIEMONTE

RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO AL CONSIGLIO REGIONALE

**con allegato elenco dei casi esaminati
dall'ufficio nel corso dell'anno
2001**

1) NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- Costituzione della Repubblica Italiana (art. 97)
- Statuto della Regione Piemonte (art. 71)
- L.r. 9.12.81, n.50, Istituzione dell'Ufficio del Difensore Civico (modificata da L.r. 6.3.00, n. 17).
- L.r. 24.4.85, 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.
- L. 05.2.92, n. 104 - Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i doveri delle persone handicappate (art.36).
- L. 15.5.97, n. 127 - Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (art. 16).
- D.lgs. 18.8.00, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (art. 136).
- L. 24.11.2000 n. 340 - Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di provvedimenti amministrativi (art. 15).
- L. Cost. 18.11.2001 n. 3 (art. 9 n. 2).

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.

(3) Comma aggiunto dall'art.3 della L.r. 17/2000

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. Decorsi 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".

MODIFICHE AL TITOLO V DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

Art. 9

2. L'articolo 115, l'articolo 124, il primo comma dell'articolo 125, l'articolo 128, l'articolo 129 e l'articolo 130 della Costituzione sono abrogati.

2) INTERVENTI ESPLETATI

È necessario premettere a questo proposito, in via generale, che l'attività del Difensore può essere attivata o nel corso di un procedimento amministrativo, o a procedimento concluso.

In entrambi i casi il provvedimento del Difensore Civico, a seguito della richiesta di riesame, viene unicamente a perseguire un interesse comune della legalità dell'azione amministrativa; correlativamente, il reclamo non riveste natura giuridica di ricorso amministrativo, inteso quale mezzo di impugnazione.

Il Difensore Civico non è, infatti, in questi casi in posizione di superiorità rispetto all'Amministrazione, di cui egli costituisce un organo.

Anche nel caso di nomina del commissario ad acta per formare atti obbligatori omessi o ritardati da parte degli Enti locali l'attività del Difensore Civico non è riconducibile a quella di un estraneo in posizione di superiorità rispetto all'Ente, ma piuttosto ad una funzione di supplenza.

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

Apposito allegato riporta un'analisi statistica dei diversi interventi.

Come si è già, in precedenza, rilevato, l'istituto risulta ormai noto ai cittadini, i quali, sempre in maggior numero, ricorrono al Difensore Civico per ottenere un'adeguata risposta ai problemi insorti nei confronti dell'Ente pubblico.

Le richieste di intervento nell'anno 2001 sono state 1019.

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

Una ulteriore informazione è stata realizzata attraverso la distribuzione dell'opuscolo, "Il Difensore Civico" edito dal Consiglio regionale ora tradotto in più lingue.

La banca dati dell'ufficio viene costantemente aggiornata.

Gli interventi sono avvenuti "ex officio" attraverso l'esame della rassegna stampa; nella maggior parte dei casi, peraltro, l'Ufficio è intervenuto a seguito di richieste dirette.

Nella maggior parte dei casi il cittadino ha potuto ottenere ciò che gli spettava di diritto; spesso l'Ufficio ha svolto un'attività di chiarificazione, di spiegazione e ancora di semplificazione di determinati problemi, nel rispetto dei principi dell'indipendenza, della flessibilità e della credibilità. *

Nelle precedenti relazioni è stata già evidenziata l'attribuzione operata dalla legge n.127/97 e successive modificazioni, 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.

* Nell'ambito organizzativo, il personale dell'Ufficio si compone ora di n. 1 unità di categoria D5, n.1 unità di categoria D4, n.3 unità di categoria D3, n. 1 unità di categoria D2, n.1 unità di categoria C3, n.1 unità di categoria B5 e n.1 unità di categoria B1.

3) PROBLEMATICHE

- A) Questo ufficio è stato recentemente investito dell'esame della problematica derivante dall'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione dettata dall'articolo 9 comma 2, della Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3.

Al riguardo, si è osservato che l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione in effetti comporta la definitiva eliminazione dall'ordinamento delle autonomie locali dell'attività di controllo preventivo della legittimità degli atti degli Enti locali esercitata dal CO.RE.CO., già notevolmente ridotta a seguito dell'entrata in vigore delle "Leggi Bassanini".

Viepiù nel mutato contesto costituzionale il CO.RE.CO., definito dall'abrogato art. 130 Cost.: *"Un organo della Regione costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica.."*, è stato privato della riserva di legge statale e soprattutto della rilevanza costituzionalmente garantita quale organo della Regione.

Ha rilevato, tuttavia, l'ufficio che il CO.RE.CO., non può, ritenersi automaticamente espunto dall'ordinamento giuridico; essendo possibile apprezzare, in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, esclusivamente, la mutata natura giuridica del CO.RE.CO: da organo della Regione, costituito con legge statale, a struttura regionale, nella quale ordinamento e funzioni potranno essere oggetto di normazione da parte della Regione e che permane, peraltro, la competenza del Difensore Civico regionale, prevista dall'art. 136 T.U.267/2000, esclusivamente nell'ambito di omissioni o ritardi, di atti obbligatori per legge, da parte dell' Ente locale; allo stato attuale della legislazione, non è perciò ipotizzabile un'automatica traslazione delle funzioni sostitutive, di competenza del CO.RE.CO., al Difensore Civico regionale.

In altre parole, il nuovo assetto costituzionale derivante dall'entrata in vigore della Legge 18/10/2001 n. 3, non comporta una implicita abrogazione delle norme in materia fino a quando interverranno una esplicita pronuncia del Giudice Costituzionale, ovvero una esplicita normativa regionale applicativa dei principi costituzionali predetti.

Sarebbe, però, auspicabile da parte della competente struttura regionale, un'attività volta a informare gli Enti locali, attraverso la formazione di idonea normativa nell'ambito del decentramento amministrativo, di modalità e termini attraverso i quali portare tempestivamente a conoscenza dell'ufficio, omissioni o ritardi nella formazione degli atti.

- B) Ulteriore particolare rilievo ha assunto la problematica concernente l'accesso ai documenti amministrativi. Come noto, il legislatore, per maggiormente tutelare il diritto di accesso, nell'ambito della legge 24/11/2000 n. 340, concernente "Disposizioni per la delegificazione di norme e la semplificazione di procedimenti amministrativi", ha provveduto a sostituire il quarto comma dell'art. 25 della legge 7/8/1990 n. 241, colla seguente norma:

"4. Decorsi inutilmente 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".

Richiamate le osservazioni fatte nelle precedenti relazioni, sull'applicabilità della predetta normativa 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, sul fatto che l'intervento del Difensore Civico non è vincolato dal rispetto di forme particolari (eccezion fatta delle prescrizioni eventualmente contenute nella normativa regionale procedurale), va ancora ribadito che il riesame deve, avere luogo da parte del Difensore Civico competente; la competenza per il Difensore Civico regionale va perciò individuata sulla base della normativa vigente (legge 15/5/1997 n. 127, art.16, L.r. 9/12/1981 n.50 e successive modifiche). Sussiste perciò l'impossibilità del "riesame" da parte del Difensore Civico regionale degli atti formati dai Comuni.

È necessario ancora considerare che il "riesame" della determinazione dell'Ente pubblico, oggettivata nel "diniego o nel differimento" impone necessariamente la comunicazione del ricorso al soggetto che ha formato il provvedimento; in altre parole, deve essere rispettato il principio del contraddittorio, attraverso la comunicazione dell'atto con cui si impugna il provvedimento di diniego e di differimento.

Peraltro, il provvedimento formato dal Difensore Civico deve essere motivato, al pari del provvedimento confermativo assunto dall'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, infine, in alcun modo legittimato ad intervenire nell'eventuale procedimento di impugnazione.

- C) Per l'esame dei problemi interpretativi 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 - si rinvia alle precedenti relazioni .

In questa sede giova, però, ribadire che potendo, secondo l'art. 16 sovramenzionato, il Difensore Civico 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 normativa, si impone la necessità di un coordinamento delle diverse normative regionali, al fine di disciplinare, in modo uniforme, il "modus procedendi" per l'esercizio delle funzioni in questione.

Fra gli altri, gli interventi dell'Ufficio hanno ancora 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 .
- e) La Prefettura, per la tempestiva liquidazione delle indennità spettanti agli invalidi civili.
- f) La Direzione provinciale del Tesoro
- g) l'Ente Ferrovie.

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

L'art. 17, comma 45 della legge 127/97 - ora art. 136 del D.lgs n. 207/2000 - prevede la possibilità di formare gli atti obbligatori omissi o ritardati da parte degli Enti locali a mezzo di un commissario ad acta, nominato dal Difensore Civico regionale.

Si ribadisce, come osservato in precedenza, che attraverso tale sostituzione commissariale, 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 "obbligatori per legge" da parte degli Enti locali. L'accertamento della "obbligatorietà" va perciò ricavato dall'ordinamento, attraverso la individuazione degli effetti che l'atto è destinato a produrre.

In altre parole, "l'obbligatorietà" dell'atto va desunta da tutte le norme che attribuiscono agli Enti locali la competenza a formare atti obbligatori, con esclusione, quindi, degli atti la cui obbligatorietà deriva da fonte contrattuale.

L'esercizio del potere in questione, va conseguentemente, escluso quando sussiste una discrezionalità dell'Ente sull'an.

Si è di recente posto il problema della possibile sostituzione commissariale in ordine alla formazione di atti amministrativi previsti dallo statuto dei Comuni; in tal caso, però, l'obbligatorietà dell'atto non sembra derivare, in modo immediato e diretto, dalla legge, ma da un atto amministrativo (lo statuto).

In altre parole, dall'obbligo della formazione dello statuto comunale non può derivare la formazione di atti attraverso il commissario (ivi compresa la nomina del Difensore Civico comunale, anche se prevista come obbligatoria da un atto amministrativo).

Anche nell'anno decorso l'applicazione della normativa concernente la nomina del commissario non è stata frequente. Essa è avvenuta 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 formazione di un consorzio stradale obbligatorio.

4) DIFESA CIVICA e EUROPEA

Nelle precedenti relazioni si è rilevato che nell'ambito dello stato democratico la dignità dei cittadini è talvolta battuta in breccia da atti illegittimi della Pubblica Amministrazione e che nell'ordinamento degli stati viene ora a collocarsi l'istituto della difesa civica, che esplica una funzione primaria di tutela giuridico-amministrativa, rispondente a esigenza viepiù crescenti della collettività;

La difesa civica, costituisce, in definitiva, una affermazione dei principi di una buona amministrazione, di un buon governo e anche di una sostanziale equità.

Il seminario dell'Unione Europea dei difensori civici, regionali e nazionali svoltosi a Bruxelles nel mese di settembre u.s., a cui ha partecipato l'Ufficio, nell'incoraggiare l'istituzione della figura del "mediatore" nelle strutture che ne sono ancora sprovviste, ha perciò riaffermato che l'istituto costituisce un necessario valido presidio dei principi sovramenzionati, in cui si articolano ragioni di uguaglianza e non discriminazione dei cittadini.

Il riconoscimento dell'istituto della difesa civica come "strumento catalizzatore" della promozione e della protezione e delle libertà fondamentali dei cittadini e, quindi, dei diritti, ha altresì costituito uno dei presupposti della tavola rotonda tenutasi a Zurigo nel novembre u.s.

Anche nel corso di questa manifestazione, cui l'Ufficio ha partecipato (l'intervento relativo risulta oggetto della breve relazione di cui all'allegato D) sono stati individuati e enunciati i principi fondamentali del buon governo e, quindi, del rispetto dei diritti dell'uomo.

Si è in definitiva ribadita ancora una volta la necessità di evitare il verificarsi di omissioni, ritardi, indifferenze, elementi costitutivi della cosiddetta "maladministration" e conseguentemente si è riaffermato il proposito di combattere il cattivo uso del potere amministrativo, attraverso l'assoluto rispetto dei parametri di ragionevolezza, equità, imparzialità dell'Amministrazione pubblica, che devono caratterizzare lo stato di diritto. In tal senso si orienta decisamente l'attività della difesa civica in Europa.

La difesa civica può ora, a buon diritto, venire considerata come un indice e, al tempo stesso, uno strumento del mutamento sociale in atto; l'attività svolta costituisce, correlativamente, un rimedio ai fini dell'affinamento e del miglioramento della società democratica europea.

Torino, 14 gennaio 2001