procurarsi. Si aggiunga che in base a una convenzione tra azienda e università – in palese violazione dell'art. 34 della Costituzione in quanto introduce una irragionevole limitazione al diritto allo studio, nonché in violazione di fondamentali diritti individuali - la conclusione degli studi è subordinata al soddisfacimento di presunti diritti di credito. Era dunque evidente che lo studente stava subendo un danno ingiusto, a prima vista almeno in senso sostanziale. Si concorre ai benefici previsti per il diritto allo studio e si può essere o non essere ammessi a beneficiarne. Ma essere ammessi, ricevere i benefici, utilizzarli e doverli poi restituire è ben altro, è un danno grave, che si subisce per colpa dei ritardi e delle inefficienze dei servizi e uffici competenti, quindi un danno ingiusto. Se poi questi soldi, a causa dei notevoli ritardi con cui vengono eseguiti gli accertamenti, non sono utilizzati per rendere effettivo il diritto allo studio a favore di altri studenti, ma finiscono per costituire un risparmio per l'azienda, allora si produce un *vulnus* al principio costituzionale sancito dall'art. 34 Cost., si ha un fallimento del progetto costituzionale che vuole rendere effettivo il diritto allo studio, assicurando ai capaci e meritevoli il diritto di raggiungere i gradi più elevati degli studi, anche se privi di mezzi.

Per dare l'idea della grave patologia delle procedure adottate per la gestione del diritto allo studio nell'azienda basti rilevare che sono state revocate 39+273 posizioni, per un ammontare complessivo di 361.895,74 euro. E' il dato che ricavo dalla determinazione del direttore generale della stessa azienda del 29.7.2004, da cui deduco che soltanto in tale data l'azienda si accorge di aver erogato 361.895,75 euro a concorrenti non in possesso dei requisiti di legge. E' facile dedurre che gli accertamenti vengono eseguiti con notevoli e ingiustificati ritardi, con conseguenze gravissime a carico degli stessi studenti e in particolare della gestione dei benefici per il diritto allo studio, essendo probabile che poi sia mancato il tempo per convertire tale ingente somma a favore di studenti in regola.

I dati relativi all'iscrizione sono agli atti degli uffici dal 1° gennaio 2004, quelli relativi al merito dall'agosto 2003, quelli relativi al reddito, infine, risultano prima del 31 dicembre 2003 da autocertificazioni contestuali alle domande per la concessione dei benefici. Il procedimento, con la temporizzazione delle sue varie fasi, è minutamente descritto nelle *Norme Generali del bando di concorso*, ma i tempi previsti per effettuare gli accertamenti risultano lungamente disattesi senza alcuna ragione, tanto più che ho potuto accertare che gli accertamenti in altre sedi universitarie, tra cui quella di Roma, vengono compiuti in tempi strettissimi.

Sulla base di queste considerazioni di fondo e di una larga serie di considerazioni giuridiche esposte al direttore dell'azienda – e non potendo esercitare più estesi e

penetranti poteri di indagine sulla gestione del procedimento amministrativo - chiedevo di riesaminare e rivedere il provvedimento. Ricevetti una risposta del tutto elusiva, che non prendeva in considerazione una sola delle mie osservazioni e si limitava a ripetere che la revoca era stata disposta a causa della tardiva iscrizione, per cui dovetti replicare in altri termini e altra forma, aggiungendo ulteriori considerazioni.

Considerando, d'altra parte, che la difesa civica deve aver riguardo soprattutto all'attività amministrativa piuttosto che al singolo atto – anche se la vigente normativa preclude al difensore civico o gli crea difficoltà nel procedere in questa direzione -, indirizzai le mie considerazioni, per conoscenza, all'assessore regionale alla scuola, formazione professionale, università, lavoro e pari opportunità, al presidente dell'azienda regionale, al magnifico rettore dell'università di riferimento e al garante dello studente, perché fossero informati della criticabile gestione del procedimento amministrativo e valutassero l'opportunità di adottare i provvedimenti che fossero stati ritenuti necessari ed opportuni per garantire una gestione amministrativa più efficiente. Con discrezione avevo rappresentato l'esigenza che le varie fasi del procedimento fossero definite più precisamente con determinazione di termini e di responsabilità.

Sulla mia replica al direttore dell'azienda è intervenuto il presidente dell'azienda per chiudermi la porta in faccia. Mi comunicava, infatti, che aveva chiesto al direttore di non rispondere alla mia seconda lettera, perché la questione era già stata trattata e definita in sede tecnica con la prima risposta. Ma poi tornava egli stesso sui presunti esaustivi aspetti tecnici, e cioè sull'unico motivo della tardiva iscrizione, che, come è evidente, è un aspetto del tutto irrilevante ai fini della valutazione della questione. Il presidente dell'azienda si è dunque inserito, in violazione del principio di separazione e autonomia dell'amministrazione, in un intervento del difensore civico nei confronti del direttore dell'azienda, del funzionario che è l'unico ed esclusivo responsabile del provvedimento oggetto di difesa civica e ha "chiesto" al direttore di non dare più corso al mio intervento. Se la difesa civica è una "magistratura di persuasione", io ero ancora impegnato a "persuadere" e, a questo scopo, a chiarire, a meglio argomentare e a stabilire un proficuo colloquio col direttore dell'azienda, ma il mio impegno è stato stroncato dal presidente dell'azienda.

Preso atto di quest'inaccettabile comportamento, disposi l'archiviazione del fascicolo e mi riservai di riferire all'ufficio di presidenza del consiglio regionale, in sede di relazione annuale, dando il risalto che la rilevanza e la gravità della questione meritano.

Il problema giuridico non verte sulla tardiva iscrizione: senza dubbio lo studente non avrebbe dovuto essere incluso nella graduatoria finale. Ma si da il caso che una formale graduatoria finale non è stata approvata e che allo studente siano state pagate rate della borsa di studio. Il problema concerne la gestione del diritto allo studio, rispetto alla quale il caso dello studente M.M. è un sintomo di una generale inefficienza, non un fatto su cui intervenire con un provvedimento di autotutela, il quale – ove ne ricorrevano le condizioni, che, secondo me, non ricorrevano – avrebbe dovuto colpire il provvedimento di concessione dei ratei della borsa di studio.

Messo a fuoco il problema, avevo fatto presente quali circostanze avevano determinato la tardiva iscrizione, chiarendo peraltro che tali circostanze non giustificavano il ritardo nell'iscrizione, benché anche di esse bisognava tenere debito conto, in un contesto di più ampie considerazioni, al momento dell'adozione del provvedimento di revoca. Lo studente di cui si tratta è un extracomunitario sordomuto e non ha una buona conoscenza della lingua italiana; la tardiva iscrizione è dovuta a un equivoco comunicativo dovuto a tali handicap e al cambio di procedura per concorrere all'assegnazione delle borse di studio; nelle poche decine di giorni di ritardo della sua iscrizione ha sostenuto quattro esami con buon profitto.

La revoca concludeva un procedimento preordinato allo svolgimento di un'attività amministrativa, che avrebbe dovuto tendere a soddisfare in pieno il principio di buon andamento della pubblica amministrazione stabilito dall'art. 97 Cost., e in particolare, per quanto riguarda il diritto agli studi universitari, a rendere effettivo tale diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altri assegni (art. 34 Cost. e relative leggi statali e regionale d'attuazione). Per rendere effettivo il diritto occorre svolgere *ordinatamente, correttamente e nei tempi dovuti* le varie fasi del procedimento amministrativo. Nel caso in questione, la gestione non corretta del procedimento amministrativo ha compromesso l'effettività del diritto e tuttavia le conseguenze si sono scaricate solo sullo studente. Non sorge il dubbio che ci sia qualcosa da rivedere nell'andamento dell'attività amministrativa? Che la revisione di 312 posizioni per circa 362.000 euro sia un segnale allarmante?

Com'è noto la legge 2 dicembre 1991, n. 390 (*Norme sul diritto agli studi universitari*) prevede che Stato, regioni e università, nell'ambito delle proprie competenze, attuino interventi per favorire il diritto agli studi universitari. In particolare, allo stato spettano l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi in materia; le regioni attivano gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale per la

concreta realizzazione del diritto e le università organizzano i propri servizi in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario (art. 3).

La Regione Emilia-Romagna ha disciplinato il diritto allo studio universitario con legge n. 50 del 24 dicembre 1996, che prevede interventi rivolti alla generalità degli studenti e servizi attribuibili per concorso e sovvenzioni straordinarie. Possono partecipare al concorso gli studenti che abbiano i requisiti previsti dall'apposito bando (art. 10, comma 3).

L'iscrizione a un corso universitario è ovviamente condizione per la concessione dei benefici previsti (lapalissianamente: chi non è iscritto non ha diritto) ed è prescritto dal bando che l'iscrizione debba (doveva) essere effettuata entro il 31. 12. 2003, esclusivamente allo scopo di accedere ai benefici previsti, giacché dopo l'iscrizione, per così dire, normale può essere effettuata anche dopo tale termine, salvo a pagare un diritto di mora.

Le Norme generali dei bandi di concorso per l'anno accademico 2003/2004 delineano un procedimento per la concessione e l'erogazione delle borse di studio e degli altri benefici previsti, che si suddivide in quattro fasi, delle quali le prime devono (dovevano) svolgersi entro il 31 dicembre 2003.

1) Presentazione delle domande e relativi termini di scadenza (paragrafo 8.1).

2) Formazione e pubblicazione delle graduatorie provvisorie e predefinitive (paragrafo 9.1). Tra la formazione e pubblicazione delle graduatorie provvisorie e la formazione e pubblicazione delle graduatorie predefinitive si inserisce un sub-procedimento contenzioso: contro le graduatorie provvisorie possono essere presentati ricorsi entro venti giorni dalla pubblicazione. Entro il 31 dicembre 2003 gli studenti interessati, come già detto, si sarebbero dovuti iscrivere al proprio corso (paragrafo 7).

3) Accertamento dei requisiti di merito ed economici e della regolarità delle iscrizioni.

4) Formazione delle graduatorie definitive (nota 28 al paragrafo 9.1, secondo cui le graduatorie definitive sono elaborate successivamente agli accertamenti sui requisiti di merito e sulla regolarità delle iscrizioni).

Non sono previsti i termini entro i quali si sarebbero dovute concludere queste due ultime fasi. Sottolineo questa omissione: non appena il procedimento viene a interessare la discrezionalità dell'amministrazione lo scenario muta: niente termini e niente responsabilità.

Ho accertato che gli studenti idonei hanno avuto comunicazione, entro il 31 dicembre 2003, della concessione dei benefici, a condizione che dagli accertamenti fossero risultati confermati i requisiti di reddito ed economici autocertificati e l'iscrizione e sono stati

avvertiti che i controlli sui requisiti di merito e sull'iscrizione sarebbero stati effettuati dall'Università e quelli sui dati economici dall'azienda.

Il paragrafo 11 delle citate *Norme generali* prevede come l'azienda paga la borsa di studio e i contributi, ma non prevede quando paga.

I troppi silenzi nella definizione del procedimento ampliano la sfera della discrezionalità dell'amministrazione e favoriscono comportamenti omissivi e arbitrari. Anche se, in base al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, deve ritenersi che le suddette due ultime fasi (accertamento dei requisiti di merito ed economici e della regolarità dell'iscrizione) devono concludersi entro **termini ragionevoli** per consentire l'efficiente e ordinata erogazione dei benefici, in condizioni di certezza e di efficienza e, quindi, quando tutti gli accertamenti sono stati compiuti, salvi, per la ragione che dirò tra poco, gli accertamenti aggiuntivi al campione concernenti il reddito. Un conto, infatti, è non ricevere sussidi, altro riceverli, usufruirne e doverli poi restituire, peraltro, in tempi brevi. Se questo è il risultato dell'attività amministrativa, vuol dire che c'è qualcosa che non va. Significativamente il quarto comma del paragrafo 12 del bando stabilisce che i controlli sui dati economici sono effettuati con metodologia a campione che interessa almeno il 20% degli idonei, pur non escludendo che in tempi successivi si proceda fino ad effettuare il controllo su tutti gli idonei. Il senso di questa disposizione è chiarissimo: il controllo precede la formazione delle graduatorie definitive e, per consentire il sollecito compimento di queste due operazioni ed erogare i benefici previsti in tempi utili, è consentito un controllo a campione sulle condizioni economiche, in quanto trattasi del controllo che presenta maggiori difficoltà di attuazione, senza escludere che il controllo possa essere effettuato successivamente (e cioè successivamente alla formazione e pubblicazione delle graduatorie definitive e all'erogazione dei benefici, con eventuali conseguenze aventi carattere sanzionatorio, il che è ben giustificato giacché verrebbero a colpire dichiarazioni non veritiere se non false).

Ne consegue che, ad eccezione del controllo sui dati economici, i controlli sui requisiti di merito e sull'iscrizione devono essere effettuati **prima** della formazione e pubblicazione delle graduatorie definitive e dell'erogazione dei benefici, tenuto anche conto che le moderne tecnologie favoriscono e rendono veloce l'effettuazione di tali controlli. Un controllo tardivo sarebbe in contrasto col principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché i ritardi e le irregolarità dell'attività amministrativa non possono e non devono ritorcersi a danno dei diritti costituzionalmente riconosciuti degli studenti. Il procedimento è la forma del provvedimento amministrativo - che fa registrare nel campo

della legislazione amministrativa un significativo progresso perché l'attività amministrativa sia efficace, efficiente e si svolga in condizioni di massima trasparenza - e deve svolgersi correttamente e in modo ordinato, altrimenti si risolve in una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Nel caso specifico la tardiva iscrizione è stata accertata ("recepita" dice ambiguamente il provvedimento) dal direttore dell'azienda regionale con determinazione n. 73 del 23 luglio 2004 (sette mesi dopo la scadenza del termine!) e comunicata all'interessato con nota n. 18372 del 9 settembre successivo (due mesi per spedire il provvedimento!), ben dopo l'erogazione dei benefici. Le graduatorie definitive non risultano approvate. Si tratta, quindi, di un provvedimento di autotutela, che richiede non solo l'esistenza di un errore (in questo caso: un errore dell'amministrazione, che non ha effettuato controlli regolari e tempestivi), ma anche (e soprattutto) nell'esigenza di tutelare una ragione di pubblico interesse. Tutto all'opposto, nel caso specifico, a parte il danno causato allo studente in particolare stato di difficoltà, ciò che viene offeso è l'interesse pubblico, costituzionalmente garantito, di rendere effettivo il diritto allo studio con assegni ed altre provvidenze, che consentano ai capaci e ai meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34 Cost. cit.). Il diritto allo studio non è un quiz televisivo, che dispensa premi ai fortunati, giustamente negati a coloro che danno la risposta dopo il suono del gong, facendo risparmiare soldi all'azienda.

Compartecipazione dei familiari alle spese di assistenza sociale. dd lg 109/1998 e 130/2000

La questione può essere ricondotta al quesito se gli enti erogatori di servizi di assistenza sociale a oggetti anziani o portatori di handicap siano tenuti o meno a sostituirsi a chi versa in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento. Prevale pressoché incontrastata sia in dottrina sia in giurisprudenza la tesi negativa, alla quale ritengo di aderire sul piano giuridico. Parrebbe, peraltro, che a questa tesi non si atterrebbero gli enti locali della regione (e di altre regioni).

E' stato in primo luogo affermato che i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 non farebbero altro che confermare la disciplina civilistica in materia di alimenti, visti gli abusi perpetrati dagli enti erogatori. Sussiste, peraltro, un elemento di ambiguità nel decreto 130, là dove si precisa (art. 2, comma 1) che la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata "*con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza*". Ma è agevole sostenere che la valutazione estesa ai familiari deve

necessariamente coordinarsi con il principio sopra indicato, che è enunciato in modo esplicito, per cui deve ritenersi che se gli alimenti non venissero richiesti dall'assistito o i parenti tenuti a corrisponderli non li versassero spontaneamente, nel caso che l'assistito non li richiedesse l'ente erogatore non potrebbe fare altro che riferirsi alle sole condizioni economiche dell'assistito, nei confronti del quale potrebbe agire anche esecutivamente ove avesse propri redditi magari cospicui. Peraltro, la Cassazione, con qualche pronuncia (ad es. Cass. 16 marzo 2001, n. 3822) ha riportato inopinatamente in vita, dopo un lungo letargo, la legge 3 dicembre 1931, n. 1580 recante norme per la rivalsa delle spese di spedalità e manicomiali, che si reputava fosse stata implicitamente abrogata dalle legge 180/1978 sulla chiusura dei manicomi e dalla legge 833/1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale. Comunque, se tale legge non si considerasse abrogata già anteriormente, essa deve ritenersi abrogata dal decreto 109, in base al principio generale per cui la legge posteriore abroga quella anteriore. Infatti la rivalsa non potrebbe riguardare le prestazioni strettamente cliniche e sanitarie, ma solo quelle c.d. alberghiere di permanenza e soggiorno nella struttura, ma queste si inquadrerebbero sostanzialmente in quelle assistenziali di cui alla legge 328/2000 e rientrerebbero, pertanto, nella previsione del decreto 109. Altro aspetto del problema concerne il combinato disposto dell'art. 25 della legge 328/2000 e dell'art. 1, ultimo comma novellato, del decreto 109, secondo cui per le prestazioni sociali fornite ai soggetti con handicap grave e agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti si deve far riferimento esclusivamente alla loro situazione economica personale (redditi e beni). Orbene, gli enti erogatori avrebbero eccepito che questo disposto non sarebbe operativo in quanto l'art. 3, comma 2 *ter* del decreto 109 precisa, quanto alle prestazioni sociali agevolate, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a ciclio diurno o continuativo, rivolte ai suddetti soggetti, che le disposizioni del decreto stesso si applicano nei limiti stabiliti da altro decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; e si aggiunge che tale decreto non è mai stato emanato (e non risulta ancora emanato), per cui, fino alla emanazione di esso, non sarebbe operante il principio di esclusione della possibilità, per gli enti erogatori, di richiedere il pagamento delle rette ai parenti del ricoverato. Ma anche in questo si sostiene agevolmente che si tratta di un'interpretazione assolutamente infondata. Già prima dell'intervento legislativo tale possibilità era esclusa dalla logica emergente dalla disciplina degli alimenti nel codice civile; il decreto 109 non ha fatto altro che dare una sua corretta interpretazione di una normativa precedente, non ha aggiunto nulla di nuovo e dunque non

vi è certo bisogno di un ulteriore decreto per precisare e specificare un principio già di per sé del tutto chiaro e senza ambiguità.

Questa ricostruzione della disciplina legislativa si scontra con l'orientamento del tutto opposto degli enti erogatori e ha provocato diversi interventi. Anche se talvolta la posizione degli enti erogatori è stata sostenuta con argomenti del tutto risibili, ritengo che il conflitto chiama in causa due valori, rendendone difficile la loro conciliazione: il rispetto del principio di legalità e il rispetto del principio di solidarietà.

I difensori civici regionali, per quanto concerne gli interventi posti in essere e di cui sono a conoscenza, hanno sostanzialmente assunto la tutela del principio di legalità, ma non hanno potuto mettere in atto azioni qualificabili come interventi di difesa civica regionale in senso proprio, non avendone la competenza, che appartiene ai difensori civici comunali. Si sono quindi mossi in due direzioni: tentando di sensibilizzare, da una parte, l'interessamento di livelli di governo aventi potere normativo o, dall'altra parte, di agenzie di pressione ovvero esercitando direttamente, in un certo qual modo, una forma di pressione, ad esempio promuovendo un censimento tra i Comuni della regione per conoscere il loro comportamento. Sono a conoscenza che, in un caso, avendone la competenza, è stato avviato un procedimento per esercitare un provvedimento di intervento sostitutivo, ma ora, come è noto, i difensori civici non possono più esercitare tale potere, dichiarato illegittimo dalla corte costituzionale con sentenza n. 112 del 2004.

Un altro difensore civico, rilevando le intime contraddizioni del sistema, le ha segnalate al Parlamento, ritenendo che esse richiedano necessariamente un intervento legislativo nazionale. A questa linea mi adeguo con questa relazione .

Questo ufficio s'era pure indirizzato nella direzione di suscitare l'interessamento del servizio sociale regionale, col quale si sono avuti alcuni incontri, senza esito, ma di ciò mi rendo ben conto. I funzionari regionali hanno fatto presente che la Regione non avrebbe un potere di iniziativa (sul che concordo), stante nel caso in questione la competenza degli enti locali. Semmai, a loro avviso, una parziale soluzione poteva essere data dalla previsione del fondo sociale europeo ex art. 46 lr 12.03.2003, n. 2, ma per la concreta applicazione si sarebbe dovuta attendere la direttiva del Consiglio regionale ex art. 49 l. citata. Anche se nutro sfiducia sulla praticabilità di questa soluzione, mi permetto di richiamare l'attenzione della nuova legislatura.

Diritto di accesso

Numerose sono le richieste relative al *diritto di accesso* nei confronti di amministrazioni d'ogni livello (statale, regionale e locale), che però non danno luogo al ricorso formale previsto dall'art. 25 della legge sul procedimento amministrativo, ma, per essere generalmente presentate oltre il termine previsto per il ricorso (sia al difensore civico sia al Tar), richiedono di essere trattate informalmente.

Può darsi che anche questo sia un indice idoneo a misurare il "peso" effettivo del difensore civico e sicuramente è opportuno valutare l'efficacia che esercita o può esercitare il ricorso formale. Al quale (nell'ambito di un'ampia riforma della legge sul procedimento amministrativo) la recentissima legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha arrecato alcune modifiche.

Il quarto comma dell'art. 25 della legge sul procedimento amministrativo, nel testo sostituito dall'art. 15 della legge n. 340 del 24 novembre 2000, riconosce, nel caso che la richiesta di accedere agli atti della pubblica amministrazione sia stata respinta o sia stata accolta con differimento del diritto di accesso, la facoltà di attivare un intervento del difensore civico competente prima di adire il giudice amministrativo. E' opinione comune che tale disposizione avrebbe introdotto interessanti novità, ma non mi pare contestabile che l'intervento del difensore civico si riveli praticamente inefficace. Il detto quarto comma è ora stato sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. *a*), della legge 15/2005. Le modifiche che riguardano il difensore civico sono le seguenti; a) la competenza del difensore civico *competente* per ambito territoriale è limitata nei confronti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali. Di conseguenza viene meno la competenza del difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato; b) Qualora il difensore civico competente per ambito territoriale non è stato costituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Di conseguenza, nella Regione Emilia-Romagna, si "legittima" la competenza del difensore civico regionale nei confronti di molte amministrazioni comunali. c) Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato il ricorso deve essere inoltrato presso la Commissione centrale per l'accesso, istituita, ai sensi del (nuovo) art. 27 (v. art. 18 legge 15/2005), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Peraltro, ai sensi dell'art. 23, comma 3, legge 15/2005, le nuove disposizioni di cui sopra hanno effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento, previsto dal comma 2, inteso a integrare o modificare il vigente regolamento n. 352/1992.

Per motivare questa affermazione analizzo la struttura del procedimento.

Un soggetto, avendo interesse, presenta una motivata istanza di accesso, la quale 1) può essere accolta in tutto o in parte, 2) può essere accolta con differimento dell'accesso e, infine, 3) può essere respinta a) con provvedimento emesso ad *hoc* dall'Amministrazione o b) col semplice decorso di trenta giorni dalla sua presentazione. (Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso, ai sensi del comma 3 dell'art. 25, sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24; la richiesta, inoltre, s'intende respinta, ai sensi del comma 4, primo periodo, dell'art, 25 decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta.)

A questo punto il richiedente si trova di fronte a un bivio, potendo 1) presentare ricorso al tribunale amministrativo o 2) chiedere l'intervento del difensore civico.

Ricorso al tribunale amministrativo regionale. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi in cui l'intervento del difensore civico risulti infruttuoso, nel senso che sarà precisato più avanti, l'istante può ricorrere, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del *tar*, ai sensi del comma 5 dell'art. 25, è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al consiglio di stato, il quale decide con le stesse modalità e negli stessi termini. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso, il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina, ai sensi del comma 6, l'esibizione dei documenti richiesti. Il ricorrente può stare in giudizio personalmente, senza assistenza di difensore, sia davanti al *tar* sia davanti al consiglio di stato, secondo quanto dispone il comma 3 dell'art. 2 della legge n. 205 del 2000.

Richiesta d'intervento del difensore civico (art. 25, comma 4). Anche l'intervento del difensore civico può essere richiesto nel termine di trenta giorni. In questo caso se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica al funzionario che l'ha disposto. Costui, nei successivi trenta giorni:

1) può adottare un provvedimento con cui, revocando o annullando il precedente diniego o differimento, accolga espressamente l'istanza di accesso. L'intervento del difensore civico si conclude con successo solo in questo caso;
2) può serbare un silenzio significativo (silenzio-accoglimento) per tutti i suddetti trenta giorni (il citato 4° comma dice che se il funzionario che aveva disposto il diniego o il differimento non emana il provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito). In questo caso il silenzio serbato dall'amministrazione a seguito delle censure formulate dal difensore civico viene considerato *ex lege* accoglimento

dell'istanza di accesso, ma nella realtà questa *fictio juris* esplica scarsa efficacia e costringe a ricorrere a ulteriori procedure;

3) può emanare un provvedimento di conferma del rigetto totale o parziale ovvero del differimento del rigetto. In questo caso il soggetto interessato, entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento confermativo, può adire il giudice amministrativo (*tar*), il quale decide secondo la procedura prima descritta. Il termine di trenta giorni per presentare ricorso al *tar* decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico.

L'intervento del difensore civico si concreta, dunque, solamente nella formulazione e comunicazione al funzionario responsabile delle illegittimità riscontrate, giacché gli è precluso l'esercizio di poteri decisionali e coercitivi con efficacia nei confronti del responsabile del procedimento. Questo è un punto critico e, per il vero, non è mancato in dottrina chi l'ha segnalato, notando che la complessa procedura prevista sarà probabilmente poco utilizzata (e, in base all'esperienza dello scrivente, risulta in effetti poco utilizzata), per due ordini di motivi. Il primo è costituito dalla mancanza di forme di coercizione per assicurare l'esecuzione del silenzio-assenso formatosi dopo l'intervento del difensore civico. In secondo luogo le censure del difensore civico possono essere messe facilmente nel nulla con la semplice emissione di un provvedimento motivato di conferma da parte della pubblica amministrazione. Non si comprenderebbe quindi perché i soggetti interessati dovrebbero attivare interventi praticamente inefficaci di difesa civica, per dover poi adire il giudice amministrativo al quale si sarebbero potuti rivolgere sin dal primo momento. Si aggiunga poi che il ricorso al giudice amministrativo, nonché efficace, è altrettanto semplice quanto il ricorso al difensore civico, attesa la celerità del giudizio camerale e la possibilità data al soggetto interessato di rappresentare personalmente le proprie ragioni senza l'assistenza di difensore.

L'osservazione in contrario secondo cui il ricorso al *tar* potrebbe essere scoraggiato dal fatto che questo contenzioso, potendosi sempre sviluppare nel doppio grado e produrre quindi un certo danno, per lo meno nel senso del rinvio nel tempo dell'effettivo accesso agli atti, in primo luogo sembra avere scarso fondamento, giacché il ricorso al difensore civico rischia di aprire un terzo grado di giudizio e, se ne avesse, motiverebbe l'opportunità del ricorso al difensore civico alla sola condizione che questo intervento abbia un apprezzabile grado di efficacia. Si deve anche aggiungere, d'altra parte, che l'operato del difensore civico può essere di sostanziale ausilio per i soggetti interessati ai fini dell'eventuale successiva proposizione del ricorso al giudice amministrativo, perché

consente ai ricorrenti, specialmente nei casi in cui non si avvalgano dell'assistenza di un difensore, di utilizzare i rilievi formulati dal difensore civico. Si deve inoltre considerare che i due ricorsi non sono alternativi, per cui l'intervento del difensore civico può espletarsi anche in pendenza del ricorso giurisdizionale, potendo giungere a conclusione positiva prima che questo si concluda. A questo scopo è utile l'informazione fornita ai soggetti che richiedono l'intervento del difensore civico, ma non basta.

Passando quindi alla fase propositiva, si ritiene che possano articolarsi le seguenti tre proposte:

1) bisognerebbe curare una larga ed efficace informazione. A questo scopo potrebbe essere opportuno disporre che i responsabili di procedimenti devono comunicare al difensore civico le richieste di accesso agli atti amministrativi a loro rivolte, per consentire al difensore civico di indirizzare agli istanti opportune informative sulle procedure che possono essere attivate in caso di diniego all'accesso o differimento dello stesso;
2) sarebbe opportuna una integrazione della vigente normativa sul difensore civico, in base alla quale si faccia obbligo all'amministrazione di recepire le censure del difensore civico ovvero, qualora non intenda farlo, di proporre ricorso al *tar*. Si fa presente in proposito che non si avrebbe un aggravio di spese per l'amministrazione, giacché, ai sensi del citato comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2000 l'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente;
3) il richiedente l'accesso può proporre ricorso al *tar* a condizione che sia stato previamente adito il difensore civico e questo non abbia riscontrato profili d'illegittimità nel diniego/differimento/limitazione dell'accesso. Questa terza e ultima proposta richiederebbe una integrazione alle disposizioni in materia di giustizia amministrativa, magari della stessa legge n. 205 del 2000 e darebbe maggiore efficacia e spessore all'intervento del difensore civico se fosse accompagnato dall'attuazione, da parte della regione, della precedente seconda proposta.

Alcune risposte fornite con burocratica superficialità

Segnalo ora alcuni casi di collaborazione fornita con burocratica superficialità tanto più rimarchevole in quanto proveniente da istituzioni sanitarie quali due Policlinici della Regione.

Alla richiesta di chiarimenti su un reclamo concernente uno spiacevole episodio di visita a un paziente gravemente ammalato (e deceduto nei giorni successivi) mi fu risposto con la rappresentazione di una condivisibile strategia di gestione degli orari di visita ai pazienti, la cui efficacia veniva affidata ad una discrezionalità saggia e comprensiva dei risvolti umani e sociali recati dalla malattia, ma senza nulla chiarire sull'episodio di cui si trattava e neppure accennarvi, mentre, secondo quanto aveva riferito la moglie del paziente, in quella occasione tale strategia era stata del tutto ignorata. Alla risposta erano state allegate due lettere non aventi alcuna attinenza col detto episodio, bensì riguardanti fatti diversi accaduti prima.

Analogamente, in relazione ad un esposto riguardante i tempi lunghi di attesa per visite ed esami indirizzatomi dal Centro per la tutela dei diritti del malato (CTDM) di Ferrara, al quale si erano rivolti due cittadini di quella città. Ebbi in risposta una documentazione che non corrispondeva per nulla al caso e alla mia richiesta di chiarimenti. Lo feci presente addebitando il fatto a un disguido o errore materiale di trasmissione e, in dettaglio, esposi nuovamente il caso, specificando che cosa ritenevo opportuno conoscere e cosa, invece, mi era stato risposto in modo del tutto non pertinente. Questa mia seconda lettera non ha mai avuto risposta.

Altri casi

Indico ora sommariamente e indicativamente – e tralasciando quelli che erano stati attivati anteriormente al 2003 – interventi svolti nei confronti:

- *della Direzione generale ambiente e difesa del suolo*: circa la manutenzione dell'argine di un canale; l'indizione di un'asta pubblica per l'assegnazione di pertinenze idrauliche in precedenza di competenza dell'Agenzia del demanio; l'asserita mancata corresponsione dell'indennità per una espropriazione per pubblica utilità; la formazione dell'albo dei tecnici acustici; la richiesta di ripubblicare uno studio preliminare di impatto ambientale di una bretella autostradale; la concessione di porzione di ex canale di scolo; la realizzazione di un argine a protezione di abitazione privata; la competenza regionale o comunale a provvedere alla manutenzione e pulizia di un corso d'acqua;
- *della Direzione generale Attività produttive, commercio e turismo*: circa il diritto di attivare o cedere i diversi rami di un'azienda);
- *della Direzione generale Risorse finanziarie e strumentali*: circa una ripetizione di indebito pagamento; il pagamento del bollo auto; l'esenzione di tasse

automobilistiche per autoveicoli di interesse storico; l'accesso al servizio di assistenza telefonica ACI funzionante su numerazione telefonica e fax di tipo 199 a pagamento; tasse di circolazione pagate in eccedenza; il rimborso di tasse automobilistiche pagate in eccedenza.

- *della Direzione generale Sanità e politiche sociali*: circa il trasferimento di una disabile da residenza psichiatrica a casa di cura; il pagamento di ticket per un importo maggiorato; il mancato inserimento di un disabile nella graduatoria ex l. regionale n. 29/1997 per l'erogazione di un contributo per acquisto di un autoveicolo. Sempre in materia di assistenza sanitaria, farmaceutica, veterinaria, prevenzione, sanità, segnalo interventi in merito ad una richiesta dell'ENPA rivolta ad una azienda Usl affinché venissero tutelate le persone che lavorano all'interno della struttura sia come dipendenti che come volontari; alla fornitura di scarpe ortopediche da parte del meccanico ortopedico di un a azienda Usl; al rilascio cartella clinica incompleta da parte di una azienda Usl; a ritardo nella esecuzione di un intervento da parte di un ospedale; a mancato rimborso quote ticket;
  - *del servizio Programmazione della Distribuzione Commerciale*: circa l'erogazione dei contributi ex l. regionale n. 41/1997 concernente interventi nel settore del commercio per la valorizzazione delle imprese minori della rete distributiva;
  - *del servizio Tributi:* per il rimborso della tassa regionale per il diritto allo studio, in seguito all'accesso ad un posto di borsa di studio;
  - *della Azienda Usl di Bologna* (in ordine a inconvenienti igienici rilevati in diversi condomini; a ritardi nella definizione di procedimenti concernenti il riconoscimento di invalidità civile; all'inoltro all'Inps della pratica per l'erogazione della pensione di invalidità civile; al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento);
  - *dell'Azienda Usl di Ferrara* in ordine a difficoltà e disguidi per la scelta del medico di base; alla mancata risposta a una Associazione per i diritti del malato a un esposto sul comportamento di un sanitario nei confronti dì un assistito.
  - *dell'Istituto Giovanni XXIII di Bologna* per un esposto circa le modalità dell'assistenza prestata a un assistito e a mancata informazione riguardo alle terapie applicate;
  - *di Consorzi di Bonifica* in ordine alla determinazione o alla stessa debenza di contributi consortili;
- *dell'Acer Azienda Casa Emilia-Romagna* in ordine a: ritardo nella stipulazione dell'atto di acquisto di un locale da adibire ad autorimessa; osservazioni in merito al piano di

vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e dei posti auto pertinenziali; rivendicazione del diritto a ottenere il trasferimento dell'alloggio a prezzo agevolato in considerazione della situazione di profugo italiano rimpatriato dall'estero dell'esponente; segnalazione della probabile presenza di amianto nell'immobile di residenza; manutenzioni varie (di ascensore soggetto a frequenti blocchi per infiltrazioni d'acqua nel pozzetto; di impianto elettrico difettoso da anni; rifacimento dell'impianto elettrico fatiscente; sostituzione tapparelle; impianto di riscaldamento; sostituzione della vasca da bagno con piatto doccia, stante la condizione di invalidità di un componente il nucleo familiare;) rideterminazione del canone di un alloggio di edilizia residenziale pubblica; cambio alloggio; contribuzione alle spese di installazione impianto servoscala; ritardi nella procedura di cessione di alloggi a favore di assegnatari; decadenza assegnazione alloggio motivata con il superamento delle condizioni di reddito del nucleo familiare;

Inoltre sono stati dati chiarimenti o espressi pareri su: invio cartella esattoriale per mancato pagamento bollo auto; accordo della Regione con i comuni sopra i 50.000 abitanti per contenere l'inquinamento; modalità di ricorso contro verbale della Capitaneria di porto; esenzione bollo auto per disabili; sanzione per esercizio della pesca senza aver pagato la corrispondente tassa di concessione; adozione cani; criteri circa la procedura selettiva per assunzione CFL; valutazione titoli e formazione; sanzione per ritardato pagamento di tasse automobilistiche; mancata risposta a richiesta di informazioni relative a graduatoria conseguente pubblico concorso; rinegoziazione mutuo agevolato; annullamento dello Statuto della Comunalia di Albareto; estinzione anticipata di mutuo agrario; opportunità di mezzi pubblici meno inquinanti e gratuiti; richiesta di rimborso di contributo sanitario non dovuto; segnalata mancanza, nella maggior parte delle case di cura private, di sale di rianimazione.

Le conferenze dei difensori civici nazionale e regionale

Nel 2004 ho partecipato A Roma alle riunioni del 19 marzo, 30 aprile e 17 settembre della conferenza dei difensori civici regionali e delle province autonome. Non ho potuto partecipare alla riunione del 17 dicembre, in cui sono stato sostituito dalla responsabile del servizio dott.ssa Gloria Guicciardi. Nel corso di tali riunioni sono stati discussi i seguenti argomenti: prospettive di collegamento con il Médiateur européen; forme di collegamento tra i difensori civici regionali e locali; sussidiarietà e convenzioni tra i difensori civici

regionali e gli enti Locali; deontologia del difensore Civico; problema relazione annuale ed eventuali sintesi e/o griglie comuni; problematiche relative agli statuti ed al controllo degli atti; rapporti con i mass-media; collegamenti europei ed internazionali; collegamenti con università, centri studi, scuole di pubblica amministrazione.

Inoltre, ho convocato tre riunioni del coordinamento dei difensori Civici comunali e provinciali, previsto dall'art. 13 della legge regionale, che si sono svolte presso il mio ufficio il 23 marzo, il 19 maggio e il 14 ottobre, discutendo i seguenti argomenti: regolamento interno del coordinamento: esame del regolamento approvato dal precedente Coordinamento e definizione delle eventuali modifiche; competenze e poteri del difensore civico; ampiezza e libertà di azione nell'ambito degli Enti locali di riferimento; problematiche di interesse generale presentate ai difensori Civici locali – valutazione del coordinamento; definizione delle linee di intervento sul problema del pagamento delle rette di ricovero in residenze assistenziali convenzionate degli anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti.

Attività svolta nei confronti di Comuni convenzionati.

Di questa attività tratto in modo specifico nelle relazioni a ciascun consiglio comunale. Qui espongo i dati numerici essenziali, indicando il numero delle pratiche aperte nel 2004 e quello, complessivo e distinto per anno di apertura, delle pratiche definite.

A Ravenna sono state aperte 101 pratiche e definite 102 di cui 78 aperte nel 2004, 17 aperte nel 2003, 5 aperte nel 2002, 1 aperta nel 2001 e 1 aperta nel 2000.

A Imola sono state aperte 26 pratiche e definite 25, di cui 19 aperte nel 2004, 4 aperte nel 2003, 1 aperta nel 2002 e 1 aperta nel 2000.

A Castel San Pietro Terme sono state aperte 10 pratiche e definite 12, di cui 7 aperte nel 2004, 3 aperte nel 2003 e 2 aperte nel 2002.

A Crevalcore sono stati aperte 4 pratiche e definite 3, di cui 2 aperte nel 2004 e 1 nel 2003.

A Sant'Agata Bolognese sono state aperte 2 pratiche e ne è stata definita 1.

A Dozza *è stata aperta una pratica e ne è stata definita 1.*

A Zola Predosa sono state aperte 9 pratiche e definite 8, di cui 7 aperte nel 2004 e 1 nel 2003.