

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**

n. **36**

R E L A Z I O N E **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO** **DELLA REGIONE VENETO**

(Anno 2014 e primo trimestre 2015)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal difensore civico della regione Veneto

Trasmessa alla Presidenza il 4 maggio 2015

PAGINA BIANCA

Si procede con la presente relazione ad illustrare il risultato dell'attività di garanzia del Difensore Civico Regionale in ordine all'amministrazione regionale e degli enti locali per l'annualità 2014 ed il primo trimestre dell'annualità 2015 ai sensi dell'art. 16 L. 5/5/1997 n° 127.

Tale attività sembra ragionevolmente fondarsi nella combinatoria sia di un ricorso atipico, corrispondente all'esposto/istanza inoltrati dal privato, sia di una conseguente forma di controllo successivo eventuale sull'attività e sui comportamenti funzionalizzati dell'amministrazione regionale e degli enti locali.

Il controllo origina dal ricorso ma non vi si esaurisce.

Può scaturire, infatti, anche d'ufficio ossia per iniziativa autonoma del Difensore Civico in quanto tale iniziativa è contemplata dalla pressoché totalità delle legislazioni regionali istitutive (in ambito regionale veneto, v. art. 7, comma 2°, L.R. 6 giugno 1988 n° 28).

In ambito generale, la conformità di tali prerogative al dettato costituzionale (artt. 97 e 98 Cost.) è stata a più riprese confermata dal Giudice delle Leggi che ha assimilato le funzioni del Difensore Civico a quelle di legalità e regolarità amministrative già proprie dei Comitati Regionali di Controllo (v., in generale, Corte Cost. 25 marzo/6 aprile 2004 n° 112 e Corte Cost. 167/2005).

Tali pronunce sono state espressamente riprese dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sent. 19971/2014) che per un verso ha sancito la natura onoraria della carica di Difensore Civico qualificandone l'emolumento come diritto soggettivo attratto alla giurisdizione del giudice ordinario e per altro verso ha rimarcato l'autonomia e indipendenza dell'istituto da ogni e diverso organo politico e/o amministrativo.

In tale prospettiva si inseriscono le disposizioni normative che sanciscono per un verso l'assoluta autonomia e indipendenza e, per altro verso, l'assenza di alcuna subordinazione gerarchica o funzionale di esso in evidente esecuzione dell'art. 98, primo comma, Cost. (art. 1, 2° comma, L.R. 6 giugno 1988 n° 28 e, più in generale, art. 63, 2° comma, Statuto Regionale).

Tali prerogative sono state confermate a più riprese anche dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio 139/2009).

In tale esatta prospettiva, la giurisprudenza ha stabilito di recente che il Difensore Civico regionale, evocando Cons. St., sez. V, 14/1/2009 n° 105 è organo di garanzia chiamato a svolgere, tra l'altro, il compito di segnalare gli abusi e le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini e quella di controllo eventuale sulle deliberazioni (artt. 11 e 127 D.Lgs. 18/8/2000 n° 267) donde l'esigenza di una sua imparzialità e di una sua indipendenza, anche dalla maggioranza e di una sua investitura che non lo renda condizionabile (Trib. Verona, sez. Lav., 87/2015).

Va segnalato l'orientamento del Consiglio di Stato che, valorizzando le funzioni di garanzia e legalità del Difensore Civico, stabilisce che la proroga delle stesse "ha la finalità di assicurare nelle more dell'insediamento del

nuovo titolare l'espletamento di una *funzione che non può avere soluzioni di continuità*" (Cons. St. sez. V, sent. n. 273/2012).

In tema di *prorogatio*, il Consiglio di Stato inquadra significativamente la legislazione regionale istitutiva del Difensore Civico come espressione di *ius singulare* e perciò derogatoria rispetto a discipline normative generali in tema di nomine e designazioni pubbliche: si tratta di norme di stretta interpretazione.

Per ineludibili finalità di completezza e trasparenza, viene anche allegata la scheda riepilogativa di tutti gli interventi del Difensore Civico Regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato a far data dal 1/4/2013 fino al 31/3/2014.

Tale scheda è attinta dall'efficiente sistema informatico relativo agli esposti diretti all'Ufficio, in dotazione a quest'ultimo.

Si ritiene opportuno rimarcare che i validi strumenti legislativi a disposizione (in primo luogo le norme statutarie e poi la legislazione regionale e statale in materia di difesa civica) consentono, sul piano dei privati, la trasversale ed uniforme attivazione di garanzie amministrative e, sul piano dell'agire pubblico, un sicuro strumento di attuazione del principio di legalità.

Va rimarcato che la funzione del Difensore Civico regionale opera positivamente e, potrebbe dirsi, in termini pressoché irrinunciabili sia sotto il profilo della deflazione del contenzioso sia sotto il profilo dell'ingente risparmio di spese legali per il cittadino, stante l'assoluta gratuità della relativa attività.

Anche nelle precedenti relazioni si è accennato alle problematiche ascritte ai tempi spesso eccessivamente dilatati della giurisdizione nonché i vari progetti di legge statale per rimediarvi (es. in materia di processo breve di cui al novellato art. 111 Cost.).

Ebbene, l'azione del Difensore Civico Regionale, operando nel contesto della funzione del controllo di legittimità, gravitante nella sfera (amministrativa) dell'autotutela, costituisce un efficace e concreto deterrente all'instaurazione di possibili contenziosi giurisdizionali, la cui soluzione può essere lenta se non incerta, nonché un preventivo rimedio alla loro risoluzione ove già insorti.

La validità dell'intervento non si limita a tale aspetto ma è esteso alla non meno rilevante funzione di ragguagliare il privato circa gli ambiti in cui l'azione amministrativa è stata corretta e la pretesa del primo infondata donde l'impossibilità di azionare rilievi di legittimità verso l'ente pubblico e, di conseguenza, l'inutilità di azioni giurisdizionali.

Tale funzione consente al privato di avere cognizione (anche se solo istituzionale) dei meccanismi e delle dinamiche (spesso sconosciute) dell'apparato pubblico.

Peraltro, giova osservare che quanto più penetrante è l'azione di controllo sul piano amministrativo (con conseguente correzione dei corrispondenti profili di illegittimità sia sotto l'ambito attizio sia sotto quello comportamentale) tanto più agevole risulta la concreta ed utile prevenzione, sotto il profilo penale, dei reati contro la pubblica amministrazione.

L'Ufficio scrivente ritiene che, atteso l'esplicito rapporto giuridico tra Difensore Civico ed amministrazione intimata derivante proprio dalle vigenti previsioni di legge, il rilievo del primo determina l'obbligo di replica l'omissione o il ritardo del quale sostanzia il reato di cui all'art. 328 c.p. (rifiuto d'atti d'ufficio per ragione di *giustizia*).

Infatti, la natura di ricorso amministrativo propria dell'esposto del privato al Difensore Civico ed il rimedio giustiziale che ne deriva consentono di ascrivere l'intervento di questo all'ambito della *giustizia* amministrativa: a tale concetto è riconducibile, infatti, la categoria dei rimedi giustiziali (ricorsi giurisdizionali ma anche amministrativi).

La giurisprudenza ha espressamente sancito che la mancata replica ai rilievi del Difensore Civico costituisce profilo di illegittimità dell'agire pubblico (TAR Veneto 23 marzo 2011 n° 474).

Tale condizione ricorre, secondo la dottrina, anche perché verrebbe svilito indebitamente il preciso e mirato intento del legislatore di prevedere efficaci e concreti strumenti di deflazione del contenzioso quali sono i rimedi giustiziali cui è ascritta la funzione del Difensore Civico (Caringella/Giannini, Codice del Procedimento Amministrativo, Commento alla L. 7 agosto 1990 n° 241, 2010, pag. 399 e ss.).

Si è detto che la legislazione regionale, nella sua efficace formulazione, attribuisce al Difensore Civico anche l'intervento d'ufficio a prescindere dall'impulso di parte (art. 7, comma 2°, L.R. 28/88).

Siffatta previsione si coordina perfettamente anche con quella dell'art. 16 L. 127/97 che rimette alla normativa statutaria (ma, in concreto, a quella ordinaria regionale) i criteri e le modalità d'intervento nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Va rimarcato, allora, che l'intervento non è sovrappositorio rispetto alle funzioni del giudice amministrativo (inteso quest'ultimo come giudice naturale degli interessi legittimi in sede di giurisdizione di legittimità e, in commistione, di interessi legittimi e diritti soggettivi in sede di giurisdizione esclusiva).

La legge processuale, infatti, non ascrive al giudice amministrativo funzioni di giudice del diritto oggettivo (artt. 24, 103 e 113 Cost.) nel significato specifico che esso non è controllore in senso stretto dell'azione amministrativa ma la esamina, con possibile effetto demolitorio, accertativo o di condanna su espressa prospettazione dei corrispondenti vizi di legittimità (o di merito, nei casi previsti dall'ordinamento) solo in esito a ricorso giurisdizionale spiccato dal privato.

Ne discende che, riservando l'ordinamento al giudice amministrativo la sola *iurisdictio*, residua in capo al Difensore Civico Regionale la parallela (e per nulla antitetica) funzione di controllore della legittimità dell'azione pubblica sul (diverso) piano strettamente *amministrativo* anche attraverso l'intervento d'ufficio.

Tale funzione trae fonte di legittimazione, in ambito costituzionale, dai principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost. e di differenziazione tra funzione politica e funzione gestoria ex art. 98, 1° comma, Cost..

Per effetto dell'articolo 11 della L.R. Veneto 6 giugno 1988 n° 28, (comune alla pressoché totalità delle leggi regionali istitutive del difensore civico) la funzione di controllo di questi coesiste con quella giurisdizionale (essendo perciò entrambe cumulative per il privato) e, per certi versi, si compenetra con essa.

Per un verso, infatti, l'attivazione dell'autotutela amministrativa, all'esito del rilievo del difensore civico, fa cessare l'eventuale materia del contendere in ambito giurisdizionale ove il provvedimento di ritiro sia concretamente ed esaurientemente soddisfacente della pretesa del ricorrente (cfr. art. 23, comma 7°, L. 6 dicembre 1971 n° 1034 e S.M.I.).

Per altro verso, il pronunciamento giurisdizionale in ordine alla legittimità o al merito di un atto o di comportamento amministrativo, contestualmente sottoposti allo scrutinio del Difensore Civico Regionale, costituisce un ineludibile parametro di valutazione per questo determinante, di regola, l'obbligo di conformità.

E' opportuno rimarcare il puntuale assolvimento dell'Ufficio in ordine ai poteri sostitutivi intestati al Difensore Civico Regionale sia dal legislatore statale (art. 136 D.Lgs. 18 agosto 2000 n° 267) sia da quello regionale (art. 30, comma 10, L.R. 23 aprile 2004 n° 11).

La prima fattispecie attiene all'intervento commissariale a fronte del generale ritardo o della generale omissione di atti obbligatori per legge da parte dell'ente locale e l'intervento può essere adottato a prescindere dall'assenso di quest'ultimo.

La seconda fattispecie, circoscritta alla strumentazione urbanistica, viene adottata sempre a fronte di una determinazione volitiva dell'ente locale in presenza di situazioni di pressoché totale incompatibilità dei membri dell'organo consiliare: incompatibilità che impedisce l'adozione e l'approvazione di detta strumentazione e crea la paralisi parziale dell'attività amministrativa.

Il riscontro dell'esercizio anche di tali funzioni, riferite ad attività degli enti locali, sembra fondatamente autorizzato proprio dalla matrice statale della fonte normativa legittimante ossia il Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000 art. 136).

E' importante rimarcare che la legge dello Stato individua nell'organo regionale di garanzia, ossia il Difensore Civico (in tal senso TAR Veneto 17/5/2012 n° 701), il soggetto deputato all'espletamento di una funzione (quella sostitutiva) prevista a garanzia di imprescindibili esigenze di unitarietà del sistema giuridico.

Nella stessa prospettiva va poi riferita la puntuale attuazione delle funzioni giustiziali del Difensore Civico Regionale in materia di riesame per l'accesso ai documenti amministrativi ex art. 25 L. 7 agosto 1990 n° 241.

Molto si discute sui poteri di cui dispone l'organo tutorio.

Secondo un certo orientamento essi corrisponderebbero solo a funzioni non autoritative (persuasione, convincimento etc.)

La tesi non sembra convincente.

Ove la legge intesta all'organo le funzioni di garante dell'imparzialità e del buon andamento (si veda in tal senso l'art. 63, 1° comma, lett. a) dello Statuto Regionale del Veneto così come l'art. 11 D.lgs. 267/2000), è chiaro che tali condizioni debbono essere assicurate in termini di concretezza ed effettività attraverso il riconoscimento degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi.

Incombe, perciò, all'amministrazione intimata (nel caso di specie, quelle periferiche dello Stato) l'obbligo giuridico di uniformarsi ai rilievi del Difensore Civico salvo adeguatamente motivando le ragioni per cui si discosta da essi.

Del resto, in ambito più generale, la giurisprudenza non ha dubitato che, anche in assenza di espresse previsioni di legge, le autorità indipendenti potessero esercitare il potere demolitorio in ordine ad atti oggetto di vigilanza (si pensi all'esempio dell'annullamento delle certificazioni rilasciate dalle Società Organismi Attestazione da parte dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici).

La stessa giurisprudenza riconosce ai soggetti titolari della funzione di vigilanza amministrativa il potere commissariale verso gli enti vigilati anche in assenza di previsione normativa in quanto tale potere deve ritenersi immanente alla funzione (TAR Puglia, sez. I, 9 luglio 2009 n° 1803).

E', allora, profonda convinzione dello scrivente che l'esclusivo attingimento all'aspetto tecnico-giuridico delle vertenze (in quanto anche suffragato dalla giurisprudenza e dalla dottrina) è senz'altro quello maggiormente soddisfacente e, perciò, di maggiore utilità per il cittadino esponente.

In tal senso, ogni soluzione (favorevole o sfavorevole) per l'esponente che si distaccasse da tali ambiti violerebbe indubitabilmente il principio di legalità secondo cui tutti gli atti amministrativi (compresi quelli di vigilanza e controllo) debbono soggiacere alla legge.

In termini più descrittivi, si può affermare che l'ingente afflusso di esposti al Difensore Civico Regionale anche con riferimento alla funzione di controllo verso le amministrazioni periferiche dello Stato costituisce, per un verso, un chiaro indice e, per altro verso, un efficace antidoto anche della incipiente crisi economica.

Infatti, secondo quanto riferito in precedenza, la risoluzione a titolo gratuito di vertenze anche particolarmente complesse in ambito giuridico consente un palese risparmio di spese al cittadino: tale complessità dipende anche da una legislazione (quella che presiede agli atti oggetto del controllo) non sempre caratterizzata da chiarezza e linearità di coerenza.

Va segnalato che il generalizzato uso degli strumenti informatici (internet, Google, eventuali siti normativi e giuridici) ha determinato un notevole "salto di qualità" nella formulazione degli esposti e dei ricorsi; per vero, l'istanza al Difensore Civico Regionale è, come si è detto, assimilabile ad un ricorso atipico mentre il riesame in materia di accesso può qualificarsi come ricorso gerarchico improprio.

Il cittadino, tramite tali strumenti, acquisisce una grande facilitazione alla conoscenza delle fonti normative (leggi e regolamenti) ed a eventuali strumenti interpretativi delle stesse (circolari, direttive) ed è perciò agevolato ad esporre in termini chiari e precisi l'esposto o il ricorso al Difensore Civico Regionale.

Tale condizione è utilissima per l'Ufficio perché consente un immediato o (quanto meno) rapido inquadramento della problematica sia in punto di fatto sia in punto di diritto, condizione essenziale ed imprescindibile per la soddisfatta ed esauriente risoluzione della vertenza.

Si rimarca, come nelle precedenti relazioni, l'evidente carenza di organico della struttura di supporto del Difensore Civico Regionale soprattutto per quanto attiene al personale in possesso di adeguata preparazione giuridico amministrativa.

Infatti, il rappresentato ingente flusso di istanze e ricorsi ha rilievo non solo sotto il profilo quantitativo ma sotto quello (più pregnante) della qualità e complessità tecnico giuridica in quanto afferenti a specifici ambiti del diritto con prevalenza di quello amministrativo e tributario (es. trasparenza ed accesso ai documenti amministrativi, urbanistica, lavori pubblici, sanità, tributi etc.).

Con sensi di distinto ossequio.

IL DIFENSORE CIVICO

Dott. Roberto Pellegrini



30-apr-15

Selezione dal 01/01/2014 al 31/03/2015									
Descrizione	in attesa di soluzione	istanza non soddisfatta	istanza soddisfatta	richiesta non pertinente	ritiro della pratica	trasmessa ad altra istituzione	neutra parzialmente positiva	parzialmente positiva	TOT.
*Enti Nazionali									
Istituti di Previdenza e Assistenza									
INPS			3				1		4
Istituti di Previdenza e Assistenza Ministeri			15				2		17
Autorità di Bacino Fiume Adige				1					1
Corte dei Conti			1				1		1
Ispettorato del lavoro di Padova.			1						1
Magistrato alle Acque		1	2						3
Ministero della Salute			1						1
Ministero della Sanità							1		1
Ministero delle Finanze			1						1
Ministero dell'Economia e delle Finanze			1						1
Ministero Interno							1		1
Motorizzazione Civile			2						2
Questura di Venezia			1						1
Ministeri		1	11				3		15
Scuole									
Istituto Scolastico			1						1
Scuole			1						1
Università									1
Università Ca' Foscari di Venezia			1						1
Università			1						1
*Enti Nazionali		1	40				6		47
Consorzi di Bonifica									
Consorzio di Bonifica Brenta			1						1
Consorzio di bonifica Euganeo			1						1
Consorzio di Bonifica Veronese			1						1
Consorzio Venezia Nuova			1				1		1
Difensore Civico del Veneto			2						2
Consorzi di Bonifica			5				1		6

Conteggio per esito ed ente di riferimento

30-apr-15

Descrizione	Selezione dal 01/01/2014 al 31/03/2015					
	in attesa di soluzione	istanza non soddisfatta	istanza soddisfatta	richiesta non pertinente	ritiro della pratica	trasmessa ad altra istituzione
TOT.						
*Enti Nazionali						
Aziende di Servizi						
ENEL			5			5
Poste Italiane S.p.A.			1		1	2
Poste Italiane S.p.A.						1
Telecom			5			5
Aziende di Servizi			12		1	13
Istituti di Previdenza e Assistenza						
INAIL			2			2
INAIL di Verona			1			1
inps			5			5
INPS			4		1	5
Enti diversi						
S.p.a.						
Trenitalia			2			2
Vela SpA			1			1
S.p.a.			3			4
Enti diversi			51	1	19	71
INPS						
INPS						
INPS			3			3
INPS			3			3
INPS			3			3
Internazionale						
AIG Europe Limited compagnia assicurazione						
AIG Europe Limited compagnia assicurazione			1			1
AIG Europe Limited compagnia assicurazione			1			1
Internazionale			1			1

Conteggio per esito ed ente di riferimento

30-apr-15

Descrizione	Selezione dal 01/01/2014 al 31/03/2015							TOT.
	In attesa di soluzione	istanza non soddisfatta	istanza soddisfatta	richiesta non pertinente	ritiro della pratica	trasmessa ad altra istituzione	neutra parzialmente positiva	
Agenzia delle Entrate								
Agenzia delle Entrate			2					2
agenzia delle entrate			2					2
Equitalia								
Equitalia			2				2	4
Agenzia delle Entrate			6	6			2	8
Agenzia delle Entrate			6	6			2	8
Ministero delle Finanze								
Agenzia delle Entrate			3					3
Ministero delle Finanze			3					3
S.p.a.								
GSE							1	1

PAGINA BIANCA

€ 1,00



171280005610