

## 10. UNO SPUNTO PER UN'IPOTESI DI AGGIORNAMENTO DELLA DISCIPLINA REGIONALE SULLA DIFESA CIVICA

### 10.1 PREMESSA

Sulla scorta delle tematiche che si sono fin qui analizzate pare, conclusivamente, di poter formulare alcuni suggerimenti volti a prospettare una rivisitazione della disciplina dell'istituto della difesa civica che, come detto nel primo paragrafo, parrebbe meritevole di un aggiornamento in conseguenza vuoi di un diverso ed ormai consolidato assetto del rapporto cittadino – pubblica amministrazione, vuoi sulla scorta delle indicazioni provenienti da organismi sovranazionali, vuoi per coordinare la disciplina approvata con la legge 51 del 1980 alle previsioni dello Statuto della nostra Regione approvato nel 2005.

Proprio sul tema di quale debba e possa essere l'oggetto dell'attività dell'Ufficio occorre muovere i primi passi della riflessione: il primo comma dell'articolo 2 della Legge 50/81, intitolato *Compiti del Difensore Civico*, stabilisce infatti che l'Ufficio *"ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione Regionale quanto gli spetta di diritto"*.

L'espressione, come già si è rilevato in precedenza, appare suscettibile di provocare un dubbio interpretativo, potendosi ragionevolmente sostenere che essa escluda dalla sfera di intervento della Difesa Civica gli atti discrezionali. Si è altresì osservato che, al contrario, la formulazione contenuta nell'articolo 90 dello Statuto (*L'ufficio . . . "agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano, una funzione pubblica o di interesse pubblico, per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa"*) garantisce invece un'indiscussa latitudine della sfera di intervento dell'Ufficio, tale da ricomprendere tra i suoi compiti la tutela dei cittadini nei confronti di atti, fatti e comportamenti ritardati od omessi o, comunque, irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi<sup>1</sup>.

Una elencazione puntuale delle condotte di cattiva amministrazione oggetto del potenziale intervento della Difesa Civica è contenuta nell'articolo 5 della Legge della Regione Toscana secondo cui:

<sup>1</sup> L'espressione è contenuta nell'articolo 2 della Legge Regionale Emilia Romagna 25/2003.

Si ha cattiva amministrazione quando:

- a) un atto dovuto sia stato omesso o immotivatamente ritardato;
- b) un atto sia stato formato o emanato oppure un'attività sia stata esercitata in modo irregolare o illegittimo;
- c) si sia verificata la violazione dei principi in materia di erogazione dei servizi pubblici dettati dalle disposizioni per la tutela degli utenti;
- d) vi sia stata mancanza di risposta o rifiuto di informazione;
- e) in ogni altro caso in cui non siano stati rispettati i principi di buona amministrazione.

Essa però si presenta come ridondante ed eccessivamente casistica mentre più efficace e di ampio respiro appare la definizione contenuta nello Statuto della nostra Regione, in quanto la nozione di cattiva amministrazione è ampia e ricomprende ogni condotta amministrativa contraria agli standard di buona amministrazione desumibili dalla normativa e dai principi generali dell'ordinamento, con particolare riferimento ai principi di legalità, imparzialità, speditezza, efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Se l'ampia nozione del termine di cattiva amministrazione permette quindi al Difensore civico un intervento su una vasta gamma di situazioni, tuttavia va chiarito che la funzione di controllo del Difensore civico nei confronti della pubblica amministrazione è strettamente collegata alla tutela dei cittadini: il Difensore civico non opera cioè un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione ma si attiva solo qualora, da parte di cittadini, in forma singola o associata, pervengano reclami in riferimento a provvedimenti, fatti, atti, condotte attive o omissive irregolarmente compiuti da uffici o servizi.

Questo ci ha portato ad esaminare la questione di come il Difensore civico possa intervenire a tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili, posizioni giuridiche prive di titolari cui fare riferimento, latenti nella comunità ed allo stato fluido, in quanto comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile. In tali casi infatti, l'intervento del Difensore civico si risolverebbe in una sorta di controllo oggettivo e generalizzato sulla pubblica amministrazione e, come tale, in contrasto con il principio dell'inammissibilità, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal legislatore, di un'azione volta al mero controllo della legalità dell'azione amministrativa.

E la conclusione cui si è giunti, seguendo l'orientamento dottrinario e giurisprudenziale che ha portato alla protezione giurisdizionale dell'interesse sovraindividuale, è che anche la Difesa civica possa sviluppare tecniche di tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili in forma mediata, cioè come conseguenza della protezione di altre posizioni soggettive, tutelabili perché aventi la consistenza di interessi collettivi o di diritti sociali della persona e, in special modo, della garanzia delle pari opportunità contro la discriminazione.

Nelle pagine che si sono prima dedicate alla questione del benessere degli anziani ed alla contenzione si è sottolineata la necessità di tutela del più fondamentale tra i diritti fondamentali, quello della dignità della persona nella sua declinazione più immediata, la inviolabilità del corpo. Principio che la nostra Costituzione (così come la Carta dei Diritti Europei<sup>2</sup>) **ma prima ancora la nostra etica** collocano in una posizione di assoluta preminenza tra le regole della nostra convivenza.

Nei luoghi dell'istituzionalizzazione occorre dunque massimamente vigilare affinché siano assicurati il rispetto della dignità della persona e la tutela della inviolabilità del corpo. Con riferimento a questi profili sarebbe dunque opportuno prevedere un intervento del Difensore Civico, allo scopo di accertare non solo condotte propriamente delittuose nei confronti dei ricoverati ma anche quelle "cattive pratiche" che si sono prima citate e che sono non meno aggressive delle prime per la dignità del soggetto ricoverato.

Infine, va sottolineato che le domande di intervento che più frequentemente sono pervenute all'Ufficio con riferimento alle problematiche sociali e sanitarie conseguenti ai tagli lineari operati sia nella sanità che nei servizi sociali, evidenziano -come già sottolineato nelle relazioni degli anni precedenti e come, peraltro, ben noto- una sempre più accentuata difficoltà e solitudine delle famiglie e dei cittadini di fronte alla crisi.

Il che consente di ribadire l'opportunità dell'affidamento al Difensore Civico di un ruolo culturale di interlocuzione e di sollecitazione nei confronti delle amministrazioni chiamate a fronteggiare i complessi problemi dell'oggi. In consonanza con la filosofia che ha ispirato la Raccomandazione 309/2011 del Consiglio di Europa - di cui si è già detto - che vorrebbe la difesa civica impegnata a rafforzare il sistema dei diritti dell'uomo.

---

<sup>2</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7.12.2000.

### **10.2 Il tema della competenza dell'Ufficio con riferimento a reclami presentati nei confronti di Amministrazioni Comunali, di Comunità Montane, della Città Metropolitana**

Altra questione che meriterebbe un intervento chiarificatore da parte del legislatore regionale riguarda il tema della delimitazione della competenza dell'Ufficio della Difesa Civica con riferimento alla sfera degli enti sottoposti alla sua potestà di intervento.

La materia è disciplinata dall'articolo 16 della Legge 127/1997, dall'articolo 2 Legge Regionale 50/81 e dall'articolo 2 Legge Regionale 47/85: norme queste che circoscrivono l'intervento dell'Ufficio ai rapporti tra cittadino e gli uffici dell'Amministrazione Regionale, degli Enti pubblici regionali, degli organi amministrativi del Servizio Sanitario e delle ASL operanti nella Regione, ed infine delle amministrazioni periferiche dello Stato (con esclusione di quelle competenti nelle materie della sicurezza pubblica, della giustizia e della difesa).

Argomentando sulla scorta di quanto previsto dal quarto comma dell'articolo 25 della 241/90 con riferimento alla tematica dell'accesso agli atti (in mancanza del difensore civico territorialmente competente al riesame ci si rivolge a quello "competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore") si è fin qui sostenuto da parte dell'Ufficio che il Difensore Civico Regionale può in ogni caso essere adito dal cittadino in via sostitutiva allorquando non risulti istituito (oggi sono entrambi soppressi) quello comunale o provinciale.

Tant'è che l'Ufficio, a fronte di un elevato numero di pratiche annualmente pervenute, aventi ad oggetto doglianze proposte nei confronti di Comuni insistenti nell'area regionale, ha sino ad oggi operato ritenendosi competente in via sostitutiva e così si sono comportati altri Uffici di Difensori Civici Regionali.<sup>3</sup>

L'esigenza di supplire ai vuoti di tutela dei cittadini conseguenti alla soppressione dei difensori civici comunali e di quelli provinciali è peraltro autorevolmente testimoniata dalla previsione dell'articolo 42 dello Statuto della Città Metropolitana di Torino secondo cui "*l'attività del Difensore civico della Provincia è svolta dal Difensore civico regionale a seguito di convenzione*".

---

<sup>3</sup> Il dato è stato raccolto dallo scrivente a seguito di un interpello formulato nell'ultima riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

Nelle Regioni che più recentemente hanno legiferato allo scopo di aggiornare la normativa in tema di Difesa Civica (Emilia Romagna nel 2003 e Toscana nel 2009) la questione è stata affrontata esplicitamente, pur se con soluzioni tra loro non del tutto coincidenti.

La Legge della Regione Toscana prevede una facoltà di intervento della Difesa Civica nei confronti dei Comuni, delle Comunità Montane e delle province qualora non sia istituito o nominato il Difensore Civico comunale o provinciale. Anche in queste ipotesi (così come nei confronti delle amministrazioni regionali) il Difensore Civico può formulare rilievi, osservazioni e suggerimenti ma le prerogative dell'Ufficio sono però meno ampie di quelle ordinariamente previste dalla medesima Legge, essendo limitate alla sola acquisizioni di informazioni e documenti riguardanti il caso ed alla convocazione del responsabile del procedimento al solo scopo di esperire un tentativo per la risoluzione della questione oggetto di reclamo.

La Legge della Regione Emilia Romagna stabilisce invece che il Difensore Civico possa svolgere il proprio intervento anche nei confronti degli enti locali ma a condizione che vi sia un'esplicita richiesta degli stessi o che siano state stipulate apposite convenzioni tra il Consiglio Regionale e d i consigli degli Enti interessati allo svolgimento dell'attività di difesa civica sul proprio territorio.

Questa seconda ipotesi - di natura convenzionale - pare a chi scrive preferibile, venendo la competenza del Difensore Civico regionale fatta discendere da un atto di impulso proveniente da amministrazioni che in questo modo manifestano interesse alla fruizione del sistema della difesa civica e da cui ci si potrà dunque attendere la più leale collaborazione.

### **10.3 Il tema delle prerogative dell'Ufficio, dei poteri e degli strumenti di intervento di cui dispone**

Come si rileva agevolmente dai dati che si sono prima esaminati l'intervento sulle amministrazioni, in posizione terza ed indipendente sia rispetto alle doglianze dei cittadini che alla supremazia da questa espressa, continua a costituire la parte preponderante dell'attività del Difensore Civico ed è a questa che anzitutto va rivolta l'attenzione per verificare se le norme che ne definiscono le prerogative siano ancor oggi di utilità per consentire all'Ufficio di svolgere efficacemente la propria funzione.

I riscontri positivi, per la maggior parte collegati alla denuncia di singoli casi, evidenziano come le funzioni di proposta e di sollecitazione tipiche dell'attività dell'Ufficio del Difensore

Civico, convalidino la percezione dell'effettività della funzione persuasoria che connota l'istituto.

E' dunque convinzione di chi scrive che le prerogative dell'azione del Difensore Civico debbano essere mantenute nella sfera di quel diritto mite, privo di efficacia vincolante, .cui anche la disciplina del Mediatore Europeo si richiama.

I poteri istruttori spettanti all'ufficio meriterebbero invece una rivisitazione ed una precisazione rispetto alla previsione contenuta nell'articolo 4 della nostra Legge Regionale, potendosi stabilire -in aggiunta a quanto già previsto- che il Difensore Civico possa autonomamente consultare tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento, anche accedendo personalmente agli uffici per effettuare gli accertamenti che si rendano necessari.

L'esperienza quotidiana del lavoro dell'Ufficio segnala inoltre che in diverse occasioni si è manifestata un'esigenza di approfondimento tecnico suscettibile di essere affrontata solo avvalendosi di competenze specialistiche idonee a fornire quel supporto scientifico indispensabile alla delibazione di fondatezza della richiesta formulata dal cittadino.

Sulla scorta di una tale esigenza l'Ufficio sta già ora provvedendo a verificare la disponibilità alla stipula di convenzioni da parte di Enti di controllo Regionale che potrebbero mettere a disposizione le competenze del proprio personale nei casi in cui ciò appaia utile all'istruttoria della pratica.<sup>4</sup>

Si segnala però l'utilità dell'introduzione di una norma di carattere generale che preveda la facoltà per l'ufficio di avvalersi, quali consulenti ai fini dell'istruttoria di pratiche che presentano necessità di accertamenti tecnici, di Funzionari dipendenti della Regione che potrebbero svolgere tale compito a semplice richiesta e senza oneri di bilancio.

Ad essa potrebbe altrettanto utilmente affiancarsi la previsione di una vera e propria facoltà ispettiva che legittimi l'ufficio a compiere ispezioni nelle strutture sanitarie (ospedali, residenze per anziani), per verificare che il trattamento dei ricoverati sia rispettoso della dignità della persona.

---

<sup>4</sup> Si richiamano le considerazioni svolte nella parte "Accertamenti tecnici in materia ambientale e rapporti con Arpa Piemonte".

#### 10.4 Il tema della mediazione e la proposta di affidare al Difensore Civico la funzione di Garante della salute

Alle più tradizionali funzioni di impulso, di proposta, di sollecitazione alcune voci<sup>5</sup> vorrebbero che un riconoscimento normativo esplicito affiancasse ad esse quella della mediazione.

Il suggerimento pare condivisibile ma esclusivamente *“nel senso di mettere a confronto le esigenze e i bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti ed i mezzi tipici, a volte rigidi, dell'azione dei pubblici uffici. ...”*<sup>6</sup>

Proprio i contenuti della legge sulla mediazione civile e commerciale introdotta nel 2010, così come quelli del nuovo istituto della negoziazione assistita introdotto nel 2014, dimostrano che il perimetro dell'attività mediatoria, pur sempre inserita a pieno titolo nel contesto della giurisdizione, non può confondersi in alcun modo con i ben diversi compiti della Difesa Civica.

Rappresenta invece uno spunto assai interessante la proposta<sup>7</sup>, che è già all'attenzione del parlamento, di assegnare alla Difesa Civica regionale la funzione di Garante dei diritti della salute.

Attualmente, per tale ambito, Il Difensore civico, a fronte delle segnalazioni e richieste d'intervento pervenute da cittadini, svolge nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte (Aziende Sanitarie Locali, Comuni, Consorzi ovvero Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali) un'attività, in particolar modo, intesa a sollecitare risposte coordinate ed organiche ai loro bisogni.

Tutto ciò, secondo modalità e nei limiti delle funzioni e dei poteri demandati alla Difesa civica regionale dalla legge regionale 9 dicembre 1981, n.50, istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico, nonché per quanto riguarda l'ambito sanitario, dalla legge regionale n.47 del 24 aprile 1985, entrambe, norme che riflettono la definizione dell'istituto del Difensore civico all'epoca della sua originaria configurazione negli ordinamenti regionali.

In particolare, per l'ambito sanitario, la predetta legge regionale n.47/1985, testualmente prevede che *“Il Difensore Civico della Regione Piemonte può, nell'ambito dei compiti istituzionali previsti ...dalla legge 9 dicembre 1981, n.50, intervenire anche per tutelare il*

<sup>5</sup> Sul punto si riscontra un'accesso quanto approfondito dibattito all'interno del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali.

<sup>6</sup> Newsletter dell'avvocato Antonio Caputo del 30 giugno 2015, pagina 7, pubblicata in calce.

<sup>7</sup> Articolo 3 del disegno di legge unificato approvato lo scorso 18 novembre dalla XII Commissione della Camera dei Deputati.

*cittadino nell'ottenere dagli organi amministrativi del Servizio Sanitario e delle UU.SS.SS.LL. opranti nella Regione quanto gli spetta di diritto" (art.1). Precisando a tal fine, unicamente che "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 UU.SS.SS.LL. (art.2)" e che*

*"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 ..della legge 9 dicembre 1981, 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.S.L.." ( art.3, ultimo articolo della legge).*

Quanto sopra, con una quantomeno difficoltosa individuazione dei compiti specifici della Difesa civica regionale in tale ambito; conseguente, in specie dal punto di vista dei cittadini, con una problematica definizione della tipologia, della modalità e dei limiti della tutela prestata mediante l'attività propria del Difensore Civico.

Tutto ciò, in correlazione ad una non definita regolamentazione dei rapporti fra la tutela fornita dalla Difesa civica ed altre forme di tutela non giurisdizionale garantite in ambito sanitario e socio-sanitario e delle ipotetiche competenze e strumenti posti in capo al Difensore civico nel caso di richieste di intervento riguardanti problematiche che investono rilevanti profili tecnico - professionali .

In tale contesto si pone efficacemente, il disegno di legge che prevede, all'articolo 3, che le Regioni affidano all'ufficio del Difensore Civico la funzione di Garante per il diritto alla salute cui potrà rivolgersi il cittadino per segnalare disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitario.<sup>8</sup>

Pur se (attualmente) connotata da eccessiva genericità la previsione potrebbe avere il merito di consentire un esteso controllo da parte della difesa civica con riferimento a qualsiasi servizio sanitario.

---

<sup>8</sup> L'articolo 1 della Legge 47/85 della Regione Piemonte prevede che il Difensore Civico può intervenire per tutelare il cittadino solo nei confronti degli organi amministrativi del Servizio Sanitario.

### **10.5 I suggerimenti per una riforma**

In conclusione: l'aggiornamento dell'istituto della Difesa Civica potrebbe formulare una definizione più accurata ed anche più ampia, delle funzioni tradizionalmente assegnate alla Difesa Civica e dettagliarne di nuove, secondo uno schema che potrebbe annoverare:

#### **10.5.1 Sotto il profilo degli interessi tutelabili:**

- 1) interessi diffusi, inerenti a beni giuridici fondamentali, di cui sono portatori enti esponenziali che riportino nell'ambito delle finalità statutarie la protezione del bene a fruizione collettiva;
- 2) diritti sociali dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni per la presa in carico delle posizioni dei reclamanti e sollecitazione di attività rivolte all'esigibilità della prestazione sociale e all'eliminazione dei disservizi nei confronti della collettività;
- 3) garanzia del rispetto dei livelli essenziali di assistenza concernenti i diritti civili e sociali, così come definiti nella legislazione di settore;
- 4) casi di discriminazione al fine di far emergere i bisogni delle persone e a verificare l'appropriatezza dell'azione amministrativa e sollecitazione delle Amministrazioni all'adempimento di azioni positive nei confronti del gruppo e/o categoria considerata;
- 5) vigilanza sul rispetto dei diritti fondamentali della persona con particolare riferimento al rispetto della dignità umana e dell'inviolabilità del corpo nei luoghi della istituzionalizzazione socio-sanitaria;
- 6) tutela delle persone che versano in situazioni di particolare disagio sociale, dipendente da ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale.

#### **10.5.2 Sotto il profilo della ricevibilità del reclamo**

- 1) irricevibilità del reclamo anonimo, abusivo e del reclamo manifestamente cavilloso;
- 2) manifesta infondatezza del reclamo: assenza evidente di violazione e oggettiva impossibilità di comprendere i fatti denunciati.

#### **10.5.3 Sotto il profilo della competenza territoriale**

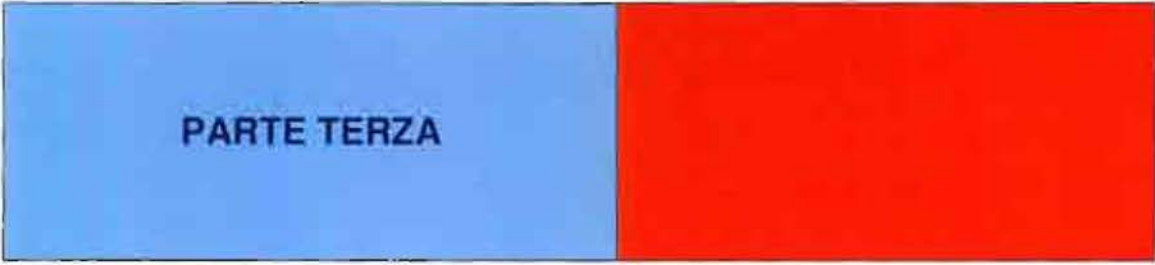
- 1) possibilità di intervento del Difensore Civico nei confronti degli enti locali, se vi sia un'esplicita richiesta degli stessi o se siano state stipulate apposite convenzioni tra il Consiglio Regionale e d i consigli degli Enti interessati allo svolgimento dell'attività di difesa civica sul proprio territorio.

**10.5.4 Sotto il profilo degli accertamenti**

- 1) nell'istruttoria delle pratiche concernenti la gestione dei reclami tecnico-professionali, possibilità del Difensore civico di accertare la questione avvalendosi della collaborazione tecnico professionale di funzionari e consulenti tecnici che operano presso l'Amministrazione regionale, non appartenenti alla amministrazione o struttura coinvolta dal reclamo;
- 2) che il Difensore Civico possa autonomamente consultare tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento, anche accedendo personalmente agli uffici per effettuare gli accertamenti che si rendano necessari.

**10.5.5 Sotto il profilo della vigilanza in ambito sanitario:**

- 1) previsione di modalità di collaborazione e integrazione reciproca tra difesa civica regionale e sistema di tutela interna alle aziende sanitarie al fine di valutare e dirimere le segnalazioni di disfunzioni e malasànità;
- 2) possibilità di intervento del Difensore civico quando il reclamo abbia ad oggetto ipotesi di responsabilità professionale degli operatori sanitari e l'utente non sia soddisfatto della risposta ricevuta dall'azienda sanitaria;
- 3) collaborazione del Difensore civico con le aziende sanitarie e i competenti uffici regionali per la attivazione di un sistema integrato di monitoraggio dell'attività di tutela complessivamente svolta a livello regionale anche per promuovere adeguate soluzioni organizzative.



**PARTE TERZA**

PAGINA BIANCA

**11. IL DIRITTO DI ACCESSO NELLA PROSPETTIVA DEI RICORSI  
PER RIESAME PRESENTATI AL DIFENSORE CIVICO REGIONALE  
E DEI RELATIVI PARERI DELL'UFFICIO NEL TRIENNIO 2013/2015  
- MASSIMARIO**

**11.1 INTRODUZIONE**

Il diritto di accesso si configura quale applicazione di vari principi dell'ordinamento giuridico italiano, ed in particolare di alcuni principi costituzionali quali l'imparzialità, la legalità, il diritto all'informazione. Tuttavia il diritto di accesso può entrare in conflitto con altri principi costituzionali con i quali deve essere comparato ed in particolare, con il principio di buon andamento che è anch'esso un principio fondamentale dell'azione amministrativa in quanto espressamente riconosciuto dall'art. 97, comma 1, della Costituzione, nonché con diritti fondamentali quali quello alla riservatezza dei dati personali o più genericamente diritto alla privacy.

Al riguardo, il D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" configura un quadro di regole che rappresentano il punto di equilibrio tra l'interesse individuale al controllo dei dati e l'interesse collettivo alla circolazione delle informazioni. Il diritto alla privacy, definibile quale diritto soggettivo di costruire liberamente e difendere la propria sfera privata, attraverso il riconoscimento del potere di controllare l'uso che gli altri fanno delle informazioni che riguardano il singolo individuo, diviene uno strumento di libertà e, come tale, si pone in stretto collegamento con gli altri diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Il diritto di accesso è ritenuto, altresì, attuazione del principio di trasparenza, di cui è possibile valutare il fondamento costituzionale. La legge istitutiva del diritto di accesso lo ha infatti qualificato quale "principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza" (art. 22, comma 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241), mettendo così in evidenza, sia il collegamento con due principi fondamentali del nostro

ordinamento (imparzialità e trasparenza), sia attribuendogli quel carattere di principio generale che assume comunque rilievo rispetto all'esercizio della potestà legislativa.

Tuttavia, il diritto di accesso può incontrare dei limiti, come abbiamo già accennato, a confronto di altri principi fondamentali, quale ad esempio quello del buon andamento dell'attività amministrativa. Limitazioni che influenzano pertanto il suo esercizio, in quanto la configurazione di un diritto di accesso particolarmente invasivo può influire negativamente sul principio di buon andamento, qualora determini un eccessivo appesantimento dell'attività amministrativa o anche un vero e proprio intralcio alla stessa. In questo senso deve essere interpretata la disposizione contenuta nell'art. 24, comma 3 della legge 241/1990, secondo la quale "Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

La legittimità di tale disposizione si fonda su una configurazione del diritto di accesso quale diritto alla conoscenza agli atti, diretto a dare attuazione ai principi di trasparenza e di legalità, ma che non può tramutarsi in una sorta di azione popolare, esperibile da chiunque senza alcun presupposto legittimante.

Il legame del diritto di accesso al concetto di conoscenza degli atti determina che lo stesso non può essere concepito come un diritto ad effettuare un controllo generalizzato e generico dell'azione amministrativa volto a verificare complessivamente future o ipotetiche lesioni subite dai soggetti privati.

Per altro verso, l'istituto del differimento del diritto di accesso acquista importanza nel definire il campo d'azione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in particolare attraverso la disposizione contenuta nell'art. 24, comma 4 della legge 241/1990. L'art. 24, nel comma 4 citato, stabilisce che "L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento", chiarendo in maniera definitiva il rapporto tra diniego e differimento del diritto di accesso. Ed il differimento può essere considerato uno strumento essenziale sia del principio di buon andamento che del collegato principio di efficienza, in quanto grazie allo stesso si consente da un lato di non escludere

definitivamente l'accesso, ma allo stesso modo di non entrare in conflitto con l'esigenza di celerità e imparzialità, aspetti basilari dell'azione amministrativa.

Anche per l'anno in corso, le richieste di riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa, hanno rappresentato una certa rilevanza nell'ambito dell'attività dell'Ufficio, non tanto in termini numerici, quanto per la necessità di continuo aggiornamento ed approfondimento della normativa e soprattutto dell'evoluzione giurisprudenziale sulla materia.

Alla luce di ciò, per dar conto anche del concreto svolgersi dell'attività di riesame attribuita al Difensore civico regionale dall'art. 25 della Legge n. 241/1990 e dell'orientamento seguito, si è ritenuto opportuno indicare qui di seguito una selezione, suddivisa per argomento, dei pareri formulati in occasione dei ricorsi per il riesame delle determinazioni di diniego di accesso o differimento dello stesso, presentati all'Ufficio nell'ultimo triennio.

## 11.2 INTERESSE ALL'ACCESSO

### 11.2.1 Garanzia del diritto di accesso

L'art. 24, comma 7 della legge 241 del 1990 recita : "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" e, conforme la prevalente giurisprudenza, la disposizione citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione.

### 11.2.2 Interesse all'accesso: connessione con situazione giuridica protetta.

La legge subordina l'accessibilità dei documenti amministrativi ad un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Come altresì evidenziato da giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'interesse (diretto, concreto e attuale) è dunque riferito al documento del quale si chiede l'ostensione; la "corrispondenza" è da intendersi invece quale nesso di strumentalità o anche semplicemente connessione con una situazione giuridica che l'ordinamento protegge attraverso la concessione di strumenti di tutela (non importa se essi siano giurisdizionali o amministrativi).

Ciò non significa che, al riguardo, l'Amministrazione non debba fare alcuna valutazione: la valutazione deve riguardare il "collegamento" della situazione giuridica da tutelare, con il documento del quale è richiesta l'ostensione.

L'Amministrazione deve dunque consentire l'accesso se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dal richiedente, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscano in quanto la ledono, ovvero ne diminuiscano gli effetti.