

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
XIV LEGISLATURA

Doc. CXXVIII  
n. 5/3

**RELAZIONE**  
**SULL' ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO**  
**DELLA REGIONE VENETO**  
(Anno 2005)

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

*Presentata dal difensore civico della Regione Veneto*

---

Comunicata alla Presidenza il 16 marzo 2006

---



Deve premettersi che il rapporto tenuto da quest'Ufficio verso le sopraindicate Amministrazioni è sempre stato informato alla correttezza istituzionale e alla leale collaborazione e finalizzato alla effettiva tutela (tale è il termine usato dal legislatore all'art. 16, 1° comma, L. 127/97) degli interessi legittimi (anche collettivi o diffusi) e dei diritti soggettivi perfetti, tutela richiesta attraverso le svariate istanze dei cittadini.

Più in generale, deve osservarsi che, per quanto non disponendo quest'organo tutorio del potere di diretta caducazione di atti amministrativi riscontratamente illegittimi ma configurandosi, in tale ultima ipotesi, la fattispecie dell'annullamento doveroso da parte degli Organi di amministrazione attiva, non si è mai riscontrato presso le amministrazioni destinatarie di rilievi, sotto il profilo di legittimità dei relativi atti, alcuna forma di irrigidimento o di inerzia.

Al contrario, questo Difensore Civico Regionale è stato spesso investito della funzione consultiva (attraverso l'espressione di variegati pareri tecnico-giuridici) sia nella fase precedente l'adozione di atti amministrativi sia nella fase esecutiva dei medesimi, in ordine all'esercizio eventuale delle funzioni di autotutela. Tale attività, la quale viene svolta ordinariamente nei confronti degli Enti locali e della Regione, riveste positivi connotati di prevenzione e deflazione del contenzioso giurisdizionale innanzi ai giudici amministrativi (T.A.R. e Consiglio di Stato), per ciò che attiene all'accertamento principale di legittimità e innanzi ai giudici ordinari, per ciò che attiene all'ambito della disapplicazione degli atti (artt. 4 e 5 L.A.C.A.).

Ci si permette di rilevare che la predetta funzione dovrebbe essere dal legislatore avvalorata, per garantire efficacemente l'osservanza dei principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost. Sarebbe, a tal riguardo, auspicabile l'introduzione, nell'ambito della legge disciplinante il procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990 n° 241), di particolari forme di pareri preventivi, espressi dal Difensore Civico Regionale, in ordine alla legittimità di atti amministrativi adottandi : tale espressione di parere dovrebbe intervenire nella fase istruttoria del procedimento amministrativo e il medesimo dovrebbe qualificarsi come obbligatorio, talchè si profilerebbe il dovere giuridico dell'Amministrazione attiva di richiederlo al Difensore Civico Regionale, nelle more dell'adozione dell'atto amministrativo; ove, conseguentemente, l'amministrazione attiva ritenesse di disattendere il contenuto di tale parere, la stessa sarebbe costretta ad indicarne espressamente e specificamente i motivi di diritto, avvalorandosi, così, il principio democratico della trasparenza dell'agire pubblico.

Tale congegno giuridico , innestandosi nella sopraindicata legge generale sul procedimento amministrativo, ad avviso dello scrivente, dovrebbe (e potrebbe) riguardare gli atti amministrativi di tutte le Pubbliche Amministrazioni.

In tale prospettiva, ci si permette di rilevare che, sia a fini deflattivi del contenzioso giurisdizionale sia al fine della più generale osservanza del principio di legalità degli atti amministrativi ex art. 97 Cost., potrebbero essere individuate ulteriori e più penetranti forme di intervento in capo al Difensore Civico Regionale per tutelare tale ultimo principio (si pensi alla previsione di una espressa funzione ispettiva, ma pure di una espressa funzione caducatoria o modificativa degli atti amministrativi, riscontratamente illegittimi ).

A tal proposito, infatti, la Corte Costituzionale ha espressamente ascripto al Difensore Civico Regionale quelle generali funzioni di tutela della legalità già precedentemente appartenute ai soppressi Comitati Regionali di Controllo (Corte Cost., Sent. 25 marzo/6 aprile 2004 n° 112).

Con riferimento alle modalità operative di tutela, deve osservarsi che questo Difensore Civico Regionale ha sempre curato, in ogni fase del procedimento amministrativo di competenza, l'unitarietà d'indirizzo delle proprie determinazioni, valutando attentamente ogni precedente ed adottando sempre decisioni similari a fronte di casi analoghi. Ogni decisione ed ogni conseguente significazione rivolta a Pubbliche Amministrazioni, in ordine agli adempimenti da assumere, a fronte di illegittimità riscontrate, è sempre stata informata agli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali prevalenti (sempre puntualmente citati).

Per venire, dunque, alla enunciazione dei principi di diritto conseguenti alla trattazione della variegata casistica, deve preliminarmente osservarsi che l'ambito d'intervento di questo Difensore Civico Regionale ha riguardato tutti i settori del diritto amministrativo, con l'esclusione delle materie interdette dall'art. 16 L. 127/97 (Giustizia, pubblica sicurezza, difesa). Significativi interventi hanno riguardato la materia dei tributi statali, la materia previdenziale e assistenziale, la materia dell'anagrafe, la materia degli ausili pubblici pecuniari, la materia dei pubblici concorsi e più in generale del pubblico impiego, la materia della circolazione stradale, diritto di accesso ad atti.

Con riguardo alla materia dei tributi (e, correlatamente, dell'anagrafe), è stato singolare il caso, rappresentato da due esponenti emigrati all'estero, in relazione al quale si è rilevata l'omissione del Comune quanto agli adempimenti ascripti al transito dei suddetti dall'A.I.R. (Albo italiani residenti) all'A.I.R.E. (Albo italiani residenti all'estero). Il Comune aveva, anzi, illegittimamente rilevato l'irreperibilità dei medesimi, contravvenendo a precise e dettagliate circolari esplicative dell'Amministrazione Civile dell'Interno, richiamate, a fini istruttori e determinativi, da quest'Ufficio. L'illegittimità di tale comportamento si è appalesata anche dalla accertata correttezza degli adempimenti di legge, in ordine all'espatrio, operati dagli esponenti (tempestiva comunicazione, al competente Consolato, dell'espatrio medesimo).

Sulla base di queste determinazioni presupposte, l'Amministrazione Finanziaria si è trovata a vantare nei confronti dei suddetti un ingente credito tributario, maggiorato dagli interessi di mora. Sulla base dell'art 60, comma 1°, lett. f) D.P.R. 29 settembre 1973 n° 600, infatti, detta Amministrazione riteneva perfezionata la notificazione dell'atto impositivo, a fronte dell'irreperibilità dei contribuenti, rilevata (ancorchè illegittimamente) dal Comune. Frattanto i contribuenti rimanevano, incolpevolmente, all'oscuro di ogni determinazione di ordine fiscale che, intanto, incideva sulla loro sfera giuridica.

Questo Difensore Civico Regionale ha positivamente osservato, richiamando specifica giurisprudenza della Cassazione Civile, che, in primo luogo, la predetta notifica non poteva ritenersi verosimilmente perfezionata, difettando, nel caso di specie, l'ulteriore, specifico adempimento previsto dall'art. 140 C.P.C. e consistente in un'ulteriore comunicazione, con avviso di ricevimento, al destinatario : comunicazione del precedente adempimento contemplato dalla norma (e adottato, nel caso di specie, dall'Amministrazione Finanziaria), ossia il deposito della notifica presso la Casa comunale, anche in ipotesi di irreperibilità. Successivamente, quest'Organo tutorio ha rilevato, in ogni caso, che, in base ai principi

generali dell'ordinamento, sussiste, comunque sia, un diritto del cittadino alla compiuta conoscenza di atti amministrativi (specialmente a contenuto affittivo) che lo riguardano.

Oltre ad aver ottenuto un provvedimento di sospensione delle suddette misure affittive, da parte dell'Amministrazione centrale (che, tra l'altro, in merito alla questione, aveva previamente richiesto a quest'Ufficio l'espressione di un parere tecnico-giuridico, prontamente emanato e comunicato), la Commissione Europea, Direzione generale Fiscalità e Unione Doganale, ha, per il caso di specie, aperto una procedura ex art. 226 del Trattato CEE, "in vista di demandare alle autorità italiane l'emanazione di modalità di notificazioni che non siano pregiudizievoli per i non residenti nello Stato".

Sempre in ambito della vasta casistica riguardante l'Amministrazione finanziaria, vanno segnalati i molteplici interventi di quest'Organo tutorio volti ad accelerare le procedure di alienazione, previo procedimento di sdemanializzazione, di beni demaniali, originariamente dati in concessione a privati. Tale attività è stata suffragata dall'esistenza di puntuali circolari ministeriali. Così pure penetrante è stata l'attività di questo Difensore Civico regionale a dirimere controversie in ordine alla eventuale intervenuta prescrizione di crediti, vantati dall'Amministrazione finanziaria, riguardanti i corrispettivi delle concessioni demaniali: la risoluzione di ogni vertenza, al riguardo, ha avuto come punto di riferimento normativo l'art. 2948, n° 4, C.C. circa "gli interessi e, in generale, tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno".

Pur essendo interdetta l'intromissione di quest'Organo tutorio in ambito di pubblica sicurezza, in base al principio di leale collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, esso ha egualmente interposto i propri buoni uffici con l'Autorità di Pubblica Sicurezza, al fine di dirimere fattispecie aventi ad oggetto dissidi tra privati, per quanto stabilito dall'art. 1, comma 2°, R.D. 18 giugno 1931 n° 773. Così pure, quest'Organo tutorio è stato sentito dalla competente Autorità di Pubblica Sicurezza per offrire apporti consultivi in ordine alla risoluzione di problemi applicativi della normativa sull'immigrazione, con particolare riferimento agli effetti giuridici della cessazione e del rinnovo dei permessi di soggiorno.

Con riferimento alla materia previdenziale, debbono essere evidenziati significativi interventi, anche con riguardo a rapporti cessati con Pubbliche Amministrazioni, volti prevalentemente a sollecitare adempimenti dell'Ente competente (I.N.P.S. od I.N.P.D.A.P.), correlati al procedimento di spesa (es. omessa o tardiva liquidazione di somme dovute a titolo previdenziale). In ambito assistenziale, si è puntualmente provveduto ad esigere la verifica dell'esistenza di titoli giuridici legittimanti erogazioni di tipo assistenziale, seguendo, in caso positivo, puntualmente il relativo procedimento amministrativo e contabile.

Con riferimento alla materia degli ausili pubblici pecuniari, meritano di essere segnalati gli interventi volti a sollecitare l'adempimento di specifiche sequenze del procedimento di spesa (esemplificativamente, l'erogazione conseguente all'atto di impegno). Più in generale, a fronte di opposizioni da parte delle Amministrazioni, riconducibili all'assenza della materiale disponibilità della somma in bilancio, pur in presenza di preesistente formale atto di concessione, si è sempre invocato il recente orientamento giurisprudenziale per il quale costituisce diritto soggettivo perfetto la situazione del destinatario di una formale concessione di pubblici contributi e tale diritto è coercibile verso l'Amministrazione, a prescindere dalla disponibilità finanziaria. Più specificamente, la concessione determina l'acquisto, in capo al privato, di un diritto soggettivo all'ottenimento dell'importo dell'incentivo finanziario nella

misura dei termini che risultano dall'atto di assegnazione e dal capitolato generale (...) (Cass. Civ., Sez. Un., 25 maggio 1999 n° 288 e Cons. St., VI sez., 9 maggio 2002 n° 25 399).

Contrariamente, nella fase di concessione del contributo, la situazione soggettiva del privato ha natura d'interesse legittimo, vertendosi in ambito d'interesse pretensivo all'ottenimento di una sovvenzione e pertanto tale posizione si atteggia in maniera analoga a quella dell'aspirante all'ammissione ad un pubblico concorso o ad una gara pubblica.

Seguendo tale prospettazione lo scrivente Difensore Civico Regionale ha ritenuto di superare l'orientamento risalente della giurisprudenza amministrativa per il quale ogni erogazione della Pubblica Amministrazione era subordinata strettamente alle regole inerenti la disponibilità di bilancio e, nello stesso ambito e più specificamente, la corresponsione di interessi moratori veniva fatta dipendere dalla formale adozione dei mandati di pagamento.

Peraltro, l'azione del Difensore Civico Regionale, nel sopraindicato ambito, si è orientata anche nel sollecitare il rispetto dei bandi di assegnazione, in esito ad esclusioni da contributi pubblici asseritamente illegittime, attesa la natura di "lex specialis" del bando medesimo.

In ordine alla materia dei pubblici concorsi, l'intervento presso le Pubbliche Amministrazioni è sempre stato ancorato ai principi enunciati dalla giurisprudenza in merito ai limiti di sindacabilità degli atti amministrativi involgenti valutazioni di discrezionalità tecnica, quali sono le determinazioni della Commissione esaminatrice, circa le risultanze di pubbliche selezioni.

Per quanto attiene la materia del pubblico impiego, ancorchè la legislazione regionale di riferimento precluda l'intervento del Difensore Civico Regionale in tale ambito, ogni attività di vigilanza e sollecitazione è stata operata invocando il principio generale di leale collaborazione tra Pubblici Uffici. A tal proposito si rilevano significativi interventi, in ambito di lavoro a tempo determinato, volti a sollecitare il rispetto sia della legislazione ordinaria e regolamentare sia di pubblici bandi, con particolare riguardo a mancati rinnovi di contratti sulla base di atti amministrativi carenti sia sotto il profilo della motivazione sia sotto il profilo della stretta osservanza del dato normativo.

In relazione agli interventi del Difensore Civico Regionale nella materia delle sanzioni amministrative per violazioni del cosiddetto codice della strada (interventi volti a sollecitare l'autotutela da parte dell'Amministrazione attiva, fermi restando i rimedi giustiziali di competenza del Prefetto e del Giudice di Pace), detti interventi sono stati volti a significare l'osservanza della sentenza della Corte Costituzionale circa la declamatoria d'incostituzionalità di norme inerenti i rilevatori automatici della velocità ed involgenti forme di responsabilità oggettiva.

A tal riguardo, l'azione del Difensore Civico Regionale si è caratterizzata per evidenziare che gli effetti di tale declamatoria avrebbero potuto dispiegarsi anche con riguardo a rapporti giuridici sorti precedentemente l'intervento della Consulta ma non ancora esauriti, perché non ancora adottato un provvedimento definitivo.

Particolare interesse hanno rivestito le azioni di quest'Organo tutorio in merito alla materia dell'accesso agli atti, in relazione alla quale sussiste un esplicito potere di riesame di

provvedimenti reiettivi di istanze di accesso, derivante dall'art. 25 L. 241/90. Ad ogni decisione in ordine alla riscontrata illegittimità del diniego di accesso, opposto da Amministrazioni periferiche dello Stato, quest'ultime hanno sempre provveduto all'ostensione degli atti.

Quest'Organo tutorio ha sempre richiamato la costante giurisprudenza per la quale la prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza riposa nella stretta esigenza di tutelare, curare e difendere operativamente diritti soggettivi ed interessi giuridicamente rilevanti.

Alcune considerazioni conclusive debbono riservarsi al merito dell'intervento del Difensore Civico Regionale, con particolare riguardo alla tipologia dei vizi degli atti amministrativi riscontrati. Se per un verso, è raro che le Amministrazioni Pubbliche incorrano nei vizi formali dell'incompetenza o della violazione di legge (non potendo ascriversi a quest'ultima fattispecie l'eventuale interpretazione controversa), debbono rilevarsi, con riguardo ai vizi più propriamente sostanziali, alcune lacune in merito alla logicità, congruità e correttezza della motivazione; talora una certa inosservanza di direttive, circolari e della prassi in generale.

Con riguardo alla violazione di legge, deve esemplificativamente segnalarsi una certa inosservanza degli obblighi correlati ai diritti partecipativi di cui alla L. 241/90 disciplinante il procedimento amministrativo; così come deve segnalarsi una certa ritrosia ad applicare le disposizioni vigenti in materia di semplificazione amministrativa, con riguardo alla disciplina dell'autocertificazione per quanto disposto dal D.P.R. 25 dicembre 2000 n° 445. Ci si riferisce, in particolar modo, alle categoriche richieste di produzione di certificazioni, tranquillamente (e alternativamente) sostituibili da dichiarazioni sostitutive di atto notorio ex art. 47 D.P.R. 445/2000 o da dichiarazioni sostitutive di certificazioni ex art. 46 D.P.R. 445/2000.

Tali ultimi rilievi ineriscono, per certi versi, agli obblighi di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni normative, in merito all'autocertificazione, che sono stati attribuiti ai Difensori Civici, unitamente alle Prefetture, per effetto della Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica N° 8/99 del 22 ottobre 1999 Prot. N° 44700/99.

Con riguardo ai richiamati vizi sostanziali, in particolare alla motivazione, si sono rilevati, talora, difetti dell'iter logico-argomentativo, in capo agli atti amministrativi, che hanno privato della necessaria linearità di coerenza il rapporto tra i presupposti di fatto dell'atto e le conclusioni tecnico giuridiche relative alla sua adozione. A tal proposito quest'organo tutorio ha sempre rammentato alle Pubbliche Amministrazioni come il predetto vizio costituisse figura sintomatica di eccesso di potere ex art. 24 R.D. 26 giugno 1924 n° 1054.

Tanto si rappresenta per quanto di competenza.

Con osservanza

  
**IL DIFENSORE CIVICO**  
*Avv. Vittorio Bottoli*