



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

## UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

### SINTESI RELAZIONE DIFENSORE CIVICO ANNO 2023

Come ogni anno il Difensore civico presenta la relazione riguardante l'attività svolta nell'anno precedente (anno 2023). La predisposizione di una relazione annuale costituisce adempimento previsto dagli artt. 5 l.p. 28/1982 (l.p. istitutiva della difesa civica trentina) e 16 legge 127/1997 (prevede l'invio della relazione ai Presidenti di Camera e Senato).

Quanto ai dati numerici in ordine all'attività svolta nell'anno 2022 risultano:

447 fascicoli aperti

435 fascicoli archiviati

487 enti interessati dagli interventi del Difensore civico

773 comunicazioni (incontri, comunicazioni scritte, telefoniche, corrispondenza ed interventi vari rivolti ai cittadini).

Le questioni sottoposte all'attenzione del Difensore civico si dispiegano su di un ampio ventaglio di materie: sanità, assistenza, previdenza, tributi, urbanistica, procedimento amministrativo, accesso agli atti, anticorruzione, parità di genere, sanzioni amministrative, ecc.

Gli enti interessati dagli interventi del Difensore civico sono quelli facenti parte del sistema pubblico integrato provinciale: Provincia e relativi enti strumentali (es. Itea, Apss, ecc), comunità, comuni, gestori di servizi pubblici. Il Difensore civico può, altresì, intervenire nei confronti delle amministrazioni statali periferiche limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, sicurezza pubblica e giustizia.

Operando un bilancio complessivo in ordine all'attività svolta dal sistema pubblico integrato provinciale (Provincia, comunità, comuni) si può dire che esso opera con senso di responsabilità.

Né mancano criticità da porre, comunque, in relazione ad un sistema normativo complesso, articolato, per certi aspetti farraginoso, direi ipertrofico.

Quanto ai temi evidenziati nella relazione, il Difensore civico si è soffermato sul tema della trasparenza della Pubblica Amministrazione. In particolare ha richiamato l'attenzione – a fronte di criticità emerse sul piano dell'esperienza applicativa – sull'istituto dell'**accesso agli atti** e del correlato **rimedio giustiziale del ricorso al Difensore civico** contro il diniego di accesso adottato dalle Pubbliche Amministrazioni.

La disciplina sull'**accesso agli atti** è articolata. Esistono **varie tipologie di accesso** connotate da presupposti, limiti (si pensi ad es. alla privacy) e articolazioni procedurali differenziate definite dalla fonte legislativa e da quella regolamentare. Le pronunce del Difensore civico di accoglimento dei ricorsi sono conseguenti alla violazione della pertinente normativa in materia di accesso agli atti nei termini dettagliati dalla giurisprudenza. Spesso il diniego di accesso è carente nella motivazione o contiene una motivazione fittizia. Spesso si tratta di diniego tacito, conseguente al decorso infruttuoso del termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Né mancano casi in cui, pur a fronte dell'accoglimento del ricorso, il cittadino non riesca ad acquisire la documentazione richiesta, vanificando, da un lato, un istituto – quello del ricorso al Difensore civico – caratterizzato da gratuità, celerità, informalità, costringendo, dall'altro, il cittadino a presentare ricorso al TAR.

Diversa, poi, è la posizione dei consiglieri comunali per i quali l'accesso agli atti è coesistente al mandato consiliare. Premesso che i rappresentanti di un'assemblea elettiva non possono utilizzare il rimedio giustiziale del ricorso al Difensore civico, il Difensore civico li tutela, laddove sussistano i presupposti, formulando interventi di carattere generale nei confronti dell'amministrazione interessata.

Nell'anno 2023 il Difensore civico ha definito **sedici** ricorsi contro il diniego di **accesso agli atti**. Su sedici decisioni **otto** dichiarano l'illegittimità del diniego con conseguente accoglimento del ricorso. A ciò aggiungasi gli **interventi di carattere generale in materia di accesso agli atti**, complessivamente **ventuno** - non ascrivibili al rimedio giustiziale - formulati dal Difensore civico nei confronti delle amministrazioni interessate su istanza di cittadini o consiglieri comunali.

Altro tema ricorrente è quello della **mancata risposta da parte della Pubblica Amministrazione ad istanze presentate dai cittadini**. Alcune Amministrazioni si trincerano dietro al silenzio, all'inerzia. Si tratta del famoso "*muro di gomma*" che viene opposto ad ogni tentativo di contatto, richiesta di spiegazioni, ostativo, in buona sostanza, a qualsiasi forma di ragionevole confronto. Trattasi di comportamento da biasimare. Il Difensore civico ha richiamato gli indirizzi della giurisprudenza secondo cui la Pubblica Amministrazione ha il dovere di adottare un provvedimento espresso sull'istanza del soggetto interessato, riconducibile ai principi di trasparenza e buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. non solo nei casi espressamente previsti dalla legge ma anche laddove ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento e, comunque, nei casi in cui sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni dell'Amministrazione qualunque esse siano a fronte di indeclinabili doveri di correttezza gravanti anche sugli uffici pubblici.

In varie occasioni il Difensore civico ha stigmatizzato comportamenti da parte di alcune amministrazioni tendenzialmente ostativi o, comunque, immotivatamente dilatori, se non addirittura ostruzionistici – contrari ai **doveri di correttezza e buona fede** – tesi, in buona sostanza, a paralizzare capziosamente l'esercizio di diritti o, comunque, a prostrarre *sine die* la definizione di istanze formulate dai cittadini nel rispetto della pertinente normativa. Nei casi in esame si è trattato, tra l'altro, di comportamenti lesivi dell'affidamento (incolpevole) ingenerato dalle amministrazioni interessate a fronte di specifici adempimenti richiesti ai cittadini – implicanti (anche) l'esborso di oneri – senza che ad essi abbia fatto seguito alcun atto di impulso in ordine all'iter istruttorio dell'attività di competenza dell'Amministrazione, eludendo speciosamente ogni contatto con i cittadini e il Difensore civico.

La relazione tratta anche il tema della **motivazione dei provvedimenti**, cui fa da corollario il principio di chiarezza e intelligibilità della stessa, evitando una motivazione oscura, lacunosa e inintelligibile, non idonea a ricostruire le ragioni poste a fondamento dell'azione amministrativa. Attraverso la motivazione il cittadino, quale destinatario dell'attività amministrativa, è posto nella condizione di comprendere l'iter logico seguito dalla Pubblica amministrazione nell'adozione di un determinato provvedimento amministrativo. In buona sostanza la motivazione degli atti deve essere formulata in maniera tale che il cittadino, attraverso una compiuta ricognizione delle risultanze di diritto e di fatto del procedimento, sia in grado di ricostruire l'iter seguito dalla Pubblica amministrazione in ordine all'adozione di una specifica decisione in modo da apprezzarne da un lato la sua logicità, dall'altro la sua coerenza alla legge.

La relazione tratta, altresì, il tema della gestione dei dati da parte delle Pubbliche amministrazioni. Si tratta di dare attuazione al principio "*once only*", per cui il cittadino deve poter fornire una sola volta le proprie informazioni alla pubblica amministrazione in relazione all'interoperabilità delle sue banche dati. Lo stesso PNRR, nella sua parte introduttiva (quella su "obiettivi generali e struttura del piano"), precisa che "*È necessario accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del "once-only", un concetto di e government per cui cittadini e imprese debbano poter fornire "una sola volta" le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni*".

Anche nel corso dell'anno 2023 il Difensore civico si è occupato del processo di **digitalizzazione** della Pubblica Amministrazione. L'organo di garanzia prende atto che se, da un lato, l'interazione digitale - in un contesto evolutivo della Pubblica amministrazione - contribuisce a semplificare, ad accelerare, a rendere trasparenti i processi decisionali della Pubblica amministrazione e, quindi, a migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi erogati, dall'altro il digitale deve tendere ad un'Amministrazione inclusiva, aperta, accessibile e trasparente, evitando di creare disuguaglianze. Pensiamo alle categorie più esposte al rischio di esclusione digitale: le persone anziane, le persone disabili, gli immigrati, le persone detenute ed in generale i soggetti che, per effetto dello scarso livello di scolarizzazione e di istruzione, non sono in grado di utilizzare gli strumenti informatici. Appare, quindi, decisamente apprezzabile l'iniziativa delle Amministrazioni che hanno dato spazio a figure di ausilio e supporto ai cittadini messi, quindi, in condizioni di interrelazionare digitalmente con l'Ente pubblico.

Numerosi cittadini hanno sottoposto all'attenzione del Difensore civico criticità inerenti all'applicazione da parte dei comuni dell'**IMIS**. Le questioni sono legate ad una sentenza della Corte costituzionale (209/2022) che ha consentito a persone legate dal vincolo del coniugio o della unione civile di disgiungere - a date condizioni - le residenze e fruire di due distinte esenzioni per prima casa.

A fronte della complessità del sistema normativo il Difensore civico, riprendendo considerazioni sviluppate nelle precedenti relazioni, ha evidenziato che l'organo di garanzia potrà esercitare con rigore e autorevolezza i compiti di garante dei diritti e degli interessi dei cittadini quanto più sarà in grado di prospettare all'amministrazione interessata - in una incisiva attività mediatrice e conciliativa - la fondatezza e/o meritevolezza dell'istanza del cittadino nel contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento che non è certamente granitico, anzi fluido. Naturalmente questo presuppone un accurato vaglio selettivo delle richieste dei cittadini, evitando fittizie o artificiose prospettazioni delle questioni anche per evitare di intasare le amministrazioni con interventi di scarso peso giuridico, con esiti negativi pressoché scontati.

Sul piano dell'esperienza sin qui maturata il Difensore civico ha affermato che - laddove la questione evidenziata dal cittadino sia stata in sede di intervento sull'amministrazione interessata ricondotta nell'alveo normativo di pertinenza o, comunque, in un profilo di fondatezza o di chiara meritevolezza di tutela - di non aver riscontrato – in un contesto di positiva condivisione delle regole, nonché di leale collaborazione istituzionale – atteggiamenti di chiusura, di contrasto, né tanto meno di contrapposizione con conseguente effettiva incidenza dell'intervento del Difensore civico sul processo decisionale.

Gianna Morandi  
17/06/2024