

adottati anche presso altri Uffici Scolastici Provinciali, non abbiamo ricevuto alcun riscontro.

Gli insegnanti hanno posto anche varie questioni d'altro genere. In particolare, un gruppo di docenti di francese di una scuola superiore a indirizzo linguistico, hanno segnalato che la Direzione scolastica aveva considerato superato il periodo di prova di una loro collega svolto, durante l'anno del cosiddetto "straordinariato", insegnando francese, pur essendo stata nominata nella classe di concorso corrispondente all'inglese, sulla base della presunta "affinità" delle due materie. A nostro quesito, l'Ufficio Scolastico Provinciale di riferimento aveva risposto che ai sensi delle disposizioni contenute nel TU 297/94 e successive note ministeriali riguardanti l'argomento, il periodo di prova si intende superato soltanto se il servizio è stato prestato nella medesima classe di concorso per la quale è stata conseguita la nomina". Il reclamo degli insegnanti si era pertanto rivelato fondato, anche alla luce delle conseguenze pratiche che la decisione lamentata avrebbe sortito, se si pensa che data la nomina in ruolo in inglese alla scuola superiore di docente, nella specie proveniente dalla scuola primaria, qualora fosse stata istituita una cattedra di francese tale docente avrebbe potuto aggiudicarsela, con precedenza rispetto a tutti i docenti di francese di ruolo provenienti dalla scuola secondaria inferiore. A seguito di ulteriore nostro quesito, il Ministero dell'Istruzione ha specificato, in accordo con quanto da noi già rilevato nei confronti della Direzione scolastica, che le materie — inglese e francese, rispettivamente oggetto di nomina e di insegnamento nel periodo di prova — non potevano considerarsi "affini" in riferimento al DM 2 maggio 1979. La Direzione Scolastica, sulla base delle nostre indicazioni, confortate dal parere del Ministero, ha considerato doveroso far sostenere un nuovo periodo di prova all'insegnante in questione.

La Difesa Civica è dovuta intervenire a tutela del diritto di un gruppo di insegnanti di un istituto superiore di accedere agli atti relativi al funzionamento degli organi collegiali, per soddisfare il quale gli istanti avevano riscontrato difficoltà ingiustificate, sollevate dalla dirigenza scolastica, come la carenza di interesse sotteso alla domanda di accesso, o la richiesta del pagamento di "bolli e costi previsti per legge" per la consegna delle copie dei verbali, qualora la richiesta di accesso fosse giudicata ammissibile. Rilevammo che la particolare posizione soggettiva che contraddistingue i docenti relativamente all'Istituto al quale sono legati da vincolo contrattuale e presso il quale svolgono la propria attività lavorativa, rende superflua la richiesta di far loro specificare l'interesse sotteso alla domanda di accesso, essendo che la loro qualità di docenti dell'Istituto realizza *in re ipsa* l'interesse diretto, concreto e attuale, di cui alla norma ex lett. b) comma 1 art. 22 L. 241/90. Tale considerazione valeva anche per

la rilevata carenza di motivazione, data l'evidenza della intenzione di utilizzare i documenti per finalità inerenti al rapporto di lavoro. Sarebbe inoltre paradossale negare "a un componente di organi collegiali della scuola l'accesso ai verbali delle riunioni alle quali ha partecipato, o avrebbe avuto titolo di partecipare" (cfr. TAR Umbria, sent. n. 329/2003). E pure, essendo la visione e la estrazione di copia dei documenti amministrativi due modalità di esercizio del medesimo diritto di accesso (come da comma 1 art. 25 della legge n. 241/1990, e come ribadito dalla più recente giurisprudenza a seguito della abrogazione, da parte della legge n.15 del 2005, della lett. d) comma 2 art. 24 nella formulazione dell'originaria legge 241 del 1990; cfr. per tutte TAR Puglia – Bari, sez. I, sent. n. 337/2007), che le comprende entrambe, come tale il diritto dev'essere esteso alla estrazione di copia degli atti. E per l'esercizio di tale facoltà, nel caso dei docenti è sufficiente la richiesta di accesso effettuata per vie brevi o informale, essendo la richiesta formale riservata dalla legge ai casi tassativamente indicati dal comma 1 art. 6 del DPR n. 184 del 2006. Riguardo al pagamento, avrebbe dovuto essere chiesto ai richiedenti unicamente il costo delle fotocopie. Sebbene dalla riforma del comma 4 art. 25 della legge n. 241 del 1990 ad opera della legge n.15 del 2005, la Difesa Civica regionale non possa più intervenire in alternativa al TAR sui provvedimenti limitativi dell'accesso emessi dagli organi periferici dello Stato (dovendosi limitare alla trasmissione per competenza alla Commissione per l'Accesso, ipotesi quest'ultima non praticabile nel caso in esame, data l'ampia decorrenza del termine dall'ultimo provvedimento limitativo dell'accesso), tuttavia si è deciso di far presenti in via interlocutoria le ragioni dei docenti al Dirigente scolastico, che le ha accolte in pieno.

Un interessante caso ci è stato posto da una dipendente a tempo indeterminato di una Azienda sanitaria, la quale stava svolgendo, in forza del contratto a tempo indeterminato per personale docente stipulato col Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale, il previsto periodo di prova della durata di un anno scolastico.

La lavoratrice ci aveva informato che l'Azienda sanitaria le aveva concesso l'aspettativa per sei mesi, "per l'effettuazione del periodo di prova".

Alla scadenza del semestre, la lavoratrice aveva fatto ripetuta richiesta di un nuovo periodo di aspettativa, non essendosi ancora concluso il periodo di prova che, appunto, si protrae per un anno scolastico. L'Azienda aveva ritenuto di non concedere un ulteriore periodo di aspettativa, confermando il diniego in quanto non si erano riscontrati "margini di ammissibilità" nella disciplina contrattuale dell'istituto, tenuto conto della mancanza di "precedenti in merito".

Rilevammo che la disposizione di cui all'art. 12 comma 8 lett. a) del CCNL integrativo del CCNL Comparto Sanità del 7/4/99, dispone ipotesi diverse, a seconda che il periodo di prova debba essere svolto dal lavoratore "presso la stessa azienda o ente del medesimo comparto ovvero ente o amministrazione di comparto diverso". Nel primo caso, la medesima norma prevede l'aspettativa "per un periodo massimo di sei mesi". Nel secondo caso, enunciato dopo la disgiuntiva "ovvero", la norma prevede l'aspettativa "per la durata del periodo di prova".

Pertanto, può dirsi che se il dipendente è assunto presso la stessa azienda o ente del comparto, l'aspettativa può essere concessa per un periodo massimo di sei mesi. Se il dipendente è assunto presso ente o amministrazione di comparto diverso, l'aspettativa può essere concessa per la durata del periodo di prova. Mettemmo in luce che la ragione del diverso disposto è evidente nella circostanza per la quale presso le aziende ed enti del comparto il periodo di prova si protrae per sei mesi, vincolando così la durata del corrispondente periodo di aspettativa del lavoratore del comparto Sanità. Se invece il lavoratore, come nel caso di specie, svolge il periodo di prova presso amministrazione o ente di comparto diverso, non è dato conoscere la durata del periodo di prova presso detto ente o amministrazione. Infatti, in questo caso il contratto collettivo (art. 12 comma 8 lett. a) non vincola la durata dell'aspettativa al semestre ma, con disposizione che, peraltro, non avrebbe senso se non in accordo con la nostra interpretazione, "per la durata del periodo di prova".

Per i motivi suesposti, l'aspettativa richiesta dall'interessata prima dell'inizio dell'anno scolastico avrebbe dovuto, fin dalla prima richiesta, essere accordata per tutto il periodo di prova.

Sulla base delle nostre considerazioni, l'Azienda concesse alla lavoratrice un ulteriore semestre di aspettativa, retroattivo alla scadenza del precedente.

Una questione di tutela del diritto alla riservatezza ci è stata posta dalla totalità dei dipendenti di una Provincia, i quali lamentavano la installazione, presso tutte le sedi dell'Ente, di telecamere a circuito chiuso. Risultava che il direttore generale, a fronte di precedente reclamo degli interessati, aveva fornito chiarimenti riferendo in sintesi che gli strumenti erano stati installati per motivi di sicurezza, che riguardavano le parti esterne delle sedi di lavoro, e che le rappresentanze sindacali ne erano state informate. A fronte di tale comunicazione, gli interessati avevano ribadito che le telecamere a circuito chiuso (già in parte entrate in funzione), a causa del loro posizionamento operassero, di fatto, un controllo a distanza del personale.

Rilevammo la vigenza del divieto di cui all'art. 114 del Decreto legislativo n. 196/2003 (Codice per la Protezione dei Dati Personali), il quale fa salvo quanto disposto dall'art. 4 L. 300/1970

(Statuto dei Lavoratori), che, ai primi due commi, recita: "E' vietato l'uso di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori. Gli impianti e le apparecchiature di controllo che siano richiesti da esigenze organizzative e produttive ovvero dalla sicurezza del lavoro, ma dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori, possono essere installati soltanto previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali, oppure, in mancanza di queste, con la commissione interna. In difetto di accordo, su istanza del datore di lavoro, provvede l'Ispettorato del lavoro, dettando, ove occorra, le modalità per l'uso di tali impianti".

Chiedemmo pertanto i dovuti chiarimenti alla Provincia in questione sulle motivazioni per la installazione degli impianti, e con quali modalità (che devono essere rese conoscibili dai lavoratori) le immagini sarebbero state trattate.

Il Direttore generale ha risposto che la installazione delle telecamere era avventa unicamente per motivi di sicurezza, e che infatti queste sarebbero state poste in funzione soltanto negli spazi di passaggio pubblico e non negli spazi lavorativi.

Per concludere, dobbiamo segnalare, in riferimento alla questione già posta e trattata nel 2007 (v. pag. 77 relazione 2007), relativa alla mobilità volontaria del personale già dipendente pubblico della IACP e ATER transitato nelle CASA SPA (questione sulla quale avevamo ottenuto parere favorevole da parte dell'Assessore regionale competente per materia), che abbiamo rinnovato la richiesta di parere al Dipartimento della Funzione Pubblica, aggiungendo a quelle già svolte la constatazione che, nella busta paga dei dipendenti "transitati" nelle SPA dagli enti pubblici preesistenti, risulta la contribuzione "CPDEL", ora INPDAP, mentre dalla busta paga dei dipendenti non transitati, assunti direttamente dalle SPA, la contribuzione previdenziale risulta strutturata diversamente. Tale dato conforta, a nostro avviso, la impostazione in base alla quale, anche se è mutato il datore di lavoro, la natura del rapporto di lavoro dei dipendenti transitati nelle SPA dagli IACP e ATER è rimasta essenzialmente pubblicistica, e pertanto la mobilità dev'essere consentita. Spiace constatare che ancora la Funzione Pubblica non si è espressa in merito alla luce delle nostre osservazioni.

2.9.2 *Previdenza*

88 le istanze presentate nel corso dell'anno 2008: molto spesso continuano ad essere segnalate disfunzioni che hanno come conseguenza importanti ritardi nell'erogazione di ratei di pensione,

spesso di reversibilità, oltre a inspiegabili lunghi silenzi da parte degli istituti previdenziali di fronte a richieste di ricongiunzioni contributive che comportano notevoli ritardi nella sistemazione della posizione previdenziale e nella riscossione degli arretrati. In questi casi l'intervento del Difensore Civico ottiene buoni risultati, in quanto spesso è sufficiente richiamare l'attenzione del responsabile del servizio per ottenere un celere smaltimento della pratica. Tra gli altri casi, significativa è stata l'istanza di una anziana la quale, dopo aver chiesto un prestito ad una Finanziaria, da restituire mediante cessione del quinto della pensione Inpdap, dopo quattro mesi è venuta a sapere dalla Società finanziaria che l'Inpdap non aveva provveduto a versare i ratei dovuti, creando una situazione di morosità dell'Istante.

L'Inpdap, informata dalla signora, aveva proposto di effettuare una trattenuta multipla sulla pensione dell'istante, che si è rivolta a questo Ufficio perché spaventata dalle conseguenze dell'insolvenza del debito e dall'esosità della trattenuta proposta. Il Difensore Civico, data la particolarità della situazione, trattandosi di una persona anziana e sola, pur ai limiti della competenza attribuitigli dalla legge, è intervenuto sia con la finanziaria che con l'Istituto previdenziale, ottenendo da parte della Società piena disponibilità a trattare in modo diretto con l'Inpdap per trovare una soluzione che consentisse alla signora di saldare il suo debito senza incorrere in troppo pesanti decurtazioni sui ratei della pensione riscossa.

Un altro intervento che ha rivestito particolare importanza è quello riferito alla modalità di rilascio della certificazione di infortunio Inail da parte del medico di famiglia. Il cittadino istante ha segnalato di essersi rivolto al medico di famiglia per l'apertura e la chiusura di una pratica di infortunio, corrispondendo al medico la somma complessiva di euro 72,00, con l'assicurazione che la somma gli sarebbe stata rimborsata successivamente dall'Istituto. Al contrario, il regolamento in materia, successivo ad un accordo tra Inail e le rappresentanze sindacali di categoria, non stabiliva alcuna forma di rimborso; l'unica possibilità per non pagare la prestazione era recarsi direttamente all'Inail dove la certificazione poteva essere rilasciata gratuitamente.

Il Difensore Civico, segnalando l'azione apparentemente poco corretta nei confronti dell'istante, ha chiesto chiarimenti all'Ordine dei Medici, alla Federazione Italiana Medici di famiglia e all'Azienda Sanitaria sui fatti accaduti, oltre alla valutazione della possibilità di un rimborso per la somma indebitamente versata e ad un cambiamento delle modalità informative agli utenti circa la possibilità di scelta tra le due opzioni, al fine di evitare il ripetersi del disservizio. L'intervento ha avuto un esito favorevole e le richieste sono state accettate, con grande soddisfazione del cittadino.

2.10 Tributi

Nel 2008 sono più che raddoppiate le pratiche inerenti i tributi regionali (n.67) anche per una maggiore comunicazione e informazione circa la funzione specifica che il Difensore Civico ricopre in questo settore. Oltre al numero di pratiche aperte, l'Ufficio ha soddisfatto anche numerose richieste di chiarimento telefoniche mediante la spiegazione della normativa di riferimento consigliando sulla necessità di intervenire formalmente oppure no.

Si ricorda infatti che, ai sensi degli artt. 5 e 6 della L. R. 31/05 "Norme in materia di Tributi regionali", il Difensore Civico ricopre la funzione di "Garante del contribuente regionale" relativamente ai tributi regionali.

Il maggior numero di interventi è stato fatto nei confronti della tasse automobilistiche regionali.

Questo settore presenta un grado di soddisfazione e di risoluzione delle controversie molto elevato. In particolare, si precisa che questo aspetto è dovuto, in gran parte, al rapporto di fattiva collaborazione che si è instaurato tra l'Ufficio del Difensore Civico e l'apposito Settore Tributi della Giunta regionale che, appunto, permette di risolvere nel giro di poco tempo questioni che vanno avanti da anni con parziale o piena soddisfazione da parte del contribuente.

Capita, infatti, sovente che a seguito di recapito di avviso bonario, il contribuente si sia rivolto all'ACI o direttamente alla Regione Toscana per chiarire la propria posizione dimostrando le proprie ragioni. Anche a causa della quantità di reclami giunti, la risposta del soggetto interpellato non è arrivata a distanza di parecchi mesi; nel frattempo, però, l'iter procedurale susseguente all'avviso bonario ha avuto il suo seguito giungendo all'emissione della cartella di pagamento. In alcuni casi si è andati anche oltre, in quanto anche la richiesta di intervento in autotutela per l'annullamento della cartella non era stata presa in considerazione prima dell'arrivo del preavviso di fermo amministrativo.

Ebbene, in situazioni come queste l'intervento è stato risolutivo e ha permesso l'interrompersi della procedura di esecuzione.

Proprio partendo dal confronto tra l'elevato numero di contestazioni e di reclami che arrivano direttamente alle Delegazioni ACI o alla Regione Toscana e quelle che, invece, giungono all'ufficio del Difensore Civico, si evince la necessità di continuare l'opera di informazione e diffusione della figura del Garante del Contribuente istituita dagli artt. 5 e 6 della L.R. 31 del 2005.

In questo senso è stata fatta anche una proposta precisa al competente Assessore Regionale, ovvero quella di indicare sugli

avvisi bonari di pagamento inviati dall'ACI o sulle cartelle la possibilità di rivolgersi al Difensore Civico regionale.

Diverse questioni tributarie hanno riguardato i contributi di bonifica.

In generale, si rileva che su questa materia vi è poca conoscenza ed informazione tanto che spesso i contribuenti chiedono più che un intervento specifico le motivazioni per le quali il loro bene è soggetto a contributo.

Interventi specifici sui singoli Consorzi o Comunità montane sono stati fatti proprio in relazione al corretto percorso con cui viene richiesto il contributo di bonifica, in particolare sulla natura e sul contenuto dell'avviso bonario di pagamento.

La Corte di Cassazione ha, infatti, nel corso dell'anno 2007 posto fine ad una precedente diatriba giurisprudenziale pronunciando, a Sezioni Unite, una sentenza dove si afferma che spetta al giudice tributario accertare se un avviso di pagamento, anche se definito bonario, contenga una pretesa che incide sulla posizione patrimoniale del contribuente.

In sostanza, per stabilire se un atto tributario è impugnabile o meno bisogna vedere la sostanza e non la forma: " ai fini dell'accesso alla giurisdizione tributaria devono essere qualificati come avvisi di accertamento o di liquidazione di un tributo tutti quegli atti con cui l'Amministrazione comunica al contribuente una pretesa tributaria ormai definita".

Se quindi la pretesa è "compiuta e non condizionata", nonostante non vi sia una formale intimazione al pagamento ma un semplice invito bonario, siamo di fronte ad un atto impositivo.

Se, quindi, siamo in presenza di un atto avente natura impositiva, non si può non applicare ad esso quanto stabilito dall'art. 7 dello Statuto dei diritti del Contribuente, anche alla luce dell'ordinanza della Corte Costituzionale n. 377/2007.

In particolare risulta centrale, oltre all'indicazione dell'ufficio dove reperire informazioni e del responsabile del procedimento, nonché dell'organo dove è possibile proporre un riesame in via di autotutela amministrativa e del giudice cui rivolgersi in caso di contestazione giurisdizionale, l'indicazione dei presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione.

In sostanza, l'avviso bonario deve contenere tutta una serie di indicazioni ma, in particolare, deve contenere il presupposto di fatto, ovvero l'essere proprietario di un bene specifico inserito all'interno del Piano generale di Classifica, e le ragioni giuridiche, ovvero il beneficio che questo bene trae dall'appartenenza al suddetto Piano.

Queste informazioni, si specifica, devono essere contenute in maniera chiara ed esaustiva all'interno di ogni singolo avviso a prescindere da ogni ulteriore ed eventuale forma di pubblicità

fatta, pena la possibilità di vedere annullato l'avviso per difetto di motivazione.

Bisogna, tuttavia, rilevare che la gran parte dei contribuenti anche per l'entità della somma richiesta (a volte ci sono contributi anche di 7 € o poco più) non si avventura in ricorsi e contestazioni che, potrebbero, tuttavia, avere un loro fondamento.

E' intenzione dell'Ufficio nel corso dell'anno preparare una sorta di vademecum teso a colmare, almeno in parte, la lacuna informativa presente sulla materia.

In materia di COSAP si è finalmente chiusa una pratica di ufficio aperta nell'anno 2006 circa la giusta applicazione della L.R. 88/98 e del suo Regolamento di attuazione alle strade di proprietà regionale a scapito di normative provenienti da altre fonti e da altri soggetti (D. Lgs 446/97 istitutivo della COSAP e Regolamenti comunali o provinciali derivati).

Il competente Settore viabilità di interesse regionale della Giunta Regionale, anche a seguito di un parere fornito dall'Avvocatura regionale che confermava le perplessità sollevate dall'Ufficio, ha terminato la ricognizione sui 10 Regolamenti delle Province toscane emanati in applicazione della normativa regionale inviando una circolare interpretativa dove si invitavano le Province all'applicazione della normativa regionale.

2.11 Sanzioni amministrative

Per tutto il 2008 è proseguita l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative con una nettissima preponderanza, come vedremo, delle sanzioni relative ad infrazioni al Codice della Strada.

Nello specifico l'attività del Difensore Civico della Regione Toscana si può dividere in due parti:

la prima riguarda la spiegazione agli utenti delle motivazioni che hanno portato all'emissione di una sanzione amministrativa; naturalmente tale attività è preceduta da un approfondito studio della complessa normativa in materia.

La seconda riguarda invece, sempre attraverso lo studio della normativa (e della giurisprudenza) di riferimento, gli strumenti di difesa a cui il cittadino può accedere per contestare una sanzione amministrativa.

In questo caso l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Toscana, ai fini della massima trasparenza, illustra tali strumenti al cittadino che deciderà o meno di fare ricorso.

In alcuni casi il Difensore Civico ha assistito i cittadini anche nella redazione di un ricorso all'autorità preposta, naturalmente rimettendo all'utente ogni scelta in merito alla presentazione del ricorso stesso.

Le pratiche aperte nel 2008 (113) risultano quasi triplicate rispetto al 2007, e di queste 111 riguardano infrazioni al Codice della Strada.

Come già segnalato nella relazione 2007, molte segnalazioni riguardano la problematica degli ausiliari A.T.A.F. (azienda di trasporto pubblico dell'area fiorentina) che elevano sanzioni ai veicoli che transitano sulle corsie preferenziali senza fermarli e senza fare notare la propria presenza.

La normativa vigente autorizza il controllo delle corsie preferenziali da parte di addetti delle aziende di trasporto pubblico ma non riconosce agli stessi una dotazione (es: fischiotto e paletta) che consenta un'immediata contestazione dell'infrazione.

Tale incongruenza fa sì che vengano elevate contravvenzioni attraverso la semplice annotazione della targa del trasgressore, con il rischio di errori di trascrizione e non consentendo la contestazione immediata dell'infrazione che dovrebbe essere la normale prassi del personale preposto al controllo del traffico.

Alcuni cittadini hanno inoltre segnalato che gli addetti al controllo delle corsie preferenziali non si posizionano all'inizio delle stesse (facendo quindi anche "opera" di prevenzione delle infrazioni al Codice della Strada) ma a metà strada mettendo in atto un comportamento meramente repressivo. Occorre evidenziare che su tale argomento è intervenuto più volte il Giudice di Pace di Firenze attraverso l'annullamento dei verbali emessi dalla Polizia Municipale di Firenze su rilevamento del personale A.T.A.F.

Un altro argomento ricorrente riguarda le sanzioni rilevate da apparecchi autovelox ed il rispetto delle norme, rese più severe dai provvedimenti governativi dell'agosto/ottobre 2007, che regolamentano la segnalazione (attraverso opportuna segnaletica) all'automobilista delle postazioni di rilevazione della velocità.

Per il 2009 l'attività dell'Ufficio del Difensore Civico in materia di sanzioni amministrative proseguirà tenuto conto anche del sempre maggiore numero di infrazioni al Codice della Strada che vengono rilevate annualmente anche grazie a strumenti automatizzati (Autovelox, Photo-Red, porte telematiche).

2.12 Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa – Tutela della Privacy

2.12.1 Considerazioni generali

Sono state aperte cinquanta pratiche sulla categoria "procedimento amministrativo e accesso alla documentazione". Tra esse, quaranta hanno riguardato richieste di accesso alla documentazione, delle quali ventiquattro sono consistite nella attivazione della procedura di riesame del provvedimento (espresso o tacito) limitativo del diritto di accesso di cui al comma 4 art. 25 della legge n. 241 del 1990 come modificata dalla legge n. 15 del 2005. La restante parte delle pratiche di accesso hanno riguardato interventi *ad adiuvandum* di domande di accesso dell'utenza, soddisfatte dalle amministrazioni senza necessità di ricorrere al riesame, domande di partecipazione al procedimento, pareri giuridici in tema di accesso richiesti dai Difensori Civici locali. Delle restanti dieci pratiche della categoria, quattro hanno riguardato la motivazione di atti, tre questioni inerenti la privacy, e tre la mancata conclusione del procedimento nel termine di legge o regolamento.

Negli ultimi anni si era riferita una certa flessione delle pratiche di "riesame" dovuta alla entrata in vigore della legge n. 15 del 2005, che ha conferito alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la relativa competenza, qualora interlocutori siano organi centrali o periferici dello Stato. La flessione si è avvertita essenzialmente, dal numero di pratiche del 2005, al 2006. Dal 2006 in poi, il numero di pratiche in materia è stato pressoché il medesimo.

Si segnala che nel corso del 2008, la Difesa Civica non si è limitata, nel caso la questione inerente l'accesso fosse stata afferente a un organo periferico dello Stato operante sul territorio regionale, a indirizzare i cittadini alla Commissione per la spedizione del ricorso volto a ottenere il riesame ex comma 4 art. 25 L. 241/90, ma ne ha effettuato la stesura e ne ha curato la trasmissione, con elezione di domicilio presso l'ufficio, per la relativa procedura. Dobbiamo dire che in tali casi la Commissione per l'Accesso (che si riunisce due volte al mese per decidere dei ricorsi provenienti da tutto il Paese) si è sempre pronunciata in senso favorevole all'istante, disponendo la accessibilità degli atti richiesti.

2.12.2 Casistica

Diritto di accesso

Una rilevante questione inerente il riconoscimento del diritto di accesso è stata sollevata da numerosi dipendenti regionali di ruolo, in occasione della applicazione del decreto applicativo delle progressioni orizzontali in base ad accordo a suo tempo sottoscritto. I dipendenti hanno fatto constatare a questo Ufficio che il decreto de quo era considerato "atto riservato escluso da pubblicità", e che le graduatorie allegate erano definite "non pubblicabili", come poi effettivamente verificato accedendo alla banca dati – atti e delibere – sul sito web della Giunta.

Gli interessati potevano unicamente acquisire per vie brevi informazione sulla propria posizione in graduatoria. Tuttavia, data la completa "secretazione" non solo dei dati per la sua formazione, ma anche della graduatoria, non potevano in alcun modo essere posti in grado di confrontare la propria posizione con quella di coloro che li precedono nella stessa. Rilevammo che la non pubblicabilità della graduatoria in parola non è conforme alla vigente disciplina in tema di accesso alla documentazione amministrativa concernente le procedure concorsuali e/o selettive, cui vanno necessariamente ricondotte le procedure di riqualificazione del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni. Infatti, la lett. d) comma 1 art. 24 della legge n. 241 del 1990, nella sua attuale formulazione a seguito della modifica apportata dalla legge n.15 del 2005, stabilisce la esclusione del diritto di accesso nei procedimenti selettivi "nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi". Con ciò, da una parte, il legislatore ha inteso finalmente rendere diritto positivo la costante e pressochè unanime giurisprudenza, la quale, com'è noto, ha sempre ribadito la mutua accessibilità della documentazione concernente i partecipanti alle procedure selettive (data, peraltro, ovviamente, come presupposta la pubblicità delle graduatorie) per un indispensabile giudizio di comparazione che gli interessati, in quanto concorrenti, debbono poter essere messi in grado di effettuare (v. per tutte TAR Lazio, Roma, sez. III sent. n. 6450 dell'8 luglio 2008); dall'altra, ha voluto chiarire una volta per tutte la prevalenza, nell'ambito delle procedure concorsuali, del diritto di accesso sulla riservatezza, ponendo quale unica eccezione le informazioni attinenti a un particolare tipo di dati sensibili. In riscontro al nostro intervento, la Regione specificò che in base a parere del settore Sistema Statistico Regionale, aveva disposto la pubblicazione nella intranet aziendale, sotto la voce rapporto di lavoro, progressioni orizzontali, degli elenchi nominativi dei dipendenti, distinti per categoria, in ordine di posizione per l'attribuzione delle progressioni orizzontali decorrenti dal 1 gennaio

2008 e l'indicazione dei soggetti aventi titolo alle progressioni, restando ferma la possibilità dei singoli dipendenti di esercitare il diritto di accesso agli atti relativi alla specifica graduatoria di competenza.

Una interessante questione è stata posta da un utente che, avendo formulato richiesta di risarcimento del danno nei confronti di un'Azienda sanitaria a causa di un infortunio occorsogli durante un ricovero, aveva effettuato richiesta di accesso alla documentazione consistente nella relazione sull'accaduto, formulata dall'Azienda su richiesta della propria compagnia di assicurazione. L'Azienda in questione non aveva dato alcun riscontro alla richiesta, ed effettuammo il riesame del silenzio rifiuto. L'Azienda, in risposta al nostro riesame, confermò il diniego con provvedimento espresso, motivando la decisione, in buona sostanza, in base alla natura non amministrativa del documento richiesto, poiché questo era stato redatto nell'ambito della gestione del precontenzioso tra ASL e ricorrente, di competenza della Società di liquidazione, alla quale, si diceva, l'esponente avrebbe dovuto rivolgere la sua richiesta. Pur essendo esaurito il nostro intervento con la effettuazione del riesame, tuttavia replicammo che il cittadino in questione, per tutelare la propria situazione giuridica qualificata e collegata al documento del quale chiedeva l'ostensione, non aveva altro strumento che il diritto di accesso, che intendeva esercitare nei confronti del suo diretto interlocutore, l'Azienda, che peraltro aveva formato l'atto. In secondo luogo, era pure vero che la Società di liquidazione risultava aver chiesto all'esponente, al fine di valutare il caso, di fornire "maggiori dettagli (parere medico legale, referti medici, ecc.) a supporto dei Suoi assunti", e la ASL lo aveva invitato ad attenersi a quanto richiesto dalla Compagnia. E di conseguenza, se al ricorrente era richiesta la documentazione da lui prodotta in merito alla vicenda, avrebbe dovuto nel contempo essergli data la possibilità di verificare l'omologa documentazione prodotta dalla struttura, tramite invio da parte dell'Azienda sanitaria, o della Compagnia assicuratrice. Sulla base delle nostre ulteriori considerazioni, l'Azienda ha fornito all'interessato la copia del documento richiesto.

Una rilevante questione di accesso è stata posta da una persona che, avendo purtroppo perso un parente durante un ricovero presso un'Azienda ospedaliera per malore improvviso, lamentando la non tempestività dell'intervento del personale medico in turno di reperibilità al pronto soccorso, aveva effettuato richiesta di accesso alla documentazione amministrativa, con particolare riferimento al tabulato orario dal quale risultava che, come dichiarato nella relazione in merito al percorso assistenziale, redatta dalla Direzione Sanitaria dell'Azienda, il medico reperibile era arrivato venti minuti dopo la chiamata. L'Azienda aveva negato l'accesso al "tabulato orario", in quanto ne poneva in dubbio la configurabilità come documento amministrativo, secondo la

definizione fornita dalla lett. d) comma 1 art. 22 L. 241/90, essendo che il tabulato consisterebbe in un report di dati aggregati ad hoc e, come tale, rientrerebbe nelle "informazioni" non accessibili ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, come specifica il DPR 184/2006, che al comma 2 art. 2 dispone che la PA non è tenuta alla elaborazione dei dati al fine di soddisfare le richieste di accesso. L'Azienda si dichiarava disponibile a elaborare e fornire le informazioni "qualora venissero richieste dalle competenti autorità". Rilevammo, in sede di riesame della motivazione del diniego di accesso, che era stata l'Azienda stessa a dichiarare, nella relazione in merito al percorso assistenziale, la esistenza di un atto dal quale "risulta" il tabulato orario, e tale risultanza non poteva che significare che da un atto, materialmente esistente presso l'Azienda al momento in cui la domanda di accesso è stata effettuata, era possibile acquisire una determinata – e determinante per la tutela della situazione della ricorrente – informazione. Del resto, anche qualora non fosse esistito un "tabulato orario", era chiara la richiesta di accesso, nel dare conto della sussistenza di un interesse alla ostensione di documenti che avessero svolto o la medesima funzione, dell'esistenza dei quali era difficile dubitare, specie in una struttura sanitaria pubblica. Sulla base delle considerazioni da noi svolte, l'Azienda ha consegnato all'esponente la copia del piano di servizio mensile dei medici del reparto di riferimento, la copia del report delle timbrature del personale in n servizio, e la copia del tabulato telefonico del medico reperibile.

E' stata posta una interessante questione di accesso tra enti, da parte del Segretario di un Comune, il quale aveva fatto domanda di accesso nei confronti dell'Azienda sanitaria dell'ambito territoriale di riferimento, per avere copia di tutta la documentazione sanitaria e amministrativa prodotta dall'Azienda in merito a determinati soggetti anziani lungoassistiti. L'interesse qualificato a sostegno della domanda di accesso del Comune risiedeva nella necessità di verificare se le attuali caratteristiche sanitarie (lo status) dei lungoassistiti in questione avessero richiesto il permanere degli stessi a carico del SSN, oppure il mantenimento a carico di questo unicamente della quota sanitaria, dovendo la restante quota (c.d. quota sociale) essere versata dal Comune (ove non sussista la capacità contributiva dei soggetti assistiti o dei parenti, restando peraltro dubbia, in quest'ultimo caso, in base al vigente regolamento comunale in materia, la possibilità di ricorrervi). La questione si era posta a seguito del ricevimento, da parte delle famiglie e del Comune per conoscenza, di lettere con le quali l'Azienda riferiva, sulla base di proprie valutazioni, che i lungoassistiti non dovevano più essere posti interamente a carico del SSN. Dopo tali lettere, il Segretario comunale aveva effettuato la domanda di accesso formale. A tale richiesta era seguita la consegna per vie brevi all'esponente

unicamente della documentazione sanitaria, mancando totalmente gli atti amministrativi e tecnici in forza dei quali l'Azienda aveva mutato lo status dei lungoassistiti. Rilevammo che la mera consegna per vie brevi di solo parte della documentazione richiesta poteva essere interpretata unicamente quale provvedimento immotivato di diniego parziale di accesso, non potendo essere posto in discussione l'interesse del ricorrente a esercitare il diritto di accesso, interesse sorretto dalle motivazioni e dai presupposti sopra descritti, e del resto riconosciuto implicitamente dall'Azienda, che aveva consegnato la documentazione, benché solo parzialmente.

In secondo luogo, la documentazione richiesta non poteva essere sottratta all'accesso, ancorché contenente dati "sensibilissimi", tenuto conto della circostanza che la ostensione di essa era indispensabile all'esponente per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, nell'interesse del titolare dei dati stessi e dei familiari (i quali non erano "controinteressati", ma, piuttosto, "interessati" alla richiesta di accesso, alla stessa stregua del richiedente), e in qualità di soggetto pubblico cui la legge demanda le attività per il perseguimento di finalità sanitarie e socio-assistenziali (v. art. 73 D.lgs 196/2003). L'Azienda accolse il riesame e consegnò tutta la documentazione al Segretario comunale.

E' stata posta e trattata anche quest'anno, sebbene l'art. 23 L. 241/90 disponga espressamente in tal senso, la problematica della esercitabilità del diritto di accesso nei confronti delle società private che gestiscono servizi pubblici. In particolare, l'esponente aveva effettuato richiesta di accesso ai verbali di trasmissione di alcune sanzioni amministrative, a lui a suo tempo contestate, dalla Polizia Municipale alla società incaricata della effettuazione delle notifiche. La società in questione aveva negato l'accesso, motivando il diniego sulla base dell'assunto che essa stessa era "società distinta e autonoma" rispetto ai soggetti investiti dalla richiesta di accesso, e come tale non disponeva "di alcuna documentazione attinente i rapporti intercorrenti tra gli stessi". In secondo luogo, la società eccepiva la carenza di interesse dell'istante, in quanto "non parte del procedimento amministrativo". In terzo luogo, la società sosteneva che il diritto di accesso può essere esercitato solamente da soggetti legittimati per documenti di rilevanza esterna. Nel caso in esame, l'esponente aveva chiesto l'esibizione e la presa visione di atti puramente interni, che non avevano per lui alcuna rilevanza, trattandosi di atti interlocutori tra la società e organi esterni". Infine, la società specificava che gli atti richiesti contenevano i nominativi dei destinatari del flusso postale di riferimento e, pertanto, non potevano essere divulgati per motivi di tutela della privacy. Rilevammo anzitutto che la lett. e) comma 1 art. 22 L. 241/90, indica quale "pubblica amministrazione" tutti i soggetti pubblici e di

diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse...". E che l'art. 23 L. 241/90 (come modificato dalla L. 15/2005), in parte ripetitivo rispetto alla norma sopra richiamata, specifica l'ambito di applicazione del diritto di accesso, stabilendo che esso si eserciti anche nei confronti dei gestori di pubblici servizi. Indicammo che il Consiglio di Stato, in riferimento alle disposizioni ora descritte, ha stabilito che "si applicano...anche nei riguardi dei soggetti privati che abbiano in gestione l'attività di erogazione di servizi pubblici, e in generale di tutti i soggetti privati che svolgano attività di pubblico interesse" (v. Cons. Stato, sez. VI, n. 1211 del 19 marzo 2008). Pertanto, la circostanza che la opponente fosse una "società distinta e autonoma" rispetto al Comune, non ha rilevanza alcuna al fine dell'accesso, dato che essa gestisce un servizio comunale e svolge attività di interesse pubblico. Del resto, la stessa Polizia Municipale aveva riferito che la documentazione richiesta dal ricorrente si trovava presso la società che, al pari di una PA, aveva l'obbligo di detenerla stabilmente, e nei confronti della quale l'accesso è esercitabile (v. comma 2 art. 2 DPR 184/2006). Riguardo al secondo motivo di diniego, qualora anche non si ritenesse il ricorrente parte del procedimento, il suo interesse diretto, concreto e attuale all'accesso sussisterebbe comunque, essendo egli il destinatario degli atti di cui chiede l'ostensione, e non essendo l'esercitabilità dell'accesso legata alla circostanza di esser parte in un determinato procedimento amministrativo. E comunque, nel caso di specie, l'interessato è il destinatario delle sanzioni amministrative relativamente alle quali chiede l'accesso alla documentazione attinente alla loro notifica. E la notifica è atto conclusivo del procedimento sanzionatorio che si svolge nei suoi confronti, rendendolo in tutto "parte" del procedimento stesso. Riguardo al terzo motivo di diniego, rilevammo che il diritto di accesso può essere esercitato, per espressa previsione normativa, anche su atti interni o non relativi a uno specifico procedimento (v. lett. d) comma 1 art. 22 L. 241/90, che inserisce tali atti nella nozione di "documento amministrativo" accessibile). Inoltre, sottolineammo che la effettuazione della valutazione che gli atti richiesti non hanno "alcuna rilevanza per il richiedente", non spetta al soggetto concedente l'accesso, che deve limitarsi a verificare la sussistenza di interesse qualificato in capo al richiedente e la accessibilità dell'atto. La esistenza di rilevanza dell'atto per la sfera giuridica del richiedente è valutazione che spetta solo a lui, o al giudice. Per il quarto motivo di diniego, si osservò che la richiesta dell'esponente riguardava atti che riguardavano unicamente lui, e che comunque la riservatezza dei terzi poteva essere salvaguardata semplicemente cancellandone i nominativi. La società in questione, preso atto dei rilievi effettuati dalla Difesa Civica, ha ritenuto che non sussistessero elementi ulteriori per

negare l'accesso, e ha consegnato all'esponente tutta la documentazione richiesta.

Un gruppo di pratiche ha riguardato l'accesso alla documentazione urbanistica afferente a comuni sprovvisti di Difesa Civica locale. Siamo dovuti intervenire a garanzia del diritto anche in casi nei quali ne era pacifica la sussistenza, per espresse disposizioni normative e per giurisprudenza pressoché unanime e costante. Ci riferiamo al diniego espresso da un comune a fronte della richiesta di un cittadino di accedere alla documentazione eventualmente presentata dal proprietario dell'immobile confinante col proprio per l'avvio di pratiche edilizie (concessione, modifiche interne o quant'altro. Il Comune aveva negato l'accesso, adducendo a motivo del diniego la richiesta non poteva essere accolta poiché non aveva ad oggetto alcun determinato procedimento, consistendo nella "mera pretesa di conoscenza circa la presentazione di eventuali pratiche edilizie...". Invece, "al momento della presentazione dell'istanza è necessario che debba essere stato avviato un procedimento le cui risultanze possano recare pregiudizio a un soggetto terzo". Ciò, poiché "il diritto di accesso è riconosciuto, ai sensi dell'art. 9 della L. 241/90, a "qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento". Il diniego proseguiva dicendo che, anche ci fosse stato un procedimento, l'istanza non avrebbe potuto essere accolta poiché l'esercizio del diritto alla visione dei documenti è "condizionato alla evidenza della situazione giuridica soggettiva che si intende tutelare". Inoltre, quella che era per il Comune la "semplice preoccupazione della correttezza delle richieste e dei conseguenti atti" implicava, una intenzione di controllo del tutto estraneo all'esercizio del diritto di accesso, e che invece compete alla PA. Mentre "l'attività della PA che è legittimamente soggetta al possibile controllo dei soggetti interessati in un determinato procedimento, è quella che è tradotta in forma di documento amministrativo", non è invece consentito il c.d. accesso informativo, ossia l'accesso a informazioni in possesso della PA che non siano state inserite materialmente in documenti. In sede di riesame del diniego, facemmo presente anzitutto che l'art. 9 L. 241/90 (richiamato dal Comune) non disciplina il diritto di accesso, ma altro istituto, ossia l'intervento nel procedimento di coloro che, oltre ai soggetti previsti dall'art. 7 della legge citata, hanno comunque facoltà di intervenire e di esercitare tutti i diritti dei partecipanti, ivi compresa la visione dei relativi atti. Per esercitare la facoltà di intervento nel procedimento, e di accedere agli atti relativi, occorre che un procedimento sussista. Invece, il diritto di accesso ha per oggetto i documenti amministrativi in quanto tali, essendo che ai sensi dell'art. 22 comma 1 lett. d) per «documento amministrativo» deve intendersi "ogni