

Sigg. Presidenti del Senato e della Camera,

la Relazione per il 2000 – che pongo all’attenzione della SS.LL, ai sensi dell’art. 16 della legge 15 maggio 1997 n. 127 – non ha la pretesa di riassumere un anno di attività che, per la estrema varietà dei temi trattati, mal si presta ad un lavoro ordinato e organico di sintesi.

Mi limiterò pertanto all’approfondimento di alcuni argomenti più significativi, da cui trarre elementi utili per una valutazione complessiva del lavoro svolto, dei risultati conseguiti, dei settori nei quali si manifestano con più evidenza punti di criticità ed esigenze di interventi modificativi e migliorativi nel rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Per la figura del Difensore civico, il 2000 è un anno di complessa lettura: da una parte, avanza nelle forze politiche e nella società la consapevolezza che la tutela dei diritti dei cittadini va affidata a strumenti e percorsi diversi dai tradizionali rimedi giurisdizionali; dall’altra, finisce ancora una volta per prevalere la logica dell’attesa e del rinvio di una disciplina organica sulla difesa

civica che, partendo dall'introduzione del difensore civico nazionale, costruisca un vero sistema "a rete" che copra tutta l'area nella quale si annidano e si diffondono i fenomeni dell'abuso, delle irregolarità e, più in generale, della cattiva amministrazione.

Nella prima direzione va certamente l'impegnativo compito - attribuito al difensore civico dall'art. 15 della legge 24 novembre 2000 n. 340 - di porsi come anello intermedio tra il cittadino e il TAR, esercitando un potere di riesame delle determinazioni delle pubbliche amministrazioni (e dei soggetti gestori di pubblici servizi) che rifiutano o ritardano l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi della legge n. 241/90.

In senso opposto va invece il comportamento degli organi parlamentari (e del Governo) che hanno tradito l'aspettativa di quanti confidavano che il 2000 fosse l'anno di svolta dell'Italia per non restare più indietro (anzi isolata) nell'adeguare il proprio modello di organizzazione a quello di un'amministrazione moderna, più attenta alle esigenze di una società che cerca un rapporto più paritario e colloquiale con chi gestisce i pubblici poteri e reclama i diritti derivanti dalla cittadinanza europea.

L'approvazione della proposta di legge (n. 619) sull'istituzione del difensore civico nazionale avrebbe, se non altro, consentito di definire in modo unitario e organico una materia che, per tanti anni, è stata di fatto affidata al ruolo di supplenza dei legislatori regionali o alle scelte statuarie delle autonomie locali.

Si sarebbe così potuto superare anche quella fase transitoria, aperta dalla legge Bassanini n. 127/97, che investe il difensore civico di poteri di controllo sostitutivo nei confronti degli enti locali (art. 17 comma 45), nonché di funzioni informative e sollecitatorie nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato, al di fuori però di un disegno ordinato e complessivo di tutela civica diffusa in modo omogeneo sul territorio nazionale e coinvolgente tutti i versanti della P.A.

Vero è che i ritardi e i travagli dell'iter parlamentare della legge non hanno impedito alle regioni di dare comunque risposte efficaci alle domande dei cittadini, alle prese con le inefficienze, le omissioni, i ritardi, gli abusi dell'apparato amministrativo.

Ma è altrettanto vero che il problema della difesa civica va oggi affrontato con strumenti normativi più adeguati e con mezzi e

prerogative capaci di dare risposte puntuali, tempestive e appropriate alla crescente richiesta di giustizia alternativa.

Con i risultati conseguiti in appena quattro anni di attività del difensore civico, l'Abruzzo è un esempio di come un istituto fino a poco tempo fa del tutto estraneo al proprio ordinamento sia penetrato rapidamente e a fondo nel tessuto culturale della società, creando attorno ad esso interesse e consenso.

Il volume di lavoro e lo spessore giuridico delle tematiche affrontate hanno ormai allineato l'Abruzzo alle regioni dove la tutela civica ha tradizioni più antiche ed affermate.

E ciò nonostante esista, tra le diverse realtà regionali, un solco profondo sul piano delle risorse umane e strumentali messe a disposizione dell'Ufficio.

Non a caso, nelle precedenti relazioni avevo insistito sulla necessità di dotare la struttura di supporto di un contingente minimale di personale per dare risposte tempestive e puntuali a tutte le istanze.

Nonostante il progressivo ampliamento dei compiti del difensore civico, ad opera di norme statali e regionali, si assiste

invece ad un ulteriore impoverimento della dotazione del personale assegnato, insufficiente spesso anche ad assolvere alla quotidiana ordinarietà.

In attesa che - con il rinnovo della legislatura parlamentare - si riapra il discorso di una disciplina generale dell'istituto, e nel ringraziare le SS.LL. per la sensibilità sempre dimostrata nei riguardi delle problematiche attinenti alla tutela dei diritti dei cittadini, c'è da auspicare che, almeno in sede regionale, maturi sempre più la consapevolezza che il problema della difesa civica è un momento fondamentale del processo di ammodernamento dell'amministrazione che va affrontato con una legislazione attenta ai cambiamenti della società ed un'organizzazione che dia risposte rapide e concrete a chi chiede il rispetto dei suoi diritti.

PARTE GENERALE

1. PROFILI ISTITUZIONALI

Sul piano istituzionale, la figura del difensore civico esce valorizzata con l'introduzione dell'art. 15 della recente legge sulla semplificazione amministrativa (n. 340 del 24 novembre 2000), che dà facoltà ai cittadini - in caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento del diritto di accesso ai documenti amministrativi - di ricorrere al difensore civico perché venga riesaminata la decisione negativa. Qualora il ricorso appaia fondato, questi invita l'Amministrazione a rivedere il proprio comportamento; con la conseguenza che, se l'Amministrazione non emette entro 30 giorni un provvedimento motivato di conferma del rifiuto o del differimento, l'accesso agli atti si intende consentito.

Fino alla conclusione del ricorso in questione, anche i termini di impugnativa al TAR si intendono sospesi.

Si tratta, com'è evidente, di una significativa svolta sul piano della semplificazione e delle garanzie di trasparenza e di partecipazione del cittadino alla vita amministrativa, destinata ad alleggerire il sistema giudiziario di un consistente contenzioso che ben può essere prevenuto

o risolto attraverso strumenti di giustizia "alternativa" a quella tradizionale, contrassegnati da procedimenti semplici, informali e gratuiti.

E' invece andata delusa l'aspettativa di quanti si attendevano il varo definitivo della proposta di legge sull'istituzione del difensore civico nazionale e sulla ridefinizione del ruolo della difesa civica a livello regionale e locale (approvata, con largo consenso, dalla Commissione affari istituzionali della Camera nel settembre del 1999 e tuttora in attesa del parere del Ministro del Tesoro).

E ciò nonostante i ripetuti richiami al nostro Paese provenienti dai più alti organismi dell'U.E. e dell'ONU.

Anche sul versante regionale, l'anno che si chiude coincide con un periodo di attesa e di rinvio di scelte legislative e amministrative assolutamente necessarie e urgenti.

I problemi legati al rinnovo del Consiglio regionale della scorsa primavera hanno fatto passare in secondo piano l'adozione di provvedimenti che conformassero la legislazione regionale alle innovazioni del quadro normativo generale che toccano le competenze del difensore civico (l'art. 16 della legge Bassanini n. 127/97, l'art. 136

del D.Lgs. n. 267/2000, l'art. 15 della richiamata legge n. 340/2000) e adeguassero la struttura di Segreteria con un contingente minimale di personale e di professionalità compatibili con la peculiarità delle funzioni assegnate.

Tanto più che i compiti dell'istituto hanno trovato nel 2000 nuovi punti di riferimento, quali:

- l'attivazione di una convenzione con il Comune di Sulmona, con la quale il difensore civico regionale assomma, in quel Comune, le funzioni della difesa civica sia regionale che comunale. Il rapporto collaborativo - previsto dalla L.R. 45/98 - oltre a realizzare un'efficace forma di coordinamento tra i due livelli di difesa civica e una consistente economia di spesa (l'incarico è infatti svolto senza alcuna remunerazione), consente una migliore articolazione dell'istituto sul territorio, di cui possono avvalersi i comprensori della Valle Peligna e dell'Alto Sangro.

Analoga convenzione è in corso di stipula con il Comune di Raiano.

- l'istituzione delle Commissioni Miste Conciliative in seno alle
ASL, la cui presidenza spetta – in base alla Carta dei servizi
sanitari – al Difensore civico regionale.

Al momento è stata avviata l'attività nell'ambito della ASL di
Teramo.

**2. LA NUOVA COMPETENZA DEL DIFENSORE CIVICO IN
MATERIA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
(Art. 15 legge 340/2000) - SIGNIFICATO E
PROBLEMATICHE**

Il coinvolgimento della figura del difensore civico in tema di accesso ai documenti amministrativi ha avuto un'indubbia carica innovativa, non soltanto perché appresta uno strumento semplice ed efficace a disposizione del cittadino che vuole evitare il ricorso al TAR, ma anche perché introduce una fase di raffreddamento dei conflitti ed un potenziale alleggerimento del lavoro degli organi giurisdizionali (ove naturalmente l'intervento del difensore civico abbia effetto risolutivo).

Il fatto che la richiesta di riesame sospenda i termini perentoriamente fissati dalla legge per il ricorso al giudice amministrativo, costituisce poi una novità non irrilevante del nostro ordinamento che, da una parte rispetta la naturale vocazione dell'istituto a porsi come strumento di mediazione e di convinzione (privo ancora di vero potere coercitivo), dall'altra offre allo stesso difensore civico la possibilità di far valere il personale