

prestigio e la propria professionalità per far riflettere l'Amministrazione e indurla a rivedere le decisioni o i comportamenti non conformi alle norme sulla trasparenza amministrativa.

Peraltro, la scarna formulazione della norma ha posto non pochi problemi di interpretazione e di applicazione, ai quali è quanto mai opportuno che la Regione dia una risposta attraverso una disciplina di sviluppo e di precisazione di alcuni punti poco chiari.

Tra le questioni da affrontare, la prima riguarda l'esatta delimitazione dell'area di intervento del difensore civico regionale, tenendo presente che l'art. 15 della legge n. 340/2000 prevede che il ricorso possa essere presentato al "difensore civico competente", ponendo così un problema di distribuzione delle competenze tra difensori civici a diverso livello istituzionale (regionale, comunale e provinciale).

L'orientamento dello scrivente - sostanzialmente condiviso nelle altre realtà regionali - è che il cittadino possa rivolgersi al

difensore civico che ha specifica competenza sull'Amministrazione contro cui si ricorre.

Ciò però, se da una parte limita la potenzialità espansiva del difensore civico regionale nei confronti delle autonomie locali, non risolve l'ulteriore quesito di chi debba intervenire nel caso in cui l'ente locale non abbia ancora istituito tale Ufficio o, laddove lo abbia attivato, rifiuti o ritardi l'accesso ad un atto o documento amministrativo relativo ad una funzione attribuitagli o delegatagli dalla Regione.

E' noto infatti che, nell'ordinamento abruzzese, il difensore civico regionale esercita, nei confronti di queste ultime funzioni, gli stessi poteri che ha riguardo all'attività svolta direttamente dalla Regione e dagli enti da essa dipendenti.

V'è comunque da dire che, in una realtà - come quella abruzzese - in cui l'esperienza civica a livello locale è ristretta a pochissimi comuni, l'intervento del difensore civico regionale finisce per dispiegarsi appieno in quasi tutto il sistema delle autonomie locali.

Il secondo interrogativo consiste nel chiarire se il ricorso al difensore civico regionale riguardi tutte le pubbliche amministrazioni (e tutti i gestori di pubblici servizi), ovvero vi siano aree estranee all'operatività della norma.

E' ragionevole però ritenere che il campo d'intervento si estenda a tutta l'area della pubblica amministrazione (e dei soggetti che gestiscono servizi pubblici), in quanto ricompresa nella disciplina del diritto d'accesso ai documenti amministrativi delineata dalla legge n. 241/90, fatta salva la sfera delle attività "riservate" e con i limiti e i condizionamenti posti, in via generale, dalla stesa legge n. 241.

Il terzo ordine di dubbi da chiarire attiene ai tempi e alle modalità del ricorso, tenendo presente che nulla dispone l'art. 15 della legge 340/2000 per ciò che riguarda il termine entro il quale l'attività di valutazione del difensore civico deve esprimersi ed i profili procedurali del ricorso; non è infatti del tutto scontato che a tale tipo di ricorso siano automaticamente estensibili le disposizioni dettate dall'art. 25 della legge 241/90 a proposito dei termini e delle modalità stabilite per il ricorso davanti al TAR.

La problematica e la delicatezza delle questioni accennate hanno perciò suggerito allo scrivente l'opportunità di rimettere alla Presidenza del Consiglio regionale un'ipotesi di articolato (riportato più avanti, in allegato) per definire in via legislativa i vari profili posti in discussione e per offrire una solida base normativa all'attività che l'Ufficio è chiamato a svolgere; senza incorrere nel rischio di assumere atti e decisioni eventualmente censurabili, sotto il profilo sia della incompetenza dell'organo sia della presenza di vizi procedimentali (si pensi al caso in cui il difensore civico regionale intervenga al posto di quello locale o nei confronti di un ente o di un'Amministrazione non soggetti alla disciplina dell'art. 15 della legge n. 340).

Di qui l'auspicio che il Consiglio regionale voglia esaminare nel merito l'ipotesi normativa formulata, con l'urgenza del caso, al fine di fornire al cittadino un quadro di maggiori certezze giuridiche e consentire all'Ufficio un corretto esercizio della funzione.

In tale contesto, mette conto ricordare l'iniziativa di un'Azienda Sanitaria Locale che, dopo aver attribuito al proprio Ufficio per le Relazioni con il Pubblico l'adozione degli atti finali

relativi al procedimento di accesso ai documenti ex legge n. 241/90, ha ritenuto – a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 340/2000 - di adottare una Deliberazione del Direttore Generale con la quale si precisa che, per quella Azienda ASL, il Difensore civico "competente" coincide con il Difensore civico regionale e si dispone di eliminare la possibilità di reclamo al Direttore Generale (avverso, naturalmente, i dinieghi URP).

E ciò in considerazione del fatto che, altrimenti, contro il diniego espresso o il silenzio-rifiuto del Responsabile dell'U.R.P. sarebbero attivabili ben tre rimedi: quello interno (al Direttore Generale), quello al Difensore civico e quello giurisdizionale.

In questo senso viene anche richiamato un indirizzo della Commissione ministeriale per l'accesso ai documenti amministrativi che, per fattispecie analoga, si è espressa contro la possibilità di esperire il ricorso amministrativo avverso le determinazioni negative di una struttura subordinata.

3. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ

Il dato più lusinghiero è certamente l'aumento complessivo delle richieste di intervento, che vede consolidare la posizione dell'Abruzzo nel campo della difesa civica; i dati comparati del 1999 vedevano già la nostra Regione al secondo posto in Italia per volume di pratiche trattate. E ciò, per una regione che solo tre anni prima si distingueva (assieme al Molise e alla Sicilia) per l'assoluta inerzia in questo settore, non è cosa di poco conto.

Anche per il 2000, la tendenza è verso una progressiva estensione della domanda di difesa civica, con un'articolazione su tutto il territorio regionale certamente più diffusa che in altre realtà regionali (dove ben oltre la metà proviene dai residenti della città capoluogo di regione).

Le richieste sono così distribuite per ambiti provinciali:

L'Aquila	35%
Chieti	21%
Pescara	24%
Teramo	20%

Si modificano peraltro le modalità di approccio al servizio, con una spiccata tendenza a porre questioni per le vie brevi, soprattutto attraverso la Linea Verde, che spesso offre l'opportunità di risolvere in via informale questioni urgenti o di avere chiarimenti o suggerimenti per districarsi meglio nella giungla delle norme o nel labirinto delle competenze e delle procedure.

Ove si eccettuino i settori della difesa, della giustizia e della sicurezza pubblica, si può dire che l'intervento del difensore civico spazia ormai in tutti i campi della pubblica amministrazione, anche per l'assenza - nel 97% di Comuni e Province - di difensori civici locali, che potrebbero alleggerire quello regionale di problemi attinenti alle competenze proprie delle autonomie locali.

Le questioni complessivamente trattate nel corso dell'anno assommano a circa 2.200 (con un incremento, rispetto al '99 attorno al 15%), di cui circa 600 hanno richiesto (per la loro maggiore complessità istruttoria) la formalizzazione in fascicoli.

Soggetti sui quali si appuntano maggiormente le richieste di intervento continuano ad essere i Comuni, quali erogatori delle prestazioni e dei servizi sociali più diffusi o quali titolari delle più

rilevanti funzioni amministrative (urbanistica, assistenza sociale, lavori pubblici, attività commerciali, ecc.).

Una parte rilevante del rapporto intenso con tali realtà territoriali è da attribuirsi all'esercizio del controllo sostitutivo sui loro atti (che il Difensore civico svolge, dal 1997, al posto del Co.Re.Co.); ma anche ad un'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali che, negli ultimi anni, ha portato alla drastica riduzione dei controlli preventivi di legittimità e ad un sostanziale svuotamento del ruolo dei Consigli comunali nei confronti dell'esecutivo.

Moltissime istanze provengono infatti dai consiglieri comunali di minoranza, che vedono nel ricorso al difensore civico l'unica possibilità di convincere l'Amministrazione a recedere da atti o comportamenti ritenuti illegittimi e che non intendono sopportare, a proprio carico, le spese per attivare i normali ricorsi giurisdizionali.

Meno numerosi - ma generalmente più efficaci e significativi - sono stati gli interventi nei confronti della Regione e dell'apparato ausiliario (in primo luogo, le ASL, le ATER, i Consorzi di bonifica).

Quanto al rapporto con le Amministrazioni periferiche dello Stato e con gli enti del parastato (primi fra tutti, gli istituti previdenziali) esso è stato intenso e fruttuoso e si è svolto secondo regole di correttezza e di reciproco rispetto.

Una collaborazione proficua - che spesso ha portato a soluzione problemi specifici o di carattere più generale - si è riuscita ad intrattenere anche con enti pubblici economici o con strutture societarie, che gestiscono pubblici servizi (come l'ENEL o l'Ente Poste), non soggette al potere di intervento del difensore civico.

In particolare, con la Direzione provinciale delle Poste Italiane dell'Aquila sono stati affrontate interessanti questioni, che hanno riguardato situazioni organizzative del servizio postale dei piccoli centri montani (dove si rischiava la chiusura, o la drastica riduzione dei giorni di apertura degli sportelli postali), ovvero relative allo snellimento delle procedure (soprattutto a seguito delle nuove disposizioni dettate dall'INPDAP per la riscossione delle pensioni a mezzo di delega).

STATISTICA PER MATERIA

- AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI	17%
- AGRICOLTURA	6%
- ATTIVITA' PRODUTTIVE	6%
- ASSISTENZA SOCIO-SANTARIA	9%
- FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI	5%
- IMPIEGO PUBBLICO	6%
- LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA	14%
- CONTROLLO SOSTITUTIVO	12%
- URBANISTICA E PARCHI	7%
- VARIE (AFFARI GENERALI, RAPPORTI ISTITUZIONALI, DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI)	14%
- ALTRE MATERIE	5%

STATISTICA PER ENTE DESTINATARIO DELL'INTERVENTO

- REGIONE	20%
- ENTI DIPENDENTI DALLA REGIONE	12%
- COMUNI	40%
- ALTRI ENTI LOCALI (PROVINCE, CONSORZI, ECC.)	13%
- AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO (E DEL PARASTATO)	15%

4. L'ORGANIZZAZIONE

L'organizzazione resta evidentemente il nervo scoperto e il punto di maggiore preoccupazione per la vita dell'Istituto, sul quale si vanno riversando nuove funzioni (in gran parte di fonte statale) che richiedono adempimenti istruttori e approfondimenti tematici sempre nuovi e specificità professionali.

E' difficile immaginare che l'Ufficio - che già si articola in una sede centrale e tre sedi provinciali, oltre a quelle con i Comuni già convenzionati o in corso di convenzionamento - possa far fronte ad una domanda di intervento, così ampia e diversificata, avendo a disposizione soltanto due istruttori direttivi e due videoterminalisti (oltre alle saltuarie collaborazioni di un dipendente a scavalco nelle sedi decentrate).

E' rimasto invece scoperto, per quasi tutto l'arco dell'anno, il posto di dirigente del Servizio di Segreteria.

A tutti i validissimi collaboratori va un vivo ringraziamento per il duro lavoro svolto e per lo straordinario impegno professionale, che ha consentito finora di dare comunque risposte tempestive e adeguate.

Peraltro, l'assoluta inadeguatezza del contingente assegnato e la oggettiva complessità e specificità di molte tematiche trattate non hanno indotto l'Ufficio a ricorrere a consulenze esterne.

Restano tuttavia incomprensibili e contraddittori alcuni provvedimenti riguardanti il personale in questione, parte dei quali assegnati direttamente alla Segreteria dell'Ufficio, parte invece assegnati a diverse Direzioni del Consiglio regionale e temporaneamente posti a disposizione della stessa Segreteria.

Ciò si giustificerebbe - secondo una singolare tesi della burocrazia consiliare - con la mancanza di una pianta organica dell'Ufficio del Difensore civico, dimenticando che già la L.R. n. 45/98 indica il contingente di personale a disposizione.

Resta in ogni caso da chiarire perché, nei vari provvedimenti di ricognizione e di ridefinizione dell'organizzazione amministrativa all'interno del Consiglio regionale, si continui ad ignorare il predetto Ufficio, nonostante esso sia stato incardinato (dalla L.R. n. 77/99) tra le strutture del Consiglio regionale.

Questo stato di precarietà della disciplina organizzativa dell'Ufficio non può non creare incertezze, insicurezze, disagi tra lo

stesso personale, costretto a farsi continue domande sul suo effettivo status giuridico ed economico e sulle sue prospettive lavorative; e, come se non bastasse, alle prese con i cavilli, le impermeabilità, i pretesti bizantini e autoreferenziali della burocrazia regionale.

Non è poi pensabile che, a quattro anni dalla sua istituzione, detta struttura di supporto permanga ancora in uno stato di assoluta precarietà, priva di quei riferimenti giuridici che la Regione ha dato a tutti gli altri segmenti dell'organizzazione regionale attraverso atti di normazione e di amministrazione che continuano a rinviare, sine die, una disciplina di assetto definitivo dell'istituzione.

Questa, nel corso dell'anno, la situazione del personale posto a disposizione del Servizio di segreteria:

- un dirigente di Servizio (con qualifica di agronomo) che è rimasto assegnato per i primi tre mesi dell'anno, su disposizione dell'Ufficio di Presidenza;
- una dipendente di categoria D per tutto l'anno (con incarico dal 26 aprile della responsabilità dell'Ufficio);

- un dipendente di cat. D assegnato al Difensore civico dal 15 maggio 2000 con responsabilità dell'Ufficio Rapporti con gli Enti locali della sede decentrata di Teramo;
- due videoterminaliste cat. B;
- un dipendente di cat. C in servizio presso l'Ufficio di collegamento del Consiglio regionale in Pescara, a scavalco per due giorni la settimana;
- per la sede di Chieti ci si avvale di saltuarie collaborazioni di un dipendente di cat. C, che presta servizio presso il Centro servizi culturali di Chieti Scalo.

Per il lavoro da svolgere in convenzione con il Comune di Sulmona, lo stesso Comune ha messo a disposizione un impiegato L.S.U., che collabora in modo saltuario (essendo a disposizione anche degli amministratori comunali).

Anche qui occorre naturalmente che il Comune si faccia carico di fornire locali idonei (al momento solo una piccola stanza di passaggio) e personale adeguato al crescente impegno lavorativo.

5. I COSTI

Anche per quest'anno, nonostante un lievissimo incremento rispetto all'anno precedente (dovuto essenzialmente al pagamento dell'indennità di posizione del personale), gli oneri per il funzionamento dell'Ufficio sono risultati estremamente ridotti, sia in termini assoluti (complessivamente 176 milioni), sia se rapportati a quelli delle altre regioni.

Nel costo sono ricomprese le spese di impianto e di funzionamento delle quattro sedi (attrezzature, linee telefoniche, numero verde, spese postali, biblioteca, cancelleria ecc.), le indennità di posizione ed il salario accessorio del personale dipendente, nonché gli emolumenti, gli oneri riflessi e i rimborsi spese per il Difensore civico.

Ove si consideri che, in base alla legge n. 127/97, il Difensore civico svolge, in via generale, le funzioni del controllo sostitutivo sugli atti dei circa 400 enti locali abruzzesi (prima demandato al CO.Re.Co.), non è azzardato ritenere che l'istituzione dell'Ufficio si sia, di fatto, finanziata attraverso la riduzione delle spese di