PARTE GENERALE

1. PREMESSA

Il dibattito che ha accompagnato la riforma del titolo V della Costituzione – operante dall' 8 novembre scorso con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 – si è quasi polarizzato sul rovesciamento del criterio di riparto delle funzioni legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali e sul rilancio del ruolo delle autonomie lasciando passare quasi sotto silenzio lo smantellamento del sistema dei controlli preventivi di legittimità sulle leggi e, soprattutto, sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali.

Se qualche timido accenno all'abolizione dei controlli c'è stato, esso è servito solo per esaltare il ruolo delle autonomie e le semplificazioni delle procedure.

Si è dovuto attendere invece la concreta operatività della legge costituzionale per aprire una seria riflessione sugli effetti di una riforma che (giustamente) ha messo in soffitta un sistema di

controlli ormai ridotti ad una mera verifica formale ma che non si è preoccupata nel contempo di trovare quei necessari strumenti di contrappeso atti ad assicurare un sistema di garanzie contro le irregolarità, le illegittimità, le omissioni dell'Amministrazione e che non costringano il cittadino a ricorrere necessariamente ai rimedi giurisdizionali.

E' tornata quindi di attualità la vecchia questione della ricerca di strumenti di "giustizia alternativa".

E ci si ricorda che in tutti gli altri Paesi europei tale strumento si identifica nella rete dei difensori civici e che un testo di legge unificato era stato già approvato, a grande maggioranza, dalla Commissione Affari costituzionali della Camera fin dal settembre del 1999.

L'esperienza di quest'ultimo anno ha visto crescere sempre più il ruolo del Difensore civico come unico interlocutore per tanti amministratori (particolarmente di quelli appartenenti alla minoranza) che sentono sempre più fragile la loro posizione di fronte ad atti e comportamenti illegittimi dell'Amministrazione e che non intendono sopportare i rischi e gli oneri di un ricorso in via giurisdizionale.

La riforma costituzionale appena varata è destinata ad accentuare il senso di disagio e di frustrazione non solo di amministratori ma anche dei cittadini coinvolti direttamente o indirettamente nell'attività della P.A.

Ma la riforma dovrà anche essere un'occasione per la Regione per ridisegnare il suo impianto organizzativo e ordinamentale, nell'ambito delle nuove prerogative statutarie e normative.

2. QUALE RUOLO PER IL DIFENSORE CIVICO

E' la domanda che in questi giorni si stanno ponendo in molti, dopo che la legge di riforma costituzionale n. 3/2000, eliminando i controlli di legittimità sugli atti amministrativi, ha tolto al Co.Re.Co. (e alle sue Sezioni provinciali) la funzione di verifica in via preventiva, senza peraltro preoccuparsi di rafforzare il sistema delle garanzie "non giustiziali" che, negli altri Paesi europei, è incentrato nella rete dei Difensori civici (Ombudsman).

Con il venir meno dell'attività dei Comitati regionali di controllo, l'attività dell'Ufficio sta già subendo una forte dilatazione, sia perché la sua competenza è destinata ad estendersi anche alle fattispecie finora trattate dal Co.Re.Co. e dalle Sezioni provinciali nei confronti dei quasi 400 enti locali, sia in quanto sul difensore civico si riverseranno inevitabilmente anche i reclami e le segnalazioni di atti illegittimi, che prima venivano rivolti direttamente agli organi regionali di controllo da parte dei consiglieri di minoranza o di semplici cittadini.

Un problema che, da una parte, chiama in causa il

legislatore nazionale - perché chiarisca i termini delle nuove competenze del Difensore civico - dall'altra pone alla Regione la responsabilità di scelte consequenziali, nel momento in cui si appresta a riscrivere lo Statuto e a rivedere il proprio impianto normativo e organizzativo.

Quanto al primo, si è preso atto con soddisfazione del rilievo statutario che nella prima stesura (fatta dal consulente del Consiglio regionale) è stato dato alla figura del Difensore civico; ma non si è potuto tuttavia non segnalare una serie di incongruenze che snaturavano alcune caratteristiche essenziali dell'istituto (cfr. All. 1) cui ha fatto seguito un'opportuna riscrittura del testo.

Sulla nuova stesura, lo scrivente è nuovamente intervenuto in sede di audizione per precisare ulteriormente la sua posizione sull'articolo riguardante il Difensore civico e per dare un contributo collaborativo al miglioramento di altre parti della proposta statutaria (All. 2).

Quanto al quadro normativo ordinario, il problema di una rivisitazione complessiva e sostanziale della legge istitutiva del Difensore civico (n. 126/95) si pone ormai in termini di assoluta

urgenza e indifferibilità, sia per un necessario adeguamento alla riforma del Titolo V della Costituzione sia per ridisciplinare nei dettagli le funzioni già attribuite al Difensore civico dal legislatore nazionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato e degli enti locali.

3. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ

Il 2001 conferma la tendenza ad una crescita costante della richiesta di difesa civica che pone ormai l'Abruzzo ai primissimi posti – per numero di pratiche trattate e per qualità degli interventi – rispetto a realtà regionali ben più dotate di mezzi e risorse umane e dove la tutela civica ha più consolidate tradizioni.

Le questioni complessivamente trattate possono essere valutate in circa 2.600 casi, con un incremento di circa il 18% rispetto al 2000.

Nella maggioranza dei casi, i cittadini si rivolgono all'Ufficio per risolvere problemi urgenti, ottenere chiarimenti, avere consigli e interpretazioni riguardo a norme e provvedimenti.

Capita anche che all'attenzione del Difensore civico vengano poste questioni che sono fuori dalla stretta competenza istituzionale ma alle quali occorre comunque prestare ascolto e dare, se possibile, una qualche risposta o suggerimento.

Molti problemi trovano soluzione attraverso il contatto

telefonico con gli interlocutori istituzionali.

A tal fine, assumono indubbio rilievo l'esperienza e la professionalità acquisite nei vari settori, i rapporti di collaborazione con uffici e servizi dell'amministrazione pubblica, ai vari livelli, per ottenere rapidi riscontri o verifiche, che spesso risultano sufficienti a sbloccare una situazione e a rimediare a quelle difficoltà che al cittadino apparivano insuperabili.

Uno dei dati più interessanti è stata l'autentica esplosione di richieste per le vie brevi, anche grazie al funzionamento del Numero Verde, che offre un servizio pubblico gratuito e di facile accesso da ogni realtà territoriale.

La distribuzione delle richieste di intervento sul territorio regionale è stata sostanzialmente equilibrata, come di seguito indicato:

- Chieti 15%
- L'Aquila 44%
- Pescara 23%
- Teramo 18%

La maggiore concentrazione delle richieste nella Provincia dell'Aquila si spiega in parte con la migliore articolazione del servizio nella sede centrale dell'Ufficio, in parte con la presenza in alcuni grandi centri (Pescara, Montesilvano, Ortona) di difensori civici comunali (ai quali vengono convogliate molte pratiche riguardanti competenze proprie dei rispettivi Comuni) in parte con l'attivazione, in Sulmona, della Convenzione con il Comune, che funge da efficace punto di raccordo con l'utenza di tutto il comprensorio della Valle Peligna e dell'Alto Sangro.

La domanda di difesa civica si dirige in primo luogo (con circa il 46%) avverso atti o comportamenti di organi e uffici dei Comuni, quali enti erogatori di servizi e prestazioni e come titolari della competenza amministrativa generale.

Seguono l'Amministrazione regionale (circa il 15%) e le Amministrazioni periferiche dello Stato (circa il 13%).

Particolarmente coinvolti risultano anche gli istituti previdenziali (INPS, INPDAP) con riferimento soprattutto alla loro competenza in materia di invalidità civile e di trattamenti pensionistici.

Nell'apparato ausiliario della Regione, i soggetti

maggiormente interessati sono stati i Consorzi di bonifica (per i reclami contro le quote di contribuenza) e le ATER (per questioni riguardanti il canone di locazione, le opere di manutenzione, le assegnazioni di alloggi).

Una parte rilevante dell'attività è da attribuirsi all'esercizio del controllo sostitutivo; le istanze contengono le segnalazioni di presunte illegittimità di atti di enti locali e di consorzi e la conseguente richiesta di intervento surrogatorio, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000.

Sotto tale aspetto, gli atti di formale diffida sono stati 16, ai quali solo in 7 casi ha fatto seguito la nomina dei Commissari ad acta.

Anche laddove non ricorrevano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo, l'Ufficio ha generalmente espresso un proprio parere circa le irregolarità denunciate suggerendo, ove del caso, all'Amministrazione di rivedere il proprio comportamento in via di autotutela.

Una collaborazione proficua – che spesso ha portato a soluzione problemi specifici o di carattere generale – si è avuta con enti pubblici economici o con strutture societarie che