Signor Presidente del Senato,

Signor Presidente della Camera,

è certamente una felice coincidenza il fatto che l'avvio della VIII legislatura sia pressoché coevo alla nomina di questo Difensore Civico Regionale: ciò in quanto la definizione sostanziale, il rafforzamento, lo sviluppo e la diffusione della difesa civica, l'auspicabile incremento del numero dei difensori "locali", la strategia della comunicazione e soprattutto l'impegno legislativo regionale, divenuto indispensabile a seguito delle recentissime pronunce ablative della Corte Costituzionale in tema di "controlli sostitutivi" e della riforma introdotta dalla L. 15/2005 sul diritto di accesso agli atti, possono e debbono formare oggetto della collaborazione e del comune sforzo sinergico della Regione e di questo Difensore, impegnati, ognuno sul proprio versante, a definire prospettive e strategie che pongano l'Abruzzo tra le regioni a maggior sensibilità civica d'Italia.

Già nei pochi mesi a cavallo tra il vecchio ed il nuovo anno questo difensore, al fine di favorire la conoscenza della difesa civica, ha

cercato e trovato un gratificante rapporto con i media che dovrà, tuttavia, essere sempre più intensificato, ha istituito riunioni "itineranti" tra i difensori civici locali (comunali, di comunità montane, di unioni di comuni), ha partecipato con propri contributi ideativi alle riunioni della Conferenza permanente dei Difensori Civici Regionali d'Italia, ha promosso incontri con Presidenti di Province e con Sindaci delle maggiori città della nostra Regione nonché con le massime Autorità periferiche dell'apparato Statale.

1. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO SULLA DIFESA CIVICA

L'Italia sconta un indubbio ritardo nel settore della difesa civica, tant'è che è l'unico paese europeo a non avere ancora istituito il difensore civico nazionale.

Tale fenomeno va attribuito ad una certa resistenza alla legittimazione del difensore civico sul piano giuridico concreto, ad onta delle affermazioni di principio, pur se è sponsorizzato nelle intenzioni. Si pensi che l'istituto non risulta presente nella carta costituzionale né il legislatore ha ritenuto di dovergli conferire un rilievo costituzionale in occasione delle recenti modifiche al Titolo V.

In realtà l'ordinamento positivo italiano prende per la prima volta in considerazione il difensore civico (solo quelli, tra l'altro, comunale e provinciale) con l'art. 8 della L. 8 giugno 1990 n. 142, che attribuisce ad esso il "ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le

disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

Sul fronte regionale, invece, l'istituto del difensore civico ha trovato una notevole affermazione: il potere statutario riservato alle Regioni dall'art. 123 Cost. relativamente alla loro "organizzazione interna", nel consentire l'inserimento dell'ufficio (del difensore) nell'apparato istituzionale dell'ente regionale, ha fornito il necessario supporto giuridico alle previsioni degli statuti e poi delle leggi regionali di attuazione.

In realtà, pur a fronte della detta possibilità statutaria, solo poche regioni hanno inserito la previsione dell'istituzione del difensore civico nello statuto (le prime furono la Toscana, l'Umbria ed il Lazio), anche se altre Regioni, successivamente, pur in difetto di un'esplicita previsione statutaria, hanno istituito il difensore civico: tra queste la Regione Abruzzo, che l'ha istituito con L.R. 20.10.1995, n. 126.

Per la verità, l'istituto del difensore civico regionale è stato inserito nel nuovo statuto della Regione Abruzzo (art. 81),

impugnato dal Governo e quindi ancora in forse quanto alla sua definitiva operatività.

Sul piano normativo nazionale assumono altresì notevole rilievo:

1. il IV comma dell'art. 25 L. 7 agosto 1990 n. 241, così come novellato dall'art. 15 L. 24 novembre 2000 n. 340, che attribuisce al difensore civico una funzione definita (abbastanza impropriamente) "paragiurisdizionale" in tema di decisioni delle PP.AA. riguardanti l'accesso agli atti e ai documenti amministrativi;
2. la L. 15 maggio 1997 n. 127 (c.d. Bassanini) che ha attribuito ai difensori civici regionali l'importante funzione "di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione" a tutela dei cittadini, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16), con esclusione delle Amministrazioni che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;

3. L'art. 136 D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che ha ribadito, in capo al difensore civico regionale, i poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori da parte degli enti locali (anche a seguito dell'abrogazione del comma 45 dell'art. 17 L. 127/97).
4. La L. 5 giugno 2003 n. 131 (attuaz. dell'art. 114, II comma e dell'art. 117, VI comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali), laddove, al comma 2, attribuisce a Comuni e Province la facoltà di prevedere, nei rispettivi statuti, forme di controllo, anche sostitutivo.

Tra le fonti normative di matrice regionale assumono, invero, incisivo rilievo in rapporto all'istituto che ne occupa:

- L'art. 9 della L. R. 05.08.2003 che conferisce al Difensore civico regionale il controllo sostitutivo sulle Comunità Montane, qualora tali enti ritardino le designazioni in seno al consiglio comunitario;

- La L.R. n. 4 del 23 gennaio 2004 che ridefinisce il quadro dei controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali, specificando che, in rapporto agli enti dipendenti della regione, il Difensore civico ha esclusivamente il potere di sollecitare il Presidente della Giunta ad intervenire in via sostitutiva.

a) Il controllo sostitutivo alla luce delle recenti sentenze della Corte Costituzionale

Quanto finora elencato circa le fonti normative di varia matrice sul Difensore civico regionale ha incontrato, però, recentemente, una rivisitazione radicale da parte della Corte Costituzionale che ha sottratto al Difensore civico regionale il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali.

Ciò è avvenuto con la sentenza n. 112/2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della L.R. n. 10 della Regione Marche, con la sentenza n. 173/2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della Legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 e, da ultimo, la recentissima

sentenza n. 167, depositata il 29 aprile 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004 n. 4.

Il percorso argomentativo della Corte trae sostanza dalla asserita violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali sancito dall'art. 114 della Costituzione, dalla violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera p) Cost., in quanto spetterebbe esclusivamente allo Stato la legislazione in materia di "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" e dalla violazione del principio di "leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione".

In termini più semplici la Corte Costituzionale ha ritenuto che l'autonomia degli Enti Locali è garantita se il potere sostitutivo per l'omesso compimento dei loro atti è esercitato da un organo di governo della Regione (letteralmente "organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica regionale e delle quali essi assumono la responsabilità") e tale non è il Difensore civico.

La logica di questa tesi non ha trovato condivisione piena (per la verità neppure da parte di questo Difensore), al semplice rilievo che l'autonomia di quegli enti è, invece, meglio garantita se ad esercitare il controllo sostitutivo sia il Difensore civico, organo non politico ed indipendente.

Tale ratio decidendi non pare, tuttavia, aver travolto anche l'art. 136 del TUEL, che rimane ancora operativa non essendo stata mai dichiarata incostituzionale.

Ovviamente il primo effetto di quelle sentenze della Consulta è quello di aver lasciato un vuoto normativo che le Regioni dovranno colmare al più presto, onde evitare situazioni insostenibili di anarchia e di assoluta deregulation.

Nel mentre, quindi, in Italia si persegue una tendenza conservatrice mirata a sottrarre al Difensore civico i già pochi e irrilevanti poteri che una legislazione eterogenea e piuttosto confusa gli ha fino ad oggi attribuito, occorre sottolineare che il Difensore civico rappresenta ormai un istituto "consolidato" nel diritto internazionale e comunitario.

Dalla prima risoluzione dell'ONU che nel 1946 invitava gli stati membri ad istituirlo, a quella della stessa Assemblea della Nazioni Unite del dicembre 1993 (la n. 48), che individua i parametri di autonomia ed indipendenza dell'organo; dalla fondamentale Risoluzione del Consiglio d'Europa n. 80/1999 che elenca puntualmente i principi generali cui gli stati membri debbono ispirarsi nella disciplina del Difensore civico, all'istituzione, nel 1995, del Mediatore europeo e alla proposta di costituzionalizzazione dell'organo nel nuovo progetto di costituzione europea.

b) Il diritto di accesso – Nuovi limiti e prospettive evolutive

Vero è, in definitiva, che la tendenza legislativa orientata, alla fine dello scorso decennio, verso la valorizzazione dell'istituto, ha ceduto il passo ad un fenomeno di riflusso e di vera e propria retroguardia, non solo con riferimento alle recenti sentenze della Corte Costituzionale in materia di controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, ma anche a seguito della recentissima riforma della L. 241/90, attuata con la L. 15/2005, sull'accesso agli atti.

Infatti gli ambiti di esercizio del diritto di accesso risultano notevolmente ridotti sia sotto il profilo della legittimazione attiva, sia sotto il profilo dell'interesse ad agire (oggi si richiede anche il requisito della attualità dell'interesse, in precedenza non previsto), sia sotto il profilo degli atti accessibili.

Sotto altro aspetto tale riforma ha annullato, sempre con riferimento al diritto di accesso, la competenza del Difensore civico nei confronti degli uffici periferici dello Stato, affidandola ad una Commissione nazionale, alla quale non sembra probabile che molti cittadini possano rivolgersi.

Tuttavia, poiché la nuova legge di riforma espressamente prevede che "resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire ulteriori livelli di tutela", appare auspicabile che il Consiglio Regionale d'Abruzzo voglia allargare gli spazi oggettivi di tutela del cittadino, attraverso iniziative legislative illuminate e lungimiranti, ferma restando la disponibilità di questo Difensore civico ad un significativo apporto collaborativo.

2. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITA'

Il 2004 ha registrato una costante crescita della richiesta di tutela civica, tanto che si è avuto un aumento sia delle pratiche trattate che del numero dei contatti telefonici attraverso il numero verde.

Le richieste di intervento hanno riguardato per lo più problematiche relative ai rapporti con le pubbliche amministrazioni, con le Aziende sanitarie locali, i Comuni e le Province; talvolta sono pervenute anche richieste di intervento che esulavano dalla stretta competenza dell'ufficio, e che il personale operante nella struttura si è adoperato con disponibilità a fornire comunque agli utenti indicazioni utili o pareri per risolvere i vari casi.

Per tutte le richieste che necessitavano di un approfondimento istruttorio sono stati predisposti i fascicoli nel rispetto della normativa sulla tutela della privacy.