

PREMESSA

Signor Presidente della Camera dei Deputati,

la consueta Relazione annuale sull'attività svolta dal Difensore Civico Regionale dell'Abruzzo, prevista dall'art. 6 della Legge Regionale n°126 del 1995, istitutiva della figura dell'Ombudsman, recepito dall'art. 82 dello Statuto della Regione approvato nel 2007, sarà, quest'anno, condizionata da un evento e da una circostanza.

L'evento è rappresentato dal drammatico sisma che ha colpito L'Aquila.

Al di là, infatti, del trauma sociale che una tale tragedia ha rappresentato e, in parte, ancora rappresenta, essa ha costituito un oggettivo, violento e forte impedimento allo svolgersi delle normali attività dell'Istituzione.

Ciò, per due ordini di motivi: il primo, costituito dalla pressoché totale distruzione della sede fisica degli uffici, con conseguente impossibilità, nel periodo immediatamente successivo al sisma, di svolgere addirittura la normale, quotidiana attività, ripresa faticosamente dopo alcune settimane, all'interno di

strutture mobili e fornite dei soli mezzi essenziali, unicamente grazie alla abnegazione ed alla intelligente dedizione degli addetti tutti all’Ufficio.

Il secondo, rappresentato dall’oggettivo abbattimento del numero dei ricorsi presentati dalle popolazioni colpite le quali, a causa di una naturale scala di priorità, ha dovuto provvedere ad esigenze primarie di sopravvivenza.

Solo successivamente e grazie alle sistemazioni, nemmeno provvisorie, fornite dallo Stato, le popolazioni colpite stanno faticosamente riprendendo rapporti ed interrelazioni sociali, in virtù dei quali anche le richieste di accesso all’intervento del Difensore Civico hanno ripreso ad affluire, pur se ancora condizionate, nella loro natura e caratteristica, dal pressoché totale azzeramento delle attività socio economiche della città dell’Aquila e delle altre realtà del comprensorio.

La circostanza è, invece, rappresentata dallo scadere del mandato del Difensore Civico e dalla elezione del nuovo il quale, insediatosi nel novembre scorso, per una corretta regola di continuità amministrativa, provvede, in questa sede, ad illustrare

una attività svolta da altri e nell'ambito delle ricordate oggettive difficoltà operative.

Fatto che non ha, di per sé, rilevanza, in riferimento al resoconto delle attività concretamente svolte, per le quali sono di prezioso supporto coloro che, all'interno degli Uffici, ne hanno seguito la effettiva evoluzione ed a cui, ancora, è necessario riconoscere grande professionalità, sol che si consideri, ad esempio, che per il recupero, ancorché parziale, degli archivi dell'attività svolta, gli addetti hanno operato personalmente sotto le macerie e con l'aiuto dei Vigili del Fuoco.

Di contro, la richiamata circostanza assume un suo diverso rilievo, in relazione alle future scelte circa le ipotesi di sviluppo dell'istituto del Difensore Civico, sia in senso orizzontale, nei rapporti, cioè, con le altre Istituzioni Civiche regionali, che in senso verticale, per le relazioni con le Istituzioni della Difesa Civica europea, per un verso, e dei legami con la difesa civica in ambito locale, per l'altro.

E su questi argomenti, ritengo sia opportuno e corretto, in questa mia prima Relazione, offrire, nel rispetto del lavoro svolto da chi mi ha preceduto, più che resoconti e consuntivi tecnici,

peraltro egregiamente sviluppati, come detto, dai tecnici dell’Ufficio, una analisi, certo non approfondita quanto meriterebbe, della Istituzione e, sommessa mente, osservazioni e proposte di carattere generale.

Preliminarmente, appare necessario mettere in luce una clamorosa anomalia della normativa italiana sulla Difesa Civica, rispetto a quella delle altre singole Nazioni europee e della stessa Istituzione Europea, nelle quali è in atto una forte rivalutazione della Risoluzione 80/1999, con cui il Consiglio d’Europa ha fornito a tutti gli Stati membri chiare e risolute sollecitazioni alla istituzione dell’Ombudsman.

Tant’è che, tra le indicazioni obbligatorie fornite ai nuovi Stati membri, in procinto di entrare o appena entrati nella UE, vi è proprio la necessaria costituzione dell’Ombudsman, nelle sue varie articolazioni.

D’altronde, esiste da decenni una Rete internazionale dell’Ombudsman, che riunisce i Difensori Civici, sia di livello nazionale che regionale, in Europa e nel mondo, riconosciuta dal Consiglio d’Europa.

Delinea, quindi, una pesante controtendenza dell'Italia rispetto agli altri Paesi occidentali, la anomalia dell'orientamento alla riduzione delle espressioni della difesa civica se non, addirittura, di eliminarne, piuttosto che regolamentarle, le articolazioni comunali, che rappresentano in fondo, le istituzioni territoriali di prossimità.

Una tale, preoccupata convinzione è stata espressa unanimemente anche in sede di Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali, del cui Esecutivo mi onoro di far parte, nella riunione di Roma dello scorso febbraio, alla presenza della Delegazione spagnola, in persona del Difensore Civico della Catalogna, dott. Rafael Ribò i Massò, intervenuto quale Direttore dell'IOI – International Ombudsman Institute.

Anche la successiva riunione del Coordinamento nazionale, ha dovuto prendere atto di tale anomala tendenza della legislazione italiana rispetto all'indirizzo europeo e di una sua necessaria ed urgente correzione, alla presenza del Prof. Giovanni Conso, Presidente emerito della Corte Costituzionale, il quale ha espresso ai presenti la Sua alta condivisione circa le preoccupazioni

espresse, anche alla luce del dettato dell'art. 2, c. 168, lett. b del D.L. n°2/2010.

Infatti, come ha intelligentemente sintetizzato Alessandro Barbetta, Ombudsman della Città di Milano e Coordinatore dei Difensori Civici Metropolitani, lo sradicamento del Difensore Civico dal Comune comporta il suo snaturamento.

Va infatti ricordato che il Difensore Civico ha due finalità essenziali e di pari valore:

1. la tutela dei diritti dei cittadini rispetto all'azione dell'Ente che lo ha eletto;
2. la funzione propositiva nei confronti dell'Amministrazione per il miglioramento dell'attività amministrativa.

Esiste, allora, nella nostra legislazione, una discrasia allarmante rispetto agli orientamenti legislativi della Unione Europea, recepiti, in modo pressoché unanime, dagli Stati membri.

La ragione profonda di tale situazione, in effetti, può forse ricercarsi nel fatto che la figura dell'Ombudsman, estranea al nostro Diritto recente (ma non a quello romano),

importata dal diritto anglosassone, è stata recepita dal nostro sistema giuridico come un elemento concettuale subito, più che accolto.

Prova ne sia, la disorganicità della legislazione istitutiva del Difensore Civico, qui di seguito sintetizzata:

1. livello nazionale: figura non prevista dal nostro ordinamento;

2. livello regionale e delle Province autonome:

Friuli e Venezia Giulia, Sicilia: non hanno legge istitutiva
Puglia e Calabria: hanno legge ma il Difensore Civico non è stato mai eletto;

Umbria: ha legge ma, cessato il Difensore Civico, non ne è mai stato nominato un altro;

3. livello provinciale (figura facoltativa)

con Difensore Civico attivo: 37 su 110;

4. livello comunale (figura facoltativa)

comuni capoluogo di provincia: 52 su 110

sono dotati di Difensore Civico.

Orbene, non è certo questa la sede per approfondire ulteriormente una tale problematica ma lo è sicuramente per indicarne le anomalie e le connessioni, riflessi immediati e diretti sulla attività anche di questo Difensore Civico.

Appare, infatti, strettamente collegata, se non addirittura consequenziale, alla situazione appena descritta, una riflessione che offre, a mio modesto avviso, una chiave di lettura piuttosto precisa circa il clima complessivo di distrazione, se non di indulgente tolleranza, in cui il Difensore Civico svolge il suo mandato.

Non è stata mai concepita, sviluppata ed attuata, infatti, a livello nazionale e tantomeno a livello locale, una qualsiasi forma di divulgazione o di organica diffusione nei confronti della opinione pubblica, della conoscenza di questa Istituzione. E ciò, a differenza delle altre Nazioni europee e non solo, in cui, per tradizione o per cultura acquisita, una tale campagna di comunicazione è stata effettuata e ripetutamente sostenuta attraverso i mass media.

Per l'effettivo perseguimento, infatti, dei fini che la istituzione della Difesa Civica si propone, nelle sue molteplici articolazioni, è

assolutamente necessario ciò che, come detto, finora è totalmente mancato, sia in termini di organica azione istituzionale, sia in termini di progetto di singole realtà, salvo sporadiche ed estemporanee iniziative di buona volontà: **una efficace, profonda ed strutturale azione di promozione, divulgazione e conoscenza della figura del Difensore Civico e di tutto ciò che la sua funzione può rappresentare, anche in termini di deflazione delle attività giurisdizionali.**

Entrando, a questo punto, in un ambito di più stretta pertinenza della Istituzione Civica Regionale abruzzese, è necessario immediatamente riconoscere, con qualche preoccupazione, che la situazione non può che essere lo specchio fedele della condizione nazionale sopra descritta.

I cittadini abruzzesi, nella stragrande maggioranza, conoscono appena superficialmente o ignorano del tutto non solo il ruolo ma persino l'esistenza del Difensore Civico e, quindi, di ciò che per essi la tutela civica può fare.

Nella profonda convinzione, allora, che, al fine di attribuire una valenza istituzionale adeguata ed un **ruolo concretamente utile** a questa Istituzione statutaria regionale, sia prioritariamente

necessario allargare, quanto più possibile, la platea dei potenziali utenti dei servizi e delle garanzie che essa può fornire e che, per combattere questa situazione di ignoranza, si debbano consequenzialmente adottare iniziative specifiche, mirate e dirette alla divulgazione della conoscenza della figura e del ruolo del Difensore Civico, ho impegnato, appena insediato, una parte del budget attribuito a questo Ufficio, nella programmazione di una serie di eventi, inizialmente nelle quattro Città capoluogo di Provincia dell'Abruzzo, per poi estenderli gradatamente alle realtà cittadine più importanti, ivi comprese quelle che hanno una convenzione con il Difensore Civico regionale, accompagnati da una azione promozionale supportata da manifesti e materiale informativo che ne illustri, con parole semplici, le prerogative e le potenzialità.

Questi avvenimenti consentiranno certamente una più congrua ridefinizione istituzionale del ruolo del Difensore Civico regionale ed, auspicabilmente, ad accendere un interesse finalmente diverso e più attento, attraverso l'alto livello delle personalità che saranno invitate alle manifestazioni, e la forte

presenza dei cittadini la cui partecipazione sarà adeguatamente stimolata.

Un secondo obiettivo che ho posto come prioritario agli Uffici ed a me stesso, è costituito dalla rivalutazione e dal potenziamento delle Sedi periferiche provinciali, attraverso l'adeguamento delle strutture minime di dotazione, attualmente, e non da ora, assolutamente carenti, ed un calendario settimanale di giorni di presenza certa e fissa del Difensore Civico, a disposizione del pubblico presso gli Uffici provinciali.

Appare evidente, d'altronde, che, ove la campagna di divulgazione dia i frutti auspicati, con il conseguente incremento, prevedibilmente notevole anche in considerazione della loro gratuità, delle richieste di intervento del Difensore Civico, le strutture provinciali, che ne sono l'espressione territoriale, dovranno essere in grado di accogliere ed istruire le richieste dei cittadini.

Terzo ed ultimo obiettivo, collegato anch'esso ai precedenti, è costituito dalla creazione di una rete informatica chiusa ed autonoma, per ovvi motivi di sicurezza e di privacy, che colleghi le sedi provinciali a quella principale posta all'Aquila e che consenta di trasformare alcune funzioni di base (anagrafe, registrazione, gestione, archiviazione), che oggi avvengono ancora attraverso produzione e lavorazione di materiale cartaceo, in procedure informatiche, con grande risparmio di energie, materiale e con sicura, maggiore efficienza.

Per il raggiungimento di questo traguardo, al quale si stanno dedicando in modo solerte i responsabili del Settore informatico del Consiglio regionale, abbiamo avuto la disponibilità del Difensore Civico della Lombardia che ha concesso gratuitamente la disponibilità dei programmi già testati e da quell'Ufficio attualmente utilizzati.

Concludo queste non consuete premesse con l'auspicio che una più estesa e profonda conoscenza della figura del Difensore Civico e delle sue prerogative e potenzialità, porti a comprendere come la sua azione possa comportare un reale effetto deflativo sulla