

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO
(Anno 1997)

1. Premessa

Onorevoli Presidenti,

l'inserimento della figura del difensore civico regionale nel quadro delle misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo - adottate dalla "Legge Bassanini" 15 maggio 1997 n. 127 - è stato colto all'interno degli ordinamenti regionali come riconoscimento del ruolo positivo e anticipatore delle regioni nel campo della tutela dei diritti dei cittadini, ma soprattutto come impegno a realizzare concretamente quel sistema di garanzie che costituisce uno dei punti di forza dei lavori della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali.

Sia l'art.16 della predetta legge - cui questa relazione più specificamente si rapporta - che il successivo art. 17, comma 45 (che sposta sul difensore civico regionale il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali, già attribuito al Comitato regionale di controllo) vanno letti nell'ottica della "costituzionalizzazione" dell'istituto del difensore civico che la stessa Commissione ha qualificato "organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione".

Una funzione di garanzia per il cittadino - che vede rafforzata la sfera dei diritti e degli interessi meno protetti - ma anche per la pubblica amministrazione, che potrà avvalersene per realizzare al meglio i principi costituzionali del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa.

E' in questa prospettiva - come chiaramente si rileva dai lavori della Commissione bicamerale - che il difensore civico può svolgere un ruolo importante di contrappeso alla eliminazione dei

controlli preventivi di legittimità sugli atti dei comuni, delle province e delle regioni, prefigurata nella proposta di riforma della Costituzione.

E' significativo dunque che, a Costituzione invariata, il Parlamento abbia trovato un consenso molto ampio nel legittimare un organo, istituzionalmente incardinato nell'ordinamento regionale, ad intervenire - sia pure in via transitoria - nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

I difensori civici regionali, che - attraverso il loro Coordinamento - hanno seguito da vicino il formarsi dell'art. 16 della legge 127/97, non possono che manifestare il loro apprezzamento per il significato fortemente innovativo della norma e la loro piena disponibilità a darvi pronta e compiuta attuazione, essendo in loro radicata la convinzione che anche la attesa approvazione della legge istitutiva del difensore civico nazionale si manterrà nello spirito e nella idea di fondo della legge Bassanini: quella di realizzare una rete di tutela dei diritti del cittadino che copra l'intera area della pubblica amministrazione, senza creare elefantiasi burocratiche.

Occorre invece pensare ad una struttura agile e facilmente riconoscibile, governata da un sistema normativo che eviti interferenze, duplicazioni di competenze (rispetto agli altri livelli istituzionali di tutela civica), anche per non disorientare ancor più il cittadino nella ricerca del soggetto cui rivolgersi, di volta in volta, per esporre i propri motivi di lagnanza.

Va da sé che l'istituenda figura del difensore civico nazionale, per essere coerente con i canoni della semplificazione, dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa e in sintonia con la riforma federalistica dello Stato, non potrà non avere come primo (se non esclusivo) referente - per tutto ciò che attiene

agli affari trattati dalle amministrazioni statali a livello decentrato - il suo omologo istituito in sede regionale.

I rapporti che ne conseguiranno dovranno far perno sui principi della collaborazione e del rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, avendo cura di definire con nettezza le competenze e i poteri di intervento tra i diversi livelli istituzionali.

2. Considerazioni in merito all'art. 16 della legge 127/97

La formulazione dell'art. 16 della legge 127/97 non si presenta del tutto felice, prestandosi a qualche ambiguità circa l'ambito dell'intervento del difensore civico regionale e la sfera dei poteri.

Com'è noto, pur circoscrivendo il potere di intervento del difensore civico regionale alla richiesta di notizie e informazioni e alla formulazione di proposte, e sollecitazioni, la norma statale rinvia poi alla disciplina dettata dai singoli ordinamenti regionali nei confronti delle strutture regionali e "provinciali".

Il riferimento alle strutture "provinciali", per la verità, appare del tutto improprio, volendosi presumibilmente il legislatore nazionale richiamarsi, oltre che agli ordinari poteri esercitabili all'interno dell'ordinamento amministrativo regionale, anche a quelli che il legislatore regionale ha di solito previsto nei confronti di tutti gli enti locali (e non solo di quelli provinciali) che esercitano funzioni attribuite o delegate dalla Regione.

Ne consegue che la capacità di intervento dello stesso difensore non è riconducibile ad uno schema unitario, ma va rapportato alle scelte specifiche di ciascun legislatore locale.

Sotto tale profilo, l'Abruzzo è tra le poche regioni che hanno di fatto anticipato il senso ed il contenuto del predetto art. 16,

dandosi una norma che abilita il difensore civico ad intervenire nei confronti di "tutte le altre amministrazioni pubbliche esistenti sul territorio regionale".

Sicché, fin dal suo insediamento, lo scrivente ha esteso la sua attività al di fuori dei confini della stretta "regionalità", pur evitando - nei rapporti con enti e amministrazioni non regionali - iniziative che non si muovessero nel rispetto della piena autodeterminazione di ciascuno di essi ed in uno spirito apertamente costruttivo e collaborativo.

L'intervento ha assunto di solito la forma della richiesta di notizie e di elementi informativi sullo stato della pratica segnalata, accompagnata per lo più da opportuni richiami legislativi o giurisprudenziali, utili ad una riflessione e all'eventuale riesame del caso da parte dell'Amministrazione procedente.

In taluni casi - in presenza soprattutto di interessi diffusi - si è ritenuto opportuno agire d'ufficio, con iniziative di stimolo e di sollecitazione che hanno suscitato eco ampiamente positiva.

In più occasioni, la prospettazione di un problema da parte del singolo cittadino è stata l'occasione per promuovere un intervento a sostegno di vaste categorie sociali, stimolando le amministrazioni interessate a riflettere sull'opportunità di far luogo a forme di autotutela o, comunque, a rivedere le proprie linee interpretative e comportamentali.

Va dato atto che tali iniziative non hanno dato luogo a manifestazioni conflittuali (sotto il profilo della legittimazione ad operare), essendo stati generalmente ben compresi sia la reale sussistenza del problema sollevato sia lo spirito costruttivo e propositivo dell'azione del difensore civico.

D'altronde, al dovere collaborativo delle pubbliche amministrazioni si sono richiamati anche i giudici amministrativi, secondo i quali al Difensore civico regionale va riconosciuta, in considerazione dei fini di pubblico interesse dell'azione da lui svolta, una "funzione sollecitatoria nei confronti di tutti gli enti ed istituti operanti nella regione, che sono tenuti a prestare la propria collaborazione" (TAR Liguria, 18 febbraio 1992 n. 24).

La relazione che segue darà conto del senso e del contenuto di taluni interventi più pregnanti e fornirà forse qualche utile spunto di riflessione sulla esigenza di superare prima possibile la fase di transitorietà della normativa contenuta nell'art. 16 della legge Bassanini, nella prospettiva di una più chiara definizione della identità, del ruolo e dei poteri del difensore civico regionale.

Non può peraltro sottacersi che l'ampliamento della sfera di competenza operata dalla legge Bassanini - sia con l'art. 16 che con il 45° comma dell'art. 17 - ha creato e sta creando in quasi tutti gli ordinamenti regionali seri problemi organizzativi, gravando su istituzioni già di per sé carenti di adeguate strutture tecniche ed operative.

In Abruzzo, in particolare - dove il primo difensore civico si è insediato solo sul finire del 1996 - la nuova esperienza si è avviata tra molte difficoltà, dovute alla fase di primo impianto dell'Ufficio centrale (ubicato presso il Consiglio regionale dell'Aquila) e delle tre sedi decentrate (di Chieti, Pescara e Teramo). A ciò ha contribuito non poco la mancata previsione (nella legge istitutiva) di una pianta organica che consentisse l'acquisizione di personale di adeguato livello professionale.

Sta di fatto che, nel corso del 1997, l'Ufficio si è potuto avvalere di una videoterminalista e - per un periodo limitato - di un

operatore di 3° livello e di una ragioniera di 6° livello; mentre per ciascuna delle sedi periferiche è stato possibile avere la collaborazione di un solo dipendente di 6° livello, a part-time.

A fronte di tale precaria situazione organizzativa, il Difensore civico ha operato 548 interventi, alcuni dei quali di notevole complessità per lo spessore giuridico dei problemi trattati e per il coinvolgimento di vaste categorie sociali.

3. Le problematiche poste dall'art. 16 della legge 127/97.

L'aver codificato la competenza del Difensore civico regionale ad intervenire su questioni esorbitanti lo stretto ambito della "regionalità" ha dato risalto e prestigio al ruolo dell'istituzione, accreditandola come punto di riferimento certo e facilmente individuabile da parte del cittadino alle prese con i ritardi, le omissioni e gli abusi della pubblica amministrazione.

L'innovazione introdotta dall'art. 16 ha avuto il pregio non solo di proiettare la sua azione nei riguardi delle strutture periferiche dell'amministrazione statale in senso stretto, ma anche di rendere più stretti ed organici i rapporti con l'apparato ausiliario dello Stato e, segnatamente, con il sistema delle autonomie locali.

Com'è stato accennato, i poteri riconosciuti da ciascun ordinamento regionale al rispettivo difensore civico nei confronti degli enti locali si atteggiavano in modo sostanzialmente diverso a seconda che questi agiscano per competenza propria o nell'esercizio di una funzione delegata o attribuita dalla Regione.

La linea di demarcazione tra le due sfere di competenza non appare tuttavia così netta, tale comunque da essere facilmente individuata da chi non ha una conoscenza adeguata dei meccanismi che regolano la distribuzione dei poteri tra i diversi livelli istituzionali.

La possibilità che ha ora il cittadino di rivolgersi al difensore civico regionale per qualsiasi difficoltà incontri nei rapporti con l'amministrazione locale costituisce un dato significativo sul piano della effettività della tutela civica.

D'altronde, è proprio sul versante delle autonomie locali che si offrono al cittadino maggiori occasioni di conflittualità e di rimostranza.

Non a caso, fin dalla prima fase di sperimentazione della riforma Bassanini, è emerso che larga parte degli interventi del difensore civico hanno avuto come destinatari i Comuni, quali soggetti delegati alla gestione ed erogazione di larga parte dei servizi sociali o quali titolari di funzioni proprie.

Il settore più coinvolto è risultato quello dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio (opere pubbliche, espropriazione, edilizia residenziale pubblica, urbanistica, ecologia e tutela dell'ambiente, trasporti, caccia, cave), seguito da quelli dei servizi sociali (assistenza sociale, assistenza scolastica, lavoro, cultura) e dello sviluppo economico (agricoltura, commercio, turismo).

Sul versante dell'ordinamento e della organizzazione, una gran mole di richieste ha riguardato il rapporto di impiego e le controversie di carattere tributario.

Molti problemi sollevati sono poi di difficile catalogazione, data la loro estrema variegabilità e disomogeneità.

Indubbiamente, le attese create con l'entrata in vigore della riforma Bassanini hanno indotto in molti la convinzione di poter trovare nell'Ufficio regionale una sede alla quale sottoporre qualsiasi tipo di problema con la pubblica amministrazione; magari solo al fine di avere indicazioni e consigli sulla strada da seguire prima di ricorrere ai normali mezzi di tutela giurisdizionale.

Questa attività - spesso resa in modo informale e senza impostare il relativo fascicolo - ha di fatto costituito un impegno lavorativo non di poco conto, per il fatto che in nessun caso lo scrivente ha ritenuto di sottrarsi dal prestare ascolto e dal dare suggerimenti, eccependo l'estraneità della questione alla propria sfera di intervento.

In questo senso, anche lo spostamento della funzione di controllo sostitutivo sul difensore civico regionale ha indotto molti cittadini e amministratori comunali (generalmente rappresentanti degli schieramenti minoritari) a sollevare dubbi di legittimità in ordine a deliberazioni comunali e, spesso, a chiederne l'annullamento.

In tali casi, pur premettendo la mancanza di presupposti per l'esercizio di poteri sostitutivi (o caducatori), l'Ufficio ha di solito aperto un confronto collaborativo con l'amministrazione interessata, fornendo spunti di riflessione ai fini dell'eventuale attivazione dei poteri di autotutela.

Va anche detto che la mancata copertura della carica del difensore civico comunale su larghissima parte del territorio regionale ha finito per riversare su quello regionale la quasi totalità delle rimozioni dirette alle amministrazioni locali.

Peraltro, con i pochi difensori civici comunali nominati nel corso del 1997 (solo 5 su 305 Comuni, in rappresentanza di circa il 5% della popolazione complessiva) si è instaurato un rapporto di stretta e fattiva collaborazione, attraverso scambi reciproci di notizie e riunioni di coordinamento.

4. Sintesi dell'attività svolta nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato

Nel prosieguo della relazione vengono riassunte le questioni trattate da questo Ufficio al di fuori dell'area regionale (intendendosi per tale l'amministrazione centrale e periferica della Regione, gli enti da essa dipendenti, le società a partecipazione regionale e gli enti locali nell'esercizio di funzioni attribuite o delegate dalla Regione), ordinando gli interventi in base alle materie (o gruppi di materie) maggiormente coinvolte.

4.1. Lavori pubblici

E' il settore sul quale si sono appuntati il maggior numero di reclami da parte dei cittadini (n. 71 richieste). Nella stragrande maggioranza dei casi, la lagnanza ha avuto a riferimento l'amministrazione comunale.

I motivi più ricorrenti riguardano:

a) il tradizionale ritardo nel pagamento di espropri.

L'intervento si è generalmente rivelato efficace, smuovendo pratiche ferme da anni e inducendo le Amministrazioni a provvedere al pagamento di quanto dovuto.

In varie situazioni si è scongiurato l'instaurarsi di un contenzioso giudiziario, costoso per entrambe le parti e pieno di incognite, soprattutto per chi ha subito l'esproprio; e ciò per il fatto che, in molti casi, la controparte avrebbe potuto usare l'arma della prescrizione del diritto all'indennità di esproprio o al risarcimento del danno (per esproprio illegittimo).

Si è così evitato (facendo leva anche sul principio di equità) l'assurdo che il cittadino - il quale in buona fede non si fosse attivato per interrompere periodicamente il termine di

prescrizione quinquennale - oltre ad essere privato del bene e dell'equo indennizzo, si vedesse costretto a pagare le spese legali e giudiziarie, nonostante avesse subito la spoliazione di un diritto costituzionalmente garantito.

- b) la mancata assegnazione o la revoca di alloggi di edilizia popolare, gestiti dai Comuni ovvero il ritardo nella stipula di contratti di cessione definitiva.

L'intervento è consistito, per lo più, nella richiesta di dati e notizie sul corretto funzionamento delle graduatorie e, talvolta, nella segnalazione di particolari situazioni familiari riguardanti portatori di handicap. Non di rado, la lagnanza si è basata sulla mancata esecuzione di lavori di straordinaria manutenzione, di spettanza dell'Ente proprietario, o sulla situazione di degrado ambientale.

- c) esecuzione di opere pubbliche: si è trattato per lo più di richieste di intervento per opere urgenti sulla viabilità, per la realizzazione di parcheggi, per il pagamento di lavori appaltati e così via.

4.2. Urbanistica

La materia urbanistica è forse quella nella quale l'intreccio tra competenze ai vari livelli istituzionali (Regione, Comuni, Province) è più complesso, grazie anche ad un processo di delega regionale che in questo settore - a differenza di tutti gli altri - è andato più in profondità.

E' risaputo peraltro che - proprio in tema di urbanistica - il Comune, oltre ad essere interlocutore privilegiato della delega regionale, rimane pur sempre titolare di un'importante sfera propria, in virtù soprattutto della diretta attribuzione (con legge dello Stato) di poteri decisionali nel campo concessorio e autorizzatorio.