

Cenni sintetici sul 1999

L'anno trascorso si caratterizza per un incremento sensibile dell'attività. Nell'incremento è compresa una presenza bimensile del relatore o di un funzionario ad Ascoli Piceno, nei locali cortesemente offerti dalla Provincia. Dai dati riassuntivi si osserva che l'attività di difesa civica regionale ad Ascoli Piceno è passata dai 29 casi del 1998 ai 66 del 1999.

L'andamento di crescita ha coinvolto anche i rapporti del difensore civico regionale con gli uffici periferici dell'amministrazione dello stato, attribuiti dalla legge n. 127/97 art. 16 come modificato dalla legge 91/98; impegnativo è stato anche l'esercizio della funzione di nomina di commissari "ad acta" per comuni e province inadempienti di fronte ad obblighi di legge. Non è solo il numero delle disposizioni adottate (tre più due disposizioni accessorie) poiché ci sono anche i casi in cui la nomina non è stata necessaria a seguito degli inviti rivolti alle singole amministrazioni da parte del relatore.

Infatti è sempre stato applicato il criterio di considerare la nomina del commissario "ad acta" come un rimedio estremo, una lesione inevitabile dell'autonomia che può essere esercitato solo dopo aver posto in essere ogni iniziativa per stimolare all'autocorrezione. Ciò nel rispetto delle norme costituzionali ed ordinarie, della Carta europea delle autonomie locali e delle sue applicazioni, elaborate ed attuate dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa.

Il suo richiamo offre l'occasione per ricordare che il Consiglio Regionale in collaborazione con il Congresso ha organizzato lo svolgimento a ottobre di un incontro in Ancona fra esponenti delle autonomie europee. L'incontro si è concluso con un documento destinato ad avere una funzione importante nella promozione di una Carta europea per le autonomie regionale. In questo quadro si prevede anche la diffusione e il rafforzamento dell'attività di difesa civica nelle sedi territoriali.

Elemento sinergico può essere considerato l'incontro svolto a Firenze a novembre fra difensori civici nazionali e

regionali e rappresentanti delle Commissioni per le petizioni, degli stati dell'Unione Europea con la partecipazione attiva del Mediatore europeo Södermann. Si è concluso con un rinnovato impegno alla diffusione della difesa civica in Europa e alla diffusione della conoscenza e all'attuazione dei diritti dell'uomo.

L'incremento dell'attività ha accentuato nel modesto apparato della difesa civica situazioni critiche già presenti che hanno l'effetto del circolo vizioso: l'incremento aggrava le manifestazioni di crisi e le condizioni di crisi tendono ad ostacolare l'incremento.

Elementi di crisi

La crisi ha momenti acuti quando si determinano le assenze dovute alle più varie legittime ragioni. Si tratta delle ferie, dei congedi per malattie, delle attività di aggiornamento.

Quando le assenze riguardano i funzionari si verifica un rallentamento dell'attività mitigato da una buona capacità di fungibilità che riduce l'effetto di rallentamento, poiché

ciascuno è in grado di far procedere in qualche modo gli interventi affidati agli altri.

Quando l'assenza riguarda l'archivista può procedere solo l'attività istruttoria, mentre si arresta quasi totalmente l'attività di intervento verso l'esterno. Per alcuni periodi di tempo l'archivista è stata assistita da una unità dipendente da una impresa di servizi convenzionati. Durante questi periodi la detta unità ha svolto anche compiti di sostituzione nelle assenze dell'archivista. Da un tempo consistente (circa un anno) l'unità non è stata più assegnata e durante le assenze nessuna sostituzione è stata assicurata dai dirigenti responsabili.

Al momento attuale è prevista una assistenza per due giorni alla settimana e la sostituzione durante le assenze. E' auspicabile che sia prossima la messa in opera.

L'aggiornamento tecnologico, che si sta muovendo verso una sistemazione soddisfacente, è stato attuato con lentezza e richiede ancora interventi di completamento. Le tecnologie sono particolarmente sensibili per la qualità del

servizio e sono in grado di accrescere notevolmente le capacità produttive di tutto l'ufficio, prima ancora dell'incremento numerico.

Per intuire il significato di questa affermazione basta considerare quanto l'aumento quantitativo e qualitativo dei compiti della difesa civica comporti un accrescimento della consultazione di documenti, di dottrina, di giurisprudenza, consultazione che, in mancanza di tecnologie, richiede, come di fatto ha richiesto, la frequenza della biblioteca per un tempo non trascurabile durante l'orario di lavoro.

I consiglieri regionali e locali

Si sono rivolti al difensore consiglieri comunali ed anche regionali esprimendo disappunto per il ritardo nella risposta alle interrogazioni da loro presentate, per altre pretese infrazioni dei regolamenti consiliari o per la difficoltà nell'accesso ai documenti istruttori relativi agli argomenti all'o.d.g. del Consiglio o ad altri documenti.

La risposta del difensore è sempre stata univoca per i rapporti interno al Consiglio nel riconoscere la sovranità del Consiglio regionale, organo costituzionale del potere legislativo della repubblica, ma anche dei Consigli locali, dotati di sovranità politica territoriale e di autonomia "riconosciuta" (e non concessa) dalla Repubblica. Tale sovranità ha come conseguenza l'autoregolazione nella approvazione delle norme interne, nella loro applicazione, nella soluzione dei conflitti interni. Il solo limite è quello della responsabilità penale nel rispetto, per i consiglieri regionali, dell'art. 122 comma 4 della Costituzione. In questa materia è da escludere qualsiasi ingerenza della difesa civica.

Diversa è la soluzione per i diritti di accesso ai documenti. Per il rispetto di questi diritti è legittimo e doveroso l'intervento del difensore civico e quindi l'invito a soddisfarli senza ostacoli né ritardi e senza richiedere motivazioni per la consultazione e la copia di documenti, in considerazione della funzione organica del consigliere. Così ha

fra l'altro statuito il Consiglio di Stato Sez. V con decisione
2045 del 6.12.99.

Rapporti della difesa civica con la P. A.

Un particolare caso significativo

L'attività svolta nell'ultimo anno ha posto in evidenza che si conferma, nella maggior parte dell'apparato amministrativo della regione, un atteggiamento di collaborazione, intendendo per collaborazione non solo l'accettazione dei suggerimenti, ma anche la disponibilità al colloquio, all'esame comune con intenti sinceri senza che poi segua necessariamente l'accettazione dei suggerimenti.

Ci sono, però, alcune resistenze che hanno un significato emblematico e che devono essere superate e intanto attutite perché rallentano in modo sensibile l'opera rivolta ad introdurre progressivamente i criteri di buona amministrazione.

Alcune situazioni con queste caratteristiche sono state illustrate in una relazione stilata ai sensi dell'art. 9,

2° comma, lett. a L. R. 10.10.81 n. 29 e comunicata ai presidenti della Giunta e del Consiglio oltre che ai dirigenti competenti per le singole materie. Il documento è allegato alla presente relazione.

Una questione concerne l'accesso ai documenti da parte degli interessati e dello stesso difensore civico. E' stata vietata la presa in visione e la copia degli elaborati scritti di una prova di concorso dal responsabile che opponeva il segreto d'ufficio.

Questo segreto è fra l'altro sancito da un regolamento della Regione che lo dispone fino alla conclusione dello scrutinio, ma questa disposizione non è conforme alle condizioni per la segretezza che sono dettate dalla legge. Si aggiunga che in proposito esiste giurisprudenza che riconosce il diritto alla presa in visione e alla copia nelle condizioni indicate.

Gli elaborati scritti devono considerarsi a disposizione degli interessati non appena sono stati valutati. Sono così emersi due problemi: quello della non opponibilità del segreto

al difensore civico, che è funzionario della regione legittimato a conoscere gli atti e obbligato a conservare il segreto nei casi che il regolamento deve indicare come corrispondenti alle lettere a, b, c, d, del 2° comma dell'art. 24 della legge 241/90, casi che non ricorrono nell'ipotesi in esame. Correggere questo stato di cose significa dare trasparenza all'amministrazione.

L'occasione fa richiamare l'attenzione su una vicenda concreta dalla quale nasce un suggerimento. Un candidato aveva ricevuto notizia dei voti riportati attraverso la segreteria e un componente della Commissione. Fra parentesi dunque il segreto (illegittimo) che ha funzionato verso il difensore civico non aveva funzionato verso l'interessato. Questi, peraltro, si ritrovò un voto diverso da quello che riservatamente gli era stato comunicato. Mosso da questa vicenda non favorevole al prestigio dell'amministrazione (l'equivoco è stato probabilmente determinato dall'errore ma può rimanere il dubbio nell'interessato che vi sia stata una indebita correzione della valutazione), il difensore civico ha controllato l'operato di due diverse commissioni: una ha

segnalato negli elaborati il voto attribuito, ma nel verbale, pure molto dettagliato, non esiste alcuna menzione del momento e del modo di questa apposizione; l'altra commissione non ha apposto alcuna indicazione del voto negli elaborati.

Questa constatazione conduce al suggerimento che si debba correggere il regolamento citato e che siano previste regole che comportino le segnature del voto sull'elaborato subito dopo la sua lettura, prima della lettura degli elaborati successivi e che di ciò sia data menzione nel verbale. E' una prassi che trova attuazione in casi analoghi di concorsi pubblici e che merita di essere seguita nell'interesse della trasparenza e dell'affidabilità per i concorrenti, ben sapendo che nessuna procedura offre garanzia al cento per cento, ma anche nella convinzione che vi sono possibilità di ottenere un miglioramento delle garanzie.

Va qui menzionato anche un altro fatto. Alla richiesta della copia di un elaborato a concorso concluso, il difensore si è sentito avanzare la pretesa (anche con espressioni vivaci) di una domanda scritta e motivata. Dopo un chiarimento

verbale pare che sia caduta la pretesa della motivazione ma non quella della domanda scritta. La pretesa è stata riferita all'art. 25 della L. 241/90 che però definisce le procedure per il cittadino interessato, non certo per il funzionario della p.a. che esercita le proprie funzioni ispettive.

In questo modo una legge ispirata allo scopo di ampliare la conoscenza degli atti e dei documenti della p.a. viene invocata a sproposito, aggiungendo un adempimento burocratico in più di fronte ad una funzione ispettiva che non può incontrare questo ostacolo né in presenza né in assenza della legge indicata.

Le vicende illustrate pongono il problema di come può intervenire il vertice della p.a. regionale per ottenere un mutamento dei comportamenti denunciati che sono stati posti in essere da commissioni di concorso e da dipendenti legati da rapporto organico.

Per quanto riguarda le commissioni di concorso non pare vi siano problemi per la correzione del regolamento illegittimo e per la precisazione di alcune regole; per il resto

occorre un'attenta valutazione per la scelta dei presidenti e dei commissari.

Più delicato è il problema quando sono coinvolti funzionari organici. Giunta e Consiglio vorranno tuttavia considerare che l'opera del difensore civico diventa difficile se nella pubblica amministrazione non esiste un minimo di comportamento uniforme specie per quanto riguarda la conoscenza di atti e documenti e la funzione ispettiva e ogni dirigente ha totale indipendenza nella scelta dei propri comportamenti senza che la Giunta e il Consiglio possano correggerli anche quando questi sono arbitrari.

Un intervento sostitutivo di rilievo

L'intervento sostitutivo più cospicuo, che è da considerare tale per l'ampiezza degli effetti che ne derivano, è stato quello compiuto nei confronti del Comune di Pesaro. Già nella precedente relazione annuale e nella relazione allegata è stata annotata la persistenza di un atteggiamento omissivo del Comune in merito all'obbligo di vendita degli