

con i cittadini e di svolgere un ruolo di supplenza nei confronti dello Stato.

Un contributo in tal senso è certamente venuto dalla legge Bassanini n. 127/97, che ha consentito al Difensore civico regionale di estendere il suo intervento anche nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato).

Dalla presente Relazione - necessariamente ristretta ad aspetti particolarmente rilevanti - non sarà difficile cogliere alcuni dati significativi e caratterizzanti, quali:

- 1) il consenso sempre più convinto dei cittadini verso l'istituzione, a riprova che questa sta penetrando a fondo nella cultura e nella coscienza sociale;
- 2) il ruolo importante di proposta e di stimolo che il Difensore civico può svolgere nei confronti dei pubblici poteri, nell'esercizio della sua funzione di garante e di promotore dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa;
- 3) un uso dei poteri di intervento rigidamente ispirato ad una posizione di terzietà, di indipendenza e di autonomia di

giudizio, che è l'elemento fondante del suo motivo di esistere.

In soli tre anni, l'Abruzzo si è allineato - per quantità e spessore qualitativo delle tematiche affrontate - alle regioni dove la tutela civica vanta più antiche e affermate tradizioni.

Resta tuttavia, tra le diverse realtà regionali, un solco profondo sul piano delle risorse umane e strumentali di cui il Difensore civico può avvalersi.

Nelle precedenti relazioni annuali avevo richiamato con forza l'esigenza di dotare il Servizio di Segreteria di un contingente minimale di personale per dare risposte tempestive e puntuali a tutte le istanze.

Devo purtroppo constatare che alla valorizzazione del ruolo del Difensore civico e al progressivo ampliamento dei suoi compiti d'istituto - per effetto di norme sia regionali che statali - corrisponde invece un ulteriore impoverimento della dotazione di personale di questo Ufficio non sempre sufficiente neppure ad assolvere i più elementari bisogni organizzativi dell'Ufficio.

Mi auguro che, con l'avvio della prossima legislatura, anche il Consiglio regionale ritrovi una rinnovata attenzione verso i

problemi organizzativi e funzionali della struttura di supporto del Difensore civico, rimasti singolarmente ignorati (o accantonati) in sede di ridefinizione della disciplina complessiva degli uffici della Regione.

E' comunque diffusa convinzione che il problema del ruolo e dell'assetto definitivo della figura del difensore civico debba trovare soprattutto a livello parlamentare il suo momento più alto di attenzione e di soluzione, superando quella fase di transizione che la legge Bassanini n.127/97 (con gli artt. 16 e 17, comma 45) aveva ipotizzato e che avrebbero dovuto trovare nell'iniziativa per l'istituzione del difensore civico nazionale il naturale conclusivo sbocco.

Le parole rivolte dal Capo dello Stato, nel recente incontro avuto al Quirinale con i difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, ci sono di grande conforto e di incoraggiamento a far meglio e ci rassicurano sull'impegno delle istituzioni a portare avanti un processo di adeguamento del nostro modello di amministrazione al sistema delle garanzie, al quale si ispirano gli altri Paesi dell'U.E. e le democrazie più avanzate.

Sono certo, che l'apprezzata sensibilità e l'autorevolezza istituzionale delle SS.LL. saranno di grande aiuto nello stimolare i rispettivi Organi parlamentari a dare finalmente al nostro Paese una disciplina chiara e coerente sul tema della tutela civica.

PARTE PRIMA

1. Evoluzione del quadro normativo.

Com'è stato accennato, il 1999 non ha visto concluso l'iter legislativo della proposta di legge per l'istituzione del Difensore civico nazionale e per la ridefinizione del ruolo dei difensori civici regionali e locali.

C'è tuttavia in sede parlamentare un diffuso interesse per questa istituzione - anche sull'onda delle positive esperienze in tutti i Paesi dell'U.E. - nella consapevolezza che essa può giocare un ruolo fondamentale non solo per il rafforzamento del sistema delle garanzie ma anche per trovare un rimedio alla profonda crisi in cui versa la giustizia in Italia.

In questa ottica, segnali importanti vengono dal disegno di legge (n. 374/99) in discussione al Senato, che - guardando ad esperienze già collaudate in altri Paesi europei - intende istituire il "Difensore civico delle persone private della libertà personale", prevedendo che esso si avvalga, previa convenzione, del Difensore civico regionale per l'attività di controllo della legalità nelle carceri e di verifica delle condizioni di detenzione, a tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Un'ulteriore competenza, particolarmente significativa, è quella prevista da un disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 novembre scorso, contenente "Norme in materia di semplificazione" (Senato n. 4375) che, nel sostituire il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, così dispone:

"4. Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'articolo 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al TAR ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine, al Difensore civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione. Se il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico."

Si tratta di un'innovazione importante che introduce - relativamente alla materia della trasparenza e del diritto di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/90 - quel ruolo di prevenzione e di componimento delle controversie che la proposta di legge parlamentare (n. 619) intende estendere alla generalità delle controversie tra cittadini e P.A.

Della collaborazione del Difensore civico si dovrebbe infine avvalere anche il Dipartimento della funzione pubblica - secondo la circolare dello stesso Dipartimento n. 8 del 22 ottobre scorso - per lo svolgimento delle verifiche circa il corretto svolgimento dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive.

Di tale risveglio di interesse e di tensione politica si è fatto interprete il 10 dicembre scorso il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, che - come si è accennato - ha ricevuto al Quirinale i Difensori civici regionali assicurando il suo impegno per realizzare in Italia il modello di difesa civica adottato nei restanti Paesi dell'U.E.

A livello regionale, merita invece attenzione l'art. 11 della legge abruzzese di delega delle funzioni amministrative 3 marzo 1999 n. 11, che assegna al Difensore civico regionale il compito di

nominare il commissario "ad acta" incaricato di condurre l' "inchiesta pubblica" per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento di particolare rilevanza sugli assetti territoriali e ambientali.

Alla figura del Difensore civico fa altresì riferimento una recentissima legge regionale che, nell'istituire la Commissione regionale di Bioetica, prevede la sua presenza nell'organismo, in relazione alle tematiche trattate e affida allo stesso Difensore civico il compito di convocare la riunione di insediamento e di presiederla ai fini della designazione del Presidente.

Un ulteriore gravoso impegno deriverà all'Ufficio anche dall'attivazione delle convenzioni con gli enti locali, di cui alla L.R. 45/98, che prevedono l'affidamento al Difensore civico regionale dei compiti connessi alla tutela civica locale.

Tale forma di collaborazione, già richiesta da alcuni Comuni, presuppone naturalmente un potenziamento della struttura di segreteria dell'Ufficio.

2. La situazione organizzativa - Il personale

La cronica carenza di personale addetto alla struttura di supporto del Difensore civico è il vero elemento di crisi e di contraddizione di un sistema di tutela civica che, mentre vede accrescere giorno per giorno il volume delle richieste di intervento e ampliarsi la sfera di competenza dell'istituto, viceversa deve fare i conti con le più elementari esigenze di funzionamento della struttura.

Per molta parte del 1999, l'Ufficio è rimasto privo non solo di qualsiasi supporto di consulenza giuridica - necessaria ad affrontare la vastità e lo spessore delle tematiche trattate - ma anche di personale sufficiente ad assicurare la normale gestione quotidiana (ordinazione delle pratiche, informatizzazione degli archivi, tempestiva copiatura della corrispondenza, ecc.).

La devoluzione al Difensore civico regionale di una sfera notevole di competenze e adempimenti da parte della legge Bassanini n. 127/97 (estensione dell'intervento alla quasi generalità delle Amministrazioni periferiche dello Stato ed esercizio del controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, già di competenza dei Comitati regionali di controllo), se da una parte è

stata da tutti salutata con favore (per il riconoscimento di un ruolo fondamentale di tale figura nel processo di ammodernamento della P.A.), dall'altra non ha mancato di produrre preoccupazioni negli stessi Difensori civici, consapevoli di dover assolvere a compiti di grande impegno senza essere dotati dei mezzi e delle risorse indispensabili a dare risposte appropriate, tempestive ed efficaci.

Detti compiti sono stati generalmente svolti con pienezza di impegno e di risultati e con senso di responsabilità, anche nella prospettiva di una rapida approvazione della legge nazionale contenente la disciplina generale della tutela civica, all'interno della quale non possono non essere ripensati gli aspetti fondamentali della organizzazione, dei mezzi e delle risorse necessarie ad un corretto funzionamento dell'istituzione.

Il venir meno della tensione politica che aveva accompagnato tale progetto di legge - nella sua fase di proposizione e nel suo successivo iter presso la Commissione Affari costituzionali della Camera - lascia oggi dubbiosi sulle capacità dei difensori civici di portare avanti il loro lavoro, senza una decisa volontà delle Amministrazioni regionali di farsi carico dell'adeguamento delle dotazioni organiche di supporto.

Mi chiedo sempre più spesso come sia possibile portare avanti un'attività di istituto che, in un solo anno, ha riguardato quasi duemila questioni (con la formalizzazione e con la trattazione di centinaia di pratiche estremamente complesse), utilizzando in media non più di 3/4 dipendenti e tenendo costantemente attive una sede centrale nel Capoluogo di Regione e tre sedi decentrate nei rispettivi Capoluoghi di Provincia.

Questa infatti è, in estrema sintesi, la situazione organizzativa dell'Ufficio nel corso del 1999:

- per i primi sei mesi, disponibilità di un Dirigente di Servizio comandato dal Commissariato del Governo e poi destinato quale Vice Prefetto a Chieti;
- dal marzo 1999, un istruttore amministrativo vincitore di concorso per il VII livello;
- una videoterminalista V livello funzionale, per tutto l'anno;
- una videoterminalista V livello funzionale, rientrata dal congedo per maternità nel settembre 1999;
- un operatore di III livello (tornato ora presso la Giunta regionale a seguito di vincita di concorso);

- un dipendente di VI livello per ciascuna delle sedi decentrate di Chieti, Pescara e Teramo, con un rapporto di collaborazione saltuaria;

Un contributo assai prezioso mi è venuto da un istruttore amministrativo della Sezione del Co.Re.Co. di Teramo che, un giorno la settimana, ha garantito la sua presenza nella sede dell'Aquila, mettendo a frutto la sua ampia esperienza e professionalità.

A tutti questi collaboratori devo esprimere la mia stima ed il mio vivo ringraziamento per la capacità, lo zelo e lo spirito di sacrificio dimostrati, che hanno consentito all'Ufficio di dare comunque risposte tempestive ed esaurienti.

Mi auguro che, con l'inizio della legislatura che si sta aprendo, il Consiglio regionale voglia finalmente affrontare in via legislativa il problema della ridefinizione organica e funzionale del Servizio di Segreteria, riconoscendogli il ruolo di struttura complessa e articolata all'interno del nuovo impianto organizzativo della Regione (disegnato dalla L.R. n. 77/99).

3. I costi e le attrezzature

Ai fattori organizzativi si legano, per molti versi, anche i costi di funzionamento dell'Ufficio nel suo complesso.

E' evidente infatti che, con una struttura di supporto composta mediamente di non più di 4/5 dipendenti (appartenenti per gran parte a qualifiche non elevate), la spesa per il personale ha avuto una scarsa incidenza.

Anche gli oneri per le attrezzature e gli spazi occupati sono stati ridotti al minimo, pur essendo l'Ufficio articolato in tre sedi decentrate.

E ciò sia per il limitatissimo numero di stanze messe a disposizione nella sede centrale (4 stanze), sia perché negli Uffici periferici il Difensore civico si è sistemato (in una o due stanze) presso strutture regionali ospitanti (Co.Re.Co. di Teramo, Centro Servizi Culturali di Chieti, Ufficio di collegamento del Consiglio regionale di Pescara).

Quanto alle indennità spettanti al Difensore civico, stabilite dalla L.R. n. 126/95, il loro ammontare è pari, all'incirca, alla metà di quello riconosciuto (allo stesso titolo) dalla generalità degli altri ordinamenti regionali.

Complessivamente, la spesa imputata all'apposito capitolo del bilancio ammonta a £. 161.895.920 (di gran lunga al di sotto di quella sostenuta per i corrispondenti Uffici delle altre Regioni).

Essa è comprensiva di indennità, missioni, rimborsi spese e oneri riflessi per il difensore civico, del salario accessorio del personale di ruolo e di quello comandato, delle attrezzature e dei servizi per le 4 Sedi (telefoni, Numero Verde, spese postali, arredi, cancelleria, acquisto libri e abbonamenti, pubblicazioni varie, spese promozionali).