

PARTE SECONDA

PARTE SECONDA

4. Sintesi dell'attività svolta

Il 1999 è stato un anno difficile, non soltanto per l'evidente inadeguatezza della struttura organizzativa (rispetto ad una domanda di tutela civica in forte espansione), ma anche per il riesplodere di una stravagante e ridicola campagna di delegittimazione e di disinformazione - cui purtroppo qualche organo di stampa ha voluto prestare ancora ascolto - sulla quale finalmente l'Autorità giudiziaria ha deciso di intervenire.

Particolarmente esposto alle lamentele dei cittadini è il versante dell'erogazione di prestazioni e servizi pubblici, dove la "malamministrazione" si manifesta di solito attraverso piccoli abusi, che però interessano vaste platee di utenti e contro i quali è impensabile ricorrere per le vie giudiziarie.

Restano comunque i risultati di un lavoro intenso, diffuso su tutto il territorio, che ha toccato temi di vasto interesse per molte categorie sociali e che ha la pretesa di essersi mosso in direzione di un complessivo miglioramento nel funzionamento e nel modo di porsi dell'Amministrazione nei confronti del cittadino.

L'attività ha interessato tutti i settori della pubblica amministrazione (salvo quelli della giustizia, della difesa e della sicurezza pubblica), coinvolgendo sia l'amministrazione regionale e pararegionale sia il sistema degli enti locali sia, infine, le amministrazioni periferiche dello Stato.

4.1. DATI COMPLESSIVI

I casi complessivamente trattati nel corso dell'anno ammontano a circa 1950.

Di essi n. 816 sono stati formalmente istruiti e inseriti in appositi fascicoli, mentre per i restanti si è provveduto a trattare le questioni per le vie brevi o attraverso il Numero Verde.

Quest'ultimo è stato anche oggetto di svariate richieste di informazioni, spesso travalicanti la stretta sfera di competenza istituzionale, alle quali tuttavia si è ritenuto utile rispondere dando consigli e suggerimenti, generalmente apprezzati dai richiedenti.

4.1.1. Distribuzione delle richieste per Provincia

- | | |
|------------|-----|
| • L'Aquila | 39% |
| • Chieti | 22% |
| • Pescara | 17% |
| • Teramo | 22% |

Rispetto ai dati dello scorso anno, si evidenzia un sensibile aumento delle richieste provenienti dalle Province di Chieti e Teramo (rispettivamente del 7% e del 4%), cui fa riscontro un notevole calo di quelle provenienti dalla Provincia di Pescara dovuto, in parte, sia all'attivazione degli uffici del Difensore civico locale nei due maggiori centri (Comuni di Pescara e di Montesilvano) sia alla maggiore virulenza, in quell'area, dell'inqualificabile campagna di disinformazione e di delegittimazione del Difensore civico regionale, cui si è fatto cenno.

4.1.2. Amministrazioni coinvolte

• Amm.ni dello Stato	14%
• Regione ed Enti dipendenti	28%
• Enti locali	53%
• Altri Enti	5%

4.1.3. Materie di intervento

• Affari finanziari	86
• Agricoltura - Consorzi di bonifica	27
• Artigianato, Industria, commercio, energia	13
• Assistenza sanitaria	38

• Assistenza sociale	27
• Attività estrattive	3
• Caccia e pesca	6
• Diritto allo studio e promozione culturale	15
• Ecologia e ambiente	16
• Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali	55
• Impiego pubblico	58
• Lavori pubblici, politica della casa e acquedotti	72
• Controllo sostitutivo nei confronti di enti locali	179
• Questioni "fuori competenza"	24
• Trasporti	8
• Turismo	16
• Urbanistica - Parchi	69
• Varie (affari generali, trasparenza dei procedimenti, rapporti istituzionali, ecc.)	104
• Questioni varie risolte in via informale (senza apertura di fascicolo)	<u>1134</u>
Totale	1950

5. Attività di informazione e di promozione

La forte espansione delle richieste di intervento pervenute all'Ufficio ha avuto come suo naturale presupposto un ampliamento della conoscenza e della visibilità della figura del Difensore civico in una Regione che lentamente, ma progressivamente, si rende conto di avere a disposizione un servizio pubblico gratuito, facilmente accessibile e disponibile a sostenere le ragioni della buona amministrazione e dell'equità.

Tale conoscenza è avvenuta tuttavia non tramite i facili, ma costosi, canali promo-pubblicitari, quanto piuttosto attraverso la pubblicizzazione delle iniziative assunte e dei risultati concreti, ovvero attraverso l'organizzazione o la partecipazione a convegni, conferenze stampa e dibattiti sui mezzi televisivi, il contatto diretto con il mondo della scuola e dell'università, il sostegno ad iniziative a favore delle categorie più deboli.

Particolare consenso ha riscosso l'organizzazione (patrocinata e sostenuta anche dal Consiglio regionale) di un Convegno tenutosi in Orsogna il 29 maggio 1999 - in collaborazione con l'Associazione nazionale Giudici di Pace e la locale Amministrazione comunale -

sul tema “Difensore civico e Giudice di Pace - Nuovi strumenti a tutela dei cittadini”

Sulla relazione dello scrivente (allegata in Appendice) si è sviluppato un costruttivo dibattito, che ha viste coinvolte alte Autorità del sistema giudiziario abruzzese e nazionale.

Relazioni di un certo impegno sono state inoltre svolte dallo scrivente nei seguenti convegni:

- ASL PESCARA (25.11.99) - Convegno su “Un patto di solidarietà per la qualità in una Sanità che cambia”. Relazione sul tema “la tutela civica nel sistema sanitario regionale”;
- RAIANO (29.10.99) - Convegno su “Un nuovo modo di governare gli enti locali”. Relazione sul tema “Il ruolo del Difensore civico nel nuovo ordinamento degli enti locali”;
- L'AQUILA (22.10.99) - Convegno su “Adempimenti e progetti degli enti locali in attuazione della legge 265/99, del D.Lgs. 80/98 e del D.Lgs. 286/99”. Relazione sul tema “La difesa civica a supporto della legalità e trasparenza dell'attività amministrativa” (allegata in appendice);

- ASL PESCARA (17.06.99) - Convegno su "Un patto di solidarietà per la salute. Il Piano Sanitario Nazionale 1998-2000". Relazione sulla difesa dei diritti degli utenti del S.S.N.;
- BUSSI SUL TIRINO (27.02.99) - Convegno su "I cittadini e Pubblica amministrazione". Relazione di base.

Cordiale e intenso è stato anche il rapporto con i mezzi di informazione, i quali hanno dato spazio adeguato alle iniziative dell'Ufficio con ampi servizi redazionali e con la diffusione di comunicati stampa.

Quasi tutte le reti televisive, pubbliche e private, hanno dedicato ampi spazi a interviste, servizi e commenti dedicati alle problematiche sollevate dal Difensore civico, con commenti ispirati generalmente ad obiettività e collaborazione.

Particolarmente avvertita la ricaduta promozionale di un servizio speciale, di oltre venti minuti, realizzato da una Rete televisiva presente su tutto il territorio regionale, che ha consentito allo scrivente di far conoscere nei dettagli il ruolo e le funzioni dell'istituto e le modalità per accedere al servizio di tutela civica.

Una presenza sui media regionali si è, d'altra parte, resa necessaria per smentire, in alcuni particolari momenti, la già ricordata campagna di disinformazione e di divulgazione di notizie false e prive di qualsiasi consistenza.

6. I rapporti con i difensori civici locali

Nella prospettiva della costruzione di una struttura "a rete" della tutela civica, diffusa su tutto il territorio nazionale, il coordinamento dell'attività del Difensore civico regionale con quelli degli enti territoriali costituisce un passaggio importante per dare effettività, efficacia ed efficienza al sistema delle garanzie non giurisdizionali.

A tale esigenza avrebbe dovuto dare puntuale risposta l'apposita proposta di legge sulla difesa civica, in discussione alla Camera.

Ed è proprio in attesa di una siffatta legge organica che la recente riforma delle autonomie locali (legge 3 agosto 1999 n. 265), pur ridisciplinando la partecipazione popolare, le garanzie a favore delle minoranze, gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa in termini di efficienza e di trasparenza e di buon andamento della P.A., non ha ritenuto opportuno

rivedere l'art. 8 della legge 142/90, lasciando così aperti tutti i problemi connessi all'attuale inadeguatezza delle norme sul Difensore civico locale e creando perfino zone di interferenze e di contiguità con gli organismi di controllo interno (ridefiniti dal D.lgs. n. 286 del 31 luglio 1999).

Spetterà ovviamente agli statuti comunali - in sede di adeguamento alle norme della legge 265/99 - recuperare un ruolo più incisivo del Difensore civico locale, raccordandolo con le strutture preposte al controllo di gestione e valutazione e dotandolo di poteri effettivi ed incisivi.

Tanto più che, con la riforma introdotta dalla legge 265/99, si è di fatto svuotata anche quella funzione di controllo atipico che l'art. 17, comma 38 della legge Bassanini n. 127/97 gli aveva attribuito, attraverso il "controllo eventuale" su alcune categorie di atti (appalti e assunzioni di personale), la cui gestione è in gran parte passata ai dirigenti.

Non può comunque non preoccupare il persistere negli amministratori locali di un clima di diffusa insofferenza ad accettare la presenza di una figura istituzionale che, in qualche

modo, li condiziona e li controlla sotto l'aspetto della corretta gestione del potere pubblico.

Ciò si evidenzia dal fatto che il Difensore civico è oggi una realtà solo in 7 dei 305 Comuni abruzzesi, in una Comunità montana (che opera su delega di alcuni Comuni in essa ricompresi) e in nessuna Provincia.

E' poi sconcertante sentir, talvolta, parlare di istituzione di Difensore civico in occasione di accordi tra le forze di maggioranza che si apprestano a distribuire gli incarichi all'interno delle Amministrazioni locali, dimenticando che il connotato essenziale di tale figura istituzionale è quello di collocarsi al di sopra degli schieramenti politici, in una posizione di assoluta indipendenza ed autonomia di giudizio.

Nonostante questo quadro, tutt'altro che esaltante, lo scrivente ha avuto un rapporto molto stretto con gran parte dei colleghi operanti a livello locale, per la soluzione di problemi di comune interesse e per fornire loro ogni utile suggerimento e collaborazione, anche in vista dell'istituzione di una Conferenza regionale permanente tra i vari livelli di tutela civica.

7. Trasparenza e diritto di accesso agli atti amministrativi - Ruolo e prospettive della difesa civica.

Sul versante della trasparenza dell'azione amministrativa e del diritto di accesso agli atti e ai documenti della P.A. dovrebbero aprirsi, a mio giudizio, le prospettive più ampie e più effettive per il ruolo della difesa civica.

Il disegno di legge n. 4375/S, adottato dal Governo il 15 novembre scorso in materia di semplificazione, nell'affidare al Difensore civico l'importante compito di comporre, in via preventiva, le controversie tra cittadini e P.A. in tema di diritto di accesso, sancito dalla legge 241 del 1990, parte evidentemente da una diffusa convinzione che il sistema abbreviato di ricorso al TAR - previsto dall'art. 24 della stessa legge 241, in caso di rifiuto o di differimento del diritto di accesso - si è rivelato, alla luce dell'esperienza di questi ultimi anni, un rimedio del tutto inadeguato, per i suoi costi notevoli, per i tempi pur sempre lunghi e, talvolta, per la scarsa efficacia delle sue conclusioni.

La stampa di qualche mese fa riportava, con grande enfasi, la notizia di una condanna (a circa 6 milioni di lire per spese legali e di giudizio), pronunciata da un TAR in sede di giudizio di

ottemperanza, contro le Ferrovie dello Stato che avevano rifiutato ad un candidato l'accesso agli atti concorsuali.

L'aspetto paradossale della vicenda processuale è che il giudizio di ottemperanza si era reso necessario perché le FF.SS. non rilasciavano i documenti richiesti, neppure dopo due sentenze favorevoli al ricorrente (del TAR e del Consiglio di Stato).

Di casi di rifiuto o di ritardo nel consentire la visione o il rilascio di copia di documenti da parte delle pubbliche amministrazioni il Difensore civico si occupa molto spesso; normalmente però essi si risolvono positivamente, nel giro di qualche giorno o settimana, con un semplice fax o una telefonata.

L'ipotesi che il responsabile del procedimento si rifiuti di corrispondere alla richiesta del Difensore civico è piuttosto teorica, visto che essa potrebbe configurarsi come omissione di atto d'ufficio, ex art. 328 codice penale (secondo un ricorrente ammonimento della giurisprudenza della suprema Corte).

Nei riguardi poi degli enti locali, il ricorso al giudizio di ottemperanza è un rimedio gravoso, assolutamente inutile.

Basta infatti rivolgersi al Difensore civico per avere, gratuitamente e in brevissimo tempo, la nomina di un commissario “ad acta”, che provvede a dare esecuzione al giudicato.

La spesa (a carico dell'Amministrazione inadempiente) non supererà, in tal caso, le duecento/trecento mila lire (a fronte dei sei milioni liquidati dal TAR per il giudizio di ottemperanza dianozi richiamato).

L'ampliamento dunque dei poteri di intervento della difesa civica in questo settore è di fondamentale importanza per il processo di semplificazione e di ammodernamento della P.A.; ma anche per creare un modello di amministrazione aperto alla società, facilmente accessibile, tempestivo negli interventi e ridotto nei costi a carico della collettività.

Al di là dei compiti che gli potranno derivare dall'annunciata iniziativa legislativa, gli interventi già operati dal Difensore civico (nell'ambito dei poteri riconosciutigli dalla legge regionale e dall'art. 16 della legge 127/97) sono stati assai numerosi e articolati su una varietà di settori.

In molti casi, le richieste sono state avanzate da consiglieri comunali (generalmente di minoranza) ai quali l'Amministrazione

rifiutava il rilascio di copia di atti e documenti (o ritardava il rilascio), con il pretesto della genericità della richiesta, della voluminosità della documentazione o della non strumentalità degli atti all'esercizio del mandato consiliare.

Tale ricorrente contenzioso testimonia non solo la posizione di crescente debolezza della posizione dei consiglieri di minoranza, nella dialettica politica all'interno delle autonomie locali, ma anche la carente o inadeguata attuazione - in via statutaria o regolamentare - data dagli stessi enti locali alle norme statali che, non a caso, hanno previsto per i consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso più ampio di quello riconosciuto, in via generale, dalla legge 241/90.

8. Diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi. Vale anche per le Aziende municipalizzate e le Aziende speciali.

La questione del diritto di accesso agli atti e documenti ha oggi subito un deciso ampliamento, a seguito dell'entrata in vigore della legge 3 agosto 1999 n. 265 che, all'art. 4, lo ha esteso anche dalle "Aziende autonome speciali".

Ma, già in precedenza, la giurisprudenza amministrativa di vertice aveva più volte ribadito che il predetto diritto doveva

ritenersi altresì esercitabile nei riguardi dei "gestori di servizio pubblico" ovvero di "società o aziende anche private che siano chiamate a sostituire l'Amministrazione nell'esercizio di funzioni pubbliche".

Nonostante tale interpretazione fosse assolutamente prevalente, varie aziende speciali (in particolare, le ex "municipalizzate") si sono rifiutate di consentire l'accesso agli atti; assumendo, ad esempio, che - ai sensi della 241/90 - non rientrano tra gli atti di natura amministrativa le selezioni del personale attivate con le procedure privatistiche o che non era nella facoltà dell'Azienda fornire a terzi dati sensibili inerenti alle persone esaminate, se non previa esplicita autorizzazione delle medesime.

Il Difensore civico ha smentito decisamente tali affermazioni ricordando, sotto il primo profilo, che il ricorso alle procedure privatistiche (appalto a società specializzate) costituisce mera attività strumentale ai fini della selezione e della graduatoria dei candidati e, sul secondo punto, che il Consiglio di Stato ha ripetutamente affermato, in materia concorsuale, la prevalenza del principio di trasparenza rispetto all'esigenza di riservatezza del

terzo, ogni volta che l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente.

In ogni caso, l'intervento del Difensore civico ha ottenuto l'effetto dell'acquisizione degli atti e documenti da parte dell'interessato.

9. Gli interventi nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 legge 127/97)

Nonostante il suo carattere transitorio (fino cioè all'istituzione del Difensore civico nazionale), la norma dell'art. 16 della legge n. 127/97 - che abilita il Difensore civico regionale ad intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, tranne quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa - si è rivelata una scelta legislativa appropriata e di sicura efficacia, in quanto ha consentito di estendere la tutela civica ad una vasta area della pubblica amministrazione che, altrimenti, ne sarebbe rimasta priva.

L'esperienza fin qui maturata dimostra infatti che larga parte delle richieste di intervento pervenute all'Ufficio hanno avuto come interlocutrici proprio le strutture pubbliche non ricomprese nell'ordinamento regionale, investendo prioritariamente i temi