

PREMESSA

Signor Presidente,
Signori Consiglieri,

l'anno 2005 ha segnato la prima significativa esperienza di questo Difensore nel contesto della difesa civica regionale ed il suo confronto con le problematiche e le prospettive connesse a tale suggestiva figura istituzionale.

Una suggestione che è tale per la evanescenza delle poche garanzie offerte alla istituzione da un potere politico-legislativo tuttavia timoroso di una impossibile o comunque improbabile restaurazione dei controlli di legittimità e di merito e della inversione di un percorso eccessivamente libertario dell'azione della P.A., alla quale sovente i cittadini pagano lo scotto dell'arbitrio.

Di qui, se da un lato aumentano le promesse di valorizzazione e di implementazione delle prerogative del Difensore civico, in ossequio ad una immagine trasparente e moderna della Amministrazione pubblica, sotto altro aspetto la tendenza, sia legislativa che costituzionale a reprimere progressivamente le funzioni di un organo di tutela dei cittadini in particolare nei confronti della P.A., si va manifestando in concreto a dispetto di ipocrite enunciazioni di principio.

In particolare la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n° 167 del 29 Aprile 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1 della Legge Regionale Abruzzese n° 4/2004, persevera nel suo atteggiamento contrario al riconoscimento della titolarità dei poteri sostitutivi in capo al Difensore civico regionale nei riguardi di ipotesi omissive degli enti locali nell'adozione di atti dovuti.

Un atteggiamento che questo Difensore civico è tuttavia riuscito a contrastare, assumendo una posizione forte e responsabile nella nota vicenda della surroga di un consigliere dimissionario del Comune di Martinsicuro, surroga attuata attraverso la nomina di un commissario ad acta.

Ebbene, nonostante l'impugnazione del provvedimento di nomina, il TAR per l'Abruzzo, sezione di L'Aquila, con sentenza n° 667/2005, ha condiviso ed esaltato le ragioni di questo Difensore individuando la fonte normativa del potere sostitutivo esercitato, nell'art. 136 del T.U.E.L., dai più ritenuto implicitamente abrogato.

La richiamata sentenza ha avuto un notevolissimo risalto negli ambienti giuridici ed ha posto la difesa civica abruzzese all'attenzione nazionale.

Sotto altro aspetto la L. n° 15/05 di modifica alla L. n° 241 del 1990, sulla disciplina della tutela del diritto di accesso, è sintomatica di una vera e propria involuzione normativa, laddove il riesame del diniego reso dalle Amministrazioni centrali e periferiche alle istanze di accesso alla documentazione amministrativa, in precedenza di competenza del Difensore civico regionale e/o locale, è stato attribuito alla cognizione della Commissione per l'accesso istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al di là delle suesposte considerazioni sulle questioni strutturali dell'istituto, che hanno indotto la Conferenza Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome ad elaborare un disegno di legge per l'Istituzione di un Difensore civico nazionale e soprattutto a predisporre un disegno di legge-quadro della difesa civica in Italia, fatta salva ovviamente l'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni e delle Province autonome, la personale esperienza di questo Difensore nell'esercizio delle sue funzioni nel corso dell'anno 2005, induce ad enucleare le seguenti riflessioni:

- dai numerosi incontri avuti con i cittadini istanti nelle sede centrale di L'Aquila ed in quelle periferiche di Pescara, Chieti e Teramo, è emersa in modo chiaro l'aspettativa delle persone ad essere ascoltate, al di là del merito delle questioni trattate. Evidentemente la inconscia percezione della Pubblica Amministrazione come entità ostile o comunque distante dai bisogni della gente, viene in qualche modo ridimensionata o comunque riconsiderata dal cittadino, per il semplice fatto che una persona – istituzionalmente a ciò preposta – ascolta le sue vicende, esamina e valuta i suoi problemi e accetta anche di stare a sentire i suoi fatti personali...e molte volte, se pazientemente gli viene spiegata l'infondatezza o l'erroneità della sua pretesa, il cittadino se ne va soddisfatto, sol perché qualcuno si è interessato a lui;
- la disponibilità delle Amministrazioni interessate a dare riscontro alle richieste del Difensore civico, a dar seguito alle sue indicazioni, a cogliere gli inviti a risolvere – ove possibile – i

problemi pratici degli amministrati, salvo sporadici casi, è veramente notevole.

Ciò non toglie che, senza l'intervento e la mediazione del Difensore, il rapporto tra il cittadino e l'Amministrazione rimanga molte volte critico, per una sorta di atavica incomunicabilità;

· esiste una forte esigenza di penetrazione del concetto di difesa civica nella cultura istituzionale e giuridica.

Allo stato delle cose, infatti, la diffidenza dimostrata dalle istituzioni allorché questo Difensore ha cercato, peraltro in via informale, di fare opera di proselitismo, nel senso concreto di invitare i sindaci dei Comuni ed in genere i responsabili di altre Amministrazioni locali (Comunità montane, Unione di comuni etc.) ad istituire propri Difensori Civici per i rispettivi livelli, è sintomatica dell'infondato timore, a volte espressamente manifestato, che un soggetto terzo possa in qualche modo ingerirsi negli affari di questa o quella Amministrazione e creare comunque fastidiose interferenze.

In realtà risulta di difficile comprensione il fatto che l'interlocuzione del Difensore avviene con aree amministrative, squisitamente tecniche, e non con aree politiche, a meno che i due livelli –talvolta ed impropriamente – si sovrappongano. Di qui il fenomeno inaccettabile per il quale nella nostra regione i Difensori Civici siano poche unità, a fronte di qualche centinaio di Comuni, di quattro Province, di numerose Comunità montane e di alcune Unioni di comuni... un fenomeno omologo a quello di altre regioni italiane, benché in queste si sia manifestato in termini numerici meno clamorosi;

· l'azione di questo Difensore nell'anno 2005 si è quindi rivolta, tra l'altro, alla istituzione – per il momento informale ma tuttavia significativa – della Conferenza Permanente dei Difensori Civici locali, per uno scambio costante di esperienze e soprattutto per la diffusione del concetto di difesa civica presso le istituzioni e presso i cittadini. Ad altri livelli questo Difensore ha preso parte alle periodiche riunioni della Conferenza Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province autonome e ai più importanti convegni di settore, al fine di partecipare alle iniziative di carattere nazionale mirate al potenziamento ed alla difesa della istituzione.

Conclusivamente occorre evidenziare che, nella delicata fase che sta attraversando l'Ufficio del Difensore civico, tra tendenze conservatrici e di riflusso ed aspirazioni alla crescita delle istituzioni a tutela dei cittadini in linea con le prospettive europee, occorre riempire di contenuti, magari anche forzando con coraggio i criteri ermeneutici delle norme di settore, una funzione che oggi si definisce più in negativo, cioè per quello che non può fare, che in positivo, vale a dire per le sue attitudini operative.

Sotto altro aspetto non sembra che si possano risolvere le lacune e le aporie a cui conduce la incompleta e parziale attivazione, nel nostro ordinamento, degli istituti e degli organi della Difesa civica, mediante la creazione di nuovi organismi o di Difensori Civici di settore.

Preoccupa anzi la tendenza invalsa presso alcune Regioni di istituire numerosi Difensori "specialistici" per la tutela dei diritti dei militari di leva, per la tutela dell'ambiente, per la tutela del candidato nei pubblici concorsi, per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, per le persone private della libertà personale e... chi più ne ha più ne metta.

Ognun vede che istituzionalizzare organismi di tutela per contesti pur importanti, ma comunque settoriali ed estremamente specializzati, comporta l'impegno per lo più ingiustificato di pubbliche risorse ma soprattutto svuota di contenuti la funzione del Difensore civico che di quelle "categorie" già si occupa se ne viene coinvolto.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

questo Difensore è certo che il Consiglio Regionale d'Abruzzo, nonché gli organi del Governo Regionale, si faranno carico di colmare il vuoto normativo provocato dalla richiamata decisione della Consulta n° 167/2005, di garantire ulteriori livelli di tutela a fronte delle limitazioni introdotte con la L. n° 15/05 e di supportare la suesposte esigenze della Difesa Civica e dell'attività dell'Ufficio, in ordine alle iniziative che verranno assunte in prosieguo, affinché l'Abruzzo raggiunga i livelli delle Regioni che hanno conosciuto le più significative ed avanzate esperienze di difesa civica...e si è già a buon punto!