

INTRODUZIONE

La presente relazione si riferisce all'attività svolta nell'anno 1999 e viene presentata al Sig. Presidente del Consiglio Regionale ed ai Sigg.ri Consiglieri ai sensi della L.R. 11/86 ed ai Sigg.ri Presidenti della Camera e del Senato ai sensi della L. 127/97 art. 16.

E' questa la prima relazione che mi onoro di presentare, avendo assunto l'incarico di Difensore Civico Regionale della Basilicata all'inizio dell'anno scorso.

Ringrazio, innanzitutto, il Sig. Presidente del Consiglio Regionale ed i Sigg.ri Consiglieri per la collaborazione datami nel difficile compito affidatomi. Esprimo altresì la mia graditudine alla dirigenza regionale tutta e quanti ho avuto modo di contattare per l'espletamento delle mie funzioni. Tutti hanno collaborato tranne che in qualche sporadico caso.

Aggiungo che nell'espletamento del mio incarico ho avuto modo di constatare che la Regione Basilicata può contare - a tutti i livelli e mansioni - su dipendenti di alto profilo morale e professionale.

L'Ufficio è nato sotto buoni auspici.

Difatti il primo Difensore Civico Regionale, il compianto notaio Giuliani, costituì addirittura un gruppo di esperti in varie discipline che gli offrirono stabile consulenza, beninteso a titolo puramente gratuito.

La sede si trovava nel pieno centro storico di Potenza, a pochi passi dalla Prefettura, dagli Uffici dell'Amministrazione Provinciale e così via.

In queste condizioni i cittadini hanno dimostrato di apprezzare il nuovo organismo, nonostante la tradizionale diffidenza dei lucani verso i pubblici poteri.

Si sono potuti in tal modo conseguire risultati di un certo rilievo.

L'avv. Bardi, succeduto al compianto notaio Giuliani, ha continuato molto proficuamente l'opera avviata, stabilendo contatti con le Amministrazioni e i cittadini e istituendo, altresì, un recapito dell'Ufficio a Matera, in modo che anche i cittadini di quella provincia potessero avere l'opportunità di incontri diretti.

Purtroppo, la nuova ubicazione dell'Ufficio nel palazzo della

Giunta Regionale, in zona decentrata e mal servita dai trasporti pubblici, ha provocato una diminuzione del numero delle istanze dei cittadini e dei loro contatti diretti con l'Ufficio.

Devo rilevare a questo punto che anche l'intitolazione "Difensore Civico Regionale" è una continua fonte di equivoci in quanto rende possibile il dubbio - e l'ho rilevato dalle istanze dei cittadini - che si tratti di un organo regionale, con le conseguenze facilmente intuibili di una certa diffidenza e di sospetti di dipendenza politica. Per la verità tutto ciò non ha alcun fondamento, dal momento che la Legge Regionale istitutiva stabilisce più volte l'assoluta indipendenza del Difensore Civico, anticipando principi enunciati a livello europeo ed anche decisioni della Magistratura Amministrativa.

Rappresento che l'Ufficio si compone, oltre al suo titolare, di soli due elementi i quali, encomiabili sotto ogni punto di vista, sono chiamati a dare continua prova di capacità, di preparazione e di spirito di sacrificio.

L'Istruttore signora Rocchina Picerno ha ampiamente dimostrato professionalità, puntualità e disponibilità.

Segnaio, inoltre, l'opera veramente meritoria del Dott. Salvato-

re De Cunto, funzionario, il quale, con la sua preparazione, le sue doti di equilibrio e di innata gentilezza, contribuisce a creare fiducia nei cittadini, che all'Ufficio si rivolgono ed all'Ufficio stesso ha assicurato la continuità del lavoro, pur nel passaggio di titolarità.

Sembra che la questione della ubicazione della sede stia per essere risolta: difatti sarebbero in corso lavori di sistemazione di locali siti in zona molto più centrale vicinissima alla fermata dei mezzi urbani ed extraurbani.

Rimane, però, la carenza del personale e delle attrezzature a disposizione.

Un siffatto problema è urgente e andrebbe risolto in breve termine, specialmente in vista dei nuovi compiti che stanno per essere affidati al Difensore Civico in forza della nuova legge sulla semplificazione amministrativa all'esame del Parlamento, in aggiunta a quelli già demandati all'Ufficio dalla L. 127/97.

La necessità di personale e mezzi adeguati è stata posta in risalto anche nel congresso sui poteri locali e regionali in Europa svoltosi a Strasburgo, come è noto, nel giugno 1999.

Nonostante le carenze innanzi lamentate l'Ufficio ha svolto una notevole attività, non limitata ai soli atti formali, ma che si è concretata, altresì, e continua a concretarsi in rapporti telefonici, sollecitazioni e intese anche verbali con le Amministrazioni interessate, con opportune indicazioni ai cittadini, che si trovano alle prese con problemi che talvolta esulano anche dalla competenza, intesa in senso stretto, dell'Ufficio del Difensore Civico, ma comunque investono pur sempre i doveri di trasparenza, di logica e di lealtà, sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Questo tipo di attività ha costituito una parte notevole del lavoro dell'Ufficio.

In base all'esperienza fatta in questo anno ed alla luce dei dati emergenti dalle istanze dei cittadini non si rilevano disfunzioni di notevoli entità nell'attività degli uffici e degli enti nei confronti dei quali il Difensore Civico può intervenire a norma di legge. Solamente in qualche caso sono emerse disfunzioni piuttosto preoccupanti, ma ciò è accaduto soprattutto per quanto concerne alcuni Comuni in quelle limitate ipotesi che consentono al Difensore Civico Regionale di interferire con l'operato di que-

gli Enti, il quale, di norma, per previsione legislativa sfugge alla competenza del Difensore Civico.

FONTI DELL'ISTITUTO

Premetto che, come è noto, l'istituzione del Difensore Civico Regionale è avvenuta in Italia non ad opera dello Stato, bensì ad opera delle Regioni: alcune delle quali lo hanno previsto nel proprio statuto e poi lo hanno istituito con legge di attuazione; altre invece, come la Basilicata, si sono limitate ad emanare solo la Legge Istitutiva senza alcuna previsione statutaria.

Manca, a mio avviso, una previsione normativa generale che costituisca il fondamento della emanazione di norme istitutive del Difensore Civico da parte dello Stato o anche da parte delle Regioni.

Rappresento a questo proposito che nel congresso di Strasburgo, organizzato dal Consiglio d'Europa, al quale ho già accennato, sono stati posti i principi direttivi per l'istituzione del Difensore Civico a livello locale e regionale.

E' stato considerato che, tenuto conto dei diversi sistemi giuridici degli stati membri del Consiglio d'Europa, non sembra op-

portuno fissare principi rigidi per quel che concerne il livello delle regole giuridiche che istituiscono il Difensore Civico (costituzione, legge quadro, legge specifica, statuti dei Comuni e delle Regioni, decisioni e regolamenti).

In questa visione ogni Stato membro ha il diritto di scegliere il livello, ovvero sia il rango delle norme con cui si debbano istituire i Difensori Civici.

A mio sommo avviso, come è stato enunciato in varie sedi e in relazione all'impianto della nostra costituzione e alla considerazione che essa accorda ai diritti dei cittadini e alle autonomie locali, l'istituzione del D.C. doveva essere opportunamente prevista da una norma costituzionale che di questa autorità definisse la natura giuridica e le attribuzioni.

Lo Stato, invece, con Legge n. 142 del 1990 si è deciso ad affrontare timidamente il problema della istituzione del Difensore Civico nel nostro ordinamento e all'art. 8 ha consentito ai Comuni ed alle Province di prevedere nei propri statuti la figura in parola.

Lo Stato stesso ha poi emesso altre norme slegate e frammentarie come ad esempio gli art. 16 e 17 - comma 45 - della Legge

127/97, ed è intervenuto altresì per attribuire al Difensore Civico altre funzioni con il D.P.C.M. del 19/5/1995 (relativo allo schema generale di riferimento della Carta dei Servizi Pubblici Sanitari), che all'art. 8 affida allo stesso Difensore Civico la presidenza delle Commissioni Miste Conciliative, in materia di Sanità.

In questa situazione risulta evidente la mancanza di una normativa generale, che non può essere che statale; la quale, meglio ancora se in attuazione di una previsione costituzionale, disciplini con uniformità e chiarezza questa delicata materia.

Tutto ciò premesso riferisco che allo stato attuale il Difensore Civico Regionale nella Basilicata resta disciplinato dalle seguenti leggi e disposizioni:

- 1) L.R. n. 11/86, istitutiva, modificata dalla successiva L.R. n. 6/88;
- 2) L.R. n. 6/91 "Norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture del S.S.R. o con esso convenzionate";
- 3) L.R. n. 12/92 "Prime norme sullo snellimento e sulla trasparenza dell'attività amministrativa";

- 4) L.R. 19/96, che affida al Difensore Civico Regionale le funzioni di assistenza e consulenza alle Associazioni dei Lucani all'estero;
- 5) D.P.C.M. 19/5/95, relativo alla Carta dei Servizi Sanitari (Commissioni Miste Conciliative);
- 6) L. 127/97 artt. 16 e 17 - comma 45 -.

Quanto alla Legge istitutiva mi pare opportuno sottolineare che la medesima (art. 2 primo comma) si cura di svincolare l'attività del Difensore Civico - da svolgersi in piena libertà e autonomia - da qualsiasi forma di dipendenza gerarchica o funzionale dall'Ente Regione.

Ricordo a questo proposito che la Commissione di Controllo sugli atti della Regione con decisione dell'8 febbraio 1993 n. 1543 ebbe ad affermare che l'Ufficio del Difensore Civico denota una particolarità ed una caratterizzazione che lo configurano come istituto dotato di particolare autonomia nei confronti dell'ordinamento regionale.

Del resto, recente Giurisprudenza (TAR Veneto Sez. I, 25 giugno 1998, n. 1178) ha affermato che il Difensore Civico è una autorità indipendente, un soggetto pubblico "ultra" rispetto all'ente che

lo ha nominato.

Anche nel congresso di Strasburgo è stata affermata l'indipendenza come qualità essenziale del Difensore Civico in relazione alle sue funzioni.

E' da osservare poi che la Legge istitutiva, all'art. 3, stabilisce che il Difensore Civico interviene su istanza regolarmente sottoscritta da uno o più cittadini nei casi di cui allo stesso articolo.

Questa statuizione peraltro non è assoluta poichè (comma 3) l'azione del Difensore Civico può essere estesa d'ufficio nei procedimenti identici a quelli oggetto della richiesta per risolvere analoghe situazioni.

Secondo l'ultimo comma dell'articolo in parola il Difensore Civico, inoltre, qualora nell'esercizio dei propri compiti istituzionali abbia notizie o rilevi disfunzioni o anomalie nell'operato di altre Amministrazioni, comunque incidenti sull'attività amministrativa regionale diretta o delegata, invia tempestivamente apposite relazioni al Consiglio Regionale.

Osservo che nel congresso europeo, di cui più volte ho parlato,

si è stabilito il principio che il Difensore Civico deve poter sempre agire anche di propria iniziativa.

Del resto, anche nella Legge Regionale 28/11/91 n. 6, recante norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture del Servizio Sanitario Regionale o con esso convenzionate mentre l'art.23 I comma affida al Difensore Civico interventi a richiesta dell'utente, l'ultimo comma stabilisce che lo stesso Difensore Civico ha facoltà di procedere di propria iniziativa all'accertamento e alla segnalazione di irregolarità o disfunzioni lesive dei diritti dell'utente.

La Legge istitutiva n. 11/86 andrebbe opportunamente modificata in relazione ad altre normative introdotte dopo la sua emanazione ed ai principi che si stanno affermando anche a livello europeo in materia di difesa civica ed anche per le seguenti considerazioni.

L'art. 3 (I comma) dispone che il Difensore Civico interviene ad istanza dei cittadini, però quanto siano stati esperiti ragionevoli tentativi di bonario componimento.

Viene così introdotta una condizione che rende più macchinoso il procedimento.

L'art. 4 - 3° comma - stabilisce opportunamente che il Di-