INTRODUZIONE

La presente relazione sull'attività, svolta nell'anno 2000, viene presentata al Sig. Presidente del Consiglio Regionale ed ai Sigg.ri Consiglieri, ai sensi della L.R. 14/6/86 n.11 ed ai Sigg.ri Presidenti della Camera e del Senato ai sensi della L. 15/5/1997 n.127, art. 16.

Nel redigere questo rapporto ho avvertito svariati sentimenti.

E' comprensibile, infatti, che un anno, il secondo di un lavoro delicato e difficile, ma nel contempo gratificante, lasci un segno, una traccia nell'animo di chi a tale lavoro si sia dedicato con impegno.

In primo luogo, sentimenti di gratitudine nei confronti di chi mi ha accordato fiducia e mi ha facilitato il compito affidatomi: il Presidente ed i componenti del Consiglio Regionale.

Ringrazio i titolari ed i dirigenti delle amministrazioni, degli uffici e degli enti che sono stati destinatari dei miei interventi.

Soprattutto sono grato ai miei diretti, apprezzati collaboratori.

Esprimo, altresì, la mia gratitudine ai funzionari regionali – tutti di alto profilo - i quali con grande disponibilità mi hanno fornito l'ausilio della loro professionalità in svariate occasioni.

Ho la consapevolezza di avere vissuto un'esperienza per me assai importante che mi ha insegnato – o confermato - soprattutto l'esigenza della semplicità e della cordialità reale e non ostentata.

Sono convinto, infatti, che i cittadini italiani e particolarmente i lucani diffidano dei "pennacchi" e temono le barriere delle scrivanie.

Credo di essere stato in ciò fedele alla tradizione della difesa civica lucana avviata e consolidata dai miei due predecessori: il notaio Pierluigi Giuliani e l'avvocato Francesco Bardi, alla memoria dei quali elevo il mio reverente pensiero.

Tutto ciò premesso, non mi sembra superfluo ricordare molto sinteticamente l'espansione che ha avuto la difesa civica in tutto il mondo.

È noto che l'Istituto è sorto in conseguenza dell'affermazione del regime parlamentare nei primi anni dell' 800: difatti l'Ombudsman svedese era una "longa manus" del Parlamento, incaricato di vigilare sull'esercizio dei poteri dell'esecutivo e perciò era dotato delle necessarie facoltà, anche ispettive, anche se letteralmente la parola "Ombudsman" significa "colui che fa da tramite", ponendosi così l'accento sulla sua funzione di mediazione.

Da allora l'Istituto si è rapidamente attestato dovunque, specialmente nei Paesi aventi rapporti con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e nell'Europa.

Il nome originario è tuttora di uso generale per designare l'Istituto anche se in molti Paesi vengono usate denominazioni diverse come, ad esempio, Defensòr del Pueblo, Protecteur du Peuple, Mediateur e Difensore Civico.

In Europa, in particolare, specialmente negli ultimi anni del 1900, è cresciuta l'aspirazione dei cittadini a far valere i propri diritti di personalità nei confronti delle pubbliche istituzioni e ciò è accaduto anche in ragione della crescente richiesta di una "cittadinanza europea".

Sono ovviamente mutati le caratteristiche, i poteri, le attribuzioni dell'istituto originario. Si è affermato il concetto della necessità della mediazione.

Come ha scritto nel 1999 Pierre-Yves Monette, Mediatore Federale del Belgio, la mediazione è il modo migliore per la risoluzione e, prima ancora, per la prevenzione di conflitti tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche.

Si è però affermato sempre più il concetto che il Difensore Civico è un tutore dei cittadini e, insieme, un garante del buon andamento della pubblica amministrazione.

In Italia la necessità della istituzione di un organismo simile a quello svedese si è manifestata in dottrina sin dal 1969. La mancata previsione dell'organismo nella nostra Costituzione e la mancanza di una legge quadro, tale da disciplinare organicamente la materia, hanno fatto sì che dopo la loro istituzione, fossero le Regioni a svolgere un ruolo determinante.

Difatti, alcune Regioni hanno previsto la Difesa Civica nei propri Statuti e poi l'hanno istituita e disciplinata con legge di attuazione ed altre, come la Basilicata, l'hanno istituita senza averla prevista nello Statuto.

Anche in Italia, come in tutta l'Europa, si è venuta sempre più diffondendo l'esigenza della indipendenza e dell'autonomia del Difensore Civico, introdotto nel nostro ordinamento come in precedenza ho indicato.

Al tempo stesso è aumentata l'attenzione sia degli studiosi sia dei cittadini tant'è vero che, come ha recentemente notato il Dr. Romano Fantappiè, Presidente del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome, tutti i colleghi sono impegnati a fronteggiare una crescente domanda dei cittadini ed a corrispondere a pressanti esigenze di modernizzazione della funzione pubblica.

È cresciuta, altresì, negli organismi politici, la consapevolezza della necessità di un quadro normativo complessivo della difesa civica a tutti i livelli.

Per di più sono state proposte figure particolari di difensori civici: per i privati della libertà, per i minori, per l'ambiente e così via.

Anche in Basilicata da alcuni segni si avverte un aumentato interesse alla difesa civica regionale, come ho potuto constatare soprattutto nei primi mesi di questo anno 2001. E' del pari aumentata la complessità delle questioni che vengono proposte al mio Ufficio e sono sempre più numerose le richieste dei cittadini, i quali desiderano di essere ascoltati di persona.

A questo punto devo avanzare una riflessione suggeritami per l'appunto dall'esperienza.

In alcune Regioni italiane, come ad esempio la Lombardia e la Toscana, esiste una forte rete di difesa civica con la presenza di numerosi difensori civici locali, istituiti ai sensi della legge 142/90.

Purtroppo, in Basilicata la situazione è molto diversa. Difatti sui 131 Comuni che costituiscono le due Province di Potenza e di Matera, oltre al Difensore Civico Regionale, esistono soltanto cinque Difensori Civici Comunali.

È evidente che, in queste condizioni, i cittadini non trovano difesa nei confronti della pubblica amministrazione locale, con la quale peraltro essi hanno più frequenti rapporti.

Per vero, pur non avendo competenza in ordine alle questioni concernenti gli enti locali, tranne che nei casi in cui gli stessi agiscano su delega della Regione, ho cercato di rivolgermi ai Presidenti delle amministrazioni provinciali ed ai Sindaci dei Comuni, nello spirito di collaborazione a cui devono essere ispirati i rapporti tra le pubbliche autorità.

Non mi nascondo, però, la possibilità di inconvenienti anche seri e perciò ritengo che debba cercarsi una adeguata soluzione.

Il mio predecessore, avvocato Bardi, pensava che il problema potesse essere risolto con il ricorso a convenzioni tra la Regione ed i Comuni.

Non credo che questo sistema, peraltro praticato in diverse Regioni con esito non del tutto soddisfacente, possa veramente ovviare alla mancanza di difensori civici locali.

D'altra parte va detto – come hanno rilevato i miei colleghi addivenuti a questa soluzione – che la Difesa Civica Regionale viene gravata di un lavoro molto consistente, che potrebbe essere fronteggiato soltanto se fossero incrementate adeguatamente le dotazioni di personale e di mezzi.

Per di più, sta di fatto che la convenzione dipende pur sempre dalla volontà degli enti locali. i quali non si sono avvalsi della facoltà a loro accordata dalla legge 142/90 per ragioni che andrebbero attentamente valutate, non potendosi escludere che le stesse ragioni impediscano agli enti di addivenire alla stipula della convenzione suddetta.

Non posso fare a meno di ricordare la situazione di molti Comuni della Basilicata, specialmente quelli più interni. Difatti molti paesi si vanno progressivamente spopolando e restano in sede soltanto gli anziani, i quali tuttavia sono i più bisognosi di tutela.

Ed allora, se di convenzioni si può parlare, bisognerebbe semmai pensare alla soluzione considerata nell'art. 9 del testo unificato delle proposte di legge riguardanti "Norme in materia di Difensore Civico", licenziato dalla I Commissione "Affari Costituzionali" della Presidenza del Consiglio e Interni il 15 Settembre 1998, la cui approvazione, ovviamente, toccherà al futuro Parlamento nella nuova legislatura.

L'articolo citato aveva tenuto presente che molti comuni si sarebbero trovati nella impossibilità di istituire il Difensore Civico e che, quindi, quelli aventi popolazione non superiore ai cinquantamila abitanti si sarebbero potuti consorziare tra di loro fino a raggiungere la soglia dei cinquantamila abitanti ritenuta occorrente per

l'istituzione di un comune Ufficio del Difensore Civico. In mancanza, avrebbe dovuto operare il Difensore Civico Provinciale.

Ovviamente in un paese con scarsa popolazione, quale è la Basilicata, si potrebbe agire sulla falsariga dell'art. 9 citato solo se venisse ridotta la soglia dei cinquantamila abitanti. Si potrebbe tentare di indurre i Comuni, maggiormente popolati e di zone omogenee della Regione, a istituire un Difensore Civico unico.

E' comunque importante che vengano istituiti i Difensori Civici delle Province.

Quale che sia la soluzione preferibile, essa dovrebbe sempre formare oggetto di apposita previsione del legislatore nazionale.

ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO

Ho sottolineato nella mia precedente relazione gli inconvenienti che derivavano dalla sistemazione dell'Ufficio nei locali della Giunta Regionale siti in zona periferica e di non facile accesso.

Devo registrare con soddisfazione che dal giugno del 2000 la sede dell'Ufficio è stata portata in locali molto centrali e prossimi alla fermata degli autobus anche di linea.

Questo fatto, molto positivo, non ha ancora completamente dispiegato i suoi effetti, in quanto non soltanto la ubicazione, ma addirittura l'esistenza della difesa civica regionale continuano ad essere sconosciuti a gran parte dei cittadini lucani, specialmente a quelli dei paesi più interni o più periferici.

Occorrerà, pertanto, tutta un'opera di divulgazione intesa a far conoscere l'esistenza dell'istituto, la sua reale natura, i suoi compiti, le sue attribuzioni.

Invero, ho potuto constatare la grande disinformazione esistente al riguardo, anche perché mi sono state rivolte richieste che non solo esorbitavano dalle mie attribuzioni, ma addirittura confondevano la difesa civica con una sorta di "difesa di ufficio" dei cittadini anche in questioni di competenza della Magistratura.

Va sottolineato a questo punto che, a norma dell'art. 10 della legge regionale istitutiva n. 11/86, comma 2°, il Difensore Civico si dovrebbe avvalere di una segreteria la cui composizione dovrebbe essere stabilita dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio di intesa con il titolare dell'incarico, con la previsione della dotazione del relativo

personale. nel numero e secondo i livelli funzionali con la suddetta intesa determinati. tratto dall'organico consiliare.

Non mi risulta, però. che siano stati mai determinati il numero ed i livelli del personale. vale a dire che non si è mai in realtà data pratica attuazione alla norma che prevede la costituzione della Segreteria. con l'occorrente dotazione organica di personale.

Mi sembra quindi indispensabile che si addivenga ad una intesa come indicato dalla norma, affinché siano stabiliti la composizione, il numero, i livelli del personale di questa segreteria in relazione soprattutto alle crescenti esigenze dell'istituto.

Questo Ufficio nell'anno 2000 aveva il seguente personale:

Dr. Salvatore De Cunto - Cat. "D"

Sig.ra Rocchina Picerno - Cat. "C"

Come si vede era una dotazione del tutto insufficiente ed inadeguata alle necessità ed alla immagine stessa dell'Ufficio che si è cercato di accreditare sempre più nell'opinione pubblica.

Mi corre l'obbligo, peraltro, di considerare che i due funzionari suindicati hanno cercato sempre di sopperire, con le loro capacità, il loro attaccamento al dovere ed il loro spirito di sacrificio, alla limitatissima consistenza numerica.

Il Dr. Salvatore De Cunto anche nell'anno 2000 ha dato costanti prove della sua alta professionalità, fornendomi la sua preziosa collaborazione. Con le sue doti di

cultura, di equilibrio, di gentilezza e con la sua esperienza mi ha consentito di mantenere integre le tradizioni della difesa civica lucana.

Devo rivolgere un particolare apprezzamento e ringraziamento, altresì, all'istruttore, Sig.ra Rocchina Picerno, che anche nell'anno 2000 ha ampiamente dato prova in ogni occasione della sua professionalità, della sua cultura. Puntuale e disponibile, come sempre, mi ha dato un notevole aiuto anche per quanto riguarda la ricerca di leggi e in ogni momento ha offerto il prezioso apporto della sua naturale signorilità.

Devo aggiungere che nell'anno 2000 è stato messo a disposizione dell'Ufficio un servizio di guardia giurata allo scopo di garantirne la sicurezza, anche contribuendo con la sua presenza a dare ai cittadini l'immagine concreta dell'importanza dell'Istituto.

La guardia che stabilmente è addetta al servizio, Sig. Vincenzo Florestano, è un elemento fidatissimo, di estrema serietà e dotato di alto senso del dovere. Lo considero, dunque, elemento veramente prezioso.

Nei primi mesi dell'anno 2001 questa situazione è in parte migliorata, ma in parte peggiorata.

Infatti è stata assegnata nel mese di febbraio la Sig.ra Maria Carmela Renda – Cat. "D" .

E' stato un acquisto prezioso per l'Ufficio: difatti ho avuto modo di apprezzare subito la professionalità, la capacità di comprendere i problemi, anche i più difficili,

che vengono proposti a questa difesa civica e di sbrigare le relative pratiche con bravura, puntualità, celerità.

Però, a questo apporto notevole di personale molto qualificato ha fatto riscontro una situazione di grande difficoltà, in quanto al Dr. De Cunto sono state assegnate contemporaneamente le funzioni inerenti alla posizione organizzativa "Affari Generali" dell'Ufficio Organi Consultivi e di Partecipazione, che comprende oltre al mio Ufficio anche l'Associazione ex Consiglieri e Parlamentari, il Co.Re.Com., la Commissione Pari Opportunità e la Commissione dei Lucani all'Estero.

Certamente, l'attribuzione di tutte queste ulteriori funzioni al Dr. De Cunto rappresenta la conferma del giudizio da me già espresso a suo riguardo, ma, con tutta evidenza, è una grave decurtazione della capacità di questo Ufficio di assolvere i suoi sempre crescenti compiti con l'efficienza e la puntualità con le quali lo stesso Dr. De Cunto ha caratterizzato l'operato della difesa civica lucana.

E' da dire che, ciononostante, egli fa di tutto per darmi ugualmente il suo apporto, assicurando anche il funzionamento del recapito settimanale, che questo Ufficio ha a Matera.

Ho creduto così di rappresentare la reale situazione dell'Ufficio quale è stata nell'anno 2000 e quale si è evoluta in questi primi mesi, affinché il sig. Presidente del Consiglio, che legge questa relazione, possa avvisare le soluzioni adeguate quanto prima possibile.

Non va dimenticato che le nuove competenze attribuite per legge nazionale, specialmente in materia di "diritto" di accesso, comportano un impegno notevolissimo per la impostazione e per lo svolgimento dei relativi procedimenti, tenuti anche presenti i non pochi dubbi sulla interpretazione della relativa normativa e sulle reali competenze della difesa civica in questa materia.

Tutto ciò premesso ritengo opportuno segnalare le seguenti necessità dell'Ufficio:

1. Costituzione della Segreteria con personale adeguato, con specifiche competenze anche in materie giuridiche;
2. attrezzature (come computer con collegamenti adeguati e non isolati come è attualmente l'unico in dotazione);
3. biblioteca specialistica in materia giuridico – amministrativa.