

## **PREMESSA**

*Signor Presidente del Consiglio Regionale,  
Signori Consiglieri,  
è questa la prima relazione annuale che sono chiamato a presentare, ai sensi della L.R. 19 febbraio 2007 n.5, avendo assunto la carica di Difensore Civico della Regione Basilicata il 20 febbraio 2008.*

*Durante questi dieci mesi si sono alternati in me stati d'animo contrastanti: all'entusiasmo per un lavoro impegnativo ma esaltante si sono accompagnati, infatti, la delusione derivante dalla sproporzione tra gli ambiziosi obiettivi posti dal legislatore regionale e le modeste risorse umane messe a disposizione del Difensore Civico per raggiungerli, nonché la frustrazione procuratami dalla impossibilità di realizzare le numerose iniziative messe in cantiere.*

*Ciò mi addolora, perché vivo la funzione istituzionale di Difensore Civico con la coscienza di essere al servizio della collettività e con l'impegno incondizionato di offrire aiuto a chiunque si rivolga al mio Ufficio confidando nelle capacità di mediazione del Difensore Civico, specialmente se si tratta di cittadini appartenenti alle fasce deboli della società.*

*La delusione è stata ancora più profonda, perché attraverso la lettura degli atti dei convegni organizzati sull'argomento, mi ero fatto l'idea che la difesa civica in Basilicata avesse raggiunto se non il livello dei Paesi scandinavi, quanto meno quello delle regioni centrali e settentrionali del nostro Paese.*

*Ero convinto che all'eccellenza dell'elaborazione concettuale corrispondesse un'adeguata struttura organizzativa.*

*Purtroppo non era così, perché in ufficio, all'atto del mio insediamento, era presente soltanto un funzionario, il dott. Salvatore De Cunto. Questi, benché dotato di grande esperienza e di elevata professionalità, non poteva certamente assolvere da solo, senza la collaborazione di altri impiegati, a tutte le incombenze di ordine amministrativo.*

*Che senso ha -mi sono chiesto più volte- parlare di "sistema di Difesa Civica a rete", di interventi d'ufficio, di convenzioni con gli enti locali, di promozione e tutela dei diritti umani, quando, per supplire alla carenza di personale, sono costretto a dattiloscivere e talvolta a protocollare la corrispondenza dell'Ufficio?*

*Assorbito dall'ordinaria amministrazione, non sono stato in grado di dedicarmi, nella misura in cui avrei voluto, alle attività promozionali "esterne", quelle, cioè, che incidono in maniera più significativa nel tessuto sociale, facendo conoscere ed apprezzare i vantaggi della Difesa Civica.*

*Ciò non mi ha impedito, tuttavia, di partecipare a tutte le riunioni della Conferenza Nazionale dei Difensori Civici regionali, ad alcuni importanti incontri internazionali e a numerose manifestazioni organizzate a livello locale (vedi pag. 68).*

*Ho stabilito ottimi rapporti con tutte le Istituzioni e, di concerto con i Difensori Civici locali, ho costituito la Conferenza Regionale dei Difensori Civici della Basilicata, premessa indispensabile per la realizzazione della rete della Difesa Civica locale.*

*La stampa ha seguito sempre con interesse le vicende della Difesa Civica, presentate, generalmente, in una luce positiva (vedi Appendice-All. 4). Il che è molto importante, perché il sostegno dei mezzi di comunicazione di massa è vitale per l'azione svolta dal Difensore Civico.*

*Sin dal momento del mio insediamento, al fine di aiutare concretamente i cittadini a risolvere i loro problemi nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, ho sviluppato approfondimenti ed avviato confronti con colleghi ed esperti della materia.*

*Una cosa posso affermare con certezza e con soddisfazione: l'Ufficio del Difensore Civico regionale è stato sempre aperto al pubblico, anche nel mese di agosto e nessuno dei cittadini che si sono rivolti ad esso è rimasto senza risposta.*

*Per fortuna l'entusiasmo ha avuto il sopravvento sullo sconforto e, grazie alla preziosa collaborazione del dott. De Cunto, della dott.ssa Maria Vittoria Fumarola, sia pure limitatamente al trimestre 15 luglio - 15 ottobre, della Dott.ssa Carmela Risimini, referente della sede di Matera nonché al valido aiuto della guardia giurata Vincenzo Florestano, sono riuscito a far fronte alle richieste d'intervento che, nel frattempo, continuavano a pervenire numerose, tanto che, al 31 dicembre si è registrato un lieve incremento delle stesse rispetto all'anno precedente.*

*Questa è la testimonianza più convincente che l'istituto del Difensore Civico, benché tuttora poco conosciuto e visto con diffidenza, sta iniziando a fare breccia nella coscienza dei cittadini, grazie anche alla buona "semina" operata dai miei predecessori: Pierluigi Giuliani, Francesco Bardi, Giulio Stolfi e Silvano Micele, tutti uomini di grande spessore morale ed intellettuale che hanno concorso all'affermazione dell'istituto della Difesa Civica in Basilicata e ai quali va la mia gratitudine.*

*Il loro pensiero elaborato nel corso di un ventennio -il "know how" dell'Ufficio del Difensore Civico lucano!- è stato espresso in numerosi scritti che rappresentano per me un punto di riferimento preciso ed imprescindibile.*

*Al senatore Micele, in particolare, va riconosciuto il merito di aver contribuito, con il proprio impegno, alla crescita democratica della comunità regionale e al rafforzamento del prestigio di cui la difesa civica lucana ha sempre goduto a livello nazionale.*

*In conclusione, posso affermare che la Difesa Civica in Basilicata non è certamente all'anno zero; l'istituto, anche se faticosamente, si è imposto all'attenzione dell'opinione pubblica e ci sono tutte le premesse, sul piano normativo, per il suo consolidamento e soprattutto per la sua diffusione sul territorio.*

*Spetta agli organi politici supportarlo con le risorse umane e strumentali necessarie a consentirgli di spiccare il volo verso mete più ambiziose.*

*Non ho mancato, a suo tempo, di rappresentare, sia per iscritto (vedi Allegato 2 dell'Appendice) sia verbalmente, nel corso di un' audizione da parte dell'Ufficio di Presidenza, i problemi che affliggono la struttura organizzativa di cui mi avvalgo per l'esercizio delle mie funzioni.*

*In questa sede ritengo opportuno evidenziare, in aggiunta a quanto detto in quella occasione, che la debolezza strutturale dell'Ufficio del Difensore Civico rischia di accentuarsi a causa del moltiplicarsi, spesso non giustificato, di figure affini che generano confusione e pregiudicano la credibilità dell'istituto, condizione indispensabile della sua effettiva utilità.*

*Signor Presidente, Signori Consiglieri, rinnovo a Voi tutti il ringraziamento per la fiducia che mi avete accordato e, nel contempo, Vi rivolgo la preghiera di una maggiore attenzione nei confronti di un istituto sulla cui "necessità", ormai, non dovrebbero sussistere dubbi.*

*La Difesa Civica costituisce, infatti, quell'anello di completamento della "democrazia amministrativa" che può consentire alla Basilicata di allinearsi alle altre regioni europee.*

*A condizione che siano salvaguardate l'autonomia e l'indipendenza dell'istituto e non si ceda alla tentazione di una sua "burocratizzazione".*

*Catello Aprea*



## CONSIDERAZIONI GENERALI

*E' consuetudine dividere la relazione annuale in due parti: una dedicata alle considerazioni generali, l'altra ai suggerimenti di modifiche da apportare alla normativa o all'organizzazione.*

*Per comodità di esposizione e necessità di sintesi, mi discosterò da tale prassi e tratterò congiuntamente i due aspetti, avendo cura di evidenziare in grassetto gli spunti propositivi.*

Per una migliore comprensione dell'istituto del Difensore Civico regionale, giova premettere alcune considerazioni utili a determinare l'ambito entro il quale il medesimo è chiamato ad operare.

Al fine di evitare abusi e prevaricazioni del potere amministrativo nei confronti del privato, il nostro ordinamento prevede una serie di garanzie; fondamentale è l'obbligo imposto a tutti gli organi pubblici di svolgere la propria attività nel rigoroso rispetto delle leggi.

E' previsto, a favore di chi lamenti l'avvenuta lesione dei propri diritti o interessi legittimi, il diritto di proporre le proprie doglianze davanti agli organi della giustizia amministrativa o davanti al Giudice ordinario, secondo particolari regole.

Questo sistema di tutela, però, non è sempre in grado, sul piano pratico, di fornire al privato una completa protezione.

Il ricorso agli organi della giustizia ordinaria e amministrativa non sempre costituisce, infatti, un valido rimedio per la tutela del cittadino, sia per le lungaggini delle procedure e per il costo, sia perché nello svolgimento dei procedimenti amministrativi può verificarsi una serie di violazioni, come omissioni, ritardi, ecc. che, pur essendo fonte di grave pregiudizio per il cittadino, non sono agevolmente riconoscibili, né riparabili in sede giudiziale.

Così, nella seconda metà degli anni 60 del secolo scorso si iniziò a discutere sulla possibilità di introdurre anche nel nostro ordinamento una figura simile all'Ombudsman scandinavo.

## 1- LA DIFESA CIVICA IN EUROPA, IN ITALIA, IN BASILICATA

L'Ombudsman è previsto per la prima volta in Svezia con la Costituzione del 1809 e successivamente ha trovato espresso riconoscimento negli ordinamenti di tutti i continenti.

Oltre ai Difensori Civici dei singoli Stati, definiti come *“fiduciario”*, *“commissario parlamentare”*, *“difensore del popolo”*, *“mediatore”*, esiste anche un Difensore Civico dell'Unione Europea: il cosiddetto *“Mediatore Europeo”*.

Il *“Mediatore”* per la tutela dei diritti del cittadino europeo contro i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organismi europei è stato previsto dall'art.138 E. del Trattato dell'unione come modificato dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio del 1992.

Il primo Mediatore Europeo è stato eletto nel settembre del 1995.

All'istituto europeo possono rivolgersi le persone fisiche e giuridiche appartenenti agli Stati membri per segnalare *“casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, con esclusione degli atti della Corte di giustizia e del Tribunale di I grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali”*.

Il Mediatore è nominato dal Parlamento europeo e resta in carica quanto quest'ultimo organo.

*“Il Mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza.*

*Nell'adempimento dei suoi doveri egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun organismo”*.



**VI° Seminario dei Difensori Civici degli Stati Membri dell' Unione Europea  
svoltosi a Berlino dal 2 al 4 novembre 2008.**

*Il Difensore Civico della Basilicata, Catello Aprea, tra il Mediatore Europeo Nikiforos Diamandouros, la Difensora Civica dell' Austria Terezija Stoisits e il Coordinatore Nazionale dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome Dónato Giordano.*

*Il Mediatore Europeo ha assicurato la sua partecipazione al Convegno che avrà luogo in Basilicata il prossimo autunno.*

Sembra che in questo momento nel nostro Paese non spiri un vento favorevole alla Difesa Civica se e' vero che recentemente il Consiglio Regionale del Friuli-Venezia Giulia ha deliberato la soppressione dell'Ufficio del Difensore Civico regionale: un atto che ha fatto fare all'Italia un passo indietro sul cammino dell'integrazione europea e dell'evoluzione democratica, dal momento che l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa pretendono che lo Stato che chiede di entrare nelle due organizzazioni sia dotato, tra l'altro, degli istituti di Difesa Civica, come requisito indispensabile di democraticita'. Inoltre, soltanto pochi mesi fa un quotidiano di grande prestigio, come il Corriere della Sera, pubblicava un servizio dal titolo molto eloquente: *"Il Difensore Civico, fine di un'illusione"*.

In esso l'articolista denunciava quelli che, a suo parere, sono i vizi di fondo della Difesa Civica: asservimento al potere politico, mancanza di poteri reali, scarsa codificazione dei compiti dei Difensori Civici.

Tali affermazioni, alle quali, a suo tempo, ho controbattuto sulla stampa locale (vedi Allegato 4 dell' Appendice), non trovano alcun riscontro in Basilicata e forse neanche altrove, ma sono emblematiche di una mentalità molto diffusa, ancorata ad una visione anacronistica dei rapporti tra istituzioni, Pubblica Amministrazione e cittadini.

Questi due episodi che, in ultima analisi, si ritorcono contro i cittadini stessi, sollecitano una capacità di rappresentanza della Difesa Civica più forte ed incisiva e la previsione dell'istituto in tutti gli Statuti regionali, compreso quello della Regione Basilicata.

Lo Statuto regionale, infatti, mentre deve occuparsi dei rapporti tra gli "organi di governo" in senso stretto (Giunta e suo Presidente e Consiglio Regionale) deve anche disciplinare i rapporti di questi organi con il sistema esterno, sia istituzionale, cioè costituito da tutti gli altri soggetti istituzionali, sia comunitario, cioè costituito dai cittadini e dalle loro espressioni associative e collettive. Il Difensore Civico si colloca proprio nell'ambito di intermediazione tra sistema interno e sistema esterno, cioè tra istituzioni e comunità.

Nel contesto della "sussidiarietà circolare", egli può giocare un ruolo decisivo e diventare l'anello di congiunzione tra i bisogni della società civile e la risposta della Pubblica Amministrazione; come rappresentante della comunità all'interno delle istituzioni, può essere in particolare, l'interlocutore privilegiato, il portavoce congeniale degli interessi delle fasce più deboli della società.

Sarebbe quanto mai opportuna, pertanto, una ripresa del dibattito sul nuovo Statuto regionale che si concludesse con una sua rapida approvazione.

Com'è noto, l'introduzione dell'istituto del Difensore Civico in Italia è legata a due importanti riforme istituzionali: l'attuazione dell'ordinamento regionale e la nuova disciplina delle autonomie locali. A partire dal 1974, le Regioni hanno approvato leggi istitutive del Difensore Civico con compiti di intervento ovviamente circoscritti all'attività della Regione che lo ha istituito e degli enti che dalla medesima dipendono. Nel



1990, una legge statale, la n.142, prevede per la prima volta espressamente l'istituto, ma, omettendo qualsiasi riferimento al Difensore Civico Regionale già operante da circa un ventennio, attribuisce a Province e Comuni la "facoltà" di prevederlo nei rispettivi statuti.

Nel percorso e nelle vicende che seguono la vita dell'istituto, va, inoltre, ad incidere un altro fondamentale provvedimento di riforma: la Legge 241/90 che, dettando una nuova disciplina del procedimento amministrativo, muta radicalmente il rapporto cittadino-Pubblica Amministrazione vista non più come un potere, ma come un servizio con inevitabili riflessi sul ruolo e sulle funzioni del Difensore Civico.

Il cittadino è posto al centro dell'attività dell'Amministrazione Pubblica, non solo semplice destinatario dell'atto, ma partecipe del processo di formazione della volontà che ne giustifica l'emanazione.

Si afferma l'idea per cui si possono realizzare rapporti paritari, collaborativi e di qualità tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione e che in tali rapporti il cittadino possa essere difeso e sostenuto prima che subisca un danno irreparabile.

La riforma della dirigenza pubblica e le leggi Bassanini contribuiscono a migliorare ulteriormente la posizione del cittadino.

In questo quadro storico e giuridico è nata la disciplina dell'istituto del Difensore Civico a livello regionale e locale. Disciplina che non è ancora definita con sufficiente nitidezza e risoluzione, trattandosi di una figura che è nata e cresciuta secondo criteri di sperimentazione, episodicità ed incertezza.

È necessaria, pertanto, una legge-quadro statale che disciplini in maniera organica l'istituto e che dia al cittadino il diritto di rivolgersi alla Difesa Civica per risolvere qualsiasi problema egli abbia con qualsiasi Amministrazione, senza preoccuparsi di tutti quegli elementi che spesso sono proprio l'ostacolo principale che egli incontra: la competenza territoriale, la materia, il livello, ecc.

Data la sua facoltatività, la Difesa Civica è presente in Italia "a macchia di leopardo" con larghi vuoti specialmente nel meridione, dove è operante -a livello regionale- soltanto in Basilicata e Campania.

In Italia manca, inoltre, un Difensore Civico Nazionale, nonostante che i documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa abbiano più volte invitato gli Stati a

dotarsene e l'Italia sia stata oggetto di espresso richiamo del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite.

In data 24 giugno 2008 e' stata presentata alla Camera dei Deputati la proposta di legge n. 1832 ad iniziativa degli onorevoli Migliori e Gozi, contenente norme in materia di Difesa Civica e istituzione del Difensore Civico Nazionale, assegnata lo scorso 7 ottobre alla 1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali.

Ci auguriamo che questa proposta di legge, contrariamente a quelle che l'hanno preceduta, possa essere approvata in tempi brevi, grazie anche al sostegno dei nostri parlamentari. In tal modo il diritto di tutti i cittadini alla buona amministrazione sara' garantito con un'azione di mediazione, conciliazione e persuasione gratuita, rapida, priva di formalismi, tendente, in prospettiva, a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

L'istituzione del Difensore Civico regionale, com'e' noto, ha avuto la maggiore diffusione nel corso degli anni '80 con l'emanazione di numerose Leggi regionali, tra cui la legge n. 11/86 della Regione Basilicata.

Dopo ventuno anni, al fine "di puntualizzare meglio la natura e l'identita' del Difensore Civico regionale, definendone piu' compiutamente attribuzioni e funzioni, disciplinandone con maggiore coerenza, rispetto alla natura di autorita' indipendente, i requisiti, le prerogative, lo status e le modalita' di elezione, in aderenza al mutato quadro normativo statale e regionale", e' stata emanata la legge regionale 19 febbraio 2007, n. 5, i cui punti di forza, giova ricordarlo, si possono cosi' riassumere:

- una piu' compiuta definizione dell'autonomia dell'istituto; la riqualificazione del Difensore Civico come promotore della buona amministrazione;
- la sottolineatura della funzione di tutela nei confronti dei soggetti deboli e svantaggiati (minori, anziani, adolescenti, ragazze madri, separati con prole, tossicodipendenti, stranieri, portatori di handicap, ecc.). Si tratta delle "*nuove poverta'*" che, pur affondando le radici nei bisogni materiali, si riferiscono soprattutto alla sfera dei rapporti interpersonali, alla caduta di valori solidaristici e di senso della partecipazione sociale;
- la funzione di garanzia per il rispetto delle pari opportunita' uomo-donna e la non discriminazione in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione e alle opinioni politiche;

- la possibilità di intervento d'ufficio, che costituisce uno strumento particolarmente importante nei settori dove le condizioni di oggettiva debolezza dei soggetti rendono più difficile un loro autonomo intervento;
- l'abolizione dell'onere, contemplato dalla legge regionale n. 11/86, di esperire ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità o le disfunzioni dell'Amministrazione prima di richiedere l'intervento del Difensore Civico;
- l'abolizione del divieto di intervenire a richiesta di Consiglieri Regionali o di soggetti legati da rapporto di impiego con le Amministrazioni soggette al suo "controllo" per la tutela di posizioni connesse al rapporto d'impiego.

Tali incisive limitazioni, specialmente quella riguardante il pubblico impiego, riducevano notevolmente l'ambito d'intervento del Difensore Civico.

**Qualche perplessità nutro in merito all'intervento a richiesta dei Consiglieri Regionali che ragioni di opportunità dovrebbero suggerire di escludere;**

- l'obbligo per gli uffici di corrispondere, entro tempi certi, alle richieste del Difensore Civico, con la possibilità per quest'ultimo di richiedere l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente che impedisca, ostacoli o ritardi la sua azione.

**A questo proposito sarebbe opportuno, a mio avviso, valorizzare, ai fini della gestione del sistema premiante del personale, il grado di collaborazione tra Difensore Civico e struttura burocratica, come, del resto, prevede la citata proposta di legge-quadro della Difesa Civica;**

- L'obbligo per le Amministrazioni di fornire adeguata motivazione in caso di non accoglimento delle proposte e delle osservazioni del Difensore Civico e nel caso in cui non ritengano di aderire a richieste di dati e informazioni; è stato giustamente osservato, in proposito, che l'obbligo della motivazione sostanzialmente controbilancia la mancanza di poteri coercitivi in capo al Difensore Civico;
- l'attribuzione di una funzione di mediazione tra le parti con definizione di eventuali accordi e soluzioni;
- il ruolo propositivo assegnato al Difensore Civico per prospettare situazioni di incertezza giuridica e carenza



normativa e avanzare proposte dirette ad assicurare all'azione amministrativa livelli adeguati di efficienza, efficacia e trasparenza;

- la non opponibilità al Difensore Civico del segreto d'ufficio;
- l'allargamento del campo d'intervento con la possibilità di convenzionamento con gli enti locali che non hanno il Difensore Civico;
- l'individuazione precisa dei requisiti e delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, nonché la definizione di procedure di elezione che riportano la nomina nella esclusiva sfera di competenza del Consiglio Regionale, eliminando la possibilità di attivazione dei poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio Regionale. E' doveroso sottolineare, in proposito, che la garanzia di autonomia e di indipendenza del Difensore Civico regionale e' la massima che la legge istitutiva potesse offrire. Essa sancisce, infatti, l'ineleggibilità di coloro che ricoprono o hanno ricoperto negli ultimi cinque anni incarichi di direzione politica o sindacale o incarichi istituzionali di vertice a livello nazionale, regionale o locale e, nel contempo, richiede per l'elezione di tale organo il necessario consenso dell'altissima maggioranza dei 4/5 (che scende ai 2/3 dopo tre votazioni consecutive andate a vuoto) dei Consiglieri assegnati alla Regione.

**Su questo punto sarei, personalmente, ancora piu' drastico, estendendo l'ineleggibilità ad incarichi politici, almeno per un certo periodo, del Difensore scaduto dal suo mandato.**

**Per la revoca del Difensore Civico la legge regionale richiede la maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati alla Regione. Mi sembra più logico prevedere la stessa maggioranza richiesta per l'elezione, vale a dire i quattro quinti dei Consiglieri assegnati alla Regione, com'è contemplato in tutte le altre discipline regionali.**

- La facoltà per il Difensore Civico di informare, nel rispetto della normativa sulla privacy, la stampa ed i mezzi di comunicazione di massa sulle attività svolte e sui risultati degli accertamenti eseguiti, avvalendosi anche dei mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio Regionale.

La possibilità di pubblicizzazione, attraverso la stampa, dei comportamenti disfunzionali dell'amministrazione