

costituisce, infatti, un deterrente di indubbia efficacia, suscettibile di indurre importanti modificazioni nei comportamenti medesimi;

- La costituzione di un coordinamento dei Difensori Civici operanti sul territorio regionale;
- La promozione della costruzione di una rete regionale della difesa civica lucana.

A proposito degli ultimi due punti, si impongono alcune considerazioni.

La finalita' principale che un sistema di difesa civica efficace deve perseguire, vale a dire un rapporto corretto tra cittadini e amministrazione attraverso lo snellimento, la semplificazione e l'accelerazione dell'azione amministrativa, postula a mio avviso innanzi tutto un ripensamento a monte dei rapporti tra i diversi centri di difesa civica, affinche' questi agiscano in sintonia, evitando conflittualita' e contrapposizioni proprio tra coloro che sono preposti alla tutela delle legittime attese dei cittadini stessi.

Queste contrapposizioni in un certo senso sono inevitabili, perche' sovente coesistono, nell'ambito dello stesso territorio, piu' soggetti ed uffici investiti della difesa civica: in alcune realta' sono infatti presenti il Difensore Civico Comunale, il Difensore civico provinciale, il Difensore civico della Comunita' Montana e il Difensore Civico regionale, tutti ovviamente con competenze diverse e ben distinte.

Non e' infrequente il caso di procedimenti amministrativi nei quali si sommano competenze della Regione, di Amministrazioni Comunali ed anche di Amministrazioni statali periferiche: tutto questo intrecciarsi e sovrapporsi di competenze puo' creare interferenze e contrasti tra i diversi Difensori Civici chiamati ad intervenire nei confronti di provvedimenti promananti da autorita' diverse e determina certamente disagio e confusione per i cittadini nell'individuazione del Difensore Civico competente. In tutto cio' si puo' individuare un primo, fondamentale motivo per sollecitare tutti i meccanismi, giuridici e di fatto, idonei a pervenire ad un sistema di collaborazione tra i vari Difensori Civici.

2- CONFERENZA REGIONALE E RETE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA BASILICATA

La Regione Basilicata si e' fatta carico di questa esigenza, prevedendo all'art. 4 -IV comma- della legge regionale n. 5/2007 l'istituzione della Conferenza regionale dei Difensori Civici che si riunisce periodicamente per individuare modalita' organizzative atte ad evitare sovrapposizioni di intervento.

In data 09/10/08 i Difensori Civici della Basilicata - Catello Aprea, Difensore Civico regionale, Michele Messina, Difensore Civico del Comune di Potenza, Francesco Chiriani, Difensore Civico del Comune di Matera, Gennaro Matarangolo, Difensore Civico del Comune di Melfi- hanno costituito la Conferenza Permanente dei Difensori civici della Basilicata, affidandone il coordinamento al Difensore Civico regionale e, in data 13. 11. 2008, hanno approvato il relativo Regolamento.

La Conferenza si prefigge tra l'altro di promuovere la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona, dei diritti e degli interessi diffusi e collettivi, secondo i principi costituzionali e della *"cittadinanza europea"* sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela non giurisdizionale a livello locale, regionale, nazionale e internazionale; di patrocinare e sostenere le iniziative più significative proposte dai singoli componenti della Conferenza su tematiche di interesse pubblico, allo scopo di accrescerne l'efficacia e avvalorarne la rilevanza.

In questo spirito, nel mese di maggio, di concerto con il Difensore Civico Comunale, ho sollecitato le Autorità competenti (Comune, Prefettura, Forze dell'Ordine, A.S.L.) ad intervenire per porre un freno all'annoso problema del degrado del centro storico di Potenza "invaso", soprattutto il sabato sera, da folte schiere di giovani che con la loro esuberanza, forse eccessiva, disturbano la quiete dei residenti. I giovani intemperanti schiamazzano fino a notte fonda, imbrattano i muri, bevono alcolici e lasciano sul loro percorso rifiuti di ogni genere.

L'intervento dei Difensori Civici, posto in essere *"ad adiuvandum"* delle iniziative già intraprese dal Comune, ha dato i suoi frutti, se non altro perché il Prefetto di Potenza convocava dopo pochi giorni il Comitato Provinciale della

Sicurezza che, nella seduta del 17 maggio 2008, cui partecipavano anche i Difensori Civici regionale e Comunale, metteva a punto un piano operativo finalizzato a contrastare il fenomeno segnalato. Questa è la riprova, se mai ce ne fosse bisogno, che le azioni condotte in sinergia sono più efficaci di quelle individuali.

Il varo della legge n. 5/2007, che e' stata apprezzata in campo nazionale, perche' considerata molto avanzata, e' la prova eloquente che la difesa civica, anche se non si e' ancora consolidata nella coscienza collettiva, e' entrata a far parte della cultura istituzionale della nostra regione. E' ben noto, al riguardo, il dibattito ampio e approfondito che ha preceduto l'approvazione della nuova disciplina del Difensore Civico regionale ed altrettanto noto e' l'impegno appassionato profuso dal Consigliere Antonio Di Sanza in qualita' di Presidente della III[^] Commissione Permanente del Congresso delle Regioni e dello Speciale Gruppo di lavoro tecnico-politico incaricato di redigere disposizioni statutarie in materia di difesa civica.

Certo, la circostanza che la Provincia di Potenza e quella di Matera non hanno nominato ancora il Difensore Civico e che dei 131 Comuni della Basilicata soltanto 3 lo hanno fatto, sembrerebbe smentire l'affermazione che la difesa civica e' entrata a far parte a pieno titolo del patrimonio culturale della nostra classe dirigente, ma probabilmente una tale carenza e' da imputare, oltre che alla particolare situazione demografica della nostra regione, anche ad un deficit di comunicazione e alla mancata azione di stimolo da parte di un organismo a cio' preposto. A tale lacuna si e' voluto supplire proprio con l'istituzione della Conferenza Regionale dei Difensori Civici, la quale, come si è detto, non e' preposta esclusivamente a compiti meramente organizzativi, ma costituisce la premessa indispensabile della creazione di un sistema di difesa civica "*a rete*".

D'altra parte non e' irrilevante che i tre Comuni che si sono dotati del Difensore Civico siano i due Capoluoghi di Provincia e il Comune di Melfi che, per ragioni storiche, culturali, economiche e demografiche e' certamente uno dei centri più significativi e rappresentativi della Basilicata. Essi potranno esercitare un'azione *trainante* nei confronti degli altri Comuni.

Da un' indagine svolta dall' Ufficio è risultato che su 112 Comuni della regione Basilicata che hanno risposto al quesito, 78 hanno previsto nel loro Statuto la figura del Difensore Civico.

Con la citata legge n. 5/2007 si e' conclusa la fase pionieristica della difesa civica in Basilicata, protesa soprattutto a far conoscere ed apprezzare l'istituto in ambito regionale, e si e' aperta quella della sua diffusione sul territorio al livello piu' vicino ai cittadini, mediante la realizzazione della rete della difesa civica locale.

In questa fase il Difensore Civico regionale sara' chiamato a svolgere sempre piu' il ruolo di coordinatore e di promotore e sempre meno quello di operatore di interventi diretti sulla Pubblica Amministrazione.

Il suo Ufficio, perciò, dovrebbe essere composto da uno staff di specialisti con il compito di supportare i vari Difensori Civici locali.

Si rende necessaria, a questo punto, una lettura della nuova Legge, coordinata con quella di altre disposizioni regionali, altrettanto innovative e in qualche modo con essa collegate.

Mi riferisco, in particolare, alle leggi regionali n. 4 del 14 febbraio 2007 e n. 11 del 27 giugno 2008.

La prima, che disciplina la rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale, assegna al Difensore Civico regionale la funzione di Garante dei diritti di accesso ai servizi della rete e dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. D'altronde il diritto di chiedere l'intervento del Difensore Civico attiene, esso stesso, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera m) della costituzione.

La seconda, che detta norme di riordino territoriale degli enti locali e delle funzioni intermedie, rappresenta un utile punto di riferimento per la creazione della rete della difesa civica locale, segnatamente per quanto riguarda l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di tale funzione.

Ormai sono tutti concordi, anche sulla scorta delle direttive impartite in proposito dal Congresso delle Regioni e delle risoluzioni del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, nel ritenere che l'esigenza di offrire ai cittadini la piu' ampia copertura di tutela dei loro diritti nei confronti del maggior numero di soggetti preposti all'erogazione di

prestazioni, sia alla base dell'obiettivo della costruzione di un sistema generalizzato, forte e diffuso della difesa civica, di una "rete" che si sviluppi su tutto il territorio regionale e sia in grado di assicurare uguali possibilità di accesso a tutte le persone.

Una "rete" che, perche' funzioni come sistema, interagisca sinergicamente con quella nazionale coordinata attualmente dalla Conferenza Nazionale dei Difensori Civici regionali e con quella europea facente capo al Mediatore Europeo.

Partendo dalla necessita' della difesa civica e quindi dall'obbligo delle amministrazioni di assicurare ai propri cittadini il servizio, va immaginata un'architettura che salvaguardi due principi:

- l'individuazione di ambiti territoriali, cioe' di bacini d'utenza, che garantiscano l'adeguatezza del servizio sotto il profilo della competenza di chi esercita le funzioni, dell'ottimizzazione delle risorse, dell'esercizio efficace della funzione e della sua accessibilità da parte degli utenti;
- la proporzionalità degli oneri facenti capo a ciascun ente in caso di soluzioni gestionali che coinvolgono piu' enti.

La possibilità di estendere a tutti i cittadini della Basilicata un servizio di difesa civica a livello locale ha come chiave di volta l'accettazione della scelta del convenzionamento in verticale o dell'aggregazione intercomunale.

In Basilicata il 44% dei Comuni ha meno di 2.000 abitanti e il 74% si colloca nella fascia dei Comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti: l'aggregazione e' dunque una scelta obbligata.

Questo e' un tema sul quale, nel prossimo futuro, si concentrerà l'attenzione della Conferenza Regionale dei Difensori Civici e spero anche del Consiglio Regionale e degli Amministratori locali e che perciò sara' oggetto di un convegno di studio che ho in animo di organizzare a breve.

3 – EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA

Il Difensore Civico, nato come controllore della Pubblica Amministrazione e garante dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti della stessa, si è andato evolvendo nel tempo, assumendo sempre più la connotazione di garante dei diritti umani, cioè di quei diritti fondamentali, insiti nella natura umana e quindi preesistenti allo Stato e a qualsiasi organizzazione politico-amministrativa che deve riconoscerli e tutelarli in capo ad ogni uomo in quanto tale.

L'ambito dei diritti umani si è andato allargando in corrispondenza con la presa di coscienza di taluni aspetti fondamentali della vita umana all'interno della comunità, includendo diritti in passato sconosciuti o non riconosciuti, come, per esempio, il diritto alla riservatezza e il diritto alla buona amministrazione affermato dall'art. 97 della Costituzione Italiana, rafforzato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000 e inserito nel testo della Costituzione Europea.

Coerentemente con tale assunto, l'istituto del Difensore Civico, così come suggerito dal Gruppo di Lavoro tecnico-politico della III^a Commissione del Congresso delle Regioni, va collocato nello Statuto Regionale nel contesto delle disposizioni in materia di Tutela dei diritti umani e di cittadinanza, anziche' nel contesto degli Istituti di Partecipazione e Controllo che indurrebbero ad una lettura diminutiva e fuorviante dell'istituto stesso, ridotto ad una funzione strumentale alla partecipazione procedimentale dei privati.

Sia perché, in genere, l'ambito del suo intervento non è rigidamente delimitato dal punto di vista normativo, sia perché i casi che gli vengono rappresentati sono i più disparati, il Difensore Civico è portato a farsi carico di problemi che non sarebbero, per materia o per territorio di sua stretta competenza.

D'altra parte il campo dei diritti umani, verso la cui tutela, come si è detto, la difesa civica si è andata evolvendo, non ha confini né concettuali né territoriali.

E' con questo spirito che sono intervenuto, presso la Presidenza della Repubblica e il Ministero degli Esteri, a favore di un giovane lucano da oltre un anno detenuto all'estero in condizioni inaccettabili.

In tale circostanza le Istituzioni e la stampa hanno mostrato attenzione per quanto veniva segnalato dal Difensore Civico, anche se l'angoscioso problema del giovane, purtroppo, non si è ancora risolto.

Indubbiamente la difesa civica ha un *valore aggiunto* rispetto alla tutela giurisdizionale, perche' e' gratuita, e' esente dalle lungaggini che caratterizzano i procedimenti giurisdizionali, fornisce la possibilita' di risolvere i rispettivi casi anche in via equitativa e non solo nel prospetto di una rigida interpretazione, puo' essere esercitata anche in via preventiva (azione ex ante) e non soltanto quando si sia verificata la lesione dell'interesse del cittadino (azione ex post).

La difesa civica, inoltre, si estende ad interessi che, non assurgendo al rango di interessi legittimi o di diritti soggettivi, non trovano tutela in sede giurisdizionale, ma che, tuttavia, corrispondono a bisogni sentiti e riconoscibili a livello sociale.

Mi riferisco agli interessi di fatto, agli interessi semplici e agli interessi diffusi.

Non bisogna dimenticare che una parte consistente dell'attività di intervento del Difensore Civico ha per oggetto quelle irregolarità, quelle disfunzioni che confluiscano nel concetto di *malamministrazione*: rifiuto di accesso agli atti amministrativi, discriminazioni, ritardi ingiustificati, mancate risposte, cattiva istruzione delle pratiche, lunghe file agli sportelli, rifiuto di informazione, toni inurbani usati dai pubblici dipendenti nei rapporti con i cittadini. Tutte irregolarità che pur non concretando un vero e proprio vizio di legittimità, censurabile in sede giurisdizionale, costituiscono pur sempre un peso per le persone, le famiglie, le imprese.

Quest'ambito di intervento specifico del Difensore Civico sarebbe sufficiente, di per sé, a giustificare l'esistenza dell'istituto.

Tra le varie funzioni attribuite al Difensore Civico quella che appare piu' ricorrente, piu' utile e pertinente e' la funzione che si puo' riassumere sotto la formula di "*composizione conciliativa dei conflitti*"; la formula che i francesi hanno riassunto nel sostantivo "*Le mediateur*" e che consente di alleggerire i carichi di lavoro dei Tribunali Amministrativi e di modificare in senso positivo, attraverso la risoluzione conciliativa delle controversie, l'atteggiamento reciproco delle parti: di dare debito spazio ed ascolto sia alle ragioni del cittadino sia alle ragioni della P.A.

Il Difensore Civico, perciò, non può essere considerato un antagonista della Pubblica Amministrazione, ma un organo di supervisione, stimolo e propulsione, incardinato in questa e la sua azione a tutela dei cittadini realizza l'interesse pubblico generale, giovando alla stessa Pubblica Amministrazione preposta alla cura di tale interesse.

Non meno rilevante è la funzione propositiva del Difensore Civico diretta a modificare, integrare ed aggiornare la normativa per renderla più rispondente alle esigenze del cittadino.

Percio' e' opinione comune che il Difensore Civico debba essere, prima ancora che il *persecutore della malamministrazione*, il *promotore della buona amministrazione*, come afferma solennemente la nostra legge regionale all'art. 3 -comma 1-.

Un problema particolarmente sentito dai cittadini di questa regione, come sarà evidenziato anche nelle pagine seguenti, è quello della *trasparenza* della Pubblica Amministrazione, particolarmente in materia di pubblici concorsi.

Frequenti critiche sono state mosse alle procedure di reclutamento del personale da parte della Regione, della Provincia e degli Enti da esse dipendenti.

Non si può fare a meno, al riguardo, di esprimere perplessità in merito alla selezione di personale mediante "long list", un sistema solo apparentemente trasparente che lascia troppo margine alla discrezionalità di chi gestisce il reclutamento.

Altrettante perplessità suscitano quei bandi di concorso che assegnano un peso eccessivo all'esperienza maturata presso l'Ente stesso che lo bandisce.

Sarebbe quanto mai opportuno, invece, dare il giusto peso ad obiettivi titoli, di studio o di cultura, acquisiti attraverso non sospetti percorsi scolastici.

Tutte le leggi regionali istitutive del Difensore Civico richiedono come requisito essenziale per la sua nomina una particolare competenza giuridica e amministrativa.

Cio' e' giusto, ma, a mio avviso, andrebbe sottolineato che questa competenza non e' sufficiente, dal momento che compito precipuo del Difensore Civico non e' quello della mera difesa della legalità formale, bensi' quello di trovare soluzioni appropriate per problemi che richiedono attitudine a giudizi che non si esauriscono sul piano della pura logica giuridica. Pertanto si richiedono in lui una particolare propensione alla disponibilità verso gli altri e una reale capacità di ascoltare la

gente, specie gli anziani e gli altri soggetti deboli, capirne i problemi e farsi portavoce verso la Pubblica Amministrazione delle legittime aspettative di questa.

Quanto alla mancanza di poteri coercitivi che, a detta di molti, rappresenterebbe il punto debole del Difensore Civico e ne farebbe un “*profeta disarmato*”, sono del parere che il Difensore Civico non abbia bisogno di poteri coercitivi e sanzionatori, perche’ l’esercizio di un potere formale, autoritativo, crea disagio, genera conflitti, per risolvere i quali si rende necessario l’intervento di un altro potere, in una spirale che vanifica l’essenza stessa della difesa civica che consiste nell’informalita’ e nella tempestivita’.

L’Amminisitrazione, nei cui confronti vengono esercitati tali poteri, tende a mettersi sulla difensiva, asserendo la legittimita’ delle proprie scelte da un punto di vista formale, senza risolvere il problema alla base dell’intervento del Difensore Civico.

Ritengo, invece, che l’attribuzione di una maggiore indipendenza dall’Amministrazione di appartenenza, di risorse e strumenti adeguati all’assolvimento dei propri compiti, coniugati al prestigio, all’autorevolezza e alla capacita’ di moderazione dei soggetti incaricati, possano rendere l’azione di questi piu’ incisiva, dotandola di maggiori garanzie.

L’arma piu’ efficace del Difensore Civico e’ il prestigio di cui gode l’istituto presso l’opinione pubblica.

Mi piace ricordare cio’ che ebbe a dire, in proposito, il Senatore Nicola Lapenta, primo Difensore Civico del Comune di Potenza, in un convegno sulla difesa civica svoltosi alcuni anni fa nella nostra regione: “*Il vigile londinese, che da sempre gira disarmato, e’ la riprova che una divisa (e non un’arma) significa ordine, protezione, difesa. E’ l’autorevolezza del simbolo ad operare!*”.

4 - STRUTTURA ORGANIZZATIVA

Non si puo' sottacere, infine, un problema comune a quasi tutti i Difensori Civici, a qualunque livello essi appartengano: quello dell'inadeguatezza della struttura organizzativa di cui il Difensore Civico si avvale per l'espletamento del suo mandato.

Spesso, infatti, alla retorica solennita' di certe affermazioni corrisponde un'esistenza grama, caratterizzata da una cronica assenza di adeguate risorse umane e finanziarie.

Il problema e' stato piu' volte denunciato, per quanto riguarda l'Ufficio del Difensore Civico regionale, dal mio predecessore dr. Micele nelle sue relazioni al Consiglio Regionale.

Egli ha evidenziato come "*ad un aumento consistente del lavoro dell'ufficio registrato negli ultimi quattro anni, ha corrisposto un progressivo depauperamento delle strutture tecniche e delle risorse umane che mettono in condizioni di seria criticita' non solo ogni possibilita' di ulteriore sviluppo, ma anche il semplice mantenimento dell'attuale livello di attivita'*".

Dopo l'entrata in vigore della nuova legge, che, come abbiamo visto, amplia notevolmente l'ambito di intervento del Difensore Civico regionale, la situazione si è ulteriormente aggravata in seguito al trasferimento ad altro Ufficio di una funzionaria di area C) ed al collocamento a riposo di un' impiegata di area B), sostituita soltanto nel mese di novembre dalla sig.ra Anna Lotito di livello C).

A tutt'oggi non si e' provveduto alla determinazione della dotazione organica dell'Ufficio del Difensore Civico, nonostante che l'art. 18 -comma 1- della legge n. 5/2007 fissi per tale adempimento il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

E' appena il caso di sottolineare che la definizione di un organico stabile e' la condizione imprescindibile per assicurare continuita' ed efficienza alla struttura organizzativa che supporta l'attivita' del Difensore Civico regionale e, quindi, per dare credibilita' al suo ruolo.

Allego alla presente un'ipotesi di pianta organica da me formulata. (vedi Appendice).

E' opportuno poi che l'assegnazione del personale, anche di livello dirigenziale, all'Ufficio del Difensore Civico avvenga d'intesa con quest'ultimo, cosi' come prevedeva l'art. 10 della legge regionale 11/86. Suggerisco, pertanto, che

tale “intesa” sia ripristinata con una modifica alla legge 5/2007. (vedi Allegato n. 1Appendice).

Inoltre tra il Difensore Civico e il personale assegnato all’Ufficio deve intercorrere un rapporto di dipendenza gerarchica e funzionale quanto più diretto e immediato, così come prevedono altre discipline regionali (vedi per esempio la legge regionale della Valle D’Aosta 28 agosto 2001 n. 17).

Alla fine dell’anno, come ho detto, l’Ufficio di Presidenza ha deliberato il trasferimento dell’Ufficio del Difensore Civico da Piazza Vittorio Emanuele II a Via Verrastro nel Palazzo del Consiglio Regionale.

Pur condividendo le motivazioni, di ordine economico e logistico, che sono alla base della decisione, non posso fare a meno di ribadire ciò che ho affermato nella citata nota n. 132 del 25. 2. 2008 indirizzata al Presidente del Consiglio Regionale.

In quella occasione rilevai che i cittadini hanno delle remore a recarsi nel Palazzo che, nell’immaginario collettivo, rappresenta il simbolo di quel “Potere” nei confronti del quale chiedono di essere tutelati.

La legge regionale n. 5/2007, all’art. 2 -1^comma-, recita: “Il Difensore Civico ... svolge la propria attività in piena libertà ed autonomia e non è sottoposto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo gerarchico o funzionale”.

Con tale categorica affermazione, il legislatore ha voluto non solo sottolineare la libertà dell’azione del Difensore Civico da qualsiasi interferenza, ma anche fornire ai cittadini la garanzia di trovarsi di fronte ad una Istituzione che ha il compito di tutelare il cittadino e non l’Amministrazione, come una sua ubicazione nella Struttura regionale potrebbe far pensare.

E’ significativa, al riguardo, la testimonianza resa dal mio predecessore sul quinquennio (1995-2000) trascorso dall’ Ufficio del Difensore Civico a Via Anzio: “il periodo di allocazione nel Palazzo della Giunta Regionale ha nuociuto molto non solo alla visibilità dell’ Ufficio, ma soprattutto alla sua considerazione da parte dei cittadini in termini di istituzione autonoma e imparziale...”

La soluzione ottimale, in grado di conciliare le due opposte esigenze, consisterebbe, a mio avviso, nell’allogare l’Ufficio in locali di proprietà della Regione, ma fuori della struttura burocratica e politica.

Mi sembra giusto precisare che, nonostante la carenza di personale, l’Ufficio del Difensore Civico Regionale ha ricevuto il

pubblico, senza prenotazione, presso la propria sede tutti i giorni, escluso il sabato, secondo i seguenti orari: dalla 9,00 alle 13,30; il martedì e il giovedì anche dalle ore 16,00 alle ore 17,00.

Vorrei che fossero smentite dai fatti le amare considerazioni svolte sui rapporti tra difesa civica e organi politici da un docente di diritto amministrativo della Seconda Università degli Studi di Napoli, il quale scrive: *“Invero non e' solo la Corte Costituzionale a contribuire a quel forte vento contrario che da qualche anno soffia sull'istituto del Difensore Civico: determinanti, al riguardo, appaiono, da un lato, la labilita' del quadro normativo di riferimento, dall'altro, la costante pressione esercitata dagli organi politici che, talvolta, tendono ad ingabbiare l'azione del Difensore Civico entro ambiti sempre piu' limitati, con poteri sostanzialmente privi di effettiva incidenza; in cio' utilizzando un espediente coercitivo di assoluta efficacia quale la mancata assegnazione, agli Uffici dei Difensori Civici, di adeguate risorse umane e materiali, talvolta anche dei piu' elementari mezzi di sussistenza”*.

Una prima smentita a queste pessimistiche affermazioni è venuta dal Consiglio Regionale con l'approvazione della più volte citata legge n. 5/2007.

Una seconda smentita è venuta in questi giorni dal Presidente del Consiglio Regionale, avv. Prospero De Franchi che, con grande sollecitudine, si è impegnato a determinare in tempi brevi la dotazione organica dell'Ufficio del Difensore Civico regionale e, nelle more del relativo procedimento, ha dato disposizioni per l'assegnazione all'Ufficio medesimo di personale con rapporto di lavoro interinale.

Ora l'augurio dei Difensori Civici della Basilicata è che la smentita decisiva venga dalle Istituzioni Regionali e locali, nella fase della concreta attuazione della legge, con un convinto sostegno all'iniziativa volta a creare tra cittadini e Pubblica Amministrazione un rapporto equilibrato di serena collaborazione nell'interesse della nostra comunità.

ATTIVITA' SVOLTA NEL 2008

Nel 2008 si registrano n. 1082 richieste di intervento rivolte all’Ufficio del Difensore Civico a fronte delle 1033 del 2007, con un lieve incremento del 4,74%.

Gli interventi in via breve, per pareri, indicazioni, solleciti ecc. sono aumentati dell’8%, raggiungendo un totale di 830.

Spesso i cittadini si rivolgono al Difensore Civico soltanto per chiedere una consulenza che si conclude con un colloquio, a volte anche di lunga durata. Talora è anche necessario chiedere telefonicamente chiarimenti all’Ufficio competente e dare luogo ad un incontro di approfondimento.

Gli interventi in via breve, che si estrinsecano in maniera informale senza procedere all’apertura del fascicolo, sono quelli più graditi ai cittadini, perché consentono di risolvere i casi da loro prospettati in maniera rapida senza le lungaggini della pratica scritta e, nello stesso tempo, sono quelli più rispondenti allo spirito della Difesa Civica.

Ciò spiega perché essi vanno assumendo una rilevanza sempre crescente.

I fascicoli vengono aperti quando i cittadini si rivolgono a noi per iscritto o nei casi più complessi che richiedono uno scambio di corrispondenza tra Difensore Civico, gli Uffici e i cittadini.

Complessivamente nell’anno di riferimento sono stati trattati 286 fascicoli, considerando sia le nuove pratiche, sia quelle rimaste aperte dall’anno precedente.

In genere i funzionari delle Amministrazioni pubbliche contattate, tranne qualche rara eccezione, si sono mostrati disponibili a collaborare con il Difensore Civico consentendogli di esercitare al meglio la sua funzione di mediatore, di *“magistrato naturale della persuasione” e di “promotore della buona amministrazione”*.

Sono stati aperti 252 nuovi fascicoli a fronte dei 263 del 2007. Di essi, 51 si riferiscono a cittadini residenti nella provincia di Matera e 201 a cittadini residenti nella provincia di Potenza, con un rapporto tra i due ambiti territoriali che si mantiene pressoché costante nel corso degli anni.

La lieve flessione (4,18%) è verosimilmente da attribuire alla crescente preferenza per gli interventi informali, ma anche, probabilmente, alla mancata *“proiezione”* all’esterno a cui accennavo in premessa e alla insufficiente pubblicità realizzata

attraverso i mass-media. La *"brochure"* che illustra i compiti del Difensore Civico regionale e reca i recapiti potentini e materani del suo Ufficio, benché ne sia stata approntata da tempo la bozza, non è stata ancora pubblicata (attualmente è in tipografia) a causa dell'incertezza sull'ubicazione della sede che, a fine anno, è stata trasferita da Piazza Vittorio Emanuele II n.14 a Via Vincenzo Verrastro n.6.

D'altra parte non si può non considerare che, da alcuni anni, opera nel capoluogo di regione, e va prendendo sempre più quota, l'Ufficio del Difensore Civico Comunale.

Da quest'anno, poi, sono entrati in funzione anche l'Ufficio del Difensore Civico del Comune di Matera e quello del Comune di Melfi che hanno attratto a sé un buon numero di istanze finora rivolte al Difensore Civico regionale.

In ogni caso, considerata l'esiguità del personale di cui ho potuto disporre (in alcuni periodi dell'anno, coincidenti con le ferie del funzionario, sono stato solo in ufficio) i risultati conseguiti sono più che soddisfacenti.

Dall'esame dei dati statistici sopra riportati, emerge chiaramente un dato di fatto incontrovertibile, presente, del resto, anche nelle altre realtà regionali, sia pure in misura diversa: la cultura della Difesa Civica non è ancora penetrata a fondo nella coscienza dei cittadini e non si è diffusa uniformemente sul territorio, risultando particolarmente carente nelle aree periferiche e depresse, dove se ne avverte maggiormente il bisogno.

Anche quest'anno la maggior parte degli interventi richiesti al Difensore Civico regionale ha avuto come destinatari gli Enti locali (38,87%).

Seguono gli Uffici regionali e le Aziende dipendenti dalla Regione (19,40%) e, quindi, le Aziende sanitarie ospedaliere con una percentuale del 8,73%, inferiore a quella registrata l'anno scorso (15,20%).

L'attività nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato e degli Enti parastatali si attesta intorno al 15,44%, mentre quella nei confronti delle società di servizi (Poste, Telecom, Enel, ecc.), registra una percentuale del 7,18%.

Nell'ambito degli Uffici periferici dello Stato la materia più interessata dalle richieste di intervento è quella delle pensioni e delle prestazioni sociali (33,33%).

Per quanto riguarda lo stato delle pratiche, risulta che delle 252 pratiche aperte nel 2008, ben 220 (pari all' 87,30%) sono

state definite a tutto gennaio 2009, mentre 32 fascicoli (pari al 12,70 %) non hanno avuto ancora una definizione, anche se per essi è in corso una interlocuzione con i soggetti interessati.

In compenso, nel corso del 2008 sono state definite anche n. 34 pratiche relative agli anni precedenti. La distribuzione delle pratiche fra i dodici mesi dell'anno è piuttosto uniforme, fatta eccezione per un lieve aumento nei mesi di ottobre e novembre.

Il maggior numero di richieste d'intervento è pervenuto, come sempre, da parte dei singoli cittadini, anche se quelle avanzate da cittadini associati si sono raddoppiate rispetto all'anno precedente (21 contro 10).

Da tale dato può dedursi una crescente fiducia delle associazioni e delle formazioni sociali nella Difesa Civica in relazione a diritti o interessi collettivi diffusi o generali.

Quest'anno, per la prima volta, compaiono tra i dati statistici gli interventi d'ufficio, anche se nella modesta misura dell'1,20%.

Questo, comunque, è il segno, sia pure incipiente, della svolta opportunamente voluta dal legislatore regionale nell'attivazione dell'intervento del Difensore Civico *"in tutti i casi, comunque venuti a sua conoscenza, di generale interesse o che destino particolare allarme e preoccupazione nella cittadinanza nonché nei casi in cui, nell'esercizio delle sue funzioni, rilevi disfunzioni e insufficienze nell'attività e nei comportamenti dell'Amministrazione"*.

Particolarmente significativa risulta anche l'analisi relativa all'attività di tutela del diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi.

Nel corso del 2008, infatti, sono state presentate all'Ufficio ben 42 istanze (17%) concernenti l'esercizio del diritto di accesso ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90 a fronte delle 9 istanze presentate nel 2007. La lettura che si può dare di questo incremento non è molto incoraggiante, perché porta alla conclusione che, a distanza di quasi venti anni dall'entrata in vigore della legge 241/90, la trasparenza non ha ancora pieno diritto di cittadinanza nella Pubblica Amministrazione, sempre pronta ad innalzare barriere tra sé e i cittadini.

Nello stesso tempo, tuttavia, il dato convalida la tesi di quanti sostengono l'utilità di una forma di tutela gratuita, rapida e informale dei diritti e degli interessi dei cittadini, che produce anche effetti deflattivi nei confronti della giustizia amministrativa.

Si ritiene utile richiamare alcuni casi significativi trattati dall’Ufficio. (vedi pag. 64)

Quanto all’art. 136 del D.Lgs 267/2000, che conferisce al Difensore Civico regionale il potere di nominare un Commissario *“ad acta”* in caso di omissione o ritardo di atti obbligatori per legge, considerata la delicatezza della materia e il non univoco orientamento giurisdizionale su di essa, ho sempre tenuto un atteggiamento prudente nell’applicarla, anche perché, nella maggioranza dei casi, il solo richiamo della norma ha funzionato da deterrente nei confronti dell’Ente locale inadempiente.

Delle 4 richieste ex art.136 del T.U.E.L., 1 si è risolta nel senso che l’intervento del Difensore Civico è riuscito ad ottenere l’adempimento previsto già in fase di diffida e quindi senza ricorrere alla nomina del Commissario e 3 sono state respinte perché non sussistevano i presupposti previsti dal citato art.136 per l’esercizio dei poteri sostitutivi.

Anche a questo proposito conviene richiamare alcuni casi particolarmente significativi (vedi pag. 65).

Per quanto riguarda le materie oggetto degli interventi, risulta che la parte più rilevante, dopo l’Accesso agli atti e procedimenti amministrativi (pari al 17%), riguarda problemi relativi a Territorio e Ambiente (15%), a Energia, acqua, poste e telecomunicazioni (11%), a Pensioni e prestazioni sociali (9,12%), a Salute, sicurezza sociale e igiene (8,33%).

Una riflessione particolare merita, nell’ambito dell’area “Territorio e Ambiente”, il settore Urbanistico, nel quale confluiscono anche le delicate questioni legate agli abusi edilizi.

Si tratta di un settore nel quale le Amministrazioni Comunali sono chiamate, con sempre maggiore frequenza, a misurarsi con una reale imparzialità ed equanimità di trattamento. Ciò che spesso viene lamentato dai cittadini è la mancanza di imparzialità da parte di soggetti che da molti anni operano all’interno del medesimo ente. Casi di disparità di trattamento, mancanza di trasparenza, carenza di comunicazione, omissione o ritardo immotivato trovano terreno fertile laddove l’esercizio di funzioni pubbliche si confonde con finalità diverse dal soddisfacimento degli interessi pubblici ad essi connessi.

Dei Dipartimenti della Regione interessati dall’intervento del Difensore Civico, quelli più coinvolti sono stati la Direzione Generale Formazione, Lavoro, Cultura e Sport, la Direzione Generale della Sicurezza e Solidarietà Sociale, la Direzione

Generale Infrastrutture e Mobilità, tutte e tre attestatesi sul 21,00%.

Un dato significativo riguarda la tendenza a concludere la trattazione delle pratiche in tempi brevi, conseguente anche alla riduzione dei tempi di risposta da parte dei destinatari degli interventi scritti. Cominciano ad avvertirsi, evidentemente, gli effetti benefici dell'art.6 –comma 1 lett. a)- della legge n.5/2007 che obbliga gli uffici richiesti a rispondere al Difensore Civico *“senza ritardo e, comunque, non oltre quindici giorni”*. Aumentano, infatti, le risposte entro i quindici giorni e diminuiscono progressivamente i casi di mancata risposta da parte delle Amministrazioni interpellate.

Il tempo *“medio”* di avvio di una pratica, quello che intercorre tra il deposito della richiesta d'intervento e l'invio del primo atto del Difensore Civico, è stato di 5 giorni.

Delle pratiche aperte nel 2008, n.105 (pari al 52,00% delle nuove pratiche definite nell'anno) si sono concluse entro 30 giorni; n.49 (pari al 24,25%) entro 60 giorni; n. 14 (pari al 6,93%) entro 90 giorni; n. 13 (pari al 6,43%) entro 120 giorni; n.11 (pari al 5,44%) entro 150 giorni; n.10 (pari al 4,95%) entro 210 giorni.(vedi Grafico n. 9 a pag. 52). Non ogni pratica, ovviamente, può essere risolta in termini brevi: possono, infatti, rendersi necessari accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio con la collaborazione di altre Amministrazioni o che comunque presentano complessità di diversa natura.

Nel complesso, le Amministrazioni interpellate sembrano aver ormai compreso non solo la doverosità di rispondere alle segnalazioni ed ai quesiti della Difesa Civica, quanto soprattutto l'ordinarietà, all'interno del sistema amministrativo, di una presenza di garanzia e di tutela quale è quella del Difensore Civico, la cui azione, come affermano chiaramente la legislazione nazionale e regionale più aggiornate, è finalizzata ad assicurare il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento.

PAGINA BIANCA