

PREMESSA

Nel decorso anno il dibattito sulla Difesa civica si è incentrato sull'abolizione dell'istituto del Difensore civico comunale prevista dalla legge finanziaria 2010.

Ritengo, pertanto, opportuno far precedere il resoconto dell'attività svolta nel 2010 da alcune considerazioni di carattere generale sullo stato in cui versa questa forma di tutela non giurisdizionale dei diritti delle persone in Italia e in Basilicata nonché sulle prospettive che ad essa realisticamente si aprono dopo il duro colpo inflitto dal legislatore al principio di prossimità.

Lo scenario, come vedremo, si profila meno catastrofico di quanto si possa immaginare, anche alla luce del D.L. 25 gennaio 2010 n. 2 convertito nella legge 26 marzo 2010 n. 42 e della sentenza della Corte Costituzionale n. 326/2010.

Alcuni, anzi, ritengono che ora sussistano le condizioni per una razionalizzazione, tante volte auspicata, della rete dei Difensori civici.

La Regione Toscana ha impugnato avanti la Corte Costituzionale l'art. 2, comma 186, lettere a) ed e) della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), eccependo che lo Stato non potrebbe sopprimere una figura la cui disciplina è

rimessa alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, con conseguente violazione dell'autonomia degli enti, sancita dall'art. 114 della Costituzione.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità Costituzionale per difetto d'interesse a ricorrere.

Infatti la norma contestata prescrive, nel testo originario, che i Comuni debbono adottare la misura della "soppressione della figura del Difensore civico" comunale; sennonché il D.L. 2/2010 convertito nella legge 42/2010, ferma restando la soppressione del Difensore civico comunale "come soggetto incardinato nella struttura organizzativa del Comune" prevede che le sue funzioni "possono essere attribuite mediante apposita convenzione tra più Comuni, al Difensore civico della Provincia nel cui territorio rientrano i relativi Comuni, che assume la denominazione di "difensore civico territoriale".

Per effetto di tale modifica "si è inciso soltanto sulla titolarità della funzione di Difensore civico comunale, prevedendosi che queste siano esercitate ad un livello territoriale più ampio, vale a dire quello provinciale; di qui anche la modifica della formale denominazione del soggetto che è incaricato di svolgerla in "Difensore civico territoriale".

Sotto l'aspetto definitorio, la sentenza della Corte Costituzionale afferma, incidentalmente, che il Difensore

civico “ha la titolarità di funzioni non politiche di tutela della legalità e della regolarità amministrativa”.

Come si ricava dalla sentenza della Corte Costituzionale, il principio di prossimità è proprio dell'istituto del Difensore civico, tant'è che la Corte ha ritenuto che la più recente modifica legislativa abbia inciso soltanto sulla titolarità delle funzioni, ferma restando la figura del “Difensore civico territoriale”, dunque di prossimità; in tal modo ritenendo non violati i principi costituzionali che attribuiscono autonomia di organizzazione agli enti locali.

Le funzioni del Difensore civico comunale, nei limiti di quelle previste dallo Statuto comunale, possono essere devolute al “Difensore civico territoriale” nuova denominazione del Difensore civico provinciale, previa convenzione.

In ambito regionale restano ferme tutte le attribuzioni e competenze proprie del Difensore civico regionale.

Quest'ultimo, infatti, opera nei diversi ambiti individuati dalla normativa nazionale e regionale e in particolare:

- dagli artt. 2 – 1° comma e 3 – 2° comma della legge regionale 5/2007 che detta la nuova disciplina del Difensore civico regionale della Basilicata, secondo i quali questi è preposto alla tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi di persone fisiche, associazioni, formazioni sociali in relazione a

provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi o comunque irregolarmente compiuti dalla Pubblica Amministrazione.

L'art. 4 della citata legge precisa che il Difensore civico può intervenire nei confronti degli uffici dell'Amministrazione regionale, degli Enti regionali, delle Aziende Sanitarie e Locali e Aziende Ospedaliere Regionali, degli Enti Locali destinatari di deleghe regionali, di Enti, Aziende, privati, concessionari e gestori di servizi pubblici regionali;

- dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" che, all'art. 25, prevede che "in caso di diniego all'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso.....il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale.....ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione" e che "Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore";

- dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" che all'art. 16 prevede che "A tutela

dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i Difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali”;

- dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” che, all'art. 136, prevede che “qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di Commissario ad acta nominato dal Difensore civico regionale...”.

Il 2° comma dell'art. 4 della legge regionale 5/2007 stabilisce che “L'intervento del Difensore civico può riguardare anche le attività e i comportamenti degli Enti Locali nell'esercizio di funzioni proprie, ove manchi il Difensore civico locale. A tal fine, sentito il parere del Difensore civico, il Presidente del Consiglio Regionale stipula apposite convenzioni con i predetti Enti Locali. In assenza della Convenzione il Difensore civico regionale, interessato dagli aventi diritto, può comunque intervenire per segnalare il caso agli organi locali,

per assumere informazioni e sollecitare l'adozione degli eventuali provvedimenti".

La norma si ispira al principio di prossimità inteso come relazione dell'Ufficio del Difensore civico, la più vicina possibile al cittadino.

Si tratta di un principio di sistema che intende concedere al cittadino lo strumento della Difesa civica quale momento di garanzia e anche mezzo di partecipazione.

In virtù del principio di sussidiarietà, parimenti riconosciuto sul piano sistematico dalla citata normativa quale articolazione concreta del principio di prossimità, il Difensore civico regionale interviene in ogni caso in cui non sia stato istituito ovvero non nominato il Difensore civico territoriale per tutti gli ambiti che riguardano quest'ultimo, nonché le funzioni del soppresso Difensore civico comunale, ove non devolute a quello territoriale, previa apposita convenzione.

In conclusione, alla luce delle considerazioni di cui sopra, è possibile prevedere nel futuro della Difesa civica lucana l'istituzione di due Difensori civici territoriali competenti, rispettivamente, per la provincia di Potenza e per quella di Matera o una serie di convenzioni stipulate tra il Difensore civico regionale e i comuni della regione raggruppati secondo ambiti territoriali di almeno 50- 60.000 abitanti.

Nel contesto nazionale la Basilicata si è sempre distinta per un ruolo di primo piano svolto nel campo della

difesa civica grazie, soprattutto, all'impegno e allo spessore culturale di chi mi ha preceduto.

A questo si aggiunga la particolare responsabilità che deriva al Difensore civico lucano dalla circostanza oggettiva di essere l'unico Difensore civico regionale attivo dell'Italia meridionale. Infatti in Sicilia non è stato istituito, in Calabria e in Puglia è stato istituito, ma non è stato mai nominato, in Campania è stato nominato, ma da anni è silente.

Ne consegue che il Difensore civico lucano è il punto di riferimento del Coordinamento Nazionale e degli Organismi internazionali, come il Mediatore Europeo, l'I.O.I. (Istituto Internazionale dell'Ombudsman) e l'E.O.I. (Istituto Europeo dell'Ombudsman), per quanto riguarda i rapporti con i Difensori civici locali operanti a qualsiasi livello nelle regioni meridionali.

Ulteriore corollario di questa situazione è la sua presenza in tutti gli organismi più rappresentativi della difesa civica, sia nazionale che internazionale.

Se, per qualsiasi motivo, si sottraesse a tali impegni, oltre a creare seri problemi organizzativi, procurerebbe una grave delusione a chi ha sempre creduto nella particolare sensibilità della classe dirigente lucana, considerata in controtendenza rispetto a quella delle altre regioni meridionali.

A tale proposito giova ricordare i giudizi lusinghieri espressi da alcuni autorevoli esponenti della difesa

civica come Maria Grazia Vacchina Coordinatrice Nazionale e Alessandro Barbetta Difensore civico del Comune di Milano e Coordinatore delle Città metropolitane.

La prima ebbe a dire in un Convegno svoltosi a Pesaro: “Il sud è scoperto: solo la Basilicata ha una tradizione radicata ed esemplare di difesa civica regionale”.

Il secondo affermò in occasione dell’Assemblea Generale dei Difensori civici locali dell’Italia meridionale svoltasi a Matera il 6 e 7 novembre 2009: “Alla Regione Basilicata va il merito di aver espresso un impegno costante e innovatore sul fronte della difesa civica nelle regioni meridionali del nostro Paese”.

La stima di cui gode il Difensore civico lucano ha ricevuto una conferma dalla sua designazione a relatore del Convegno dell’I.O.I. tenutosi a Barcellona il 6 e 7 ottobre 2010 sul tema “Il fenomeno migratorio dei lavoratori extracomunitari stagionali in Basilicata” e dalla sua nomina a membro del Comitato Scientifico dell’Istituto Italiano dell’Ombudsman presso l’Università di Padova.

Dopo un lungo silenzio, finalmente è ripreso il dibattito sullo Statuto regionale.

La riscrittura dello Statuto offre alla Regione l’opportunità di concorrere autorevolmente a rafforzare il ruolo e l’importanza del Difensore Civico, radicandolo nella sua Carta fondamentale, in modo da portare questo istituto a

livello dei consimili organismi di tutti gli Stati dell'Unione Europea.

Nella bozza predisposta a suo tempo dalla Commissione speciale per la Riforma dello Statuto sono state recepite integralmente le proposizioni normative statutarie formulate dal Gruppo di lavoro tecnico-politico della III Commissione del Congresso delle Regioni.

In coerenza con l'evoluzione che l'istituto ha subito in questi ultimi decenni, lo Statuto deve collocare le norme sul Difensore civico nel contesto delle disposizioni in materia di tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Questo è il posizionamento più coerente con l'ispirazione dell'istituto che si è consolidata nell'esperienza internazionale e che ha alimentato anche l'esperienza delle Regioni italiane, mentre apparirebbe ormai impropria una collocazione nell'ambito dei titoli che trattano di "amministrazione", "controlli", "partecipazione".

L'inserimento del Difensore civico in uno di questi contesti indurrebbe, infatti, a favorire una lettura dell'istituto fuorviante ancor prima che parziale, sfuocandone l'identità sostanziale.

Mi permetto di osservare, inoltre, che la qualifica di organo della Regione presuppone una visione riduttiva dell'istituto del Difensore civico, perché ne scalfisce profondamente le prerogative d'indipendenza, imparzialità ed autonomia rispetto all'Ente di riferimento. Dall'attribuzione

della qualifica di Organo dell'Ente Regione discenderebbe che gli atti posti in essere dal Difensore civico dovrebbero produrre effetti imputabili direttamente all'Ente; al contrario l'esercizio delle funzioni del Difensore civico non comporta alcun vincolo per l'Ente di riferimento, non agendo mai il primo in nome e per conto del secondo.

A mio avviso, la dizione più pertinente sarebbe quella di "autorità indipendente" anche in considerazione dell'affinità che l'istituto del Difensore civico presenta con le Autorità amministrative indipendenti (indipendenza, autonomia operativa, neutralità, obiettività, imparzialità di giudizio).

Tale è l'orientamento della giurisprudenza amministrativa. Secondo la sentenza del TAR Veneto Sez. I, n. 1178 del 25 giugno 1998 "la natura dell' istituto del Difensore Civico è di autorità indipendente; esso è la figura soggettiva pubblica "ultra" dall' ente da cui trae origine e conseguentemente ne è distinto sotto il profilo dell' attività, delle procedure, delle strutture, dei mezzi".

D'altra parte, così lo definisce anche la legge regionale n. 5/2007 che detta la nuova disciplina del Difensore civico regionale:

" Il Difensore Civico, autorità monocratica.....svolge la propria attività in piena libertà e autonomia e non è sottoposto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo gerarchico o funzionale".

Nel decorso anno ho avuto la conferma, purtroppo, che l'ubicazione periferica dell'Ufficio del Difensore civico, alloggiato nel Palazzo del Consiglio Regionale, non incoraggia i cittadini a recarvisi di persona.

Eppure so bene che l'utenza "particolare" dell'Ufficio preferisce di gran lunga il contatto personale, ottenuto attraverso la fissazione di un appuntamento con il Difensore civico, rispetto alle altre forme di approccio (posta, e-mail, fax). Certamente, il colloquio diretto garantisce non solo una relazione umana di fiducia e spesso di reciproca simpatia, ma consente una più esauriente ed approfondita ricostruzione del caso su cui si dovrà lavorare.

Com'è noto, l'art. 3 della legge 5/2007 sottolinea come l'attività del Difensore civico sia rivolta a tutelare anche le fasce più deboli della società civile (minori, adolescenti, anziani, tossicodipendenti, portatori di handicap, stranieri, detenuti ecc.).

In tale norma avevo letto la volontà del legislatore regionale di impedire che potessero proliferare molteplici figure, ciascuna posta a garanzia di specifiche categorie di soggetti svantaggiati, con la conseguente, ragionevole aspettativa di veder potenziare l'Ufficio del Difensore civico, al fine di metterlo in grado di affrontare i nuovi compiti attribuitigli.

E, invece, l'organico dell'Ufficio è rimasto sottodimensionato, mentre è stato istituito il Garante

dell'Infanzia e dell'Adolescenza ed è stata proposta l'istituzione di altri due garanti settoriali.

Per essere sincero, mi sembra di ravvisare una certa incoerenza in questo comportamento che mal si concilia, peraltro, con il clima di austerità attualmente imperante nel nostro Paese e che si è concretizzato in tagli alla spesa pubblica a tutti i livelli.

Negli ultimi anni abbiamo assistito al moltiplicarsi di autorità e garanti dotati di pochi poteri e di competenze sovrapposte tra di loro, che generano confusione e rischiano di pregiudicare la credibilità dell'istituto, condizione indispensabile della sua effettiva utilità.

Questa tendenza è anche frutto, probabilmente, della diffidenza nutrita nei confronti della difesa civica a livello istituzionale e della mancanza di fiducia nella sua capacità di incidere nella realtà amministrativa.

E' la riprova che il Difensore civico è un istituto ancora controverso, al quale, però, non può non riconoscersi un merito: quello di essere tessitore quotidiano del recupero di fiducia dei cittadini nei confronti degli apparati pubblici.

Egli non ha poteri coercitivi: non emette sentenze né può annullare o riformare gli atti amministrativi, non può sanzionare o censurare i pubblici dipendenti. Ciò che la difesa civica può fare è avviare un circolo virtuoso tra tutti i soggetti che incontra nel compiere la sua azione: l'ingiustizia piccola o grande, vera o presunta, segnalata da uno, può diventare una