

PREMESSA

Signor Presidente del Consiglio Regionale,

Signori Consiglieri,

all'atto del mio insediamento promisi solennemente che sarei stato il difensore civico di tutti i lucani senza distinzione alcuna.

Oggi, al termine del mio mandato, posso affermare con certezza di aver tenuto fede all'impegno assunto. E questo, a mio avviso, vale più di qualsiasi dato statistico, per quanto lusinghiero possa essere, dal momento che l'indipendenza e l'autonomia rappresentano i connotati essenziali della difesa civica.

Del resto questa linea di condotta si inserisce in una tradizione quasi trentennale dell'Ufficio del Difensore Civico della Basilicata apprezzata sia a livello nazionale che internazionale.

Sulla scia di chi mi ha preceduto, ho partecipato attivamente ai lavori del Coordinamento nazionale dei difensori civici e agli sforzi dei Presidenti che si sono avvicendati al vertice dello stesso, tesi a dare a questo Organismo maggiore consistenza e una veste ufficiale che sopperisse alla mancanza, nel nostro Paese, che pure è uno degli Stati fondatori dell'Unione Europea, del Difensore Civico Nazionale.

Sono convinto che oggi un Difensore civico regionale che non sia inserito in una rete nazionale, europea e mondiale, abbia scarse possibilità di incidere nella realtà locale e addirittura di sopravvivere.

E' questo il motivo per cui ho cercato, quando è stato possibile, di non mancare ai seminari organizzati dal mediatore Europeo e dall'I.O.I. (l'Istituto Internazionale dell'Ombudsman).

Particolarmente significativa è stata la mia partecipazione, come rappresentante dei difensori civici italiani, alla Conferenza Mondiale di Stoccolma in occasione della celebrazione del bicentenario dell'istituzione dell'Ombudsman e, come unico relatore italiano, alla Conferenza sull'immigrazione svoltasi a Barcellona dal 5 al 7 ottobre 2010.

Un lusinghiero riconoscimento del ruolo svolto in tanti anni dal Difensore civico della Basilicata è stata la mia nomina a membro del Comitato scientifico dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman fondato presso l'Università di Padova.

Tutto ciò, ovviamente, non sarebbe stato possibile senza la sensibilità e la lungimiranza del Consiglio Regionale e, in particolare, del suo Presidente che ha favorito e supportato l'azione del Difensore Civico. Non è un caso, infatti, che la Basilicata è l'unica regione meridionale che abbia un ufficio del Difensore civico attivo; le altre regioni o non l'hanno istituito affatto o, se l'hanno istituito, non ne hanno mai nominato il titolare.

A tale proposito mi piace ricordare, ancora una volta, le parole pronunciate da Alessandro Barbetta (autorevole Difensore civico di Milano e già Difensore civico della Lombardia) all'Assemblea Generale dei Difensori civici locali dell'Italia meridionale svoltasi a Matera nel 2009: "Alla Regione Basilicata va il merito di avere espresso un impegno costante e innovatore sul fronte della difesa civica nelle regioni meridionali del nostro Paese".

A questo punto mi sembra doveroso ricordare il lavoro di alto profilo svolto dai miei predecessori: Pierluigi Giuliani, Francesco Bardi, Giulio Stoffi, Silvano Micele.

Poiché questa relazione vuole anche avere la pretesa di offrire un contributo allo studio ed alla conoscenza degli strumenti che l'ordinamento pone per il conseguimento del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, tanto più opportuno in un momento in cui è in corso il dibattito sul nuovo Statuto regionale, vale la pena di sottolineare che il pregio che indubbiamente va riconosciuto all'ordinamento regionale consiste nell'aver contribuito non poco a tener vivo il dibattito sulla natura giuridica del Difensore civico.

Infatti prima lo si è considerato non solo come un titolare di compiti ispettivi, ma, soprattutto, come organo con funzione di garanzia di interessi individuali e collettivi non altrimenti tutelati e come "soluzione organizzativa" in grado di consentire la partecipazione del cittadino allo svolgimento corretto dell'attività amministrativa.

Successivamente si è discusso se esso rappresenti un vero e proprio "istituto di partecipazione" o sia da considerarsi estraneo a tale modello organizzativo.

Si è notato, infatti, come nella figura del Difensore civico sia da porre in evidenza il carattere della sua netta indipendenza dall'organo esecutivo e della sua parallela connessione all'organo assembleare di indirizzo politico cui risulterebbe legato da un rapporto fiduciario che gli consente un'ampia autonomia e libertà operativa: tratti questi che sono qualificazioni proprie della tipologia delle authorities.

Altri hanno ravvisato l'elemento caratteristico del Difensore civico nella genesi assembleare e nella sua posizione giuridica che si rivela

conseguentemente identica a quella dei consiglieri, ai quali lo accomunerebbero il prestigio e le altre prerogative.

Altri ancora considerano il Difensore civico come un nuovo organo estraneo rispetto alle definizioni e alle categorie tipiche del sistema amministrativo italiano, soprattutto per quel che concerne il profilo dei rapporti con gli organi della giustizia amministrativa.

L'istituto del Difensore civico avrebbe così un carattere bivalente in quanto organo tutore del cittadino ed allo stesso tempo controllore "atecnico" del comportamento amministrativo dal punto di vista del buon andamento e dell'imparzialità.

In sostanza, il Difensore civico è da collocare su di un piano diverso dai tradizionali rimedi amministrativi e giurisdizionali, dal momento che egli svolge un'attività che si inserisce nella stessa attività amministrativa, apparendo talvolta costitutiva del procedimento di formazione dell'atto amministrativo.

Inoltre il Difensore civico è autorità amministrativa indipendente se si considera che è l'espressione di un modello di autorità che, per poter attuare i principi per i quali è stato istituito, deve rivestire una posizione di indipendenza ed autonomia nei confronti degli organi di governo locali, dei partiti politici e dell'apparato burocratico delle Regioni.

E' auspicabile, pertanto, che il nuovo Statuto della Regione Basilicata sancisca, una volta per tutte, questa definizione della natura giuridica del difensore Civico, già recepita, del resto, dalla legge regionale n. 5/2007 che detta la nuova disciplina dell' istituto.

A proposito di quest' ultima, desidero ricordare, ancora una volta, che essa ha riscosso molti consensi in campo nazionale in considerazione del suo carattere innovativo.

La legge regionale istitutiva del Difensore Civico risale al 1986; da allora la Pubblica Amministrazione è molto cambiata.

Le profonde innovazioni introdotte a decorrere dagli anni '90 dal legislatore nazionale e da quello regionale in materia di rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini hanno impresso una notevole svolta ed un' accelerazione al processo di sburocratizzazione e di democratizzazione di questi rapporti, contribuendo alla costruzione di una Pubblica Amministrazione più "amica" degli utenti e dei cittadini.

Basta pensare alla legge 241 del 1990 per comprendere quale rivoluzione questo processo ha rappresentato sul piano del riconoscimento dei diritti con il rafforzamento del ruolo partecipativo del cittadino nel procedimento amministrativo e con l' attribuzione di nuovi strumenti (diritto di accesso, responsabile del procedimento ecc.).

Nel contempo si è affermata in tutto il mondo la cultura della tutela dei diritti umani anche per effetto del loro riconoscimento giuridico internazionale.

Dopo ventuno anni, al fine di puntualizzare meglio la natura e l' identità del Difensore Civico regionale, definendone più compiutamente attribuzioni e funzioni, disciplinandone con maggiore coerenza, rispetto alla natura di autorità indipendente, i requisiti, le prerogative, lo status e le modalità di elezione, in aderenza al mutato quadro normativo regionale, statale e internazionale, è stata emanata la legge regionale n. 5 del 2007, i cui passaggi più significativi si possono così riassumere:

- una migliore definizione dell' autonomia dell' istituto;*
- la possibilità di intervento di ufficio, che costituisce uno strumento particolarmente importante nei settori dove le*

condizioni di oggettiva debolezza dei soggetti rendono più difficile un loro intervento;

- *l'obbligo per gli uffici di corrispondere, entro tempi certi, alle richieste del Difensore Civico con la possibilità per quest'ultimo di chiedere l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente che impedisca, ostacoli o ritardi la sua azione;*
- *l'allargamento del campo d'intervento con la possibilità di convenzionamento con gli enti locali che non hanno il Difensore Civico;*
- *la costituzione di un coordinamento dei Difensori Civici operanti sul territorio regionale;*
- *l'individuazione precisa dei requisiti e delle cause di incompatibilità e ineleggibilità, nonché la definizione di procedure di elezione che riportino la nomina del Difensore Civico nell'esclusiva competenza del Consiglio Regionale, eliminando la possibilità di attivazione dei poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio Regionale.*

Come si vede, da tutto l'articolato traspare la preoccupazione del legislatore di assicurare la "terzietà" del Difensore civico, condizione che spesso, come ho potuto constatare in questi cinque anni, ha un prezzo ben preciso: la solitudine di questa figura di garante.

Nel comune sentire dei cittadini il Difensore civico viene percepito come un organo che opera per la riparazione di abusi, violazioni, disservizi della pubblica amministrazione e comunque per migliorare le relazioni tra l'Amministrazione e i cittadini. Questo punto

di vista indubbiamente conserva un fondamento di verità, ma non esaurisce la complessità del ruolo oggi assegnabile al Difensore Civico.

Sotto questo aspetto va segnalato quanto la nuova legge regionale ne arricchisca lo spettro di iniziative azionabili con nuove varianti: non più solo le consuete azioni in chiave "difensiva" a salvaguardia dei diritti e degli interessi eventualmente posti a rischio nella quotidiana pratica amministrativa, ma anche una serie di interventi in chiave positiva e propositiva per allargare le aree di inclusione sociale e rafforzare la tutela dei soggetti deboli.

L' articolo 3 della legge, infatti, rimarca un importante compito del Difensore Civico promotore della buona amministrazione e contiene alcune specificazioni della sua funzione che, in coerenza con il dibattito nazionale, tendono ad evidenziare come l' attività del Difensore Civico sia rivolta a tutelare anche e soprattutto le fasce più deboli della società civile: anziani, minori, adolescenti, ragazze madri, separati con prole, persone con disabilità, tossicodipendenti, stranieri residenti o con permesso di soggiorno. Tale espressa previsione vuole inoltre impedire che possano proliferare e svilupparsi molteplici figure, ciascuna posta a garanzia di specifiche categorie di soggetti svantaggiati. Ed appunto nel medesimo articolo 3 si sottolinea l' importanza dell' intervento del Difensore Civico a garanzia delle pari opportunità uomo-donna e della non discriminazione in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione ed alle opinioni politiche. Inoltre si sancisce l' attività di assistenza e consulenza nei confronti delle associazioni dei lucani all' estero e degli immigrati residenti in Basilicata. Non bisogna dimenticare che, sparsi nel mondo, vivono ben 700.000 lucani che costituiscono un' altra Basilicata fuori dei confini regionali.

Il più volte citato articolo 3 ha sancito la consapevolezza del legislatore regionale che 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.

Passando ad esaminare l'aspetto organizzativo, non posso fare a meno di sottolineare quanto ho affermato e ribadito nelle precedenti relazioni: il sottodimensionamento dell'organico dell'Ufficio del Difensore civico e il suo trasferimento nell'edificio del Consiglio Regionale hanno ostacolato non poco l'azione diretta ad assicurare una maggiore e più incisiva presenza della difesa civica in Basilicata.

Altrettanto può dirsi a proposito della scarsa autonomia amministrativa e finanziaria di cui gode l'ufficio, impropriamente inglobato nella struttura burocratica della Regione.

Nell'ultimo quinquennio, tuttavia, si sono registrati i seguenti dati che non si discostano di molto da quelli del quinquennio precedente:

| | |
|--|-----------------|
| <i>Richieste d'intervento:</i> | <i>n. 4.976</i> |
| <i>Interventi effettuati in via breve:</i> | <i>" 3.960</i> |
| <i>Fascicoli formalmente aperti:</i> | <i>" 1.016</i> |

Quanto alla rete regionale della difesa civica, ferme restando tutte le attribuzioni e competenze proprie del Difensore civico regionale, è possibile ipotizzare, ai sensi della legge 26 marzo 2010 n. 42, l'istituzione di due Uffici 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 50-60 mila abitanti.

A quegli enti- e sono molti- che riconoscono nel Difensore Civico, non già un antagonista dei pubblici poteri, ma un prezioso alleato e garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e per questo non fanno mancare il proprio apporto, laddove richiesto, va il ringraziamento del Difensore civico e di tutto l'Ufficio per aver prestato un'utile collaborazione.

Non possono peraltro sottacersi quei casi in cui alcuni enti non rispettano l'obbligo di legge che richiede di fornire all'Ufficio, in tempi ragionevolmente brevi, gli elementi informativi ovvero di trasmettere copia degli atti concernenti situazioni di contenzioso fra gli enti stessi e i cittadini.

In tali evenienze, in cui si prolungano in modo inaccettabile i tempi di risposta o, peggio ancora, si manifestano atteggiamenti di ostinato silenzio a fronte di ripetute richieste dell'Ufficio, l'attività di tutela che il Difensore civico ha l'obbligo di svolgere si scontra con resistenze ed intollerabili ostruzionismi.

Giova precisare, al riguardo, che la metodologia d'intervento del Difensore civico, anche laddove appaia insistente, è guidata da una imprescindibile esigenza, che è quella di fornire, in ogni caso, una risposta al cittadino.

Non è pensabile infatti che un'Istituzione, il cui scopo è fondamentalmente quello di garantire la buona amministrazione, assurta questa a vero e proprio diritto anche per affermazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'unione Europea, debba trovarsi nell'imbarazzante condizione di non poter riscontrare le richieste dei cittadini perché, a sua volta, non è stata oggetto dell'attenzione e del rispetto di qualche Ente della Pubblica Amministrazione sordo ai suoi appelli.

Mi sia consentito un ultimo pensiero che va, con gratitudine, ai collaboratori che rappresentano la spina dorsale dell'Ufficio: senza di loro, senza la loro capacità di lavoro, la loro disponibilità verso i cittadini, la loro capacità professionale, i miei compiti sarebbero stati impossibili da affrontare. Perciò li ringrazio uno per uno: le funzionarie Maria Carmela Renda e Carmela Risimini, Anna Lotito, Vincenzo Florestano.

Catello Aprea

ATTIVITA' SVOLTA NEL 2012

1- Analisi delle attività

Anche nel 2012 si registra una prevalenza delle istanze presentate da singoli cittadini (85,6%) su quelle presentate da associazioni (13,8).

Come sempre le istanze pervenute riguardano, nell'ordine, gli enti locali (49,4%), la regione (15,5%), gli enti subregionali (13,2%), le Amministrazioni periferiche dello Stato (11,5%), le Società erogatrici di servizi (10,3%).

L'area tematica più interessata dalle istanze dei cittadini è stata quella del Territorio e Ambiente (17,2%), seguita da quella dell'Erogazione dei servizi (12,6%) e da quella dell'accesso agli atti (9,8%).

Consistente è stato anche il numero delle richieste riguardanti le Pensioni e prestazioni sociali (8,6%).

I Dipartimenti regionali più coinvolti sono stati il Dipartimento Presidenza della Giunta (33,3%), il Dipartimento Formazione e Lavoro (18,5%), il Dipartimento Territorio e Ambiente (14,8%) e il Dipartimento Agricoltura (14,8%).

Degli interventi nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato l'80% sono stati effettuati per le vie brevi, il restante 20% ha dato luogo all'apertura di fascicoli.

La materia che più frequentemente ha formato oggetto di tali interventi è stata quella pensionistica (45%).

Si registra un incremento delle istanze provenienti dalla provincia di Matera (35% rispetto al 21% dell'anno scorso).

I tempi medi di risposta delle Amministrazioni si aggirano sui 30 giorni.

Le pratiche definite rappresentano l'83,3% di tutte quelle aperte; quelle definite positivamente ammontano al 57,2%.

Dai dati sopra riportati emerge che una delle esigenze più avvertite dai cittadini è stata la trasparenza della Pubblica Amministrazione, sia in materia ambientale che in quella dell'accesso agli atti amministrativi.

L'ordinamento giuridico riconosce particolare forza ed intensità al diritto di accesso in materia ambientale. La normativa comunitaria (culminata nella Direttiva 2003/4/CE) da anni sancisce la necessità di riconoscere a qualsiasi persona, fisica o giuridica, la più ampia potestà di accesso alle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche, per garantire alla collettività una diffusa conoscenza delle problematiche ambientali e, di conseguenza, un attento controllo sulle scelte e sulle azioni delle amministrazioni competenti in materia.