

## Introduzione

Giunta alla presentazione del mio primo rendiconto annuale sull'attività svolta quale Difensore Civico Regionale, sento il dovere e la priorità di manifestare la mia gratitudine al Presidente della Giunta Regionale della Basilicata, Marcello Pittella e a tutta l'Assemblea Legislativa per la fiducia accordatami con la nomina, così consentendomi l'inizio di una nuova esperienza professionale e umana, ricca di rapporti positivi e soddisfazioni.

Un ringraziamento particolare va al Presidente del Consiglio Regionale, Piero Lacorazza, che sin dall'inizio ha mostrato attenzione e sensibilità ai temi della difesa civica.

Sono certa che in tempi ragionevoli riuscirà a porre in campo ogni iniziativa utile a fronteggiare sul piano operativo le criticità dell'Ufficio.

Quasi tutti i miei predecessori nelle loro relazioni hanno lamentato, come un *refrain*, la carenza di organico e l'insufficienza della struttura organizzativa di supporto, non in grado di attendere al disbrigo della attività ordinaria né, tantomeno, alla programmazione delle varie funzioni di competenza dell'Ufficio, incrementatesi nel tempo secondo la normativa vigente.

Allo stato, con il collocamento in pensione della preziosa e disponibile Sig.ra Anna Lotito, siamo davvero in emergenza, tenuto conto che, negli anni, si è passati da tre unità addette in via esclusiva all'Ufficio ad una sola persona.

Ad oggi, l’Ufficio è retto da un solo funzionario di categoria D1, la Sig.ra Maria Carmela Renda, a cui va il massimo riconoscimento per la professionalità e la competenza acquisita negli anni e che ogni giorno mette a disposizione dei cittadini per sopperire a “tutto” il carico di lavoro sempre più consistente e articolato.

La contiguità dei locali mi ha dato modo di apprezzare la cortesia e il garbo con cui il Sig. Gianni Di Mercurio accoglie ogni giorno i cittadini e riscontra puntualmente i numerosi accessi telefonici.

L’Ufficio di Matera è presidiato da un unico referente, la Sig.ra Carmela Risimini, che con solerzia e dedizione riceve e trasmette le segnalazioni alla sede di Potenza.

La decisione di garantire un presidio permanente nei capoluoghi di provincia testimonia la volontà degli Organi di Governo Regionale di mantenere il filtro della difesa civica radicato sul territorio, soprattutto dopo la soppressione dei difensori civici comunali e la mancata attivazione di istituti territoriali, ma occorre per il futuro prevederne il potenziamento, anche in vista del prestigioso evento “Matera, Capitale Europea della Cultura 2019”.

Sin da subito ho compreso che difensore civico non si nasce né si diventa applicando “chirurgicamente” ai casi trattati il proprio bagaglio di conoscenze giuridico-amministrative.

Tale ruolo si forgia nel laboratorio della vita di ogni giorno, attraverso l’ascolto dei cittadini e dei loro problemi, con un approccio socio-psicologico oltre che giuridico, nell’ottica del principio del buon senso.

Difatti, la lunga e drammatica crisi etica, sociale ed economica dell'intero Paese attanaglia, ancor di più, l'utenza che si rivolge agli uffici degli Organi di Garanzia; utenza composta prevalentemente da anziani, malati, persone diversamente abili ed economicamente svantaggiate.

Chi, come noi, ha diretta contezza dello stato di indigenza e di povertà in cui versano molte imprese e molte famiglie nella nostra regione constata, con umana sensibilità, l'allargamento, quasi irreversibile, della forbice tra ricchi e poveri.

In tale contesto, la tutela dei diritti per essere effettiva esige tempestività e prevenzione; per questo occorrono forme alternative o complementari a quelle tipicamente giudiziarie, in particolare nei rapporti con la pubblica amministrazione.

D'altronde, la diffusa attenzione verso il "bene pubblico" e la cura degli interessi collettivi costituisce il vero antidoto al diffuso abuso nell'utilizzo di risorse pubbliche nonché la premessa per costruire una macchina burocratica più efficiente e meno costosa.

Serve un cambiamento anzitutto culturale che riconosca la priorità del bene comune, subordinando ad esso ogni interesse individuale, secondo il dettato della nostra Costituzione.

C'è bisogno, dunque, non solo di regole certe e severe e di istituzioni decise ad applicarle, ma serve soprattutto una diffusa e costante intransigenza morale di tutti i cittadini che contribuisca ad innescare un circolo di buone pratiche e di atteggiamenti virtuosi.

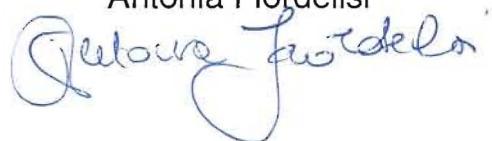
Occorre un forte recupero della cultura del senso civico e della legalità senza delegare sempre e solo all'intervento giudiziario la tutela dei principi cardine del nostro ordinamento.

E' quello che ciascuno può e deve fare, condividendo sentimenti di appartenenza e del dovere per continuare a credere nella possibilità di una società migliore.

Potenza, Marzo 2016

Il Difensore Civico Regionale

Antonia Fiordelisi



## Considerazioni generali

L'anno 2015 è stato caratterizzato dalla perdurante crisi economica, finanziaria e sociale, in atto da molti anni, sia pure con sensibili spiragli di luce in fondo al tunnel.

Allo stato, le imprese ancora segnalano con chiarezza le difficoltà dovute al sovraccarico di adempimenti burocratici e all'instabilità delle norme; le famiglie stentano ancora a risalire la china.

Il nostro Paese si colloca nel complesso in posizioni arretrate nel confronto internazionale, anche se in tutte le aree realtà in ritardo coesistono con esempi virtuosi.

Come sempre, sono le fasce più deboli della popolazione ad essere colpite maggiormente, in particolare anziani, persone non autosufficienti e con disabilità, disoccupati e studenti.

Si tratta di comuni cittadini che ogni giorno sono costretti a confrontarsi con la macchina burocratico-amministrativa divenuta sempre più complessa ed elefantica, in cui spesso solo le conoscenze e le "relazioni corte" sono il grimaldello per sbloccare una pratica o conquistare un titolo autorizzatorio.

Nel nostro Paese per ottenere un permesso edilizio, allacciare un'utenza elettrica *business* o risolvere un contratto giudiziario occorrono mediamente 233 giorni a fronte dei 97 richiesti in Germania.

La durata media di un contenzioso civile in Italia è di 493 giorni, 184 in Germania e 279 in Francia.

Un processo civile per essere definito in Cassazione necessita, mediamente, di 7 anni e nella classifica relativa all'efficienza della giustizia civile il nostro Paese si colloca addirittura dopo il Gabon.

Da noi il diritto è incerto, la burocrazia domina, i cavilli governano, per non parlare dell'eccessivo carico fiscale e contributivo e del tasso di evasione fiscale divenuto incommensurabile.

Un meccanismo divenuto insostenibile nel tempo che blocca le risorse necessarie per far ripartire l'economia e non dà spazio alle energie positive.

La conseguenza è che il Paese non riesce più ad esercitare la sua capacità di attrazione degli investimenti economici stranieri e cresce il fenomeno della delocalizzazione delle aziende italiane.

Eppure l'industria più importante in Italia è rappresentata dalla Pubblica Amministrazione: dà lavoro a tre milioni e trecentomila persone con un costo pari all' 11% del PIL.

E' una macchina fondamentale per la vita del Paese anche se non brilla certo per efficienza.

La paralisi della pubblica amministrazione è anche figlia di una moltitudine di procedure stratificate che si accumulano l'una sull'altra fino ad allontanarsi dalla realtà.

Sia che si tratti di aprire un bar o di costruire un box auto, di costruire un argine contro le alluvioni o tutelare un parco, qualunque processo decisionale passa attraverso un labirinto di autorizzazioni e appelli, nonostante tutte le campagne fatte per la tanto auspicata semplificazione amministrativa.

In questi meandri si annida, spesso, la corruzione, prima alleata degli eccessi della burocrazia; difatti, in ogni mediazione si annida un pericolo, ogni “bizantinismo” nasconde una situazione di possibile corruzione, al contrario della trasparenza amministrativa, principale nemica della corruzione e della illegalità.

La corruzione si radica nell’ombra della complessità perché è un patto tra due persone con un comune interesse che tengono nascosta la loro attività illecita.

Norberto Bobbio sosteneva: *“democrazia e potere invisibile, quelli che un tempo si chiamavano arcana imperii sono incompatibili; la democrazia è il governo del potere visibile, il governo pubblico in pubblico”*.

Spesso sperimentiamo la degenerazione della macchina amministrativa a causa di alcuni funzionari pubblici che interpretano il loro ruolo come esercizio di un “potere” e non come “servizio” nell’interesse dell’utenza.

Tuttavia, non bisogna cedere a sommarie semplificazioni o a ipocrite demagogie nel credere che tutti gli impiegati siano dei fannulloni o dei furbetti del cartellino come le cronache ci hanno abituato.

Anche in uffici periferici e disagiati, spesso si incontrano professionalità e rigore ma si sa che anche nell’immaginario collettivo le persone valide e operose sono silenziose e non fanno mai rumore.

In questo quadro fra luci e ombre, la Basilicata non fa eccezione, tanto che di recente uno studio Svimez la colloca al 15° posto per

la qualità della pubblica amministrazione, relegando la nostra Regione al penultimo posto in Italia per quanto attiene i tempi di attuazione delle opere pubbliche.

In Basilicata occorrono, infatti, quasi sei anni per realizzare un'opera pubblica, due anni in più rispetto all'Emilia Romagna, più di uno rispetto alla media nazionale. Tutto ciò comporta dei costi sociali ed economici aggiuntivi per la collettività in generale e per le imprese in particolare e fa del Sud una zavorra per il sistema Paese che ne ostacola l'ammodernamento.

In Italia dal 2008 ad oggi il diminuendo delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili erogati a livello centrale e locale si è manifestato in misura direttamente proporzionale al crescendo degli interventi di *spending review*.

Oggi più di ieri si registra lo "scontro" tra diritti e risorse che implica una sorta di gerarchizzazione di valori in astratto, in cui l'equilibrio finanziario è destinato a prevalere su tutti gli altri valori condivisi.

In concreto, la crisi sociale ed economica tende, paradossalmente, a far apparire "rivoluzionario" il linguaggio dei diritti sociali.

Ma le democrazie rischiano di non sopravvivere se producono solo stagnazione, debiti e recessione, perché l'austerità senza progetto configge con le promesse della Costituzione, pilastri del patto sociale di cittadinanza.

Servono degli sforzi governativi diretti ad assicurare una maggiore certezza del diritto, una migliore trasparenza, una più efficace semplificazione.

La vera sfida è quella di attuare una politica di medio/lungo termine che ponga in primo piano la qualificazione professionale e la formazione dei dipendenti pubblici, non l'emanazione di leggi ad effetto mediatico che affidino agli uffici pubblici obiettivi mirabolanti che non sono in grado di realizzare, a causa dei termini stringenti e della carenza di strumenti operativi.

In tale prospettiva, il rinnovamento dell'amministrazione, avviato da alcuni anni e che il Governo si è dato come obiettivo primario, rappresenta la condizione per attuare processi di revisione della spesa pubblica che al tempo stesso salvaguardino e potenzino la qualità dei servizi.

E' auspicabile, dunque, raggiungere nel prossimo futuro il corretto equilibrio tra efficienza dell'agire amministrativo e lotta agli sprechi per poter reggere il confronto con le amministrazioni degli altri Paesi avanzati, nel quadro europeo di "collaborazione" ancora inattuato.

## Ruolo e funzioni del Difensore Civico

Il termine democrazia deriva dal greco “demos” (popolo) e “Kratos” (governo), dunque significa “governo del popolo”.

Nella sua evoluzione, il concetto di democrazia viene concepito come valore ideale a cui ogni società moderna deve tendere quale “processo di estensione della cittadinanza nei suoi tre elementi principale: civile, politico e sociale”.

La partecipazione alle scelte del governo della *res publica* è elemento fondante di una democrazia di qualità in cui si realizzano i valori di libertà, uguaglianza, legalità, efficienza ed efficacia dell'apparato amministrativo.

In tale prospettiva si colloca la *ratio* fondante dell'Istituto della Difesa Civica.

Esso rappresenta lo strumento principe per garantire l'effettiva partecipazione del cittadino al governo della cosa pubblica, requisito indispensabile di una democrazia rappresentativo-partecipativa.

Dal quadro normativo emerge la figura di un Organo con funzioni “tutorie” del rapporto di fiducia tra cittadini e Amministrazione, assimilabile al ruolo di una “magistratura di persuasione, opinione e influenza”, operante in piena autonomia, a tutela degli interessi dei cittadini.

Il Difensore civico, per il ruolo di terzietà nel rapporto tra cittadinanza e amministrazione pubblica nonché per la funzione di garanzia e controllo degli atti, dei procedimenti e delle prestazioni

erogate dalla pubblica amministrazione, è strumento di sollecitazione, pungolo e controllo della macchina burocratica pur essendo sprovvisto di poteri interdittivi, coercitivi o sanzionatori.

La mancanza di poteri sufficientemente incisivi in capo al Difensore civico comporta un limite nell'esercizio della propria funzione, per l'impossibilità di agire efficacemente sulle dinamiche e sui processi amministrativi, con il rischio di perdere spesso credibilità sia nei confronti dei cittadini che ne richiedono l'intervento sia verso gli uffici destinatari delle azioni.

Solo grazie all'autorevolezza del ruolo fondato sull'indipendenza, sull'autonomia e sull'imparzialità consente di poter indirizzare, correggere e risolvere i conflitti tra i cittadini e le pubbliche istituzioni, attraverso un'opera di persuasione e di "ravvedimento" spontaneo delle amministrazioni.

La parte più significativa dell'istituto di Difesa civica attiene la difesa di quei diritti riconosciuti ma non "coattivamente" tutelabili e per i quali non esiste un soggetto dal quale pretendere la prestazione.

Si pensi al diritto al lavoro, alla salute, alla salubrità dell'ambiente, ai diritti di *policy* governativa: situazioni soggettive per cui non esiste un interlocutore specificamente obbligato, pur trattandosi di prestazioni che rivestono carattere fondamentale per il soggetto che ne è titolare.

Generalmente questo "popolo invisibile" che si rivolge al Difensore civico vuole essere eruditio sui propri diritti e sui sistemi di tutela.