



CONSIGLIO REGIONALE DELLA BASILICATA

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO  
PER LA BASILICATA

# **Relazione Attività Anno 2016**

**PAGINA BIANCA**

*"Agisci in modo da considerare l'umanità  
sia nella tua persona sia nella persona di ogni altro,  
sempre come nobile fine mai come semplice mezzo."*

I. Kant

**PAGINA BIANCA**

## INDICE

INTRODUZIONE.....	pag. 9
LE ISTITUZIONI DI DIFESA CIVICA IN EUROPA .....	pag. 11
SULL'OBBLIGO DI ISTITUIRE IN ITALIA IL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE .....	pag. 17
2.1 L'Agenzia europea Frontex e la tutela dei diritti fondamentali.....	pag. 17
2.2 Il meccanismo di denuncia ex art. 72 Regolamento n. 2016/1624.....	pag. 18
2.3 I meccanismi di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento italiano .....	pag. 19
2.4 Conclusioni.....	pag. 19
ACCESSO CIVICO, TRASPARENZA, PRIVACY .....	pag. 21
3.1 Il nuovo accesso civico (modello F.O.I.A.) .....	pag. 21
3.2 Linee Guida Autorità Nazionale Anticorruzione .....	pag. 24
ALLEGATO - Modalità per esercitare il Diritto di Accesso Civico .....	pag. 41
LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA .....	pag. 45
4.1 Il Difensore civico nel Nuovo Statuto della Regione Basilicata .....	pag. 45
4.2 L'attività del Difensore Civico nell'Anno 2016.....	pag. 47
4.3 Materie prevalentemente trattate .....	pag. 49
4.4 Casi particolari di intervento .....	pag. 50
DATI STATISTICI E GRAFICI .....	pag. 57
APPENDICE .....	pag. 79
SEMINARI, CONVEgni, INCONTRI-DIBATTITI.....	pag. 81
I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME .....	pag. 83
AUTORITÀ GARANTI E ORGANISMI DI PARITÀ.....	pag. 87
ESTRATTO NUOVO STATUTO REGIONE BASILICATA .....	pag. 91

**PAGINA BIANCA**

## INTRODUZIONE

*La Relazione annuale sull'attività svolta dall'Ufficio di Difesa civica non costituisce soltanto un documento per rispondere ad un adempimento istituzionale, ma è il risultato di un progetto strategico condotto con riferimento a due convincimenti:*

1. *la conoscenza è alla base di ogni seria e mirata strategia di intervento per correggere le distorsioni e superare alcune criticità della pubblica amministrazione;*
2. *il monitoraggio dell'efficacia delle politiche di settore permette una più agevole e trasparente correlazione tra attività di reporting ed analisi della performance dei molteplici attori della macchina amministrativa.*

*I dati presentati nel documento rappresentano un insieme plurisettoriale, strumento indispensabile non solo per individuare i punti di criticità rispetto ai quali elaborare correttivi adeguati, ma anche per definire possibili scenari evolutivi che richiedono azioni congiunte di cittadini, istituzioni, associazioni, attori economici e sociali, per far sì che la tutela dei diritti non resti una mera dichiarazione di intenti, ma evolva verso un percorso reale e concreto.*

*Il presente studio si colloca nell'ottica di fornire all'amministrazione pubblica un rendiconto al fine di verificare i risultati conseguiti dalle proprie politiche settoriali, un riferimento importante per l'esercizio della valutazione ex ante come per il monitoraggio degli obiettivi di trasparenza, imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.*

*L'anno 2016 si colloca in una fase per molti aspetti nuova.*

*In primo luogo, si sta consolidando in Italia una stagione di riforme che, insieme a fattori esterni favorevoli, quali la politica monetaria espansiva e una congiuntura economico-finanziaria meno stringente, sta contribuendo a sostenere il rilancio dello sviluppo.*

*Secondo gli analisti (Rapporto Svimez 2016), tutte le Regioni meridionali, dopo sette anni di recessione ininterrotta, presentano un valore positivo di crescita.*

*La Basilicata registra la migliore performance con un +5,5% rispetto a dati più contenuti di Campania, Puglia e Sardegna (+0,2%). Tale dinamica favorevole è legata a particolari settori (agricoltura e turismo in particolare, grazie all'attrattore "Matera: Capitale Europea della Cultura 2019"), agli sgravi fiscali sulle nuove assunzioni a tutele crescenti e ad un incremento degli investimenti pubblici.*

*Ciò nonostante le persistenti disuguaglianze economiche e il sempre più drammatico impoverimento delle famiglie, si traduce, soprattutto nella nostra regione, in un numero sempre maggiore di giovani costretti ad emigrare per ragioni di studio e di lavoro, con gravi conseguenze sul piano sociale e produttivo, fra cui lo spopolamento, la desertificazione demografica di intere aree, con conseguente perdita di competenze e di risorse umane.*

*Ciò che emerge, non solo dai dati statistici, è che la graduale destrutturazione dello Stato sociale, lungamente sorretto da livelli di spesa pubblica non più sostenibili, sta trasferendo di fatto sulle famiglie e sulle comunità locali parte degli oneri finanziari sottesy al mantenimento del sistema di welfare.*

*Tuttavia dopo sette lunghissimi anni di crisi, si iniziano ad intravedere segnali di ripresa, anche se non sempre marcati e stabili, e si sta consolidando una stagione di riforme che contribuirà probabilmente a sostenere il rilancio dello sviluppo.*

*Bisogna saper cogliere questi segnali positivi per costruire fiducia, per accompagnare gli "stakeholder" verso la conoscenza delle riforme, per dare nuove risposte ai bisogni delle persone.*

*Occorre una complessiva rivisitazione della "governance" della pubblica amministrazione, nonché politiche sufficientemente incisive da parte di tutti gli organismi investiti di funzioni rappresentative in grado di orientare le determinazioni del decisore politico verso il superamento dell'emergenza sociale che ancora attanaglia il nostro Paese, soprattutto il Sud.*

*In questo difficile momento storico in cui soffiano venti forti verso la scomparsa della Basilicata dalla geografia antropologica e non solo, occorre mettere in campo tutte le risorse per trattenere e richiamare i giovani nella nostra regione.*

*Oggi più che in passato occorre un cambio di passo proprio in questa direzione, attraverso azioni sinergiche efficaci al fine di programmare per il medio e lungo termine investimenti strutturali e sostenere politiche per lo studio e il lavoro a favore delle nuove generazioni.*

*Bisogna recuperare quel senso di appartenenza e di comunità che va via via sfaldandosi, ricucire il "patto sociale" tra cittadini, istituzioni e politica, di cui purtroppo non ci si fida più.*

*In questo quadro, la difesa civica può contribuire ad orientare i cittadini nel "mare magnum" dei processi decisionali, talvolta ancora ai primissimi stadi, favorendo l'informazione e la loro partecipazione; infatti una efficace attuazione delle scelte compiute a livello politico può dare effettività ai diritti fondamentali della persona nel rapporto con le pubbliche amministrazioni, sollecitandole a buone pratiche non elusive.*

*Credo che si debba insistere sulla funzione naturale delle figure di garanzia ed in particolare su quella del difensore civico, tutore dei diritti e garante della buona amministrazione, come tale inquadrato dalla normativa internazionale e come tale abilitato ad intervenire in ogni caso in cui quei diritti e quel principio siano stati violati, anche e prevalentemente in ottica preventiva, per evitare che fatti lesivi occorsi a taluni si ripetano in danno di altri.*

*Ringrazio tutti i componenti del Consiglio Regionale e le Istituzioni destinatarie della presente relazione, nonché tutti i lettori per l'attenzione che si compiaceranno prestare al presente lavoro.*

Potenza, 31 Marzo 2017

Il Difensore Civico Regionale  
Antonia Fiordelisi

## LE ISTITUZIONI DI DIFESA CIVICA IN EUROPA

L'*Ombudsman*, tradotto letteralmente "uomo ponte" (fra il cittadino e la pubblica amministrazione), viene istituito agli inizi dell'800 per rispondere all'esigenza primaria di creare dei meccanismi di controllo sui funzionari della pubblica amministrazione, nell'ottica di creare degli strumenti adeguati ad operare una pacifica convivenza; la difesa civica, intesa come forma di tutela giustiziale, trova la sua base essenziale nell'osservanza delle leggi e nella capacità di difendere i diritti dei più deboli.

In Europa la maggior parte delle istituzioni di Difesa civica nasce tra il 1970 e il 1989: un'epoca abbastanza prospera, anche se caratterizzata dall'insoddisfazione dei cittadini verso l'apparato statale, non più disposti ad accettarne l'atteggiamento autoritario, né a sentirsi sudditi.

Proprio quell'epoca scevra da un vero e proprio stato di bisogno dei cittadini, registra una fioritura degli strumenti tipici dello Stato di diritto, anche se i mezzi atti a garantire la legalità nella concreta attività amministrativa non mancano di certo; tuttavia l'appello all'istituzione di un Ombudsman che tuteli i cittadini nei loro diritti riesce in breve tempo a raggiungere quasi ogni singolo angolo del continente.

Il *boom* dell'Ombudsman viene dunque a coincidere con un'epoca di benessere economico.

La rapida diffusione degli Ombudsman nazionali, è stata seguita dalla nascita di un confortante numero di istituzioni di difesa civica a livello regionale e metropolitano e di un numero quanto mai raggardevole di Ombudsman locali.

Eppure, tre Paesi molto importanti nel panorama europeo – Germania, Svizzera e Italia – non hanno ancora un Ombudsman nazionale, anche se, detto questo, qualche distinguo nella valutazione delle singole situazioni si può e si deve fare.

In Germania, ad esempio, sia il Parlamento federale sia i vari Parlamenti regionali hanno un proprio Comitato per le petizioni (*Petitionsausschuss*) ed esiste anche la figura del Mediatore (*Bürgerbeauftragter*) molto simile a quella dell'Ombudsman; in Svizzera vi sono alcuni Ombudsman cantonali e parecchi Ombudsman locali.

In un contesto di adesione lenta ed esitante alla filosofia del libero mercato non ci si poteva certo attendere che il cammino verso una democrazia funzionante fondata sulla comprensione e l'accettazione della supremazia dei diritti umani e sulla rigorosa osservanza del principio di legalità potesse compiersi in tempi rapidi.

Se le giovani democrazie dell'Est hanno potuto negoziare le condizioni di avvicinamento o adesione all'Unione Europea, non altrettanto è avvenuto per l'adesione al Consiglio d'Europa. Qui, infatti, l'ammissione è vincolata, in maniera non negoziabile, al soddisfacimento dei requisiti minimi di democrazia, tra cui l'accettazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e "*l'istituzione di una difesa civica*", perlomeno *"a livello nazionale"*.

Ciò ha comportato, per ciascuno dei Paesi intenzionati a entrare nel Consiglio d'Europa, non solo l'impegno al pieno ed esplicito riconoscimento della Dichiarazione universale dei diritti umani, nella consapevolezza che ogni persona possa appellarsi ai diritti fondamentali e rivendicarne il rispetto, ma anche all'istituzione di un Organo di controllo rivolto alla tutela del cittadino stesso, autorizzato ad esigere, anche nei confronti delle massime Istituzioni pubbliche, un grado di legalità, correttezza e fedeltà costituzionale, mai registrata prima.

A tale proposito quindi, giova evidenziare come l'*establishment* del Consiglio d'Europa abbia preteso qualcosa che neppure gli Stati del suo stesso nucleo "storico" sono stati capaci di realizzare.

Basti pensare alla realtà italiana, unico Paese dell'Unione Europea a non essersi dotato di un Difensore civico nazionale. Questa lacuna è ancor più grave se si considera che l'Italia è tra i Paesi fondatori del Consiglio d'Europa, chiamato a valutare, proprio sulla base di tale parametro di democraticità (l'istituzione della difesa civica a livello nazionale), gli Stati che chiedono di entrare a far parte dell'Unione Europea.

Come è noto, nel 2010 nel nostro Paese sono stati soppressi anche i Difensori civici comunali semplicemente cessando di stanziare in bilancio i fondi necessari per la loro attività, quantunque l'obiettivo di avere un difensore civico in ogni singolo comune italiano si fosse rivelato irragionevole e fosse ancora ben lungi dall'essere raggiunto (meno di un quarto del totale).

In tempi di minore prosperità economica l'amministrazione statale tende maggiormente a tagliare le risorse destinate alla tutela dei diritti fondamentali del cittadino, ciò anche in Europa, mentre è proprio in tempi di recessione che i gruppi sociali più deboli necessitano di maggior tutela: la diminuzione delle risorse non può mai giustificare un indebolimento dei diritti umani.

Sul tema, vari studi internazionali evidenziano come, proprio in momenti storici di crisi economico-finanziarie, l'accresciuta necessità di accedere alle prestazioni sociali faccia nettamente aumentare anche il numero dei ricorsi all'Ombudsman.

Il timore è che l'appello a snellire la pubblica amministrazione riducendone i costi diventi un pretesto per eliminare o quantomeno indebolire le istituzioni di difesa civica, con il pericolo che l'assenza di adeguate garanzie condanni chi è socialmente svantaggiato a una condizione di ancor maggiore debolezza e per difendere chiunque, in condizioni di parità, contro il rischio di arretramento nella scala sociale.

E, del resto, le relazioni annuali sull'attività degli Ombudsman negli stessi Paesi dell'Europa occidentale rivelano un netto incremento delle cause in materia di diritti sociali, a riprova dell'importante ruolo della difesa civica nel far sì che i cittadini possano godere dei propri diritti.

A fronte delle enormi differenze che da sempre contraddistinguono i vari sistemi di Difesa civica esistenti in Europa e i loro livelli di azione, vi è un filo rosso che li lega, un comun denominatore che li accomuna.

La Difesa civica scaturisce, quasi sempre, dalla volontà del decisore politico di creare un'istituzione, *mutatis mutandis*, in grado di:

- a) giudicare in base a criteri di oggettività, legittimità e correttezza i limiti e la giustificabilità dell'azione degli organi statali;
- b) valutare la legittimità dei provvedimenti adottati dagli organi statali, o della loro mancata adozione;
- c) offrire informazione e consulenza al cittadino che intenda compiere un'azione giuridicamente rilevante;
- d) prestare ascolto, con la dovuta sensibilità umana e psicologica, al cittadino in difficoltà e se necessario riconciliarlo con lo Stato.

Ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, le funzioni dell'Ombudsman a livello europeo, sia pure con le numerose variabili territoriali, si possono così sintetizzare:

1. *informatrice*, intimando alla pubblica amministrazione di dare al cittadino conoscenza e spiegazione sui fatti, atti o procedimenti;
2. *promotrice*, agendo come interventore ausiliario del cittadino nel procedimento amministrativo fino al motivato provvedimento espresso conclusivo;
3. *investigativa*, con l'obbligo di tutti gli operatori della pubblica amministrazione di dare disponibilità immediata al difensore civico favorendo massimamente la sua azione e dando atti o documenti, in originale o in copia;
4. *mediatrice*, comparando l'interesse del cittadino con quello della pubblica amministrazione, ricercando le migliori soluzioni;
5. *sostitutiva*, rispetto agli atti obbligatori per legge in caso di perdurante inerzia da parte della pubblica amministrazione, con la nomina di un commissario *ad acta*.

L'Ombudsman è certamente il tramite che cerca di mediare, in una posizione di terzietà e indipendenza, tra le esigenze del cittadino e quelle della pubblica amministrazione, nell'ottica di una giusta applicazione della legge, un giusto procedimento, una efficiente ed efficace erogazione dei servizi.

La funzione del difensore civico è stata paragonata ad un "sillogismo": partendo dal confronto dialettico di due proposizioni/posizioni distinte, si perviene ad una conclusione, ad una "verità", come nei processi logici corretti e rigorosi.

Proprio questa deve essere la capacità del Difensore civico: saper comporre i contrasti, rimediare alle doglianze attraverso il confronto di differenti - a volte antitetiche - posizioni, alla ricerca di una soluzione giusta, legittima, etica.

Spesso l'Ombudsman si ritrova a richiamare l'attenzione su problemi e criticità sociali, ma questo è solo un aspetto del suo lavoro, il cui risultato spesso consiste in una "proposta di soluzione" formulata su uno specifico caso singolo o in un "suggerimento" di natura generale rivolto alla pubblica amministrazione o al legislatore.

L'Ombudsman interviene prevalentemente nei casi di "cattiva amministrazione" o "*maladministration*", vale a dire quando un'istituzione pubblica attraverso l'operato di un suo amministratore o dipendente agisce in modo irregolare, inefficace, insufficiente; a titolo esemplificativo, quando la pubblica amministrazione non avvia l'esame di una questione, quando arresta un procedimento, quando non compie un atto dovuto, come nel caso di ritardi, iniquità, disparità di trattamento, rifiuto, carenza di trasparenza e qualunque altra negligenza.

Inoltre, il Difensore civico viene riconosciuto dalla legislazione internazionale quale garante di tutti i diritti, con particolare riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo sanciti dalla Dichiarazione universale dell'ONU e dalla Carta europea del 29 ottobre 2004. Non esiste e non è ipotizzabile una gerarchia fra i diversi livelli – nazionale, regionale e locale – delle istituzioni di Difesa civica operanti in Europa; ogni Ombudsman, a qualsiasi livello operi, deve avere la stessa qualificazione e deve poter disporre dei medesimi strumenti per svolgere il proprio compito a servizio del cittadino.

Quanto, poi, alla questione del risparmio di risorse, realizzato attraverso il filtro della difesa civica, ancorché non supportata da dati scientifici, si basa sulle seguenti considerazioni:

1. Il cittadino presenta un'istanza all'Autorità/Organismo solo dopo aver chiesto la consulenza dell'Ombudsman, che valuta se l'istanza è idonea (se cioè trova rispondenza nell'ordinamento giuridico). Ciò si traduce in un risparmio di tempo e di lavoro per la pubblica amministrazione, che non deve così esaminare ed emendare un'istanza magari formulata in maniera poco chiara né respingerla per poi eventualmente riesaminarla dopo che essa sia stata emendata e ripresentata dal richiedente. In mancanza di un Ombudsman una peraltro minima percentuale di cittadini opterebbe per farsi assistere da un avvocato.
2. Il destinatario di un provvedimento amministrativo si rivolge all'Ombudsman per capire se il provvedimento sia effettivamente fondato o se un'eventuale impugnativa avrebbe possibilità di successo. In questo caso la consulenza fornita dall'Ombudsman al cittadino può evitare alla pubblica amministrazione di doversi confrontare con un inutile ricorso, laddove l'Ombudsman possa chiarire al cittadino che il provvedimento è effettivamente motivato. In ogni caso, viene ad essere facilitato l'iter del ricorso e la decisione stessa, in quanto esperito con il supporto dell'Ombudsman, dunque, in maniera più professionale di quanto il semplice cittadino potrebbe fare con gli strumenti di cui dispone.
3. Analoghe considerazioni valgono per un eventuale ulteriore ricorso a un'Autorità nazionale di ultima istanza.
4. Per quanto riguarda le istituzioni sovranazionali quali ad esempio la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo valgono le stesse considerazioni sussunte, anche se in questo caso il *budget* di spesa risulta a carico degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Se si rendesse obbligatorio consultare un Ombudsman prima di presentare ricorso innanzi alla CEDU si potrebbe snellire l'enorme mole di lavoro, con un significativo risparmio di costi.

D'altronde, l'Ufficio dell'Ombudsman, secondo gli esperti della materia, non è "riducibile" a una mera questione di numeri e calcoli, giacché finora tutti i tentativi di giustificare con gli strumenti propri dell'analisi costi/benefici la creazione oppure l'abolizione di tale istituto sono miseramente falliti.

La scelta di garantire al cittadino – sia in tempi prosperi che in tempi avversi – l'accesso alla tutela civica in un ampio raggio d'azione rappresenta il banco di prova della lealtà

del decisore politico verso il suo “sovrano”: il “cittadino”.

A monte di tale progetto, deve esserci l’impegno concreto da parte della politica a servire il popolo in maniera tale da ricostruire la fiducia nei confronti dell’apparato statale, da molti percepito come distante, arrogante e insensibile.

L’esistenza dell’Ombudsman è il frutto della volontà politica – chiara, inequivocabile e scevra da tatticismi - di mettersi al servizio della gente.

Vi è dunque da chiedersi se la scelta dell’Italia di non istituire il Difensore civico nazionale sia frutto di un’insipienza tecnico-burocratica o di una intenzionalità politicamente perniciosa.

**PAGINA BIANCA**