

RINGRAZIAMENTI

Nel licenziare la relazione sull'attività svolta dall'Ufficio del Difensore Civico della Basilicata nel 2011, mi corre l'obbligo di esprimere la mia riconoscenza al Presidente del Consiglio Regionale, ai Consiglieri Regionali, ai Dirigenti e ai funzionari che, con il loro sostegno, hanno concorso al buon funzionamento di questa struttura.

Un particolare, affettuoso ringraziamento va ai miei collaboratori che, come sempre, hanno dato prova di impegno e di non comune capacità professionale.

Sono lieto di citarli nelle persone di Maria Carmela Renda, Anna Lotito, Carmela Risimini (referente sede di Matera) Vincenzo Florestano.

Catello Aprea

PAGINA BIANCA

CONSIDERAZIONI GENERALI

Nell'ambito dell'azione di tutela del cittadino svolta dal Difensore Civico nel corso del 2011 è stato possibile fare emergere e tentare di avviare a soluzione in senso costruttivo criticità e problematiche facenti capo alle diverse “burocrazie” controinteressate e coinvolte in processi decisionali rivolti a consentire, in definitiva, il soddisfacimento di diritti, bisogni ed interessi della cittadinanza.

In tale proiezione dinamica, l'intervento sollecitatorio del Difensore Civico ha avuto l'effetto di rendere, innanzitutto, chiare e trasparenti le vicende controverse, in modo da aiutare il cittadino ed utente ad avere una migliore consapevolezza dei propri diritti e dei modi per esercitarli, nel contempo sollecitando la trasparenza dell'azione amministrativa e stimolando i pubblici uffici ad adattarla ai diritti e ai bisogni delle persone.

In tal senso, si è trattato anche di controllo extragiudiziale esterno, sollecitato dai cittadini, per ottenere performances di qualità.

E' questa un'opera di “umanizzazione” delle istituzioni, nel senso di avvicinarle alle persone e di realizzarne l'utilità nell'interesse generale.

Il miglioramento della qualità dell'Amministrazione a vantaggio dei cittadini è il parametro di riferimento di tutte le azioni del Difensore Civico che si propone di dare un esito equo alle istanze e alle denunce sporte dai cittadini, promuovendo una cultura amministrativa della legalità e del servizio e mirando a costruire e incrementare, attraverso il dialogo con le Istituzioni, la fiducia dei cittadini.

Si può ben dire che, in tale dimensione, la Difesa civica assolve a una funzione pedagogica: educare il cittadino a conoscere e far valere i propri diritti, nel contempo sollecitando le Amministrazioni a farsi carico del soddisfacimento delle aspettative del cittadino.

Il principio della buona amministrazione che la Difesa civica ha professato e cercato di provocare in capo agli Uffici interessati è anche valso a favorire la risoluzione non contenziosa del conflitto tra cittadino e Pubbliche Amministrazioni in senso ampio, realizzando un valore in sé ed anche una forte economicità dell'azione amministrativa a vantaggio della comunità.

In tale dimensione di “giustizia di prossimità” comunque complementare e sussidiaria rispetto all'intervento del giudice (nel senso che completa e rafforza il sistema di garanzie che lo Stato di diritto offre ai suoi cittadini) la Difesa civica ha contribuito al miglioramento del “sistema giustizia” latamente inteso.

Nel 2011 il tema dominante del dibattito sulla Difesa civica, a livello nazionale e locale, ha riguardato la ristrutturazione della rete della Difesa civica operante sui territori che consenta una proficua collaborazione tra i Difensori Civici territoriali e i Difensori Civici regionali e supplisca al vuoto determinatosi in seguito alla soppressione della figura del Difensore Civico comunale disposta dalla legge finanziaria 2010.

Gli effetti negativi della citata legge si sono avvertiti anche nella nostra regione, dal momento che sono venuti meno due importanti presidi della Difesa civica di prossimità: i Difensori Civici comunali di Potenza e Matera.

Per rimediare a questa sopravvenuta carenza di tutela dei cittadini ho assicurato la mia presenza almeno mensile nella sede di Matera e mi sono incontrato con i Sindaci dei due capoluoghi di provincia, al fine di avviare una più stretta collaborazione con gli Uffici comunali.

L'intento era quello di rendere più incisivo l'intervento del Difensore Civico regionale nei confronti degli enti locali, peraltro già previsto dalla legge regionale n. 5/2007.

Com'è noto, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha recentemente emanato la Risoluzione 327 adottata nel corso della 21^a sessione, tenutasi a Strasburgo il 18-20 ottobre 2011 e la Raccomandazione CG (21) 6 del 27 settembre 2011, adottata nella medesima sessione.

Dalla Risoluzione 327 emerge l'invito agli Stati membri e agli Enti locali e regionali a rafforzare la competenza dei Difensori Civici, soprattutto per quanto attiene alla figure che trattano i reclami relativi agli Enti locali e regionali; garantendo autonomia e indipendenza della pubblica funzione e incoraggiando l'attività di collaborazione a rete tra gli Uffici, colmando comunque i vuoti esistenti sul territorio ed evitando duplicazioni, in connessione con le funzioni tipiche, riconosciute a livello internazionale, della Difesa civica, di sollecitazione e tutela, in concreto, del diritto dei cittadini ad una "buona amministrazione" e di garanzia, in concreto, della protezione, ma anche della promozione, dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Carta dei principi.

Con riguardo specifico al nostro Paese, il Congresso ha raccomandato la capillare istituzione e designazione, ove non avvenuta, del Difensore Civico, in primo luogo da parte dei Consigli regionali, ma anche il rafforzamento della rete dei Difensori Civici localmente esistenti, ovvero in ambito provinciale.

Il Congresso ha, inoltre, raccomandato di coordinare le funzioni dei Difensori Civici regionali e locali con il Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, quale naturale referente dell'attività del Difensore Civico.

Quanto al Coordinamento nazionale dei Difensori Civici italiani, di cui lo scrivente è membro, ne sono riconosciuti ruolo e funzioni al fine di garantire la tutela dei cittadini e per compiti di integrazione, armonizzazione e cooperazione tra i diversi Difensori Civici, nonché di indirizzo dei cittadini, anche con riguardo

a problematiche che trascendano l'ambito territoriale e che coinvolgano le Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, con la citata Raccomandazione è stata riconosciuta la funzione rappresentativa della Difesa civica in Italia in capo al Presidente-Coordinatore fino all'istituzione del Difensore Civico nazionale.

Attraverso un protocollo d'intesa stipulato con l'Unione delle Province italiane si è cercato di dare forma, sostanza e struttura alla Difesa civica italiana.

A questo scopo il Coordinamento ha elaborato alcune proposte che potranno formare oggetto di approfondimento anche in ambito di "autoriforma" degli Enti Locali:

- Semplificazione e razionalizzazione delle Istituzioni di garanzia (Garante del detenuto, Garante dei diritti dell'infanzia e dei minori, Garante del contribuente).

Posto che in alcune regioni le funzioni di garanzia vengono svolte dal Difensore Civico anche per quanto attiene ai detenuti, ai diritti dell'infanzia e dei minori e ai contribuenti (come nelle Marche, in Lombardia, in Abruzzo, nelle Province Autonome di Trento e Bolzano), può apparire razionale e capace di generare economie significative unificare le funzioni, riconoscendo al Difensore Civico le attribuzioni relative dei citati Garanti, fermo restando il coordinamento con ogni altra Authority.

- Strutturazione della rete dei Difensori Civici.

Come si è detto, l'art. 2 c. 186 lett. a) della legge 23.12.2009, n.191 (legge finanziaria 2010), come modificata dall'art. 1, comma 1 quater del D.L. 25 gennaio 2010 n. 2 convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42, sopprimendo la figura del Difensore Civico comunale ha tuttavia previsto, allo scopo di radicare su tutto il territorio la Difesa civica, che le fondamentali funzioni attinenti alla materia già di sua competenza, possano essere attribuite, mediante apposita convenzione, al Difensore civico "territoriale" della

Provincia, ferma restando la funzione generale di prossimità e di sussidiarietà ovvero concorrente, appartenente al Difensore Civico regionale.

Ove istituito, il Difensore Civico “territoriale” svolge la propria attività con riferimento alle attribuzioni dettate dagli Statuti delle relative Province e così anche sulla base di convenzioni con i Comuni.

Per concretare i principi di territorialità, prossimità sussidiarietà ed economicità della funzione di Difesa civica e coordinarla sui territori, l’Unione delle Province d’Italia e il Coordinamento nazionale dei Difensori Civici hanno predisposto modelli di convenzioni-tipo diretti a disciplinare la relazione fra ambiti territoriali diversi e i rispettivi Difensori Civici anche in relazione con i Comuni.

- Attribuzione al Difensore Civico, anche in base alla normativa regionale, di poteri sollecitativi più stringenti mediante previsione del dovere di risposta entro breve termine perentorio e di temporanea sospensione ipso facto dell’esecutività di atti e provvedimenti fatti oggetto di critica e di suggerimenti da parte del Difensore Civico, in difetto di riscontri formali e motivati allo stesso Difensore Civico

- Specificazione dei poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori per legge (art. 136 T.U.E.L.).

Si tratta di specificare la categoria di atti, da individuare analiticamente e, se possibile, tassativamente, per cui è prevista la nomina di un Commissario ad acta, con indicazione anche di tipologie di quanti possano essere nominati alla funzione, ivi compresa la specificazione dei modi e limiti con cui liquidare la relativa spesa da porre esplicitamente a carico dell’Ente che ha omesso di adottare l’atto obbligatorio per legge.

Attribuzione al Difensore Civico regionale o a quello territoriale, se istituito, di poteri di controllo eventuali sulle deliberazioni di Giunta e Consiglio dei Comuni e delle Province (art. 127 T.U.E.L.).

Nel corso del 2011 il dibattito sullo Statuto regionale della Basilicata è entrato nel vivo con l'approvazione, da parte della Prima Commissione Consiliare, del "Documento programmatico per lo Statuto".

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.

L'art. 53 della bozza predisposta a suo tempo dalla Commissione speciale per la Riforma dello Statuto e discussa in Consiglio regionale nel 2004, recepisce quasi integralmente le proposizioni normative statutarie formulate dal Gruppo di lavoro tecnico-politico istituito dalla III Commissione del Congresso delle Regioni.

Questo agevola il compito del legislatore, anche se la collocazione dell'istituto del Difensore Civico e la definizione della sua natura giuridica richiedono qualche approfondimento.

In coerenza con l'evoluzione che l'istituto ha subito in questi ultimi decenni, le norme sul Difensore Civico vanno collocate, a mio avviso, 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, sfocandone l'identità sostanziale.

Mi permetto di osservare, inoltre, che la qualifica di “Organo ausiliario” della Regione, assegnata al Difensore Civico nella bozza del 2004, presuppone una visione riduttiva dell’istituto, perché ne scalfisce profondamente le prerogative d’indipendenza, imparzialità ed autonomia rispetto all’Ente di riferimento.

Dall’attribuzione della qualifica di Organo, e per di più ausiliario, 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” della Regione, anche in considerazione dell’affinità che l’istituto del Difensore Civico presenta con le Autorità amministrative indipendenti (indipendenza, autonomia operativa, neutralità, imparzialità di giudizio).

Tale è l’orientamento della giurisprudenza amministrativa; secondo la sentenza del T.A.R. 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”.

Di “autorità indipendente” parlano anche alcuni statuti regionali (Abruzzo, Liguria, Piemonte)

Quanto al dilemma se istituire un Garante per l'infanzia e l'adolescenza o attribuirne le funzioni al Difensore Civico regionale, ritengo che la specificità delle problematiche dei diritti dei minori sia tale da richiedere un organismo altamente qualificato e specializzato del tutto autonomo da altri istituti di tutela.

Ciò, ovviamente, a prescindere da valutazione di ordine finanziario che non mi competono.

Gli ordinamenti regionali si sono orientati perlopiù ad individuare figure specifiche di garanzia (si vedano le esperienze del Veneto, del Lazio, della Liguria, della Campania), mentre la regione Marche e la Provincia autonoma di Trento hanno ritenuto di porre in capo ad un'unica figura i compiti di promozione e garanzia dei diritti e degli interessi dei minori.

Esiste, però, una terza via rappresentata dalla formula dell'“avvalimento” sperimentata in Catalogna: all'interno dell'Ufficio del Difensore Civico opera un “Aggiunto” che si occupa della garanzia dei diritti dei bambini.

Diverso è il discorso da farsi a proposito del Garante dei detenuti che, a mio avviso, ragioni di opportunità suggeriscono di accorpare alla figura del Difensore Civico regionale.

Se è vero, infatti, che il problema di maggiore drammaticità che connota la realtà carceraria è la condizione di separazione in cui si trovano le persone private della propria libertà rispetto al resto della società civile, perché creare un'ulteriore discriminazione, istituendo un Garante settoriale per chi già si trova in una condizione fortemente discriminata?

Un'ultima considerazione sulla *vexata quaestio* dei “poteri” del Difensore Civico. Ritengo che la difesa civica non abbia bisogno di più poteri ma solo di una cultura più condivisa della mediazione e la disponibilità dell'Amministrazione a mettersi in discussione ed a tornare, se possibile, sui propri passi.

Questa cultura di disponibilità non si impone per legge: richiede che le norme fondamentali dell'Ordinamento affermino la necessità degli istituti di

garanzia e di mediazione come emanazione del principio di imparzialità e di buon andamento della P.A. ex Art. 97 della Costituzione;

richiede una profonda sensibilità per i diritti del cittadino da parte delle istituzioni e della dirigenza e richiede infine un'opera formativa in tal senso degli organi operativi della P.A..

ATTIVITA' SVOLTA NEL 2011

1- Analisi delle attività

Nel presentare l'attività relativa al 2011, si registra ancora una volta come il numero di casi trattati nell'arco dell'anno solare si attesti ormai in maniera consolidata sul migliaio circa. Il nucleo centrale di tale attività è rappresentato ovviamente dai casi formalizzati in fascicoli sottoposti ad istruttoria, con conseguenti eventuali azioni nei confronti degli enti pubblici coinvolti.

L'impegno che consegue, per l'intero Ufficio, è consistente, soprattutto in considerazione della sempre più evidente complessità delle tematiche affrontate sotto il profilo giuridico-legale, complessità che si riverbera nei rapporti con i cittadini, portatori di crescenti aspettative, e con le Amministrazioni di riferimento, con le quali sono necessari ripetuti contatti di approfondimento.

L'impegno richiesto è, inoltre, ulteriormente appesantito dalla assoluta eterogeneità delle questioni sottoposte, il che obbliga l'Ufficio a curare con particolare assiduità il costante aggiornamento su legislazione e giurisprudenza, richiedendo al contempo anche accentuato eclettismo, così da riuscire con disinvoltura a dedicarsi e ad approfondire tematiche sempre diverse nei vari compiti del diritto amministrativo, con necessità di buone conoscenze anche in altri settori ed in modo particolare in quello civilistico.

A tale attività formale va aggiunta quella, non registrata e di cui non è possibile fornire indicazioni quantitativamente precise, svolta in via informale attraverso numerosi contatti, per lo più telefonici, con cittadini che chiedono semplici informazioni, indicazioni operative, consigli; attività, questa, non misurabile quantitativamente, ma di indubbia utilità e che con molto impegno, dedizione e pazienza, viene quotidianamente svolta anche dalla preziosissima segreteria dell'Ufficio.