

LA DIFESA

CIVICA in BASILICATA

In Basilicata la difesa civica è stata introdotta con la **legge regionale n. 11 del 14 giugno 1986, modificata dalla legge regionale n. 6 del 2 marzo 1988 e dalla legge regionale n. 59/2000, art. 6.** L'art. 1 - comma 1 - della citata legge n. 11 recita: **"È istituito nella Regione Basilicata l'Ufficio del Difensore Civico"**.

Il primo Difensore Civico della Basilicata è stato il dott. **Pierluigi Giuliani**, a cui sono succeduti l'avv. **Francescantonio Bardi**, l'avv. **Giulio Stolfi** e il dott. **Silvano Micele**, attualmente in carica.

Molti Enti Locali della regione, poi, a seguito della legge 142/90, come in tutte le altre regioni, hanno previsto tale figura nei loro statuti, ma pochissimi hanno provveduto a conferire l'incarico.

Tra i Comuni della Basilicata, che hanno nominato i loro Difensori Civici, anche se alcuni di essi non più in carica, sono da menzionare: Potenza, Latronico, Maratea, Melfi, Montescaglioso, San Giorgio Lucano, Valsinni. Analizzando la legge regionale n. 11/86, si evidenziano i caratteri essenziali della "nostra" difesa civica. Il 2° comma dello stesso articolo 1, sopra riportato, stabilisce che "le modalità di nomina, di revoca e l'esercizio delle sue funzioni sono disciplinate dalla presente legge". Ciò significa che trattasi di una legge "speciale" e che, per il Difensore Civico Regionale, non valgono norme contenute in leggi regionali generali per la nomina dei rappresentanti della Regione in enti, aziende ecc.

Autonomia e indipendenza

(art. 2 - I comma)

L'articolo 2 è il più importante per il Difensore Civico, in quanto afferma la sua autonomia e la sua indipendenza, qualità essenziali per il corretto svolgimento della sua funzione, esplicitata dallo stesso articolo. L'autonomia e la indipendenza sono prerogative essenziali, che danno al cittadino-utente la certezza di imparzialità, neutralità ed autorevolezza e la necessaria serenità di trovarsi di fronte al "suo" difensore.

Compiti e funzioni

(art. 2 - 2° comma)

Il 2° comma recita: "Il Difensore Civico ha il compito di tutelare il cittadino in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritenuti irregolari compiuti da uffici o servizi dell'Amministrazione regionale nonché dagli enti, istituti, consorzi e aziende da essa dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale. Interviene, altresì, presso gli enti locali in riferimento alle funzioni delegate ed ai compiti ad essi affidati dalla Regione ai sensi dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione".

Nonostante la legge regionale abbia circoscritto l'ambito della sua azione, il Difensore Civico regionale si occupa spesso di questioni sollevate da cittadini nei confronti degli Enti Locali, che non hanno Difensore civico, svolgendo una funzione di supplenza molto apprezzata.

Tanto, perché la Regione, a parte l'e-

esercizio della potestà normativa, esercita prevalentemente funzione amministrativa di indirizzo e di coordinamento, mentre l'attività concreta, che più frequentemente e più da vicino tocca il cittadino, non è quella regionale, ma piuttosto quella svolta dai Comuni.

Rivolgendosi ad essi il Difensore Civico fa affidamento sulla buona disposizione all'ascolto dell'interlocutore e sulla collaborazione tra enti e uffici pubblici finalizzata alla corretta azione amministrativa. In tal modo egli svolge anche una proficua opera di stimolo, in quanto, rappresentando sul piano tecnico-giuridico il punto di vista del cittadino, suggerisce mezzi e rimedi per la soluzione del caso rappresentato. Ma altri compiti e funzioni gli sono attribuiti da leggi regionali di settore:

- legge regionale n. 6/91 "norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture del Servizio Sanitario Nazionale o con esso convenzionate",

il cui articolo 23 prevede l'intervento del Difensore Civico Regionale a richiesta dei cittadini utenti delle strutture delle ex U.U.L.L.S.S.;

- legge regionale n. 27/91 "norme relative alla costituzione della Commissione regionale per le Pari Opportunità tra uomo e donna", la quale all'art. 2, punto 6, stabilisce forme di collaborazione con l'Ufficio del Difensore Civico per la vigilanza "sulla effettiva applicazione delle norme di parità e di pari dignità";

- legge regionale n. 12/92 "prime norme sullo snellimento e sulla trasparenza dell'attività amministrativa", il cui articolo 8, punto 6, stabilisce che "il Difensore Civico Regionale interviene su richiesta di chiunque si ritenga ostacolato nell'esercizio dei diritti garantiti" per "l'accesso ai documenti amministrativi della Regione, degli Enti e delle aziende da essa dipendenti, degli enti territoriali nelle materie ad essi delegate dalla Regione, nonché

dei concessionari dei pubblici servizi regionali";

- legge regionale n. 21/96 "interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata", per i quali l'art. 18 prevede l'assistenza del Difensore Civico Regionale;

- legge regionale n. 16/02 "disciplina generale degli interventi a favore dei lucani all'estero", il cui articolo 28 prevede che "le associazioni dei lucani all'estero hanno diritto di avvalersi dell'assistenza e consulenza del Difensore Civico".

Il legislatore statale, poi, gli ha affidato altri compiti che sono stati indicati in precedenza nel capitolo relativo al Difensore Civico in Italia e cioè quelli, affidatigli dalla legge 127/97 - art. 16, di tutela dei cittadini nei confronti degli uffici periferici dello Stato, di nomina di commissari ad acta, ai sensi del comma 45 dell'art. 17 della stessa norma (che è stato novellato dall'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000), presso gli Enti Locali che omettano o ritardino atti obbligatori per legge e quelli relativi alla tutela del diritto di accesso ai documenti, ai sensi della legge 340/00, art. 15.

Modalità di intervento

(artt. 3 e 4)

L'intervento del Difensore Civico può essere richiesto senza alcuna formalità, con istanza in carta semplice o recandosi personalmente presso l'Ufficio (art. 3). Telefonando si possono avere consigli, informazioni e suggerimenti, per affrontare e dipanare problemi con la Pubblica Amministrazione.

Le cause che possono provocare la richiesta di intervento del Difensore Civico sono svariate e vanno dalla semplice disatten-

I DIFENSORI CIVICI DELLA BASILICATA

DOTT. PIERLUIGI GIULIANI
dal 1989 al 1993

AVV. FRANCESCANTONIO BARDI
dal 1993 al 1998

AVV. GIULIO STOLFI
dal 1998 al 2002

DOTT. SILVANO MICELE
dal 2002

Ufficio del Difensore
Civico Regionale
Sedi e recapiti:



• 85100 - **Potenza**
Piazza Vittorio Emanuele II, n. 14
Tel.: 0971.274564 - Fax 0971.330930

• 75100 - **Matera**
Via Capelluti, n. 17
Tel.: 0835.333703 - Fax 0835.334883
e-mail: difensorecivico@regione.basilicata.it



zione, alla negligenza o inerzia del funzionario, oppure alla sua incapacità o arbitrarietà, circostanze tutte che configurano ipotesi di cattiva amministrazione.

Il Difensore Civico non può intervenire a richiesta dei Consiglieri Regionali e dei soggetti legati da rapporto di pubblico impiego con le Amministrazioni nei cui confronti si vogliono tutelare posizioni connesse al rapporto di lavoro. Verifica le motivazioni che le Amministrazioni sono tenute ad esplicitare nel caso in cui non ritengono di aderire a richieste di dati e informazioni formulate dai cittadini.

Ha facoltà di ottenere, senza oneri, copia dei provvedimenti adottati nonché tutte le informazioni necessarie all'esercizio del suo mandato.

Qualora si tratti di procedimento amministrativo non ancora concluso, a richiesta, il Presidente della Giunta può autorizzare il Difensore Civico ad esaminare la documentazione anche prima della conclusione del procedimento; in tal caso egli stabilisce il termine entro cui la pratica deve essere conclusa e se tale termine non è rispettato può rappresentare al Presidente della Giunta e all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale l'inadempimento riscontrato, segnalando anche ai fini dell'apertura del provvedimento disciplinare, i soggetti che abbiano con il loro comportamento mancato al dovere d'ufficio nei confronti dei cittadini.

Con le stesse modalità interviene ai sensi dell'art. 16 della legge 127/97. Diverse sono le modalità di intervento per l'espletamento dei compiti attribuiti al Difensore Civico dal-

la legislazione statale citata in precedenza e da quella regionale di settore, la cui procedura è prevista da ogni singola norma.

Relazione annuale sull'attività svolta e relazioni specifiche (art. 5)

Entro il **31 marzo** di ogni anno il Difensore Civico invia al Consiglio Regionale una **relazione** sull'attività svolta nell'anno precedente, formulando osservazioni e suggerimenti. Lo stesso adempimento va fatto per i **Presidenti di Camera e Senato** per l'attività svolta nei confronti degli uffici periferici dello Stato, ai sensi dell'art. 16 della L. 127/97.

Il Difensore Civico può anche inviare al Consiglio Regionale relazioni su questioni specifiche in casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione.

Il Consiglio Regionale, esaminate le relazioni e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti, adotta le determinazioni di propria competenza.

Elezione, durata in carica e revoca (artt. 6 e 8)

Il difensore Civico è eletto dal Consiglio Regionale con votazione segreta ed a maggioranza dei 2/3 dei consiglieri assegnati. Per la sua elezione è richiesta, quindi, una maggioranza qualificata molto ampia. Il legislatore regionale ha richiesto questo tipo di maggioranza, perché il consenso sia il più esteso possibile, assicurandosi in tal modo all'istituto di trarre la sua forza dalla **"qualità"** della persona incaricata, che deve essere scelta fra i cittadini, che per preparazione ed esperienza danno la massima ga-

ranza di indipendenza, obiettività, serenità di giudizio e competenza giuridico - amministrativa.

Il Difensore Civico dura in carica cinque anni; i suoi poteri sono prorogati fino all'entrata in carica del successore; può essere revocato, con la stessa maggioranza prevista per l'elezione, a seguito di motivata mozione di censura, per gravi motivi.

Requisiti e incompatibilità (art. 7)

Il Difensore Civico deve essere elettore di un comune della Regione e scelto tra i cittadini che siano o siano stati: professori ordinari di Università in materia giuridica, magistrati in quiescenza, avvocati patrocinanti in Cassazione da più di dieci anni, dirigenti della Pubblica Amministrazione, parlamentari, consiglieri regionali. Sono incompatibili con la carica di Difensore Civico: i parlamentari, i consiglieri regionali, provinciali, comunali, i magistrati, i membri di organismi di partiti politici e sindacali, i funzionari statali che operano in uffici di controllo su atti o organi regionali e funzionari delle Prefetture, consulenti tecnici e amministratori di enti sottoposti a controllo regionale. L'incompatibilità deve essere rimossa entro dieci giorni dalla nomina.

Indennità di carica, sede e segreteria (artt. 9 e 10)

Al Difensore Civico compete una indennità di carica pari al 40% di quella lorda percepita del Consigliere Regionale.

Ha sede presso gli Uffici del Consiglio Regionale.

Si avvale di una segreteria la cui composizione è stabilita dall'Ufficio di Presidenza d'intesa con il titolare dell'incarico. Il relativo personale, tratto dall'organico consiliare, opera alle dipendenze funzionali del Difensore Civico.

Fonti legislative statali dell'istituto

La mancata conclusione dei lavori della Commissione Bicamerale ha impedito la costituzionalizzazione in Italia della difesa civica, che era stata prevista nell'art. 111 della proposta di revisione costituzionale approntata dalla Commissione medesima.

Il citato articolo 111 - comma 1° - prevedeva testualmente. "La legge può istituire l'Ufficio del Difensore Civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la P.A". Lo scioglimento delle Camere ha rinviato alla legislatura successiva l'approvazione del testo unificato delle proposte di legge intitolato "Norme in materia di Difensore Civico", il quale prevedeva tre livelli di difesa civica:

- Difensore Civico Nazionale (capo 2°, art. 5)
- Difensore Civico Regionale (capo 2°, art. 8)
- Difensore Civico Locale (capo 2°, art. 9)

L'istituzione del Difensore Civico Nazionale doveva avvenire ovviamente con legge statale.

Erano invece riservate alla legge regionale l'istituzione e la disciplina del Difensore Civico Regionale.

L'istituzione del Difensore Civico locale - provinciale o comunale - doveva formare oggetto di apposita previsione nello Statuto dell'Ente e poi di deliberazione consiliare

(come stabilito dalla L. 142/90). Attualmente le fonti della difesa civica regionale risiedono:

- **negli Statuti regionali** che la prevedono e nelle leggi regionali istitutive;
 - **nelle leggi regionali** su particolari materie;
 - **nelle norme dettate da leggi nazionali** aventi ovviamente carattere di generalità e perciò applicabili in tutto il territorio nazionale.
- Esaminando ora la normativa statale intervenuta in materia di difesa civica, in primo luogo è da citare l'**art. 8 della L.142/90** che ha dato facoltà agli enti locali - Province e Comuni - di prevedere nei propri Statuti l'istituzione del Difensore Civico Locale.

Questa, a ragione, può essere considerata la norma d'ingresso del Difensore Civico nell'ordinamento nazionale, la prima manifestazione d'interesse nei riguardi della difesa civica da parte del legislatore statale.

Dopo la L. 142/90, il predetto legislatore ha poi emanato altre norme episodiche e slegate come ad esempio, per quanto riguarda il Difensore Civico Regionale, quelle già citate degli **artt. 16 e 17 - comma 45 - della L. 127/97**, il primo modificato **dall'art. 27 della L. 16/6/98 n. 191** ed il secondo novellato dall'**art. 136 del D. Lgs. n. 267/2000** (poteri sostitutivi per ammissione o ritardo di atti obbligatori) e, per quanto riguarda il Difensore Civico degli enti locali, il **comma 39 dello stesso art. 17**. Alcuni dubbi emergono circa l'attribuzione al Difensore Civico Regionale del controllo sostitutivo sui Comuni e sulle Province che omettano o rifiutino provvedimenti obbligatori per legge.

A prescindere dalla difficoltà di individuare i provvedimenti obbligatori per legge, non suscettibili di nozione unitaria, resta sempre il dubbio che un'ingerenza così penetrante nel funzionamento di enti la cui autonomia è costituzionalmente garantita non sia rispettosa delle previsioni costituzionali.

Una recente pronuncia¹ della Corte Costituzionale, infatti, ha affermato che il Difensore Civico non può essere investito di un potere sostitutivo regionale e non può, quindi, procedere alla nomina di commissari ad acta presso Comuni e Province inadempienti in atti obbligatori per legge regionale.

Tra le fonti statali va certamente inclusa la **L.104/92**, che attribuisce al Difensore Civico il compito di costituirsi parte civile a tutela di portatori di handicap. Questa legge parla genericamente di Difensore Civico senza precisarne il livello. Con il **D.P.C.M. del 19 maggio 1995**, relativo allo schema generale di riferimenti della Carta dei servizi pubblici sanitari, è stato attribuito al Difensore Civico Regionale il compito di presiedere le Commissioni Miste Conciliative presso le ex AA.UU.SS.LL. Una norma veramente significativa ed importante anche per quanto concerne il radicamento normativo e l'esatta configurazione dell'istituto del Difensore Civico Regionale è la **Legge Costituzionale 1/99** che ha modificato l'art.123 della Costituzione, prevedendo che tutte le Regioni si muniscano di un nuovo Statuto.

Secondo questa modifica lo Statuto regionale "determina la forma di governo ed i principi fondamentali d'organizzazione e funzionamento".



Lo Statuto regionale, quindi, mentre deve occuparsi dei rapporti tra gli "organi di governo" in senso stretto (Giunta e suo Presidente e Consiglio), deve anche disciplinare i rapporti di questi organi con il sistema esterno, sia istituzionale, cioè costituito da tutti gli altri soggetti istituzionali, sia comunitario, cioè costituito dai cittadini e dalle loro espressioni associative e collettive.

Quanto sopra ha formato oggetto di un documento del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome.

Secondo questo documento il Difensore Civico si colloca proprio nell'ambito d'intermediazione tra sistema interno ed esterno cioè tra istituzioni e comunità.

Nel ripetuto documento è testualmente precisato che il "Difensore Civico si configura così nella sua natura propria d'istituto che dà effettività e certezza all'esercizio del diritto di tutela, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, riconosciuto agli interlocutori esterni "del sistema Regione" e che, solo in conseguenza di ciò, può essere anche qualificato come meccanismo che favorisca la fluidità procedimentale dell'azione amministrativa".

È posta in rilievo, altresì, la qualificazione delle norme statuarie - già esistenti in alcune Regioni - in tema di difesa civica come norme *necessarie* e ciò in considerazione sia della natura dell'istituto della difesa civica, sia delle finalità che le norme stesse si propongono.

Tra le fonti statali più rilevanti ai fini del potenziamento dei mezzi del Difensore Civico è da annoverare, ancora, la legge 241/90,

artt. 22 e 25, che ha posto le premesse per una maggiore responsabilizzazione della burocrazia, confortando maggiormente la funzione del Difensore Civico².

L'art. 25 della predetta legge, come modificato dall'art. 15 della legge 340/00 e dalla legge n. 15/2005, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 21.02.2005, gli conferisce, infatti, potere di intervento a tutela del **diritto di accesso ai documenti amministrativi**.

Questa norma stabilisce che, ove il cittadino non riesca ad ottenere un risultato utile alla domanda di accesso avanzata all'Amministrazione che abbia prodotto o detenga un documento che lo riguarda, può presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale entro trenta giorni, oppure "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.

Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore Civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri".

La richiesta d'intervento al Difensore Civico o alla Commissione interrompe il termine per la presentazione del ricorso al TAR (tale termine riprenderà a decorrere dal ricevimento dell'esito dell'azione eventualmente negativa del

Difensore o della Commissione). Il Difensore Civico, qualora ritenga illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica, entro trenta giorni dalla richiesta, alla Amministrazione interessata. Decorsi ulteriori trenta giorni senza che quest'ultima abbia emanato il provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito per legge. La predetta normativa introduce, quindi, un nuovo "sistema" in materia di tutela dell'accesso ai documenti amministrativi, con l'obiettivo di mettere a disposizione dei cittadini ulteriori strumenti, offrendo, in via facoltativa, un rimedio che presenta anche evidenti potenzialità "deflative" nei riguardi del contenzioso giurisdizionale.

L'attivazione dei poteri del Difensore Civico e della Commissione per l'accesso produce, infatti, benefici effetti sia per l'Amministrazione che per chi ne ha richiesto l'intervento:

- a) induce l'Amministrazione a rivedere la posizione di diniego o di differimento alla luce dei rilievi d'illegittimità prospettati, con una più completa cognizione delle problematiche e dei risvolti che il caso implica.
- b) facilita e rende più snello il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino, perché il silenzio serbato a seguito delle censure formulate è considerato dalla legge **accoglimento della domanda d'accesso**.

NOTE

¹ sentenza Corte Costituzionale n. 112/2004
² Vedi Olivetti Rason - Strumendo (a cura di); PIAZZA, La figura del D.C. regionale, provinciale e comunale