

L'incardinamento della figura del Difensore Civico negli statuti regionali, l'istituzione in tutte le regioni che ancora ne sono prive, un processo di revisione delle leggi regionali in materia (che nella maggior parte sono vecchie e non tengono conto dell'espansione che i diritti umani hanno conosciuto in questi anni e del riconoscimento giuridico internazionale degli stessi) sono gli obiettivi più immediati da conseguire.

Per quanto riguarda la Basilicata, da questo punto di vista, la mancata approvazione del nuovo Statuto Regionale, la cui bozza elaborata dall'apposita Commissione in tema di difesa civica aveva recepito pressoché integralmente la formulazione proposta dal gruppo di lavoro coordinato dall'avv. Antonio Di Sanza, rappresenta certamente una battuta di arresto nel processo di radicamento della difesa civica nel tessuto sociale della Regione e di costruzione di una rete diffusa sul territorio.

E' auspicabile che il nuovo Consiglio regionale recuperi al più presto questo ritardo e dia alla difesa civica lucana gli strumenti normativi necessari per far decollare definitivamente l'istituto nella nostra Regione, che nel panorama della realtà meridionale del paese si è sempre distinta per l'attenzione e la sensibilità prestate ai temi dei diritti umani, della loro effettività e della loro tutela.

Nel momento in cui si porrà mano a questo processo di revisione normativa, occorrerà introdurre misure legislative e amministrative in grado

di creare le condizioni di agibilità indispensabili perché il Difensore Civico possa svolgere al meglio la sua funzione di prevenzione, di mediazione e di conciliazione.

Il problema al riguardo non è quello di rivendicare e di ricercare per l'ufficio del Difensore Civico strumenti coercitivi e/o repressivi che finirebbero per snaturarne l'identità per come si è affermata e sviluppata in tutti questi anni in Italia e nel mondo e quindi nessuno pensa ad un cambio di pelle del Difensore Civico che lo trasformi in un organo di controllo in senso tecnico o in un organo di amministrazione attiva o in un organo consultivo.

Il salto che si deve fare su questo terreno è prima di tutto culturale: da persecutore della "malamministrazione" il Difensore Civico deve poter diventare "promotore" di buona amministrazione.

Ecco perché la nuova legislazione regionale in materia dovrà puntare a definire e organizzare un contesto di regole certe e di vincoli precisi nel quale utilizzare lo strumento della difesa civica a tutela dei diritti dei cittadini.

Sotto questo profilo sarebbe utile, ad esempio, vincolare l'interlocutore del Difensore Civico all'obbligatorietà della risposta, stabilire tempi certi entro cui tale risposta si deve avere, prevedere sanzioni da parte dell'Amministrazione di appartenenza per i soggetti inadempienti,

ampliare la possibilità d'intervento d'ufficio del Difensore Civico in coerenza con l'azione legislativa e amministrativa della regione in direzione della promozione dei diritti umani, operare un'integrazione sempre più frequente tra i vari livelli di difesa civica allo scopo di assicurare una rete diffusa sul territorio nazionale.

In questo modo l' Ufficio del Difensore Civico potrà contribuire ad eliminare gli ostacoli che si frappongono per una piena effettività dei diritti dei cittadini e delle persone che vivono nella nostra regione, continuando nel lavoro che, pur tra le difficoltà sottolineate, ha consentito di ottenere risultati certamente incoraggianti ma non ancora del tutto soddisfacenti, dei quali si darà conto nelle parti successive della relazione.

Potenza, marzo 2005



Silvano Micele

PAGINA BIANCA

ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2004

PAGINA BIANCA

La tendenza all'incremento delle richieste di intervento presentante all'Ufficio del Difensore Civico regionale, già manifestatasi negli anni precedenti, ha segnato un positivo riscontro anche nell'anno 2004.

Questo incremento, che nel 2004 registra una percentuale del 12,75%, è certamente il segnale di un'apertura di fiducia da parte dei cittadini nei confronti del Difensore Civico che, però, presta anche il fianco, sulla base di una errata concezione e/o conoscenza delle funzioni dell'istituto, a possibili episodi di insoddisfazione e di frustrazione.

Nella parte relativa alla statistica sono riportati in modo più analitico i casi trattati nel 2004.

Qui voglio sottolineare alcuni dati che mi paiono abbastanza significativi.

Sul piano quantitativo abbiamo registrato complessivamente 839 richieste con un incremento del 12,75% rispetto alle 792 del 2003; sono stati aperti 277 fascicoli (75 in più del 2003 pari ad un incremento del 37%).

Dei 277 fascicoli formalizzati 224 sono relativi ad istanze presentate da cittadini residenti in provincia di Potenza e 53 si riferiscono invece a cittadini residenti in comuni della provincia di Matera.

Sul piano qualitativo c'è da osservare che cambia la domanda nel senso che c'è una tendenza abbastanza marcata alla richiesta di tutela di interessi diffusi che riguardano un'intera comunità (rione, contrada, ecc...).

Il che sta a significare che la questione della effettività dei propri diritti viene con più frequenza collocata in un'ottica non più soltanto individuale ma più generale, collettiva.

Il dato sull'incremento e quello sulla qualità della domanda si presta a dare chiavi di lettura:

- una in positivo, perché può significare che il livello di conoscenza e di affidabilità che i cittadini assegnano alla difesa civica è andato via via aumentando nel corso degli anni;
- una in negativo, perché può essere visto come il sintomo dell'aumento del volume di conflittualità tra cittadino e Pubblica Amministrazione, soprattutto dopo l'abolizione dei controlli di legittimità.

Come in tutte le statistiche, c'è del vero nell'una e nell'altra ipotesi; certamente ha influito l'attività di informazione che anche nel 2004 si è portata avanti nel territorio con la diffusione di materiale illustrativo, con il prosieguo degli incontri nelle scuole, con la promozione di iniziative di dibattiti e convegni (ultimo quello svolto a Maratea nell'ottobre dell'anno scorso sull'attività di controllo) che hanno prodotto una maggiore visibilità esterna e quindi più frequenti occasioni di conoscenze e di chiarimenti sulle funzioni e sulle competenze della difesa civica.

Il risultato incoraggiante non può considerarsi acquisito una volta per tutte anche perché esso è in parte enfatizzato dalle 40 pratiche aperte su richiesta di altrettanti cittadini nei confronti del Comune di Venosa in materia di fitti demaniali.

Il risultato va dunque supportato e consolidato e in questo senso c'è molto da fare per far crescere nei cittadini la credibilità dell'istituto e ampliare il livello di copertura della tutela dei cittadini sia sul piano territoriale (la pubblicazione dell'indagine sullo stato della difesa civica locale è molto eloquente al riguardo) che sul piano dell'ampliamento della mappa dei diritti.

Passando ad un'analisi dei casi trattati nell'anno 2004 è da segnalare il dato relativo ai soggetti destinatari degli interventi.

Rispetto al 2003 gli interventi effettuati nei confronti degli Enti locali sono leggermente diminuiti (46% contro il 49%), mentre si registra un aumento delle pratiche con la Regione e le aziende dipendenti che passano dal 21% del 2003 al 24% del 2004.

Nel 2003 le istanze rivolte alle Amministrazioni periferiche dello Stato assommano complessivamente (comprese quelle indirizzate agli Enti previdenziali) al 15,5%; nell'anno di riferimento si verifica un incremento del 2% con questa situazione di dettaglio: Amministrazioni periferiche dello Stato 12,3%; INPS 2,2%; INAIL 0,4%; INPDAP 2,7%.

Sulle 277 pratiche aperte nel 2004, 180 (pari al 68%) sono state definite nello stesso anno e altre 15 (pari al 5%) sono state definite nei primi mesi del 2005. Allo stato risultano ancora inevase 73 richieste con percentuale analoga a quella del 2003.

Per pratiche definite s'intendono quelle per le quali il cittadino ha ottenuto una risposta che l'Ufficio ha ritenuto esauriente rispetto al problema sollevato, sia nel caso in cui l'istanza sia stata accolta, sia nel caso in cui sia stata respinta.

Alcuni esempi.

Nei confronti degli uffici della Regione sono stati aperti 34 fascicoli con 22 definiti; sono state formulate n. 15 richieste di riesame a seguito di diniego di accesso a documenti e ne sono state definite 10; sono stati aperti 9 fascicoli relativi a richieste di nomina di Commissari ad acta, ne sono stati definiti 8.

Per quanto attiene le materie che hanno formato oggetto degli interventi la parte più rilevante riguarda problemi relativi alla previdenza e sicurezza sociale, a tributi e sanzioni amministrative, a territorio e ambiente.

Anche sul piano qualitativo c'è qualche considerazione da sviluppare.

L'attività del 2004 ci ha posto infatti di fronte ad alcuni problemi di un certo rilievo giuridico e amministrativo che non sono riferibili a semplici questioni di "malamministrazione" ma vanno ricondotti in un discorso più

complessivo che riguarda l'intero sistema normativo regionale, gli effetti positivi che esso è in grado di produrre sul tessuto sociale lucano, la concreta fruibilità dei diritti da parte dei cittadini.

Ci si trova cioè, a volte, di fronte a provvedimenti che, pur contenendo un formale riconoscimento di specifici diritti, corrono il rischio di ridursi a mere affermazioni di principi senza che da essi derivi alcun beneficio sulle condizioni di vita dei destinatari.

L'Ufficio, adempiendo ad un suo preciso dovere, non ha mancato di sottoporre all'attenzione degli organi competenti queste incresciose situazioni non ricevendo il più delle volte, alcun riscontro, nemmeno formale.

E' utile, pertanto, riproporre in questa sede alcune di quelle questioni per segnalare ai livelli istituzionali la necessità di una riflessione e di una rivisitazione della legislazione e della normativa regolamentare.

1. Alcuni cittadini disabili si sono rivolti al Difensore Civico lamentando di non riuscire ad usufruire dei benefici previsti dalla normativa regionale vigente in materia, con particolare riferimento alla L.R. n.38 del 30/11/1984 "Interventi a favore dei cittadini portatori di handicap" e alla L.R. n.28 del 20/07/2001 "Promozione dell'accesso al lavoro delle persone disabili".

Nei casi sottoposti all'attenzione dell'Ufficio, a seguito delle richieste di chiarimenti indirizzate ai competenti Uffici regionali e degli enti

locali e delle risposte pervenute, è emerso che l'impossibilità di accedere ai benefici previsti è dovuta principalmente all'esiguità dei fondi, destinati a questo tipo di interventi, a disposizione degli enti locali.

Tali istanze, purtroppo, sono tra quelle che, nella statistica dei casi trattati, sono conteggiate tra quelle non definite o, comunque, definite con esito negativo per il cittadino che, nonostante le risposte e i chiarimenti, pur puntualmente forniti dagli Uffici interessati, non sono riusciti a concretizzare ciò che dovrebbe essere un proprio diritto. La questione, che ho anche sottoposto all'Assessore regionale alla Sicurezza Sociale, riveste una rilevanza ancora maggiore proprio perché i soggetti destinatari della legge sono persone che già vivono una realtà particolarmente difficile a causa della propria condizione di disabili e che, di fronte alla mancata soluzione dei problemi posti, avvertono una sorta di abbandono da parte delle istituzioni.

2. Un altro caso che mi preme segnalare riguarda l'applicazione della L. R. n. 16 del 03/05/2002 "Disciplina generale degli interventi in favore dei lucani all'estero" che all'articolo 20 lettera m) prevede di favorire "la prima sistemazione degli emigrati rientranti anche concedendo contributi sulle spese di viaggio e trasporto delle masserizie sostenute per sé e per i propri familiari".

Tale disposizione legislativa rimane, ad oggi, disattesa per le famiglie di lucani rimpatriati da Paesi europei le cui richieste di contributo sono rimaste inevase a causa dell'esiguità delle risorse finanziarie a disposizione. Mancando, altresì, un regolamento attuativo della legge in esame, il Comitato Esecutivo della Commissione Regionale dei Lucani all'estero ha stabilito di concedere un contributo alle famiglie rientrate dal Sud America che certifichino il proprio stato di bisogno.

Ritengo, dunque, opportuno sollecitare i competenti Organi istituzionali affinché sia approvato il regolamento attuativo della legge e sia trovata la necessaria copertura finanziaria di modo che il diritto sancito dalla legge venga esteso a tutti i nostri conterranei che decidono di rientrare in Basilicata.

3. Ancora, tra le questioni sottoposte alla mia attenzione dai cittadini ho potuto rilevare che risulta di difficile attuazione la normativa regionale relativa alla mobilità negli alloggi di edilizia residenziale pubblica prevista al Titolo II della L.R. n. 31/99. La stessa Azienda per l'Edilizia Residenziale Pubblica, da me interpellata sulla questione, ha dichiarato che la programmazione della mobilità di cui all'art. 20 della citata legge regionale risulta di difficile se non impossibile attuazione e che, dunque, allo stato attuale è preferibile l'utilizzo degli scambi consensuali di alloggi previsti dall'art. 22, comma 4, della medesima legge.

Accade dunque che vi sono nuclei familiari che, pur avendo i requisiti per poter entrare nei programmi di mobilità, non hanno, allo stato attuale, possibilità di accedere alle previsioni della legge.

4. Intendo, infine, porre in evidenza un'ulteriore problematica relativa all'attuazione da parte della Regione della L. 130/2001 "Norme sulla pratica della cremazione". Diversi cittadini si sono rivolti al mio Ufficio lamentando la mancata attuazione della normativa a livello regionale.

L'art. 6 della L. 130/2001 prevede testualmente che "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le Regioni elaborano Piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei Comuni (...) prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per Regione".

Allo stato attuale non ho ancora avuto le notizie richieste in merito allo stato di elaborazione o di studio del previsto Piano di coordinamento e, dunque, devo rilevare un'inadempienza da parte della Regione che comporta, per i cittadini che scelgono questa pratica, il disagio di doversi recare fuori regione, sopportando anche dei costi maggiori.

Ho riportato solo alcuni esempi che mi sono sembrati più significativi relativamente alla reale ricaduta di alcune norme regionali che, in alcuni casi, diventa motivo di delusione da parte dei cittadini che

avvertono una sorta di astrazione delle previsioni di legge se non pienamente applicate e attuate.

E' importante, dunque, monitorare l'impatto della legislazione regionale sulla comunità cui è rivolta e su questa problematica, che mi pare di non poca rilevanza, l'Ufficio del Difensore Civico cercherà forme di raccordo e di collaborazione con l'Ufficio per il Controllo Consiliare e Valutazione delle Politiche Regionali. L'opportunità di un rapporto sinergico con questo Ufficio è emersa anche dagli interventi del Presidente del Consiglio Regionale, Vito De Filippo, e del Dirigente Generale, Franco Ricciardi, nel corso del Convegno organizzato da questo Ufficio a Maratea ad ottobre 2004.

5. Di altra natura, ma anch'esso molto avvertito in Basilicata (e sul quale, in assenza di altri organi di controllo, di frequente è stato richiesto l'intervento del Difensore Civico), è quello dell'esercizio del diritto di accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali.

Il punto da cui partire è certamente l'articolo 43 del Decreto Legislativo 267/2000 il quale espressamente prevede che “ i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici rispettivamente del Comune e della Provincia, nonché dalle loro Aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato”

Non sono pochi i casi nei quali i regolamenti comunali, nel disciplinare il diritto di accesso, impongono condizioni chiaramente in contrasto con la legge che di fatto rendono molto difficile, se non impossibile, l'esercizio del diritto stesso.

Una consolidata e costante giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato ha infatti precisato che l'unico presupposto per l'esercizio del diritto di accesso da parte dei consiglieri è l'utilità all'espletamento del mandato e che il consigliere, agendo nell'esercizio di funzioni connesse al mandato rappresentativo, non può essere obbligato (come alcuni regolamenti comunali prevedono) a specificare il motivo della richiesta, né gli uffici hanno il diritto di richiederla, configurandosi, altrimenti una arbitraria limitazione del controllo sul loro operato.

La condizione è ancora più vessatoria quando si afferma, come fanno alcuni regolamenti di comuni della nostra Regione, che deve trattarsi di una "valida motivazione", lasciando alla discrezionalità di chi riceve l'istanza l'individuazione del grado di validità della motivazione e avallando la paradossale situazione per cui gli organi di governo dell'Ente sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul loro operato.

Analoghe considerazioni valgono anche per le altre condizioni nelle quali ci siamo imbattuti nel nostro lavoro e che riguardano le richieste di rimborso delle spese ai fini del rilascio delle copie degli atti, la tendenza