

1. INTRODUZIONE

1.1 Premessa

Con l'istituzione del *Difensore Civico* si intende dare vita ad un rilevante soggetto istituzionalmente competente alla lotta alle disfunzioni, agli abusi e alle omissioni.

Si tratta cioè di venir incontro alle giuste attese dei cittadini che sovente, dinanzi a carenze della Pubblica Amministrazione, sentono forte un senso di frustrazione e non sanno come reagire.

La conferenza Parlamentare del Consiglio d'Europa ha in proposito enunciato un importante principio: *"I sistemi giuridici di protezione classica, anche i più perfezionati, sono spesso inoperanti, in quanto non intervengono che a posteriori e spesso dopo lunghi ritardi, senza che si possa neppure allora superare l'inerzia dell'amministrazione: di conseguenza conviene considerare con favore l'istituzione di un organo che accolga ed istruisca i ricorsi e abbia accesso ai documenti interni dei servizi pubblici, organo ispirato all'Ombudsman scandinavo"*.

Contro la maladministration viene così sovente invocato tale Istituto che spesso viene definito "magistratura di persuasione" (LA PERGOLA). In particolare un carattere fondamentale e connaturato all'Istituto del *Difensore Civico* può davvero costituire la grande garanzia della sua vitalità e della sua credibilità, ponendolo — e facendolo sentire—

nell'eventuale contrasto fra P.A. e cittadino, davvero dalla parte di quest'ultimo: la sua indipendenza.

Ciò distingue essenzialmente il Difensore Civico da ogni altro destinatario, formale o informale, di reclamo, superando la sensazione del cittadino ricorrente che, anche in sede di autodichia, sente la teorica terzietà della P.A. decidente come un'improbabile chimera.

Tale Istituto "sembra poter essere insieme strumento di difesa del cittadino (non necessariamente del singolo soltanto) nei confronti dell'amministrazione e organo di controllo dell'operato di questa sotto il profilo del buon ordinamento e dell'efficienza, oltre che del formale rispetto della legislazione.

Esso, insomma, può rispondere ad una duplice esigenza: quella di estendere la tutela dei cittadini al di là degli ordinari rimedi rimedi giurisdizionali ed amministrativi e quella di consentire una vigilanza sull'operato dell'amministrazione più penetrante di quanto permettono i rimedi di controllo vigenti" (PIZZETTI).

Va detto che se è vera l'affermazione del prof. Laino, docente della Sorbona, secondo la quale "al mondo non esiste un solo uomo che non abbia subito almeno un torto, un'offesa, un sopruso che avrebbe potuto essere evitato" è ancora più vero che torti, offese, soprusi assumono spesso la forma strisciante, soprattutto nella nostra realtà

campana, di umilianti noncuranze rispetto a sentite esigenze, specialmente verso la gente più umile.

Ecco quindi l'esigenza del Difensore civico, voce di chi non ha voce, evitando il posteriore, costoso e mai appagante intervento giudiziale.

Ha ragione quella dottrina (*TRIMARCHI*) che ha sottolineato come proprio grazie all'attività del *Difensore Civico* può realizzarsi il principio di "giusto procedimento", che già la Corte Costituzionale aveva definito, pur prima della legge 241/90, quale condizione essenziale strettamente correlata all'uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Il *Difensore Civico*, oltre ai benefici effetti diretti, provoca altrettanti benefici effetti indotti, favorendo trasparenza e speditezza e riuscendo inoltre ad ottenere dalla Pubblica Amministrazione che essa non si discosti, nel proprio operato, dalla ricerca del pubblico interesse, e non arrechi ingiustamente nocimento a privati interessi.

Eppure in verità il concreto problema che ha incontrato tale figura (come risulta dall'esperienza dei Difensori Civici e regionali, ove istituiti, e come risulta dalle esperienze straniere quali il *Médiateur* francese, il *Difensor del Pueblo* spagnolo, il *Commissioner* inglese) è la sua effettiva capacità ad incidere sulla realtà.

Ad esempio l'azione dell'*Ombudsman* svedese - che pur si limita a semplici *erinran* (ossia ammonizioni) - ha sovente concreti effetti in quanto Istituto pienamente interiorizzato.

Il cittadino svedese crede in tale Istituto e le istituzioni sono sensibili alle sue "ammonizioni".

Poiché tutto ciò manca completamente nella nostra realtà sociale è opportuno che all'Ombudsman campano si diano concreti mezzi di intervento.

Realizzare infatti in Campania il Difensore Civico, soltanto qualora gli si diano effettivi poteri per provvedere all'eliminazione di favoritismi e disfunzioni, può davvero significare poter garantire agli amministrati il costante controllo sulle attività (e non soltanto sugli atti) degli amministratori.

1.2 Competenze istituzionali

Con la normativa di cui alla legge 15.5.1997 n.127 viene estesa e disciplinata la materia e l'ambito di competenza assegnato ai Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. Tale normativa prevede che a tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive Regioni e Province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna Regione e Provincia autonoma, i Difensori Civici delle Regioni e delle province autonome su

sollecitazioni di cittadini singoli o associati esercitano, sino all'istituzione del difensore Civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano in settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazioni e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

A tale scopo la detta normativa prevede che i Difensori Civici inviino ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 Marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1. L'Ufficio del *Difensore Civico* istituito con legge regionale n.23/78 così come modificata con legge regionale 15/85, svolge la funzione di seguire l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in esame dall'Amministrazione Regionale e degli Enti ed Aziende dipendenti.

Il *Difensore Civico* ha inoltre il potere di seguire il funzionamento delle Asl con speciale riferimento dei diritti dell'utente in modo che siano assicurate la tempestività e regolarità degli interventi.

Inoltre l'art.17 comma 45 L.127/97 prevede che qualora i Comuni e le Provincie, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal Difensore Civico Regionale, ove costituito, ovvero dal Comitato Regionale di controllo.

Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

1.3 Le vicende correlate alla nomina del Difensore Civico

Per illustrare le vicende correlate alla nomina del Difensore Civico occorre partire dalla pubblicazione (B.U.R.C. n. 62-30 Settembre 1996) di avviso per rinnovo delle nomine del Consiglio Regionale della Campania.

La nomina andava effettuata secondo la legge regionale 7 agosto 1996 n. 17 secondo le procedure e nei termini ivi previsti.

Con parere espresso dalla Prima Commissione presso il Consiglio Regionale della Campania lo scrivente è risultato al primo posto, unico candidato che veniva inserito nella fascia A, prevista per i candidati con preparazione generale elevata, professionalità specifica e competenza acclarata e conclamata nel settore.

Risultato primo classificato nell'elenco dei candidati idonei, lo scrivente in data 13/1/98 diffidava l'Amministrazione Regionale al completamento della procedura di nomina del Difensore Civico.

Perdurando l'inerzia dell'Amministrazione lo scrivente adiva il TAR Campania avverso il silenzio- rifiuto così formatosi.

Il TAR adito, dopo aver accolto in sede sospensiva l'istanza cautelare, ha poi con sentenza n. 2924 del 18/9/98, accolto il ricorso proposto.

Pertanto si procedeva alla designazione dello scrivente con decreto del 19/3/99 a firma del Presidente del Consiglio Regionale della Campania.

Avverso la sentenza del TAR Campania n. 2924 del 18/9/98 la Regione Campania ha proposto ricorso in appello innanzi il Consiglio di Stato richiedendone la sospensione dell'esecuzione.

Il Consiglio di Stato sez 4°, nella Camera di Consiglio del 21/5/99, con ordinanza n. 1163/99 ha respinto l'istanza di sospensione così come proposta dalla Regione Campania.

Con decreto di nomina a firma del Presidente della Regione Campania del 28/5/99 n. 08626, lo scrivente veniva infine nominato quale Difensore Civico presso la Regione Campania.

Con sentenza il Consiglio di Stato dichiarava successivamente improcedibile l'appello proposto dalla Regione Campania.

In conclusione ci sono volute ben quattro pronunce giudiziarie - tutte favorevoli allo scrivente - per far nominare e stabilizzare la figura del Difensore Civico in Campania.

1.4 Staff del Difensore Civico Campano

Con legge regionale n. 15/89 l'Ufficio è stato dotato di un dirigente con il compito di coordinare e garantire il funzionamento della struttura.

A quest'Ufficio vengono inoltrati i ricorsi che, istruiti dai vari funzionari, sono esaminati dal Difensore Civico.

Non vi è attualmente un vero e proprio organico della Struttura facendosi riferimento ad una vecchia delibera dell'Ufficio di Presidenza che ha previsto (quando risultava vacante l'istituzione) un organico di cinque unità escluso il Dirigente di cui un funzionario responsabile (capo sezione) e quattro altre qualifiche.

Nel frattempo le competenze attribuite dalla normativa si sono almeno decuplicate: a seguito dell'entrata in vigore della legge 127/97 sono state affidate alle competenze del Difensore Civico anche le Amministrazioni Periferiche dello Stato e gli EE.LL.; in particolare si è aggiunto il procedimento di nomina dei Commissari ad acta in sostituzione degli Enti inadempienti di fronte ad obblighi di legge.

Tale situazione configurerebbe la necessità di avere una struttura almeno quadruplicata rispetto a quella attuale.

Si tenga conto che il Difensore Civico in altre Regioni aveva già in organico inizialmente fino a 13 unità (senza considerare l'incremento di lavoro verificatisi dal 1997 in poi).

Il Dirigente Bernardino Balsamo, cui va il mio plauso per come ha fronteggiato la situazione alla luce delle esigenze emerse nella

elaborazione delle varie pratiche, ha attribuito in via sperimentale i compiti secondo le seguenti funzioni:

- 1) Coppola Generoso (Responsabile dei procedimenti di cui, alla L.R. 23/78);
- 2) Del Priore Concetta (Responsabile procedimento art. 17 comma 45 legge 127/97. Segretaria Commissione Regionale per lo Sviluppo Agricolo);
- 3) Libertino Giovanna (Responsabile istruttoria ricorsi ASL — Responsabile relazioni pubbliche e comunicazioni, rapporti con la stampa, affari generali. Segretaria Commissione d'indagine Revisori dei Conti e Commissione Regionale dialogo Impresa Pubblica Amministrazione);
- 4) Solazzo Vito (Responsabile protocollo e spedizione atti);
- 5) Vittorio Claudio (Responsabile istruttoria ricorsi amministrazione. Responsabile informazione e comunicazione, rapporti con gli Enti Locali. — Segretario Forum delle Associazioni di solidarietà Sociale);
- 6) Luciano Raffaele (Responsabile istruttoria atti monocratici. Responsabile notifiche atti. Segretario Forum dei Difensori Civici comunali);

A tale Ufficio, in cui tutti i componenti hanno dato ottima prova, si sono affiancati molteplici collaboratori a titolo gratuito che sovente hanno svolto minuziose indagini sulle vicende sottoposte all'attenzione del Difensore Civico.

Nel mentre si ringraziano tutti, occorre evidenziare il particolare intenso impegno di chi ha anche provveduto a raccogliere e ordinare la documentazione per la presente relazione: l'avv. Alessandro De Caprio, l'avv. Gaia Ursano, la dott.ssa Alessandra Gerig, l'avv. Maria Rosaria

Imperatore, il dott. Juriĵ Marino, la dott.ssa Rosa Di Donna, il dott. Gennaro Bianconcini e l'avv. Massimo Coppola.

Un ringraziamento particolare ai collaboratori personali dello scrivente Difensore Civico Lucia Fiorentino e Gennaro Rocco che, con rara capacità e spirito di sacrificio, si sono sobbarcati di tante incombenze.