

SENATO DELLA REPUBBLICA
XVIII LEGISLATURA

Doc. CXXVIII
n. 2

RELAZIONE

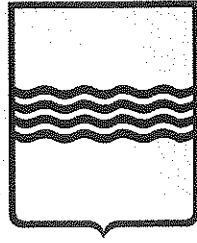
**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE BASILICATA**

(Anno 2017)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Basilicata

Comunicata alla Presidenza l'11 aprile 2018



CONSIGLIO REGIONALE
DELLA BASILICATA

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
DELLA BASILICATA

Relazione Attività
Anno 2017

<i>Al Consiglio Regionale</i>	<i>(L.R. N.5/2007 – art.11)</i>
<i>Alla Giunta Regionale</i>	<i>(L.R. N.5/2007 – art.11)</i>
<i>Alla Presidente del Senato</i>	<i>(L.R. N.127/1997 – art.16)</i>
<i>Al Presidente della Camera</i>	<i>(L.R. N.127/1997 – art.16)</i>

“Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell’amministrazione dovrebbe essere di vetro”

(Filippo Turati, 1908)

In copertina:

“L’adorazione dei Pastori” di Mattia Preti - Quadro Plastico, Pro Loco di Avigliano (PZ) - Matera

Dicembre 2017

Foto: Salvatore Evangelista

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 6
RETE EUROPEA DEI DIFENSORI CIVICI - 2017	
1.1 Punti salienti e focus sulla Rete europea 2017	pag. 12
1.2 Il Ruolo dei Difensori civici nelle crisi migratorie	pag. 13
1.3 Brexit: ottimizzare la trasparenza e la sicurezza per i cittadini dell'U.E.	pag. 15
1.4 Il ruolo istituzionale dei Difensori civici nel rafforzamento di un governo aperto	pag. 17
1.5 Sfide attuali e future per i Difensori civici	pag. 19
EUROPEAN OMBUDSMAN INSTITUTE (E.O.I.) - 2017	
2.1 L'indipendenza politica del Difensore civico	pag. 22
2.2 Conferenza internazionale sui diritti umani	pag. 27
ACCESSO AGLI ATTI E TRASPARENZA	
3.1 Analisi della riforma normativa in materia di accesso civico	pag. 29
3.2 La non facile convivenza tra le varie forme di accesso	pag. 31
3.3 Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato	pag. 33
3.4 Le modalità di presentazione della richiesta di accesso generalizzato	pag. 34
3.5 Il "dialogo cooperativo" con i richiedenti	pag. 34
3.6 I controinteressati nell'accesso generalizzato	pag. 35
3.7 Richieste massive o manifestamente irragionevoli	pag. 37
3.8 Rimedi avverso il provvedimento dell'amministrazione	pag. 38
3.9 Conclusioni	pag. 39
PARITÀ DI GENERE	
4.1 Considerazioni generali	pag. 41
4.2 Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti	pag. 42
4.3 Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti	pag. 45

IL DIRITTO ALLA SALUTE

- 5.1 Principi generali pag. 48
- 5.2 La nuova disciplina delle responsabilità in ambito sanitario
ex legge n. 24/2017 pag. 49
- 5.3 La disciplina della gestione del rischio sanitario e della
sicurezza del paziente pag. 51
- 5.4 La Commissione Mista Conciliativa (C.M.C.) pag. 53

LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA

- 6.1 Attività svolta nell'Anno 2017 – Dati generali pag. 54
- 6.2 Casi di particolare interesse pag. 57

DATI STATISTICI

pag. 67

APPENDICE

pag. 89

- 8.1 Seminari, Convegni, Conferenze, Incontri-dibattiti pag. 90
- 8.2 I Difensori civici regionali e delle Province autonome pag. 93
- 8.3 Autorità garanti e Organismi di parità pag. 96

INTRODUZIONE

Il 2017 ha rappresentato un anno significativo per la Difesa Civica italiana, risultato di due importanti novità legislative che hanno determinato un processo di implementazione e valorizzazione dell'Istituto, quale rimedio alternativo al contenzioso dinnanzi ai Tribunali.

Tale percorso normativo - conseguente all'affermazione e diffusione della cultura civica e della tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini - è iniziato con l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 che ha introdotto l' "accesso civico generalizzato", il cosiddetto F.O.I.A. italiano (Freedom of Information Act) incentrato sul modello statunitense che, anche se con un notevole ritardo rispetto ad altri Paesi, ha attribuito a "chiunque" il "diritto di conoscere" ispirato ai paradigmi della trasparenza e della "libertà di informazione", senza intervenire sulle varie forme di accesso già riconosciute dal nostro ordinamento.

La citata novella legislativa ha investito i Difensori civici regionali della possibilità di ricevere i ricorsi dei cittadini in caso di rifiuto all'accesso (espresso o tacito) opposto dalle amministrazioni regionali, sub-regionali ed enti locali, che si affianca a quella già sussistente in materia di accesso agli atti ai sensi della legge n. 241/1990 (c.d. accesso "documentale" o "difensivo").

Nonostante l'introduzione di tale strumento di civiltà giuridica, ancora oggi ci sono amministrazioni che considerano la "Trasparenza" un mero esercizio di stile, una categoria estetica senza costrutto. Molte volte si assiste alla riottosità di enti pubblici che ancora frappongono formalità e ostacoli alla libertà di informazione e all'attività di controllo sulla "casa pubblica".

Insomma nell'era dell' "Amministrazione Digitale e Trasparente" ci sono ancora i nostalgici della macchina da scrivere "Olivetti Lettera 35".

Nel mutato quadro normativo si colloca, altresì, la Legge n. 24/2017 ("Legge Gelli") in materia di responsabilità medica e sicurezza delle cure.

Al fine di offrire un sistema più efficiente di garanzie per il paziente, la prefata legge ha espressamente demandato alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di affidare al Difensore civico regionale la funzione di "Garante del diritto alla salute", disciplinandone la struttura organizzativa e il supporto tecnico.

Una scelta apprezzabile per cercare il giusto equilibrio tra gli interessi di coloro che operano in ambito sanitario e dei cittadini che devono poter contare su un sistema di tutela e di assistenza più sicuro ed efficace, economicamente sostenibile ed accessibile a tutti. Un riconoscimento dell'importanza potenziale del ruolo del Difensore civico, al contempo una grande occasione per le Regioni di conferire rilievo ad una materia così delicata.

D'altronde, la tutela giustiziale dei diritti della persona anche in materia di diritto alle cure, all'assistenza medica e socio sanitaria, già di fatto viene esercitata dal Difensore civico, cui vengono spesso segnalate disfunzioni, disservizi, ritardi del Servizio sanitario e socio sanitario attraverso un ricorso informale e gratuito.

L'attribuzione formale di siffatto ruolo di garanzia, quindi, da un lato eviterebbe la duplicazione di uffici, ruoli e funzioni, dall'altro consentirebbe la semplificazione amministrativa e il contenimento della spesa pubblica, obiettivi ripetutamente evocati nei dibattiti pubblici.

La stessa legge regionale istitutiva del Difensore civico (art. 2 L.R. n. 5/2007) ha delineato questa figura giuridica quale: " (...) autorità monocratica

preposta alla tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi di persone fisiche, associazioni, formazioni sociali in relazione agli atti ed ai comportamenti della Pubblica Amministrazione, che svolge la propria attività in piena libertà e autonomia e non è sottoposto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo gerarchico o funzionale”.

In tale quadro legislativo il ruolo attrattivo del Difensore civico sta via via crescendo, innanzi tutto nella consapevolezza dei cittadini di poter fare affidamento su una figura di garanzia autonoma e imparziale, disponibile ad ascoltarli per esplorare soluzioni condivise con la pubblica amministrazione.

Difatti, i cittadini mostrano di conoscere sempre meglio e di apprezzare la figura del Difensore civico che, pur attraverso poteri limitati, fondati prevalentemente sulla moral suasion e sull'autorevolezza, cerca di rispondere all'esigenza di districare le maglie della burocrazia, in un panorama normativo farraginoso e complesso da comprendere persino per gli addetti ai lavori.

Inoltre, nel perseguimento degli obiettivi multiformi di tutela concreta, promozione e protezione dei diritti umani, in attuazione delle direttive comunitarie europee e degli Organismi internazionali, appare sempre più evidente il ruolo che la Difesa civica è chiamata a ricoprire non solo sul piano della “mediazione e conciliazione” tra parti contrapposte, ma anche come strumento di tutela concreta dei diritti della persona. Ciò nell’ottica che mira a eliminare ogni comportamento suscettibile di incrinare il già compromesso “rapporto di fiducia” tra cittadini e amministrazioni pubbliche e soprattutto ad arginare quel sentimento di antipolitica tanto diffuso nella società.

Nell’attuale contesto storico ed economico si assiste all’espansione del contenzioso giudiziario, soprattutto nel settore penale e amministrativo, in quanto il potere politico non riesce a svolgere appieno la funzione di

composizione dei conflitti sociali, impegnato com'è a fare "manutenzione" del consenso elettorale.

Naturalmente tali conflitti si riversano sui Tribunali le cui decisioni hanno spesso un grande impatto sul mondo del lavoro, sulla salute dei cittadini, sull'ambiente; gli stessi magistrati amministrativi vengono a volte contestati dal potere politico, in quanto considerati "i giudici del no".

Eppure dal quadro dei dati pubblicati dal Consiglio di Stato emerge che gli appalti impugnati sono meno del tre per cento e quelli bloccati meno dell'uno per cento. Molte volte, in pendenza di ricorsi amministrativi, sono le stesse stazioni appaltanti a bloccarsi per il timore di incorrere in successive sanzioni, anche quando viene negata la sospensione dei lavori.

Nel nostro Paese ci sono troppi ricorsi, se si va dai genitori che arrivano a impugnare la mancata promozione dei figli, anziché interrogarsi sullo scarso rendimento scolastico degli stessi, a cittadini e autorità locali che contestano la realizzazione di qualsiasi infrastruttura attraverso il proprio territorio, fino alle imprese che nelle gare d'appalto sembrano utilizzare i ricorsi per sfuggire alla competizione economica, mirando a far estromettere il concorrente anziché misurarsi sul piano dell'offerta.

L'"affollamento" dei Tribunali deriva anche da leggi confuse o mal fatte che si sovrappongono alle precedenti senza abrogarle, norme troppo generiche o di "compromesso", materie ancora disciplinate da Regi Decreti (!).

Tale bulimia legislativa, talvolta dal contenuto oscillante, crea un clima denso di incognite e di incertezze che pone in ansia l'interprete e gli stessi cittadini.

E tutto ciò mentre una corruttela implacabile continua ad inquinare inesorabilmente i gangli vitali della pubblica amministrazione e mette in forse lo stesso vivere democratico del Paese.

Ancora risuonano attuali i rintocchi del monito di Tacito: "...corruptissima re publica plurimae leges" (Annales, libro III, par.27).

Dal quadro che emerge dall'ultimo Rapporto Censis (51°), l'84% degli italiani non ha fiducia nei partiti politici, il 78% nel Governo, il 76% nel Parlamento, il 70% nelle istituzioni locali. Non convincono i servizi pubblici, la burocrazia, la marginalizzazione dei giovani. Le politiche in materia di occupazione, specie giovanile, non riescono più a trattenere il capitale umano e finanziario a causa di un'attrattività smarrita.

Bisognerebbe avvicinare quanto più possibile i cittadini alle istituzioni, risvegliare l'orgoglio della responsabilità pubblica, superare le barriere per recuperare il senso di comunità, contro gli individualismi e le spinte alla frammentazione del Paese.

Occorrerebbe cercare quei valori inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, prestare ascolto alle ragioni altrui spesso sottaciute, inseguire ciò che ci unisce piuttosto ciò che ci divide, ripristinare l'etica pubblica dei comportamenti, comprendere appieno che ad ogni diritto corrisponde sempre l'adempimento di un dovere.

Urge un nuovo "patto sociale" per rilanciare il Paese: mettere al centro i giovani per farli rimanere o tornare, dare etica al profitto per il bene comune, dare dignità al lavoro per uscire dalla precarietà.

Se si separano i diritti fondamentali della persona sanciti dalla Costituzione italiana dai doveri che li garantiscono e alimentano, primi tra tutti la solidarietà e la mediazione sociale, si perde irrimediabilmente il senso di appartenenza e di tutela del bene comune.

Da ultimo, non certo per ordine di importanza, un ringraziamento speciale va all'Ufficio, che è diretto, composto e organizzato da Personale di grandissima

qualità umana prima ancora che professionale, e che ha il grande pregio di “supportare” e “sopportare” qualsiasi compito, iniziativa o attività intrapresa dal Difensore civico, rendendo possibile la realizzazione di ogni obiettivo.

Potenza, Marzo 2018

Il Difensore Civico Regionale

Avv. Antonia Fiordelisi

1.1 Punti salienti e focus sulla Rete europea 2017

Nel mese di giugno del 2017 si è tenuta a Bruxelles una fruttuosa conferenza della Rete europea dei difensori civici, durante la quale si è discusso delle sfide che l'Unione Europea sta affrontando, in particolare la Brexit e le crisi migratorie.

La conferenza ha avuto luogo in un momento cruciale della storia dell'U.E. considerato che da alcuni anni l'Europa è vittima di due importanti crisi: una fiscale-economica e l'altra umanitaria, quest'ultima dovuta alla gestione dei flussi misti di popolazioni provenienti da Paesi terzi. Entrambe le crisi sono nate al di fuori delle frontiere europee e hanno messo a dura prova la resilienza dell'Unione.

Gli interventi dei Difensori civici hanno riguardato in particolare la creazione di società inclusive per contrastare il razzismo e favorire l'integrazione, prospettive per garantire la massima trasparenza e certezze ai cittadini dell'UE nel contesto della Brexit, il ruolo della Difesa civica nel rafforzamento di un governo aperto, nonché le sfide attuali e future per i difensori civici.

Il focus sulla Rete 2017 si è concentrato massimamente sulle possibili soluzioni dei seguenti problemi: la crisi migratoria, l'attuazione di politiche di governo aperto, il mantenimento di buoni standard amministrativi in un'epoca caratterizzata da scarsità di risorse, la promozione di amministrazioni digitali. Secondo quanto affermato dalla Mediatrice europea, Emily O'Reilly, *"anche se i Difensori civici non sono politici, possono promuovere la fiducia per contrastare la narrativa populista" ... "le modalità di gestione da parte dell'UE in materia di classe sociale, disuguaglianza e migrazione, saranno decisive per la propria generale legittimità e potranno essere ricollegate alle attività attualmente svolte dai difensori civici per garantire ai cittadini l'accesso ai diritti e alla conoscenza"*. Una società deve erigersi su valori comuni, principi fondamentali come l'uguaglianza tra uomini e donne, lo Stato di diritto e la libertà di espressione. Tuttavia, questi principi e diritti umani universali, che dovrebbero fare da ponte per l'emancipazione e la libertà, spesso vengono trasformati in un'arma di esclusione o stigmatizzazione.

Occorre capire che una città ricca di diversità può essere attraente per tutti, se è in grado di promettere a tutti che *«se ti impegni, metti a frutto i tuoi talenti e*

fai del tuo meglio, avrai un futuro migliore, per te e per la tua famiglia». Questa promessa rappresenta il fulcro di una società meritocratica: «*non è importante da dove vieni, ma dove stai andando*». Ciò contribuisce a creare coesione, un profondo senso di cittadinanza e l'orgoglio di appartenere a una società inclusiva. Invece, il razzismo e la discriminazione rappresentano una minaccia a questa promessa, perché sono sentimenti irrazionali che distruggono talenti e schiacciano le persone sui gradini più bassi della scala sociale. In altre parole, il razzismo distrugge l'essenza stessa di una società aperta e il fascino della nostra civiltà.

Occorre definire programmi che aiutino i nuovi arrivati a imparare la lingua locale, a trovare un lavoro o a intraprendere un percorso di formazione, aiutandoli a capire come funziona l'ambiente in cui si trovano a vivere. Anche i progetti di amicizia e le iniziative per indirizzare rapidamente i nuovi arrivati verso uno sport o un'associazione culturale possono facilitare la creazione di una rete che aiuta queste persone a integrarsi con successo. Ciò in ossequio anche all'art. 3 della Costituzione italiana, che individua il divieto di discriminazione in maniera speculare alla rimozione degli ostacoli che di fatto sottraggono pari opportunità a persone uguali.

La rete dei Difensori civici si è posta l'interrogativo su come individuare i soggetti deboli e le situazioni di disuguaglianza e di conseguente esclusione sociale, partendo dal presupposto che l'attività delle amministrazioni pubbliche va indirizzata verso una tutela armoniosa capace di adattarsi ai contesti che entrano in crisi, si rinnovano e mutano definitivamente.

1.2 Il Ruolo dei Difensori civici nelle crisi migratorie

Molti difensori civici hanno dichiarato di essere coinvolti nel monitoraggio del rispetto dei diritti umani nel contesto dei rimpatri forzati dei richiedenti asilo. Il Difensore civico federale del Belgio, per esempio, ha iniziato a collaborare con gli uffici dei difensori civici in alcuni dei paesi verso i quali sono rimpatriati i migranti.

Il destino dei migranti "minori non accompagnati" è stata una delle questioni più complesse riferite da molti dei partecipanti. Si tratta di bambini o adolescenti che viaggiano da soli affrontando una lunga serie di ostacoli, tra cui problemi legati all'accesso ai servizi di base e alla rappresentanza legale, la cui indisponibilità spesso costituisce la difficoltà maggiore.

Un'altra problematica segnalata è verificare l'età dei minori, pratica necessaria per stabilirne lo status di richiedente asilo. Il Difensore civico svedese ha dichiarato che si tratta di una procedura arbitraria e suscettibile di incoerenze. Si è inoltre discusso del "ricongiungimento familiare", una procedura che richiede il completamento delle domande nell'arco di tre mesi, il che può rappresentare un problema per le famiglie provenienti da paesi colpiti da emergenze umanitarie.

Il Difensore civico nazionale olandese ha ricordato i numerosi problemi pratici affrontati dai rifugiati prima che il loro status sia riconosciuto, tra cui dover imparare la lingua o entrare nel mondo del lavoro. A causa di tali problemi, spesso queste persone rimangono relegate in una sorta di limbo.

Alcuni difensori civici hanno rammentato che molti Stati membri dell'U.E. non hanno trovato una collocazione per la quota dei rifugiati che avevano concordato di ospitare nell'ambito del sistema di redistribuzione dell'U.E.

Il Difensore civico federale del Belgio ha suggerito al collega greco di presentare una denuncia concernente la mancata osservanza da parte del Belgio dell'obbligo di accoglienza della propria quota di migranti prevista dal sistema di redistribuzione. Altri colleghi hanno convenuto che questa potrebbe essere un'iniziativa utile.

La Grecia e l'Italia hanno avuto e continuano ad avere l'infelice privilegio di essere il terreno di prova delle politiche di gestione della crisi. A tutt'oggi non è stato ancora approntato un piano con una logica chiara e coerente, articolato in una serie di tappe fondamentali, risultati tangibili, traguardi e tempistiche di attuazione. Entrambi i Paesi continuano a operare in uno stato di emergenza, sottoscrivendo accordi *ad hoc* e permettendo che le procedure, soprattutto per quanto concerne la selezione di contraenti per la fornitura di beni e servizi, deroghino al quadro istituzionale applicabile.

Ebbene, in uno stato di emergenza in cui tale pratica è giustificata, lo Stato di diritto non può essere rispettato in maniera rigorosa né è possibile garantire una protezione adeguata dei diritti umani.

La preoccupazione è che più aumenta il numero dei cittadini dei paesi terzi che si trasferiscono in Europa e migliorano le proprie condizioni di vita, più numerosi saranno i flussi migratori che si riverseranno nelle regioni europee bagnate dal Mar Mediterraneo, facilitati dalle efficientissime reti di trafficanti di esseri umani. Tutti gli Stati europei dovrebbero intervenire con maggiore fermezza per identificare e porre fine alle attività di queste reti, anziché affrontare tiepidamente il problema, magari colpevolizzando le vittime per il fatto di aggrapparsi alla speranza.

È necessario riflettere maggiormente sugli effetti nel breve, medio e lungo termine che possono essere prodotti dal trattenimento di cittadini extracomunitari bisognosi all'interno di strutture di accoglienza recintate, sui rischi di ghettizzazione e segregazione, sul pericolo che la società finisca con il considerare normali gli spazi designati a tale scopo, sulla minaccia di radicalizzazione delle persone bloccate negli Stati membri di prima accoglienza, in attesa che si concludano procedure amministrative lunghe e difficili.

La detenzione amministrativa non dovrebbe essere considerata uno strumento utile, una soluzione per colmare le lacune amministrative, tra cui soprattutto ritardi ed errori inammissibili.

Occorre intervenire in via prioritaria per porre rimedio a tali problemi, anziché nasconderli, in particolare per quanto riguarda la tutela dei diritti giuridici e fondamentali di ogni singolo individuo, oltre che dare la precedenza ai progetti di integrazione dei cittadini dei paesi terzi.

Le politiche da adottarsi, secondo alcune raccomandazioni formulate dalla Rete europea dei Difensori civici, vanno nella direzione della cooperazione fra tutte le parti interessate per approvare di concerto norme amministrative comuni per la gestione delle popolazioni miste, procedure di asilo, politiche di integrazione efficaci, ecc. Dette politiche potrebbero anche alimentare il dialogo sociale per la definizione di un nuovo quadro di protezione giuridica e di risposta umanitaria per le popolazioni in fuga da zone colpite da calamità naturali, rischi umanitari e conflitti in tutto il mondo, con il dovuto rispetto per la sicurezza delle popolazioni locali e per la dignità umana.

1.3 Brexit: ottimizzare la trasparenza e la sicurezza per i cittadini dell'U.E.

Nel corso della scorsa sessione la Mediatrice europea, Emily O'Reilly, ha spiegato che per i difensori civici è difficile partecipare al dibattito sulla Brexit senza addentrarsi negli aspetti politici della procedura di recesso; la Mediatrice ha rammentato che le due sfere in cui i difensori civici sono legittimati a operare, vale a dire la trasparenza e i diritti dei cittadini, sembrano essere parte integrante dell'arsenale politico dei negoziati. Mentre l'U.E. si è impegnata a garantire una «trasparenza senza precedenti», la Mediatrice europea ha l'impressione che la controparte britannica abbia tendenzialmente mantenuto segreta la sua posizione nell'ambito dei negoziati, precisando di aver ricevuto alcune denunce legate alla Brexit nel settore dell'accesso ai documenti, in

particolare per quanto concerne i benefit dei cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito, e prevede di riceverne altre in futuro; a fine giugno scorso, la Commissione per le petizioni ne aveva ricevute circa 150 relative ai diritti dei cittadini nel contesto della Brexit.

La salvaguardia dei diritti dei cittadini costituisce la premessa per procedere con i negoziati riguardanti gli altri aspetti del processo di uscita. Per il Parlamento, i cittadini dell'UE che risiedono nel Regno Unito dovrebbero godere degli stessi diritti dei cittadini britannici che risiedono nell'UE.

A fronte di questa situazione, si pone l'interrogativo su quale direzione potrebbero prendere le trattative e cosa ne sarà delle quattro libertà di circolazione (di beni, capitali, servizi e persone) proprie del mercato unico dopo la separazione del Regno Unito dall'Unione.

All'inizio del 2017 il Servizio d'azione per i cittadini europei (ECAS) ha condotto un'indagine sulle preoccupazioni principali dei cittadini in relazione alla Brexit. Ne è emerso che secondo il 96 % e l'86 % degli intervistati, rispettivamente britannici e dell'UE, le conseguenze della Brexit si ripercuoteranno personalmente su di loro. Si tratta prevalentemente di cittadini del Regno Unito residenti nell'UE e viceversa. Dai risultati dell'indagine è emerso che il diritto maggiormente apprezzato sia dai cittadini britannici che da quelli dell'U.E. è "la libertà di movimento". Costoro tendono inoltre a essere preoccupati in merito ai loro diritti all'indomani della Brexit e, per tutta risposta, hanno intensificato la propria attività sociale e politica.

La trasparenza in relazione ai negoziati per la Brexit è il fulcro di un'iniziativa strategica avviata dalla Mediatrice europea nel marzo 2017. Emily O'Reilly ha scritto sia al Presidente della Commissione europea, sia al Segretario generale del Consiglio dell'U.E., invocando trasparenza nelle trattative e la necessità di garantire i contributi delle parti interessate.

Entrambe le istituzioni hanno già risposto positivamente e la Commissione europea si è impegnata a garantire una "*trasparenza unica e senza precedenti*" nelle trattative, mentre il Consiglio ha anche manifestato il desiderio di mostrarsi proattivo nell'assicurare la trasparenza. L'unica questione ancora aperta riguarda il contributo delle parti interessate e le modalità con cui sarà organizzato, ma si tratta di un aspetto su cui sarà possibile fare chiarezza soltanto nel corso dei negoziati. Nel mandato di negoziato dell'UE è stato chiaramente precisato che la tutela dei diritti dei propri cittadini rappresenterà una priorità centrale nelle trattative con il Regno Unito.

La Commissione intende inoltre garantire che i cittadini dell'UE continuino ad avere la possibilità di acquisire automaticamente il diritto di residenza permanente nel Regno Unito dopo aver risieduto nel paese per un periodo

continuativo di cinque anni, anche se si sono trasferiti nel Regno Unito meno di cinque anni prima della data del ritiro. I familiari dei cittadini dell'U.E. (indipendentemente dalla loro nazionalità) dovrebbero continuare ad avere il diritto di accompagnare o di raggiungere i propri familiari nel Regno Unito, nel rispetto di talune condizioni.

Al di là dell'alta politica dei negoziati, è evidente che la Brexit avrà, e sta già avendo, un impatto diretto sui paesi europei; verosimilmente avrà conseguenze su molti dei diritti che i cittadini dell'UE danno per scontati: il diritto d'ingresso, la protezione sociale, i diritti dei consumatori, il diritto di voto, i diritti dei passeggeri ecc.

Se l'accordo raggiunto conferirà chiarezza giuridica alla situazione dei diritti dei cittadini, i suoi effetti su tutti gli europei interessati dalla Brexit si scopriranno soltanto quando tale accordo sarà esecutivo. Di conseguenza, molti difensori civici dell'UE saranno inevitabilmente coinvolti nella gestione delle problematiche che i cittadini si troveranno a dover affrontare.

Via via che le criticità sistematiche si profileranno, la Rete europea dei difensori civici sarà chiamata a svolgere un ruolo fondamentale nel contribuire a risolverle.

1.4 Il ruolo istituzionale dei Difensori civici nel rafforzamento di un governo aperto

Per quanto attiene al ruolo istituzionale dei Difensori civici nel rafforzamento di un governo aperto, secondo quanto affermato dalla Mediatrice europea, varie istituzioni dei difensori civici stanno già di fatto sperimentando tale forma di governo, per esempio quando pubblicano i risultati delle proprie indagini e conducono consultazioni pubbliche.

La Rete dei difensori civici è in una posizione ideale per promuovere uno Stato aperto in quanto crocevia tra i cittadini e il governo, perché migliora la responsabilità, la trasparenza e l'erogazione di servizi pubblici, accrescendo la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e la loro partecipazione alla definizione delle politiche.

Tuttavia, tra gli ostacoli alla promozione di una cultura di governo aperto all'interno delle istituzioni dei difensori civici vi è l'assenza di un approccio e di una strategia globali e risorse umane insufficienti. Alcune Autorità di garanzia stanno adottando la cultura del governo aperto, anche se non sempre le istituzioni pubbliche sono pronte ad accoglierla.

Alcuni ostacoli sono di natura esterna, allorché sono i governi a osteggiarlo, o perché il mandato del difensore civico è limitato. Il governo aperto spesso impone di spingersi fino ai limiti del mandato del difensore civico - ha precisato Emily O'Reilly - e le istituzioni dei difensori civici devono capire in che ambiti possono impiegare le proprie competenze per stimolare un cambiamento.

Alcuni partecipanti hanno affermato che la principale forza delle istituzioni dei difensori civici sta nella loro indipendenza e che non possono permettersi di essere considerati l'ennesima Organizzazione non governativa (Ong). Altri temono che le amministrazioni nazionali si impegnino a coinvolgere le istituzioni dei difensori civici nella strategia e nella definizione di politiche sul governo aperto, sottolineando che le istituzioni dei difensori civici dovrebbero spiegare meglio in che cosa consiste il loro mandato.

In un contesto di calo della fiducia verso la politica e le amministrazioni, si chiede ai governi di aprire il ciclo decisionale per attribuire un ruolo più attivo ai cittadini e rafforzare la trasparenza e la responsabilità.

La maggior parte dei paesi europei si è impegnata a elaborare e attuare iniziative di governo aperto in tal senso. Il governo aperto, secondo la definizione fornita dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), è *«una cultura di governance centrata sul cittadino che utilizza politiche, prassi e strumenti innovativi e sostenibili per promuovere la trasparenza, la capacità di risposta e la responsabilità dei governi al fine di favorire la partecipazione dei soggetti interessati a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva»*.

Molti uffici di difesa civica, per esempio, promuovono l'accesso del pubblico ai documenti nonché la libertà di espressione fra i dipendenti pubblici, ed altri pubblicano tutte le decisioni sui loro siti web, cercando di rafforzare le organizzazioni della società civile attraverso riunioni e conferenze con loro. Gli uffici dei difensori civici regionali di Spagna e Italia riuniscono dirigenti o fornitori di servizi locali e cittadini affinché i problemi possano essere affrontati in maniera rapida ed efficace.

Non sempre vi è la consapevolezza che le istituzioni dei difensori civici apportano di fatto un considerevole contributo al programma in materia di governo aperto, ogni qualvolta le riforme legislative in materia di anticorruzione e di pubblica amministrazione riguardano il rafforzamento della trasparenza, della responsabilità e dell'inclusività delle pubbliche amministrazioni.

Le strategie da mettere in campo nella promozione di politiche di governo aperto da parte dei Difensori civici, senza incorrere nel pregiudizio alla loro indipendenza, potrebbero essere le seguenti:

- fungere da mediatori del dialogo tra la società civile e il governo;
- suggerire misure concrete per i piani d'azione dei governi;
- formare coalizioni finalizzate alla riforma.

L'idea di governo aperto va nella direzione di migliorare le attività dell'amministrazione statale aprendole al contributo e al controllo dei cittadini. L'iniziativa per il partenariato di governo aperto OGP (Open Government Partnership) è stata lanciata cinque anni fa con il semplice ma efficace obiettivo di garantire che *"le amministrazioni siano effettivamente al servizio dei cittadini anziché al servizio di se stesse"* (secondo quanto affermato da uno dei suoi fondatori, Barack Obama).

Qualunque siano gli obiettivi a sostegno delle politiche – che si tratti di lotta alla corruzione o del conseguimento di risultati migliori in materia di salute – è possibile applicare tale approccio e utilizzare l'OGP come strumento.

Ad esempio, il governo italiano ha pubblicato *on-line* in maniera facilmente comprensibile i dettagli relativi ai 100 miliardi di euro spesi per finanziare un milione di progetti, dai prestiti destinati agli studenti ai ponti autostradali. La parte più stimolante di *"OpenCoesione"* è rappresentata dai suoi progetti *spin-off*, che hanno dato a cittadini, giornalisti e membri della società civile l'opportunità di controllare attivamente i dati pubblicati dal governo e di riferire in merito. Per esempio, sono stati formati studenti affinché svolgessero la funzione di ispettori presso i siti dei progetti, rivolgendo domande alle autorità locali e suggerendo soluzioni, alcune delle quali sono state anche attuate.

In ultima analisi l'OGP è un modo che permette a governi e cittadini di ripensare un coinvolgimento differente: dal confronto alla collaborazione. Le istituzioni di controllo indipendenti sono una terza parte fondamentale del partenariato, oltre al governo e alla società civile.

1.5 Sfide attuali e future per i Difensori civici

Per rispondere alle sfide attuali e future, gli uffici dei difensori civici non devono limitarsi a trattare le denunce e a individuare altri ambiti di lavoro, ma devono rafforzare la conoscenza dell'istituzione da parte dei cittadini, specialmente tra quelli che vivono in una situazione di precarietà, istruirli sui loro diritti, oltre che promuovere la cultura della difesa civica.

Negli ultimi anni la crisi economica e le misure di austerità hanno inciso sul godimento dei diritti umani in molti paesi europei, non solo in termini economici, sociali e culturali, ma anche a livello civile e politico. Fra gli esempi che si possono segnalare figurano l'accesso alla protezione sociale, al mercato del lavoro, ai servizi sanitari nonché alla giustizia e al patrocinio legale gratuito. Quando devono compiere scelte difficili, i governi stabiliscono un ordine di priorità e molto spesso sono le persone più vulnerabili a risentire maggiormente di tali decisioni (le vittime di violenza, i poveri, i minori, gli anziani, i disabili e i detenuti); il punto non è la disponibilità di risorse sufficienti, bensì l'ordine di priorità che il governo attribuisce loro.

Il ruolo dei difensori civici e delle istituzioni nazionali per i diritti umani, è suscitare la responsabilità delle autorità affinché assegnino le risorse a determinati servizi che garantiscano il godimento dei diritti umani. Per farlo bisogna individuare modi creativi che vadano oltre gli strumenti di base di gestione delle denunce, come le lettere formali, e si rivolgano in maniera più diretta alle autorità locali e centrali. In base all'esperienza prevalente, per quanto riguarda la raccolta di informazioni nonché l'attuazione di raccomandazioni, è molto più efficace essere in contatto diretto con le parti interessate. Difatti, quando si discute con le autorità locali delle varie questioni che affliggono i cittadini si accendono i riflettori sulle criticità, che vengono affrontate con un approccio diverso da parte delle stesse autorità, sulla base delle raccomandazioni dei Difensori civici.

Un esempio delle denunce segnalate ha riguardato l'assenza di trasporti pubblici nelle zone rurali, specialmente in estate. Le autorità locali forniscono servizi di trasporto sovvenzionato solo durante l'anno scolastico, mentre negli altri periodi gli abitanti, in particolare gli anziani, devono affrontare molte difficoltà (come arrivare all'appuntamento dal medico, all'ufficio postale o al negozio per fare la spesa). La povertà associata all'isolamento fisico contribuisce alla loro esclusione sociale, nociva per il loro benessere.

Per questo i difensori civici hanno un importante ruolo da svolgere a sostegno dei cittadini che si vedono negare l'accesso ai servizi pubblici o che ricevono un livello di servizio inferiore a quello adeguato alle loro necessità, o perché non hanno accesso alla tecnologia digitale, oppure perché sono inclini a utilizzare altri strumenti più tradizionali. Si è consapevoli che l'amministrazione digitale tende a essere meno costosa e più efficiente. Tuttavia, i cittadini non dovrebbero essere discriminati perché non sono in grado o non hanno intenzione di utilizzarla.

Sebbene i servizi *on-line*, compresi i moduli di denuncia *on-line* e la consulenza telematica, siano sempre più diffusi in termini di utilizzo e popolarità, è

importante che le amministrazioni come i difensori civici servano in ugual modo tutti i cittadini, senza discriminazioni. Occorre svolgere un'azione di sensibilizzazione sui servizi offerti dagli uffici della Difesa civica, sull'accesso fisico agli stessi, sulla possibilità di avere un contatto telefonico con la struttura, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi di comunicazione sociale come strumento interattivo con i cittadini, in particolare i più giovani.

È stata sollevata la questione dei diritti dei detenuti, ai quali viene periodicamente negato l'accesso a Internet, benché abbiano la legittima esigenza di ottenere le informazioni necessarie all'esercizio dei propri diritti fondamentali (ad esempio i siti *web* della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Corte Suprema e del Mediatore).

Per il lavoro di sensibilizzazione dei difensori civici, la tecnologia digitale e i social media offrono considerevoli opportunità per raggiungere un più vasto bacino di cittadini e potenziali denunciatori. L'importanza di tali strumenti non deve essere sottovalutata. Tuttavia, molti Difensori civici hanno sottolineato la necessità di un contatto diretto con i cittadini, attraverso visite, riunioni pubbliche e appuntamenti in ufficio con le persone. La fornitura del servizio tramite una varietà di canali è il modo per mettere in atto la prassi migliore e potenziare al massimo l'accesso del pubblico. L'amministrazione digitale offre molte opportunità, ma non soddisfa le esigenze di tutti gli utenti.

In conclusione, per rendere più efficaci gli sforzi è importante scambiare buone prassi ed esperienze tra tutti i rappresentanti della Rete europea, e la Conferenza 2017 di Bruxelles ha fornito una preziosa occasione per farlo.

2.1 L'indipendenza politica del Difensore civico - Bucarest

Nel settembre scorso si è tenuta a Bucarest, presso la sede del Parlamento della Romania, l'Assemblea generale dell'EOI; in tale occasione si è proceduto tra l'altro al rinnovo delle cariche elettive in seno al Consiglio direttivo che ha visto la rielezione quale membro istituzionale del Difensore civico della Basilicata. Nel corso dei lavori dell'Assemblea, il Difensore civico ha tenuto la seguente relazione sull'indipendenza politica e l'imparzialità del Difensore civico, da rivendicarsi sia sul piano formale che sostanziale.

In Italia l'Ombudsman nasce a metà degli anni '70, quale "magistratura di moral suasion", il cui compito principale è quello di correggere le disfunzioni, i ritardi, le inefficienze e le iniquità della Pubblica Amministrazione.

La suddetta Istituzione non è dotata di poteri coercitivi, sanzionatori e interdittivi, essendo intestataria di sole funzioni di controllo della legalità e della regolarità degli atti amministrativi - idonee a completare, integrandolo, il sistema delle garanzie del cittadino - oltre ai tradizionali rimedi di tipo giurisdizionale.

Sin da subito all'Ombudsman viene attribuito il compito di prevenire lunghi e costosi ricorsi giudiziari, sostenere la mediazione e incentivare la soluzione bonaria dei conflitti. Egli deve incentrare il proprio intervento sulla persuasività dei propri argomenti e dei propri rilievi, favorendo l'uso delle "best practises" e della "ragionevolezza" nella soluzione delle controversie tra cittadini e pubblica amministrazione.

In ragione della gratuità della sua assistenza e dell'assenza di formalità procedurali, l'Ombudsman rappresenta un modello alternativo di tutela, che anziché contrapporre le posizioni divergenti cerca di avvicinarle quanto più possibile, incentivando il dialogo dei cittadini con le Istituzioni, alimentandone la fiducia. Oltre che vigilare sull'azione amministrativa, l'Ombudsman - come è stato detto al Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa - "contribuisce a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo", intervenendo a favore delle persone che versano in condizione di fragilità (anziani, malati, minoranze), sostenendo le politiche in favore delle fasce di popolazione più deboli (il cosiddetto "popolo degli invisibili"), dando voce a chi non ha voce.

In tale contesto, caratteristiche fondamentali del ruolo dell'Ombudsman sono l'imparzialità e l'indipendenza, nella giusta ponderazione degli interessi e dei valori in gioco, in una visione super partes ed equanime. Difatti, egli deve agire in perfetta autonomia e indipendenza senza subire pressioni o condizionamenti di sorta e, per usare le parole della Mediatrice europea, Emily O'Reilly, nel corso dell'ultima European Network of Ombudsmen Conference tenutasi a Bruxelles: "anche se l'attività dell'Ombudsman ha valenza politica, l'Ombudsman non fa e non deve fare politica".

In Italia, i difensori civici sono eletti dai Consigli Regionali, quindi dall'Organo politico, tuttavia la garanzia della loro imparzialità è data dal sistema di nomina, in quanto sono eletti dall'Assemblea Legislativa con una maggioranza qualificata dei Consiglieri regionali in carica (quasi sempre dei 2/3), in modo tale che la scelta non sia di parte, ma sia condivisa dalla maggioranza e dall'opposizione. A ciò bisogna aggiungere che, secondo la maggior parte delle leggi istitutive regionali, nel designare ed eleggere il difensore civico, non si può prescindere da stringenti, qualificati e ben precisi requisiti di professionalità e competenza.

L'autonomia e la terzietà dell'Ombudsman non dipende soltanto dal sistema elettivo adottato, ma da tanti altri fattori: la disponibilità di una sede adeguata ad accogliere e ricevere i cittadini, la disponibilità di risorse umane e finanziarie congrue a fronteggiare il carico di lavoro, beni strumentali ecc. In altri termini, bisogna essere "liberi" di fare il proprio lavoro senza "dipendere" da qualcosa o da qualcuno.

Quanto, poi, all'assenza di poteri coercitivi in capo all'Ombudsman, essa può essere considerata oltre che come un limite intrinseco, anche come un punto di forza del suo intervento, un'opportunità per il cittadino: in un contesto socio-culturale come quello italiano, dove qualunque tipo di conflitto viene portato dinnanzi ai Tribunali, dove la giustizia arranca anche a causa della cronica inadeguatezza della magistratura (amministrativa e ordinaria), dove cresce in modo esponenziale il numero degli avvocati desiderosi di alimentare il contenzioso tra le parti, la presenza di un'Autorità di garanzia che - attraverso la "persuasione" cerca di mediare i conflitti, di fare da "cerniera" e "ponte" tra parti contrapposte - appare un rimedio salutare, se non necessario, di risoluzione alternativa delle controversie pubblicistiche.

A ciò si deve aggiungere la prerogativa dell'attività di Difesa civica, che è quella di "suggerire" delle soluzioni all'Amministrazione, oltre che sindacare - sia pure in modo non vincolante - "l'opportunità e non solo la legittimità" dei comportamenti e delle scelte assunte dai funzionari pubblici.

Per tutte queste ragioni, l'Ombudsman appare oggi un istituto munito di enormi potenzialità, soprattutto nell'ambito della "trasparenza" e dell' "open

government", anche a seguito della recente riforma in materia adottata dal legislatore italiano.

Il diritto di accesso, infatti, è diventato un punto di riferimento per tutti gli Stati democratici, tanto da essere riconosciuto a livello internazionale come "diritto umano" collegato alla libertà di espressione dell'individuo, a prescindere dal requisito di cittadinanza. Questo diritto è affermato da diversi trattati e dichiarazioni sui diritti umani, nonché dalle sentenze di alcune Corti internazionali come la Corte Interamericana dei Diritti Umani (2006) e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (2009 e 2016).

La trasparenza, osservava Norberto Bobbio già negli anni '80, è uno dei principi che differenzia le democrazie dai regimi autoritari, perché in questi ultimi la segretezza e l'impossibilità di conoscere cosa fa l'amministrazione rappresentano la regola.

Difatti, l'accesso è fondamentale per controllare l'agire dei funzionari pubblici, poiché la trasparenza accresce direttamente la tracciabilità dell'azione amministrativa e, rendendo conoscibile l'operato dell'amministrazione pubblica, consente un controllo civico e diffuso da parte di cittadini e associazioni.

La trasparenza, quindi, rappresenta un elemento imprescindibile nella lotta alla corruzione, in quanto fornisce la possibilità a tutti i "controllori" (media, magistrati, società civile ecc.) di accedere alla "casa di vetro" e di analizzare, così, l'operato dell'amministrazione pubblica. Sotto questo aspetto, con la loro capacità di raggiungere anche coloro che non necessariamente sono in grado di muoversi con facilità fra gli strumenti informatici e il Foia, i media ("cani da guardia della democrazia" secondo la celebre definizione) possono svolgere un ruolo fondamentale. Il pieno e libero accesso alle informazioni serve del resto anche ai giornalisti per avere notizie di prima mano senza intermediazione.

La Convenzione Onu contro la corruzione e altri trattati in materia includono, pertanto, l'obbligo per gli Stati di fornire accesso alle informazioni per promuovere la partecipazione della società civile nella prevenzione e nella lotta alla corruzione. Inoltre, il diritto di ottenere l'accesso e ricevere copia di tutti i documenti, i dati e le informazioni detenuti dalle Pubbliche amministrazioni è essenziale affinché i cittadini possano prendere parte al processo decisionale dell'organo politico-amministrativo e parteciparvi.

In tale ottica, la riforma della legislazione italiana (d.lgs. n.97/2016), ha ampliato la competenza dell'Ombudsman anche in materia di "accesso civico" (Freedom of Information Act, modello statunitense), che - attraverso un meccanismo di tutela esterno all'amministrazione - assicura a tutti i cittadini garanzie di imparzialità e terzietà.

In passato, l'unico strumento di accesso ai documenti e agli atti detenuti dalle pubbliche amministrazioni era la legge 241 del 1990, tutt'ora vigente; una legge restrittiva, espressamente concepita per impedire il controllo diffuso sull'operato pubblico da parte dei cittadini. Dal 2013 ad oggi l'Italia ha compiuto passi da gigante sul fronte legislativo, prima con l'accesso civico del decreto n.33 del 2013 che ha previsto molti "obblighi di pubblicazione" sui siti web istituzionali e, più recentemente, con le modifiche apportate dal decreto "Trasparenza" (n. 97/2016), attraverso la previsione dell'ancor più ampio "accesso civico generalizzato". Tale tipo di accesso consente a "chiunque" di chiedere qualsiasi documento e/o informazione detenuto dagli enti pubblici, senza dover dimostrare un "interesse diretto, concreto e attuale".

La soluzione legislativa di coinvolgere i Difensori civici regionali nel procedimento decisionale che mira a garantire l'effettività dell'accesso civico è stata molto opportuna e ragionevole: i difensori civici vantano una esperienza quasi trentennale in materia di accesso procedimentale e annualmente riesaminano centinaia di ricorsi per dinieghi di accesso agli atti. Bene ha fatto, dunque, il legislatore a valorizzare la competenza sin qui maturata dagli stessi, affidando loro il compito di valutare l'operato della pubblica amministrazione in materia di accesso - in via alternativa al Responsabile della trasparenza - al fine di assicurare maggiore imparzialità e terzietà alle decisioni riguardanti il diritto di accesso civico o l'omessa pubblicazione di informazioni da parte degli enti territoriali.

Una norma di civiltà in linea agli standard internazionali, nella convinzione che la trasparenza sia la principale alleata della lotta alla corruzione. Questa soluzione, oltre a garantire maggiore trasparenza all'agire pubblico, contribuisce a sgravare i tribunali amministrativi da una gran mole di ricorsi, a restituire fiducia ai cittadini nei confronti delle istituzioni. Tutto ciò senza costi aggiuntivi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Inoltre, la maggiore imparzialità e indipendenza dei difensori civici nei confronti delle amministrazioni inadempienti favorisce l'effettiva attuazione del meccanismo di controllo/sanzionatorio nei casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Tuttavia, l'Italia ancora sconta questo ritardo, che prima di essere giuridico, è culturale e affonda le sue radici nella storia dell'ultimo secolo. Nel nostro Paese il percorso della trasparenza ha seguito sentieri ben più tortuosi rispetto a quelli degli altri Stati. Infatti, la prima norma sul diritto di accesso è arrivata solo nel 1990 con la legge 241, quando il Foia statunitense (che garantisce un accesso generalizzato a tutti, cittadini americani e non) era già in vigore da 24 anni, e in Svezia questo istituto vanta più di due secoli di storia.

Ancor più grave in Italia è la mancata istituzione dell'Ombudsman nazionale, nonostante le raccomandazioni e i documenti adottati dal Consiglio d'Europa e dall'Onu, che suggeriscono la presenza di questo importante Istituto. L'Italia rimane l'unico Paese all'interno dell'Unione europea a non essersi ancora dotato dell'Ombudsman nazionale, quale figura centrale che sia in grado di offrire una valida tutela ai "diritti della persona" nei diversi settori di intervento pubblico.

L'obiezione solitamente rivolta all'istituzione di un difensore nazionale riguarda essenzialmente la mancanza di poteri coercitivi, che inficerebbe l'effettività e la concretezza dell'azione di questa Autorità di garanzia, rendendone dubbia la sua utilità. Le preoccupazioni di "ineffettività" dell'istituto troverebbero facile appiglio nella proverbiale mentalità italiana di non ottemperare persino a ben più cogenti provvedimenti di natura giurisdizionale.

Pur senza arrivare a snaturare ruolo e funzioni del difensore civico italiano attribuendogli poteri coercitivi o sanzionatori, esistono margini per potenziarne il ruolo, superando il mero pregiudizio secondo cui il nostro Paese sarebbe ancora impreparato e immaturo ad accogliere la figura dell'Ombudsman nazionale. L'evidenza derivante dalle esperienze territoriali regionali sembra difatti smentire questa visione pessimistica dell'istituto, mostrando al contrario un'elevata propensione delle amministrazioni locali e periferiche dello Stato ad aderire alle determinazioni di questa Autorità di garanzia e ad accoglierne favorevolmente i pareri.

L'auspicio è che in futuro anche in Italia si arrivi ad un pieno riconoscimento da parte dei rappresentanti istituzionali e della società civile del valore aggiunto e delle potenzialità dell'istituto dell'Ombudsman, quale presidio di tutela e garanzia insostituibile per i "diritti della persona", così come opportunamente riconosciuto da decenni in Europa e nel mondo.

Antonia Fiordelisi

Ombudsman of Basilicata, Italy

2.2 Conferenza Internazionale sui diritti umani

I principi internazionali relativi al Difensore civico e più in generale alle Istituzioni nazionali per la tutela e promozione dei Diritti Umani, contengono molte regole circa l'indipendenza del Difensore civico, che possono costituire linee guida molto importanti per la legislazione del Difensore civico, tuttavia queste linee guida diventano armi a doppio taglio.

Le risoluzioni delle Nazioni Unite sul Difensore civico definiscono tale figura come appartenente alla famiglia delle istituzioni Nazionali per la Protezione e Promozione dei Diritti Umani (NHRI). Tra esse si annoverano il Difensore civico che ha il mandato di tutelare la legittimità del comportamento della Pubblica Amministrazione (comprensivo dell'obbligo di rispettare i diritti fondamentali), oltre alle Commissioni Nazionali per i diritti Umani, aventi un mandato più ampio di tutela e promozione dei diritti umani, in quanto la loro competenza è estesa anche a monitorare il comportamento dei soggetti privati.

In particolare la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 48/134 del Dicembre 1993 ha adottato i cosiddetti "Principi di Parigi" come linee guida per l'indipendenza e la definizione di una Istituzione Nazionale.

I principi di Parigi contengono disposizioni generali relative sia al Difensore civico che alle Commissioni Nazionali, e alcune disposizioni che riguardano specificatamente le Commissioni Nazionali prevedono l'obbligo di includere nella loro composizione rappresentanti della società civile.

Questa situazione ha creato l'idea che c'è un Difensore civico "classico" delle "vecchie democrazie" - dove il Difensore civico ha soltanto il compito di tutelare la legittimità dell'azione amministrativa - ed un "nuovo" Difensore civico con un mandato specifico di promozione dei diritti umani, come se il rispetto del principio di legalità e legittimità non includa anche il rispetto della normativa sui diritti fondamentali.

La concezione che i diritti umani siano solo la tutela contro la tortura, l'arresto illegittimo e così via, e che esulino dalla sfera dei diritti umani la protezione della dignità e delle pari opportunità nell'accesso ai servizi della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, è un'idea sbagliata.

Anche per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali il diritto alla "buona amministrazione" è un diritto fondamentale.

In tale contesto internazionale, l'indipendenza politica del Difensore civico è prerogativa necessaria allo svolgimento della sua azione; per questo il suo ruolo deve essere indipendente sia sul piano formale che sostanziale, oltre che neutrale quando i reclami che esamina siano relativi a questioni politiche.

In questi casi il rapporto tra Difensore civico e *media* diviene molto complicato in quanto, qualora ci sia stata una violazione della legittimità, appellarsi ai mezzi di comunicazione deve essere l'ultima *ratio*, allorquando non c'è più una possibilità di dialogo con l'Amministrazione; difatti, lo strumento che il Difensore civico possiede per criticare l'Amministrazione è il rapporto annuale al Parlamento e al Consiglio regionale.

Purtroppo, dopo un periodo di fioritura per la Difesa civica, oggi si vive un momento storico di difficoltà e di attacchi all'indipendenza di questa istituzione. La stessa crisi economica che attanaglia da vari anni molti Paesi europei, sta diventando un alibi per i governi per depotenziarne il ruolo e per "controllare" l'azione del Difensore civico.

Basti pensare che in Italia non è stato mai istituito il Difensore civico nazionale, dal 2010 sono stati soppressi i Difensori civici locali secondo la logica della *spending review* e in molte regioni italiane manca il Difensore civico regionale. Occorre rafforzare il concetto che la Difesa civica per avere la necessaria autorevolezza deve poter disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti al suo funzionamento, nell'ottica del buon funzionamento della macchina amministrativa e della tutela dei diritti umani.

A fronte del rischio di minacce all'indipendenza del Difensore civico, le reti istituzionali hanno un ruolo molto importante; molti documenti internazionali contengono disposizioni a proposito dell'indipendenza dei difensori civici, sia da un punto di vista teorico che pratico, anche se non è facile avere una visione sistematica trattandosi di raccomandazioni e non di atti vincolanti.

E' importante che reti come il Comitato di coordinamento internazionale delle Nazioni Unite, la Rete europea dei Difensori civici, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e il Mediatore Europeo inizino a lavorare insieme per confrontarsi su linee guida comuni.

3.1 Analisi della riforma normativa in materia di accesso civico

“La trasparenza è...condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino” (art.1, comma 2 d.lgs. 33/2013).

La trasparenza costituisce uno dei pilastri della “buona amministrazione” come definita dall’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e, secondo il Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, promuove il buon governo e favorisce la partecipazione della società civile.

La legge n. 241 del 1990 è stata per anni considerata l’unica “fonte” della regola generale della trasparenza amministrativa: sia perché per prima ha introdotto norme improntate alla trasparenza (in tema di partecipazione procedimentale dei privati e di obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi), sia perché consente di conoscere i documenti e gli atti adottati nell’esercizio dell’attività amministrativa mediante il riconoscimento del diritto all’accesso documentale. La normativa introdotta con il decreto legislativo n.97 del 2016 ha profondamente inciso sul concetto di trasparenza e sul diritto d’informazione del cittadino, slegandolo dalla individuale titolarità di una “situazione qualificata” (*interesse diretto, concreto e attuale*), fermo restando il rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati previsti dalla legge (come elencati nell’art. 5 bis del d.lgs. 33/2013) che diventano l’eccezione alla regola, alla stregua degli ordinamenti caratterizzati dal sistema FOIA, (*Freedom of Information Act*), vale a dire la legge sulla libertà di informazione adottata negli Stati Uniti nel lontano 1966.

Nel nostro ordinamento tale strumento di informazione e di trasparenza (c.d. “accesso civico generalizzato”) va ad aggiungersi agli obblighi di pubblicazione introdotti dal d.lgs. n. 33 del 2013 e alla più risalente disciplina della legge n.241/1990 in tema di accesso ai documenti.

Con la novella legislativa anche in Italia, dunque, viene riconosciuta la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale di ciascuno (*quisque de populo*) secondo la logica del “tutto a tutti”; uno strumento da anni riconosciuto nella maggior parte dei paesi europei che ora anche in Italia può finalmente innescare un effettivo processo

di trasformazione della pubblica amministrazione in “casa di vetro”, secondo la definizione tanto cara a Filippo Turati.

Il principio che guida l'intera normativa è la tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo di tutti i soggetti della società civile: in assenza di ostacoli giuridicamente rilevanti, le amministrazioni devono dare prevalenza al diritto spettante a “chiunque” di conoscere e accedere ai documenti e alle informazioni possedute dalle pubbliche amministrazioni.

L'obiettivo della norma è quello di favorire forme diffuse di controllo da parte dei cittadini sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, al fine di contrastare pratiche corruttive, oltre che favorire una maggiore trasparenza nel rapporto tra società civile e istituzioni e incoraggiare un dibattito pubblico informato su temi di interesse collettivo.

Con siffatto sistema del “doppio binario” si consente il trasferimento degli elementi conoscitivi pubblici, da un lato attraverso un accesso aperto, fruibile da “chiunque” (c.d. accesso “generalizzato”), dall'altro tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati per i quali è previsto un obbligo di diffusione in capo alle amministrazioni (c.d. “accesso semplice”).

All'inizio del 2017, grazie all'applicazione della nuova legge sulla trasparenza amministrativa l'Italia ha scalato varie posizioni nella graduatoria internazionale RTI Rating dell'accesso alle informazioni (*Global Right to Information Rating*), passando dagli ultimi posti alla 55esima posizione.

Tuttavia, non sembra ancora sufficiente il decisivo passo in avanti, poichè la legge nella fase di prima attuazione non ha ancora generato il risultato atteso, ovvero garantire a tutti un vero diritto di accesso alle informazioni amministrative.

Infatti, da uno studio condotto dall'associazione “*Diritto di Sapere*” con il supporto di varie organizzazioni anche internazionali, sono emerse alcune criticità circa la corretta applicazione del Foia italiano, tali da indurre gli autori ad intitolare detto rapporto “*Ignoranza di Stato*”. Su 800 richieste inoltrate dai 56 volontari che hanno collaborato a questo esercizio solo 136 sono state le risposte soddisfacenti, mentre il 73% di esse non ha ricevuto risposta; uno su tre dei rifiuti opposti si è rivelato illegittimo, perché non ha chiarito la motivazione del rifiuto o ha sfruttato eccezioni non previste dal decreto trasparenza; infine, è emersa in maniera clamorosa la scarsa conoscenza del nuovo istituto da parte degli stessi addetti all'amministrazione, allorché ai richiedenti è stato chiesto se il Foia fosse un'azienda (!).

3.2 La non facile convivenza tra le varie forme di accesso

Nell'attuale quadro normativo i cittadini devono districarsi tra diverse forme di accesso, che si sono stratificate e sovrapposte nel corso degli anni attraverso novelle legislative, riforme e integrazioni, con prevedibili quanto complesse difficoltà applicative persino da parte di molti addetti ai lavori, tanto da indurre qualcuno a definire salacemente la "trasparenza all'italiana" la "trasparenza di Bertoldo" (M. Savino, Giorn. Dir. Amm., 2016).

- **L'accesso documentale o procedimentale** (artt. 22 e ss. legge n. 241/1990):

L'accesso tradizionale, da molti comunemente definito "accesso difensivo", continua a sussistere parallelamente alle due forme di accesso civico (semplice e generalizzato), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

L'accesso documentale consente ai soggetti interessati di esercitare al meglio la tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un "*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*"; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata.

La legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi sarà quindi riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto della richiesta hanno spiegato o sono idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica.

- **L'accesso civico semplice** (art. 5, comma 1, d.lgs. 33/2013):

Tale forma di accesso introdotta dal "Decreto Trasparenza" del 2013 attiene agli obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di "chiunque" di richiedere i dati e i documenti nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione sul sito web istituzionale della p.a., senza dover dimostrare da parte del richiedente di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale alla tutela di una situazione giuridica qualificata.

- **L'accesso civico generalizzato c.d. FOIA** (art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013):

Come già detto nell'introduzione, tale strumento è stato introdotto dal decreto legislativo n. 97/2016 che ha novellato il d.lgs. n. 33/2013: *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"*.

Come per l'accesso semplice anche in questo caso l'esercizio del diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

Il procedimento di accesso civico generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Rispetto all'accesso documentale, una rilevante differenza (oltre all'assenza di presupposti legittimanti, come già visto) si rinviene nella mancata previsione di una ipotesi di silenzio significativo dell'amministrazione, nel senso che il decorso del termine di 30 giorni, senza che giunga una risposta dell'amministrazione, non sostanzia un rigetto tacito dell'istanza. Né tale ipotesi di silenzio-diniego è prevista nel caso di un'eventuale inerzia da parte del Responsabile della Trasparenza, in sede di riesame, il quale avrà un termine di 20 giorni per provvedere sulla richiesta.

Dalle linee guida adottate dall'A.N.A.C. con Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, si legge che *"tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorchè si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni"*.

Non può non rimarcarsi, infine, che mentre la legge 241/1990 esclude espressamente l'utilizzabilità del diritto di accesso per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato è riconosciuto proprio *"allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*.

3.3 Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

Le menzionate Linee guida A.N.A.C, recanti indicazioni operative ai fini della definizione ed esclusione e dei limiti all'accesso civico, hanno fornito una prima serie di indicazioni, riguardanti prevalentemente le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato.

Tuttavia, la successiva pratica applicativa ha evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi, al fine di promuovere una uniforme e coerente attuazione della disciplina, ragion per cui il Dipartimento della funzione pubblica di concerto con l'A.N.A.C. ha adottato la Circolare n. 2/2017.

Tra i criteri applicativi di carattere generale la predetta Circolare prevede:

- *Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo:* in base a questo principio, dato che l'istituto assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.) la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato.
- *Il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto:* secondo tale principio, in assenza di una espressa previsione legislativa che le autorizzi, le amministrazioni non possono pretendere dal richiedente l'adempimento di formalità o oneri procedurali, ponendoli come condizioni di ammissibilità della domanda di accesso.
- *I limiti all'adozione di regolamenti interni:* ciascuna amministrazione può disciplinare con regolamento, circolare o altro atto interno esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno. Al contrario, i profili di rilevanza esterna che incidono sull'estensione del diritto (si pensi alla disciplina dei limiti o delle eccezioni al principio dell'accessibilità), sono coperti dalla suddetta riserva di legge.

3.4 Le modalità di presentazione della richiesta di accesso generalizzato

L'istanza di accesso civico può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, senza escludere altre possibilità. Pertanto, qualsiasi modalità di presentazione della domanda (anche via fax o a mano) si deve ritenere ammissibile, come già chiarito nelle Linee guida A.N.A.C.

Nei casi di trasmissione per via telematica, le domande sono "valide" ed "equivalenti" alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:

- a) se sono sottoscritte e presentate insieme alla copia del documento d'identità;
- b) se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata;
- c) se sono sottoscritte con firma digitale;
- d) se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta d'identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

Le domande di accesso trasmesse per via telematica possono essere presentate a:

- un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) collegato al sistema di protocollo;
- un indirizzo di posta ordinaria, con il quale deve essere sempre consentito l'invio di domande da parte dei richiedenti che non dispongano a loro volta di un indirizzo PEC per l'invio.

In ogni caso, l'uso di un formato o modulo diverso da quello reso disponibile online sul sito istituzionale dell'amministrazione non può comportare l'inammissibilità o il rifiuto della richiesta.

3.5 Il "dialogo cooperativo" con i richiedenti

Nel trattare una richiesta, è necessario che l'amministrazione instauri un "dialogo cooperativo" con il cittadino. L'amministrazione dovrebbe comunicare, in particolare, nei seguenti momenti:

- a) *subito dopo la presentazione della domanda*, al fine di :
- a) chiedere a chi formula la richiesta di identificarsi, nel caso in cui non lo abbia fatto;
 - b) rilasciare una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della richiesta, indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere;
 - c) chiedere eventuali chiarimenti circa l'oggetto della richiesta o, in caso di manifesta irragionevolezza, una sua ridefinizione;
 - d) indicare il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere;
 - e) confermare che l'invio dei dati o documenti richiesti avverrà in formato digitale, salvo che una diversa modalità di trasmissione sia stata indicata dal richiedente e non risulti eccessivamente onerosa per l'amministrazione;
 - f) indicare gli eventuali costi di riproduzione derivanti dalle diverse modalità di accesso;
- b) *entro il termine di conclusione del procedimento*, al fine di :
- a) comunicare al richiedente la decisione motivata relativa alla sua domanda;
 - b) in caso di accoglimento della richiesta, trasmettere la documentazione richiesta contestualmente;
 - c) in caso di rifiuto della richiesta, comunicare le ragioni del diniego e contestualmente indicare i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili.

3.6 I controinteressati nell'accesso generalizzato

L'art. 5, comma 5, d.lgs. n. 33/2013 prevede che, per ciascuna domanda di accesso civico, l'amministrazione debba verificare l'eventuale esistenza di controinteressati. Tale verifica non è necessaria quando la richiesta di accesso civico abbia ad oggetto dati la cui pubblicazione è prevista dalla legge come obbligatoria. Devono ritenersi "controinteressati" tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art. 5-bis (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali).

La circostanza che i dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi di per sé non implica che questi debbano essere qualificati come controinteressati. Occorre sempre valutare il pregiudizio concreto agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2, che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell'accesso. Al fine di identificare i

controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a questa valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto della domanda di accesso generalizzato.

Una volta individuati i controinteressati, l'amministrazione deve comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di opposizione motivata. La comunicazione deve essere effettuata "mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione".

In questo modo, è possibile stabilire con certezza la decorrenza del termine di dieci giorni previsto per la presentazione delle opposizioni.

In caso di opposizione, l'amministrazione non può assumere come unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato. La normativa, infatti, prevede espressamente l'ipotesi di "*accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato*", qualora i limiti (relativi agli interessi pubblici e privati da tutelare) riguardino soltanto alcuni dati o alcune parti dell'atto richiesto; in tal caso deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti del documento.

Il potere di decidere sull'accesso deve comunque ritenersi rimesso all'amministrazione destinataria della richiesta, che deve valutare caso per caso la probabilità e la serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che abbiano fatto opposizione e, dall'altro, la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare. Tuttavia, in caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest'ultimo.

Difatti, per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, fra cui il ricorso al Difensore civico, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dal ricevimento da parte del controinteressato della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso.

La portata generale del principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni non ammette limitazioni temporali, ad esempio un diniego fondato sull'argomento che i dati o i documenti richiesti risalirebbero a una data anteriore alla entrata in vigore del FOIA, trattandosi di limitazioni non previste da nessuna norma di legge.

Per le stesse ragioni, l'accesso non può essere negato per motivi afferenti un generico danno all'amministrazione o alla professionalità delle persone coinvolte, oppure per generiche ragioni di confidenzialità delle informazioni, ovvero per ragioni di opportunità derivanti dalla (insussistente) opportunità o necessità di consultare gli organi di indirizzo politico.

3.7 Richieste massive o manifestamente irragionevoli

Come precisato a riguardo nelle linee guida Anac, *“L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione”*.

L'irragionevolezza della richiesta è manifesta soltanto quando è evidente che un'accurata trattazione della stessa comporterebbe per l'amministrazione un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione. Il carattere palese del pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento dell'amministrazione va motivato in relazione ai seguenti criteri:

- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;
- le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

Il carattere palese del pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento dell'amministrazione va motivato in relazione ai criteri sopra indicati.

Qualora tale pregiudizio sia riscontrabile, l'amministrazione - prima di decidere sulla domanda - dovrebbe contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa e di proporzionalità. I medesimi principi sono applicabili all'ipotesi in cui uno

stesso soggetto (o una pluralità di soggetti riconducibili a un medesimo ente) proponga più domande entro un periodo di tempo limitato.

In questo caso l'amministrazione potrebbe valutare l'impatto cumulativo delle predette domande sul buon andamento della sua azione e, nel caso di manifesta irragionevolezza dell'onere complessivo che ne deriva, motivare il diniego nei suddetti termini.

Se il medesimo richiedente ha già formulato una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, l'amministrazione ha la facoltà di non rispondere alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta.

3.8 Rimedi avverso il provvedimento dell'amministrazione

Come precisato dal legislatore, *"il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati"*.

L'eventuale rifiuto, differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis e, nei casi di diniego totale o parziale all'accesso o in caso di mancata risposta allo scadere del termine per provvedere, la norma prevede una serie di rimedi attivabili dal cittadino.

Il primo tipo di rimedio consiste nella richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), il quale decide con provvedimento motivato entro il termine di 20 giorni; se l'accesso è stato negato o differito a tutela della protezione dei dati personali, il Responsabile della trasparenza deve sentire il parere del Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di 10 giorni dalla richiesta.

In questo caso, la decisione resta sospesa per acquisire il suddetto parere; in mancanza di esso, e decorsi i 10 giorni, il Responsabile della trasparenza deve decidere comunque in sede di riesame.

Secondo rimedio per il riesame della decisione assunta dall'amministrazione è il **ricorso al Difensore civico regionale** territorialmente competente, ove costituito. A differenza del riesame fatto dal Responsabile della trasparenza, che costituisce un rimedio di carattere amministrativo "interno", il ricorso al Difensore civico rappresenta una

procedura di tipo “giustiziale” alternativa alla richiesta di riesame fatta al Responsabile della trasparenza. Tale possibilità è prevista solo allorquando si tratti di atti dell’amministrazione delle regioni o degli enti locali.

Su tale ricorso, che va notificato all’amministrazione interessata, **il Difensore civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione dell’istanza di riesame**. La legge non precisa se il Difensore civico debba dare notizia ad eventuali controinteressati per consentire ad essi di fare opposizione, né è chiaro se il richiedente abbia l’obbligo di notificare l’istanza di riesame ai controinteressati (condizione di procedibilità sussistente, invece, in materia di accesso ex legge n. 241/1990).

Nei casi in cui il Difensore civico ritenga fondato il ricorso, vale a dire illegittimo il diniego o il differimento dell’accesso, ne informa il ricorrente e l’amministrazione procedente; quest’ultima potrà confermare il diniego o il differimento entro 30 giorni dal ricevimento del provvedimento del Difensore civico, altrimenti l’accesso è consentito.

Nei confronti della decisione dell’amministrazione o in caso di riesame avverso la determinazione del Responsabile della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale, ai sensi delle disposizioni del codice del processo amministrativo (art.116). Avverso la decisione del Difensore civico, il ricorso al TAR è proponibile entro 30 giorni dalla data di ricevimento della stessa.

3.9 Conclusioni

Il FOIA è sicuramente uno strumento di civiltà giuridica che se ben applicato sarà in grado di garantire la divulgazione di documenti prima ritenuti inaccessibili in quanto non rilasciati in *open data*.

Per raggiungere gli obiettivi della riforma sarà necessario vigilare costantemente sulla sua attuazione e apportare i correttivi utili (non necessariamente legislativi) ad avvicinare il disegno alla realtà amministrativa italiana. In fondo anche negli Stati Uniti d’America la legge è stata modificata varie volte e lo stesso Barack Obama l’ha profondamente riformata nel corso del suo ultimo mandato.

In Italia il successo non è scontato, perché da un lato c’è una cultura giuridica “formalista” che confonde l’adempimento di un obbligo di legge con un servizio al cittadino, dall’altro regna una cultura politico-amministrativa

“refrattaria” all’idea che la trasparenza vada nella direzione dell’interesse di tutti: dei cittadini, ma anche di chi amministra e governa. Molti ritengono che l’accesso documentale ha un grado di maggiore profondità rispetto all’accesso generalizzato, in quanto strumentale ad un diritto fondamentale dell’individuo (il diritto alla difesa), mentre il secondo, essendo funzionale all’interesse pubblico (controllo generalizzato sull’amministrazione), non è direttamente legato ad un diritto della persona.

Tale convinzione potrebbe verosimilmente comportare un “depotenziamento” del nuovo strumento conoscitivo; in altri termini, il maggior grado di profondità riconosciuto all’accesso documentale rischia di far sì che le amministrazioni - nei casi dubbi di bilanciamento tra accesso/riservatezza - si sentano “autorizzate” a rigettare l’istanza di accesso generalizzato, proprio in quanto non supportato da un interesse qualificato che “giustifichi” l’esibizione del documento o dei dati richiesti.

Il rischio concreto è che - operando una distinzione di intensità o di misura tra i diversi tipi di accesso - si vada a stilare una graduatoria dei diritti alla trasparenza, in cui uno è più “debole” rispetto all’altro, rendendo sul piano concreto l’accesso “generalizzato” un “diritto affievolito”, in quanto condizionato negativamente da altri interessi pubblici confliggenti, e comunque potenzialmente ridotto sotto il profilo della portata innovativa. Di conseguenza il “doppio binario” dell’informazione amministrativa (accesso documentale tradizionale e nuovo accesso civico), che secondo le intenzioni del legislatore dovrebbe garantire maggiore accessibilità e ampliare gli spazi di controllo sull’azione amministrativa, rischia di restringere il campo della conoscenza ai soli soggetti portatori di un “interesse diretto, concreto e attuale”, confinando la trasparenza in un perimetro circoscritto alla centralità degli obblighi di pubblicazione imposti dal Decreto Trasparenza.

L’attuazione di un vero e proprio FOIA italiano, pur apprezzandosi l’evoluzione sul piano normativo, resta per ora un tema “in sospeso”, “in divenire”, rimesso alla concreta applicazione da parte delle amministrazioni, dei suoi funzionari e degli stessi organi giurisdizionali.

L’*open government* basato sul principio del “*tutto a tutti*” necessita dunque di un periodo di adeguata sperimentazione all’interno delle amministrazioni coinvolte e di eventuali interventi o chiarimenti da parte dello stesso legislatore.

PARITA' DI GENERE

4.1 Considerazioni generali

Gli interventi del legislatore in materia di riequilibrio delle quote di genere hanno posto l'accento prevalentemente sull'obiettivo di un maggior coinvolgimento del genere femminile negli organismi di decisione pubblica, ma sono stati meno puntuali nell'indicare gli strumenti che in concreto devono garantire l'effettività delle specifiche disposizioni normative.

Da qui si è posta l'esigenza di trarre gli strumenti integrativi dall'ordinamento vigente, atti a sopperire a lacune e ritardi applicativi della legge per dare concreta attuazione alla parità di genere all'interno degli organi pubblici, anche comunali.

Al riguardo, la nostra Carta costituzionale sancisce all'art. 51, primo comma, il principio di uguaglianza tra i sessi nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, quale specificazione del principio di uguaglianza già espresso all'art. 3, ed esclude qualsiasi forma di discriminazione attinente al sesso.

La citata normativa va letta alla luce delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n.1/2003, che ha riconosciuto dignità costituzionale al principio della promozione delle pari opportunità tra donne e uomini, demandandola non solo al legislatore, ma coinvolgendo tutti i poteri pubblici, sia nel rispetto del principio di uguaglianza tra i sessi, sia nell'adozione dei provvedimenti amministrativi (obbligo ampiamente esplorato e sancito dalla giurisprudenza amministrativa).

D'altronde, il principio di parità tra uomo e donna in tutti i campi, ivi compresi il lavoro, l'occupazione e la retribuzione, è affermato anche dall'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sicché si caratterizza anche come cardine del diritto comunitario.

Orbene, si può concordare - sulla base dei principi fondanti della Costituzione e del diritto comunitario - che l'osservanza della parità di genere attiene, senza dubbio, alla *"tutela dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali"*.

Al riguardo, nel Febbraio 2016 è stato sottoscritto dalla Conferenza nazionale delle Presidenti degli Organismi di pari opportunità regionali e delle Province autonome e dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici

un protocollo d'intesa per la tutela dei diritti delle persone, il superamento delle disuguaglianze e la promozione del principio di pari opportunità.

La rete territoriale di tutela rappresenta, difatti, una priorità nell'azione di protezione dei diritti garantiti dagli organismi di pari opportunità e dalla difesa civica, con le finalità di individuare soluzioni per il superamento dei conflitti, evitando il ricorso ai tribunali, la prima nei rapporti tra privati, la seconda nei rapporti con la pubblica amministrazione e i servizi pubblici.

La sinergia tra i distinti Organismi di garanzia mira a favorire il pieno sviluppo della persona e l'autodeterminazione femminile, a promuovere la cultura della rappresentanza paritaria, del potere condiviso, della prevenzione, cura e benessere della persona e, soprattutto, a contrastare ogni forma di violenza e discriminazione, in quanto lesive dei diritti umani, della libertà, dell'inviolabilità e della dignità della persona.

L'Istituto del Difensore civico non si esaurisce, dunque, nelle funzioni di garante per una corretta amministrazione pubblica, ma diventa promotore di "cultura ed educazione civica" a sostegno di una democrazia sostanziale e partecipativa, tanto che vari documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e di altre Organizzazioni internazionali hanno inserito il Difensore civico tra gli Organi di "tutela non giurisdizionale" dei diritti umani, quale paradigma fondamentale per contrastare la corruzione e accrescere la democrazia.

4.2 Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti

Per i comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti la norma di riferimento è l'art.6, comma 3, del decreto legislativo n. 267/2000 (Tuel). Tale disposizione - così come modificata dalla legge 23 novembre 2012, n. 215 - prevede che gli statuti comunali e provinciali stabiliscano norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per "*garantire*" (anziché "*promuovere*" espressione utilizzata nella precedente formulazione) la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende e istituzioni da essi dipendenti.

Lo stesso articolo, inoltre, stabilisce che gli enti locali, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della citata legge, adeguino i propri statuti e regolamenti alle disposizioni del richiamato Testo Unico degli Enti Locali.

In siffatto quadro normativo, per i comuni rientranti nella suddetta fascia demografica, l'omesso adeguamento statutario entro il termine di sei mesi costituisce presupposto per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte delle Regioni, cui compete il potere di diffidare i Comuni a provvedere entro un termine ragionevole (90 giorni sembrerebbero sufficienti nella generalità dei casi) e, nel caso di inadempienze, nominare un commissario *ad acta* perché proceda all'adeguamento dello statuto per gli enti rimasti insensibili alla diffida.

La disposizione costituzionale ha pertanto una portata precettiva e non meramente programmatica, che *"obbliga la Regione all'adozione di misure antidiscriminatorie, non soltanto sul piano legislativo, ma anche nell'esercizio dei poteri di vigilanza sugli enti locali"*.

La Corte Costituzionale in diverse pronunce (sentenze n.112 e n.173 del 2004 - sentenza n.167 del 2005) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni delle leggi regionali che delineavano una disciplina del potere sostitutivo regionale incentrata esclusivamente sul Difensore civico regionale ed ha ritenuto che - in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito - il potere sostitutivo debba essere esercitato da un Organo di Governo della Regione o, almeno, sulla base di una decisione di questo, *"... dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quello delle Autonomie Locali, presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva non può che spettare agli Organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali assumo le responsabilità..."*(cfr. Corte Costituzionale, sentenza n.43/2004).

La Consulta ha ribadito in diverse pronunce che in tali casi i poteri sostitutivi in ambito regionale sono da ascrivere - per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi - ad organi di governo della Regione e non già ad un apparato amministrativo, quale l'Ufficio del Difensore civico.

Di guisa che - in presenza di violazioni in grado di incidere sensibilmente sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e di compromettere l'unitarietà dell'ordinamento - spetta alle Regioni, nell'ambito della vigilanza che le stesse esercitano sugli atti delle Province e dei Comuni, l'esercizio del potere sostitutivo per omissioni o ritardo di atti obbligatori di legge, non potendosi in tali casi attribuire tale potere in via

sussidiaria al Difensore civico, giacché la predetta figura non può considerarsi Organo di governo della Regione.

Per quanto attiene, poi, alla quota di genere che va rispettata nei piccoli comuni con riferimento alla composizione delle giunte, il legislatore non ha indicato una percentuale precisa per riequilibrare il rapporto numerico tra i due sessi, sicché il vincolo non è stato precisato nelle dimensioni applicative. *“...Sul punto, pertanto, sussistono ampi spazi di discrezionalità che conseguono all'autonomia ordinamentale e devono essere compatibili con le dimensioni della realtà amministrativa considerata. In ogni caso, equilibrio di genere non significa parità di presenze maschili e femminili, quanto piuttosto evitare l'irragionevole preponderanza di un sesso rispetto all'altro, secondo un criterio ampiamente espresso dalla giurisprudenza amministrativa.”* (cfr. Parere del Consiglio di Stato n.93/2015 del 19/01/2015). Al riguardo percentuali tassative sono di competenza del legislatore che, sinora per i piccoli comuni, è sembrato privilegiare soluzioni ispirate a *“ragionevolezza”* e *“progressività”*.

Quanto alle procedure che il sindaco deve attuare per dimostrare che - nonostante l'attività posta in essere per garantire l'applicazione del principio di pari opportunità tra uomo e donna - non sia riuscito a raggiungere tale obiettivo, ci si riporta a quanto enunciato dalla più recente giurisprudenza amministrativa; affinché un decreto di nomina della Giunta sia legittimo e rispetti la portata precettiva dell'art. 51 Cost., deve contenere i seguenti elementi giustificativi:

- *la dimostrazione di una preventiva e necessaria attività istruttoria, volta ad acquisire la disponibilità allo svolgimento dell'attività assessorile da parte di entrambi i sessi;*
- *un'adeguata motivazione della mancata applicazione del principio di pari opportunità.*

In altri termini, il Sindaco dovrà motivare il provvedimento di nomina della Giunta, nel caso sia stato impossibile pervenire a una composizione rispettosa dell'equilibrio di genere (cfr. TAR Lazio, Sez. II, 20 gennaio 2012, n.679).

Quanto alla validità delle deliberazioni di Giunta e di Consiglio adottate dagli organi illegittimamente composti, vale a dire da soli uomini o da sole donne, in violazione della legge n. 215 del 2012, vanno considerate due ipotesi.

La prima si riferisce al caso in cui l'atto deliberativo sia stato adottato, mentre è pendente ricorso giurisdizionale avverso l'irregolare composizione dell'organo. La questione è stata risolta dalla giurisprudenza

amministrativa, che si è espressa nel senso che l'organo in carica si presume validamente costituito sino al deposito della sentenza che ne accerta l'illegittima composizione (cfr. TAR Lombardia – Brescia, Sez. II, 13 gennaio 2012, n.1). In virtù del principio della “continuità amministrativa”, fino a quel momento la Giunta e il Consiglio dispongono dei pieni poteri e i relativi atti beneficiano del principio della continuità degli organi amministrativi.

La seconda ipotesi riguarda il caso in cui l'atto deliberativo sia stato adottato da un organo la cui irregolare composizione non sia stata impugnata. Anche in questa situazione non ci sono riflessi diretti sulla validità dell'atto. L'atto, se non impugnato nei termini, è divenuto inoppugnabile, quindi ha acquisito stabilità.

Ne consegue che la stabilità dell'azione amministrativa è premessa e sintesi dei principi generali ai quali deve ispirarsi l'esercizio del potere pubblico: economicità, efficacia e non aggravamento, pubblicità e trasparenza, ragionevolezza e proporzionalità, buona fede e legittimo affidamento. Resta salvo l'esercizio del potere di autotutela dell'Amministrazione (annullamento ordinario o straordinario) ove ne ricorrano i presupposti.

Va sottolineato, infine, che le disposizioni della legge n.215 del 2012 debbano applicarsi non soltanto all'atto di rinnovo della consiliatura, ma anche nel caso di dimissioni o di surrogazione di un membro della giunta (Parere 19 gennaio 2015 n.93 Consiglio di Stato, sez. I). Siffatta interpretazione, oltre che conformarsi ai principi di “ragionevolezza” e di “buona amministrazione”, risulta coerente alla *ratio* della legge “(...) dall'esigenza, finora esclusa, di incentivare una maggiore presenza femminile nelle istituzioni ad ogni livello, con la gradualità necessaria a garantire le pari opportunità per ambedue i sessi, in modo da evitare sia interventi di sola facciata sia forzature dall'alto che condizionano già in partenza la piena autonomia delle elette” (Atto Camera n.4415 – XVI legislatura).

4.3 Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti

La legge del 7 aprile 2014 n.56 (c.d. “Legge Delrio”) - nell'ottica di favorire e rendere effettivo il principio di pari opportunità tra entrambi i sessi - ha introdotto soglie minime di rappresentanza all'interno degli organi pubblici, anche comunali, stabilendo che: “Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere

rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico”.

Secondo quanto precisato dal Consiglio di Stato, detto parametro di legittimità *“può essere derogato nel caso in cui sussista una effettiva impossibilità di assicurare, nella composizione della Giunta comunale, la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un’accurata e approfondita istruttoria ed in una del pari adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale non riesca a rispettare”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n.406 del 2016).

Quindi, l’effettiva impossibilità di assicurare la presenza dei due generi nella Giunta comunale, secondo i parametri numerici stabiliti dalla legge, deve essere adeguatamente provata attraverso riscontri oggettivi, richiedendosi valutazioni conformi ai principi di trasparenza e pubblicità. Infatti, il provvedimento sindacale di nomina degli assessori deve contenere una puntuale motivazione sul mancato rispetto della percentuale di rappresentanza. Di conseguenza, non possono ritenersi sufficienti mere “dichiarazioni di disinteresse” all’accettazione della carica di assessore da parte delle donne o degli uomini la cui quota risulta incongrua rispetto ai parametri numerici stabiliti dalla legge, dovendosi dimostrare che siano stati esperiti tutti i tentativi possibili per rispettare la percentuale di genere richiesta dalla legge.

A tal fine, è necessario avviare procedure che garantiscano un determinato grado di pubblicità e che si compongano di almeno tre fasi:

- pubblicazione di avviso pubblico per la ricerca di candidati alla carica assessorile appartenenti al genere sottorappresentato nella Giunta comunale;
- esame delle candidature;
- motivazione puntuale delle ragioni di merito che ostano alla nomina dei candidati/e, al fine di dimostrare l’effettiva impossibilità ad applicare la prefata disposizione legislativa.

Alla luce del carattere strettamente fiduciario della nomina assessorile, è pacifico che ogni valutazione sulle candidature eventualmente presentate sia rimessa in via esclusiva al Sindaco. La procedura di evidenza pubblica suggerita è, infatti, orientata a dimostrare l’effettiva impossibilità di assicurare la presenza dei due generi in maniera conforme al parametro numerico richiesto dalla legge, senza che ciò implichi un’illegittima

ingerenza del Difensore civico nelle scelte discrezionali del Sindaco in merito alla nomina degli Assessori.

La circolare del Ministero dell'Interno del 24.4.2014, infine, ha precisato che: *“secondo prevalente giurisprudenza, si è indotti a ritenere che sia legittimo includere nel calcolo degli assessori anche il sindaco, a garanzia della rappresentanza di genere”*.

Nel corso del 2017 non sono pervenute all'Ufficio del Difensore civico segnalazioni circa la mancata applicazione della legge “Delrio” nei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, per cui non si è resa necessaria l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 136 del Tuel (diffida ad adempiere e nomina del Commissario *ad acta*), esperibile in caso di inadempimento da parte degli enti locali di atti vincolati e obbligatori, vale a dire previsti da norme cogenti e da compiersi entro un termine prestabilito, dunque sottratti da margini di discrezionalità sull'*an* e sul *quid* e da valutazioni politiche..

Viceversa per alcuni piccoli comuni è stata segnalata l'assoluta mancanza di donne nella composizione delle Giunte. In detti casi si è provveduto a sollecitare i Sindaci - nell'ambito delle prerogative di *moral suasion* attribuite al Difensore civico - a dare piena attuazione, attraverso azioni pubbliche e iniziative concrete, al principio del rispetto delle procedure di garanzia delle pari opportunità anche in ossequio al principio del *“buon andamento della pubblica amministrazione”* (art. 97 Cost.); in ogni caso resta impregiudicato il carattere strettamente fiduciario che contraddistingue l'atto di nomina di un assessore da parte del sindaco.

IL DIRITTO ALLA SALUTE

5.1 Principi generali

L'articolo 32 della Costituzione recita: *"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."*

Alla stregua della riferita disposizione la salute non è solo oggetto di un diritto (variamente declinabile come diritto alla cura e diritto di non curarsi e comunque ad esprimere un consenso informato alla cura), ma è anche un interesse della collettività; sicché, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 2 giugno 1994, n.218, la tutela della salute implica anche il *"dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri"*; il tutto nel rispetto del limite della normale tollerabilità (limite la cui individuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore statale) delle conseguenze per chi sia soggetto a *"determinati"* trattamenti sanitari imposti per legge (e solo per legge, stante la relativa riserva), e sulla base di un rapporto di proporzionalità con le esigenze di tutela della salute altrui.

Invero, tali simmetriche posizioni di diritto e dovere *"... dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari...salvaguardata la dignità della persona l'art. 32 della Costituzione prevede un contemperamento del coesistente diritto alla salute di ciascun individuo; implica inoltre il bilanciamento di tale diritto con il dovere di tutelare il diritto dei terzi che vengono in necessario contatto con la persona per attività che comportino un serio rischio, non volontariamente assunto, di contagio."* (così la succitata sentenza n.218/1994).

In siffatto quadro normativo, il servizio sanitario e socio sanitario debbono garantire alti e omogenei livelli di assistenza in tutto il Paese, dal momento

che la stessa ragion d'essere di tali servizi è quella di rendere effettivi, all'insegna del buon andamento amministrativo e della leale collaborazione tra i vari livelli di governo, i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione e, tra questi, in primo luogo il diritto alla vita e alla salute, quali indefettibili precondizioni per un pieno sviluppo della persona umana.

Si è sopra riferito che l'articolo 32 della Costituzione assegna alla Repubblica il compito, da attuare in via legislativa e amministrativa, di tutelare la salute. Ove la previsione sia letta insieme ad altre disposizioni dello stesso testo costituzionale, si evince che tale compito è essenzialmente ripartito tra lo Stato e le Regioni, posto che la *"tutela della salute"* rientra nell'elenco di materie che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, conservando tuttavia allo Stato la fissazione dei principi fondamentali. Inoltre il medesimo compito di tutela è altresì riconducibile, per taluni aspetti, alla sola potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dello stesso articolo 117, secondo comma, lettere *m)* e *q)*, allorquando si tratti di assicurare la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* o di disporre in tema di *"profilassi internazionale"*.

5.2 La nuova disciplina delle responsabilità in ambito sanitario ex legge n. 24/2017 (c.d. Legge Gelli)

Nel marzo 2017 è stata approvata in via definitiva la legge organica 8 marzo 2017 n. 24 recante *"Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie"*, il cui articolo 2 attribuisce la funzione di garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale o provinciale.

I primi tre commi recitano:

- 1. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinarne la struttura organizzativa e il supporto tecnico.*
- 2. Il Difensore civico, nella funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.*

3. *Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto lesso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale.*

L'obiettivo principale dell'impianto normativo generale è rappresentato dall'esigenza di eliminare o quantomeno attenuare la cosiddetta "medicina difensiva", senza diminuire le garanzie di tutela della salute del cittadino e, in particolare, quelle connesse al risarcimento dei danni derivanti da casi di malasanità (*bad medical practice*).

Per "medicina difensiva positiva" si intende la tendenza di tipo cautelativo molto diffusa tra i medici, connotata dall'erogazione e prescrizione di prestazioni terapeutiche e diagnostiche non strettamente necessarie alla salute del paziente; per "medicina difensiva negativa" la vera e propria astensione dei medici da interventi di cura ritenuti ad alto rischio, al solo scopo di ridurre la probabilità di esporsi a giudizi di responsabilità da parte dei pazienti.

Il fenomeno, in passato derubricato come eccessivo scrupolo e zelo da parte del medico, ha assunto proporzioni vistose negli ultimi venticinque anni, con conseguenze non più sopportabili sul piano della spesa pubblica in materia sanitaria e il moltiplicarsi del contenzioso sanitario presso le diverse giurisdizioni. Il comune denominatore delle prestazioni sanitarie qualificate come difensive è la loro "inappropriatezza", l'eccesso di medicalizzazioni, interventi terapeutici non necessari, che rischiano di creare complicanze al paziente a causa della loro invasività (*overdiagnosis*).

La nuova normativa - nel conseguire il duplice obiettivo di deflazionare il contenzioso e tutelare la salute del paziente - è stata impostata su tre direttrici fondamentali:

- a) la disciplina della gestione del rischio sanitario e della sicurezza del paziente;
- b) la ridefinizione della responsabilità penale dell'esercente la professione sanitaria in senso più favorevole per quest'ultimo;
- c) il c.d. doppio binario in tema di responsabilità civile delle strutture sanitarie e degli esercenti la professione sanitaria, attraverso l'imposizione dell'obbligo di assicurazione per entrambe le categorie di soggetti, la previsione dell'onere del preventivo tentativo di conciliazione e l'introduzione di nuove modalità di esercizio dell'azione giudiziaria di responsabilità civile.

5.3 La disciplina della gestione del rischio sanitario e della sicurezza del paziente

Tutte le strutture sanitarie, sia pubbliche che private, sono soggette all'obbligo della trasparenza, nel rispetto del codice in materia di protezione dei dati personali, per cui devono rendere maggiormente disponibili, mediante pubblicazione sul proprio sito internet, i dati relativi a tutti i risarcimenti erogati nell'ultimo quinquennio, a seguito di monitoraggio, prevenzione e gestione del rischio sanitario. In tale ottica, si colloca altresì l'obbligo per la struttura sanitaria di fornire agli interessati che ne facciano richiesta (entro sette giorni dalla presentazione dell'istanza) la documentazione sanitaria disponibile relativa al paziente, preferibilmente in formato elettronico.

In tema di ulteriori garanzie sulla sicurezza del paziente e di gestione del rischio sanitario, l'apparato pubblico si avvale di nuove strutture e competenze attraverso:

- la possibilità riconosciuta alle Regioni e alle Province Autonome di affidare all'Ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute (art. 2);
- l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità;
- l'istituzione dei Centri Regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente i quali, dopo aver raccolto tutti i dati sui rischi ed eventi avversi e sul contenzioso, li trasmettono con cadenza annuale all'Osservatorio Nazionale.

Sempre in tema di prevenzione del rischio sanitario e di sicurezza del paziente, la nuova legge dedica particolare attenzione alle Linee guida e alle buone prassi. Gli esercenti delle professioni sanitarie, nell'eseguire le loro prestazioni, devono attenersi alle raccomandazioni previste dal Sistema Nazionale per le Linee guida (SNLG), basate su regole definite sulla base della migliore evidenza scientifica attuale, rilevata attraverso ricerche e revisioni della letteratura scientifica, nonché sulle esperienze cliniche individuali e i loro esiti positivi. In mancanza di tali raccomandazioni gli esercenti delle professioni sanitarie devono attenersi alle buone pratiche clinico-assistenziali.

L'obbligo giuridico di attenersi alle linee guida e in mancanza di esse alle buone prassi, ha conseguenze rilevanti sui profili di responsabilità civile, amministrativa e penale dell'operatore sanitario, soprattutto ai fini della sussistenza della colpa e della sua graduazione.

L'art. 6 della nuova legge, nel confermare l'applicazione delle pene previste dagli artt. 589 (omicidio colposo) e 590 (lesioni colpose) anche nei casi di responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario, esclude la punibilità per colpa, di qualsiasi grado, derivante da imperizia quando l'esercente la professione sanitaria abbia rispettato le raccomandazioni previste dalle linee guida o, in mancanza di queste, le buone pratiche clinico-assistenziali. La ratio della norma è quella di continuare a sanzionare la colpa derivante da negligenza e imprudenza, escludendo la punibilità per colpa in caso di imperizia, qualora siano state osservate le raccomandazioni contenute nelle linee guida ed esse siano risultate adeguate al caso concreto.

La "legge Gelli" stabilisce che mentre la struttura sanitaria continua a rispondere in termini di responsabilità contrattuale (artt. 1218 1228 c.c.), l'operatore sanitario risponde nei confronti del paziente sotto il profilo della responsabilità extra-contrattuale (art. 2043 cod. civ.), derivandone un alleggerimento delle conseguenze risarcitorie per i medici, stante il più gravoso onere probatorio per il paziente ed il minor termine prescrizione che contraddistinguono la responsabilità extracontrattuale (c.d. "aquiliana") rispetto a quella contrattuale.

Di conseguenza in virtù della nuova disciplina l'esercente la professione sanitaria (sia dipendente, sia legato da un rapporto libero professionale) occupa una posizione meno svantaggiata rispetto al passato, in quanto spetta al paziente provare il dolo o la colpa da parte del sanitario, vale a dire è il paziente che deve dimostrare che il danno ricevuto è addebitabile al medico. Inoltre il termine di prescrizione per la responsabilità extracontrattuale è di cinque anni, mentre quella contrattuale della struttura sanitaria è decennale.

Di conseguenza, il paziente danneggiato tenderà a citare in giudizio sempre, se non esclusivamente, la struttura sanitaria. Qualora si tratti di struttura sanitaria privata può essere esercitata "l'azione di rivalsa" nei confronti dell'esercente la professione sanitaria ritenuto responsabile del danno in caso di dolo o colpa grave; nel caso si tratti di struttura sanitaria pubblica, "l'azione di responsabilità amministrativa" è esercitata dal Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti.

5.4 La Commissione Mista Conciliativa (C.M.C.)

La Commissione Mista Conciliativa istituita presso l'Azienda Sanitaria Locale di Potenza è un organismo di tutela di secondo livello presieduta dal Difensore civico regionale. Essa opera quale strumento di tutela del cittadino in caso di controversie in materia di violazione dei diritti o di negazione di prestazioni sanitarie, con lo scopo preminente di raggiungere la composizione del contenzioso e reintegrare il cittadino/utente nei propri diritti.

La C.M.C. ha il compito di:

- a) riesaminare i casi oggetto di reclamo o segnalazione qualora l'utente si sia dichiarato motivatamente insoddisfatto della decisione del direttore sanitario o amministrativo o loro delegati (procedura di primo livello);
- b) esaminare i casi in cui l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) con adeguata motivazione ha ritenuto di non essere in grado di proporre alcuna risposta all'interessato.
- c) esprimersi sia sul singolo caso che sulle problematiche connesse e/o implicate, formulando anche al Direttore generale dell'Azienda specifiche proposte di soluzione delle criticità riscontrate.

Nel corso del 2017, anche se non è stata richiesta dagli utenti la procedura di riesame della C.M.C., si è tenuto un incontro congiunto tra tutti i soggetti interessati per mettere a fuoco le problematiche più ricorrenti e le segnalazioni dei disservizi pervenuti all'URP, al fine di avanzare proposte migliorative della relazione medico-paziente e favorire comportamenti improntati all'accoglienza, all'ascolto e al rispetto.

Le problematiche e criticità segnalate dagli utenti nell'anno 2017 hanno riguardato prevalentemente: a) gli aspetti legati al tempo delle prestazioni specialistiche e diagnostiche (30%); b) problemi burocratici-amministrativi e organizzativi, quali carenza di materiale assistenziale e attrezzature ecc. (31%); c) gli aspetti tecno-professionali, ad es. inadeguatezza dell'assistenza fornita al malato, delle informazioni (16%); d) gli aspetti relazionali e dell'umanizzazione, ad es. atteggiamenti scortesi e scarsa disponibilità degli operatori verso gli utenti (11%); e) segnalazioni che contestano aspetti strutturali e logistici (3%) o riguardanti l'informazione e la trasparenza sui servizi (7%).

LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA

6.1 Attività svolta nell'anno 2017 - Dati generali

Nell'anno 2017, la Difesa civica regionale ha registrato un sensibile incremento (+16,3%) rispetto ai dati già significativi del 2016 (+11,2%) e del 2015 (+ 49%).

Le richieste di intervento e le segnalazioni pervenute da parte di cittadini, associazioni, imprese o comitati ammontano complessivamente a n. 885 pratiche, di cui 185 fascicoli formalmente aperti (nuove istruttorie) e circa 700 richieste di informazioni, pareri, chiarimenti, solleciti ecc., per le quali non si è resa necessaria l'apertura di un nuovo fascicolo, in quanto definite per le vie brevi.

Nella maggior parte dei casi l'istanza è stata presentata da singoli cittadini (91,50%), quindi in misura nettamente superiore rispetto alle istanze pervenute da associazioni o altri gruppi collettivi (8%), che intervengono quali portatori di interessi diffusi (tutela delle persone con disabilità, inquinamento, accesso alle informazioni per la tutela dell'ambiente, abbattimento delle barriere architettoniche ecc.).

Nel corso del 2017 il Difensore civico è anche intervenuto d'ufficio, ai sensi dell'art. 5, lett. c), della legge regionale n. 5/2007, per segnalare gravi disservizi del Trasporto Pubblico Urbano del Comune di Potenza.

Come nel 2016 le pratiche in materia di accesso e trasparenza hanno costituito il dato più rilevante (circa il 31%) dei casi esaminati dal Difensore civico; si tratta dei ricorsi presentati per il riesame del diniego (espreso o tacito) opposto dalle Amministrazioni regionali, sub-regionali e dagli enti locali alle richieste di accesso ai documenti, dati e informazioni. Sono stati trattati in materia di accesso (procedimentale, accesso civico semplice, generalizzato, accesso ambientale) complessivamente n. 57 ricorsi con un incremento percentuale rispetto all'anno 2016 (n. 28 ricorsi) pari al 104%.

Anche nei casi di "accessi impropri", vale a dire non riguardanti la competenza del Difensore civico, si è fornita un'adeguata assistenza ai cittadini, dando loro opportune informazioni e indicazioni circa gli organi e gli uffici competenti.

In particolare, con il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, il Garante del contribuente e la Commissione nazionale per l'accesso ai documenti

amministrativi (CADA), si è proceduto alla trasmissione d'ufficio delle pratiche di loro competenza, in modo tale da portare rapidamente il cittadino, in caso di errore, ad intraprendere correttamente il percorso di tutela con l'Organismo/Autorità a ciò deputato.

Inoltre, si è convenuta la gestione coordinata delle istanze che investono la sfera di competenza di più garanti/organismi, vale a dire nei casi in cui nella medesima istanza si pongono questioni che coinvolgono diversi istituti di tutela, dandone contestuale comunicazione al cittadino.

Rispetto alle modalità di presentazione dell'istanza, il canale di gran lunga privilegiato è quello telematico; in questo ambito, rispetto al tipo di mail utilizzata, si è assistito ad un deciso incremento delle istanze inviate attraverso la posta elettronica certificata (PEC); inoltre è cresciuto il numero dei cittadini che si è fatto rappresentare da un avvocato in sede di ricorso al Difensore civico.

Il numero dei richiedenti che hanno presentato istanza di persona o attraverso la posta tradizionale è sensibilmente diminuito, ancor più quello delle richieste trasmesse a mezzo fax.

L'Ufficio cerca di incentivare il più possibile le comunicazioni e l'invio di istanze *on-line*.

Le istanze per dar luogo all'istruttoria devono avere i seguenti requisiti:

- essere indirizzate all'ufficio del Difensore civico;
- essere accompagnate da una precedente istanza/richiesta già rivolta ad una pubblica amministrazione senza ottenere una risposta nei tempi procedurali previsti o in caso di risposta ritenuta non soddisfacente;
- contenere la descrizione dei fatti in maniera sufficientemente chiara e i motivi di doglianza da cui trae origine la segnalazione;
- essere supportata da idonea documentazione o allegati comprovanti le motivazioni della richiesta e le sue finalità;
- essere accompagnate dalla fotocopia di un documento di identità, che comprovi identità e titolarità dell'istante;
- indicare l'indirizzo e i recapiti telefonici e/o mail presso cui ricevere le comunicazioni dell'ufficio.

L'eventuale assenza di uno o più dei requisiti suindicati viene tempestivamente segnalata al cittadino per l'integrazione; in tal caso i termini per attivare il procedimento vengono sospesi fino alla consegna/arrivo all'Ufficio degli elementi carenti.

Tutte le comunicazioni e le lettere che indirizzate ad altri soggetti arrivano all'Ufficio di Difesa civica in copia conoscenza vengono protocollate, pur non dando luogo all'apertura di un procedimento.

Rispetto agli esiti, il primo dato rilevante è la proficua collaborazione riscontrata da parte delle amministrazioni coinvolte dall'intervento del Difensore civico; nella stragrande maggioranza dei casi, gli uffici interessati hanno tempestivamente risposto alle istanze, o accogliendo favorevolmente il parere del Difensore, ovvero rappresentando le ragioni ostative alla definizione positiva delle pratiche, sempre in un confronto improntato ad uno spirito di leale collaborazione.

Considerato che l'intervento del Difensore civico si sostanzia quasi sempre nell'emanazione di semplici "atti" amministrativi, come tali privi del carattere di obbligatorietà che contraddistingue i "provvedimenti" amministrativi, gli esiti dei procedimenti avviati può ritenersi abbastanza soddisfacente, soprattutto in materia di accesso agli atti e accesso civico.

Nell'ottica di un maggiore protagonismo dei cittadini ed un rinnovato rapporto con le istituzioni, l'Ufficio ha consolidato e implementato i rapporti di collaborazione e scambio di pareri con gli altri Organismi di garanzia, in particolare con il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, con la Rete Europea dei Difensori civici e con le Autorità regionali.

Allo scopo di promuovere e pubblicizzare il ruolo e le funzioni dell'Istituto è stata implementata la comunicazione con i *mass media* attraverso servizi informativi sulla propria attività, comunicati stampa, rubriche trasmesse sull'agenzia web "*Regione informa*", nonché attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dei casi più ricorrenti o che rivestono carattere di maggiore interesse sociale.

Numerose sono state le iniziative promosse da associazioni culturali e amministrazioni locali che hanno richiesto la partecipazione del Difensore civico, soprattutto su *focus* riguardanti l'educazione civica e la tutela dei diritti delle persone, valori essenziali per la crescita e l'inclusione sociale.

In occasione della settimana che ha trattato il rapporto tra cittadini e P.A., programmata da RAI 3 TGR Basilicata, il Difensore civico ha partecipato in diretta alla trasmissione "BUONGIORNO REGIONE" andata in onda il 24 ottobre 2017.

6.2 Casi di particolare interesse

Diritto di informazione dei consiglieri comunali (Art. 43 D. Lgs. n. 267/2000, T.U.E.L.)

Alcuni Consiglieri comunali di minoranza si sono rivolti all'Ufficio del Difensore civico, chiedendo con formale ricorso il riesame del diniego opposto dai Comuni di appartenenza a voler fornire loro gli atti, le informazioni e i documenti utili allo svolgimento delle funzioni istituzionali, tra cui il monitoraggio e il controllo dell'attività amministrativa.

Ai sensi dell'art. 43 del D. Lgs. n.267/2000 i Consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli Uffici del Comune *"tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato"*.

Tale disposizione si configura come norma speciale che mira a differenziare il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri da quello dei soggetti privati, atteso che l'accesso riconosciuto ai primi è connaturato alla loro funzione di verifica e di controllo dei comportamenti degli organi dell'ente.

Il Consigliere comunale, difatti, non ha l'obbligo di motivare la propria richiesta di informazioni, altrimenti la pubblica amministrazione si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche; viceversa si introdurrebbe una sorta di controllo sull'esercizio del mandato del consigliere comunale che è organo deputato all'individuazione e al perseguimento dei fini collettivi.

Gli Uffici, pertanto, non hanno il potere di negare e/o differire l'accesso agli atti da parte di un consigliere comunale poiché ogni limitazione all'esercizio del diritto previsto dal citato art. 43 del D.Lgs. n.267/2000 verrebbe ad interferire con la potestà istituzionale di sindacare la gestione dell'ente nell'ottica di assicurare - in uno con la trasparenza e la piena democraticità - anche il buon andamento dell'azione amministrativa.

Di conseguenza al Consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego, salvo i pochi casi eccezionali e contingenti da motivare puntualmente e adeguatamente e salvo il caso, da dimostrare, che il consigliere agisca per un *"interesse personale"*.

Tale diritto in capo ai consiglieri comunali dovrà essere esercitato in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici e non sostanzarsi in richieste generiche e/o emulative, ma non può essere compreso per esigenze di riservatezza dei terzi, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto ed è, quindi, sua personale responsabilità non divulgare notizie contenenti dati sensibili riferiti a terzi eventualmente presenti nei

documenti richiesti (cfr. Consiglio di Stato, sentenze n.5879/2005 e n. 2716/2004).

L'unico limite idoneo a mitigare parzialmente il diritto di accesso alle informazioni del Consigliere comunale, è la totale assenza di motivazione in ordine all'esistenza dei presupposti stessi all'accesso, come nell'ipotesi di numerose e reiterate istanze che tendono ad ottenere la documentazione di tutti i settori dell'Amministrazione; in tali casi le richieste appaiono finalizzate a compiere un sindacato generalizzato dell'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi, piuttosto che all'esercizio del mandato politico tendente ad un organico progetto conoscitivo in relazione a singole problematiche (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 22/01/2013, n.846). Quanto ai ricorsi esaminati dall'Ufficio, l'esito è risultato positivo per tutti i casi trattati, poiché è stato consentito ai consiglieri di minoranza l'accesso alla documentazione richiesta, in adesione al provvedimento di riesame del Difensore civico.

Richieste di "nomina del commissario ad acta" per sedi vacanti di Segreteria comunale

Nel 2017 sono pervenute al Difensore civico da parte dei competenti Uffici della Prefettura di Potenza le segnalazioni nei confronti di nove Comuni lucani per la mancata copertura, nei termini di legge, delle sedi vacanti delle Segreterie comunali; quanto sopra al fine di promuovere l'attivazione dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico regionale nei casi di atti e provvedimenti "obbligatorî per legge" (art.136 del D. Lgs. n.267/2000 Tuel).

Secondo dottrina maggioritaria e consolidata giurisprudenza amministrativa, la nomina del segretario comunale titolare - pur essendo riservata alla scelta discrezionale del Sindaco - si configura come "*atto obbligatorio per legge*". La presenza del segretario titolare è difatti istituzionalmente irrinunciabile in base all'ordinamento vigente e non derogabile in via di fatto con la figura del vicesegretario e "*...le reggenze e supplenze a scavalco possono essere attribuite solo in via residuale rispetto all'affidamento di tali incarichi ai Segretari in disponibilità, eccezionalmente, e per un tempo limitato ...*".

Anche le motivazioni addotte da parte di alcuni Sindaci, circa la scarsa disponibilità di risorse economiche (situazione peraltro ravvisabile nella maggior parte dei piccoli Comuni), risulta una iniziativa vaga e dilatoria,

attesa la possibilità di ricorrere al convenzionamento con altri paesi vicini.

Il Difensore civico ha diffidato i Comuni interessati a provvedere entro congruo termine e senza ulteriore indugio alla nomina dei titolari di Segreteria.

All'esito dell'attivazione delle procedure di legge (diffide, lettere di sollecito, interlocuzioni), in nessun caso si è resa necessaria la nomina del Commissario *ad acta*, attesa la positiva risoluzione dei procedimenti anche attraverso la costituzione *ex novo* di convenzioni tra Comuni limitrofi.

Emergenza cinghiali in terra lucana

Una vera e propria emergenza che attanaglia da vari anni il territorio della Basilicata è rappresentata dalla "invasione" di cinghiali allo stato brado.

I cittadini sempre più spesso si trovano a fare i conti con veri e propri branchi di animali ungulati, che si riversano lungo le strade di accesso ai centri urbani e ancor più nelle campagne, distruggendo le produzioni ortive e gli impianti arborei, oltre a costituire seri pericoli alla libera circolazione degli automobilisti e dei pedoni.

Si tratta di un problema grave e contingente che andrebbe affrontato alla radice, sia attraverso rimedi di tipo legislativo (piano per la caccia, procedimenti selettivi della specie ecc.), sia concretamente sul piano del ristoro dei danni a cose e persone cagionati dal sovrappopolamento di questa specie animale.

In base a quanto previsto dalla legislazione speciale, sia nazionale che regionale, nel caso di danno da fauna selvatica causato a colture va sempre corrisposto un giusto ristoro del pregiudizio arrecato all'agricoltore, anche se in termini di indennizzo e non di risarcimento.

Secondo una diversa impostazione di parte della dottrina e della giurisprudenza, invece, nel caso di danni alle colture provocate dai cinghiali si ravviserebbe un illecito ampiamente prevedibile della P.A., conseguente al fatto che tali specie animali sono divenute sempre più numerose a causa di leggi che ne tutelano la sopravvivenza; di conseguenza, si ritiene sussistente un comportamento imputabile alla P.A. (c.d. "colpa aquiliana" ex artt.2043 e ss. del c.c.) da cui scaturirebbe una "responsabilità patrimoniale".

In ogni caso, a prescindere dalla qualificazione giuridica formale (lesione di "interessi legittimi" o di "diritti soggettivi") si conviene comunemente che il lamentato pregiudizio economico deve sempre trovare un ristoro ragguagliato alla effettività dei danni cagionati dagli animali selvatici, come affermazione di un principio di giustizia corrispondente ad una esigenza di solidarietà sociale, vale a dire quella di non lasciare senza riparazione la perdita economica sofferta dagli agricoltori.

Attualmente gli Ambiti territoriali di caccia riconoscono agli agricoltori e ai danneggiati un risarcimento per riparare ad un "danno ingiusto"; ma quando la nuova normativa europea sarà recepita anche dal legislatore regionale, si discuterà di indennizzi e non di risarcimenti.

La differenza non è solo teorica ma pratica: con il risarcimento non solo viene refuso il danno ricevuto dal passaggio dei pesanti suini selvatici sulle coltivazioni, ma anche il pregiudizio che ne deriva per l'attività del danneggiato, mentre con l'indennizzo viene ristorata solo una parte del danno.

La Regione Basilicata nel 2017 ha stanziato 460mila euro, quale quota proporzionale dei danni accertati sul territorio a caccia programmata nel periodo 2011/2016, somma ripartita e trasferita ai 5 Ambiti Territoriali di Caccia per la liquidazione dei danni provocati da cinghiali alle colture agricole sul territorio regionale. E' stata inoltre avviata la filiera certificata per la carne di cinghiale da parte di alcuni imprenditori, con l'obiettivo di generare reddito ed economia e al contempo assicurare controllo e sicurezza delle carni macellate; i cacciatori formati conferiscono gli animali abbattuti nei centri autorizzati al macello e ricevono un corrispettivo economico commisurato al peso della carne conferita, con risvolti positivi sull'economia e più in generale per la collettività.

Diritto di "accesso generalizzato" agli atti e documenti relativi ad una procedura di gara

Un cittadino presentava all'Ufficio Lavori Pubblici di un Comune lucano richiesta di accesso civico semplice, avente ad oggetto la pubblicazione di atti relativi ad una procedura di gara.

Il Responsabile del procedimento rigettava parzialmente l'istanza di accesso, ritenendo che non tutti gli atti richiesti fossero oggetto di pubblicazione obbligatoria per legge. Il cittadino ricorreva al Difensore

civico regionale affinché, valutata l'illegittimità del diniego parziale, assumesse le conseguenti determinazioni.

Nel merito del caso prospettato, il nuovo accesso generalizzato attribuisce a "*chiunque*" il diritto - non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti - avente ad oggetto tutti i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche Amministrazioni, "ulteriori" rispetto a quelli per i quali è stabilito l'obbligo di pubblicazione.

Ora, in base al *principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo* - secondo le direttive delle Linee guida Anac - qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico dell'istanza (ad es. procedimentale, ambientale, civico semplice o generalizzato), la stessa deve essere trattata dall'Amministrazione come istanza di accesso civico "generalizzato".

Inoltre per il *criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio della pretesa conoscitiva*, le Amministrazioni non possono esigere dal richiedente l'adempimento di formalità o oneri procedurali ponendoli come condizioni di ammissibilità dell'istanza. Conseguentemente, il richiedente vanta il diritto di accesso generalizzato, nel rispetto della tutela di interessi pubblici e privati stabiliti dall'art.5 - *bis* del Decreto Trasparenza.

Nei procedimenti di affidamento di contratti pubblici, infatti, sono esclusi dal diritto di accesso "*le informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito delle offerte ovvero a giustificazione delle medesime, che costituiscono, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali*" (art.98 D. Lgs. n.30/2005). Possono quindi essere sottratte all'accesso esclusivamente le parti delle offerte tecniche, in quanto può nuocere al patrimonio aziendale soltanto la divulgazione e la diffusione di "disegni e modelli", "invenzioni" o "modelli di utilità", oppure di "segreti tecnici e/o commerciali" non facilmente accessibili agli operatori del settore, dalla cui conoscenza può derivare un indebito vantaggio commerciale all'interno del mercato di riferimento o un ingiustificato vantaggio dei concorrenti in vista della partecipazione ad altre gare.

Il Difensore civico ha invitato l'Amministrazione procedente ad una nuova e approfondita istruttoria del caso analizzato, tenuto conto delle suddette prescrizioni, e a disporre l'esibizione e la trasmissione degli atti in formato digitale, così come richiesto.

L'Ente civico nell'uniformarsi all'assunto rappresentato dal Difensore civico, ha autorizzato l'accesso civico generalizzato.

Rilascio dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande al titolare di un'edicola

Un caso di particolare complessità riguarda il rilascio dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande in favore di un esercente già titolare di una rivendita di giornali regolarmente autorizzata sin dal 1987 e mai revocata. L'Ufficio Urbanistica di un Comune lucano, di concerto con l'Ufficio Verde Pubblico, ha emesso un provvedimento di diniego all'"aggiunzione" dell'attività di somministrazione alla rivendita di giornali e periodici già autorizzata molti anni orsono.

Secondo l'assunto degli Uffici precedenti, il nulla-osta al cambio di destinazione d'uso non sarebbe possibile sulla base del vigente P.R.G. in quanto nella zona interessata sarebbe consentito esclusivamente *"lo svolgimento di attività finalizzate alla tutela e alla conservazione dei caratteri paesaggistico-ambientali esistenti..."*; inoltre *"...l'attività richiesta si scontrerebbe comunque con le norme igienico-sanitarie che per detta attività impongono la presenza di servizi igienici adeguati con relativi antibagni"*.

Dalla lettura della questione offerta dal Difensore civico a sostegno della pratica - compendiata anche nell'analisi della giurisprudenza e della normativa di settore - ne è scaturita la richiesta di riesame della determinazione assunta, ai fini dell'eventuale esercizio del potere di autotutela decisoria spettante alla P.A. Ciò in considerazione delle molteplici disposizioni normative in tema di liberalizzazioni introdotte negli ultimi anni, che prevedono l'abrogazione di divieti e restrizioni alle attività economiche che non siano adeguati o proporzionali alle finalità pubbliche perseguite, nonché delle disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale che pongano limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero che impediscano, condizionino o ritardino l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori; ciò nell'ottica di evitare un trattamento differenziato rispetto alle attività economiche già esistenti sul mercato e al fine di consentire la piena e libera concorrenza fra gli esercenti.

Anche il diritto comunitario in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, sancisce il principio generale - cui ciascun ordinamento nazionale deve uniformarsi - secondo cui sussiste la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza possibilità di frapporre contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, fatta eccezione per i limiti connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali.

In tal senso si registrano numerose pronunce della giurisprudenza civile e amministrativa che evidenziano la necessità di garantire una tutela sostanziale dei diritti degli individui negli indirizzi di politica urbanistica, in particolare del "diritto di proprietà".

In particolare, il vincolo di destinazione a "verde pubblico" "verde attrezzato" e "verde urbano" non impedisce ogni possibilità di utilizzazione del bene da parte dei proprietari dell'area, purché detta utilizzazione non si ponga in contrasto al suo godimento da parte della collettività, né possono ostacolare detto utilizzo dei limitati e minimi interventi edilizi funzionali proprio al migliore godimento del verde, quali quelli relativi a chioschi, locali adibiti a servizi igienici e simili. Nonostante l'intervento del Difensore civico e la copiosa corrispondenza intercorsa, la richiesta di autorizzazione più volte reiterata dall'esercente non ha avuto esito favorevole.

Il diritto alla continuità assistenziale in favore di malati acuti e cronici e persone non autosufficienti

Una controversia di cui si occupato il Difensore civico ha visto contrapposta l'Asl di Potenza alla famiglia di un quarantenne affetto da sindrome di Down.

Al paziente dopo tanti anni è stato revocato il programma di riabilitazione presso l'Aias per "raggiunti limiti di età", ritenendo le difficoltà persistenti conseguenti alla patologia di base non più emendabili con prestazioni sanitarie, bensì attraverso interventi di natura socio-assistenziale. Non un caso isolato se si considera che ragazzi affetti dalla stessa patologia perdono il diritto alla continuità assistenziale e alla riabilitazione al raggiungimento dell'età adulta (18 anni), in applicazione delle linee guida ministeriali che prevedono un approccio abilitativo globale solo durante l'età evolutiva.

Tuttavia in alcune sentenze la Corte Costituzionale ha ribadito che - in applicazione del principio di continuità terapeutica e assistenziale quale nucleo irrinunciabile del "diritto alla salute" costituzionalmente protetto dall'art. 32 della Costituzione - la presa in carico del paziente anche per attività assistenziali a rilievo sanitario non è suscettibile di "soluzione di continuità", proprio in quanto rivolta a malati acuti e cronici o a persone non autosufficienti, per le quali potrebbero formarsi situazioni prive di tutela. Inoltre, l'interruzione del percorso riabilitativo intrapreso da soggetti non autosufficienti non è suscettibile di "automatismi" che si sottraggano all'attenta analisi del caso concreto, in quanto ciò si porrebbe anche in contrasto con gli

orientamenti normativi interni e comunitari che impongono tali cautele quando siano in gioco interessi sensibili di rango costituzionale (artt.2 e 32 Cost.).

Nonostante le richiamate prescrizioni da parte del Difensore civico, l'Amministrazione non ha inteso riammettere il paziente alle prestazioni riabilitative richieste. Il Tribunale di Potenza cui si sono rivolti i ricorrenti per ottenere giustizia ha deciso favorevolmente il caso.

Annullamento avviso di pagamento Imposta Unica Comunale su un prefabbricato di edilizia popolare rilasciato nel 2009

Un cittadino ha richiesto l'intervento del Difensore civico regionale per contestare l'avviso di pagamento relativo all'Imposta Unica Comunale (IUC) per l'anno 2017.

Il ricorrente è stato assegnatario di un prefabbricato di edilizia popolare che ha provveduto a rilasciare nel lontano 2009 a seguito del suo trasferimento in un altro Comune, previa sottoscrizione di formale attestazione/riacquisizione. Ciò nonostante, si è visto notificare dall'Ufficio Tributi l'avviso di pagamento dell'imposta per l'anno 2017 relativa all'immobile precedentemente occupato. Sulla base di quanto rappresentato dal cittadino e dallo scrutinio della documentazione prodotta, il Difensore civico ha sollecitato l'Ente civico ad aggiornare i dati anagrafici/tributari dell'immobile dismesso e a formalizzare il provvedimento di scarico delle somme oggetto dell'avviso di pagamento. Il Comune interessato ha riesaminato il caso, provvedendo finalmente ad incrociare i dati relativi al rilascio del prefabbricato; di conseguenza si è potuto procedere all'annullamento delle relative posizioni debitorie, a far data dall'anno d'imposta del rilascio dell'immobile a tutto il 2017.

Criticità e disservizi del Trasporto Pubblico Urbano nella Città di Potenza

Sono pervenute all'Ufficio diverse segnalazioni - peraltro riportate da vari articoli di stampa - rilevanti disfunzioni e disservizi nell'attività del trasporto pubblico del Comune di Potenza, a seguito delle quali il Difensore civico è intervenuto d'ufficio (art.5 lett. c) della legge regionale n.5/2007).

Gli utenti che quotidianamente utilizzano i mezzi pubblici per motivi di lavoro o di studio hanno più volte denunciato il ritardo e l'inadeguatezza degli orari di alcune corse, disagi che hanno costretto i viaggiatori ad avvalersi di mezzi privati o a farsi accompagnare per arrivare puntuali presso i luoghi di destinazione. Per non parlare dei "bus fantasma", che saltando varie corse, lasciano i viaggiatori in attesa per ore, vanificando così l'utilizzo degli abbonamenti mensili regolarmente pagati.

Inoltre le condizioni dei mezzi circolanti destano non poche preoccupazioni nella cittadinanza, a causa della loro vetustà, sporcizia, rumorosità ecc.

Molte poi le doglianze degli utenti relative alle condizioni in cui versano le scale mobili: rampe inutilizzabili ormai da diversi mesi - in quanto rotte o in manutenzione - impianti interessati da infiltrazioni d'acqua, sistemi in stato di completo degrado a causa della scarsa o assente manutenzione ordinaria e straordinaria.

Il Difensore civico ha sollecitato l'Ente civico a voler disporre, con la dovuta urgenza, interventi mirati e propedeutici a ripristinare condizioni strutturali adeguate al corretto utilizzo del servizio pubblico di mobilità e a esplorare, di concerto con il Concessionario, soluzioni idonee alla rimozione delle disfunzioni segnalate.

L'Ufficio Mobilità con risposta scritta ha comunicato che nel corso dell'anno 2017 l'Amministrazione comunale ha dato avvio al nuovo Programma di esercizio del TPL su gomma approvato in Consiglio Comunale, che ha richiesto un periodo di sperimentazione al fine di verificarne l'efficienza, nell'ottica di conseguire a regime il miglior servizio per l'utenza. Sono stati apportati, unitamente al gestore del servizio, i dovuti possibili correttivi e sono in corso ulteriori modifiche per far fronte alle inadeguatezze segnalate dall'utenza.

Il Programma Operativo FESR Basilicata 2014-2020, il cui Accordo di Programma è stato sottoscritto tra Comune di Potenza e Regione nel mese di settembre 2017, ha destinato la somma complessiva di cinque milioni di euro per il rinnovo del parco autobus, al fine di dotare il servizio TPL di nuovi mezzi conformi agli standard di emissione in atmosfera. Tale finanziamento consentirà l'acquisto di circa 24 bus urbani e la definitiva dismissione dei vetusti mezzi circolanti in città.

Al fine di creare il minor disagio per l'utenza, il Comune sta programmando i dovuti interventi di manutenzione straordinaria delle scale mobili nei limiti delle ridotte disponibilità finanziarie dell'Ente.

Viceversa, la manutenzione ordinaria degli impianti atta a garantire il loro normale funzionamento resta a carico del Gestore.

DATI STATISTICI

Dati statistici elaborati a cura della Dr.ssa Rosangela Fittipaldi

STATISTICA DEI CASI TRATTATI NELL'ANNO 2017

Richieste d'intervento

TOTALE 908

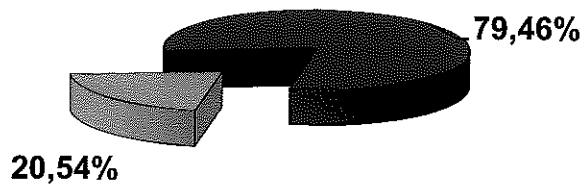
Interventi per chiarimenti, indicazioni, solleciti ed altro effettuati in via breve ⁽¹⁾	700
Fascicoli formalmente aperti	185
Pratiche pendenti dall'anno precedente	23
Totale fascicoli trattati	208

⁽¹⁾ attività di cui non vi è traccia documentale

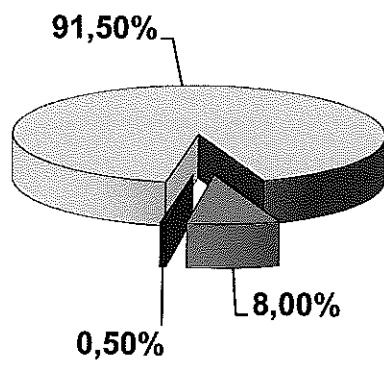
Istanze presentate da

Cittadini singoli	91,5%
Cittadini associati	8,0 %
Interventi d'Ufficio	0,5 %

	<i>SINGOLI</i>	<i>ASSOCIATI</i>	<i>D'UFFICIO</i>	<i>TOTALE</i>
MATERA	32	6	0	38
POTENZA	137	9	1	147
TOTALE	169	15	1	185



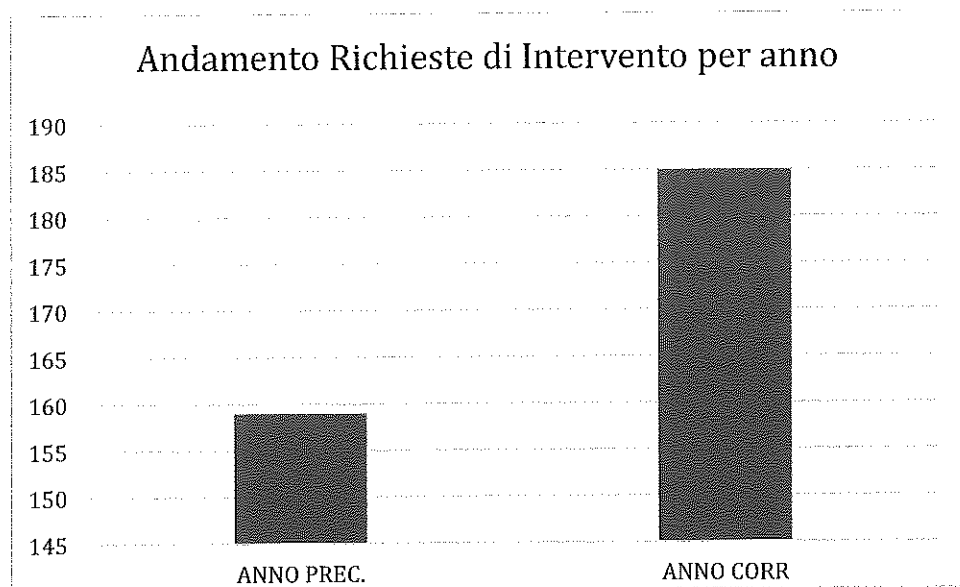
- pratiche Matera
- pratiche Potenza



- cittadini singoli
- cittadini associati
- d'ufficio

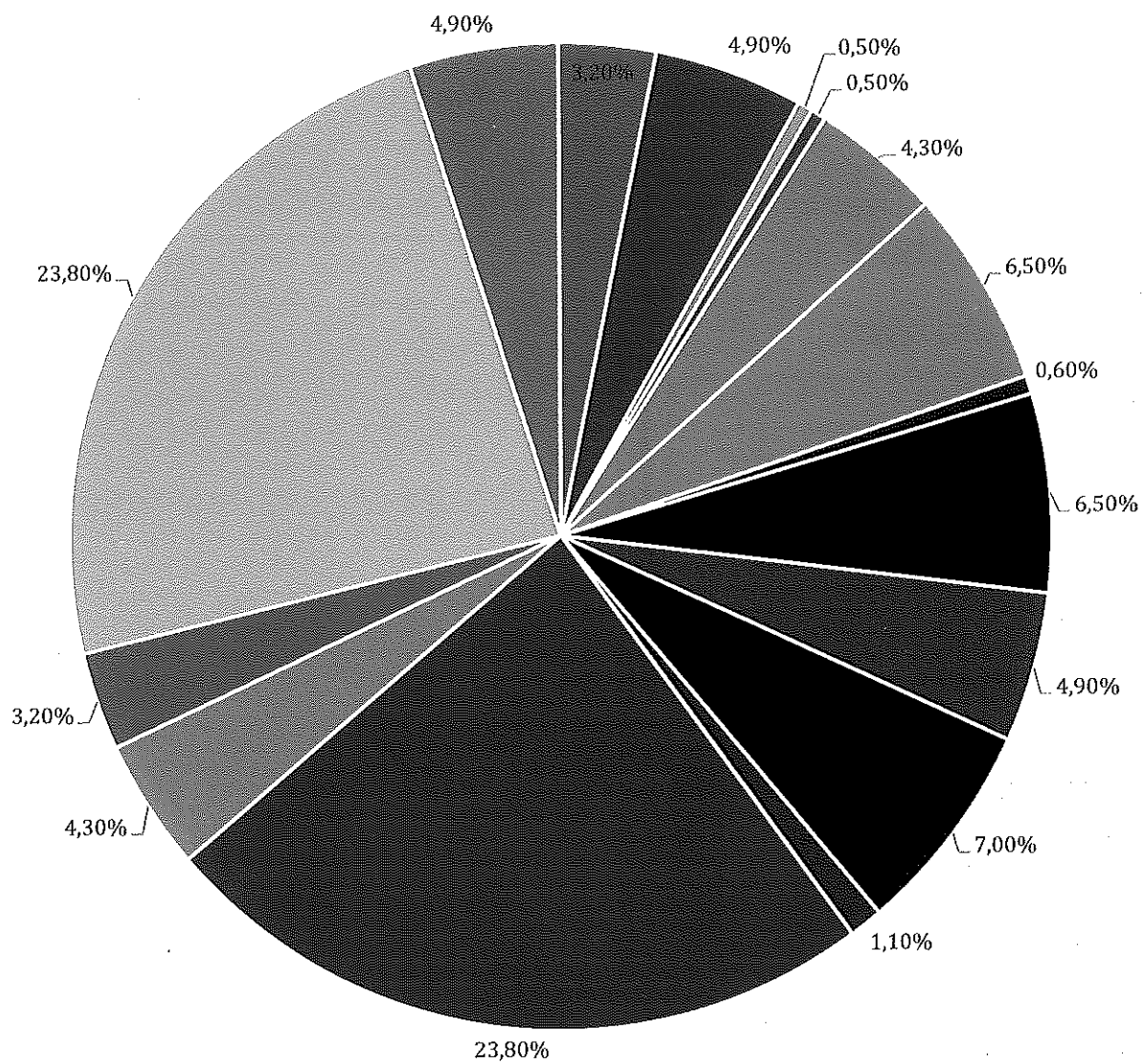
INCREMENTO RISPETTO ALL'ANNO 2016

Fascicoli 2016	159
Fascicoli 2017	185
Percentuale di incremento	16,3 %



MATERIE TRATTATE

1. Ordinamento	3,2%
2. Salute e Igiene pubblica	4,9%
3. Istruzione e Lavoro	0,5%
4. Organizzazione del personale	0,5%
5. Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	4,3%
6. Territorio e ambiente	6,5%
7. Attività contrattuale p.a.	1,9%-
8. Attività produttive	0,6%-
9. Edilizia residenziale pubblica	6,5%
10. Pensioni e altre prestazioni sociali	4,9%
11. Agricoltura	1,1%-
12. Procedimento amministrativo	23,8%-
13. Erogazione servizi	4,3%
14. Richiesta riesame accesso agli atti (Legge n. 241/1990)	23,8%
15. Trasparenza e accesso civico	7,0%
16. Richiesta nomina comm. <i>ad acta</i>	4,9%
17. Altro	3,2%

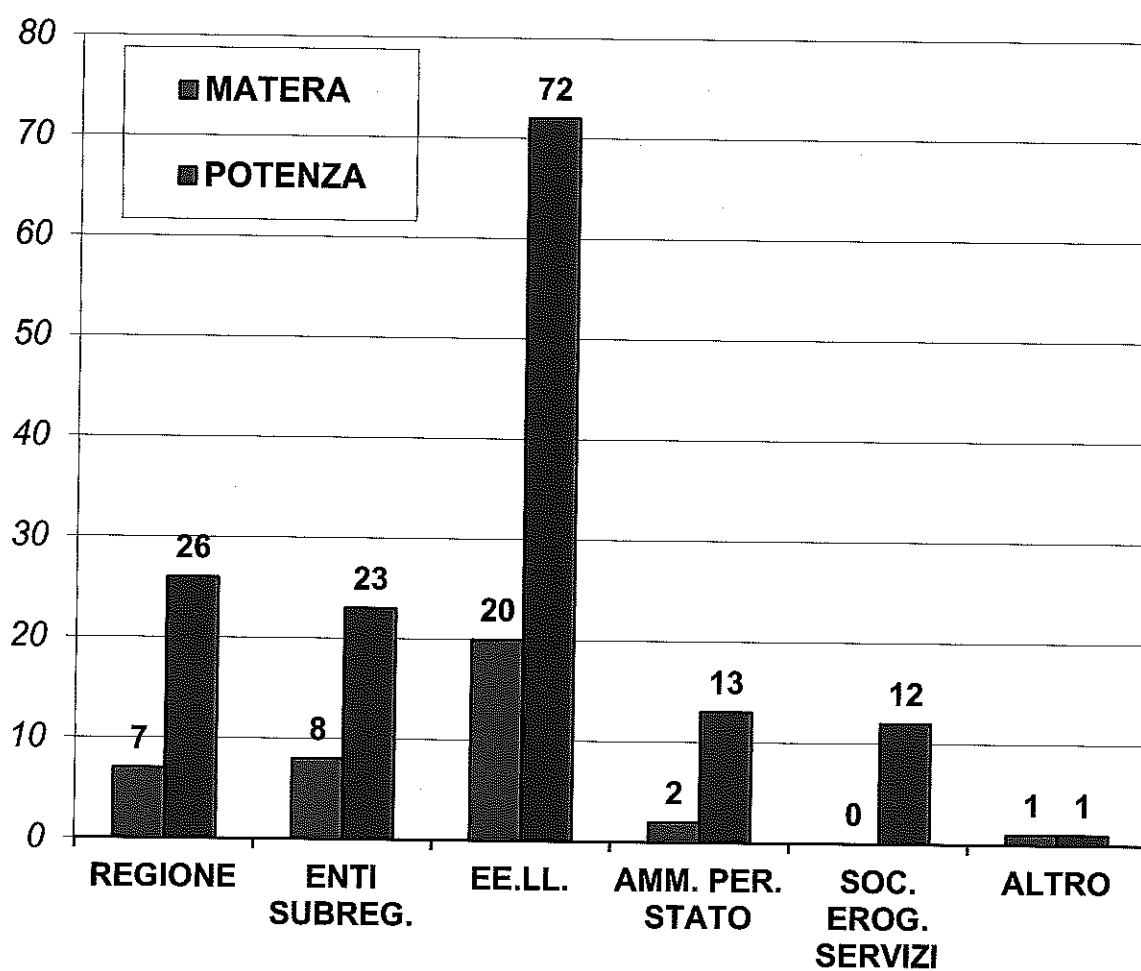


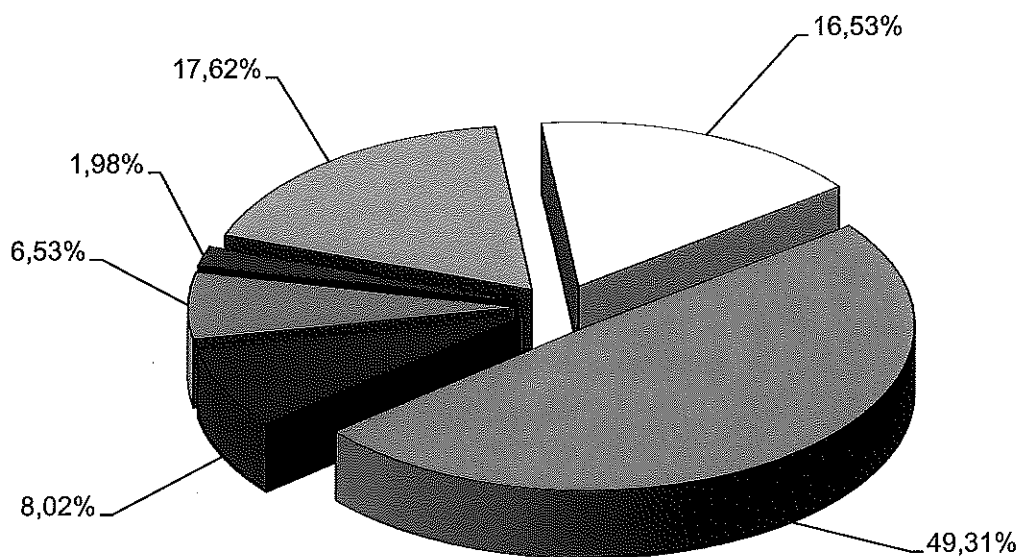
- Ordinamento (3,2%)
- Istruzione e lavoro (0,5%)
- Tasse e tributi (4,3%)
- Attività produttive (0,6%)
- Pensioni ed altre prestazioni sociali (6,3%)
- Agricoltura (1,1%)
- Erogazione di servizi (4,3%)
- Riesame diniego accesso atti (23,8%)
- Salute e igiene pubblica (4,9%)
- Organizzazione del personale (0,5%)
- Ambiente e territorio (6,5%)
- ERP ed edilizia in genere (65%)
- Trasparenza e Accesso Civico(7,0%)
- Procedimento amministrativo (23,8%)
- Altro (10,0%)
- Richiesta nomina commissario ad acta (4,9%)

ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

Totale fascicoli formalmente aperti

159



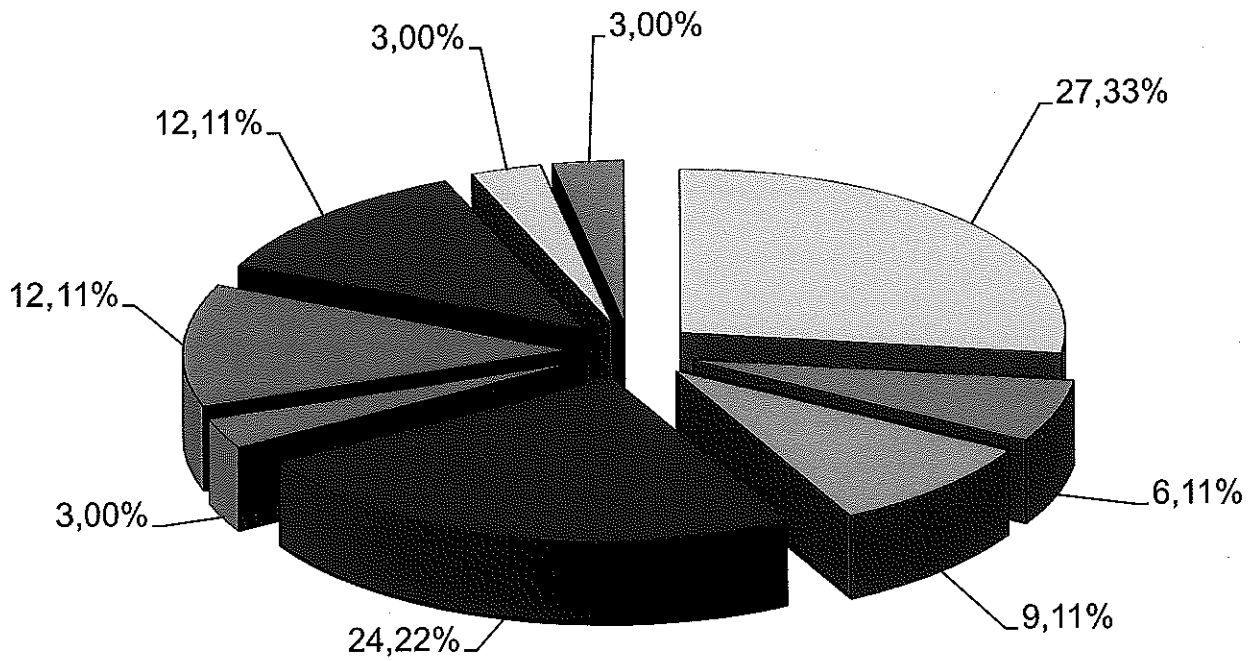


■	Regione tot. 33
□	Enti Subregionali tot. 31
▒	Enti locali tot. 92
■	Amministr. Periferiche dello Stato tot. 15
▒	Società Erog. Servizi tot. 12
■	Altro tot. 2

REGIONE

Fascicoli formalmente aperti	33
Percentuale generale	17,62%

DIP.TO AMBIENTE ED ENERGIA	27,3%
DIP.TO POLITICHE DELLO SVILUPPO E LAVORO	6.1%
DIP.TO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	9.1%
DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA	24,2%
DIP.TO POLITICHE DELLA PERSONA	3,0%
DIP.TO FORMAZIONE E RICERCA	12,1%
INFRASTRUTTURE E MOBILITA'	12,1%
DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO	3,0%
DIP.TO SUA-RB	3,0%

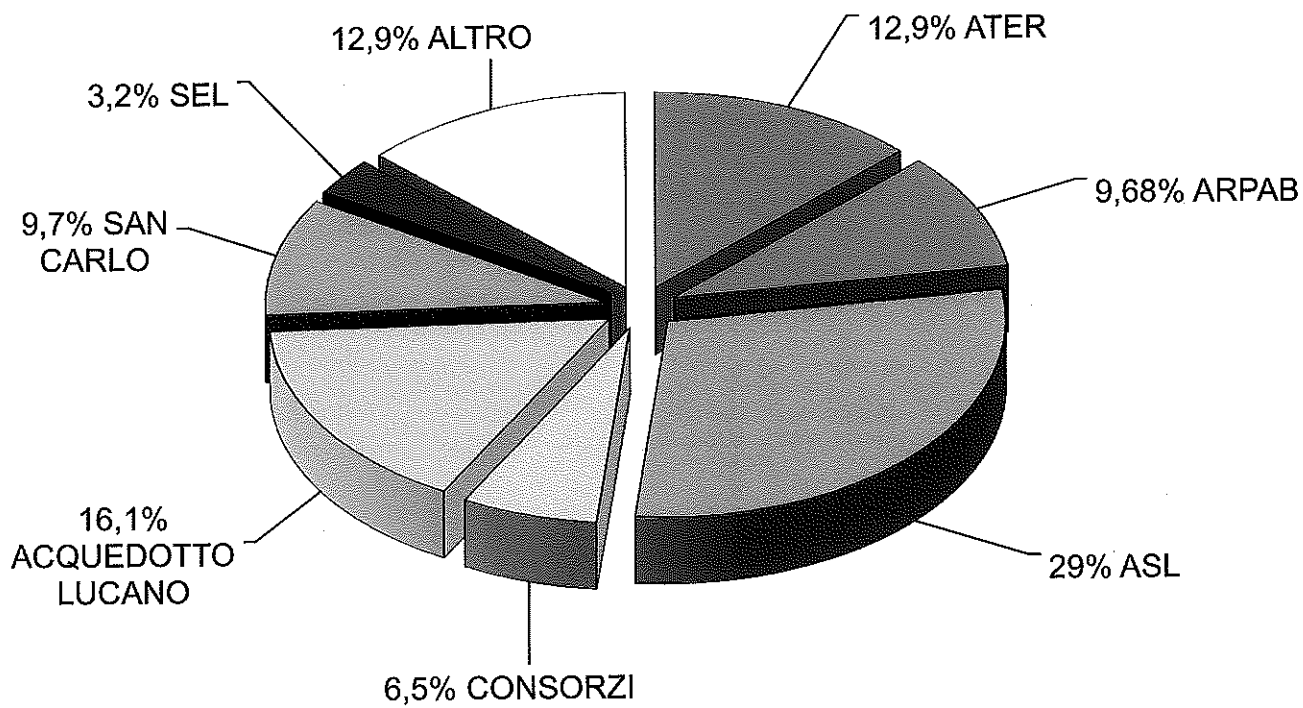


- DIP.TO AMBIENTE ED ENERGIA n. 9
- DIP.TO POLITICHE DELLO SVILUPPO E LAVORO n. 2
- ▣ DIP.TO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI n. 3
- DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA n. 8
- DIP.TO POLITICHE DELLA PERSONA n. 1
- DIP.TO FORMAZIONE E RICERCA n. 4
- INFRASTRUTTURE E MOBILITA' n. 4
- DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO n. 1
- DIP.TO SUA-RB N. 1

ENTI E AZIENDE SUBREGIONALI

Fascicoli formalmente aperti	31
Percentuale generale	16,8%

ATER	12,9%
ARPAB	9,7%
ASL	29%
CONSORZI	6,5%
ACQUEDOTTO LUCANO	16,1%
AZIENDA OSPEDALIERA SAN CARLO	9,7%
SOCIETÀ ENERGETICA LUCANA - SEL	3,2%
ALTRO	12,9%

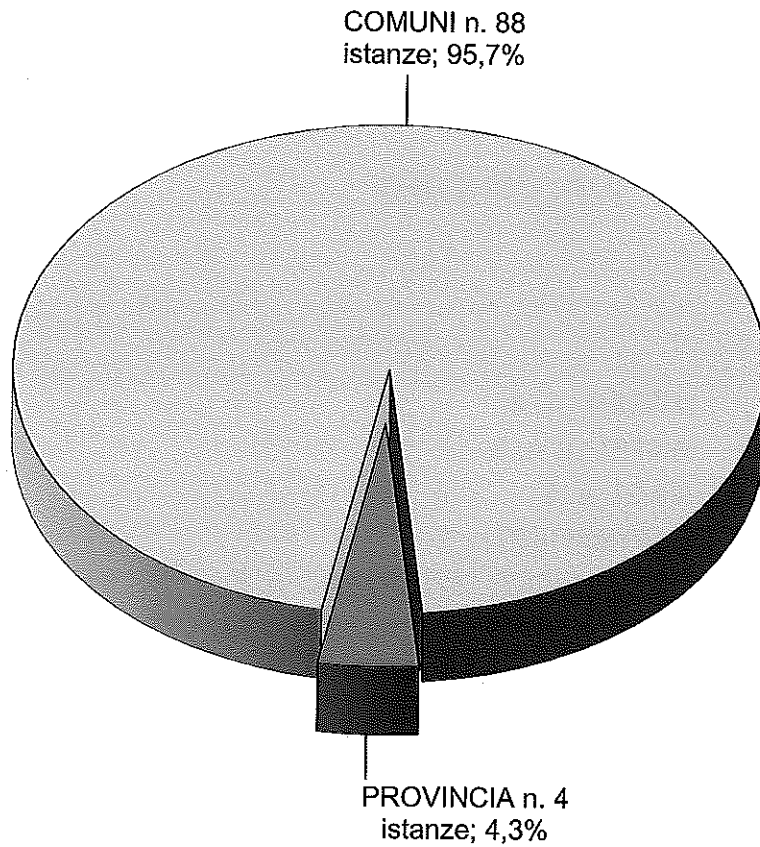


- ATER n. 4
- ARPAB n. 3
- ASL n. 9
- CONSORZI n. 2
- ACQUEDOTTO LUCANO n. 5
- AZIENDA OSPEDALIERA SAN CARLO n. 3
- SOCIETÀ ENERGETICA LUCANA - SEL n. 1
- ALTRO n.4

ENTI LOCALI

Fascicoli formalmente aperti	92
Percentuale generale	49.7%

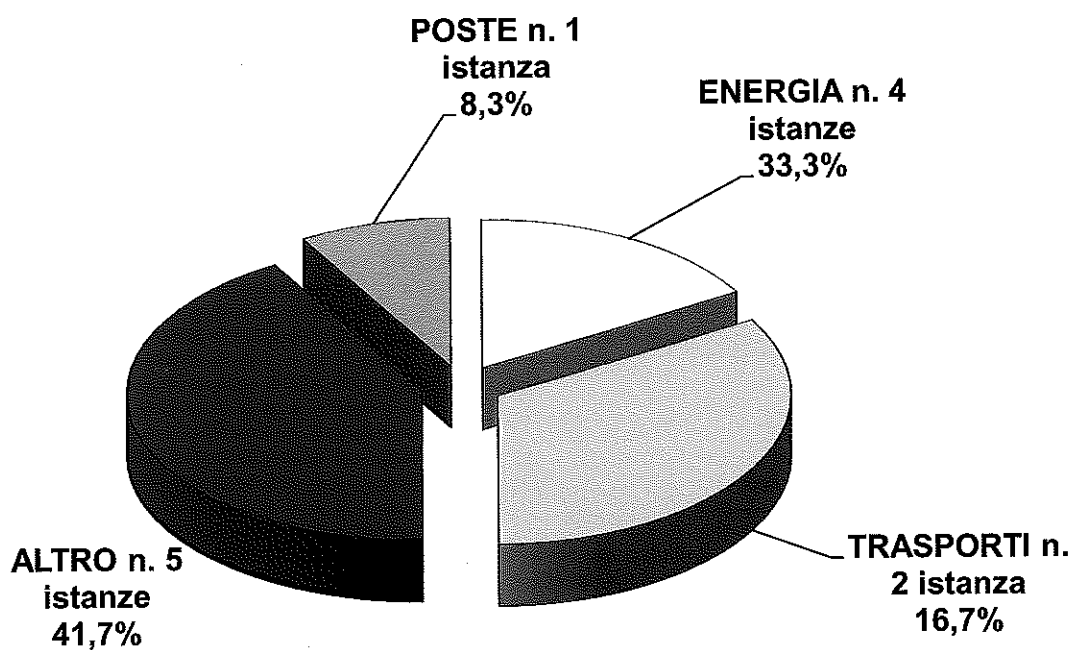
Comuni	95,7%
Province	4,3%



SOCIETA' EROGATRICI DI SERVIZI

Fascicoli formalmente aperti	12
Percentuale generale	6,5%

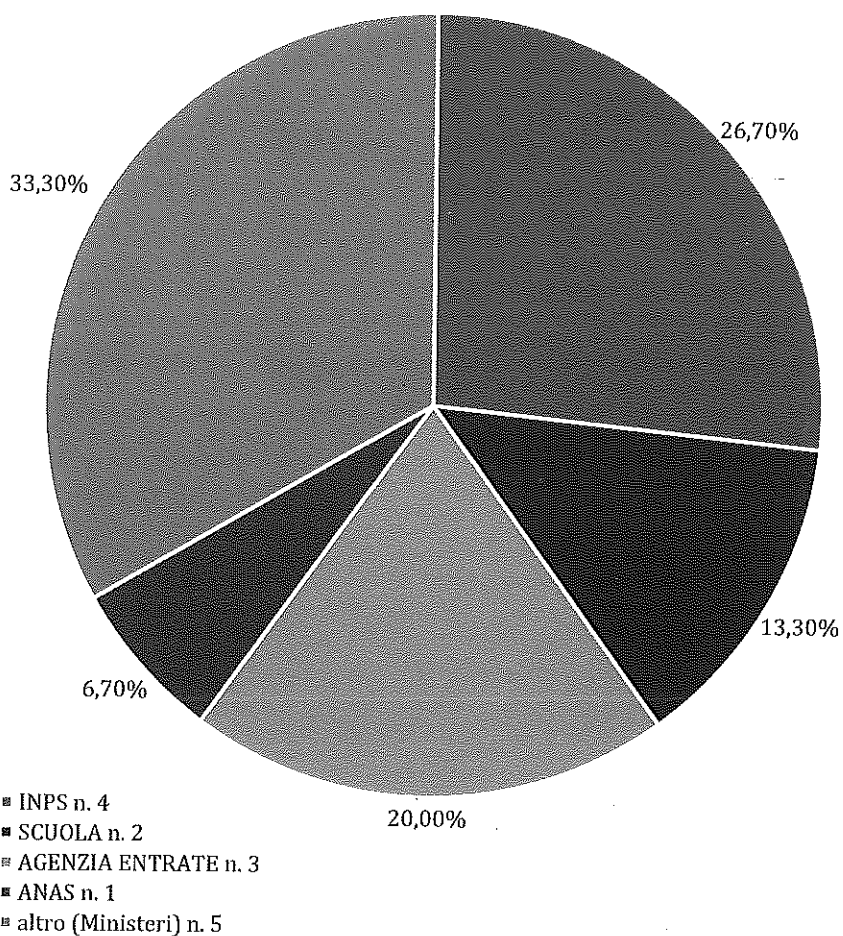
POSTE	8,3%
TRASPORTI	16,7%
SOCIETA' EROGATRICI DI ENERGIA	33,3%
ALTRO	41,7%



AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO
 (Attività ai sensi dell'art.16 – L. 127/1997 e succ. mod.)

Fascicoli formalmente aperti	15
Percentuale generale	8,1%

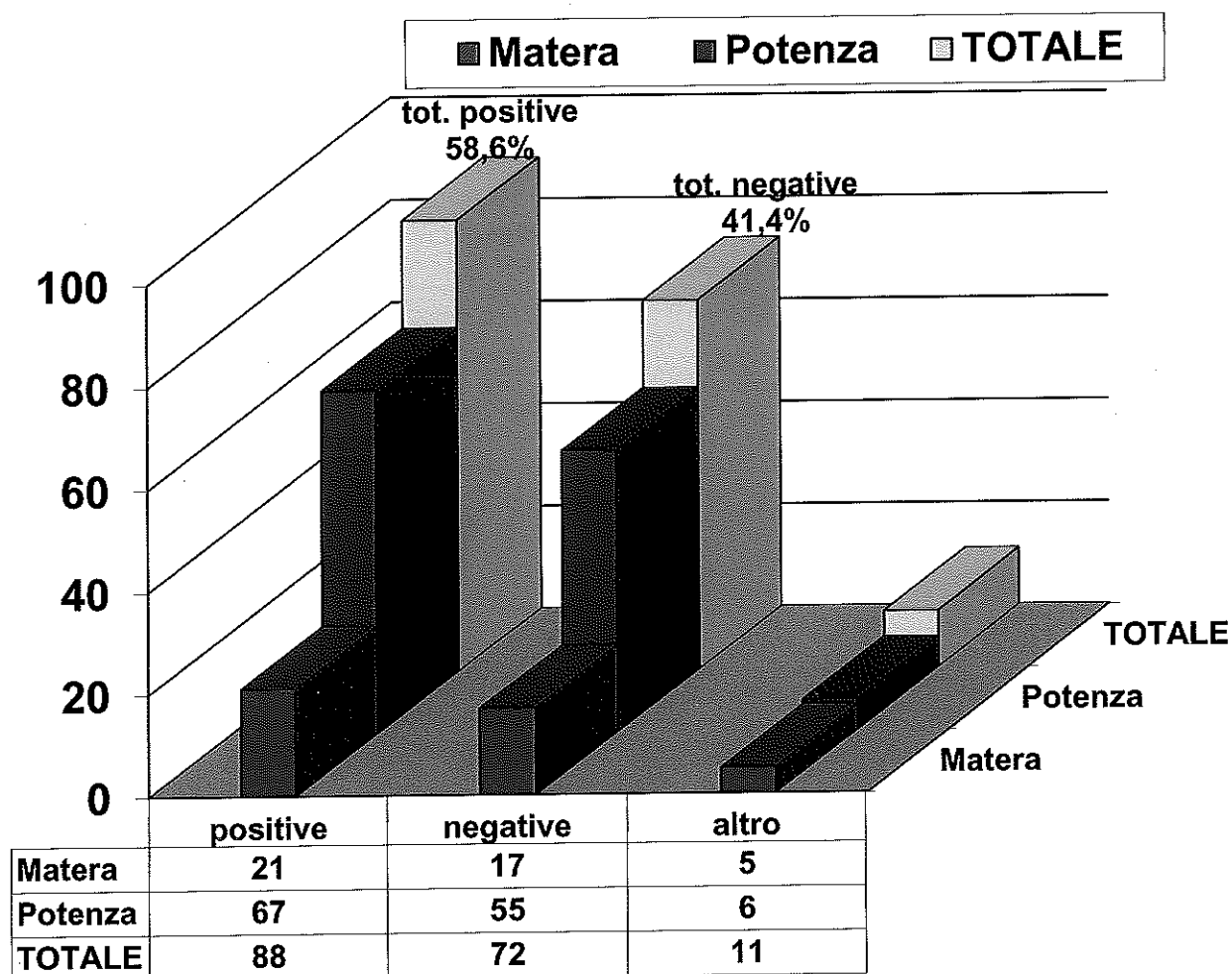
INPS	26,7%
SCUOLA	13,3%
AGENZIA DELLE ENTRATE	20%
ANAS	6,7%
ALTRO (Ministeri, etc.)	33,3%



STATO DI DEFINIZIONE DELLE PRATICHE

Fascicoli formalmente aperti	185
------------------------------	------------

Pratiche definite	171 pari al	92,4%
Pratiche in corso di definizione	14 pari al	7,6%
Pratiche definite positivamente	88 pari al	51,5%
Pratiche definite negativamente	72 pari al	42,1%
Altro (Archivate, irricevibili, ecc..)	11 pari al	6,4%



ACCESSO DOCUMENTALE (L. n. 241/90)

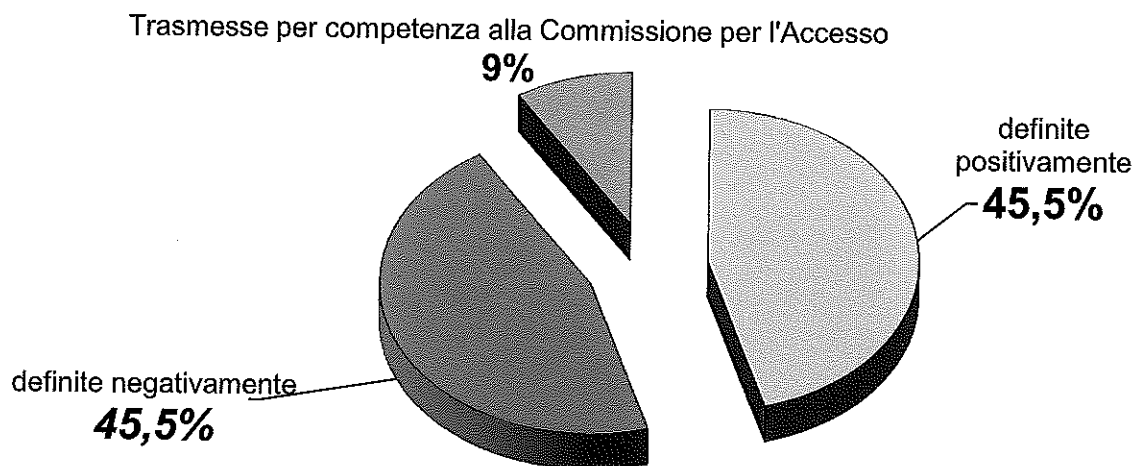
Fascicoli formalmente aperti	44
Percentuale generale	23,9%

Definizione delle pratiche

Definite positivamente*	20
Definite negativamente*	20
Trasmesse per competenza alla Commissione per l'Accesso*	4

*percentuale calcolata sui provvedimenti emessi

Stato di definizione



- definite positivamente nr. 20
- definite negativamente nr. 20
- trasmesse per competenza alla Commissione per l'Accesso nr. 4

ACCESSO CIVICO E TRASPARENZA

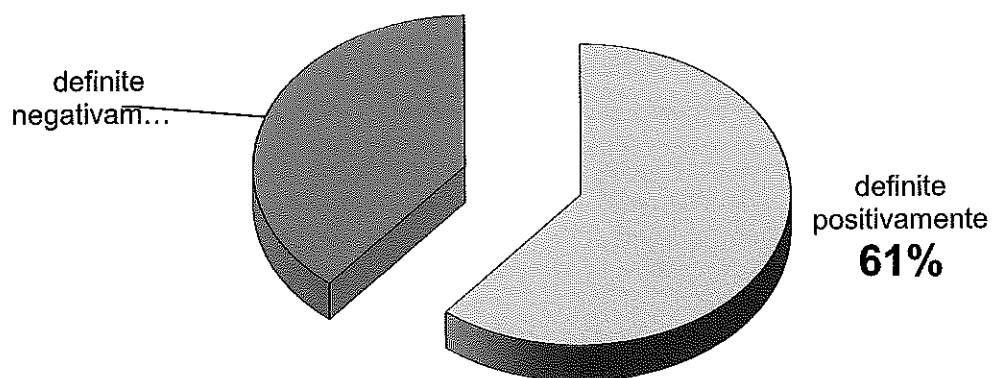
(D.Lgs. n. 33/2013 – D.Lgs. n. 97/2016)

Fascicoli formalmente aperti	13
Percentuale generale	7%

Definizione delle pratiche

Pratiche definite positivamente	8
Pratiche definite negativamente	5

Stato di definizione



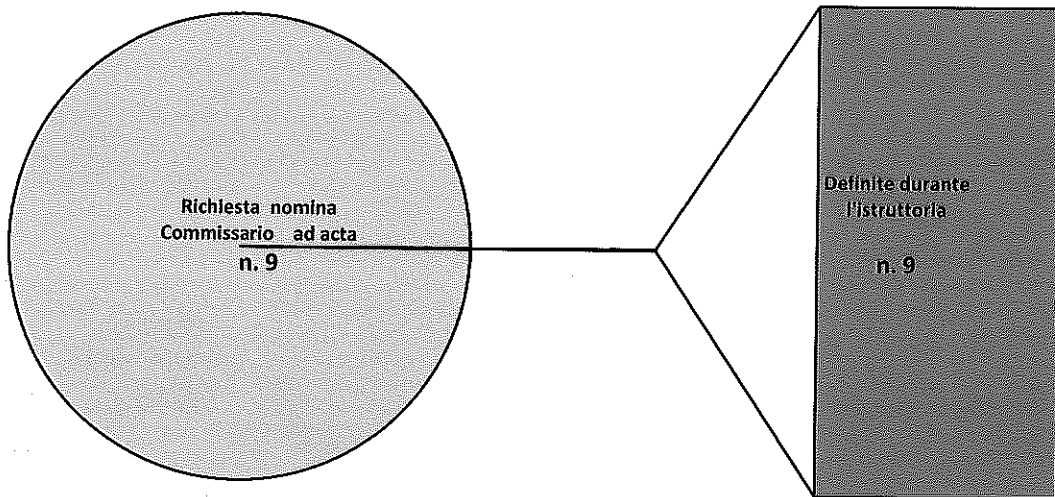
■ definite positivamente nr. 8

■ definite negativamente nr. 5

ATTIVITA' AI SENSI DELL'ART.136 – D.LGS. N. 267/2000

(Richieste di nomina di Commissario ad acta)

Fascicoli formalmente aperti	9
Percentuale generale	4,9%



**ATTIVITA' NEI CONFRONTI DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE
DELLO STATO (ART.16 L.127/97)**

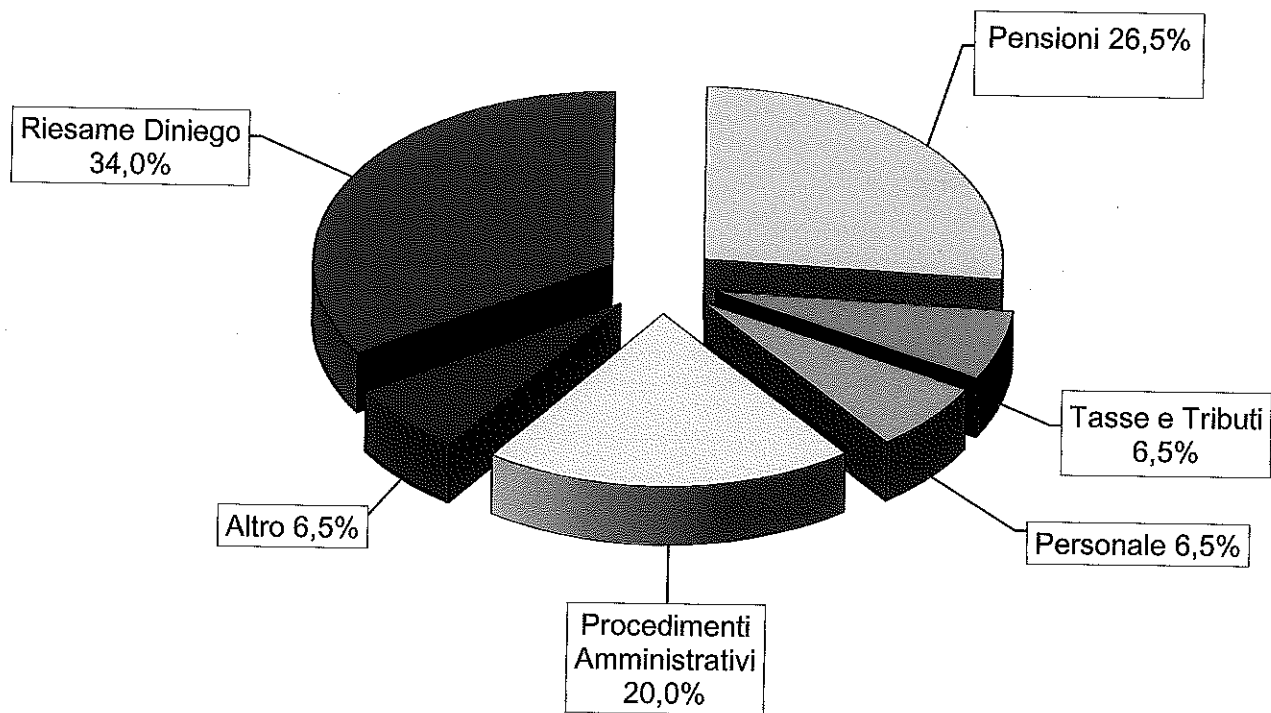
Richieste d'intervento **TOTALE** **140**

Interventi per chiarimenti, pareri, solleciti ed accessi informali agli uffici ⁽¹⁾	125
Fascicoli formalmente aperti	15
Percentuale generale	8,1%

Materie oggetto delle istanze

Riesame diniego accesso atti	5
Pensioni e altre prestazioni sociali	4
Procedimento amministrativo	3
Organizzazione del personale	1
Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	1
Altro	1

⁽¹⁾ attività di cui non vi è traccia documentale



□ Pensioni n. 4

■ Tasse Tributi e Sanzioni.....n. 1

■ Organizzazione del Personale....n. 1

□ Procedimento Amministrativo n. 3

■ Altro n. 1

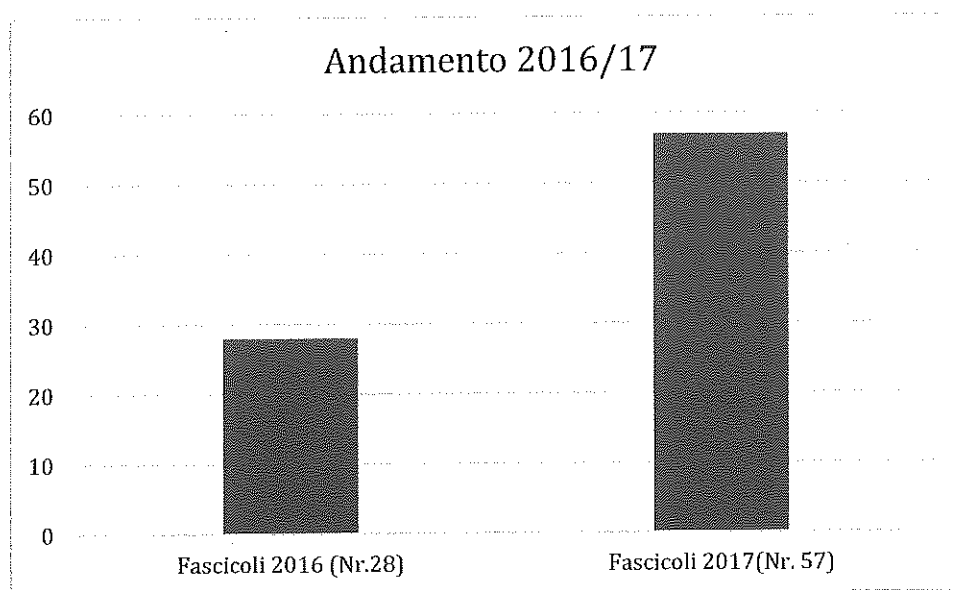
■ Riesame Diniego A.A n. 5

ACCESSO E TRASPARENZA

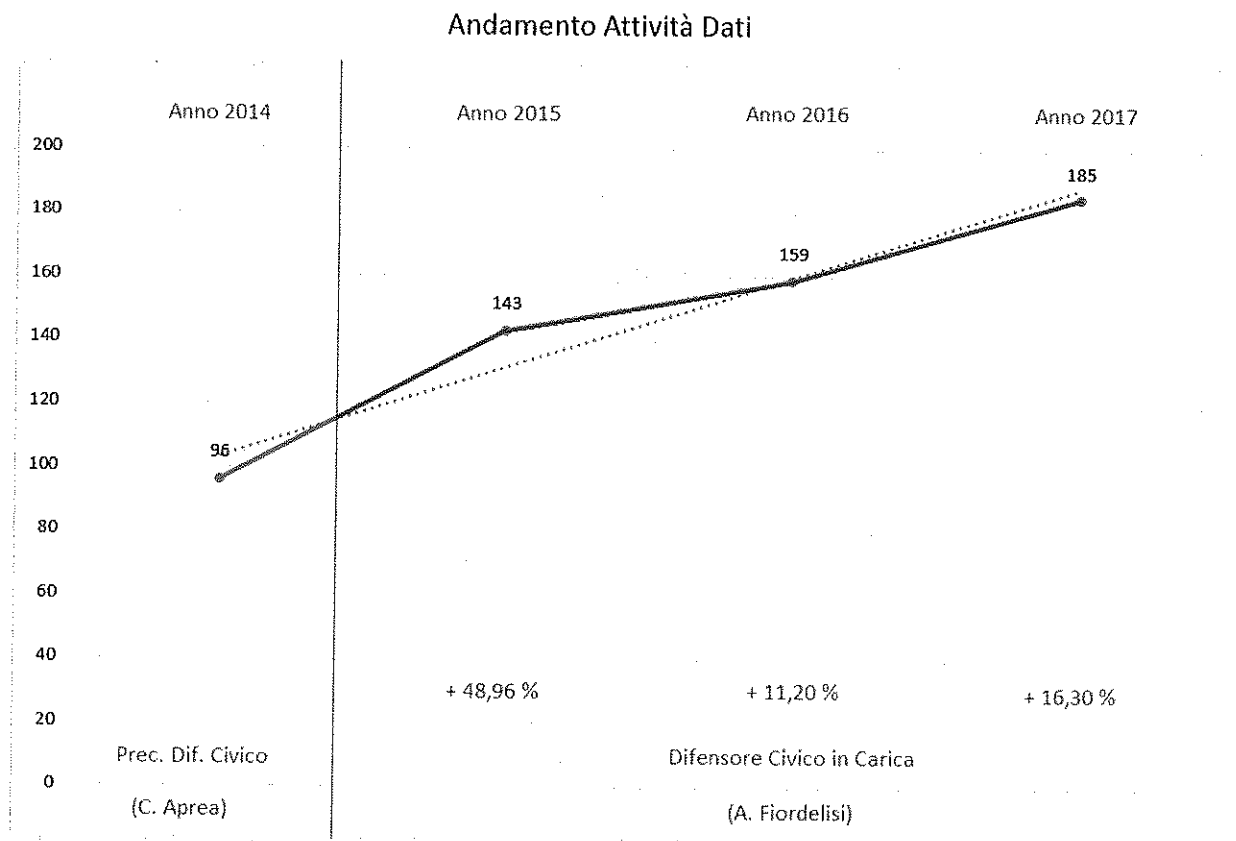
(Accesso documentale, Accesso civico semplice e generalizzato)

INCREMENTO RISPETTO ALL'ANNO 2016

Anno 2016	28 fascicoli
Anno 2017	57 fascicoli
Percentuale di incremento	104 %



ANDAMENTO ATTIVITA' ANNI 2014 - 2017



APPENDICE

SEMINARI, CONVEGNI, CONFERENZE, INCONTRI-DIBATTITI

Roma, 17 gennaio 2017 – Coordinamento Difensori Civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano;

Potenza, 18 gennaio 2017 - Presentazione sito web dell'Ufficio della Consigliere regionale di parità;

Potenza, 28 gennaio 2017 – Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017 Corte di Appello di Potenza;

Potenza, 7 febbraio 2017 - Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017 Tribunale Amministrativo regionale per la Basilicata;

Roma, 14 febbraio 2017 – Coordinamento Difensori Civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano;

Potenza, 17 febbraio 2017 - Inaugurazione dell'Anno Giudiziario della Corte dei Conti per la Basilicata;

Potenza, 2 marzo 2017 – Audizione del Difensore Civico presso la Direzione Generale AOR San Carlo di Potenza sulla problematica afferente la regolamentazione della sosta nei parcheggi pertinenziali dell'Ospedale San Carlo di Potenza;

Potenza, 8 marzo 2017 - Università degli Studi della Basilicata - La Rosa Digitale Basilicata "The Power of Pink Revolution";

Pignola, 8 marzo 2017 – Convegno "L'altra faccia di Penelope" organizzato dalla Pro Loco "Il Portale" di Pignola;

Potenza, 15 marzo 2017 – Giornata nazionale del fiocchetto lilla sul tema "La corretta alimentazione come stile di vita per una buona salute" organizzata dalla Commissione Regionale Pari Opportunità di Basilicata;

Potenza, 16 marzo 2017 – Conferenza stampa di presentazione del progetto e del sito web "SCU.BA.LU" - Diamo Voce ai Minori" organizzato dal Garante Regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza;

Roma, 27 marzo 2017 – Coordinamento Difensori Civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano;

Potenza, 31 marzo 2017 – Relatrice Convegno ANDE Basilicata sul focus “Smontare la visione inflessibile dei ruoli sessuali che finisce con lo sfociare in forme di bullismo”;

Potenza, 8 aprile 2017 – Premiazione “Premio Ester Scardaccione” 2017 organizzato dal Consiglio Regionale della Basilicata;

Potenza, 13 aprile 2017 – Conferenza stampa del Difensore Civico “Relazione annuale Attività Anno 2016”;

Potenza, 28 aprile 2017 –Relazione annuale 2016 del Garante del Contribuente della Basilicata;

Potenza, 9 maggio 2017 – Presentazione di #ORIZZONTESUD “La Cultura del domani” - Corriere del Mezzogiorno;

Potenza, 10 maggio 2017 – Protocollo d’intesa Co.Re.Com. Basilicata – RAI 3 Basilicata;

Potenza, 11 maggio 2017 – Audizione del Difensore civico regionale in Commissione consiliare Comune di Potenza su “Parcheggi aree pertinenziali dell’Ospedale San Carlo di Potenza”;

Roma, 22 maggio 2017 – Coordinamento Difensori Civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano;

Potenza, 2 giugno 2017 – Cerimonia istituzionale “71° anniversario della fondazione della Repubblica”, Prefettura di Potenza;

Potenza, 6 giugno 2017 – Relatrice Evento “Scuola Basilicata Ludica per l’Anno scolastico 2016/2017” organizzato dal Garante Regionale dell’Infanzia e dell’Adolescenza;

Potenza, 12 giugno 2017 – Presentazione del libro “Libere Tutte” di Cecilia D’Elia e Giorgia Serughetti;

Bruxelles, 18 - 21 giugno 2017 – Conferenza internazionale della Rete Europea dei Difensori Civici, 2017;

Bologna, 6 luglio 2017 - Consiglio Regionale dell’Emilia-Romagna, Convegno “Regioni e Diritti fondamentali. Il ruolo degli Organi di Garanzia nella protezione delle libertà individuali”;

Bologna, 7 luglio 2017 – Coordinamento Difensori Civici regionali e delle Province Autonome presso il Consiglio regionale;

Pignola, 1 settembre 2017 - Presentazione del libro “Desde El Alma” di Maria Albano;

Bucarest, 20/23 settembre 2017 - Assemblea Generale dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I.) ed elezione Consiglio Direttivo E.O.I.;

Firenze, 5 ottobre 2017 - Coordinamento Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome presso il Consiglio Regionale della Toscana;

Firenze, 6 ottobre 2017 - Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e seminario "Il Difensore Civico per rafforzare la Democrazia deliberativa e la soluzione dei problemi ai cittadini";

Milano, 13 novembre 2017 - "Giornata della Trasparenza-TrasparEnti: l'Open Government in azione";

Rifreddo di Pignola (PZ), 2 dicembre 2017 - Premio di Medicina "Prof. Potito Petrone" - XXVIII Edizione;

Potenza, 5 dicembre 2017 - Seminario informativo "La Prevenzione ed il contrasto alla corruzione e la nuova disciplina degli appalti pubblici";

Potenza, 14 dicembre 2017 - Relazione sul "Freedom of Information Act (FOIA) nella prima fase attuativa", Consiglio Regionale della Basilicata - Giornata della Trasparenza 2017;

Roma, 18 dicembre 2017 - Coordinamento Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome.

I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Abruzzo

Fabrizio Di Carlo

via M. Iacobucci, 4 - L'Aquila

Tel. 0862.644762 - Fax 0862.23194

e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it

<http://www.difensorecivicoabruzzo.it/contatti-2/>

Basilicata

Antonia Fiordelisi

Via Vincenzo Verrastro, 6

85100 Potenza

Tel.: 0971 274564 0971 447500

Fax: 0971 447102

difensorecivico@regione.basilicata.it

difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it

Campania

Francesco D'Ippolito

Centro Direzionale Isola F/8 - Napoli

Tel. 081 7783111

Fax 081 7783837

dif.civico@consiglio.regione.campania.it

Emilia-Romagna

Gianluca Gardini

Viale Aldo Moro n. 44 - Bologna

Telefono: 051 527.6382 Fax: 051 527.6383

e-mail: difensorecivico@regione.emilia-romagna.it

<http://www.assemblea.emr.it/assemblea-legislativa/struttura-organizzativa/istituti-di-garanzia/difensore-civico>

Lazio

Alessandro Licheri

Via Giorgione, 18 - Roma

Tel. 06 65932014 Fax 06 65932015

E-mail: difensore.civico@regione.lazio.it

Liguria**Francesco Lalla**

Via delle Brigate Partigiane, 2 - Genova

Tel. 0105484432 Fax: 0105484593

e- mail difensore.civico@regione.liguria.it

<http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico.html>

Lombardia**Carlo Llo**

Via Fabio Filzi, 22 - Milano

telefono: 02.67.48.24.65/67 fax: 02.67.48.24.87

e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it

<http://www.difensoreregionale.lombardia.it/>

Marche**Andrea Nobili**

Piazza Cavour 23 - Ancona

Tel. 071.2298483 fax: 071.2298264

e-mail: ombudsman@regione.marche.it

<http://www.ombudsman.marche.it/>

Piemonte**Augusto Fierro**

Via San Francesco d'Assisi, 35 - Torino

Tel. 011-5757 387 Fax 011- 5757 386

email: difensore.civico@cr.piemonte.it

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico>

Sardegna**Felice Contu**

Via Roma, 25 - Cagliari

Tel./Fax. 070673003

N. verde 800060160

Email: difensorecivico@consregsardegna.it

Toscana**Sandro Vannini**

Via de' Pucci 4 - Firenze

tel. 055 2387800 Fax 055 210230

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana

<http://www.difensorecivicotoscana.it/>

Valle D'Aosta**Enrico Formento Dojot**

Via Festaz, 52 - Aosta

Tel. 0165.526081/82 - FAX: 0165.526085

email: difensore.civico@consiglio.vda.it

<http://www.consiglio.vda.it/app/difensorecivico>

Veneto**Mirella Gallinaro**

Via Brenta Vecchia, 8 - Mestre (VE)

Tel. 041 2383411 Fax 041 5042372

<http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it/>

email: garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

Provincia Autonoma di Bolzano**Gabriele Morandell**

Via Cavour 23 - Bolzano

Tel. 0471 301155 Fax 0471 981229

e-mail: posta@difesacivica.bz.it

<http://www.difesacivica-bz.org/>

Provincia Autonoma di Trento**Daniela Longo**

Via Gazzoletti, 2 Palazzo della Regione - Trento

Tel. 0461 2130201 Fax: 0461 213206

Email: difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it

<http://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/difensore-civico/Pages/presentazione.aspx>

COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI

Presidente

Fabrizio Di Carlo

Via Pietro Cossa, 41 – Roma

Tel. 06 36003673

Fax: 06 36004775

Email: info@difesacivicaitalia.it

<http://www.difesacivicaitalia.it/>

AUTORITÀ GARANTI E ORGANISMI DI PARITÀ

Garante Regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Basilicata

Garante del rispetto e dell'attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.

Via Vincenzo Verrastro, 6 – Potenza

Tel. 0971 447079

Fax: 0971 447305

garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it

garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.basilicata.it

www.garanteinfanziaeadolescenzaregionebasilicata.it

Co.Re.Com. Basilicata

Controversie tra utenti e operatori di telecomunicazioni

Via Vincenzo Verrastro, 6 – Potenza

Tel. 0971 447063 – 7088

Fax: 0971 447190

corecom@regione.basilicata.it

corecombasilicata@pec.consiglio.basilicata.it

Garante del Contribuente della Basilicata

Verifica le irregolarità e le disfunzioni dell'attività fiscale segnalate dai contribuenti e vigila sui diritti e le garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali

Via dei Mille c/o Agenzia delle Entrate – Potenza

Tel. 0971 337152

Fax: 0971337150

dr.basilicata.garante@agenziaentrate.it

Garante degli Studenti dell'Università degli Studi della Basilicata

Riceve segnalazioni relative a disfunzioni e/o restrizioni dei diritti degli studenti universitari

Via Nazario Sauro - Potenza

Tel. 0971 202185

garantestudenti@unibas.it

Commissione Mista Conciliativa presso l'ASP (C.M.C.)

Opera con lo scopo preminente di raggiungere la composizione del contenzioso, mirando a reintegrare il cittadino/utente nei propri diritti.

E' presieduta dal Difensore Civico Regionale.

Responsabile: Giuseppe Cascini - Dirigente URP

Tel. 0973 48528

urp.potenza@aspbasilicata.it

Commissione Regionale Pari Opportunità

Ha il compito di promuovere quanto enunciato nell'articolo 3 della Costituzione italiana: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"

Tel. 0971 447130

Fax: 0971 447204

crpo@regione.basilicata.it

Consigliera Regionale di Parità

Svolge funzioni di promozione e controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e non discriminazione per donne e uomini nel lavoro e intraprende ogni utile iniziativa ai fini del rispetto del principio di non discriminazione e della promozione di pari opportunità per lavoratori e lavoratrici

Dipartimento Politiche del Lavoro, Sviluppo, Formazione e Ricerca

Via Verrastro, 8 - Potenza

Tel. 0971 666113 - 9231

consigliere-regionale-parita@regione.basilicata.it

<http://consigliera-diparita.regione.basilicata.it/>

Commissione centrale per l'accesso ai documenti

c/o la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Richiesta di accesso agli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato

Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo

Via della Mercede, 9 - 00187 Roma

Fax: 06 67796684

Pec: commissione.accesso@mailbox.governo.it

www.commissioneaccesso.it

Garante della Privacy

Assicura il corretto trattamento dei dati e il rispetto dei diritti delle persone connessi all'utilizzo delle informazioni personali

Piazza di Monte Citorio, 121 - 00186 Roma

Tel. 06696771

Fax: 06696773785

urp@gdpd.it

urp@pec.gdpd.it

www.garanteprivacy.it

Mediatore Europeo

Tutela i cittadini dell'Unione contro gli atti di "cattiva amministrazione" da parte di istituzioni e organismi dell'Unione Europea

1 Avenue du President Robert Schuman CS 30403 - FR-67001 Strasbourg Cedex (FRA)

Tel. +33 (0)388172313

Fax: +33 (0)388179062

www.ombudsman.europa.eu