

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
XVIII LEGISLATURA

**Doc. CXXVIII**  
**n. 9**

**RELAZIONE**  
**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO**  
**DELLA REGIONE BASILICATA**  
**(Anno 2018)**

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

**Presentata dal Difensore civico della regione Basilicata**

**Comunicata alla Presidenza il 26 marzo 2019**



**CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA BASILICATA**

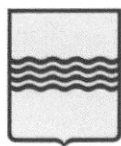


**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE  
DELLA BASILICATA**

---

RELAZIONE ATTIVITÀ  
ANNO 2018





**CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA BASILICATA**

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE  
DELLA BASILICATA**

---

RELAZIONE ATTIVITÀ  
ANNO 2018

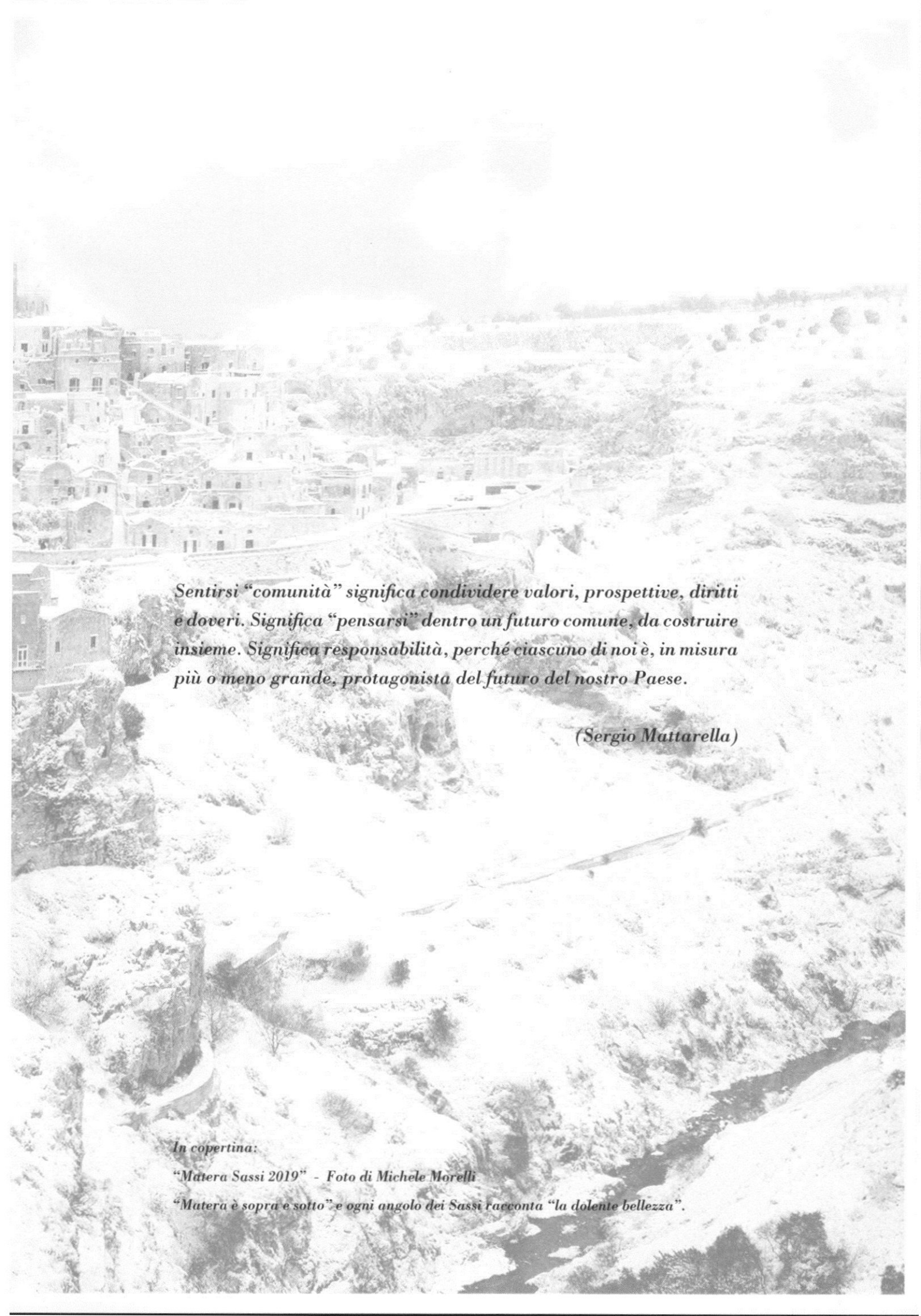


Alla Presidente del Senato (L.R. N. 127/1997 – art.16)

Al Presidente della Camera (L.R. N. 127/1997 – art.16)

Alla Giunta Regionale (L.R. N. 5/2007 – art.11)

Al Consiglio Regionale (L.R. N. 5/2007 – art.11)



*Sentirsi “comunità” significa condividere valori, prospettive, diritti e doveri. Significa “pensarsi” dentro un futuro comune, da costruire insieme. Significa responsabilità, perché ciascuno di noi è, in misura più o meno grande, protagonista del futuro del nostro Paese.*

*(Sergio Mattarella)*

*In copertina:*

*“Matera Sassi 2019” - Foto di Michele Morelli*

*“Matera è sopra e sotto” e ogni angolo dei Sassi racconta “la dolente bellezza”.*



## INDICE

INTRODUZIONE	pag. 7
LA DIFESA CIVICA NEL PANORAMA EUROPEO	
1.1 Punti salienti e focus sulla Rete europea 2018	pag. 14
1.2 La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali	pag. 15
1.3 La costituzione di una “repubblica dei cittadini europei”	pag. 17
1.4 Uso dei “social media” da parte delle istituzioni dei Difensori civici	pag. 18
1.5 Report sui problemi delle minoranze	pag. 20
1.6 Le buone prassi in materia di integrazione dei migranti e dei rifugiati	pag. 21
1.7 Problemi transfrontalieri dei cittadini dell’UE	pag. 22
LA DIFESA CIVICA NEL PANORAMA NAZIONALE E REGIONALE	
2.1 Il Difensore civico per rafforzare la “democrazia deliberativa”	pag. 23
2.2 Poteri e funzioni del Difensore civico	pag. 25
LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA	
3.1 Le forme di accesso previste dall’ordinamento giuridico italiano	pag. 27
3.2 La nozione di PA : enti pubblici, società partecipate e soggetti privati	pag. 30
3.3 La tutela nei casi di diniego espresso o tacito all’accesso civico	pag. 30
3.4 Le richieste di atti relativi a concorsi e prove selettive	pag. 32
3.5 Accesso agli atti relativi ai rapporti di lavoro	pag. 33
3.6 Accesso agli atti delle procedure di gara e appalti	pag. 34
3.7 Accesso agli atti del procedimento tributario	pag. 36
3.8 Edilizia e urbanistica	pag. 37
3.9 Accesso in materia ambientale	pag. 38
3.10 Il bilanciamento degli interessi: dati sensibili e sensibilissimi	pag. 40
3.11 Il ruolo dei controinteressati	pag. 41



3.12 Rimedi avverso il diniego dell'amministrazione alle richieste di Accesso civico	pag. 42
3.13 Divieto di accesso per ragioni di sicurezza, ordine pubblico e indagini giudiziarie	pag. 43
LA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE	
4.1 L'attuazione della legge sulla responsabilità sanitaria tra luci e ombre	pag. 45
4.2 Il Difensore civico garante del diritto alla salute	pag. 46
4.3 La trasparenza dei dati sanitari	pag. 47
4.4 Linee Guida e Responsabilità penale	pag. 48
4.5 Responsabilità civile	pag. 49
4.6 Il giudizio di Responsabilità medica	pag. 50
4.7 Obbligo assicurativo e Azione diretta	pag. 51
LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA	
5.1 Contesto socio-economico	pag. 52
5.2 La metodologia adottata	pag. 55
REPORT DIFESA CIVICA ANNO 2018	
6.1 Bilancio dell'attività svolta nel 2018	pag. 58
6.2 Alcuni casi trattati	pag. 61
DATI STATISTICI	
7.1 Statistica Anno 2018	pag. 71
APPENDICE	
8.1 Seminari, Convegni, Conferenze, Incontri, Dibattiti	pag. 92
8.2 I Difensori civici regionali e delle Province autonome	pag. 94
8.3 Il Coordinamento dei Difensori civici	pag. 97
8.4 Autorità garanti e Organismi di parità	pag. 98

## INTRODUZIONE

*La relazione sull'attività del 2018 è particolarmente significativa perché si pone come bilancio dell'esperienza da me consolidata in veste di Difensore civico regionale, in una visione più ampia dopo quattro anni di esercizio di tale ruolo.*

*Terminata ampiamente la fase di "rodaggio" e dismessi gli abiti di "novità" che hanno caratterizzato i primi anni di attività e che ha visto una considerevole implementazione normativa di funzioni attribuite alla Difesa civica da parte del legislatore nazionale, oggi può ritenersi un'istituzione "riconoscibile" non solo da parte delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei servizi pubblici, ma anche da una parte considerevole di cittadini.*

*Certo il cammino è ancora molto lungo e irto di ostacoli connessi all'efficacia dell'azione e alla concreta operatività dell'istituto; occorre, tuttavia, cogliere i segnali positivi che - a più di quarant'anni dall'istituzione della Difesa civica nel ruolo del procedimento amministrativo e nel rapporto "cittadino-istituzioni" - si intravedono all'orizzonte.*

*La prospettiva dovrebbe essere individuata nel rafforzamento della funzione di mediazione e conciliazione connaturata al ruolo e alla mission del Difensore civico, riconoscendogli nuovi compiti che lo rendano ancor più riferimento per la collettività, continuando a individuare obiettivi condivisi con altre istituzioni e a declinare azioni concrete per un corretto andamento della pubblica amministrazione.*

*Come è noto, la via giudiziaria alla difesa dei diritti è ampiamente insoddisfacente, tanto che, negli ultimi anni, sono proliferate le forme di mediazione e conciliazione in funzione deflattiva del contenzioso*

*giurisdizionale. Tuttavia, tali strumenti alternativi, pur concepiti dal legislatore secondo le migliori intenzioni, si sono spesso rivelati inefficaci ed inconsistenti.*

*Sul tema, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, la Presidente della Corte d'appello di Potenza, Rosa Patrizia Sinisi, ha evidenziato che, sul fronte della giustizia civile, gli uffici giudiziari del distretto di Potenza sono in affanno per l'eredità giacente di cause vetuste e la penuria di personale amministrativo e magistrati.*

*La Presidente ha aggiunto: "Non vi è stato un sostanziale decremento delle sopravvenienze del contenzioso civile nel distretto, il che rende manifesto il sostanziale fallimento degli istituti deflattivi della negoziazione assistita e della mediazione".*

*Sul fronte della giustizia amministrativa le cose non vanno meglio nel nostro Paese. Secondo un rapporto del Consiglio di Stato - che ha fotografato il contenzioso amministrativo negli ultimi due anni - arrivano sulle scrivanie dei giudici, in media, 4mila ricorsi l'anno. Tantissimi, se si considera che la moltiplicazione dei contributi unificati ha di fatto trasformato il ricorso al giudice amministrativo in un "privilegio" riservato a pochi abbienti.*

*I giudici amministrativi hanno in più occasioni evidenziato che: "la funzione amministrativa viene a rivestire anche un ruolo di preminente importanza per la creazione di un contesto idoneo a consentire l'intrapresa di iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese nell'attuale contesto internazionale, secondo la logica del confronto e del dialogo tra PA e cittadino". In quest'ottica, andrebbe fugato il dubbio che la giustizia amministrativa possa essere percepita come "a-economica"; per questo occorre che essa acquisisca*

*ancor di più la capacità di cogliere le ricadute sistemiche delle sue decisioni sull'economia.*

*Nel 2018, tra i fattori che hanno contribuito all'incremento della litigiosità dinanzi ai Tar, una parte significativa è riconducibile ai ricorsi ordinari in materia scolastica e universitaria, seguono i ricorsi per mancata esecuzione del giudicato - soprattutto di condanna in materia di equa riparazione per ritardo nei giudizi (c.d. legge Pinto) - e i ricorsi in materia di silenzio (+39,5% rispetto al 2017).*

*Un dato positivo, al riguardo, si registra in Basilicata, ove i tempi medi di definizione delle controversie pendenti dinanzi al Tar lucano sono del tutto "fisiologici", attestandosi poco sopra l'anno. E va sottolineato che le cause urgenti sono definite ben prima. Difatti, il Presidente del Tar per la Basilicata nella relazione d'apertura dell'Anno Giudiziario 2019 ha così sostenuto: "Se non si tratta di un'isola felice, la somiglianza è notevole".*

*Anche nella nostra Regione si registra un forte aumento delle cause proposte in materia di accesso ai documenti amministrativi (nel 2018, 31 i ricorsi presentati al Tar e ben 61 quelli presentati al Difensore civico regionale), a dimostrazione di una rinnovata, forte, domanda di trasparenza da parte dei cittadini; ciò risulta in linea con il trend di crescita registrato già nel 2017 (il Tar lucano ha deciso 11 cause, a fronte dei 57 ricorsi esaminati dal Difensore civico). E' dunque evidente, soprattutto in siffatta materia, l'effetto deflattivo che ha la funzione giustiziale della difesa civica sul contenzioso del giudice amministrativo.*

*E' dunque sempre più inderogabile la necessità di contrastare l'invasione della burocrazia, perché dietro la farraginosità e la complessità dei procedimenti amministrativi si annida l'humus di coltura per illecità di ogni tipo.*

*La sovrabbondanza di disposizioni e sotto-disposizioni ingenera confusione, assenza di regole certe, tempi dilatati sine die da cui scaturiscono arbitrio e sacche di corrottele nella pubblica amministrazione.*

*“Le troppe leggi non dicono mai nulla” ammoniva George Shaw, riprendendo la famosa massima di Tacito “molte leggi, molta corruzione”. Purtroppo, è la matematica applicata al diritto, un’equazione direttamente proporzionale, dunque inesorabile.*

*Una situazione allarmante che si registra anche nelle classifiche elaborate dalle statistiche internazionali: l’Italia è il Paese Ocse con il più alto tasso di corruzione percepita e l’85% degli italiani è convinto che istituzioni e politici abbiano a che fare con la corruzione.*

*Non inducono purtroppo all’ottimismo neanche i dati relativi ai rapporti con il mondo del lavoro, l’innovazione tecnologica, la competitività del nostro sistema universitario. Basti pensare che negli ultimi cinque anni la percentuale di studenti universitari provenienti dal Sud d’Italia che hanno fatto la valigia per frequentare le Università del Nord oscilla tra il 30 e il 40%; un vero e proprio esodo che riguarda anche la Basilicata con un calo di immatricolazioni significativo. Le ragioni di siffatto spopolamento vanno ricercate in vari fattori, tra cui l’offerta di migliori prospettive di inserimento lavorativo, voglia di nuove esperienze, maggiore offerta formativa e ranking delle università settentrionali, migliore qualità dei servizi e dell’organizzazione. D’altronde, il nostro Paese investe sempre meno nella ricerca e, più in generale, nel sistema universitario.*

*La spesa pubblica destinata all’università è, in rapporto al Pil, la penultima in Europa e tra le ultime dei Paesi Ocse.*

*L'Italia è maglia nera anche per la percentuale di spesa destinata all'istruzione in generale (scuola, università e ricerca), rispetto al totale degli investimenti pubblici: appena l'8,6%, rispetto alla media di circa il 13% degli altri Paesi.*

*Un potere pubblico sano e lungimirante dovrebbe investire di più sul futuro dei giovani, valorizzare il cosiddetto "capitale umano", mettere le nuove generazioni al centro delle politiche d'investimento; viceversa una burocrazia corrotta e una politica miope distraggono per fini utilitaristici le risorse destinate all'innovazione e all'istruzione, oppure le ridistribuiscono basandosi su logiche clientelari, familistiche e non meritocratiche.*

*La conseguenza è la "mediocrazia" secondo il filosofo canadese Alain Deneault, vale a dire l'inesorabile affermazione dei mediocri in ogni settore pubblico.*

*"Non chiedeteci perché siamo partiti, chiedeteci perché siamo ancora qui!". Questa la frase pronunciata dalla brillante ricercatrice Annalaura D'Angelo intervistata sulla fuga dei cervelli all'estero.*

*La fotografia che ritorna è davvero sconcertante; un Paese che non dà spazio e non remunera adeguatamente le alte professionalità costringe i talenti ad emigrare all'estero per mettere a frutto competenze specialistiche e professionalità.*

*Questo tema sta molto a cuore anche al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che rivolgendosi ai giovani italiani all'estero ha affermato: "Se si è costretti a lasciare l'Italia per mancanza di occasioni, si è di fronte a una patologia, cui bisogna porre rimedio. I giovani che decidono di farlo meritano, sempre, rispetto e sostegno. E quando non si può riportare nel nostro Paese l'esperienza maturata all'estero viene impoverita l'intera società".*

*Questa dunque la spirale prodotta da un sistema non sano: se l'università e la ricerca non funzionano, i migliori talenti continueranno ad andare all'estero a*

*caccia di opportunità e quelli stranieri ci ignoreranno. E l'Italia sarà sempre più povera e più isolata. A ciò si aggiunge che, al netto dei frutti dello spreco, del clientelismo, del "familismo amorale" e del malaffare, il fenomeno della malamministrazione continua ad imperversare influenzando più che negativamente la pubblica amministrazione.*

*In tale contesto economico e politico inevitabilmente lo Stato sociale si contrae, i diritti fondamentali vengono erosi e il welfare soffre a causa dei continui tagli. Invece, i diritti sociali non sono frazionabili, neppure negoziabili, perché essi formano un "insieme".*

*E' giunto, dunque, il momento in cui tutte le istituzioni devono fare squadra, per favorire quel cambio di passo da tempo declamato, ma ancora inattuato, quel cambiamento radicale che consideri il cittadino non quale semplice elettore, o peggio, quale "suddito", ma come persona titolare di diritti e di doveri; perché non c'è libertà senza assunzione di responsabilità, non c'è esercizio di un diritto cui non corrisponda l'adempimento di un dovere.*

*In questa prospettiva il Difensore civico, in quanto Autorità indipendente può fare la sua parte, in quanto tutore e "garante della legalità e della regolarità amministrativa"; inoltre, quale strumento di garanzia e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, può contribuire ad agevolare l'accesso delle persone ai diritti fondamentali.*

*In relazione a tale ruolo suppletivo, il Difensore civico svolge compiti anche in ambito antidiscriminatorio, per il superamento di tutte le forme di discriminazione basate sull'identità di genere, di religione, di origine etnica, di opinioni politiche, di razza, di orientamento sessuale, di condizioni lavorative e sociali. Se concreti risultati si vogliono conseguire anche sul fronte del depotenziamento della burocrazia e dell'impasse che l'accompagna, sarà*

*necessario rafforzare tali figure indipendenti che, agendo con terzietà e imparzialità, possono contribuire a consolidare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni e colmare quel vuoto di tutela che allontana sempre più la società dalla politica.*

*Ad ogni livello di governo – regionale, nazionale ed europeo – occorre porre con determinazione il tema delle asimmetrie e degli squilibri di una governance economica che produce divergenze territoriali e disuguaglianze sociali. Compito della politica è di non rassegnarsi al tendenziale rallentamento di una ripresa peraltro già troppo debole, ma di attivare una grande stagione di investimenti, mirata al miglioramento delle infrastrutture economiche e sociali, per colmare il gap in termini di risorse umane qualificate, inefficienze organizzative a livello locale, miglioramento delle condizioni competitive delle imprese e della qualità di vita dei cittadini.*

*Potenza, Marzo 2019*

*Il Difensore Civico Regionale  
Avv. Antonia Fiordelisi*



### 1.1 Punti salienti e focus sulla Rete europea 2018

Nel mese di marzo del 2018 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 e del ruolo dei difensori civici nel contribuire a rendere la società più inclusiva ed equa per tutti i cittadini.

In particolare, si è discusso degli strumenti – in particolare sul valore dei social media come mezzo di comunicazione moderno - che i difensori civici possono utilizzare per aiutare i soggetti più deboli nei loro paesi o ad affrontare questioni transfrontaliere, o per aiutare coloro che, al di fuori dei nostri confini, cercano la loro assistenza.

La Conferenza ha ribadito le funzioni dei difensori civici, con diverse peculiarità e prerogative: *“Lavoriamo sulla base di mandati diversi, aspettative culturali diverse, circostanze politiche differenti e personalità uniche – ha affermato la Mediatrice europea, Emily O'Reilly - che influiscono sulla modalità di svolgimento del nostro lavoro e sul modo in cui percepiamo il nostro ruolo. Tuttavia, le persone che si rivolgono a un mediatore non passano troppo tempo a considerare queste differenze, ci vedono come qualcuno che è lì semplicemente per aiutarle e tale è l'obbligo che vincola tutti noi”*.

Tra gli altri temi affrontati dalla Rete europea nell'ultima Conferenza, vi sono la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, quale priorità delle “democrazie deliberative”, la tutela delle minoranze e le loro problematiche, nonché l'annosa emergenza dei flussi migratori e dell'integrazione dei rifugiati e dei migranti.

Il tema centrale per il lavoro dei difensori civici di tutto il mondo è il seguente: “Come rendere la società moderna equa e inclusiva per i cittadini”.

La Mediatrice europea si è soffermata sul *“pilastro europeo dei diritti sociali”* (EPSR), che comprende anche il diritto a salari equi e il diritto all'assistenza sanitaria per tutti, suggerendo che il *“potere morbido”* (*soft power*) dei difensori civici potrebbe contribuire a trasformare *“l'insieme di parole”* in principi concretizzabili.

La conclusione concordata sul tema è che - per poter parlare di vera *“democrazia europea”* - i cittadini devono effettivamente essere uguali di fronte alla legge. Devono avere lo stesso accesso ai diritti sociali (quali pensioni e prestazioni sociali che superino la soglia di povertà).

La Mediatrice ha invitato i difensori civici ad utilizzare in futuro *“il pilastro europeo dei diritti sociali”*, quale strumento per esaminare i casi trattati; il divario in termini di benessere economico tra il centro e la periferia dell’Europa si sta ampliando in maniera significativa e l’Unione europea non ha promosso grandi progetti dopo l’allargamento, avendo affrontato una serie di crisi (tra cui quella finanziaria e dei rifugiati), alle quali ha risposto in modo inadeguato. In tale contesto *“l’Europa sociale”* dovrebbe essere l’obiettivo principale per l’Ue, ma se ne parla da decenni senza che si vedano grandi progressi. Un buon primo passo sarebbe abbandonare o alleggerire il suo programma per il miglioramento della regolamentazione, troppo incentrato sulla riduzione dei costi e sull’austerità.

## **1.2 La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali**

L’Unione europea – indipendentemente da quanto democratica, aperta e storicamente unica possa essere - si trova ad affrontare gravi problemi e sfide nell’attuale, critica, situazione economica e geopolitica. E’ evidente l’aumento dello scontento da parte dei cittadini che si sentono tagliati fuori dai processi decisionali, nonché la deriva pubblica dei valori e dei principi fondamentali dell’Unione europea.

Queste tendenze sono rafforzate dallo smantellamento del modello sociale europeo nell’ambito delle politiche di austerità, dalla mancanza di una politica sociale efficace, dalla disoccupazione crescente soprattutto tra i giovani, e dall’aumento delle disuguaglianze e della povertà.

La crisi dei rifugiati, poi, ha messo in luce l’assenza di una strategia europea coordinata e l’assoluta mancanza di solidarietà da parte di alcuni Stati membri, mettendo seriamente in discussione il principio di libera circolazione all’interno dello spazio Schengen.

La grave conseguenza è che alcuni Paesi – in particolare l’Italia – sono lasciati soli nell’affrontare l’emergenza dei flussi migratori, con il rischio concreto che ci si allontani sempre più dai valori fondanti l’Ue e dagli obiettivi che ne hanno caratterizzato la nascita.

Sono stati posti alcuni quesiti di non facile soluzione: come si possono mobilitare i cittadini europei intorno alla visione di un’Europa forte, capace di realizzare un progetto promettente per il futuro? Come si può avvicinare l’Ue ai suoi cittadini? E come fare in modo che l’Europa ritorni *“attraattiva”* e tangibilmente presente nella vita quotidiana dei cittadini?

Sia la ricerca accademica che il dibattito pubblico hanno messo in luce gravi lacune nelle politiche finora attuate dalla Ue.

Appare prevalente l'opinione che il complesso modello istituzionale dell'Ue richieda nuove forme di controllo politico e di responsabilità, dal momento che i cittadini percepiscono i notevoli poteri esercitati da organismi non eletti e tecnocrati come un deficit di democrazia. Ciò sta minando la loro fiducia nel progetto europeo rendendoli più sensibili alla tendenza populista.

Se concordiamo sul fatto che il rafforzamento della democrazia partecipativa consoliderà la *"resilienza democratica"* dell'Europa, allora la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali deve essere una priorità.

Il Presidente del Comitato economico e sociale europeo, Georges Dassis, ha sottolineato che *"L'istituzione del Mediatore europeo potrebbe svolgere un ruolo reale come modello per contrastare questa alienazione dei cittadini europei, poiché il Mediatore incarna lo spirito della cultura politica europea, guidata dalla necessità di responsabilità e reciprocità e fornisce un canale di espressione e comunicazione a fronte di un modello di governance che ha adottato gli elementi "tenocratici" della razionalizzazione economica, elementi che devono essere compensati dal rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione. Ritengo che l'Europa non debba essere equiparata a una corsa al ribasso, quanto piuttosto a una corsa al vertice, verso una riconciliazione della crescita con il progresso sociale"*.

L'avvio da parte della Commissione europea, di un processo di aggiornamento della politica sociale mediante l'introduzione del pilastro europeo dei diritti sociali, incentrato sull'impatto della rivoluzione digitale, è da accogliere favorevolmente. I temi della crisi economica, le disuguaglianze e la disoccupazione, il futuro del lavoro, l'invecchiamento della popolazione e le disparità economiche tra gli Stati membri con tutte le conseguenze sociali sono rilevanti per un dibattito di più ampio respiro sul futuro dell'Unione europea.

Tuttavia, per far sì che i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, individuali e collettivi, siano tradotti in fatti concreti e non restino mere enunciazioni di intenti, occorrerà formalizzare giuridicamente tali diritti, ai quali dovrà essere conferito lo stesso peso giuridico della Carta dei diritti fondamentali della Ue.

Quindi, gli Stati membri dovrebbero proporre leggi che rendano esecutivi i diritti sociali che risiedono nel "pilastro europeo dei diritti sociali" e i tribunali nazionali e dell'Unione integrare tali diritti nella loro giurisprudenza.

C'è ancora molta strada da fare per trasformare la visione del pilastro europeo in una realtà istituzionale e sociale. Sarà necessario assicurare un consenso politico a sostegno di iniziative ambiziose di politica sociale a livello europeo,

superando i vincoli giuridici e politici che attualmente determinano il funzionamento dell'Unione europea.

Un'armonizzazione del progresso e un'Europa per tutti i cittadini dovrebbero tracciare la strada da seguire per un futuro migliore dell'Ue.

### **1.3 La costituzione di una “repubblica dei cittadini europei”**

Come già affermato tempo fa dal padre fondatore dell'Europa, Jean Monnet, *“Europa non significa integrazione di Stati, ma unione di persone”*.

Oggi, più che mai, si avverte il bisogno dei cittadini di avere un'Europa più vicina e meno astratta, una “parlamentarizzazione” piena e completa dell'Ue, in chiave veramente democratica.

Un tale processo della politica europea andrebbe nella giusta direzione: sono i cittadini, non gli Stati, a essere sovrani. In realtà, la definizione della futura politica europea e, o dovrebbe essere, nelle mani dei cittadini europei.

Martin Schulz, leader dei socialisti in Germania, ha recentemente sollecitato la creazione degli Stati Uniti d'Europa. E quando i cittadini decidono di intraprendere un progetto politico insieme, fondano una repubblica basata sul principio di uguaglianza davanti alla legge. Questa, secondo gli studiosi di politica europea, dovrebbe essere la prossima fase del progetto europeo: la costituzione di una *“repubblica europea”*.

Lo stesso articolo 8 del Trattato di Maastricht introduce il concetto di cittadinanza europea per fare dell'Ue non solo *“un'unione di Stati”* ma anche *“un'unione di cittadini”*. Tuttavia, quest'ultima non si è mai concretizzata.

Difatti, i cittadini europei sono, in misura maggiore o minore, esclusi dal processo decisionale politico nell'Unione europea. Nella migliore delle ipotesi hanno un potere indiretto, attraverso la mera elezione del Parlamento europeo. Tuttavia, poiché tale organo non ha potere legislativo ed è regolarmente surclassato dal potente Consiglio europeo, composto da Capi di Stato e di governo, la conseguenza è facilmente desumibile: *“Si può sempre votare, ma non si avrà una vera scelta”*.

Questa sensazione di esclusione ha portato in passato a una scarsa affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento europeo (nel 2014, la partecipazione è stata di appena di appena il 47%, un minimo storico).

Viceversa, questa istituzione democraticamente legittimata dovrebbe essere valorizzata con una chiara divisione dei poteri all'interno delle istituzioni europee, in modo da trasformare completamente la legittimità delle decisioni dell'Unione europea e creare le basi di *“una democrazia europea”*.

L'unico principio che dovrebbe essere applicato all'Europa è che in una democrazia tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge: pari diritti di voto, fiscali e sociali. Per far ciò non occorre un *demos* europeo, un unico popolo o un'unica identità per fondersi in un organismo politico comune.

Il mantra ufficiale dell'Europa, "unità nella diversità", significa che l'unità normativa e la diversità culturale devono essere combinate e valorizzate.

In altri termini, le diverse culture non escludono l'unità normativa e l'unità normativa non ha nulla a che vedere con la centralizzazione.

In una democrazia nessuno deve perdere la sua peculiare identità religiosa, etnica o politica. Armonizzazione giuridica non significa negare le differenze.

L'Europa ha fatto molta strada dalla metà del secolo scorso, ora occorre raggiungere l'altra parte del fiume completando il progetto europeo, attraverso l'integrazione del mercato e della moneta unica in una democrazia omogenea, anziché sacrificare e vanificare ciò che di buono è stato realizzato.

I cittadini dell'Ue - tutti insieme e non divisi in sottogruppi nazionali - dovrebbero decidere del futuro dell'Europa. Ciò sarà possibile solo se in qualche modo si affermerà la nozione di "*res publica europaea*", bene comune europeo.

#### **1.4 Uso dei "social media" da parte delle istituzioni dei Difensori civici**

La comunicazione serve a creare un consenso per le riforme, a ripristinare la fiducia dei cittadini e a coinvolgere un'ampia gamma di parti interessate rafforzando, nel contempo, la trasparenza e la responsabilità.

La comunicazione riveste particolare importanza per le istituzioni dei difensori civici in quanto contribuisce a sensibilizzare i cittadini sulla loro esistenza e sul loro ruolo, a creare un legame tra cittadini e istituzioni pubbliche, a ricercare il contributo delle parti interessate.

La raccomandazione del consiglio dell'Ocse sul governo aperto riconosce che la comunicazione è un pilastro fondamentale delle democrazie.

Oggi i social media sono un luogo privilegiato dove i cittadini si recano per trovare soluzioni ai loro problemi e risposte immediate alle loro domande.

Nell'era della trasformazione digitale, le istituzioni pubbliche sono chiamate a comunicare con i cittadini attraverso i canali che utilizzano maggiormente.

Quindi, in qualità di intermediari tra governi e cittadini che offrono soluzioni ai problemi con la pubblica amministrazione, le istituzioni dei difensori civici devono essere incoraggiate a utilizzare le piattaforme dei social media per

accrescere il loro raggio d'azione, interagire più facilmente con i cittadini e divulgare maggiormente le loro raccomandazioni.

Difatti, i social fungono da meccanismi di segnalazione precoce, consentendo agli uffici dei difensori civici e alle altre istituzioni di individuare tempestivamente che cosa chiedono i cittadini.

L'ulteriore vantaggio è che essi consentono una maggiore comunicazione con l'utenza anche rispetto ai siti web, dove le informazioni vengono semplicemente pubblicate e non vi è alcuna possibilità di interazione.

Dall'indagine commissionata dall'Ufficio della Mediatrice europea è emerso che - sebbene il 57% delle istituzioni partecipanti utilizzi i social media per comunicare le proprie decisioni e raccomandazioni - siffatti mezzi non sono le principali piattaforme utilizzate. In questo senso, i siti web delle istituzioni e le relazioni periodiche sono ancora oggi le forme preferite di comunicazione.

Infatti, il 10% delle istituzioni dei difensori civici - pur essendo presente sui social media - non li utilizza per comunicare le proprie decisioni e raccomandazioni.

Ciò dipende dal fatto che, trovare un equilibrio tra account personali e messaggi istituzionali, nonché affrontare le critiche al loro lavoro, rappresenta una vera e propria sfida per i difensori civici. Difatti, tali mezzi di comunicazione richiedono competenze e messaggi adeguati alle rispettive piattaforme da parte dei loro collaboratori, altrimenti potrebbero comportare il rischio di un vero e proprio danno all'immagine dell'istituzione.

Una delle principali preoccupazioni degli uffici dei difensori civici già attivi sui social media è come vengono fissati i limiti tra vita professionale e privata e come il loro organico può essere protetto in caso di attacco personale online.

I dati indicano, pertanto, che le istituzioni dei difensori civici tendono a utilizzare i social media meno dei governi, soprattutto per la comunicazione unidirezionale.

Pertanto, nel corso della scorsa sessione, la Mediatrice europea ha incoraggiato i partecipanti a rafforzare l'interazione e la comunicazione bidirezionale con gli utenti, soprattutto attraverso Twitter e Facebook.

*“Le istituzioni dei difensori civici sono attori chiave dello Stato aperto, pertanto un uso più strategico dei social media consentirebbe loro di attuare i principi di trasparenza, integrità, responsabilità e coinvolgimento delle parti interessate nell'esercizio delle loro funzioni e di adempiere in modo più efficace al loro mandato”.*

## **1.5 Report sui problemi delle minoranze**

Dalle esperienze maturate in seno alla Difesa civica europea è emerso chiaramente che i Rom e altre minoranze sono scarsamente rappresentate in termini di denunce presentate agli uffici dei difensori civici. La disparità di trattamento delle minoranze deriva dalla stigmatizzazione sociale, associata alla discriminazione istituzionalizzata.

La stragrande maggioranza dei Rom vive in condizioni di estrema povertà in insediamenti e accampamenti e il loro stile di vita nomade e quello della comunità itinerante li rende difficilmente accessibili.

Molti uffici dei difensori civici hanno evidenziato anche l'elevato livello di analfabetismo, i problemi linguistici, la resistenza al mondo "esterno" e la non diffusa conoscenza circa l'esistenza della Difesa civica. Questi ostacoli in realtà impediscono l'assistenza a queste comunità.

Inoltre, mentre alcune istituzioni dei difensori civici hanno il mandato di difendere i diritti delle minoranze, non è così per altre. Nel primo caso, grazie all'intervento, alle raccomandazioni degli uffici dei difensori civici e alle relazioni speciali presentate al Parlamento, sono stati riconosciuti molti diritti delle minoranze. Tanto che in alcuni procedimenti il denunciante ha potuto utilizzare la relazione speciale del difensore civico per ottenere un risarcimento o una diversa forma di riparazione dinanzi ai tribunali.

Attraverso l'intervento dei difensori civici in alcuni paesi i Rom hanno visto riconosciuto il diritto all'edilizia sociale, e in altri casi, a seguito di sgombero dei campi nomadi e di distruzione delle baracche disposti dal governo, le famiglie interessate hanno potuto ottenere un alloggio temporaneo.

In molti Stati europei le istituzioni dei difensori civici forniscono regolarmente assistenza ai rifugiati e agli immigrati, soprattutto in termini di salute e istruzione, avvalendosi della giurisprudenza esistente e puntando soprattutto sulla loro autorevolezza istituzionale.

I partecipanti al dibattito hanno espresso la necessità di chiedere alle autorità pubbliche di adottare un approccio proattivo nei confronti dei diritti delle minoranze e di garantire, attraverso apposite leggi, azioni positive a favore delle stesse. In tale ottica, la Mediattrice europea è stata invitata a fornire il proprio contributo per promuovere l'elaborazione di una politica globale dell'Ue sui diritti delle minoranze.

## **1.6 Le buone prassi in materia di integrazione dei migranti e dei rifugiati**

Le sfide che i paesi e le regioni devono affrontare nel contesto della crisi migratoria variano a seconda dei casi. I diversi contesti, quali il quadro giuridico e l'ubicazione geografica dei paesi, incidono ovviamente sul numero di rifugiati e migranti. Ciò significa che le questioni che i diversi Difensori civici devono affrontare differiscono per natura e portata.

Come già evidenziato, in Europa non tutti gli uffici dei Difensori civici svolgono un ruolo nel contesto del fenomeno migratorio. Ad esempio, in Italia la Difesa civica non è investita di alcuna competenza in siffatta materia.

Il primo ostacolo da superare per l'integrazione dei migranti e dei rifugiati è essenzialmente la tolleranza e l'accettazione delle differenze culturali e religiose delle varie popolazioni.

In generale, l'istruzione e l'accesso al mercato del lavoro sono due delle questioni più importanti che ostacolano l'integrazione dei migranti e dei rifugiati. Il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi e delle competenze di base non è sempre un processo semplice. In alcuni casi – a causa dei lunghi tempi di attesa – i richiedenti asilo che sono stati integrati nelle comunità locali possono vedersi rifiutare lo status di rifugiati ed essere respinti. Nel corso del dibattito molti uffici dei Difensori civici hanno dichiarato di non ricevere un numero rilevante di denunce da parte di rifugiati e migranti.

Ciò potrebbe imputarsi a varie cause: mancanza di consapevolezza tra i migranti, problemi linguistici o diffidenza generale nei confronti delle istituzioni statali. In tali casi sarebbe opportuno che i difensori civici siano proattivi nel cercare di aiutare questi gruppi, avviando indagini di propria iniziativa o rendendo più accessibile il loro servizio.

Altre questioni che molti uffici devono affrontare sono l'inadeguatezza dei colloqui in materia di asilo e l'accesso all'assistenza legale, nonché i lunghi tempi di attesa.

Spesso i richiedenti asilo incontrano molti problemi con la registrazione, ad esempio quando non dispongono della documentazione necessaria o i documenti in loro possesso non sono riconosciuti dalle autorità nazionali.

In alcuni paesi l'accesso ai servizi pubblici di base è collegato ai numeri nazionali di previdenza sociale, ma in molti casi i richiedenti asilo non ricevono alcun recapito cui rivolgersi. Ciò comporta il mancato accesso ai servizi di base che di fatto ne ostacola l'integrazione.



Problemi ricorrenti sono, a tal proposito, i diritti genitoriali e l'istruzione, per i quali si è convenuto che i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza devono sempre essere prevalenti.

Difatti, i minori e i giovani sono stati riconosciuti come gruppo di migranti in assoluto più vulnerabile che quindi merita particolare attenzione, soprattutto se non accompagnati da parenti adulti.

In merito a tale complesso problema, è stato sottolineato il ruolo del Mediatore europeo nel contribuire a interpretare questioni relative al diritto dell'Unione europea. Diversi uffici si sono già avvalsi di questa istituzione, ad esempio, per la corretta applicazione del diritto dell'Ue in materia di ricongiungimento familiare dei rifugiati.

### **1.7 Problemi transfrontalieri dei cittadini dell'U.E.**

L'Unione europea consente ai cittadini di vivere e lavorare in altri Stati membri, tuttavia, questa libertà di circolazione può dar luogo a problemi complessi nell'ambito dei diritti sociali, come i pagamenti delle pensioni o le prestazioni sociali. Esistono diversi organismi preposti ad assistere coloro che riscontrano problemi a causa dell'applicazione non corretta di una legge dell'Ue.

Il primo meccanismo di ricorso per i cittadini è avvalersi di SOLVIT, una Rete di funzionari nazionali composta da 31 centri presenti in tutti i paesi dell'Ue che lavorano per risolvere i problemi di cittadini e imprese che lavorano nell'Ue.

SOLVIT è uno strumento gratuito, di facile impiego, ideato per aiutare gli utenti a trovare soluzioni rapide e pragmatiche alle eventuali problematiche del mercato interno, soprattutto in materia di erronea applicazione della normativa comunitaria da parte delle amministrazioni nazionali.

Sarebbe utile creare alcune reti in modo da far conoscere agli esperti di SOLVIT i loro omologhi nei diversi Stati membri e, soprattutto, approdare alla realizzazione di un portale unico digitale, un progetto di legge teso a fornire ai cittadini e alle imprese un facile accesso online alle informazioni su varie questioni, quali i viaggi nell'Ue o la celere creazione di un'impresa.

La Mediatrice europea ha sottolineato l'importanza della collaborazione tra SOLVIT e i difensori civici europei per rafforzare la conoscenza e i legami tra le diverse istituzioni, al fine di fornire assistenza ai cittadini soprattutto in materia di questioni legate alla salute, all'ambiente e all'affidamento dei minori. SOLVIT invece non può essere d'aiuto in caso di problemi tra imprese, violazione dei diritti dei consumatori, richieste risarcitorie e procedimenti giudiziari.

## 2.1 Il Difensore civico per rafforzare la “democrazia deliberativa”

Le profonde innovazioni introdotte negli anni dal legislatore nazionale in materia di rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini – conseguenti all’affermarsi e al diffondersi della cultura civica e della tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini – hanno determinato un processo di implementazione e valorizzazione dell’istituto della Difesa civica, quale rimedio alternativo al contenzioso dinanzi ai tribunali.

Sugli scenari internazionali, la figura di un’istituzione di garanzia della “buona amministrazione” è da tempo richiamata sia in sede ONU che in seno al Consiglio europeo.

A livello internazionale va ricordata la Risoluzione 48/134 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in cui si afferma che la tutela dei diritti umani ha luogo sia mediante strumenti giuridicamente non vincolanti che attraverso organi istituzionali vincolanti. E il modello-base delle “istituzioni di tutela dei diritti umani” secondo l’ONU è proprio il modello svedese dell’Ombudsman.

Il tema è stato ripreso nella “Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo”, approvata nel 1948, che costituisce la base per le codificazioni nazionali mediante trattati a livello nazionale e regionale. Sulla base della Dichiarazione Universale e sull’azione diplomatica svolta dall’ONU, la figura del Difensore civico nazionale è stata istituita in quasi tutti i Paesi dell’Unione europea. Purtroppo l’Italia, pur essendo tra i Paesi fondatori dell’Ue e membro del Consiglio d’Europa non ha ancora previsto la figura del Difensore civico nazionale per la difesa dei diritti del cittadino nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Il ragionamento sulla Difesa civica nazionale ha basi solide anche in chiave comparatistica. A più di quarant’anni dal suo insediamento nel ruolo del procedimento amministrativo e nel rapporto “cittadino-istituzioni”, si insiste sul ruolo e sulla *mission* di tale istituzione per rafforzare la “democrazia deliberativa”, quale mera integrazione della “democrazia rappresentativa” per la soluzione dei problemi dei cittadini.

In attesa di un’auspicata riforma che, muovendo dall’assunto dell’obbligatorietà del servizio, possa operare una regolamentazione omogenea dell’istituto, occorre colmare in particolare due vuoti normativi: la mancanza di un Difensore civico nazionale, che priva i cittadini italiani di tutela nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato e l’assenza di una

disciplina organica che assicuri l'omogeneità della funzione su tutto il territorio nazionale. Solo così sarà possibile garantire a tutti i cittadini livelli essenziali per l'esercizio dei diritti di cittadinanza e in particolare per quelli procedurali, affidando alla Difesa civica il compito di monitorarne l'applicazione. In tale direzione, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano è da sempre impegnato per accrescere il ruolo e il peso della Difesa civica, reclamando la piena legittimazione giuridica di tale organismo, quale interlocutore naturale presso tutte le Istituzioni.

Nel nostro ordinamento giuridico, oltre al Difensore civico coesistono altre figure istituzionali garanti dei diritti della persona (Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Garante delle persone private della libertà personale, Garante del contribuente, Garante dei disabili, ecc.).

Tutte le Autorità di garanzia, pur non essendo di diretta ascendenza costituzionale, rivestono un ruolo emblematico dei valori fondanti dello Stato democratico, nel perimetro del sistema di relazione tra cittadini e poteri dello Stato, tra governati e poteri di governo (centrali e periferici), tra amministrati e pubbliche amministrazioni.

Sia pure con le diverse peculiarità che caratterizzano tali figure di garanzia, il comune denominatore è ravvisabile nell'assicurare "la certezza del diritto" in tutti i casi in cui i cittadini ritengono non collidente l'azione pubblica con i loro diritti e le loro aspettative, nonchè qualora l'interesse della collettività nazionale nel perseguire particolari obiettivi sia tale da meritare una tutela suppletiva di terzietà.

Negli ultimi anni, da un lato si è registrata la tendenza da parte di alcune Regioni di frammentare oltremodo le figure di garanzie (si è parlato addirittura del garante degli animali), dall'altra si è tentato di accentrare in una stessa autorità troppe e variegate funzioni. A sostegno della scelta politica di accorpamento tra vari garanti è spesso sottesa una motivazione di carattere economico: la necessità di contenere la spesa pubblica.

Con la conseguenza che non vi è una regolamentazione omogenea su tutto il territorio nazionale e la tutela dei diritti viene declinata a macchia di leopardo a seconda delle regioni, con evidente disparità di trattamento dei cittadini.

Nell'anno 2018 in Basilicata - nonostante le due proposte di legge sottoposte al vaglio della competente Commissione consiliare - finalizzate ad attribuire al Difensore civico la tutela del diritto alla salute e dei diritti delle persone private della libertà personale - non è purtroppo intervenuta alcuna modifica normativa.

## 2.2 Poteri e funzioni del Difensore civico

La Difesa civica istituzionale pertiene all'area di rilievo intrinsecamente costituzionale della protezione dei diritti fondamentali della persona, oltre che di diritti soggettivi e interessi diffusi.

Il Difensore civico è per sua natura "Istituzione dei diritti umani", proclamata e raccomandata, a partire dal 1993, dalle Nazioni Unite e, per quanto riguarda i Paesi europei, dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e dall'Unione europea.

Egli è assertore di legalità sostanziale, garante del "diritto ad una buona amministrazione" (costituzionalmente garantito all'art. 97 della nostra Costituzione), e agisce in prevalente ottica di prevenzione, avendo come costante riferimento la centralità della persona umana, quindi le priorità dei bisogni primari, siano questi riconosciuti come diritti soggettivi, oppure come interessi legittimi o interessi diffusi. La *ratio* fondante della Difesa civica, prima ancora che come antidoto alla "malamministrazione", si spiega in termini di "accordo" della macchina amministrativa sempre più complessa e di confronto permanente tra cittadino e Amministrazione.

Ferme restando le funzioni di richiesta, proposta, sollecitazione e informazione che attengono alla Difesa civica, nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le amministrazioni periferiche e centrali dello Stato e dei gestori ovvero concessionari di pubblici servizi o di pubblica utilità, il cittadino prima di rivolgersi al Giudice può richiedere al Difensore civico competente per ambito territoriale che siano riesaminate le determinazioni adottate dalle amministrazioni, lesive del diritto alla "buona amministrazione", di diritti fondamentali delle persone, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Tuttavia, l'intervento del Difensore civico non ha effetti sospensivi dei termini previsti per fare ricorso alle Autorità amministrative o giudiziarie competenti per quelle controversie.

Quindi, la presentazione del reclamo al Difensore civico è indipendente dalla proposizione di ricorsi giurisdizionali o di ricorsi amministrativi. In tali casi, quando lo ritenga opportuno, il Difensore civico può sospendere il procedimento iniziato, in attesa della pronuncia da parte del Giudice adito e ne informerà il cittadino e l'amministrazione interessata.

Normalmente il Difensore civico interviene su istanza di chi, avendo richiesto all'amministrazione un atto dovuto, non lo abbia ottenuto senza giustificato motivo, ovvero lamenti ritardi, disfunzioni o disservizi di enti pubblici, gestori, concessionari di pubblici servizi o di pubblica utilità.

Il Difensore civico può intervenire anche di propria iniziativa, a fronte di casi che rivestono particolare rilievo di cui sia in ogni modo venuto a conoscenza. Tale azione può essere estesa d'ufficio a procedimenti ed atti di natura e contenuto identici a quelli oggetto della richiesta del reclamante, al fine di risolvere analoghe situazioni. Alla richiesta di iniziativa proposta da un cittadino, egli valuta se siano state esperite le ordinarie vie di interlocuzione con l'Amministrazione e, qualora ciò sia avvenuto, valuta la fondatezza del reclamo. Nello svolgimento di questa azione il Difensore civico rileva eventuali irregolarità, negligenze o ritardi, valutando anche legittimità e merito degli atti amministrativi inerenti le problematiche rappresentate e suggerendo mezzi e rimedi per la loro eliminazione.

L'Amministrazione, Ente e/o Gestore interpellato ha sempre l'obbligo giuridico di risposta scritta e motivata, ancorché negativa per l'interessato, normalmente entro 30 giorni dalla richiesta. Il Difensore civico, tuttavia, non può interferire direttamente nell'espletamento dei compiti amministrativi, partecipando all'elaborazione di atti e provvedimenti. Nei casi di conferma del provvedimento adottato dalla p.a., con espresso diniego di autotutela, l'amministrazione non potrà essere obbligata a provvedere considerato che il diniego di autotutela si fonda su ragioni di merito amministrativo su cui neppure il giudice ha giurisdizione.

*"I provvedimenti di autotutela amministrativa sono manifestazione dell'esercizio di un potere tipicamente discrezionale che l'amministrazione non ha alcun obbligo di attivare"* e che non può ritenersi dovuta nel caso di una situazione già definita con provvedimento inoppugnabile. *"La richiesta dei privati rivolta all'amministrazione di esercizio dell'autotutela è una mera denuncia, con funzione sollecitatoria ma non fa sorgere in capo all'amministrazione alcun obbligo di provvedere."* (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 2549 del 3 maggio 2012). Diversamente opinando si verificherebbe uno sconfinamento in un potere di merito riservato esclusivamente all'amministrazione, come tale incoercibile.

Nei capitoli seguenti saranno approfonditi alcuni ambiti di intervento del Difensore civico regionale (Accesso agli atti – Trasparenza della p.a. - Tutela del diritto alla salute), che rivestono particolare importanza per il grado di incidenza e di efficacia dell'azione esercitata dalla Difesa civica.

### 3.1 Le forme di accesso previste dall'ordinamento giuridico italiano

Il nostro ordinamento giuridico contempla varie forme di accesso, con diverse finalità e metodi di approccio alla conoscenza, pur nella comune ispirazione al "*principio di trasparenza*".

La prima forma di accesso agli atti introdotta negli anni "90" (Legge n. 241/90) ha riconosciuto il diritto ai soggetti portatori di un "*interesse diretto, concreto e attuale*" collegato al documento del quale si chiede l'ostensione, espressamente escludendo che l'accesso possa essere strumentale ad un "*controllo generalizzato delle pubbliche amministrazioni*".

Tale diritto risulta finalizzato alla tutela degli interessi individuali di un soggetto (che si trova perciò in una posizione differenziata rispetto ad altri cittadini), a garantire la difesa in giudizio e, più ampiamente, l'esercizio delle facoltà partecipative e propositive del procedimento, attraverso una più completa conoscenza dei provvedimenti concretamente adottati dalla P.A. (c.d. accesso difensivo).

L'interesse all'accesso, in questa fattispecie, deve essere valutato in astratto, vale a dire senza alcun apprezzamento in ordine alla fondatezza o ammissibilità della domanda giudiziale o stragiudiziale che gli interessati potrebbero eventualmente proporre.

In altri termini, l'interesse va ritenuto sussistente indipendentemente dal fatto che la situazione giuridica finale si configuri come diritto soggettivo ovvero come situazione di interesse legittimo (in tal senso, varie sentenze della giustizia amministrativa, da ultimo Consiglio di Stato, sentenza n. 3555 del 2018).

La dimostrazione dell'effettiva titolarità di una situazione giuridicamente tutelata deve essere esplicitata nella motivazione dell'istanza di accesso (pertanto obbligatoria), attraverso la valutazione della quale la p.a. potrà individuare la presenza di eventuali controinteressati, la cui posizione è puntualmente tutelata dall'ordinamento.

Si tratta di un diritto meno ampio rispetto alle nuove forme di accesso introdotte dal Decreto Trasparenza (d. lgs. n. 97 del 2016), perché riferito al diritto dei soli interessati a prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi richiesti, ma tendenzialmente idoneo a spingersi

più in profondità, proprio perché si giustifica con la protezione di un interesse specifico e differenziato.

La regolazione del diritto di accesso nell'ordinamento italiano ha subito una pregnante evoluzione legislativa nel corso degli anni, fino ad arrivare al nuovo strumento dell'accesso civico "generalizzato" (noto anche come FOIA, acronimo del *Freedom of Information Act* di origine statunitense) introdotto in Italia dal Decreto Trasparenza.

Tale forma di trasparenza amministrativa è stata concepita quale importante strumento di prevenzione della corruzione amministrativa, in aggiunta all'accesso semplice introdotto nel 2013, che già aveva imposto alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare le informazioni e gli atti previsti dalla legge.

Con la forma più ampia dell'accesso civico generalizzato, il legislatore ha previsto che "*chiunque*" ha il diritto di conoscere tutto ciò che può essere utile a "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo di risorse pubbliche*", quindi documenti, dati, informazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

A differenza del precedente accesso documentale (l. 241/1990), entrambe le forme di accesso civico (semplice e generalizzato), oltre ad essere attivate da "*chiunque*", non necessitano di motivazione.

In sostanza il bene tutelato in via principale risulta essere la "buona amministrazione" e non il "diritto all'informazione amministrativa".

In base alla *ratio* legislativa, la trasparenza appare funzionale alla tutela di diritti individuali, alla partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale, e solo indirettamente rappresenta un mezzo di controllo diffuso sull'amministrazione.

A questo proposito il Consiglio di Stato già aveva chiarito che "*il diritto di accesso è collegato a una riforma di fondo dell'Amministrazione, ispirata ai principi di democrazia partecipativa, della pubblicità e trasparenza dell'amministrazione desumibili dall'art. 97 Cost. quale strumento di prevenzione e contrasto sociale ad abusi e illegalità.*" (C.d.S., V, 17 marzo 2015 n. 1370).

Ne consegue che parte autorevole della dottrina formatasi in materia ritiene che le disposizioni sulla trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 sono da qualificarsi espressamente come "*livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche*", e che tale diritto debba essere garantito sull'intero territorio nazionale, con conseguente inderogabilità, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

L'informazione e la conoscibilità degli atti detenuti dalla pubblica amministrazione restano temperate solo dalla necessità di garantire le esigenze di riservatezza, segretezza e tutela di interessi pubblici e privati elencati dal legislatore all'art. 5 *bis* del Decreto Trasparenza; detti limiti rappresentano una mera eccezione alla regola della generale ostensibilità degli atti amministrativi.

Tuttavia, secondo giurisprudenza formatasi in materia, nell'accesso civico generalizzato agli atti amministrativi – sebbene la legge non richieda l'esplicitazione della motivazione – l'istanza deve rispondere al soddisfacimento di un interesse che presenti una “*valenza pubblica*” e non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato, individuale, egoistico o peggio emulativo che, lungi dal favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, rischierebbe di compromettere le stesse istanze alla base dell'introduzione dell'istituto (Tar Lazio, sez. I, 8.3.18, n. 2628 ; Tar Lazio Roma, sez. II bis, 2.7.18 n. 7326). In definitiva, in seguito alle richiamate modifiche legislative, nell'ordinamento italiano attualmente convivono e, talvolta, si sovrappongono varie tipologie di accesso: l'accesso documentale previsto e disciplinato dalla legge n. 241/90, l'accesso civico semplice e quello generalizzato. Nel caso dell'accesso documentale la tutela di specifici interessi può consentire una conoscenza più in profondità, perché nel bilanciamento tra gli interessi in gioco, anche dei controinteressati, si deve privilegiare la conoscenza in favore di una cerchia ristretta di “interessati” con i limiti indicati dalla legge n. 241 del 1990.

Viceversa, nell'accesso generalizzato (cioè non collegato a interessi qualificati e differenziati) le esigenze di controllo diffuso sull'attività dei pubblici poteri consentono un accesso meno in profondità anche se più esteso, in quanto vi è una larga conoscibilità di dati, documenti e informazioni. Alle forme di accesso suddette, vanno aggiunte le discipline speciali dell'accesso in materia ambientale e quello di cui al d. lgs. n. 267/2000 che attribuisce il diritto di “accesso e informazione” riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali.

Risulta perciò essenziale tenere ben distinte le varie fattispecie di accesso, per calibrare i diversi interessi tutelati, anche se spesso si assiste ad una sovrapposizione tra i diversi istituti e ad un utilizzo combinato da parte dei cittadini. Sarà l'interessato, di volta in volta, a valutare e scegliere la forma di accesso più confacente alle sue reali esigenze e quanto in profondità debba spingersi la sua richiesta, anche perché dall'esercizio di un accesso documentale potrebbe nascere l'esigenza di un accesso civico e viceversa.



### **3.2 La nozione di PA : enti pubblici, società partecipate e soggetti privati**

La giurisprudenza ha chiarito che la nozione di “pubblica amministrazione” risulta di ampia portata, in quanto il regime della trasparenza si applica alle società pubbliche controllate da amministrazioni pubbliche (o solamente partecipate) e si estende anche ai soggetti privati laddove l’attività esercitata risulti genericamente di pubblico interesse, o afferente alla gestione di servizio pubblico, e che tale attività sia disciplinata da norme di diritto pubblico; anche le società quotate sono tenute a garantire l’accesso generalizzato, sia pure limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte. Alla luce di tali principi, la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi (Cada) ha chiarito che anche le società cooperative che perseguono finalità pubbliche e dispongono di capitale pubblico maggioritario debbano essere assoggettate alle norme sul diritto di accesso.

### **3.3 La tutela nei casi di diniego espresso o tacito alle istanze di accesso civico**

Il procedimento di accesso civico, come per l’accesso documentale, deve concludersi con un provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta. Il termine viene sospeso nel caso di comunicazione dell’istanza ai controinteressati, i quali entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione stessa, se del caso, possono presentare motivata opposizione alla richiesta di accesso.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell’accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall’art. 5 bis del D. Lgs. n. 33/2013, ossia in tutti quei casi in cui il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici e privati previsti espressamente dal legislatore.

Nel caso di violazione di un interesse pubblico, l’amministrazione deve rifiutare l’accesso senza alcun potere discrezionale, viceversa, nel caso di pregiudizio a un interesse privato, l’amministrazione è chiamata a una delicata operazione di bilanciamento tra gli opposti interessi, facendo applicazione dei principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza.

La presunta lesività deve caratterizzarsi come altamente probabile, e non soltanto possibile; inoltre nella motivazione va precisato quale degli interessi verrebbe leso in concreto dalla esibizione della documentazione,

nonché il nesso di causalità tra l'ostensione dei documenti e il verificarsi del pregiudizio. 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 (RPCT), che costituisce un rimedio di carattere amministrativo "interno", il ricorso al Difensore civico rappresenta una procedura di tipo "giudiziale" alternativa alla richiesta di riesame fatta al Responsabile della trasparenza. Tale possibilità è prevista solo allorché si tratti di atti dell'amministrazione delle regioni o degli enti locali.

In merito alla questione sull'alternatività del ricorso al Difensore civico o al RPCT, l'Anac ha fornito il seguente parere: *"L'alternatività del ricorso è da intendersi non in senso assoluto, quanto invece come la possibilità dell'istante di rivolgersi sia al RPCT che al difensore civico e, in ogni caso, al difensore civico anche dopo essersi rivolto al RPCT. Ne discende che la dichiarazione di inammissibilità dell'istanza presentata al difensore civico ex art. 5, co. 8 del d.lgs. 33/2013, qualora non preceduta dalla richiesta di riesame al RPCT, è in contrasto con le previsioni del richiamato art. 5. E' da ritenersi sempre legittima la facoltà del richiedente di rivolgersi direttamente al difensore civico in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro i termini indicati nel d.lgs. 33/2013, senza aver prima presentato richiesta di riesame al RPCT."*

Sul ricorso, da notificarsi 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. Avverso la decisione del Difensore civico, il ricorso al TAR è proponibile entro 30 giorni dalla data di ricevimento della stessa.

Nei paragrafi seguenti viene riportata la casistica più ricorrente in materia di accesso agli atti e trasparenza e relativa giurisprudenza prevalente al cui orientamento questo Difensore civico si è uniformato nei ricorsi esaminati.

### **3.4 Le richieste di atti relativi a concorsi e prove selettive**

Negli ultimi anni sono stati molteplici i casi di ricorsi accolti dal giudice amministrativo, volti a ottenere dall'amministrazione, una volta esaurite le procedure concorsuali, dati e informazioni relative a dette selezioni pubbliche, al fine di conoscere i criteri di valutazione adottati e poterli eventualmente contestare in giudizio.

Sul tema, ad esempio, alcune pronunce sottolineano che i documenti richiesti devono riguardare soltanto gli elaborati e le schede/griglie di valutazione del ricorrente e l'accesso non può essere attinente a "*documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi*", né agli atti degli altri concorrenti, per i quali potrebbe essere giustificato il diniego.

In ogni caso, non si pone un problema di riservatezza delle domande, degli elaborati e dei documenti inerenti lo svolgimento della carriera di dipendenti della pubblica amministrazione che riguardano gli altri concorrenti, in quanto coloro che prendono parte ad una selezione pubblica "*hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza della valutazione*" e quindi non assumono neppure la veste di controinteressati (*cfr.* Tar Napoli sentenza n. 2770 del 2018; Consiglio di Stato n. 3505 del 2018).

L'accesso deve essere esteso anche alla documentazione relativa agli esami e agli accertamenti medico sanitari compiuti su un candidato al concorso, qualora la richiesta sia finalizzata ad una verifica della correttezza dell'esclusione del candidato da parte della commissione (cfr. Tar Palermo sentenza n. 1040 del 2018).

Tuttavia, non risulta possibile un controllo generalizzato sulle attività delle commissioni di concorso, qualora la documentazione richiesta risulti *"manifestatamente sproporzionata e sovrabbondante rispetto alle esigenze del candidato di prendere conoscenza del modus operandi della Commissione e delle ragioni della valutazione espressa sulle sue prove in rapporto a quelle di concorrenti ammessi, anche ai fini dell'eventuale attivazione della tutela giurisdizionale"* (cfr. Tar Lazio, sentenza n. 366 del 2018).

### **3.5 Accesso agli atti relativi ai rapporti di lavoro**

E' giurisprudenza consolidata quella per cui possono formare oggetto di accesso tutti gli atti di gestione del personale dipendente delle amministrazioni, che sono assoggettati agli obblighi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione ex art. 97 della Costituzione.

Per consentire una puntuale contestazione della sanzione disciplinare irrogata a un dipendente pubblico, l'Amministrazione deve consentire l'accesso agli atti, sia nella forma della visione sia mediante il rilascio in copia fotostatica, anche con riferimento alle dichiarazioni rilasciate da terzi, specie nel caso in cui la conoscenza dei documenti sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici (Tar Basilicata, sentenza n. 140 del 2018).

Il Tar Liguria ha ritenuto legittima la richiesta di accesso ai documenti attestanti la rilevazione delle timbrature avanzata dallo stesso dipendente, funzionale alla sua difesa in giudizio per contestare la legittimità della risoluzione del rapporto di lavoro, motivata anche dalle assenze del dipendente stesso (sentenza n. 434 del 2018). Anche il Tar Roma ha affermato il diritto dell'interessato a conoscere gli atti amministrativi su cui la richiesta disciplinare si fonda, anche nel caso in cui il relativo procedimento disciplinare non venga successivamente avviato (sentenza n. 5444 del 2018).

La richiesta di accesso può essere legittimamente presentata anche con riferimento ai documenti riguardanti soggetti diversi dal ricorrente, oscurandone i dati identificativi (il c.d. *"accesso schermato"*), al fine di

verificare le modalità operative seguite dall'Amministrazione in vicende analoghe (*cf.* Consiglio di Stato, sentenza n. 3956 del 2018).

Non si pone invece un problema di riservatezza con riguardo ai dati contenuti nel Bollettino dei trasferimenti pubblicato dall'Ufficio scolastico regionale, la cui conoscenza è funzionale alla verifica della corretta applicazione dei criteri seguiti per la graduatoria (Tar Napoli, sentenza n. 3818 del 2018). Va tuttavia evidenziato che, la disponibilità dei documenti richiesti sulle pagine internet dell'Amministrazione, ove il percorso sia intuitivo e di immediata comprensione, esonera quest'ultima dal dare corso alla richiesta di accesso.

Le richieste di accesso possono essere anche predisposte dalle organizzazioni sindacali, in quanto portatrici di un interesse attinente al ruolo del sindacato quale istituzione esponenziale di una categoria di lavoratori, che agisce a tutela delle posizioni di lavoro degli associati, con particolare riferimento alla corretta applicazione degli accordi sindacali e della normativa in vigore. Sul punto va segnalata la sentenza del Tar Lazio che, dopo aver confermato la piena legittimazione dell'organizzazione sindacale, ha respinto una richiesta di accesso in ragione dell'ampiezza della documentazione richiesta, riguardante un intero anno e una pluralità di posizioni lavorative, non basata quindi su *"un interesse percepibile concreto e attuale, ma generico e indeterminato in relazione agli interessi rappresentati"* (sentenza n. 7840 del 2018).

### **3.6 Accesso agli atti delle procedure di gara e appalti**

Con riferimento alle procedure di gara indette dalle pubbliche amministrazioni, sono state assunte dal giudice amministrativo importanti decisioni, in relazione ai criteri di massima trasparenza che ispirano il nuovo codice degli appalti.

In generale, resta precluso l'accesso a quelle parti dell'offerta contenenti informazioni che costituiscano *"segreti tecnici o commerciali"* che l'offerente voglia mantenere riservate.

Per giustificare il diniego è necessaria perciò una specifica motivazione che evidenzi *"le ragioni di concreta segretezza commerciale"* dell'offerta, non essendo sufficiente la mera opposizione dell'offerente (sentenza Tar Roma n. 5583 del 2018 e sentenza del Tar Venezia n. 607 del 2018).

Per quanto concerne la documentazione sui requisiti per partecipare a una gara di appalto, non appare neppure possibile il differimento dell'accesso

alla conclusione delle procedure di aggiudicazione che deve essere disposto solo con riferimento alle offerte tecnico-economiche per tutelarne la riservatezza.

L'accesso può essere funzionale anche alla tutela dei propri diritti nei confronti di determinati atti dell'Amministrazione. Ad esempio, il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità di una richiesta di accesso agli atti di una procedura di gara da parte di un'azienda che non aveva partecipato alla stessa, al fine di conoscere quali fossero gli obblighi posti a suo carico in base al precedente contratto (sentenza n. 3953 del 2018).

La richiesta di accesso può essere motivata anche dalla necessità di utilizzare documenti in possesso dell'Amministrazione per far valere propri diritti nei confronti di altri soggetti privati.

Ad esempio, il Tar Puglia ha autorizzato l'accesso agli atti di una gara di appalto da parte di un gruppo di professionisti perché tale documentazione risultava utile ai fini di un eventuale azione in giudizio per ottenere il saldo delle prestazioni effettuate ma non saldate (*cf.* sentenza n. 356 del 2018).

L'istituto dell'accesso può essere analogamente utilizzato per documenti riguardanti l'attività svolta da imprese concorrenti nel medesimo bacino d'utenza, se finalizzato a verificare eventuali irregolarità nella concessione delle autorizzazioni e nel rispetto della normativa vigente idonee a tradursi in una concorrenza sleale.

Non risulta invece ammissibile una richiesta di accesso agli atti, in assenza di una situazione giuridica da tutelare, quando essa è sostanzialmente volta alla verifica del corretto uso del potere di vigilanza dell'Amministrazione nell'applicazione della normativa in vigore, ad esempio, se sia stato esercitato in modo analogo anche nei confronti di aziende concorrenti: saremmo di fronte, infatti ad una inammissibile forma di controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione (sentenza Tar Venezia n. 581 del 2018; Tar Campania n. 2000 del 2016 e n. 3976 del 2017).

### 3.7 Accesso agli atti del procedimento tributario

L'art. 24, comma 1, della legge 241/1990, esclude il diritto di accesso nei procedimenti tributari; tuttavia il successivo comma 7 prevede che *“deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*.

Conseguentemente *“l'inaccessibilità degli atti del procedimento tributario è temporalmente limitata alla fase di pendenza del procedimento stesso, non rilevandosi esigenze di segretezza nella fase che segue l'adozione del provvedimento definitivo e dunque nella fase della riscossione”*; rimane precluso solo l'accesso ai documenti relativi all'attività investigativa, ispettiva e di controllo *“dalla cui diffusione possa derivare pregiudizio alla prevenzione e repressione della criminalità nei settori di competenza di quest'ultima anche sotto il profilo della conoscenza delle tecniche e delle fonti informative ed operative”* (sul punto Consiglio di Stato, sentenza n. 5138 del 2017).

Molte le decisioni favorevoli per i cittadini richiedenti dati sulla propria posizione fiscale e documenti fondanti il loro debito nei confronti del fisco; sia quando la richiesta venga inoltrata all'Agenzia delle Entrate, sia a Equitalia o ad altri concessionari per la riscossione (ad es. alle Amministrazioni comunali). In tal senso, il Tar Marche ha accolto il ricorso di un contribuente avverso il rigetto di una domanda di accesso alle indagini bancarie svolte nei suoi confronti nell'ambito di un accertamento promosso dall'Agenzia delle entrate: tali atti, una volta conclusa la fase degli accertamenti e emesso l'atto conclusivo degli stessi, non possano rientrare tra quelli coperti dal segreto (sentenza n. 90 del 2018).

Anche la complessità dell'attività di ricerca di documenti puntualmente identificati ed in possesso dell'Amministrazione non giustifica il diniego all'accesso, ma eventualmente solo tempi più lunghi per adempiere alla richiesta.

Il giudice amministrativo ha sostenuto, infine, che *“l'accesso ai dati catastali e di proprietà non può essere escluso in via preventiva adducendo ulteriori esigenze di riservatezza consistenti nel segreto professionale, poiché anche in questa fattispecie il diritto di accesso risulta comunque prevalente una volta che si accerti la necessità di disporre della documentazione per la difesa in giudizio”* e che le dichiarazioni dei redditi diventano documenti amministrativi nel momento in cui vengono acquisiti alla banca dati fiscale (Tar Brescia sentenza n. 479 del 2018).

### 3.8 Edilizia e urbanistica

Risultano frequenti le richieste di accesso agli atti amministrativi e alla documentazione al fine di verificare la legittimità degli interventi in campo edilizio effettuati dal proprietario o dall'impresa che segue i lavori e la loro conformità degli interventi alla normativa urbanistico – edilizia.

Anche in tale ambito dovrà essere verificata l'esistenza di una posizione giuridica soggettiva anche meramente potenziale, senza però che l'Amministrazione possa valutare l'utilità della documentazione richiesta al fine del soddisfacimento della pretesa ad essa correlata. In particolare, il requisito della "vicinitas" attribuisce un interesse diretto, concreto e attuale a conoscere gli atti e i documenti del procedimento abilitativo delle attività edilizie del confinante, al fine di verificare la legittimità del titolo e la conformità delle opere al medesimo.

In applicazione di tale principio, in vari casi il giudice amministrativo ha ritenuto legittimo l'accesso alla documentazione avanzata dai proprietari di un immobile, riguardante lavori di ampliamento realizzati dal confinante; in tal caso, non è revocabile in dubbio l'esistenza di un interesse conoscitivo personale e diretto alla documentazione richiesta, purché la richiesta sia circostanziata e non abbia finalità meramente "esplorative" ovvero orientate a un "controllo generalizzato" dell'attività amministrativa.

Diverso discorso vale per l'accesso civico generalizzato alle pratiche edilizie. In materia il Garante della Privacy ha evidenziato in alcuni pareri che la completa conoscenza delle informazioni riportate nelle Scia e Cila (rispettivamente Segnalazioni certificate di inizio attività e Comunicazioni inizio lavori asseverate), può comportare un'invasione alla vita privata, poiché si rivelerebbero data e luogo di nascita, codici fiscali, residenza, recapiti telefonici e indirizzi e-mail, documentazione tecnica sugli interventi. Il risultato, secondo il Garante, sarebbe la duplicazione delle banche dati comunali, evidenziando che il no all'accesso civico generalizzato non impedisce in tali casi di accedere ai documenti amministrativi con altri strumenti, sussistendone i presupposti (accesso documentale ai sensi della legge 241/1990).

Il Garante nella sua decisione (provvedimento n. 1 del 3 gennaio 2019) ha tenuto conto anche del fatto che nel caso trattato la società richiedente era una società di *marketing* e *web marketing*, nonché fornitrice di servizi di gestione dei programmi di fidelizzazione e affiliazione commerciale; come dire che il possibile utilizzo per finalità di *marketing* non è perfettamente collimante con lo scopo della norma sull'accesso civico generalizzato.



In effetti l'art. 5 del d. lgs. n. 33/2016 considera tale forma di accesso quale strumento per il controllo dell'attività e delle spese della pubblica amministrazione e per la partecipazione al dibattito pubblico, non per finalità prevalentemente commerciali.

In adesione a tutti i suindicati principi, questo Difensore civico ha accolto o rigettato i ricorsi presentati per fattispecie analoghe.

### **3.9 Accesso in materia ambientale**

L'accesso alle informazioni ambientali gode di una disciplina speciale (d. lgs. n. 195 del 2005) di attuazione di fonti europee ed extraeuropee, in considerazione dell'assoluta rilevanza riconosciuta al "bene ambiente" nel nostro ordinamento.

Detta normativa prevede un regime di pubblicità di portata tendenzialmente più ampia, sia con riferimento ai soggetti richiedenti (chiunque, senza che debba dichiarare il proprio interesse), sia alle informazioni riguardanti lo stato dell'ambiente (aria, acqua, sottosuolo siti naturali ecc.) e i fattori che possono incidere sulla salute e sulla sicurezza (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni ecc.). L'importante è che gli atti, le informazioni e/o i dati di cui si chiede l'esibizione siano attinenti alla protezione dell'ambiente e alla tutela della salute, e non siano richiesti per finalità diverse.

In altri termini, le autorità pubbliche dovranno fornire le informazioni ambientali a chiunque, comprese associazioni e organizzazioni, senza che si debba dimostrare la titolarità di un interesse personale, concreto e attuale. Tuttavia, tale legittimazione diffusa non esime il richiedente dallo specificare in sede amministrativa "*il reale interesse ambientale*", collegato alla protezione dell'ambiente, nelle sue varie componenti e dei fattori che incidono su di esso.

La *ratio* della previsione normativa è evidentemente quella di garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale e consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale, eliminando di fatto ogni ostacolo, soggettivo e oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

Il d. lgs. n. 195/2005 contiene poi una dettagliata regolamentazione del procedimento d'accesso, prevedendo che l'autorità pubblica metta a disposizione l'informazione richiesta quanto prima possibile e, comunque, entro trenta giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro

sessanta giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta siano tali da non soddisfarla entro il suddetto termine di trenta giorni, previa tempestiva comunicazione al richiedente della proroga e dei motivi che la giustificano.

E' evidente l'analogia e la reciproca integrazione tra la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali e la normativa sull'accesso civico contenuta nel d. lgs. n. 33/2013, sia sotto il versante della legittimazione soggettiva all'accesso - essendo essa riconosciuta in capo a "chiunque" - sia sotto il versante delle informazioni accessibili, anche qui non limitata a documenti ma genericamente estesa a "dati".

Ma la sostanziale novità contenuta nel Decreto Trasparenza (articolo 5, comma 10) è l'obbligo in capo al responsabile della prevenzione della corruzione, nel caso in cui la richiesta d'accesso concerna informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, di effettuare la segnalazione all'ufficio di disciplina ai fini dell'eventuale adozione del procedimento disciplinare, nonché all'Organismo indipendente di valutazione (OIV) e al vertice politico dell'amministrazione.

Le caratteristiche simili tra i due tipi di accesso, vista anche la coincidenza del concetto di "*informazione ambientale*" contenuto nelle rispettive disposizioni, determinano la conseguenza che ogni richiesta d'accesso all'informazione ambientale potrà essere qualificata come accesso civico, semplice o generalizzato, a seconda dei casi.

L'articolo 40 del d.lgs. 33/2013 contiene da ultimo una norma di raccordo fra le due discipline, stabilendo che restano ferme le previsioni di maggior tutela recate dalle norme di settore, con chiaro riferimento alla legge n.108/2001 (ratifica della Convenzione di Aarhus).

Con la nuova normativa, dunque, si è inteso procedere al riordino della disciplina di settore, volta ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di attuare "*il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche*", quale integrazione del diritto "*ad una buona amministrazione*", nonché per la realizzazione di "*un'amministrazione aperta*", al servizio del cittadino.

La libertà d'accesso alle informazioni ambientali risulta, quindi, preordinata, in coerenza con le finalità della direttiva comunitaria di cui costituisce attuazione, a garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale e a consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale,

eliminando di fatto ogni ostacolo, soggettivo od oggettivo, al completo e esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

In siffatta materia, dunque, la normativa speciale consente la presentazione di richieste di accesso anche da parte di associazioni e organizzazioni che hanno come scopo la tutela dell'ambiente.

Tuttavia, la richiesta di accesso, pur generica, non deve risolversi in un mero sindacato ispettivo nei confronti della P.A., né può essere sottesa a finalità diverse dalla tutela dell'integrità della matrice ambientale, quali ad esempio, ragioni patrimoniali. Infatti, essa resta comunque subordinata ai principi generali di proporzionalità, economicità e ragionevolezza, per cui possono consentirsi solo gli accessi che non si traducano in uno sproporzionato aggravio per l'amministrazione, tale pregiudicarne l'efficienza gestionale.

Con riferimento poi all'esclusione dell'accesso motivata in relazione a procedimenti giudiziari in corso, è stato evidenziato come questa ipotesi non possa essere intesa quale esclusione dell'accesso *tout court*, ma che al contrario sia compito dell'amministrazione svolgere un'adeguata istruttoria richiedendo il nulla-osta alla Procura della Repubblica titolare delle indagini. Solo l'organo giurisdizionale sarà deputato a decidere se la divulgazione di determinate informazioni ambientali possa o meno nuocere allo svolgimento delle indagini.

### **3.10 Il bilanciamento degli interessi: dati sensibili e sensibilissimi**

Nell'accesso documentale le necessità difensive, riconducibili all'effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., devono di regola ritenersi prevalenti rispetto a quelle della riservatezza, ma l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata allorchè vengano in considerazione dati sensibili, richiamati dall'art. 24, comma 6, della legge n. 241 del 1990, quali l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, le informazioni fiscali e finanziarie etc.

Per quanto riguarda l'accesso ai documenti di interesse dell'ex coniuge, ricavabili dall'Archivio dei rapporti finanziari, di norma è consentito nella forma della sola visione senza estrazione di copie, essendosi ritenute prevalenti le esigenze di tutela degli interessi economici e dell'assetto familiare, soprattutto nei riguardi del figlio minore, rispetto al diritto alla

riservatezza di tali documenti “sensibili” del coniuge (sentenza del Consiglio di Stato n. 2472 del 2014).

Nel caso invece di dati sensibilissimi (ossia i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale del soggetto interessato) il diritto di accesso potrà essere esercitato soltanto se, in seguito a una delicata operazione di bilanciamento degli interessi coinvolti, la situazione giuridica rilevante sottesa al diritto di accesso viene considerata di rango almeno pari al diritto alla riservatezza dell’interessato. In altri termini occorre che la parte fornisca la prova della stretta necessità degli atti cui chiede di accedere rispetto all’interesse oggetto di tutela (Tar Roma, sentenza n. 3772 del 2014).

In applicazione di tali principi, in materia di dati sanitari, il Consiglio di Stato ha ritenuto infondata la richiesta di documentazione connessa all’intervento neurochirurgico subito dall’ex coniuge, in quanto non adeguatamente motivata la connessione con il fine di individuare le maggiori tutele giudiziarie nel regime di affidamento della figlia della coppia (sentenza n.139 del 2018); analogamente, il Tar Lazio non ha ritenuto funzionale all’esercizio del diritto di difesa del ricorrente la conoscenza dei nominativi degli altri soggetti presenti nella graduatoria per l’avviamento al lavoro delle persone disabili, in quanto tali informazioni risultavano non influenti sulla posizione in graduatoria del ricorrente medesimo (sentenza n. 7652 del 2018).

### **3.11 Il ruolo dei controinteressati**

In caso di richiesta di accesso, occorre sempre coinvolgere i soggetti potenzialmente controinteressati al fine di valutare le loro eventuali obiezioni: la veste di controinteressato non deve essere riconosciuta a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, sono nominati o coinvolti nel documento oggetto dell’istanza, ma solo a coloro che – per effetto dell’ostensione della documentazione – vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza. Va comunque escluso che l’amministrazione possa legittimamente assumere - quale unico fondamento del diniego di accesso agli atti - la mancanza del consenso da parte dei soggetti controinteressati, atteso che la normativa in materia, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardano, rimette sempre all’amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza

della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dagli stessi controinteressati.

Il ricorso per l'accesso per omessa notifica ad almeno uno dei controinteressati può essere dichiarato ammissibile, quando la stessa amministrazione non abbia ritenuto di dover consentire la partecipazione di altri in sede procedimentale; ma in linea di massima la notifica deve essere effettuata ad almeno uno dei controinteressati, in particolare quando siano stati già individuati dall'ufficio disponente o siano comunque già conosciuti o facilmente individuabili.

Va inoltre sottolineato che l'ostensione dei dati "in forma secretata", vale a dire con esclusione della conoscenza certa dell'identità dei soggetti controinteressati, può non rendere necessaria l'integrazione del contraddittorio.

### **3.12 Rimedi avverso il diniego dell'amministrazione alle richieste di accesso civico**

Come già precisato nella Relazione del 2017, *"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 "giudiziale" alternativa alla richiesta di riesame fatta al Responsabile della trasparenza. Tale possibilità è prevista solo allorché 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. Avverso la decisione del Difensore civico, il ricorso al Tar è proponibile entro 30 giorni dalla data di ricevimento della stessa.

### **3.13 Divieto di accesso per ragioni di sicurezza, ordine pubblico e indagini giudiziarie**

L'accesso deve essere precluso quando i documenti richiesti riguardino mezzi, strutture, personale, dotazioni e azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità (identità delle fonti d'informazione, tecniche d'investigazione ecc.).

Sul tema la Corte Costituzionale ha precisato che *"la sicurezza interna ed esterna dello Stato costituisce interesse essenziale ed insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro"* (cfr. sentenza n. 110 del 1998).

L'accesso deve, dunque, essere negato quando trattasi di atti coperti da "segreto istruttorio", che non siano inerenti allo svolgimento dell'attività amministrativa, ma all'attività di collaborazione e promozione dell'attività di prevenzione e repressione dei reati. La normativa esclude anche l'esibizione di atti relativi ad informative penali, indagini in corso, relazioni di servizio trasmesse all'autorità giudiziaria per l'iniziativa penale di competenza e/o dei documenti utilizzati nel corso di un'attività di polizia o giudiziaria.

In tutti questi casi l'accesso potrà essere consentito solo una volta esaurito il procedimento penale, incluso il caso di archiviazione.

Viceversa, in caso di documenti che non costituiscano "atti di indagine" né siano stati formati nell'ambito del procedimento penale, in quanto documenti amministrativi preesistenti detenuti dalla pubblica amministrazione, essi sono ostensibili, fatta eccezione nel caso in cui sia sopravvenuto un provvedimento di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria.

#### **4.1 L'attuazione della legge sulla responsabilità sanitaria tra luci e ombre**

La legge n. 24 dell'8 marzo 2017, meglio conosciuta come "legge Gelli", recante "*Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti la professione sanitaria*" rappresenta, una storica tappa nel processo di normalizzazione del rapporto tra pazienti e sanitari, frutto, peraltro, di un tortuoso e lungo iter parlamentare.

Sia dalla lettura degli atti parlamentari, sia dalla presenza di alcuni errori contenuti nel testo approvato, emergono alcune criticità connesse alla sua attuazione; il legislatore, tuttavia, rendendosi conto che un'ulteriore modifica della legge avrebbe comportato altro passaggio parlamentare - col serio rischio di vanificare tutto il lavoro svolto - ha preferito approvarne comunque il testo, nella piena consapevolezza dei punti critici evidenziati dalle forze parlamentari, piuttosto che farlo regredire con le modifiche.

A quasi due anni dalla sua approvazione, pertanto, la legge Gelli registra notevoli ritardi circa la sua omogenea ed uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale.

Così l'istituzione dell'Osservatorio delle buone pratiche, l'attribuzione al Difensore civico regionale della funzione di Garante del diritto alla salute (ancora inattuata in molte Regioni tra cui la Basilicata), il capitolo delle polizze assicurative, divenute obbligatorie per le strutture e per i sanitari.

I principi ispiratori della legge sono espressi all'art. 1, laddove si indica sia l'esigenza di garantire le cure ai pazienti - diritto costituzionalmente garantito dall'art. 32 Cost. - sia quello in capo agli esercenti la professione sanitaria, di ridurre e scongiurare i rischi "*connessi alla erogazione delle prestazioni sanitarie*".

E' noto che negli ultimi anni si è notevolmente accresciuto il contenzioso derivante dal fenomeno della "*malpractice*", letteralmente "*malasanità*", la cui conseguenza è stata l'adozione della cosiddetta "*medicina difensiva*", i cui effetti negativi sono evidenti alla stragrande maggioranza dei cittadini. Essa consiste nel sottoporre il paziente ad ogni tipo di esame, magari inutile, dispendioso e, il più delle volte, superfluo.

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.

Le conseguenze si manifestano negativamente su due piani: 1) sul piano economico, per il grave deficit di bilancio sulla sanità (circa 12 miliardi di euro all'anno), atteso il ricorso massiccio alla diagnostica, spesso inutile se non dannosa per il paziente; 2) sul piano dell'efficienza sanitaria, per l'allungamento delle liste d'attesa conseguente alla prescrizione da parte dei sanitari di esami di routine per lo più inappropriati e inutili, anziché sottoporre il paziente a cure più efficaci e talvolta rischiose, nel timore di subire il contenzioso.

## **4.2 Il Difensore civico garante del diritto alla salute**

Nell'ottica di conoscenza integrale del fenomeno e dell'accertamento e conservazione dei dati, la legge ha previsto l'istituzione in ogni Regione del “*Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente*” che ha il compito di raccogliere dalle strutture sanitarie tutti i dati relativi ai rischi e al contenzioso esistente per trasmetterli, poi, all'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità (art.3).

Attraverso la raccolta dei dati provenienti dai centri regionali, tale Osservatorio è in grado di predisporre le linee di indirizzo per la idonea prevenzione e gestione del rischio sanitario, anche con l'ausilio di associazioni professionali e società scientifiche.

Senza nessun esborso di finanze pubbliche, inoltre, la legge ha previsto la facoltà per le Regioni di istituire il Garante per il diritto alla salute, delegandone le funzioni al Difensore civico regionale (art. 2):

- 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 leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale.*

Per il tipo di funzioni riconosciute al Garante (destinatario di segnalazioni da parte di utenti del SSN, per poi muoversi di propria iniziativa per la verifica delle segnalazioni stesse), è stato naturale da parte del legislatore individuare il Difensore civico regionale, notoriamente organismo indipendente di derivazione pubblica, *super partes*, in grado di mediare tra il cittadino e la struttura sanitaria, in particolare per la tutela di persone in condizioni di fragilità, e vigilare sul buon andamento dell'azione amministrativa.

L'intento del legislatore era quello di omogeneizzare ed estendere a tutto il territorio nazionale la sicurezza delle cure e l'appropriatezza delle stesse, componente essenziale del diritto alla salute.

Peccato che abbia trascurato l'assenza della Difesa civica in molte Regioni (alcune non l'hanno mai istituita), con evidente disparità di trattamento tra cittadini che gratuitamente possono rivolgersi al Difensore civico e cittadini privi di questa forma di tutela giustiziale.

Nonostante le numerose proposte di legge e l'assenza di costi aggiuntivi alla spesa pubblica, la Regione Basilicata non ha ancora attribuito formalmente la funzione di Garante del diritto alla salute al Difensore civico, a differenza di molte Regioni come, ad esempio, la Lombardia, la Campania, la Toscana, il Piemonte e la Liguria. Tuttavia, per la *ratio* dell'istituto della Difesa civica e per le sue prerogative, la tutela delle persone viene di fatto esercitata per tutte le questioni riguardanti i disservizi, i ritardi e le controversie in materia sanitaria, anche in assenza di delega formale.

### **4.3 La trasparenza dei dati sanitari**

L'articolo 4 della Legge Gelli introduce il principio della trasparenza dei dati sanitari fissando tempi più brevi e comunque certi per il rilascio della cartella clinica del paziente. Si tratta di termini validi per tutto il territorio nazionale: è fissato un termine di sette giorni per il suo rilascio, preferibilmente in formato elettronico, e un ulteriore termine di 30 giorni per eventuali integrazioni. Entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge

tutte le strutture sanitarie hanno dovuto adeguare i loro regolamenti in conformità.

I termini indicati (7 e 30 gg.) non sono espressamente parificati a quelli previsti dalla legge 241 del 1990: non è prevista, cioè, alcuna sanzione nel caso di loro inosservanza. Detta norma, introducendo il principio della trasparenza dei dati, tende a tutelare il cittadino- paziente che, sentendosi leso, desidera entrare nel più breve tempo possibile in possesso della documentazione sanitaria, sicché ingiustificati ed eventuali comportamenti dilatori della struttura potranno essere oggetto di ricorsi per accesso agli atti, oltre che fonte di responsabilità.

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 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.

#### **4.4 Linee Guida e Responsabilità penale**

Sempre in tema di prevenzione del rischio sanitario e di sicurezza del paziente, la nuova legge dedica particolare attenzione alle Linee guida: sono previste dall'art. 3 della "legge Gelli", elaborate anche con l'ausilio delle associazioni scientifiche delle professioni, iscritte in apposito elenco presso il Ministero della Salute. In questo elenco potranno confluire anche gli ordini professionali degli esercenti la professione sanitaria.

In assenza delle suddette raccomandazioni gli esercenti la professione sanitaria si attengono "*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.

Già nel 2012, il d.l. n. 158 (c.d. decreto Balduzzi), all'art. 3 prevedeva che "*l'esercente che si attiene a linee guida e buone pratiche clinico assistenziali non risponde penalmente per colpa lieve*".

Il limite invalicabile era costituito dall'osservanza delle linee guida e dalle buone prassi. Secondo la giurisprudenza ciò ha comportato un'abrogazione parziale del reato di omicidio e lesioni colpose in quanto "la colpa lieve" non era più penalmente rilevante.

Con la nuova normativa l'art. 6 interviene organicamente per delimitare con maggiore certezza il campo dell'irrilevanza penale. Viene, infatti, aggiunto l'art. 590 *sexies* al codice penale che - 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 - specifica al secondo comma che, qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, la punibilità è esclusa quando l'esercente la professione sanitaria abbia rispettato le raccomandazioni previste dalle linee guida o, in mancanza, le buone pratiche clinico-assistenziali. La *ratio* della norma è quella di continuare a sanzionare la responsabilità penale derivante da negligenza e/o imprudenza, escludendo la punibilità per colpa in caso di imperizia, sempre che sia provata l'osservanza delle raccomandazioni contenute nelle linee guida ed esse siano risultate adeguate al caso concreto.

#### **4.5 Responsabilità civile**

L'art. 7 della "legge Gelli" disciplina la responsabilità civile della struttura e del sanitario, distinguendo le rispettive posizioni.

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 extracontrattuale (art. 2043 cod. civ.), derivandone un alleggerimento delle conseguenze risarcitorie per i medici, essendo più gravoso l'onere probatorio per il paziente ed il minor termine prescrizione che contraddistinguono la responsabilità extracontrattuale (c.d. "*aquiliana*") che è di 5 anni, rispetto a quella contrattuale che è di 10 anni.

Rivoluzionaria è, dunque, la responsabilità del sanitario dipendente (espressamente dichiarata extracontrattuale), nell'ottica di attribuire maggiore serenità al sanitario e indurre il danneggiato a preferire l'azione contro la struttura, di natura contrattuale.

Di conseguenza, l'esercente la professione sanitaria (sia dipendente, sia legato da un rapporto libero professionale) occupa, con la nuova disciplina, 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. Quanto poi alla liquidazione del danno la legge richiama i criteri fissati dagli articoli 138 e 139 del codice delle Assicurazioni.

Il legislatore ha voluto blindare questa impostazione ponendo un divieto di una diversa regolamentazione, inserendo all'ultimo comma *"le disposizioni del presente articolo costituiscono norme imperative ai sensi del codice civile"*, norme cioè che non possono essere derogate dalle parti.

In considerazione di ciò, tanto la fonte di responsabilità del sanitario quanto la liquidazione del danno deve essere quella disciplinata dall'art. 7, non potendo intervenire alcuna pattuizione in deroga.

#### **4.6 Il giudizio di Responsabilità medica**

L'articolo 8 disciplina gli aspetti processuali introducendo il tentativo obbligatorio di conciliazione. Di conseguenza, chi intenda promuovere un giudizio di responsabilità nei confronti del sanitario, deve preliminarmente attivare la procedura ex art. 698 *bis* del codice di procedura civile; trattasi della consulenza tecnica ai fini della composizione della lite.

La scelta del legislatore può comprendersi ove si consideri la natura e le finalità della C. T., poiché gli strumenti consentiti al consulente dovrebbero permettere la definizione della lite senza ricorrere ai giudici.

In alternativa, è possibile sperimentare il procedimento di mediazione previsto dal d.lgs. n. 28 del 2010; non è possibile, invece, utilizzare la negoziazione assistita.

La mancata attivazione della procedura di conciliazione è rilevabile anche d'ufficio non oltre la prima udienza: in tal caso il giudice fissa un termine per l'adempimento.

Il legislatore ha imposto un obbligo di partecipazione a tutte le parti: quindi non solo litisconsorti necessari, ma anche parti costituite (struttura, sanitario e assicurazione). Tale obbligo si ricava dalla previsione che sanziona la parte che non ha partecipato al giudizio condannandola al pagamento delle spese di lite *"indipendentemente dall'esito del giudizio"*.

Quanto all'azione di rivalsa nei confronti del sanitario responsabile, essa è improntata ad una particolare tutela di quest'ultimo. La rivalsa può aver luogo solo in caso di *dolo o colpa grave* e tale azione si svolge davanti alla Corte dei Conti ed è esercitata dal Pubblico Ministero, quale responsabilità amministrativa. Infine, è stato introdotto un tetto massimo al cui pagamento può essere condannato il sanitario: il parametro di riferimento è il triplo del reddito annuo percepito dal medico.

#### 4.7 Obbligo assicurativo e Azione diretta

L'articolo 10 prevede l'obbligo di assicurazione sia per le strutture, sia per il sanitario che operi in regime di libero professionista: inoltre è previsto l'obbligo per "*ciascun esercente la professione sanitaria a qualunque titolo in strutture sanitarie o socio sanitarie pubbliche o private*" di stipulare adeguata polizza assicurativa per colpa grave, al fine di garantire le azioni di rivalsa previste dalla legge.

Di questi contratti di assicurazione deve fornirsene adeguata pubblicità e la garanzia assicurativa deve avere una operatività che comprende anche i dieci anni precedenti la loro stipula, purchè l'evento sia stato denunciato durante la vigenza del contratto (*il claim made*). Tale ultrattività decennale è prevista anche nel caso di cessazione dell'attività professionale, sempre che l'evento o i "*fatti generatori*" siano accaduti durante la vigenza della polizza.

Viene, inoltre, riconosciuta l'azione diretta del danneggiato nei confronti della società assicuratrice, quindi il litisconsorzio necessario tra impresa assicurativa e assicurato (struttura sanitaria o operatore sanitario). Sempre nell'ottica di tutela massima del medico, la legge impone alle strutture sanitarie e alle imprese di assicurazioni destinatarie di azioni dirette da parte del danneggiato, di comunicare al sanitario l'inizio del giudizio, mediante invio di copia dell'atto introduttivo, entro e non oltre dieci giorni dalla sua notifica.

Il mancato adempimento di tali comunicazioni preclude l'azione di rivalsa. Infine, è previsto che nei giudizi civili per l'espletamento della consulenza tecnica sia conferito incarico a un medico legale e a uno o più specialisti nella disciplina che riguarda l'oggetto del procedimento. A tal fine, nelle liste dei consulenti devono essere documentate le specializzazioni degli iscritti medici, mentre la scelta dei consulenti deve ricadere sui professionisti in possesso di comprovate esperienze nel campo della conciliazione.

### 5.1 Contesto socio-economico

Secondo l'ultimo Rapporto Svimez, nell'anno 2017 il Mezzogiorno ha proseguito la lenta ripresa ma, in un contesto di grande incertezza, rischia di frenare. Il triennio di ripresa 2015-2017 conferma che la recessione è ormai alle spalle per tutte le regioni italiane, tuttavia gli andamenti sono alquanto differenziati. Il grado di disomogeneità, sul piano settoriale e regionale, è estremamente elevato al Sud.

La Basilicata si attesta su un incremento del PIL modesto (+0,7%), dopo la forte accelerazione della crescita negli anni scorsi. Va notato che l'industria lucana è in forte ripresa già dal 2014 e continua a trainare l'economia regionale, sia pure con intensità diverse nel triennio, al termine del quale registra una *performance* molto positiva. Vanno bene anche le costruzioni (+18,3%), mentre i servizi (-1,3% nel triennio) e l'agricoltura (-1,2%) hanno subito una flessione in controtendenza rispetto al resto dell'economia meridionale.

Il ritmo di crescita è però del tutto insufficiente ad affrontare le emergenze sociali nel Mezzogiorno. Anche nella ripresa si allargano le disuguaglianze: aumenta l'occupazione, ma vi è una ridefinizione al ribasso della sua struttura e della sua qualità: i giovani sono tagliati fuori, aumentano le occupazioni a bassa qualifica e a bassa retribuzione, pertanto la crescita dei salari risulta "frenata" e non in grado di incidere su livelli di povertà crescenti, anche nelle famiglie in cui risulta occupato un componente. Il divario nei servizi pubblici e la mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni incidono sulla tenuta sociale dell'area e rappresentano il primo vincolo all'espansione del tessuto produttivo.

In questi anni si è profondamente ridefinita la struttura occupazionale, a sfavore dei giovani, testimoniata dall'invecchiamento della forza lavoro occupata. Al Sud vi è stata una riduzione di oltre mezzo milione di giovani occupati tra i 15 e i 34 anni (-578mila) e di una crescita concentrata quasi esclusivamente tra gli ultra 55enni (+470mila unità), con un preoccupante invecchiamento della forza lavoro occupata.

Ciò ha comportato un vero e proprio esodo di giovani dal Mezzogiorno nell'ultimo decennio, soprattutto laureati (il 16% circa si è trasferito all'estero), e la stragrande maggioranza di essi non è tornata.

L'aumento della quota di persone che si trasferiscono con un elevato titolo di studio interessa tutte le regioni del Mezzogiorno. Le quote più alte di laureati sul totale degli emigrati si registrano in Basilicata (33,9%) e Abruzzo (33,6%).

Il dato più eclatante è proprio il formarsi e il consolidarsi di un drammatico “*dualismo generazionale*”, con effetti sociali ed economici di non poco conto, anche per il bagaglio di competenze innovative e digitali che le nuove generazioni potrebbero apportare al sistema produttivo.

Occorre considerare con grande preoccupazione la frattura sempre più marcata tra giovani (di età sempre più avanzata) ai margini del mercato del lavoro, esclusi o precari, e lavoratori a fine carriera, costretti a ritardare sempre più l'uscita verso il pensionamento.

Nel 2018 la popolazione italiana risulta in ulteriore calo, rispetto agli anni passati; è come se sparisse da un anno all'altro una città italiana di medie dimensioni.

Si delinea, dunque, una netta cesura tra una dinamica economica che seppur in rallentamento ha ripreso a muoversi dopo la crisi e una dinamica sociale che tende ad escludere una quota crescente di cittadini dal mercato del lavoro, ampliando le sacche di povertà e di disagio sociale a nuove fasce della popolazione; si tratta di persone che scontano anche la debolezza dei servizi pubblici nelle aree periferiche.

Preoccupante è anche la crescita del fenomeno dei *working poors*: il lavoro a bassa retribuzione conseguente alla complessiva dequalificazione delle occupazioni e all'esplosione del *part time* involontario.

L'ampliamento delle disuguaglianze territoriali in termini di indicatori sociali riflette, in un contesto economico difficile ma che ha mostrato capacità di “resilienza”, un forte indebolimento della capacità del *welfare* nel supportare la fasce disagiate della popolazione.

Gli indicatori sugli standard dei servizi pubblici documentano un ampliamento dei servizi socio-sanitari che maggiormente impattano sulla qualità della vita e incidono sui redditi delle famiglie.

Ancora oggi ai cittadini del Sud - nonostante una pressione fiscale pari se non superiore rispetto al Nord - mancano o sono carenti i “diritti fondamentali”: soprattutto in riferimento alla sicurezza, alla vivibilità dell'ambiente, agli standard di istruzione, dei servizi sanitari e di cura per la persona adulta e per l'infanzia. Si tratta di carenze di servizi che si riflettono sulla vita dei cittadini e che condizionano decisamente anche le prospettive di crescita economica, perché diventano fattori che giocano un



ruolo non accessorio nel determinare l'attrazione di nuove iniziative imprenditoriali.

In particolare, nel comparto socio-assistenziale il ritardo delle regioni meridionali riguarda sia i servizi per gli anziani e le persone non autosufficienti, sia i servizi per l'infanzia.

L'intero comparto sanitario presenta differenziali in termini di prestazioni che sono al di sotto dello standard minimo nazionale come dimostrano i dati dei "livelli essenziali di assistenza". I dati sulla mobilità ospedaliera interregionale testimoniano le carenze del sistema sanitario meridionale, soprattutto in alcuni specifici campi di specializzazione e la lunghezza dei tempi di attesa per i ricoveri.

Le regioni che registrano i maggiori flussi di emigrazione sono la Calabria, la Campania e la Sicilia, mentre attraggono malati soprattutto la Lombardia e l'Emilia Romagna.

I lunghi tempi di attesa per le prestazioni specialistiche e ambulatoriali sono anche alla base della crescita della spesa sostenuta dalle famiglie con il conseguente impatto sui redditi. Strettamente collegato è il fenomeno della "povertà sanitaria", secondo il quale l'insorgenza di patologie gravi è frequentemente una delle cause principali di impoverimento delle famiglie italiane, soprattutto al Sud.

In Basilicata si registrano forti criticità circa i tempi di pagamento alle imprese che forniscono beni e servizi alla pubblica amministrazione, tempi più lunghi rispetto ad altre regioni. Infatti, la P.A. in Basilicata onora i propri debiti entro 41 giorni (con 9 giorni di ritardo), a fronte dei 32 giorni rispetto alla media nazionale. Vi sono regioni più virtuose come la Lombardia che onora i propri debiti commerciali in 17 giorni, la Toscana in 18 giorni, il Lazio e il Friuli Venezia Giulia in 19 giorni (dati dell'ultimo monitoraggio 2018 del MEF). Quindi, la Basilicata è maglia nera sul fronte dell'adeguamento della macchina amministrativa alla normativa europea, che obbliga le pubbliche amministrazioni a pagare i propri fornitori entro 30 giorni dall'emissione della fattura, o al massimo entro 60 giorni nel caso di beni e servizi resi alle aziende sanitarie.

Con la conseguenza che, a causa della mancanza di liquidità, spesso le piccole-medie imprese non riescono a far fronte alle esigenze quotidiane, né possono investire sulle attività economiche intraprese, mettendosi così a rischio la loro stessa sopravvivenza.

Il divario tra le diverse aree del nostro Paese si conferma anche per quel che riguarda l'efficienza degli uffici pubblici in termini di attesa all'anagrafe, alle ASL e agli uffici postali. La Svimez ha costruito un indice

sintetico della *performance* delle pubbliche amministrazioni sulla base della qualità dei servizi pubblici forniti al cittadino nella vita quotidiana: fatto 100 il valore della regione più efficiente (Trentino-Alto Adige) emerge che al Sud, ad eccezione della Campania, della Sardegna e dell’Abruzzo, si scende ben al di sotto della metà del coefficiente: la Basilicata si attesta a 42, la Calabria a 39, la Sicilia a 40, la Puglia a 43.

Lo sviluppo concreto dei diritti di cittadinanza è la chiave fondamentale per mobilitare le grandi risorse umane, ambientali, culturali ancora inutilizzate presenti nel Mezzogiorno che, se messe a valore, potrebbero contribuire significativamente alla stessa ripresa del Paese.

Occorre assumere la consapevolezza che la “politica di coesione” non può essere solo “politica di intervento” (attraverso incentivi fiscali, contratti di sviluppo, investimenti pubblici) ma deve essere accompagnata da politiche territorialmente differenziate nel Mezzogiorno, in grado di riequilibrare la qualità di alcuni beni pubblici essenziali. Dunque, occorrerebbe passare dalla politica per stanziamenti finanziari a quella per obiettivi in termini di miglioramento di infrastrutture e servizi per il cittadino e per l’imprenditore, aumentando così anche la possibilità di misurare l’impatto delle risorse impiegate.

Un disegno impegnativo, nell’ottica di un mutamento di approccio che riconduca ad un nuovo protagonismo dell’intera società meridionale che vada di pari passo al miglioramento e potenziamento della macchina pubblica.

## **5.2 La metodologia adottata**

I criteri metodologici adottati da questo Ufficio sono gli stessi impostati da inizio mandato; tali parametri, nel rispetto del dettato normativo, sono finalizzati a contemperare le procedure prescritte dal legislatore (soprattutto in materia di trasparenza e accesso agli atti di cui si è ampiamente detto) con le caratteristiche tipiche del ricorso alla Difesa civica - ossia l’informalità e l’immediatezza degli interventi - nonché il diretto contatto con i cittadini che si rivolgono all’Ufficio.

Le richieste possono essere presentate da cittadini, associazioni, società, comitati, organizzazioni sindacali ecc. con libertà di forme: contatto personale, compilando presso l’Ufficio l’apposito modulo per la segnalazione, a mezzo lettera semplice o raccomandata, con messaggio di

posta elettronica o posta certificata (pec) e/o compilando il modulo online presente sul sito istituzionale.

Tutte le istanze presentate per iscritto vengono annotate con l'attribuzione di un numero progressivo corrispondente all'ordine di accesso del soggetto e vengono trattate in ordine cronologico.

Qualora la complessità della problematica richieda un particolare approfondimento tecnico-giuridico o coinvolge la competenza di vari uffici, viene privilegiato il colloquio diretto con l'interessato, al fine di valutare con maggior precisione le doglianze del cittadino, al fine di intraprendere le iniziative più appropriate al caso concreto.

Talvolta già in questa fase preliminare si esaurisce l'intervento del Difensore civico, fornendo i chiarimenti tecnico-giuridici all'interessato, magari rappresentando la correttezza con cui si è dispiegata l'attività amministrativa da lui contestata, oppure "accompagnandolo" con indicazioni di massima verso una soluzione più confacente alla questione prospettata (quando la competenza appartiene ad altri organismi o autorità). In molti casi la questione risulta di pronta e facile soluzione dopo l'interlocuzione telefonica con gli uffici interpellati: attraverso la proficua collaborazione con i responsabili del procedimento si chiariscono, per le vie brevi, i termini della questione.

A volte il cittadino si rivolge al Difensore civico quando all'esito di un processo è già intervenuta una sentenza (magari a lui sfavorevole ed irrevocabile), oppure per interventi presso le Amministrazioni in materia di sicurezza pubblica, difesa e ordine pubblico. Anche in questi casi, pur non facendo mancare ascolto e supporto all'interlocutore, si forniscono i chiarimenti necessari a far comprendere il raggio d'azione ed il perimetro di competenza.

Allorché l'intervento non può concludersi nella prima fase, rendendosi necessari approfondimenti o azioni nei confronti di uffici inadempienti, viene espletata l'istruttoria vera e propria; essa si articola, a seconda dei casi, con una richiesta scritta all'amministrazione di chiarimenti e degli utili parametri di valutazione del caso, oppure si sostanzia in una richiesta di copia di atti e documenti detenuti dall'ufficio competente, in un colloquio con il responsabile del procedimento.

In tutti questi casi l'interessato riceverà copia dell'intervento del Difensore civico, in cui sono chiaramente contenute le raccomandazioni formulate all'ente, la normativa di riferimento e le conclusioni raggiunte all'esito dell'istruttoria. Saranno utilizzati gli indirizzi forniti dal cittadino nella segnalazione, prediligendosi la trasmissione in formato digitale.

Un'informativa scritta viene resa anche nei casi di istanze che risultano manifestamente irricevibili, nel caso in cui il richiedente sia identificabile e abbia comunicato i propri recapiti.

Normalmente questa fase si conclude allorquando vengono fornite per iscritto risposte esaurienti alle questioni trattate, tranne il caso in cui, a fronte di una mancata risposta dell'Amministrazione, viene sollecitato l'adempimento con ulteriore nota scritta.

Dell'esito dell'intervento e dei provvedimenti comunicati dall'amministrazione viene informato il richiedente, a meno che egli sia già stato direttamente notiziato.

## 6.1 Bilancio dell'attività svolta nel 2018

Nell'anno 2018 la Difesa civica regionale ha registrato un ulteriore incremento con un **totale di 992 istanze** presentate all'Ufficio (richieste di intervento, chiarimenti, pareri, informazioni, solleciti, segnalazioni ed altro).

Per tali richieste, sono stati formalmente aperti ben **222 fascicoli (+20%)**, rispetto ai dati già significativi del 2017, in cui erano stati istruiti 185.

Complessivamente, nel periodo 2015-2018, quindi da inizio mandato di questo Difensore civico, l'incremento dell'attività risulta essere pari al 55% (come da grafico "Andamento Attività Anni 2015 - 2018").

Alle istanze per cui è stata svolta una vera e propria istruttoria (n. 222) bisogna aggiungere le richieste di informazioni, pareri, chiarimenti e solleciti, per le quali non si è resa necessaria l'apertura di un nuovo fascicolo, in quanto definite per le vie brevi (circa 770 accessi).

Come negli anni precedenti **le pratiche in materia di accesso e trasparenza hanno costituito la parte più corposa dell'attività svolta dall'Ufficio, pari al 27,5% dei casi esaminati (61 fascicoli sui 222 totali)**, con un incremento percentuale rispetto all'anno 2017 del 7%.

Si tratta di ricorsi presentati per richiedere il riesame avverso il diniego (espreso o tacito) opposto dalle amministrazioni regionali, sub-regionali e dagli enti locali alle richieste di accesso ai documenti, dati e informazioni detenuti dalle pp. aa., ivi comprese le richieste di accesso civico semplice e generalizzato (modello Foia) e di accesso ambientale.

**In materia di trasparenza, sono stati presentati alcuni ricorsi anche da parte di consiglieri comunali, provinciali e regionali nei confronti della stesse amministrazioni di appartenenza;** tali richieste di riesame sono state istruite in applicazione della normativa speciale ex art. 43 del T.U.E.L. che attribuisce ai consiglieri comunali e provinciali - estensibile per analogia anche ai consiglieri regionali - diritti e prerogative ben più ampi di quelli concessi ai singoli cittadini, ma che talvolta gli enti faticano a riconoscere nella loro integrale portata.

Questi dati mostrano un *trend* in costante e significativa crescita sul fronte dei ricorsi presentati dai cittadini al Difensore civico, per far valere le loro pretese ostensive, in alternativa al rituale ricorso al TAR, e sembrano

rivelare un certo gradimento verso una forma di gravame totalmente gratuita in quanto esente da spese legali e fiscali.

La quasi totalità dei ricorsi è stata presentata senza avvalersi dell'assistenza di un legale; ciò rafforza il convincimento precedentemente espresso circa le ragioni che spingono il cittadino ad optare per questo strumento di tutela giustiziale, vale a dire la relativa informalità e la totale gratuità della procedura.

**Nella maggior parte dei ricorsi presentati al Difensore civico in materia di accesso - nelle varie forme previste dal nostro ordinamento giuridico - il procedimento di riesame si è concluso con l'accoglimento degli stessi, per un totale di 49 ricorsi sui 61 presentati.**

Nei restanti casi di rigetto (per un totale di 12 ricorsi) le ragioni del mancato accoglimento devono ravvisarsi:

a) incompetenza funzionale del difensore civico (ricorsi ex legge n. 241/1990 presentati nei confronti delle amministrazioni statali per le quali la competenza si radica in capo alla Commissione nazionale per l'accesso o al Tar, ovvero ricorsi in materia di accesso civico avverso provvedimenti di amministrazioni non regionali per i quali la competenza in via esclusiva spetta al Tar); b) mancanza di legittimazione attiva e carenza di "*interesse diretto concreto e attuale*" (inammissibilità); c) presentazione del ricorso oltre i termini di legge (irricevibilità); d) prevalenza delle ragioni di segretezza e/o riservatezza sull'interesse del ricorrente (mancato accoglimento in senso stretto).

A seguito del "riesame" del Difensore civico, le amministrazioni non sono tenute ad ottemperare a tale decisione, ma se intendono discostarsene, possono emettere un provvedimento espresso e motivato confermativo del diniego all'ostensione entro 30 giorni dal ricevimento della decisione, altrimenti l'accesso deve essere consentito.

Nel 2018 solo in un caso l'Amministrazione destinataria dell'accesso ha confermato con provvedimento motivato il diniego, fondando la sua decisione sul "*segreto investigativo*", a causa della sopravvenienza di un procedimento penale a carico del richiedente.

In alcuni casi si può verificare che - dopo la pronuncia (tecnicamente "riesame") del Difensore civico - le Amministrazioni non comunichino le loro determinazioni nei 30 giorni successivi. In tal caso, deve verosimilmente ritenersi che gli Uffici disponenti abbiano concesso l'accesso, altrimenti il cittadino avrebbe comunque notiziato il Difensore civico circa la perdurante inerzia.

Spesso, il ricorso per ottenere quanto necessita a soddisfare la conoscenza del cittadino viene impropriamente o erroneamente presentato come accesso documentale (legge n. 241/90), anziché come accesso civico, semplice o generalizzato (d.lgs. n. 33/2013), e viceversa.

Secondo l'orientamento di questo Ufficio i ricorsi vengono esaminati e qualificati in base all'oggetto della domanda e della sussistenza o meno dell'interesse giuridicamente qualificato; per estensione analogica del principio generale "*iura novit curia*", in caso di erronea qualificazione giuridica del ricorso da parte del richiedente, sarà compito del Difensore civico valutare la fondatezza dell'istanza come accesso documentale o come accesso civico (semplice o generalizzato), sulla base dei presupposti di legge, anche al fine di evitare di appesantire oltremodo il procedimento amministrativo, chiedendo al ricorrente di riformulare l'istanza.

**Nel corso del 2018 il Difensore civico regionale è altresì intervenuto d'ufficio su varie problematiche (n. 38 pratiche)**, attivando la procedura prevista dalla legge regionale n. 5/2007 recante "*Nuova disciplina del Difensore Civico Regionale*".

L'intervento d'ufficio è previsto dall'art. 5, lett. c, della citata legge che recita:

*"1. Il Difensore Civico può intervenire:*

- a) a richiesta dei diretti interessati;*
- b) a richiesta di associazioni o formazioni sociali in relazione a diritti o interessi collettivi, diffusi o generali;*
- c) d'ufficio in tutti i casi, comunque venuti a sua conoscenza, di generale interesse o che destino particolare allarme o preoccupazione nella cittadinanza nonché nei casi in cui, nell'esercizio delle sue funzioni, rilevi disfunzioni e insufficienze nell'attività e nei comportamenti dell'Amministrazione e degli Enti al fine di assicurare l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa".*

Gli interventi d'ufficio più significativi hanno riguardato le criticità afferenti la raccolta differenziata nel Comune di Potenza nella prima fase di attuazione, i disservizi del trasporto ferroviario, l'affluenza della tifoseria presso lo Stadio Viviani di Potenza ad inizio campionato, le informazioni divulgate alle famiglie e agli Istituti scolastici in materia di contributi non obbligatori per le scuole primarie e secondarie, la mobilità nel quartiere Civita della Città di Matera, i fenomeni di accattonaggio ivi segnalati ecc.

Sul fronte dei reclami e dei disservizi segnalati in campo sanitario nel 2018, come in passato, il livello assistenziale maggiormente interessato è stato

quello dell'assistenza specialistica, semiresidenziale e territoriale, con forte presenza dei problemi legati alla fruizione delle visite specialistiche e alle lunghe liste di attesa. Le problematiche prevalenti hanno riguardato gli aspetti legati al tempo, quelli burocratico-amministrativi ed organizzativi, nonché quelli legati agli aspetti relazionali e dell'umanizzazione delle pratiche assistenziali; meno frequenti le segnalazioni che hanno contestato aspetti strutturali e logistici e legati all'informazione e trasparenza sui servizi.

Nell'anno trascorso la procedura di riesame della commissione Mista Conciliativa presso l'Azienda Sanitaria di Potenza, che è presieduta da questo Difensore civico, non è stata mai richiesta dagli utenti.

Difatti, dall'analisi dei reclami gestiti dall'URP, emerge che nel 44% dei casi l'esito è stato di chiarimento, nel 14% il problema è stato risolto per le vie brevi e nel 25% dei casi sulla problematica è stato in qualche modo impegnato il Servizio interessato. In altri casi l'esito è stato di conferma dell'operato dell'Azienda sanitaria per aspetti tecnico-professionali e di applicazione della normativa vigente (4%), ma anche di scuse al cittadino (11%).

Quanto, infine, alle richieste di pareri, quesiti, chiarimenti, sollecitazioni formulate al Difensore civico, che però riguardano la competenza di altre Autorità o organismi (ad esempio questioni tra privati o segnalazioni afferenti l'attività di vigilanza dell' Anac), si è chiarito agli interessati che il Difensore civico non è un consulente, né un magistrato, né ha poteri sostitutivi, coercitivi o sanzionatori nei confronti delle amministrazioni. Tuttavia, anche in questi casi, si è cercato di fornire al richiedente le corrette informazioni, indirizzandolo verso gli organismi o autorità all'uopo competenti.

## **6.2 Alcuni casi trattati**

### ***Diritto di accesso agli atti e informazione dei consiglieri regionali***

Un Consigliere regionale si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico, chiedendo con formale ricorso il riesame al diniego tacito oppostogli dal Consiglio regionale di appartenenza.

Per consolidata giurisprudenza amministrativa, in questi casi è estensibile per analogia la normativa speciale afferente il diritto di accesso attribuito ai Consiglieri comunali e provinciali dall'art. 43, comma 2, del T.U. Enti locali



(d.lgs. n. 267/2000), secondo cui *“i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all’espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 1298/2018).

Tale disciplina 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 circa la correttezza e l’efficacia dell’operato dell’Amministrazione e dei comportamenti degli organi dell’Ente, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e per promuovere, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale”*.

In tali casi, il richiedente non ha l’obbligo di motivare la propria richiesta di informazioni, atteso che - diversamente opinando - l’Ente si ergerebbe ad arbitro dell’esercizio delle potestà pubblicistiche da parte dell’Organo deputato all’individuazione e al perseguimento dei fini collettivi, ragion per cui ogni limitazione all’esercizio di tale diritto verrebbe ad interferire con la potestà istituzionale di sindacare la gestione dell’Ente nell’ottica di assicurare - in uno con la trasparenza e la democraticità - anche il buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Quindi, al Consigliere non può essere opposto alcun diniego – salvo i pochi casi eccezionali e contingenti da motivare puntualmente e adeguatamente - ad esempio, qualora egli agisca per *“un interesse personale”*.

Lo stesso Consiglio di Stato ha precisato più volte che ai Consiglieri è attribuita una facoltà di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità all’espletamento del loro mandato, senza alcuna limitazione in quanto *“qualsiasi limitazione verrebbe a restringere la possibilità di intervento sia in senso critico sia in senso costruttivo, incidendo negativamente sulla possibilità di integrale espletamento del mandato ricevuto”*.

Tale diritto non può essere compresso neanche per esigenze di riservatezza dei terzi, in quanto il Consigliere è tenuto al segreto d’ufficio ed è sua personale responsabilità non divulgare notizie contenenti dati sensibili riferiti a terzi eventualmente presenti nei documenti oggetto di accesso.

*“Gli unici limiti all’esercizio del diritto di accesso dei Consiglieri possono rinvenirsi nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici dell’Ente e che non si sostanzi in richieste assolutamente generiche o meramente emulative - fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e*

*approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto di accesso dei consiglieri” (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 846/2013)*

Nel caso trattato l’oggetto della richiesta riguardava atti detenuti dal Consiglio Regionale, contenenti informazioni rilevanti dal punto di vista dello svolgimento del mandato consiliare e della partecipazione del Consigliere alla vita politico - amministrativa dell’Ente.

Inoltre, la richiesta non avrebbe comportato alcun aggravio per il buon andamento dell’Ufficio disponente, né si sostanzia in richiesta generica o meramente emulativa.

In conclusione, il Difensore civico, sulla base delle suesposte considerazioni, invitava l’Ufficio disponente a rilasciare copia degli atti e dei documenti richiesti.

### ***Richieste di atti relativi a concorsi e prove selettive***

Un cittadino partecipava ad una procedura selettiva, per titoli e colloquio, per l’assunzione a tempo determinato di un dirigente presso una pubblica amministrazione.

In qualità di partecipante alla predetta procedura presentava formale richiesta tesa a prendere visione ed estrarre copia delle schede/griglie di valutazione proprie e dei candidati risultati idonei, nonché dei requisiti posseduti con i relativi punteggi.

L’Amministrazione rigettava l’istanza di accesso in quanto “*non rilevandosi l’interesse concreto, diretto ed attuale previsto ex 22 della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii.*”.

Per questi motivi il cittadino interponeva ricorso al Difensore civico regionale affinché, valutata l’illegittimità del silenzio-rigetto dell’istanza di accesso, assumesse le conseguenti determinazioni.

Come già evidenziato, si applica l’istituto del diritto di accesso alla documentazione relativa alle prove selettive cui il candidato abbia partecipato, stante la sussistenza in capo al richiedente di “*un interesse diretto, concreto ed attuale*”, ai sensi dell’art. 22 della legge 241/90.

Il ricorrente considerato che, a far data dalla presentazione della domanda di partecipazione al concorso pubblico, e per effetto di tale istanza, è divenuto parte della relativa procedura concorsuale, quindi portatore di un interesse qualificato all’accesso, sia pure limitatamente alla fase selettiva cui ha partecipato.

*“Quest’ultima può ritenersi iniziata dal momento in cui la Commissione giudicatrice si è riunita per valutare il possesso in capo ai partecipanti dei requisiti richiesti nel bando. Per cui non sembra esservi dubbio che l’istante sia titolare di un interesse differenziato e qualificato che esclude in radice la perplessità circa la volontà dell’escluso di operare un controllo diffuso sull’operato della Commissione d’esame. Tale ultima ipotesi si determina con riferimento a quelle istanze di accesso che non presentino alcun punto di contatto tra i documenti richiesti e la situazione giuridica soggettiva legittimante e siano genericamente ispirate da un interesse al regolare svolgimento dell’azione amministrativa” (cfr. Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, parere 28 giugno 2006).*

L’accesso ai documenti è infatti collegato con l’esigenza da parte del soggetto accedente di conoscere e acquisire determinati atti al fine di verificare se sussiste o meno una lesione della propria sfera giuridica ed un interesse per procedere, nella sede ritenuta più opportuna, per la salvaguardia delle proprie posizioni giuridiche.

Tuttavia, l’interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l’accesso non deve necessariamente consistere in un interesse legittimo o in un diritto soggettivo. E’ sufficiente che esso sia giuridicamente tutelato, e non si tratti del generico ed indistinto interesse, proprio di ogni cittadino al buon andamento dell’attività amministrativa.

Il rapporto di strumentalità, poi, deve però essere inteso in senso ampio, ossia in modo tale che la documentazione richiesta possa essere mezzo utile per la difesa dell’interesse giuridicamente tutelato. All’opposto, non sono ammesse, ai sensi dell’articolo 24, comma 3, istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell’operato della pubblica amministrazione. Viceversa, si ritiene non meritevole di accoglimento la richiesta ostensiva formulata da un soggetto che non abbia partecipato al concorso al solo fine di ottenere una mera *“completezza documentale”* da spendere in sede giustiziale (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 28 agosto 2009, n. 5100). Quanto ai limiti afferenti l’accesso agli atti di un concorso pubblico, il diritto di accesso può riguardare: *“ (...) i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l’esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l’essenza. Tali atti, quindi, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, pertanto, non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico del*

*giudizio*” eventualmente instaurato ex art. 25, Legge n. 241/1990 (Tar Lazio, sez. I - *quater*, 30 gennaio 2012, n.1032).

Restano chiaramente esclusi quei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi, ove detti documenti siano acquisiti nel corso dei procedimenti selettivi (art. 24, comma I, lettera *d*), Legge n. 241/1990).

Nel caso trattato, dunque, si è ritenuto sussistente l’interesse all’ostensione limitatamente alla prima fase selettiva cui il ricorrente ha partecipato (fase di ammissione/esclusione candidati), stante l’esistenza di un diretto e concreto collegamento tra la sfera giuridica del richiedente e i documenti richiesti. Viceversa, difetta tale rapporto di strumentalità relativamente alla seconda fase della procedura concorsuale (colloquio cui il candidato non si è presentato).

Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale del caso, il Difensore civico ha accolto parzialmente il ricorso e invitato l’Ente a disporre l’ostensione degli atti relativi alla prima fase concorsuale.

L’Ufficio procedente ha accolto il provvedimento del Difensore civico e disposto l’accesso in conformità alle suindicate prescrizioni.

### ***Accesso agli atti ad una procedura negoziata per l’aggiudicazione di beni e servizi, con esclusione dei documenti coperti da segreto industriale e commerciale***

Una società cooperativa interponeva ricorso al Difensore civico avverso il diniego opposto da un Comune lucano all’istanza di accesso agli atti di una procedura negoziata, in assenza del bando di gara, trattandosi di importo inferiore alla soglia comunitaria.

L’Ente civico aveva motivato il provvedimento di diniego in quanto la cooperativa – pur essendo stata regolarmente invitata alla procedura di gara - non aveva partecipato alla stessa, pertanto priva di un interesse giuridicamente qualificato e tutelato, nonché per carenza di motivazione.

Sul punto *“la giurisprudenza amministrativa è pacifica nel riconoscere a tutte le imprese che operano nel settore di attività oggetto di un contratto che l’amministrazione abbia assegnato con una procedura negoziata la legittimazione ad impugnare l’atto di aggiudicazione, a prescindere dal fatto che esse abbiano o meno partecipato alla procedura”* (cfr. Tar Lombardia I, n. 1829/2012; Tar Sicilia, sez. III, n. 960/2016).

In sostanza, l'accesso va garantito qualora sia funzionale a qualunque forma di tutela, sia giudiziaria che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale.

Il massimo consesso di giustizia amministrativa ha, quindi, riconosciuto l'esistenza del diritto di accesso a tutta la documentazione di gara in capo a quelle imprese che, benché non presentatrici dell'offerta, hanno preso parte alla fase precedente di prequalificazione (o preselezione): *“Non è dubbio che la richiesta di partecipazione, seguita dall'invito dell'Amministrazione a presentare la propria offerta, integri una posizione di legittimazione all'accesso agli atti della gara che non è esclusa dalla circostanza della mancata presentazione dell'offerta”*. Ciò in quanto vi è stato un contraddittorio tra la Società e il Comune in ordine alle caratteristiche tecniche dell'opera da realizzare attraverso uno scambio di note concernenti le motivazioni a sostegno della non presentazione dell'offerta, che ad avviso del Collegio, integra in modo evidente l'interesse diretto alla tutela di *“situazioni giuridicamente vincolanti”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 2340/2005).

Alla luce delle suesposte motivazioni, anche questo Difensore civico ha ritenuto sussistente in capo alla società ricorrente l'interesse qualificato all'accesso.

Quanto poi alla documentazione richiesta, occorre richiamare quanto previsto dall'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016 e succ. mod.

Tale norma contiene una serie di prescrizioni specifiche in materia di procedure di aggiudicazione.

*In primis* prevede che in relazione alle offerte il diritto di accesso è differito fino all'aggiudicazione; inoltre, *“il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione sono esclusi in relazione alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali”*.

In tal caso, tenuto conto che i progetti presentati in sede di offerta sono il risultato di attività di studio, ricerca ed elaborazione di dati oltre che di conoscenze personali, *“possono essere interdetti alla concorrenza, onde evitare un sicuro pregiudizio economico alle imprese cui si riferiscono”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, ord. 1/02/2010 n. 524; Tar Puglia, Bari sez. III, sentenza n. 679/2017).

Anche secondo le Linee guida dell' Anac: *“costituiscono oggetto di tutela (segreti commerciali) le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali, comprese quelle commerciali, quelle relative all'organizzazione,*

*quelle finanziarie, ossia il know-how aziendale, soggette al legittimo controllo del detentore, ove tali informazioni siano segrete, nel senso che non siano, nel loro insieme o nella precisa configurazione e combinazione dei loro elementi, generalmente note o facilmente accessibili agli esperti ed agli operatori del settore; abbiano valore economico in quanto segrete; siano sottoposte, da parte delle persone al cui legittimo controllo sono soggette, a misure da ritenersi ragionevolmente adeguate a mantenerle segrete; riguardino dati relativi a ricerche, prove o altri dati segreti, la cui elaborazione comporti un considerevole impegno ed alla cui presentazione sia subordinata l'autorizzazione dell'immissione in commercio di prodotti chimici, farmaceutici o agricoli implicanti l'uso di sostanze chimiche" (Delibera n. 1309 del 28/12/2016).*

Per tutte le richiamate argomentazioni, il Difensore civico ha accolto parzialmente il ricorso e invitato l'Ufficio preposto ad esibire e rilasciare copia degli atti richiesti, fatta eccezione per eventuali elaborati, proposte metodologiche contenenti il *know how* fornito ad esclusivo uso della p.a. e/o relazioni tecniche contenenti informazioni e dati coperti da segreto industriale e commerciale.

L'Amministrazione comunale ha disposto l'ostensione della documentazione secondo le indicate prescrizioni.

### **Accesso ai pareri legali**

Un ricorso in materia di accesso documentale (legge 241/1990) ha riguardato un parere legale richiesto dalla pubblica amministrazione ed espressamente richiamato nel provvedimento disciplinare adottato nei confronti di un dipendente, successivamente licenziato.

Sul tema la normativa esclude la possibilità di accedere agli atti tesi a fornire alla pubblica amministrazione gli elementi tecnico-giuridici necessari a tutelare i propri interessi, in quanto la conoscenza delle strategie difensive nell'ambito di un contenzioso giudiziario, amministrativo o meramente arbitrale (attuale o potenziale) potrebbe ledere il preminente interesse pubblico.

Diverso discorso vale, come nel caso trattato, per il parere legale richiesto nell'ambito dell'attività istruttoria interna all'ente pubblico, che costituisce atto prodromico all'adozione di provvedimenti amministrativi, quindi elemento determinante la scelta della stessa pubblica amministrazione: in tal caso il diniego all'accesso è da ritenersi illegittimo.

In tal senso, significativa è la sentenza del Consiglio di Stato n. 2890 del 15 maggio 2018, che ha riconosciuto il diritto di un dirigente amministrativo - nei cui confronti era stato adottato un provvedimento di sospensione dal servizio - ad ottenere copia del parere legale richiesto dall'Azienda sanitaria di appartenenza, all'esito del quale era stato adottato nei suoi confronti un provvedimento disciplinare di sospensione dal servizio.

L'Azienda aveva negato la sussistenza del diritto rilevando che il parere legale richiesto era per sua natura caratterizzato dalla riservatezza e non era destinato a convergere in un provvedimento amministrativo finale, ma volto a fornire all'Ufficio preposto tutti gli elementi tecnico giuridici utili a tutelare l'Amministrazione di fronte ad un possibile contenzioso.

A seguito del ricorso amministrativo promosso dal dirigente, il Tar Marche ha negato il diritto di accesso sul rilievo che la sospensione disciplinare era motivata indipendentemente da tale parere.

Al contrario, il Consiglio di Stato nell'accogliere il ricorso ha richiamato i principi posti dal legislatore a tutela dell'accesso in funzione difensiva, garantito dall'articolo 24, comma 7, della legge n. 241/1990 che, nel rispetto dell'art. 24 della Costituzione, prevede con una formula di portata generale: *"deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici"*. Fermo restando che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile.

In definitiva, andrà valutato caso per caso se il parere legale rappresenti o meno ai fini dell'accesso un atto istruttorio di un procedimento amministrativo in corso, assumendo natura di *"atto endoprocedimentale"* correlato ad un provvedimento anche solo in termini sostanziali, pur in assenza di un esplicito richiamo ad esso.

In applicazione di tali principi questo Difensore civico ha accolto il ricorso del lavoratore e sollecitato l'Amministrazione ad esibire copia del parere legale richiamato nel provvedimento pregiudizievole per il ricorrente, parere legale sulla base del quale era stato successivamente disposto il licenziamento.

A seguito di tale decisione l'Amministrazione ha consentito l'accesso.

***L'Arpa Basilicata (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) adegua il regolamento concorsuale per l'accesso al profilo professionale di Dirigente ambientale***

La segnalazione di eventuali criticità afferenti regolamenti concorsuali e/o di avvisi pubblici rientra nella sfera delle prerogative e delle funzioni istituzionali attribuite alla Difesa civica dalla normativa vigente, a garanzia dei principi di trasparenza, imparzialità, uguaglianza, efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3-97 della Costituzione); in particolare, ai sensi della legge regionale n. 5/2007, il Difensore civico può prospettare agli amministratori regionali situazioni di incertezza giuridica o di carenza normativa che, anche per la loro rilevanza sociale, vadano presi in considerazione da parte degli uffici pubblici.

A seguito di alcune segnalazioni pervenute al Difensore civico, sia da parte di un'associazione di categoria professionale, sia da singoli candidati che lamentavano l'esclusione tra i titoli di studio di alcuni diplomi di laurea confacenti con la qualifica professionale richiesta, l'Arpab è stata sollecitata alla modifica e all'integrazione del regolamento concorsuale per l'accesso al profilo professionale di Dirigente ambientale/Ruolo tecnico, attesa la non conformità dell'avviso pubblico ai principi di *par condicio*, uguaglianza, imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione.

Difatti i ruoli professionali da ricoprire presso l'Arpab ed oggetto degli avvisi pubblici di gara – proprio per l'affinità della materia e del percorso di studi formativo svolto - trovano certamente la professionalità idonea anche nei laureati in Scienze ambientali e/o in Scienze e Tecnologie per l'ambiente e il territorio, precedentemente esclusi.

A seguito dei ricorsi e delle interlocuzioni formali con l'Arpab è stata deliberata la modifica del regolamento concorsuale, con riapertura dei termini di scadenza dell'avviso pubblico, includendo tra i titoli di accesso anche il Diploma di laurea (magistrale e specialistica) di Scienze e Tecnologie per l'ambiente e il territorio e titoli equipollenti; ciò al fine di assicurare la più ampia partecipazione alla procedura selettiva.



### ***Il diritto inviolabile di abitazione di un alloggio di edilizia popolare regolarmente assegnato***

Un cittadino ha richiesto l'intervento del Difensore civico per lamentare la mancata consegna da parte dell'Ater di un alloggio di edilizia residenziale pubblica di cui era risultato assegnatario, in quanto in possesso dei requisiti di legge.

Nonostante il lungo lasso di tempo trascorso dall'assegnazione dell'alloggio (verbale di assegnazione sottoscritto circa due anni prima), non ne aveva ancora la disponibilità in quanto l'immobile, da informazioni assunte, era abusivamente occupato da terzi.

Il cittadino insieme alla moglie disabile si vedeva quindi costretto ad abitare in un prefabbricato in condizioni fatiscenti e malsane.

Sulla base di quanto rappresentato dal cittadino e dallo scrutinio della documentazione prodotta, il Difensore civico ha sollecitato l'Ater e l'Ufficio Alloggi del Comune di Potenza a disporre le doverose verifiche per accertare l'eventuale occupazione abusiva e l'illecito accesso alle relative utenze domestiche (luce, acqua e gas).

Per consolidata giurisprudenza di merito, il diritto di abitazione riveste rango costituzionale al pari del diritto di proprietà, quindi deve essere garantito e tutelato in quanto corollario del principio personalista (art. 2 della Costituzione) e del principio di eguaglianza sostanziale (art. 3).

L'Ater ha riscontrato prontamente la segnalazione, comunicando che l'alloggio regolarmente assegnato al richiedente risultava effettivamente detenuto senza titolo da altro soggetto e che proprio l'accertata illegittima occupazione - avvenuta nei giorni immediatamente successivi alla scelta dell'alloggio - ne aveva impedito la consegna e la sottoscrizione del contratto con l'avente diritto.

Di conseguenza, sono state attivate le procedure di legge (diffida di rilascio, atto di precetto e preavviso di rilascio) e dopo vari accessi si è finalmente ottenuta la disponibilità dell'immobile e la consegna al legittimo assegnatario.

# DATI STATISTICI

*\*Dati elaborati a cura dell'Avv. Rosangela Fittipaldi e della Sig.ra Caterina Labriola*

STATISTICA ANNO 2018

**Richieste d'intervento**

TOTALE 992

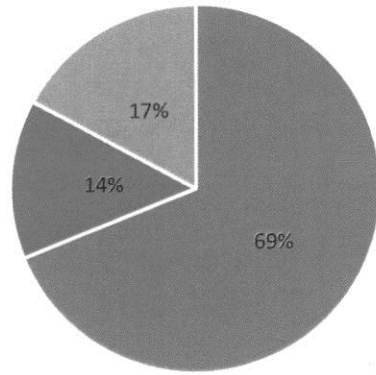
Fascicoli formalmente aperti	<b>222</b>
Interventi per richieste chiarimenti, pareri, solleciti, informazioni ed altro	<b>770</b>
Totale pratiche trattate	<b>992</b>

**Istanze presentate da**

Cittadini singoli	<b>79,7%</b>
Cittadini associati	<b>3,1 %</b>
Interventi d'Ufficio	<b>17,2 %</b>

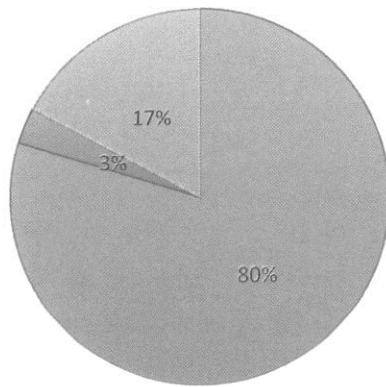
	<i>SINGOLI</i>	<i>ASSOCIATI</i>	<i>D'UFFICIO</i>	<b>TOTALE</b>
POTENZA e Provincia	148	5	0	153
MATERA e Provincia	29	2	0	31
Interventi d'ufficio	0	0	38	38
<b>TOTALE</b>	<b>177</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>222</b>

### Istanze



■ Potenza e provincia ■ Matera e Provincia ■ Interventi d'ufficio

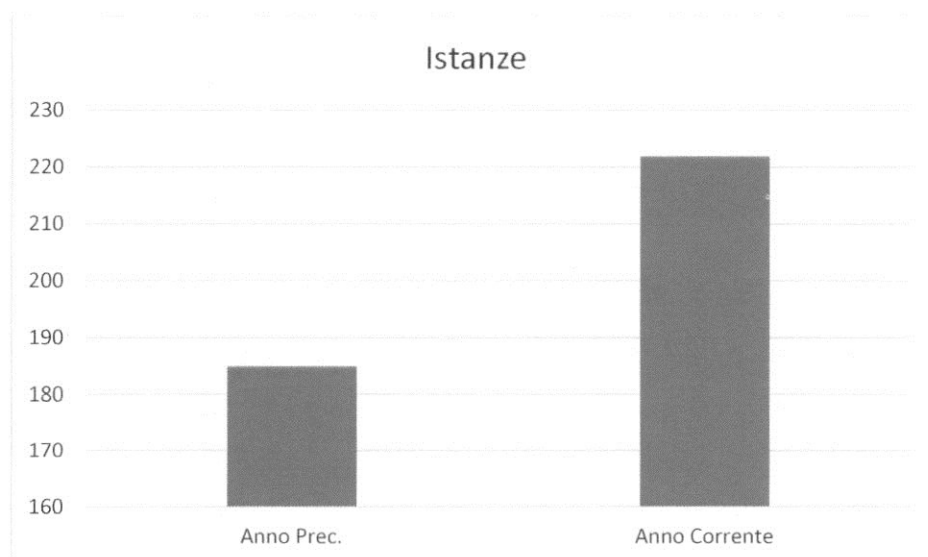
### Istanze



■ Cittadini singoli ■ Cittadini associati ■ Interventi d'ufficio

## INCREMENTO RISPETTO ALL'ANNO 2018

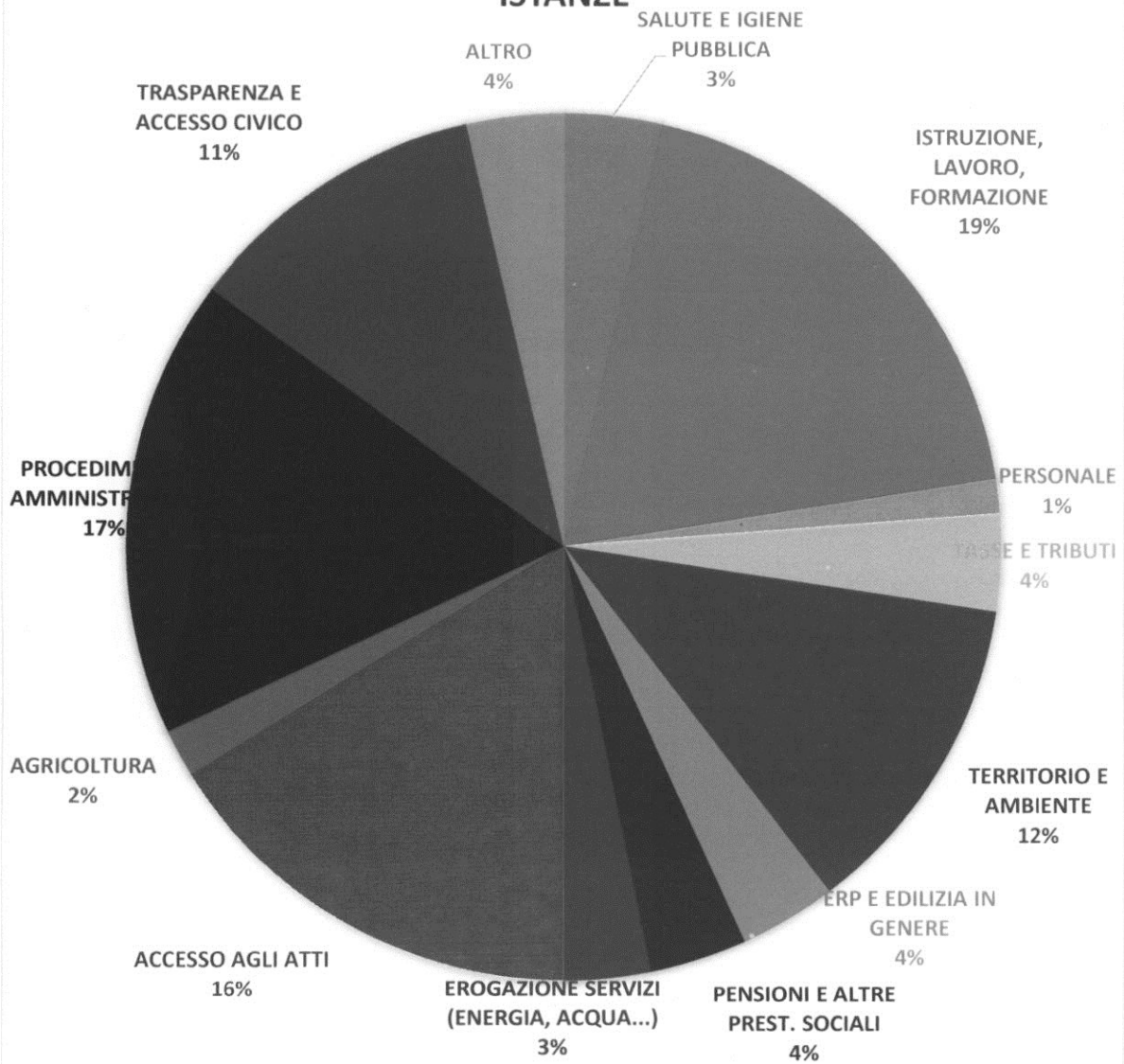
Fascicoli 2017	<b>185</b>
Fascicoli 2018	<b>222</b>
Percentuale di incremento	<b>20 %</b>



## MATERIE TRATTATE

1. Salute e Igiene pubblica	<b>3,6%</b>
2. Istruzione e Lavoro	<b>18,9%</b>
3. Organizzazione del personale	<b>1,3%</b>
4. Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	<b>3,6%</b>
5. Territorio e ambiente	<b>12,2%</b>
6. Edilizia residenziale pubblica	<b>3,6%</b>
7. Pensioni e altre prestazioni sociali	<b>3,6%</b>
8. Erogazione servizi	<b>3,2%</b>
9. Richiesta riesame accesso agli atti (Legge n. 241/1990)	<b>16,2%</b>
10. Agricoltura	<b>1,8%</b>
11. Procedimento amministrativo	<b>17,1%</b>
12. Trasparenza e accesso civico	<b>11,3%</b>
13. Altro	<b>3,6%</b>

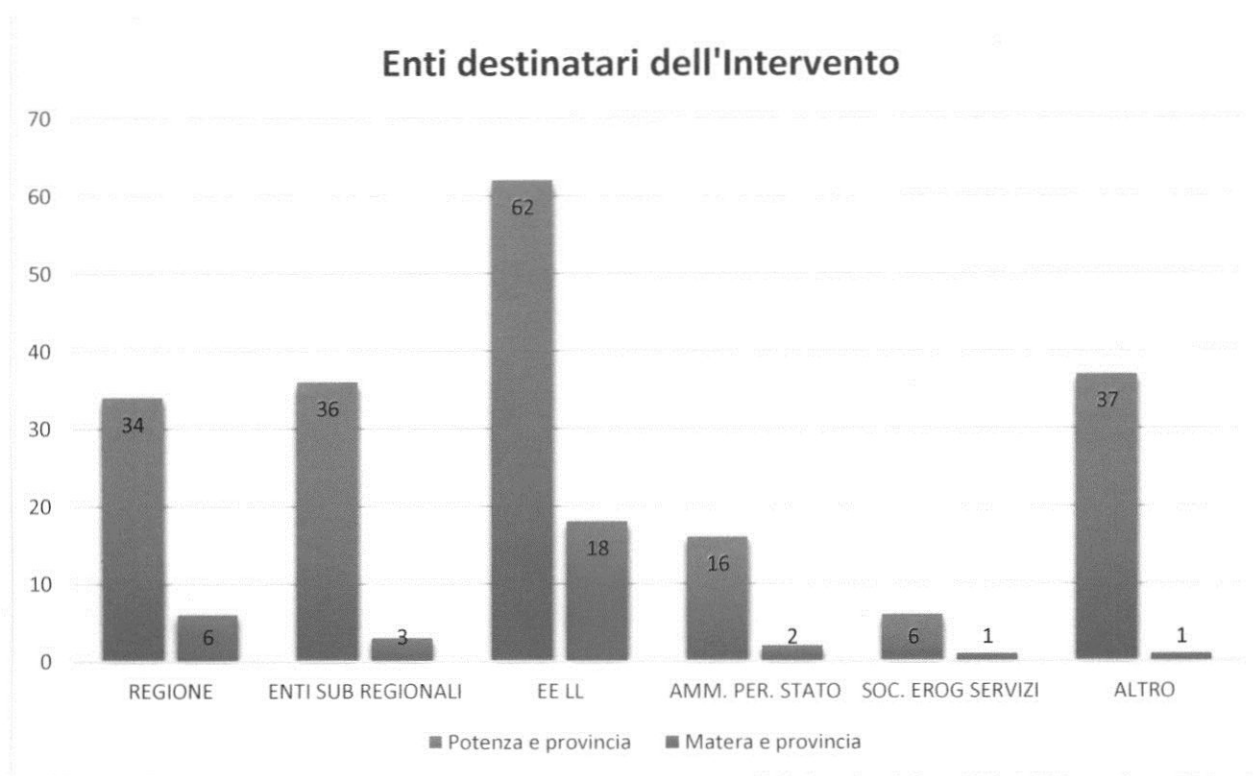
## ISTANZE



## ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

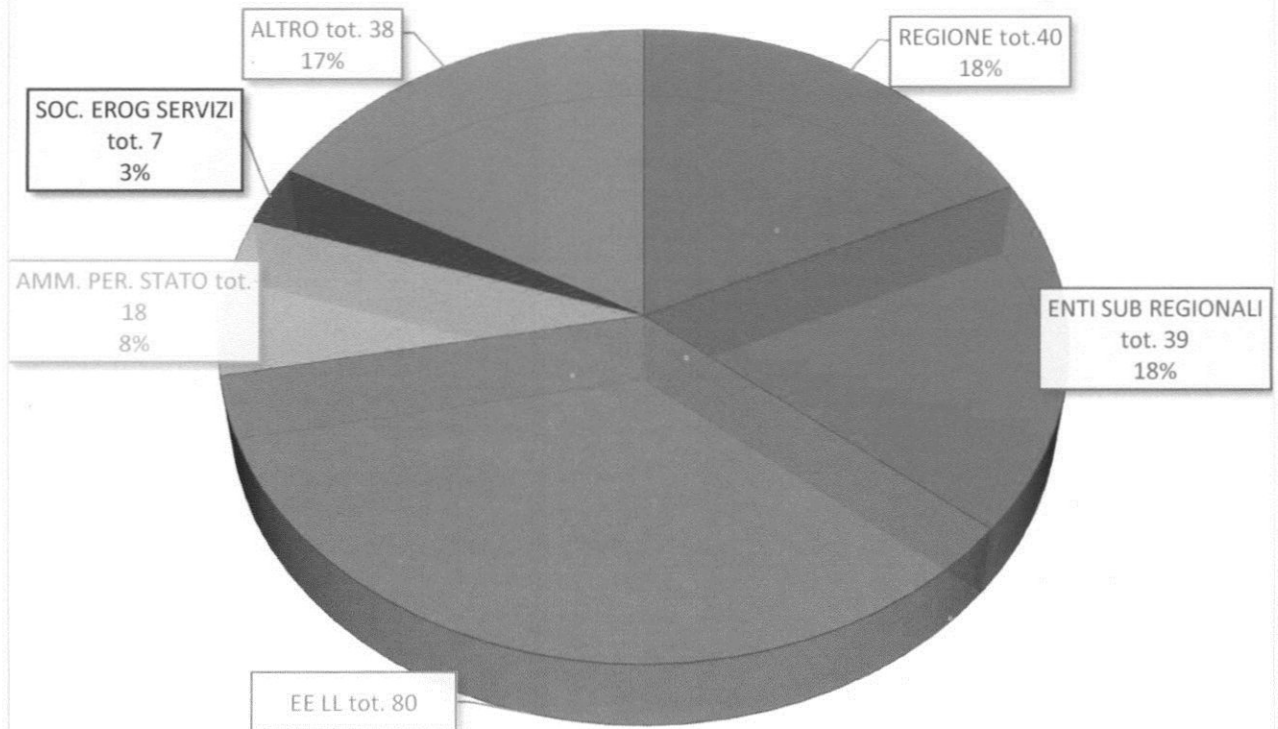
Totale fascicoli formalmente aperti

222





## ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

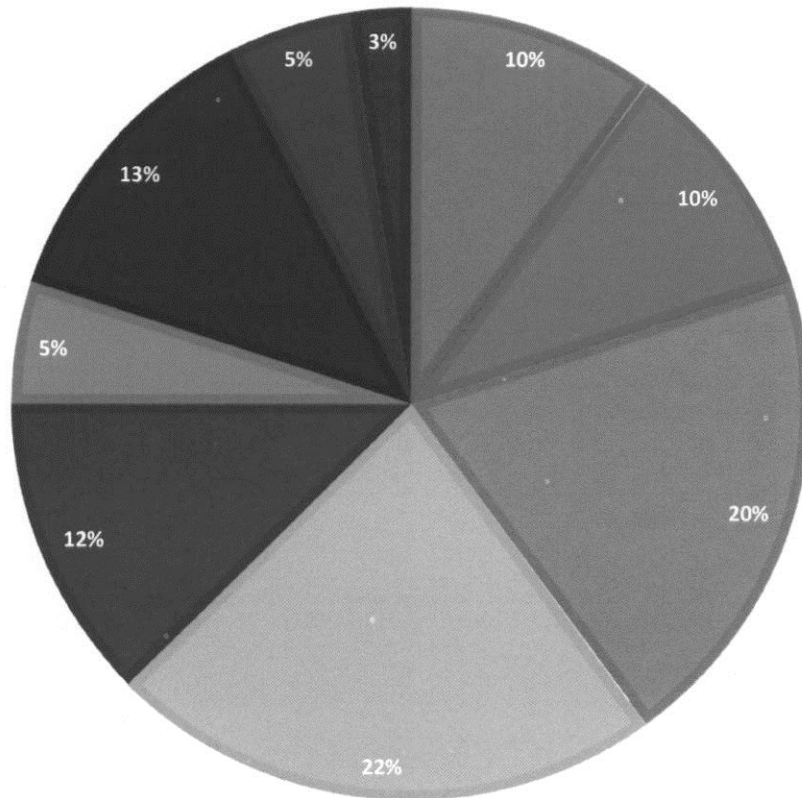


## REGIONE

Fascicoli formalmente aperti	<b>40</b>
Percentuale generale	<b>18%</b>

DIP.TO AMBIENTE ED ENERGIA	10%
DIP.TO POLITICHE DI SVILUPPO E LAVORO	10%
DIP.TO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	20%
DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA	22,5%
DIP.TO POLITICHE DELLA PERSONA	15,5%
DIP.TO FORMAZIONE E RICERCA	5%
DIP.TO INFRASTRUTTURE E MOBILITA'	12,5%
DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO	5%
ALTRO	2,5%

- DIP.TO AMBIENTE ED ENERGIA n. 4
- DIP.TO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI n. 8
- DIP.TO POLITICHE DELLA PERSONA n. 5
- DIP.TO INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ n.5
- ALTRO n. 1
- DIP.TO POLITICHE DI SVILUPPO E LAVORO n. 4
- DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA n. 9
- DIP.TO FORMAZIONE E RICERCA n.2
- DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO n. 2

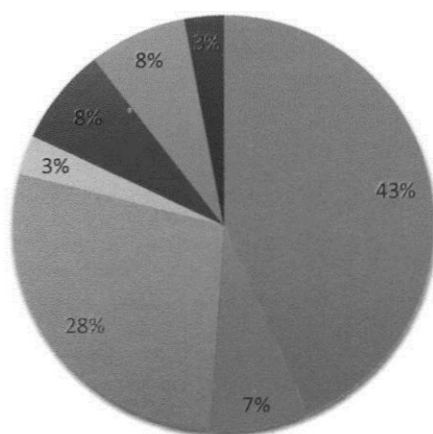


## ENTI E AZIENDE SUBREGIONALI

Fascicoli formalmente aperti	<b>39</b>
Percentuale generale	<b>18%</b>

ASL E AZIENDA OSPEDALIERA n. 17	43,50%
ATER n. 3	7,50%
CONSORZIO DI BONIFICA DELLA BASILICATA n.11	28,00%
AGENZIA REGIONALE LAB n.1	3,00%
ARPAB n.3	7,50%
ACQUEDOTTO LUCANO n.3	7,50%
ALTRO n.1	3,00%

### Enti e Aziende Subregionali

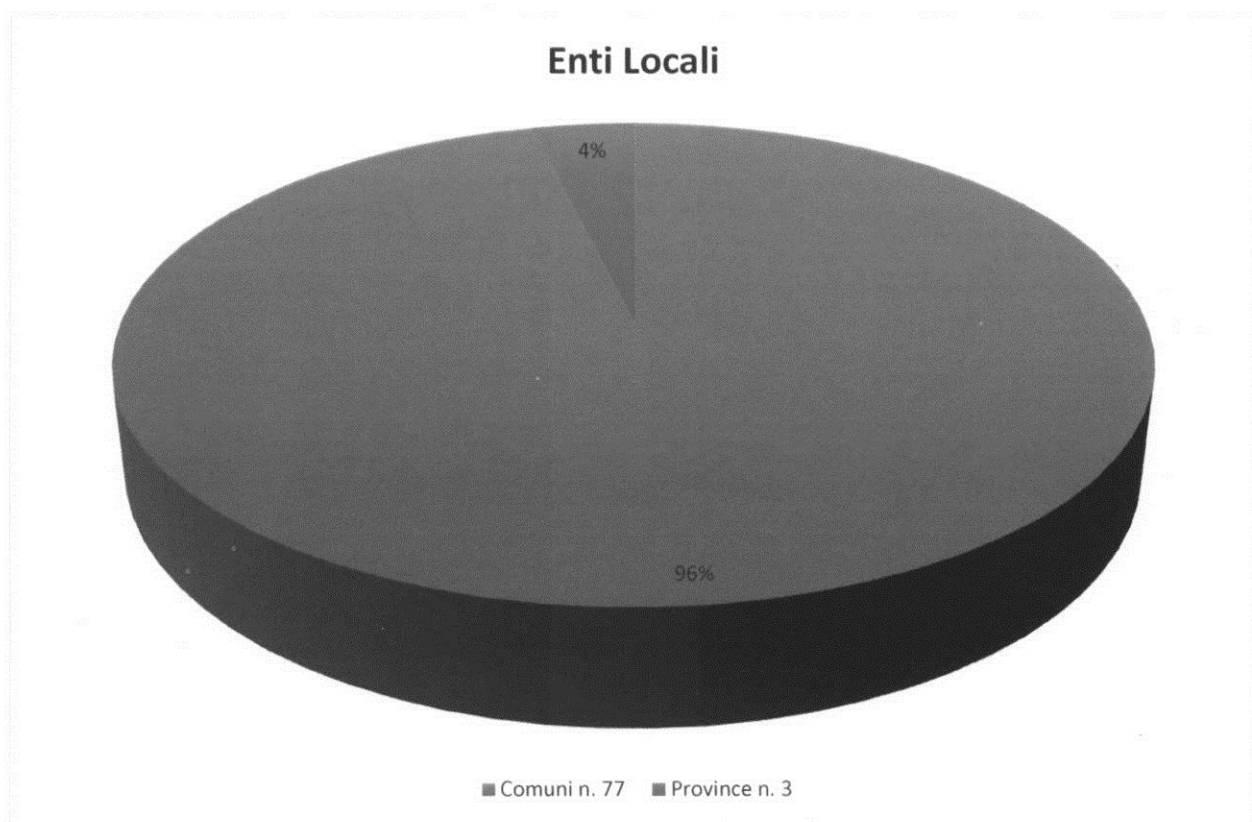


- ASL E AZIENDA OSPEDALIERA n. 17
- ATER n. 3
- CONSORZIO DI BONIFICA DELLA BASILICATA n.11
- AGENZIA REGIONALE LAB n.1
- ARPAB n.3
- ACQUEDOTTO LUCANO n.3
- ALTRO n.1

## ENTI LOCALI

Fascicoli formalmente aperti	<b>80</b>
Percentuale generale	<b>36%</b>

Comuni	96,2%
Province	3,8%



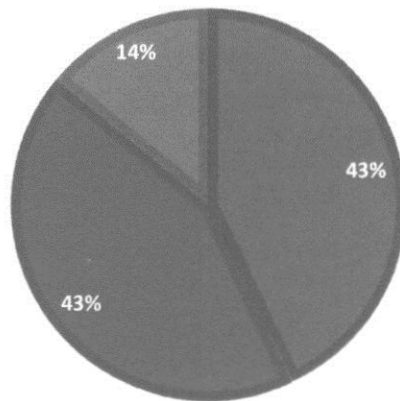
### SOCIETA' EROGATRICI DI SERVIZI

Fascicoli formalmente aperti	<b>7</b>
Percentuale generale	<b>3%</b>

SOCIETA' EROGATRICI DI ENERGIA n. 3	43%
TRASPORTI n. 3	43%
ALTRO n. 1	14%

### SOCIETA' EROGATRICI DI SERVIZI

■ SOCIETA' EROGATRICI DI ENERGIA n. 3 ■ TRASPORTI n. 3 ■ ALTRO n. 1



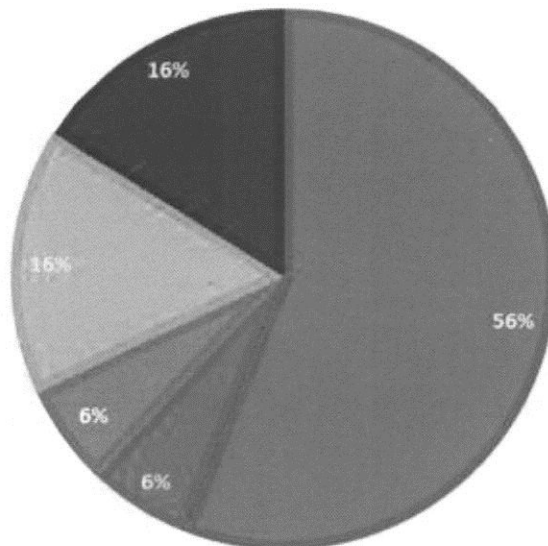
**AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO**  
 (Attività ai sensi dell'art.16 – L. 127/1997 e succ. mod.)

Fascicoli formalmente aperti	<b>18</b>
Percentuale generale	<b>8,1%</b>

INPS n. 10	56%
SCUOLA n. 3	16%
AGENZIA DELLE ENTRATE n. 1	6%
INAIL n. 1	6%
ALTRO n. 3	16%

**AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO**

■ INPS n. 10   ■ AGENZIA DELLE ENTRATE n. 1   ■ INAIL n. 1   ■ SCUOLA n. 3   ■ ALTRO n. 3

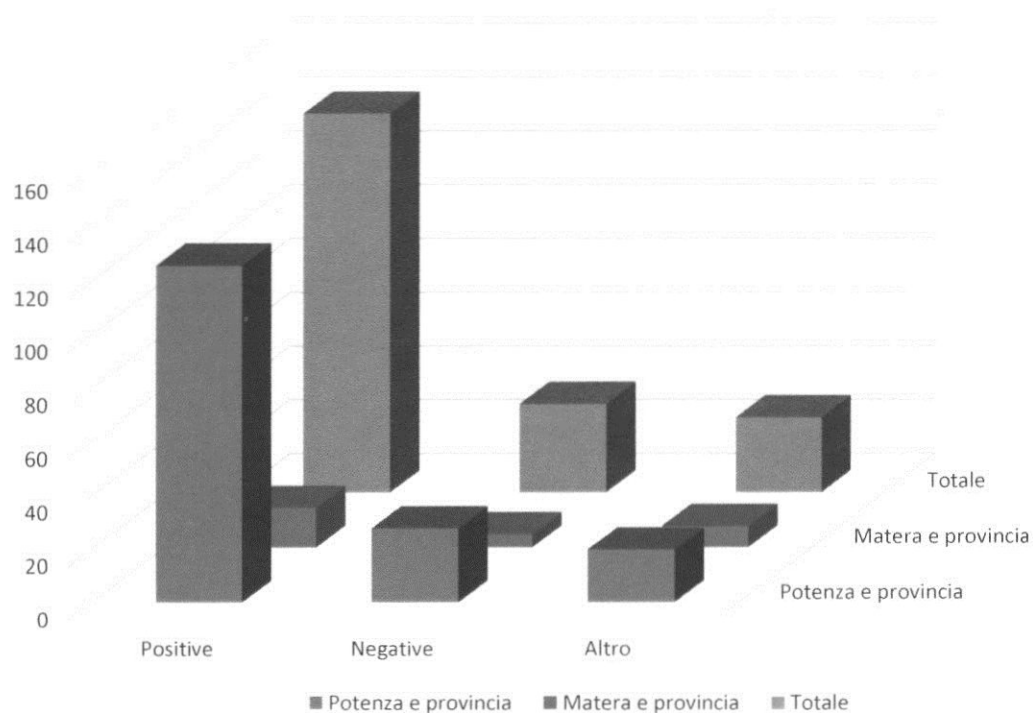


## STATO DI DEFINIZIONE DELLE PRATICHE

Fascicoli formalmente aperti

**222**

### Stato di definizione delle pratiche



Pratiche definite	<b>202</b> pari al	<b>91%</b>
Pratiche in corso di definizione	<b>20</b> pari al	<b>9%</b>
Pratiche definite positivamente	<b>141</b> pari al	<b>70%</b>
Pratiche definite negativamente	<b>33</b> pari al	<b>16%</b>
<b>Altro (Archivate, irricevibili, ecc..)</b>	<b>28</b> pari al	<b>14%</b>



## ACCESSO DOCUMENTALE (L. n. 241/90)

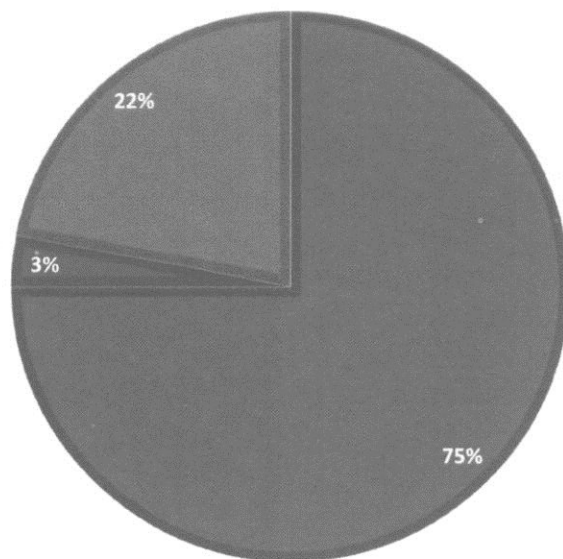
Fascicoli formalmente aperti	<b>36</b>
Percentuale generale	<b>16,2%</b>

### Definizione delle pratiche

Definite positivamente*	27
Definite negativamente*	1
Altro (inammissibile, irricevibile, trasmessa per competenza alla commissione per l'accesso) *	8

### STATO DI DEFINIZIONE

■ Definite positivamente n. 27    ■ Definite negativamente nr. 1    ■ Altro nr. 8



## ACCESSO CIVICO E TRASPARENZA

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

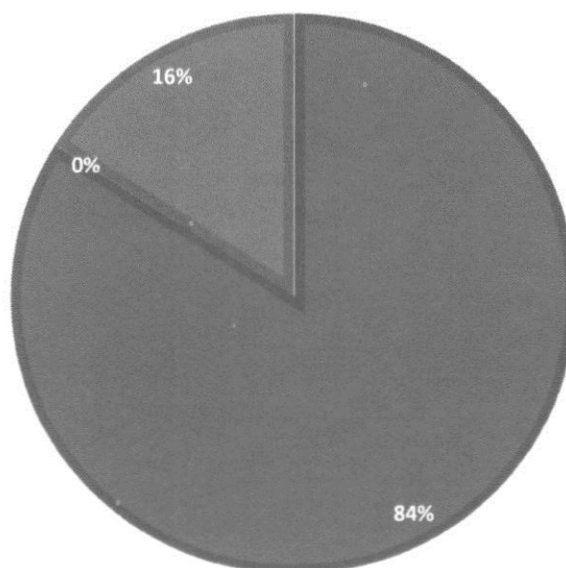
Fascicoli formalmente aperti	25
Percentuale generale	11,3%

### Definizione delle pratiche

Pratiche definite positivamente	21
Pratiche definite negativamente	0
Altro (inammissibile, irricevibile)	4

### STATO DI DEFINIZIONE

■ Definite positivamente n. 21   ■ Definite negativamente nr. 0   ■ Altro nr. 4

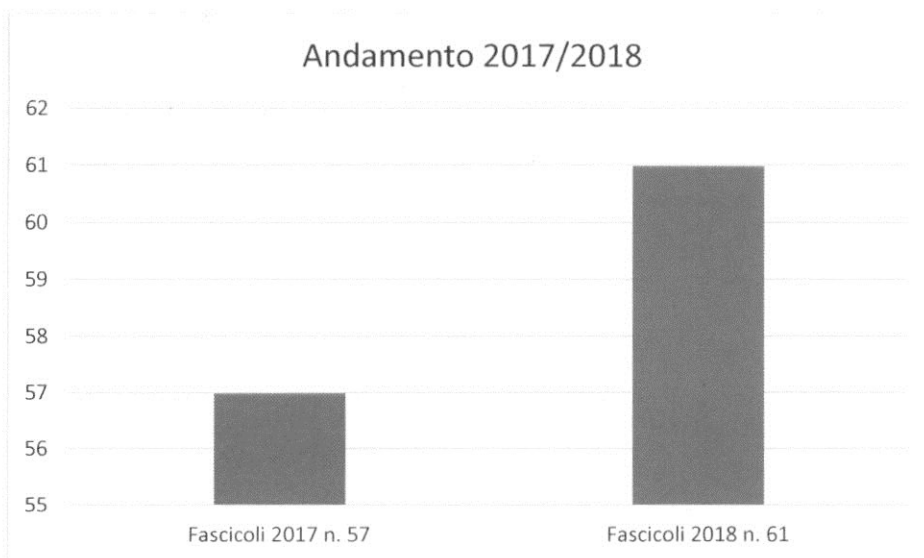


## ACCESSO E TRASPARENZA

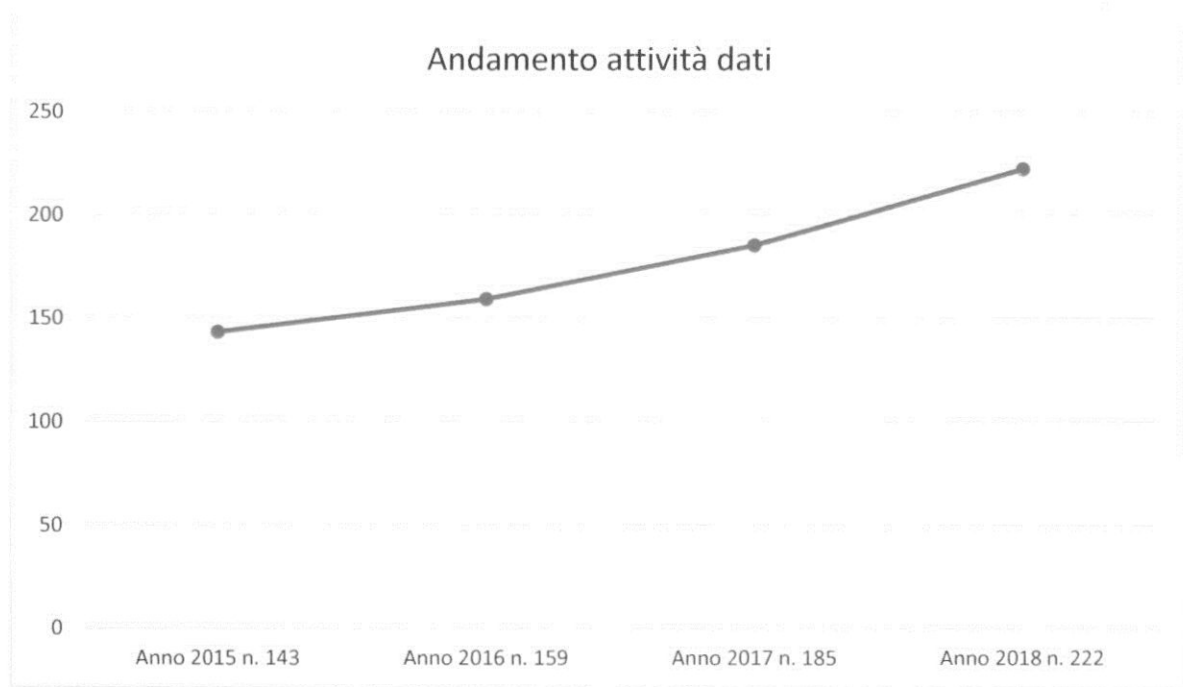
(Accesso documentale, Accesso civico semplice e generalizzato)

### INCREMENTO RISPETTO ALL'ANNO 2017

Anno 2017	57 fascicoli
Anno 2018	61 fascicoli
Percentuale di incremento	7 %



## ANDAMENTO ATTIVITA' ANNI 2015 - 2018





# APPENDICE

## 8.1 SEMINARI, CONVEGNI, CONFERENZE, INCONTRI, DIBATTITI

*Potenza, 20 dicembre 2018* – Presentazione Progetto Garante dell'Infanzia "Scu.ba.lu" - Diamo Voce ai Minori.

*Roma, 13 novembre 2018* – Coordinamento dei Difensori Civici regionali e delle Province Autonome.

*Potenza, 10 novembre 2018* – Palazzo Loffredo - Presentazione del romanzo "Quadretti d'acciaio" di Anna Cestaro.

*Potenza, 28 ottobre 2018* – 47 esima Edizione Premio Letterario Basilicata.

*Vienna, 12-15 settembre 2018* - Consiglio Direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I.).

*Potenza, 2 agosto 2018* - Audizione in quarta Commissione Consiliare Permanente sulla Proposta di Legge "Nuove norme per l'istituzione del Difensore civico regionale e Garante dei diritti della persona".

*Roma, 12 luglio 2018* – Senato della Repubblica - Convegno "Accesso Civico, Riservatezza e Organi di Garanzia", Palazzo Giustiniani presso il Senato della Repubblica.

*Potenza, 14 giugno 2018* – Partecipazione Presentazione del rapporto "L'Economia della Basilicata" – Banca D'Italia.

*Potenza, 2 giugno 2018* - Partecipazione cerimonia istituzionale organizzata dal Prefetto di Potenza per il 72° anniversario della fondazione della Repubblica.

*Potenza, 23 maggio 2018* - Partecipazione "Giornata della Legalità" organizzata dalla Giunta Regione Basilicata e Università degli Studi della Basilicata.

*Roma, 08 maggio 2018* – Coordinamento dei Difensori Civici regionali e delle Province Autonome.

*Potenza, 18 aprile 2018* – Conferenza stampa di presentazione "Relazione annuale Attività Anno 2017".

*Roma, 27 marzo 2018* – Coordinamento Difensori Civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

*Potenza, 13 marzo 2018* - Università degli Studi della Basilicata – Relatrice al Convegno "Rosa Digitale Basilicata 2018".

*Potenza, 22 febbraio 2018* – Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata - Inaugurazione Anno Giudiziario 2018..

*Potenza, 19 febbraio 2018* – Università degli Studi della Basilicata – Inaugurazione dell'Anno accademico 2017/2018.

*Potenza, 16 febbraio 2018* – Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti di Basilicata - Inaugurazione Anno Giudiziario 2018.

*Potenza, 27 gennaio 2018* - Corte di Appello di Potenza - Inaugurazione Anno Giudiziario 2018.

*Matera, 19 gennaio 2018* – Relatrice Convegno “*Che genere di...Democrazia*” organizzato dalla Commissione Pari Opportunità della Regione Basilicata.



## 8.2 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](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)

[difensore.civico@pec.crabruzzo.it](mailto:difensore.civico@pec.crabruzzo.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](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)

[difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it](mailto:difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it)

### **Campania**

#### **Giuseppe Fortunato**

Centro Direzionale Isola F/8 - Napoli

Tel. 081 7783111

Fax 081 7783837

[dif.civico@consiglio.regione.campania.it](mailto:dif.civico@consiglio.regione.campania.it)

[protocollo.organismi@consiglio.regione.campania.legalmail.it](mailto:protocollo.organismi@consiglio.regione.campania.legalmail.it)

### **Emilia-Romagna**

#### **Carlotta Marù**

Viale Aldo Moro n. 44 - Bologna

Telefono: 051 527.6382 Fax: 051 527.6383

e-mail: [difensorecivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@regione.emilia-romagna.it)

[difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@postacert.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](mailto:difensore.civico@regione.lazio.it)

[difensorecivico@cert.consreglazio.it](mailto:difensorecivico@cert.consreglazio.it)

**Liguria****Francesco Lalla**

Via delle Brigate Partigiane, 2 - Genova

Tel. 0105484432 Fax: 0105484593

e-mail [difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)

[difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)

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

**Lombardia****Carlo Lio**

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](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it)

[difensore.regionale@pec.consiglio.regione.lombardia.it](mailto:difensore.regionale@pec.consiglio.regione.lombardia.it)

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

**Marche****Andrea Nobili**

Piazza Cavour 23 - Ancona

Tel. 071.2298483 fax: 071.2298264

e-mail: [garantediritti@regione.marche.it](mailto:garantediritti@regione.marche.it)

[andrea.nobili@regione.marche.it](mailto:andrea.nobili@regione.marche.it)

[assemblea.marche.garantedititti@emarche.it](mailto:assemblea.marche.garantedititti@emarche.it)<http://www.ombudsman.marche.it/>

**Molise****Leontina Lanciano**

Via XXIV Maggio, 130 - Campobasso

Tel. (+39) 0874 424772 - 71 fax (+39) 0874 424773

e-mail: [difensore.civico@consiglio.regione.molise.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.molise.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](mailto:difensore.civico@cr.piemonte.it)

[difensore.civico@cert.cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cert.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](mailto:difensorecivico@consregsardegna.it)

[difensorecivico@pec.crsardegna.it](mailto:difensorecivico@pec.crsardegna.it)

**Toscana****Sandro Vannini**

Via de' Pucci 4 - Firenze

tel. 055 2387800 Fax 055 210230

e-mail: [difensorecivico@consiglio.regione.toscana](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana)

[difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it](mailto:difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it)

<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](mailto:difensore.civico@consiglio.vda.it)

[difensore.civico@legalmail.it](mailto:difensore.civico@legalmail.it)

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

**Veneto****Mirella Gallinaro**

Via Brenta Vecchia, 8 - Mestre (VE)

Tel. 041 2383411 Fax 041 5042372

email: [garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it)

[garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it)

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

**Provincia Autonoma di Bolzano**

**Gabriele Morandell**

Via Cavour 23 - Bolzano

Tel. 0471 301155 Fax 0471 981229

e-mail: [posta@difesacivica.bz.it](mailto:posta@difesacivica.bz.it)

[difesacivica@pec.prov-bz.org](mailto:difesacivica@pec.prov-bz.org)

<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](mailto:difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it)

[segreteria.generale@pec.consiglio.provincia.tn.it](mailto:segreteria.generale@pec.consiglio.provincia.tn.it)

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

**8.3 COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI**

**Presidente**

**Andrea Nobili**

Via Pietro Cossa, 41 - Roma

Tel. 06 36003673

Fax: 06 36004775

Email: [info@difesacivicaitalia.it](mailto:info@difesacivicaitalia.it)

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

## 8.4 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](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it)

[garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.basilicata.it](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.basilicata.it)

[www.garanteinfanziaeadolescenzaregionebasilicata.it](http://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](mailto:corecom@regione.basilicata.it)

[corecombasilicata@pec.consiglio.basilicata.it](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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

[consiglieregionaleparita@regione.basilicata.it](mailto:consiglieregionaleparita@regione.basilicata.it)

<http://consiglieradiparita.regionebasilicata.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](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it)

[www.commissioneaccesso.it](http://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@gpdp.it](mailto:urp@gpdp.it)

[urp@pec.gpdp.it](mailto:urp@pec.gpdp.it)

[www.garanteprivacy.it](http://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](http://www.ombudsman.europa.eu)

**Solvit**

Servizio gratuito ideato per aiutare i cittadini e le imprese dell'Unione europea a trovare soluzioni rapide ai problemi che incontrano nel mercato interno

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento Politiche Europee

Largo Chigi 19

00187 ROMA

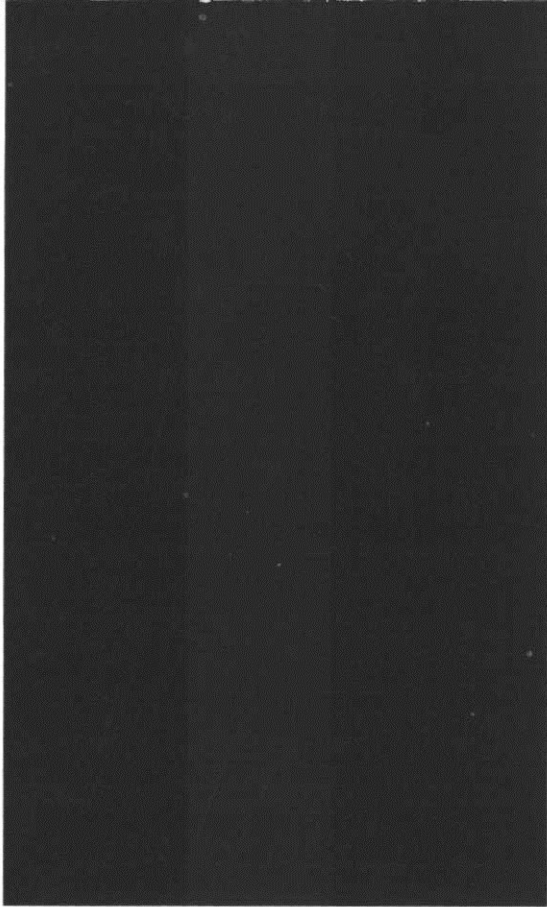
Tel.: +39 06 677 95 844

Fax: +39 06 677 95 044

[solvit@palazzo-chigi.it](mailto:solvit@palazzo-chigi.it)







CONSIGLIO REGIONALE  
DELLA BASILICATA

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

