

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. CXXVIII
n. 2

RELAZIONE

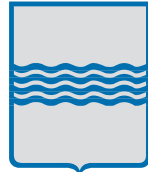
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE BASILICATA

(Anno 2022)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Basilicata

—————
Comunicata alla Presidenza il 27 marzo 2023
—————



**CONSIGLIO REGIONALE
DELLA BASILICATA**

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
REGIONALE
DELLA BASILICATA**

**RELAZIONE ATTIVITÀ
ANNO 2022**



CONSIGLIO REGIONALE
DELLA BASILICATA

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
REGIONALE
DELLA BASILICATA**

RELAZIONE ATTIVITÀ
ANNO 2022

In copertina:

Laghi di Monticchio - Provincia di Potenza - Foto di Silvio Milano

Al Presidente del Senato

Al Presidente della Camera

*Al Presidente della Giunta Regionale
Regione Basilicata*

*Al Presidente del Consiglio Regionale
Regione Basilicata*



Castello di Lagopesole - Avigliano - Provincia di Potenza

***“Non ci sono esistenze di serie A, di serie B o di serie C
per la Costituzione italiana.
Qualsiasi esistenza umana, in quanto tale, ha dignità e valore.”***

(Luca Antonini, Giudice costituzionale)

***“La speranza siamo noi
quando non chiudiamo gli occhi di fronte a chi ha bisogno.”***

(David Sassoli)



Pietragalla - Provincia di Potenza - I Palmenti

Indice

Introduzione	Pag. 9
Gli Spazi di Tutela dei Diritti fondamentali	
1.1 Lo spazio europeo di una democrazia compiuta	» 15
1.2 La Rete europea dei Difensori civici e altri Organismi internazionali	» 18
1.3 Il ruolo dei Difensori civici nella “ <i>digital age</i> ”	» 21
1.4 La conferenza ENO – Strasburgo 2022	» 23
1.5 La valorizzazione della Basilicata nel processo di innovazione e transizione	» 26
1.6 Inclusione sociale e autonomia delle persone con disabilità grave	» 28
1.7 Il disegno di legge per l’istituzione del Garante nazionale dei disabili	» 35
Il Diritto alla Salute	
2.1 La Riforma sanitaria e sue distorsioni	» 45
2.2 L’evoluzione normativa dopo la Riforma sanitaria	» 47
2.3 Il percorso di definizione dei LEP	» 51
2.4 Poteri di intervento del Garante regionale del diritto alla salute	» 53
2.5 La trasparenza amministrativa in ambito sanitario	» 55
2.6 Il fenomeno della migrazione sanitaria interregionale	» 58
La Difesa Civica in Basilicata	
3.1 Report attività – Anno 2022	» 63
3.2 Problematiche rilevanti e criticità registrate nel 2022	» 66
3.3 Le richieste di nomina di un Commissario ad acta	» 69
3.4 Accesso agli atti della P.A.: non è ammesso un controllo generalizzato	» 70
3.5 Accesso civico generalizzato e dialogo cooperativo	» 71
3.6 Accesso difensivo agli atti di una procedura selettiva	» 73
3.7 Accesso civico generalizzato negato e riesame richiesto tardivamente	» 76
3.8 Illegittimità del diniego all’esibizione dei titoli autorizzativi di opere edilizie	» 78
3.9 Perdurante inerzia della P.A. sulle istanze di accesso agli atti	» 79
3.10 Le prerogative dei Consiglieri comunali e il ricorso al Difensore civico	» 81
3.11 Il Protocollo d’intesa con la Commissione Regionale Pari Opportunità	» 84

Dati Statistici

4.1	Statistica dei casi trattati – Anno 2022	Pag.	88
4.2	Trend Attività - Anno 2022	»	90
4.3	Materie trattate – Anno 2022	»	92
4.4	Enti destinatari dell'intervento	»	93
4.5	Stato di definizione Pratiche – Anno 2022	»	99
4.6	Andamento attività Anni 2015 -2022	»	102

Appendice

5.1	Legge Regionale n. 5/2021 Garante Regionale dei diritti della persona	»	105
5.2	I Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome	»	120
5.3	Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici	»	124
5.4	Autorità Garanti e Organismi di Parità	»	124

Introduzione

Nel contesto evolutivo della normativa statale e regionale di inquadramento del Difensore civico, tale figura negli ultimi anni ha dismesso i panni di mero ruolo di stimolo, impulso, sollecitazione e moral suasion, per assumere prerogative e competenze in un perimetro più ampio, teso ad una tutela più incisiva dei diritti e degli interessi dei cittadini, attraverso nuove e più articolate forme di intervento.

La natura polivalente del Difensore civico - non inquadrabile in maniera univoca, anche per le diverse e non uniformi normative regionali e provinciali di riferimento – rende tuttavia tale organo assimilabile alle “Autorità indipendenti”, categoria che comprende enti e organi pubblici con un elevato grado di autonomia (organizzatoria, finanziaria e contabile), quindi caratterizzati dalla mancanza di controlli e soggezione al potere direttivo del Governo.

Si tratta di autorità investite di funzioni tutorie di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti, sottratti al controllo e all'indirizzo del potere politico e per questo fornite di garanzie di autonomia nella nomina (di norma con elezione a maggioranza qualificata), nei requisiti soggettivi (adeguata preparazione e competenza) e sotto il profilo gerarchico e funzionale.

Siffatto inquadramento giuridico delle Autorità indipendenti, tra le quali si annovera il Difensore civico, si rinviene anche in una recente deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Liguria, a seguito di richiesta di parere avanzata dalla Regione Liguria (n. 60/2022/PAR del 20 dicembre 2022).

Nella suindicata deliberazione i Giudici contabili hanno avuto modo di evidenziare che: “Tali caratteristiche non escludono che dette autorità, nel loro operato, siano competenti a svolgere anche funzioni prettamente amministrative; tuttavia, anche nell'esercizio di dette funzioni operano in posizione neutrale e terza rispetto agli interessi politici agendo secondo canoni di condotta diversi da quelli che caratterizzano l'agire amministrativo”.

Al riguardo, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 482/1995 ha chiarito che “le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo”.

In tema di inquadramento giuridico della Difesa civica, la stessa la giurisprudenza

amministrativa, sulla scia di precedenti decisioni, ha di recente sottolineato che il Difensore civico è assimilabile alla categoria delle Authorities, quindi dotato di autonomia dal potere politico, economico e burocratico, con funzione autonoma di controllo e regolamentazione (Consiglio di Stato, sezione V, 03.05.2021, n. 3465).

Ciò in linea con quanto in passato espresso dal Tar Bolzano, a mente del quale “(...) la ratio di tale istituzione è quella di offrire ai cittadini una forma di tutela nei casi di “mala amministrazione”, quale portatore di garanzia di imparzialità ed indipendenza, nonostante il carattere di organo fiduciario dell’Assemblea che lo ha eletto. Detto organismo è preposto a svolgere, oltre ad una funzione di difesa tecnica degli amministrati, anche un ruolo di mediazione e più precisamente di tramite tra governanti e governati onde superare le frequenti incomprensioni e favorire una partecipazione attiva e concreta dei cittadini alla vita pubblico-amministrativa dell’Ente.” (Tar Bolzano, sez. I, sentenza del 14.12.2009 n. 400).

In linea generale, quindi, il Difensore civico è una figura di garanzia specificamente legata ad un ruolo di tutela non giurisdizionale del cittadino, in chiave di soggetto-ponte tra il decisore pubblico e il privato, nell’ottica garantista dei principi del buon andamento, della trasparenza e imparzialità della pubblica amministrazione, come declinati dall’articolo 97 della Costituzione.

Tale forma di mediazione, di conciliazione e terzietà attiva, dunque, mira alla risoluzione stragiudiziale delle controversie tra cittadini e amministrazione pubblica per giungere a soluzioni condivise e consensuali, alternative alla giurisdizione ordinaria e con effetti deflattivi del contenzioso giurisdizionale.

Un esempio significativo di tale funzione giustiziale attribuita al Difensore civico si rinviene in materia di trasparenza amministrativa, allorquando, in alternativa al tradizionale ricorso al TAR, viene attivato il procedimento di riesame dinnanzi al Difensore civico.

Ciò avviene nei casi di diniego (espresso o tacito) opposto dalle amministrazioni pubbliche alle istanze di accesso agli atti e ai documenti detenuti dagli uffici pubblici o nelle ipotesi di accesso civico (cd. semplice o generalizzato) ai dati e alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione.

Tale rimedio alternativo di risoluzione delle controversie, oltre alla gratuità del ricorso, consente di abbattere notevolmente i tempi di definizione dei procedimenti sull’accesso e presenta un tasso di informalità sicuramente superiore al ricorso giurisdizionale.

A suggello della posizione di autonomia del Difensore civico, inoltre, vi è la durata

fissa del mandato - anche se variabile a seconda delle diverse previsioni del legislatore regionale - comunque sganciata dalla durata della legislatura del Consiglio regionale, trattandosi di nomina che non segue lo spoils system.

In tale ottica di indipendenza, la dotazione di risorse umane e strumentali dell'Ufficio di Difesa civica deve essere, a norma di legge, adeguata all'esercizio delle funzioni e delle prerogative del Difensore civico. Purtroppo, in alcune Regioni (come nel caso di questa Difesa civica), ciò non si verifica, stante la cronica carenza di organico, a fronte di un ampio ventaglio di materie che esige un costante impegno di aggiornamento e approfondimento delle questioni trattate.

Oltre alla funzione di sollecitazione e di impulso rivolta agli enti pubblici e ai soggetti gestori dei servizi pubblici - nei casi di ritardi, omissioni, incongruenze, carenze etc. - il Difensore civico svolge anche una funzione a carattere dissuasivo-persuasivo, con l'obiettivo di supportare le stesse amministrazioni nell'applicazione di norme e regolamenti non sempre di facile interpretazione.

In tale contesto operativo, il Difensore civico può chiedere al responsabile del procedimento di procedere congiuntamente alla disamina della pratica, può richiedere i chiarimenti necessari in relazione all'istruttoria del caso concreto, nonché la trasmissione della documentazione relativa alla pratica in esame, senza che gli possa essere opposto il segreto d'ufficio.

Inoltre, pur non potendo esercitare poteri sostitutivi, coercitivi o interdittivi nei confronti dei funzionari pubblici, il Difensore civico - nel caso in cui il responsabile del servizio ostacoli, con azioni o omissioni, il corretto svolgimento del procedimento - può richiedere all'organo sovraordinato, la sottoposizione del dipendente a procedimento disciplinare.

Quanto ai rapporti interistituzionali con gli organi dell'Assemblea legislativa, il Difensore civico, di iniziativa o su richiesta, può essere ascoltato dalle commissioni consiliari competenti in relazione a problematiche e criticità particolari afferenti le proprie attività.

Gli stessi consiglieri regionali possono chiedere al Difensore civico notizie e informazioni connesse allo svolgimento delle funzioni e alle iniziative intraprese per la risoluzione delle problematiche che hanno interessato la Difesa civica.

Possono altresì essere prospettate dal Difensore civico alle diverse amministrazioni in ambito regionale situazioni di carenza normativa e incertezza giuridica, senza tuttavia svolgere alcun sindacato di legittimità in merito all'adozione di atti giuridico-ammini-

strativi, ovvero di decisioni scaturenti dal confronto politico-istituzionale.

Quanto all'ambito oggettivo della richiesta di pareri al Difensore civico, sia da parte di uffici pubblici che da soggetti privati, l'ausilio consultivo può essere riferito solo ed esclusivamente alla corretta interpretazione di principi, norme e istituti riguardanti l'azione amministrativa, poiché è preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione con il decisore pubblico, in quanto incompatibile con la richiamata posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità.

Appare, infatti, evidente che soltanto i pareri in punto di diritto astratto e generale risultano compatibili con il divieto di sostituirsi all'amministrazione, come invece accadrebbe ove il Difensore civico rendesse un parere nel merito delle scelte politico-amministrative di una pubblica amministrazione.

Inoltre, l'inopportuno quanto indebito sindacato di legittimità introdurrebbe una stridente interferenza con la funzione consultiva attribuita dal legislatore statale alle Magistrature competenti, quali il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e, in casi specifici, ad altri organi quali l'Avvocatura dello Stato.

Passando alla disamina dell'andamento generale dell'attività svolta nell'anno 2022, la presente relazione annuale, senza alcuna pretesa di esaustività, mira a mettere in luce le problematiche di diversa portata che hanno caratterizzato l'anno trascorso e, al contempo, a consentire uno sguardo più ampio sulle problematiche e criticità che altrimenti resterebbero nell'ombra.

Preliminarmente, si ritiene opportuno evidenziare che, a fronte di questioni semplici (informazioni al cittadino sull'inoltro dei reclami, sugli uffici competenti, termini di legge etc.) che spesso non richiedono una vera e propria corrispondenza formale con gli uffici procedenti, pervengono al Difensore civico questioni di particolare complessità che spesso involgono profili amministrativi, civilistici e, se pur di rado, di natura penalistica.

Per tali questioni, l'approfondimento normativo e giurisprudenziale richiesto, comporta uno studio a volte più oneroso di procedimenti caratterizzati da una copiosa istruttoria e interlocuzione con i funzionari competenti.

Come di consueto è opportuno partire dalla considerazione dei dati statistici, pur nella consapevolezza che una compiuta valutazione dell'attività complessiva non può esaurirsi nella ricognizione dei dati quantitativi, che tuttavia hanno il merito di rappresentare in maniera plastica l'evoluzione di questioni e criticità, altrimenti difficilmente percepibile, con l'intento di formulare obiettivi di miglioramento.

Nel 2022 sono pervenute n. 720 istanze (richieste di intervento, chiarimenti, pareri, informazioni, solleciti, segnalazioni) a fronte delle quali sono stati formalmente aperti n. 126 fascicoli (pratiche che hanno necessitato di una vera e propria istruttoria).

In materia di accesso agli atti e trasparenza amministrativa sono stati presentati n. 69 ricorsi per il riesame del diniego (espreso o tacito) opposto dalle pubbliche amministrazioni alle istanze di esibizione di atti e documenti, di cui n. 54 ricorsi per l'accesso documentale (ai sensi della legge n. 241/1990), n. 15 ricorsi in materia di accesso civico (semplice o generalizzato ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e d.lgs. n. 97/2016) e accesso ambientale (d.lgs. n.195/2005).

Quindi, anche il 2022, in linea con gli anni precedenti, ha fatto registrare un trend positivo sul fronte dei ricorsi presentati da singoli cittadini o associazioni (organizzazioni sindacali, comitati, associazioni ambientaliste) in materia di trasparenza e accesso agli atti (circa il 55% delle istanze presentate), in alternativa al tradizionale ricorso al Tar o al ricorso gerarchico al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Ciò conferma, il costante gradimento dei cittadini verso tale strumento di informazione e conoscenza che, da un lato costituisce un deterrente per i ricorsi giurisdizionali e, dall'altro, consente di ottenere la documentazione necessaria a soddisfare le diverse pretese conoscitive, in tempi rapidi e senza costi aggiuntivi.

A fronte del provvedimento motivato del Difensore civico circa l'illegittimità del diniego espresso dalle P.P.A.A. - sia nei casi di accesso tradizionale che di accesso civico - si è riscontrato quasi sempre un costruttivo ripensamento da parte degli uffici interpellati.

Nei casi di richieste di accesso agli atti e documenti in possesso delle Amministrazioni statali periferiche aventi sede in Basilicata, si è provveduto alla trasmissione d'ufficio dei ricorsi alla competente Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche al fine di evitare la scadenza del termine di 30 giorni per l'inoltro dei ricorsi.

Sono inoltre pervenute nel 2022 due richieste di nomina di "commissario ad acta" ai sensi dell'art. 136 del T.U.E.L., per mancata adozione da parte di alcuni Comuni lucani di atti ritenuti "obbligatori per legge", secondo la prospettazione degli istanti.

A tali ultime istanze è stato fornito riscontro nell'alveo delineato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che - a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, stabilita con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, ha fortemente limitato i poteri sostitutivi del Difensore civico regionale (come da approfondimento che seguirà al Cap.

3, paragrafo 3.3 della presente relazione).

Sul fronte dei reclami e dei disservizi segnalati negli altri settori di competenza (trasporti, urbanistica, rifiuti, ambiente, edilizia popolare ecc.) il Difensore civico è intervenuto per sollecitare la conclusione dei procedimenti amministrativi e la concessione dei titoli autorizzativi in tempi ragionevoli, soprattutto nei casi di ritardi non motivati, ovvero nelle ipotesi di indebito appesantimento delle procedure di legge.

In tale contesto, merita particolare menzione la proficua e leale collaborazione ricevuta da parte degli uffici del Gestore del servizio idrico integrato, Acquedotto Lucano S.p.A. e dell'ATER; tali Enti, per tutte le problematiche segnalate, hanno tempestivamente fornito le informazioni e i documenti richiesti, nonché provveduto, per le istanze meritevoli di accoglimento, alla risoluzione delle criticità evidenziate.

Anche la collaborazione istituzionale, in specie con le altre Autorità garanti, è stata ottimale.

Nell'ottica della trasparenza e della più ampia comunicazione tra le parti, l'interessato è stato sempre informato di tutti i passaggi dell'istruttoria, attraverso l'invio di copia dell'intervento del Difensore civico e degli esiti dell'istruttoria.

A tal fine, sono stati utilizzati gli indirizzi forniti dal cittadino nella segnalazione, prediligendo la trasmissione in formato digitale.

In tale contesto operativo, questo Difensore civico ha continuato a svolgere, pur in regime di proroga, funzioni di impulso e sollecitazione garantendo - senza soluzione di continuità - un corretto dialogo cooperativo tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni interpellate, perseguendo la trasparenza dei procedimenti amministrativi e la loro corretta comunicazione agli interessati.

Tutta l'attività dell'Ufficio scrivente, infine, è stata svolta nel rispetto della riservatezza dei dati personali e dei dati particolari (in precedenza cd. dati sensibili) forniti dagli interessati; sia il trattamento che la susseguente conservazione dei dati è avvenuta previa autorizzazione del richiedente, secondo la vigente normativa europea sulla privacy.

Marzo 2023

Il Difensore Civico Regionale
Antonia Fiordelisi



Gli spazi di tutela dei diritti fondamentali

1.1 Lo spazio europeo di una democrazia compiuta

In pochi anni l'umanità si è trovata di fronte ad eventi carichi di segnali contrastanti, indicativi di trasformazioni sia negli equilibri sociali e istituzionali tra gli Stati democratici, che nelle relazioni internazionali e nella cultura politica.

Già la crisi finanziaria del 2008 aveva avuto implicazioni negative tutt'altro che residuali e superate: essa aveva impresso un'impennata sorprendente alla crescita delle diseguaglianze mai riassorbita dalle società democratiche.

Tale crisi, tuttavia, aveva disvelato quanto preveggenti fossero stati i popoli e i leader europei che dopo il secondo conflitto mondiale avevano - non solamente per la democrazia interna dei loro Stati, ma anche per un ordine sovranazionale - posto delle regole al mercato per limitare le concentrazioni economiche e difendere la democrazia contro diseguaglianze e nuove povertà.

Il secondo evento negativo deve rinvenirsi nella pandemia, che ha messo a dura prova i sistemi costituzionali ed ha accresciuto la fragilità della gestione dei servizi pubblici, mettendo altresì in luce le contraddizioni di una cultura della libertà che per decenni era stata semplicisticamente identificata con gli interessi individuali, dissociandola dalla responsabilità del singolo verso la società.

Ad oggi, il terzo e nefasto evento è l'invasione russa dell'Ucraina, che dal Febbraio 2022 sta mettendo a dura prova il diritto internazionale e la pace, i due pilastri del processo di democratizzazione iniziato nel 1945.

Purtroppo, oggi l'Europa, che pur ha dimostrato di essere capace di reagire al Covid in maniera efficace e solidale, sia nella fase dell'emergenza che in quella della ricostruzione, si trova di nuovo a confrontarsi con uno scenario altrettanto drammatico, quanto impreveduto.

Eppure come comunità internazionale si stava uscendo dalla fase più acuta della crisi pandemica e ci si accingeva a dare attuazione a una agenda in cui la ripresa dell'economia su basi sostenibili si sarebbe dovuta coniugare con la doppia transizione energetica e digitale.

Tale conflitto armato nel cuore dell'Europa e la denegata prospettiva di una nuova guerra fredda, rappresenta per l'Europa un altro "cigno nero", secondo la definizione di autorevoli economisti, con conseguenze negative sulle prospettive di ripresa dell'economia, sul commercio internazionale e sui bilanci nazionali.

Oggi la democrazia e la cultura dei diritti, anche in alcuni Paesi europei, rappresentano un bersaglio ideologico e il terreno su cui si combatte una nuova contrapposizione globale.

Tutte le democrazie occidentali, all'indomani dell'invasione russa, si sono svegiate in un clima di attacco e vulnerabilità - come ai tempi del secondo conflitto mondiale - e aggravano la loro debolezza ed imperfezione nella misura in cui restano ancorate al paradigma della guerra fredda, senza valorizzare il significato universalistico della cultura politica e giuridica che ha ispirato le Nazioni Unite e l'Unione europea.

Per valutare la prestazione dell'UE in questa crisi va anche tenuto presente che, come nel recente passato, riuscire a definire una posizione comune dei Paesi membri dell'Unione nei confronti della Russia rappresenta una operazione complessa che richiede estenuanti mediazioni.

Il tema dei rapporti con la Federazione russa è da sempre tra i più divisivi. Alla prova dei fatti riemergono costantemente le divisioni dettate dalla storia e dalla geografia tra i Paesi che considerano la Russia soprattutto una minaccia alla propria sicurezza, e quelli che, viceversa, vedono nella Russia un partner economico affidabile e irrinunciabile.

L'Unione europea, pur colta di sorpresa dalla guerra in Ucraina, è riuscita comunque a reagire in maniera solidale ed unitaria; in questa occasione non ci sono state esitazioni, scegliendo di contrastare l'aggressione russa con i mezzi di cui dispone e attestandosi su una linea di difesa dei propri valori fondanti e degli interessi dell'Europa.

L'UE, in piena sintonia e intesa con l'alleato americano, è stata tempestiva e unita nel condannare l'aggressione russa, senza distinguo, condizioni o tentennamenti. Sono stati adottati rapidamente e in maniera progressiva vari "pacchetti" di sanzioni di particolare durezza contro la Russia, di fatto le sanzioni più pesanti mai adottate finora dall'Unione europea nei confronti di un Paese terzo.

Sono stati sanzionati con restrizioni alla libertà di movimento e con la confisca di beni e conti bancari molti membri del governo russo e vari oligarchi. Sono state adottate varie misure di blocco delle esportazioni di prodotti e componenti sensibili (soprattutto ad alto contenuto tecnologico) utilizzati dalla Russia nell'industria spaziale, aeronautica e nell'industria degli idrocarburi.

Sono state, altresì, bloccate quasi tutte le transazioni con le maggiori banche russe e sono state congelate le riserve in valuta della Banca centrale russa presso Banche centrali o commerciali europee.

Numerosi Paesi dell'UE, tra cui l'Italia, hanno inoltre deciso (con provvedimenti nazionali) di fornire equipaggiamenti e armi all'Ucraina per sostenere la resistenza contro l'invasione russa. Ma l'UE ha anche deciso, con una iniziativa che riveste particolare significato politico, in via del tutto eccezionale, di utilizzare fondi del bilancio comune (oltre un miliardo di euro) per finanziare la fornitura di armi all'Ucraina.

Oltre alle misure immediate adottate per colpire la Russia e fornire assistenza all'Ucraina, l'UE ha cominciato a definire gli assi portanti di una strategia mirata a far fronte agli scenari dopo il

conflitto. Per questa strategia sono state individuate tre direttrici principali, che corrispondono all'obiettivo dell'autonomia strategica dell'UE: un rafforzamento delle capacità dell'UE nel campo della sicurezza e della difesa, la riduzione della dipendenza energetica dalla Russia, la realizzazione di una base economica più resiliente e solida.

Sul fronte delle risorse energetiche, l'obiettivo principale concordato è l'eliminazione progressiva della dipendenza dalle forniture russe di gas, greggio e carbone. Si tratta di un obiettivo strategico da realizzare nel medio termine, quanto più rapidamente possibile, con una maggiore diversificazione delle fonti di approvvigionamento di energia fossile, aumentando le importazioni di gas liquefatto, sviluppando ulteriormente le coltivazioni di idrogeno e delle energie rinnovabili, nonché migliorando le interconnessioni elettriche e la capacità di stoccaggio.

Resta ugualmente da affrontare il tema di eventuali misure compensative da finanziare con risorse del bilancio comune europeo a favore di quei Paesi membri su cui finiscono per gravare maggiormente i costi dell'inasprimento delle sanzioni contro la Russia, nello scenario, purtroppo verosimile, di una prosecuzione della guerra in Ucraina.

Naturalmente occorre considerare e riflettere su alcune criticità che ancora caratterizzano l'Unione europea, tra cui il fatto che la costruzione europea è ancora un cantiere in corso d'opera, l'UE non è un'alleanza militare e non dispone di un'autonoma dimensione di difesa e la percezione della minaccia e interessi di sicurezza dei suoi Stati membri non sempre necessariamente coincidono.

Tutti limiti ben noti, ma che nell'attuale momento storico sono stati compensati grazie a una ritrovata intesa e unità tra gli Stati membri. Ad esempio, tutti i Paesi membri dell'UE hanno deciso di accogliere, senza limiti o condizioni, le famiglie ucraine (soprattutto donne e bambini) in fuga dal loro Paese sottoposto a bombardamenti incessanti e a conseguente distruzione.

Ad oggi i profughi provenienti dall'Ucraina sono quasi quattro milioni: un numero elevatissimo come in Europa non si registrava dalla seconda guerra mondiale, nei cui confronti è scattata una solidarietà senza precedenti, che ha coinvolto governi, istituzioni nazionali, organizzazioni non governative e singole famiglie.

E fin dai primi giorni dell'invasione russa, l'UE ha deciso di concedere al popolo ucraino in fuga la cd. "*protezione temporanea*": uno status definito da una direttiva UE del 2001 (mai applicata in passato), che consente di riconoscere immediatamente, anche se in via temporanea, tutte le tutele previste dallo status di rifugiato politico.

E' stato inoltre concordato uno schema di distribuzione dei rifugiati secondo quote nazionali, sulla base di un meccanismo di solidarietà che da anni viene invocato da alcuni Paesi membri, *in primis* l'Italia, ma sul quale non si era mai riusciti a trovare un accordo.

In tale contesto politico-sociale, anche il Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani

è stato interessato dalla Commissione dei diritti umani dell'Ucraina a dare il proprio contributo nel risolvere le problematiche delle famiglie in fuga dalla guerra, soprattutto nelle prime settimane di accoglienza.

A tal fine, si è tenuto da remoto un incontro bilaterale il 18 ottobre 2022 tra l'Ufficio di Presidenza "Difesa Civica Italia" (composto anche da questo Difensore civico) e l'Ombudsman dell'Ucraina, Dott. Dmytro Lubinets, che ha portato alla nostra attenzione, le difficoltà riscontrate dai profughi ucraini con riguardo all'assistenza sanitaria, alla rete di comunicazione con i parenti rimasti in Ucraina e con il ricongiungimento dei propri nuclei familiari.

Ora gli impegni europei e la *road map* per una serie di iniziative da assumere nei prossimi mesi dovranno tradursi in decisioni e misure concrete, che richiederanno una forte determinazione politica e contesti internazionali favorevoli.

Il compito è alquanto delicato e complesso perché il contesto economico, a livello mondiale, rischia di caratterizzarsi per una serie di fattori negativi destinati a ridimensionare le prospettive di crescita delle economie dei paesi dell'UE, tra i quali un ulteriore aumento dei prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche, l'aumento dell'inflazione, ulteriori aumenti del debito pubblico e la riduzione dei volumi del commercio internazionale.

Ne prossimi mesi si comprenderà, anche in Italia, se e quanto la crisi generata dalla guerra sia destinata ad avere conseguenze sui tempi di realizzazione degli impegni assunti in materia di transizione energetica e sul raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR.

Si capirà, inoltre, se si realizzeranno le condizioni politiche per un nuovo programma finanziato con risorse comuni e destinato ad aiutare i Paesi membri a far fronte ai maggiori costi derivanti dal conflitto, magari ispirato al modello del *Next generation EU*.

La capacità di decisione dell'Unione è un punto cruciale. Ma se, come la storia ci insegna, la costruzione europea cresce proprio durante le crisi e grazie alle crisi, questa dovrebbe essere l'occasione per un nuovo salto di qualità dell'UE.

Proprio in questo frangente drammatico sarà di fondamentale importanza per la pace e la cooperazione internazionale che l'Europa decida di giocare un ruolo diretto e primario come *global player*, capace di farsi attore politico autorevole e autonomo a livello mondiale.

1.2 La Rete europea dei Difensori civici e altri Organismi internazionali

Sul piano internazionale gli Organismi di Difesa civica rientrano tra le istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani (NHRI), quali organizzazioni indipendenti istituite e regolamentate dagli Stati col precipuo compito di promuovere e tutelare i diritti del cittadino nei rispettivi Paesi.

Il valore della Difesa civica è riconosciuto a livello sovranazionale e rappresenta uno dei parametri con cui il Consiglio d'Europa valuta il grado di democrazia delle istituzioni e dei relativi Paesi da annettere all'Unione europea. Questa Istituzione, infatti, è presente in più di 140 Paesi su scala nazionale, regionale o locale.

L'Assemblea Generale ONU, con la risoluzione 75/186 - nell'evidenziare in modo specifico il ruolo della Difesa civica nella promozione e protezione dei diritti umani - ha incoraggiato i Difensori civici a scambiare informazioni e condividere le migliori pratiche su questioni rilevanti. Tutti i meccanismi internazionali necessitano, infatti, di informazioni provenienti da istituzioni nazionali indipendenti, imparziali e credibili.

Come evidenziato dall'Alto Commissario per i Diritti Umani dell'ONU, Michelle Bachelet, nel corso della Conferenza mondiale dell'Istituto internazionale dell'Ombudsman (IOI) del 26 maggio 2021, sul tema *“Dare voce ai senza voce”*, il ruolo dei Difensori civici è diventato ancor più significativo con la pandemia, visti i suoi molteplici e gravi impatti, specialmente sulle persone più vulnerabili.

Nell'incoraggiare la cooperazione e l'interazione dei Difensori civici con il sistema internazionale dei diritti umani, il Commissario ha sottolineato: *“Accogliamo con favore l'espansione delle funzioni dell'Ombudsman – al di là del loro mandato originario in materia di cattiva amministrazione e stato di diritto – per coprire anche i settori relativi ai diritti economici, sociali e culturali, compresa l'Agenda 2030. I difensori civici e tutte le istituzioni nazionali dei diritti umani possono essere attori chiave nella prevenzione, grazie alla vostra posizione unica affidata attraverso i vostri mandati; la vostra conoscenza e il vostro coinvolgimento nelle questioni; e la vostra stretta relazione con le popolazioni colpite e i gruppi vulnerabili”*.

In Italia - pur in assenza di un Ombudsman nazionale (presente in quasi tutti i Paesi europei) - i Difensori civici hanno costituito un organismo che li rappresenta a livello internazionale: *“Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano”*.

Tale organismo, anche se privo di personalità giuridica, promuove gli accordi con il Mediatore europeo, le organizzazioni europee e internazionali degli Ombudsman o altri Organismi internazionali, quali le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa.

Il Coordinamento ha sede istituzionale a Roma presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e sede operativa presso gli uffici del Difensore civico che, di volta in volta, ricopre l'incarico di presidente.

Attualmente l'incarico di Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici è ricoperto dal Difensore civico della Regione Lazio, Dott. Marino Fardelli.

Nel corso delle riunioni del Coordinamento, che solitamente si svolgono con cadenza bimestrale, vengono affrontate e approfondite problematiche comuni alle varie realtà territoriali, soprattutto aventi carattere di particolare complessità, al fine di esplorare soluzioni condivise ed omogenee dei casi trattati, nonché individuare strategie comuni tese a valorizzare e promuovere la Difesa civica nel nostro Paese.

Il Difensore civico della Basilicata è, inoltre, membro della Rete europea degli Ombudsman, istituita nel 1996. Tale Network crea un collegamento tra il Mediatore europeo – cui sono attribuiti compiti di coordinamento – e i Difensori civici nazionali e territoriali.

Una delle attività più significative e rilevanti della Rete è la condivisione delle informazioni relative al diritto comunitario e alle migliori prassi, al fine di offrire agli utenti il miglior servizio possibile. Coordina la condivisione di informazioni sul diritto dell'UE e il relativo impatto presso gli Stati membri e coadiuva la cooperazione tra i Difensori civici, nell'ottica della salvaguardia dei diritti dei cittadini in conformità al diritto dell'Unione europea.

Si occupa, inoltre, delle denunce avanzate nei confronti degli organi dell'Unione europea e delle altre istituzioni europee. Su tale fronte, i Difensori civici appartenenti alla Rete possono chiedere al Mediatore europeo di fornire risposta scritta ai quesiti concernenti il diritto comunitario e la sua interpretazione, ivi compresi i quesiti che rinvergono dalla gestione dei casi trattati.

La Rete è composta da 95 membri appartenenti a 36 Paesi dell'UE e da membri appartenenti allo Spazio economico europeo. Il Mediatore europeo con cadenza annuale organizza una conferenza che, negli ultimi anni, si è tenuta da remoto per le note esigenze di contenimento della diffusione del contagio da Covid-19. L'obiettivo della conferenza è il rafforzamento della leale collaborazione tra le istituzioni europee che si occupano di tutela civica e la condivisione delle *cd. best practices*.

A tale scopo, vengono periodicamente organizzati *webinar* e seminari rivolti ai funzionari degli uffici dei membri ENO in cui è prevista la partecipazione di esperti dell'amministrazione dell'UE.

Tali incontri hanno ad oggetto l'approfondimento di vari temi, quali l'uso del digitale nelle pubbliche amministrazioni, l'uso dei fondi europei per la transizione ecologica e digitale dei Paesi dell'Unione, il monitoraggio del flusso dei migranti in Europa e i loro rimpatri, l'intelligenza artificiale e il governo nelle pubbliche amministrazioni. All'uopo, è da tempo attivo un servizio di newsletter e una piattaforma elettronica di discussione.

I membri nazionali dell'ENO, anche nel 2022, sono stati chiamati a confrontarsi e discutere sulle difficoltà sociali legate alla pandemia, con particolare riguardo alle persone che versano in condizione di fragilità, come gli anziani ricoverati nelle strutture residenziali e le persone con disabilità.

1.3 Il ruolo dei Difensori civici nella “*digital age*”

Diversi studi e rapporti dell’OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) dimostrano come la diffusione sempre più capillare del digitale produce la creazione di nuovi spazi online per l’esercizio dei diritti fondamentali quali la libertà di espressione, di riunione e associazione, con grande impatto soprattutto nei Paesi in cui questi diritti sono repressi.

Nel rapporto annuale sull’applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali la Commissione europea delinea le sfide della tutela dei diritti nella “*digital age*”, a cominciare da quelle poste dall’intelligenza artificiale e dal “*digital divide*”.

Infatti, la partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla vita democratica, l’inclusione sociale e l’esercizio dei diritti non possono prescindere dall’innovazione e dalla transizione digitale.

Tecnologia e diritti umani rappresentano un binomio dalla “duplice faccia”; infatti, se da una parte le innovazioni possono produrre forme di controllo sempre più capillari ed invasive nella sfera privata degli individui, mettendo in discussione consolidati diritti e libertà fondamentali, dall’altra possono diventare un formidabile strumento per rafforzare e proteggere questi stessi diritti.

Questi i temi affrontati dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani, rappresentato dal Presidente Marino Fardelli, nel corso della IV Simposio internazionale, tenutosi ad Ankara nel Gennaio scorso su “*Il futuro dei diritti umani nel 21° secolo*”.

L’Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha evidenziato l’importanza di tale trasformazione: i social media, ad esempio, hanno dato voce ad una vera e propria “*coscienza civica globale*”, rafforzando e consolidando il ruolo svolto dai singoli attori in tutto il mondo; basti pensare all’effetto di movimenti come il #*MeToo*, che ha contribuito a sensibilizzare in maniera effettiva l’opinione pubblica sul tema delle molestie sessuali nei confronti delle donne.

Altro esempio di grande attualità è ciò che avviene a discapito del popolo ucraino da parte della Russia che, oltre ad utilizzare armi tradizionali per colpire cittadini inermi, manipola l’opinione pubblica interna ed internazionale utilizzando *fake news* che restituiscono un’immagine distorta e parziale della realtà, attraverso l’uso distorto di sistemi digitali.

Quindi, se da un lato è evidente la straordinaria opportunità che l’era digitale offre ad individui e gruppi sociali, al contempo, il crescente utilizzo di tecnologie e servizi digitali (in termini di risorse economiche o di *governance*) rischia di costituire il “lato oscuro” della digitalizzazione, specialmente allorché il deliberato sfruttamento di tali strumenti sfocia nel cosiddetto «autoritarismo digitale».

La diffusione massiva di campagne di disinformazione su temi divisivi e di assoluto rilievo (quali la salute pubblica, la vita democratica dei paesi o la guerra), l’utilizzo di mezzi informati-

ci come armi di attacco verso il singolo e le comunità sono solo alcune delle minacce perpetrate attraverso la rete, che rappresentano un mezzo sempre più potente di controllo e limitazione delle libertà dell'individuo.

L'incontrollata propagazione di informazioni false rappresenta una delle principali minacce per lo spazio civico digitale.

Detta pratica è più comune nei Paesi autocratici, ma anche le democrazie possono diventare bersaglio di false informazioni diffuse da Governi autoritari.

La manipolazione online e la disinformazione spesso vengono utilizzate anche per distorcere i processi elettorali e il dibattito pubblico e, talvolta, quale strumento di istigazione alla violenza.

Lo stesso conflitto russo-ucraino da ultimo ha mostrato, con particolare evidenza, quali sono i rischi legati ad una *cyberwar*, scenario in cui si sta delineando anche quella che può essere definita una vera e propria *social-war*.

Una guerra combattuta con strategie di condizionamento del consenso (realizzate soprattutto attraverso i *social network*), sulle quali potrebbe incidere il recente Codice di condotta sulla disinformazione della Commissione europea adottato nel giugno 2022 e sottoscritto da alcune grandi piattaforme digitali, proprio per combattere la disinformazione online.

Passando all'esperienza italiana, pervengono sul tavolo dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome diverse istanze di cittadini che lamentano questioni legate all'accesso ai servizi digitali, alla connessione, alle infrastrutture, alla capacità di accedere in regime di delega in favore dei soggetti fragili, quindi a tutto ciò che comporta l'attivazione della *identità digitale* per usufruire di servizi erogati dalla pubblica amministrazione.

Tuttavia, la cosiddetta "*transizione digitale*" - che ha l'obiettivo di semplificare il rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, tramite l'uso delle tecnologie digitali - non avviene sempre in maniera lineare e facile.

Varie criticità - che di fatto alimentano problematiche in merito al rilascio della cittadinanza digitale - sono state segnalate in alcuni reclami presentati al Difensore civico in ambito territoriale, evidenziandosi vuoti normativi, *vulnus* interpretativi, questioni pratiche, deficit strutturali legati alla connessione in alcune zone sprovviste di accesso veloce. Per cercare di far fronte a tali problematiche, in un'ottica di prossimità amministrativa, bisogna partire investendo sulla formazione e la scuola a tutti i livelli e supportare le imprese nel processo di innovazione digitale.

Gli obiettivi devono essere duplici: formare "cittadini digitali", in grado cioè di sfruttare le potenzialità del digitale e, al contempo, preparare lavoratori "occupabili" in un mercato che è sempre più in trasformazione ed evoluzione. In tale processo di cambiamento, anche con il contributo della Difesa civica, occorrerà trasformare i punti di debolezza, dal punto di vista sociale e strutturale, in opportunità e soluzioni per i cittadini italiani.

1.4 La Conferenza ENO – Strasburgo 2022

La Rete europea della Difesa civica ha organizzato, nell'Aprile del 2022, la consueta Conferenza annuale tenutasi in presenza dopo la pandemia presso la sede del Parlamento europeo a Strasburgo.

- I Difensori civici europei si sono confrontati, in tale occasione, su tematiche di grande attualità:
- l'impatto della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni sull'accesso dei cittadini ai loro diritti e il ruolo dei difensori civici;
- il futuro dei difensori civici in ambito digitale;
- buone prassi per garantire la trasparenza dei Governi nell'uso dei fondi per la ripresa;
- le iniziative messe in campo dai vari Paesi europei per sostenere i rifugiati, tra cui la direttiva sulla protezione temporanea per offrire rapida assistenza alle persone in fuga dall'Ucraina.

Sul primo tema, occorre ricordare che la Commissione europea nel corso degli ultimi anni ha più volte raccomandato all'Italia di innovare le pubbliche amministrazioni. Purtroppo, ad oggi, i risultati sono ancora lungi dall'essere realizzati.

Per questo l'Europa ha vincolato i fondi che finanziano il PNRR a condizionalità stringenti, tali da indurre il Governo italiano ad assumere un formale impegno a modernizzare strutturalmente la propria burocrazia con scadenze precise.

Il rispetto di tali scadenze, quindi, è condizione per l'erogazione delle varie *tranche* dei fondi del *Next Generation EU*, per cui l'Italia non può permettersi un ulteriore differimento del processo di innovazione e semplificazione della macchina amministrativa; in altri termini, senza una mirata semplificazione delle procedure, gli obiettivi del PNRR rischiano di rimanere solo sulla carta.

In realtà, la *governance* debole delle politiche di semplificazione è stata considerata, anche a livello internazionale, uno dei fattori chiave della scarsa semplificazione in Italia e la crisi vissuta con l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha reso ancora più evidente l'urgenza di rimuovere i vincoli burocratici che ne ostacolano la ripresa.

Secondo uno studio elaborato dall'OCSE, in passato non è stata attivata una vera e propria cabina di regia delle politiche di semplificazione; ciò ha comportato il prevalere di resistenze burocratiche da parte degli apparati che difendono la complessità e la bulimia di norme in nome della tutela degli interessi pubblici, spesso più proclamata che effettivamente perseguita.

A differenza di molti altri Paesi europei, in Italia le strutture a livello centrale dedicate alla semplificazione e alla regolazione, risultano caratterizzate da una notevole frammentarietà e dallo scarso coordinamento tra loro.

Nell'avvicendamento negli anni dei vari governi, quasi tutti hanno cercato di modificare o sostituire le precedenti strutture, con scarsi risultati sul piano dello snellimento della burocrazia e dell'implementazione delle professionalità dedicate stabilmente a queste attività.

In questa prospettiva la transizione digitale è un'occasione unica di crescita e innovazione, di preservazione sostenibile del territorio e della natura, nonché di diffusione e più largo accesso all'arte e alla cultura. Il digitale è divenuto ormai una trasformazione che ha permeato le nostre società, le nostre economie, la nostra quotidianità.

D'altronde, si va ridisegnando interamente il quadro socio-economico e relazionale che ha caratterizzato la nostra società dalla prima rivoluzione industriale ad oggi.

Nel corso della pandemia la portata del digitale ha disvelato gran parte del suo potenziale e dei suoi benefici sia nella sfera economica che nel campo dell'istruzione (si pensi alla didattica a distanza che ha dato continuità alle attività scolastiche durante il distanziamento sociale) e nelle relazioni con le istituzioni.

Pertanto, nell'epoca moderna la transizione digitale non è concepita solo come una dimensione della comunicazione, non riguarda singole iniziative o procedure che devono essere semplicemente ammodernate rispetto al passato.

La “*coscienza civica digitale*” rappresenta, infatti, un fondamentale cambiamento del modo in cui si svolge ormai il lavoro, la produzione e l'interazione sociale per cui, anche in condizioni di normalità, non è immaginabile possa essere abbandonata.

Alla luce di queste considerazioni la disponibilità di una adeguata dotazione di infrastrutture e di reti digitali costituisce una assoluta priorità in ogni settore.

Grazie al digitale le amministrazioni pubbliche possono migliorare le modalità con cui rispondono ai bisogni sociali in termini di velocità, agilità e qualità nell'erogazione dei servizi.

Gli obiettivi di semplificazione del Piano impongono, dunque, un cambiamento di paradigma che si può così sintetizzare: a) semplificare, liberalizzare, mediante l'eliminazione di adempimenti e oneri non necessari; b) ridurre i tempi per la gestione delle procedure, in particolare per quelle complesse che esigono l'intervento di una pluralità di soggetti; c) reingegnerizzare e uniformare le procedure; d) digitalizzare le procedure in materia di edilizia e attività produttive, per accelerare la ripresa economica nei settori strategici; e) potenziare il funzionamento degli Sportelli unici per le attività produttive, per migliorare l'accesso di cittadini e imprese.

Gli investimenti portati dal nuovo Piano (*task force*, digitalizzazione, monitoraggio etc.) pre-

vedono l'immissione nei ruoli degli uffici pubblici di ben 1000 esperti che opereranno *“con il coordinamento delle amministrazioni regionali, che provvederanno, anche sentite l'ANCI e l'UPI, ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (Uffici regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui si concentrano i colli di bottiglia nello specifico contesto”*.

L'intervento mira ad accrescere la capacità amministrativa degli enti regionali, provinciali e locali, in maniera da garantire la velocizzazione delle procedure amministrative, nell'ottica della implementazione dei progetti previsti dal PNRR.

Al gruppo di esperti spetteranno i seguenti compiti: a) supportare le amministrazioni nella gestione delle procedure complesse; b) contribuire a recuperare l'arretrato; c) monitorare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti; d) prestare assistenza tecnica ai soggetti proponenti i singoli progetti, sia nella fase di presentazione che in quella attuativa.

Inoltre, il Piano prevede la creazione di un catalogo delle procedure semplificate completo, aggiornato e uniforme su tutto il territorio nazionale, al fine di tagliare le autorizzazioni non necessarie e gli adempimenti non giustificati, nonché per estendere i regimi semplificati (la scia, il silenzio assenso e le comunicazioni).

Al fine di realizzare una completa digitalizzazione delle procedure, il PNRR prevede il finanziamento dei costi di adeguamento dei sistemi informatici delle Regioni, dei Comuni e di tutti gli altri soggetti interessati, nonché un investimento poderoso in progetti di semplificazione, in larga misura destinati proprio alle regioni e agli enti locali.

In questo particolare momento storico si impone una nuova stagione di riforme amministrative per rovesciare i principali paradigmi del passato, sul piano del metodo e del reclutamento di nuovo personale, in grado di canalizzare le risorse e ridurre i tempi dei procedimenti in tutti i settori.

Per una riforma strutturale efficace occorre una profonda reingegnerizzazione dei processi amministrativi che metta le pubbliche amministrazioni in condizione di affrontare e risolvere, possibilmente nel medio termine, i nodi irrisolti della burocrazia e con essi i cronici problemi dei cittadini.

La ripartenza dell'Italia richiede scelte politiche coraggiose e una capacità di innovazione davvero vigorosa, in grado di superare finalmente le resistenze alla semplificazione e introdurre i rimedi strutturali da tempo auspicati.

L'occasione scaturente dal PNRR rappresenta l'ultimo treno su cui il nostro Paese è chiamato a salire: se, malauguratamente, dovesse essere sprecata tale opportunità, sarebbe davvero una grave responsabilità per la nostra classe dirigente.

1.5 La valorizzazione della Basilicata nel processo di innovazione e transizione

La Basilicata, a seguito degli effetti negativi scaturenti dalla pandemia, resi ancora più evidenti sul tessuto economico-sociale, corre il rischio concreto di essere travolta da tendenze recessive e da fenomeni di “*non ritorno*” da parte delle nuove generazioni e di irreversibilità della tendenza allo spopolamento.

Tali fenomeni sono in grado di accrescere la già conclamata fragilità della terra lucana, che nelle imprese e aziende private si sta già traducendo nella chiusura di molte attività, nell'estensione delle condizioni di inefficienza degli apparati pubblici e nella crescente desertificazione demografica dei territori lucani.

In una realtà come la Basilicata – dove il ruolo delle componenti pubbliche è determinante sia nella formazione delle risorse disponibili che nella loro distribuzione (consumi + investimenti) - le modalità con cui si dispiegano le politiche pubbliche e le scelte di intervento sono strategiche per garantire il successo del percorso di cambiamento del nostro territorio.

E' evidente che innanzitutto bisogna garantire, in maniera uniforme su tutte le aree, una connettività veloce per creare i presupposti a garanzia dell'efficienza dei servizi e delle opportunità, a partire da quelle di cura come la telemedicina, le forme di lavoro a distanza, la localizzazione di imprese nelle aree interne, istruzione e formazione da remoto, servizi per la PA, etc.

Al contempo, per garantire adeguati livelli di sicurezza del patrimonio informativo, bisogna migliorare l'efficienza organizzativa e raggiungere considerevoli risparmi di spesa.

Questi obiettivi, per essere attuati con successo, presuppongono un cambiamento del modello organizzativo dei mezzi e degli strumenti disponibili in modo tale da:

- arrestare i fenomeni del declino demografico;
- assicurare la salute della popolazione negli ambienti di lavoro e vita quotidiana;
- preservare l'integrità dei patrimoni e delle risorse ambientali per le future generazioni;
- raggiungere i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) nelle condizioni infrastrutturali e nell'accesso ai servizi;
- frenare la crescente migrazione sanitaria lucana, soprattutto verso le Regioni del Nord (Lombardia, Emilia-Romagna).

Un progetto rivolto non solo alle strutture regionali (dipartimenti, aziende sanitarie ed ospedaliere, enti sub regionali ecc.) ma, come previsto negli obiettivi del PO-FESR, a tutti gli enti locali del territorio.

Altro tema nevralgico è il potenziamento e lo sviluppo degli strumenti di interazione digitale per consentire l'accesso e la fruizione dei servizi telematici della pubblica amministrazione (Servizio pubblico delle identità digitali (cd. Spid), alla posta elettronica certificata, pec, firma digitale remota), peraltro già distribuiti gratuitamente ai cittadini residenti che ne fanno richiesta.

L'obiettivo è favorire il cosiddetto triangolo della conoscenza: educazione, ricerca e innovazione, grazie all'articolazione, in vari ambiti, a partire dalle Comunità della conoscenza e dell'Innovazione, di poli di eccellenza per la ricerca e lo sviluppo di nuove idee, nuove opportunità e nuovi *business*.

Ambiti tecnologici e di innovazione sono:

- la filiera delle industrie culturali e creative (tra cui industria del cinema e degli audiovisivi, con particolare riferimento a video 3D, musica e prodotti innovativi per la comunicazione culturale);
- la gestione del patrimonio culturale e ambientale (tra cui restauro e gestione dei beni culturali, tecnologie per il rilievo diretto e indiretto, tecniche non invasive di monitoraggio, gestione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali);
- i servizi per la sostenibilità (tra cui mobilità sostenibile, osservazione della Terra, gestione dei cicli e delle risorse, agricoltura di precisione, mappatura e gestione dei sotto-servizi);
- il turismo sostenibile (tra cui servizi innovativi, gestione dei flussi, accessibilità, accoglienza, strategie integrate per la comunicazione culturale).

Sul fronte della transizione ecologica e delle energie rinnovabili, la Basilicata è una delle cinque regioni pilota che ha siglato un protocollo con il Governo Draghi; per questo riceverà per il proprio progetto bandiera di produzione di "Idrogeno green" dieci milioni di euro aggiuntivi rispetto ai 18,5 milioni assegnati inizialmente dal Piano.

Il ruolo dell'idrogeno nel processo di transizione energetica in atto è un tema di crescente interesse e di sempre maggiore attualità.

Alcuni Paesi, come la Germania, hanno già avviato progetti pilota con l'utilizzo di tale fonte nel comparto siderurgico, con il risultato di un notevole abbattimento di emissioni.

Questa fonte energetica è presente in natura in quantità massiccia ma vi è la necessità di migliorarne la produzione, in quanto ad oggi il grosso dell'idrogeno utilizzato proviene da combustibili fossili.

Per questo è stata salutata con favore l'approvazione da parte della Regione Basilicata di un bando dedicato a progetti per impianti in aree industriali, in *primis* quelle dismesse.

L'obiettivo è la realizzazione di nuovi siti di produzione di "energia pulita", soprattutto nelle zone dove vi siano insediamenti produttivi energivori. Ciò costituisce il primo passo per creare la filiera dell'idrogeno "verde"; l'auspicio è che, a seguito della pubblicazione del bando, vengano presentati progetti validi che facciano da apripista anche per altre Regioni.

La promessa di siffatta "rivoluzione green" in Basilicata potrebbe divenire concreta già nel 2030, puntando sulla produzione di idrogeno verde nelle aree industriali per sperimentare metodi nuovi di produzione e stoccaggio di energie alternative al fossile.

A valle di questi investimenti, sul fronte del trasporto regionale, sono stati stanziati 150 milioni di euro per il parco rotabile regionale che va di pari passo con l'energia e in particolare con la produzione di energie rinnovabili, da immettersi nel sistema del trasporto locale.

Rispetto alla molteplicità e complessità degli eventi programmatici in corso, appare decisivo che la Basilicata sappia utilizzare le grandi opportunità messe a disposizione dal PNRR, non solo per uniformare il percorso innovativo a quello di altre Regioni virtuose, ma anche e soprattutto per salvaguardare i livelli demografici ed invertire così il suddetto trend di spopolamento.

E' interesse della Regione sostenere questo processo e al contempo estenderlo per favorire il rafforzamento di iniziative private.

Per agevolare e accompagnare il cambiamento culturale e l'innovazione dei processi produttivi andrà incentivata l'acquisizione di competenze digitali, anche con azioni di formazione a vantaggio delle aziende, per supportarle nell'adozione di strumenti e capacità digitali.

Più specificamente occorre favorire lo sviluppo di *network digitali* sia di filiera che integrati. Una prospettiva questa che include il sostegno alla nascita e allo sviluppo di piattaforme digitali territoriali e logistiche, in grado di mettere in contatto consumatori e piccole aziende sparse sul territorio regionale e sostenere la crescita di grandi investimenti regionali e nazionali.

1.6 Inclusione sociale e autonomia delle persone con disabilità grave

La legge 22 giugno 2016, n. 112, conosciuta con il nome "Dopo di noi" ha previsto e disciplinato misure di assistenza, cura e protezione delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare o comunque con la prospettiva del venir meno del sostegno stesso, attraverso la presa in carico progressiva della persona fragile già durante l'esistenza in vita dei genitori.

La prefata legge intende dare attuazione ai principi stabiliti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata in Italia nel 2009, dagli artt. 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dagli artt. 2, 3, 30, 32 e 30 della Costituzione.

La *ratio* della legge n. 112/2016, è che le Regioni - una volta definiti i livelli essenziali delle prestazioni da parte del legislatore statale - devono farsi carico delle “*persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l’adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l’esistenza in vita dei genitori*”.

Nella maggior parte dei casi, le persone che versano in suddette condizioni e che non hanno alcun sostegno familiare, trovano ospitalità negli istituti, situazione che la legge espressamente mira ad evitare.

Per le finalità della legge è istituito un apposito fondo (cd. Fondo per il “*Dopo di noi*”) per il quale, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono stati stanziati dal 2016 al 2022, complessivamente circa 466 milioni di euro.

Bisogna in premessa evidenziare che la materia dell’assistenza sanitaria e sociale ai soggetti con grave disabilità - prive cioè di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché quest’ultimi non sono in grado di fornire l’adeguato sostegno – è riservata alle Regioni, fermo restando in capo allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire in misura omogenea su tutto il territorio nazionale.

In questa materia, la competenza legislativa esclusiva dello Stato rinvia dall’art. 117, secondo comma della Costituzione, trattandosi di prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere comunque garantiti su tutto il territorio nazionale.

Quindi, alle Regioni spetta ai sensi dell’art. 3 della legge:

- l’adozione di indirizzi di programmazione;
- la definizione dei criteri e delle modalità per l’erogazione dei finanziamenti;
- la definizione delle modalità per la pubblicità dei finanziamenti erogati e per la verifica dell’attuazione delle attività svolte;
- la definizione delle ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi.

Anche il PNRR ha previsto l’adozione di una legge quadro per la disabilità, finalizzata all’adozione di una disciplina organica della materia, avente tra i propri obiettivi la promozione di progetti di vita indipendente.

Infatti, il PNRR fa dell’inclusione sociale un pilastro della sua strategia di ripresa, attraverso i seguenti obiettivi:

- rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali, come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie svantaggiate, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità;
- semplificare l'accesso ai servizi sanitari e sociali, anche attraverso la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità;
- migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizione di estrema emarginazione e di deprivazione abilitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi temporanei;
- integrare politiche e investimenti per garantire un approccio multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati attraverso l'implementazione territoriale dei Punti Unici di Accesso (PUA) per le persone disabili, quali strumenti per la valutazione multidimensionale;
- riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale.

Nella valutazione della problematica bisogna anche considerare interventi analoghi a quelli previsti dalla legge sul “*Dopo di noi*”, già avviati e finanziati dalle associazioni delle famiglie, dal terzo settore e, più in generale, dalle associazioni *non profit*.

Come risulta dalla Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti - che ha condotto un'analisi sull'attuazione delle misure volte al benessere, la piena inclusione sociale e all'autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare, dei circa 466 milioni di euro stanziati tra il 2016 e il 2022 a favore del Fondo “*Dopo di noi*”, soltanto 240 sono stati effettivamente erogati alle Regioni (Delib. n. 55/2022/G del 23 dicembre 2022).

Nelle seguenti tabelle vengono riportate le risorse del Fondo assegnate a ciascuna Regione, negli anni dal 2016 al 2021, sulla base delle percentuali di riparto, così come previsto nei rispettivi decreti ministeriali.

Tabella 1 – Stanziamento dei fondi per il “*Dopo di noi*” da destinare alle Regioni

Esercizio	2016*	2017	2018	2019**	2020***	2021****	2022****	Totale
Stanz. definitivo competenza	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	76.100.000	465.800.000

Tabella 2 – Riparto del Fondo alle Regioni

Regioni	Perc.le regionale di riparto	Anno 2016 DM 23/11/2016	Anno 2017 DM 21/6/2017	Anno 2018 D.P.C.M. 12/12/2018	Anno 2019 D.P.C.M. 21/11/2019	Anno 2020 D.P.C.M. 21/12/2020	Anno 2021 DM 7/12/2021	Totale 2016-2021
Abruzzo	2,2	1.980.000	842.600	1.124.200	1.239.810	1.718.200	1.818.790	8.723.600
Basilicata	1,0	900.000	383.000	511.000	544.170	749.760	821.880	3.909.810
Calabria	3,4	3.060.000	1.302.200	1.737.400	1.873.740	2.577.300	2.640.670	13.191.310
Campania	10,1	9.090.000	3.868.300	5.161.100	5.688.540	7.903.720	6.438.060	38.149.720
Emilia-Rom.	7,3	6.570.000	2.795.900	3.730.300	4.162.620	5.826.260	5.951.020	29.036.100
Friuli V.G.	2,0	1.800.000	766.000	1.022.000	1.110.780	1.546.380	1.773.130	8.018.290
Lazio	10,1	9.090.000	3.868.300	5.161.100	5.660.490	7.880.290	6.940.320	38.600.500
Liguria	2,5	2.250.000	957.500	1.277.500	1.391.280	1.936.880	2.541.740	10.354.900
Lombardia	16,7	15.030.000	6.396.100	8.584.800	9.492.120	13.323.860	12.107.510	64.934.390
Marche	2,6	2.340.000	995.800	1.277.500	1.413.720	1.960.310	2.161.240	10.148.570
Molise	0,5	450.000	191.500	255.500	291.720	398.310	502.260	2.089.290
Piemonte	7,2	6.480.000	2.757.600	3.679.200	4.005.540	5.576.340	6.088.000	28.586.680
Puglia	6,9	6.210.000	2.642.700	3.525.900	3.848.460	5.334.230	5.022.600	26.583.890
Sardegna	2,9	2.610.000	1.110.700	1.481.900	1.587.630	2.186.800	2.176.460	11.153.490
Sicilia	8,6	7.740.000	3.293.800	4.394.600	4.790.940	6.630.690	6.247.810	33.097.840
Toscana	6,1	5.490.000	2.336.300	3.117.100	3.438.930	4.795.340	5.327.000	24.504.670
Umbria	1,5	1.350.000	574.500	766.500	807.840	1.124.640	1.308.920	5.932.400
Valle d'Aosta	0,2	180.000	76.600	102.200	117.810	164.010	190.250	830.870
Veneto	8,2	7.380.000	3.140.600	4.190.200	4.633.860	6.466.680	6.042.340	31.853.680
TOTALE	100	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	389.700.000

Fonte: Corte dei Conti su dati del MLPS

Per quanto concerne la rendicontazione delle risorse ricevute, i dati acquisiti nel corso dell'attività istruttoria hanno evidenziato consistenti ritardi nell'assolvimento dell'obbligo, fermo al rendiconto 2018, e ha fatto emergere una forte eterogeneità a livello regionale, come facilmente desumibile dalla Tabella 3, di seguito riportata.

Tabella 3 - Rendicontazioni inviate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dalle Regioni ai sensi dell'art. 6, comma 4, DM del 23/11/2016

Regioni	Rendicontazione esercizio 2016	Rendicontazione esercizio 2017	Data di comunicazione	Rendicontazione esercizio 2018	Data di comunicazione
Abruzzo	1.980.000	842.000	11.10.2020	1.124.200	25.05.2021
Basilicata	900.000	383.000	4.2.2021	Non pervenuta	
Calabria	3.060.000	Non pervenuta		Non pervenuta	
Campania	9.090.000	2.903.109	14.07.2022	5.161.100	10.5.2021
Emilia-Romagna	6.570.000	2.795.900	21.11.2020	3.730.300	16.11.2021
Friuli Venezia Giulia	1.800.000	766.000	13.04.2020	1.022.000	22.06.2021
Lazio	9.090.000	3.868.300	29.09.2020	5.161.100	28.09.2021
Liguria	2.250.000	957.500	26.03.2021	945.926	20.09.2022
Lombardia	15.030.000	6.396.100	22.06.2020	Non pervenuta	
Marche	2.340.000	995.800	04.06.2020	555.818	20.07.2021
Molise	Inapprofondimento istruttorio	Non pervenuta		Non pervenuta	

Piemonte	6.480.000	2.757.600	09.06.2020	3.679.200	07.06.2021
Puglia	6.210.000	2.642.700	06.06.2020	Non pervenuta	29.11.2021
Sardegna	2.610.000	1.110.700	20.10.2020	1.481.900	28.09.2022
Sicilia	Inapprofondimento istruttorio	3.294.055	10.07.2017	Non pervenuta	
Toscana	5.490.000	2.336.300	03.06.2020	3.117.100	31.05.2021
Umbria	1.350.000	574.500	19.5.2022	766.500	19.5.2022
Valle d'Aosta	Non pervenuta	76.600	15.09.2017	Non pervenuta	
Veneto	7.380.000	3.140.600	29.05.2020	4.190.200	29.04.2022
TOTALE	81.630.000	35.840.764		30.935.344	

Fonte: MLPS – Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali.

Complessivamente dall'analisi condotta dalla Corte dei Conti, la percentuale di risorse erogate rispetto a quelle assegnate risulta decrescente nel tempo, anche a causa del fatto che, a decorrere dall'anno 2021, l'erogazione è stata condizionata alla rendicontazione dell'effettivo utilizzo di almeno il 75% su base regionale delle risorse del secondo anno precedente.

Il dato complessivo evidenzia come soltanto sei Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Toscana e Piemonte) hanno ricevuto tutte le risorse assegnate, mentre le altre hanno riscosso solo in parte le quote di spettanza.

Mentre le risorse a valere sulle annualità 2016 e 2017 sono state incassate quasi per intero, non essendo la relativa erogazione condizionata a specifici adempimenti da parte delle Regioni, nel 2018 molte risorse non sono state erogate, poiché non è stata data dimostrazione dell'utilizzazione effettiva delle stesse, né è pervenuta la necessaria rendicontazione.

Di conseguenza, la mancata rendicontazione da parte di alcune Regioni, tra cui la Basilicata, ha ritardato o bloccato la data delle erogazioni per gli anni successivi, trattandosi di *conditio sine qua non* per l'ottenimento dei fondi, come è dato evincere dall'analitica Relazione della Corte dei Conti.

Ben tredici Regioni non hanno ricevuto le quote delle risorse assegnate per il 2020 (Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle D'Aosta e Veneto). Per sette di queste Regioni non risulta inviata la rendicontazione delle risorse trasferite nel 2018, mentre altre due hanno solo parzialmente rendicontato le risorse utilizzate (Liguria, Marche).

Inoltre, in diverse Regioni (Basilicata, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria) le informazioni raccolte si presentano parziali, in particolare quanto a beneficiari e strutture.

In particolare, per la Basilicata nell'Anno 2020 risultano non erogate risorse per l'importo di euro 749.760. Eppure la Basilicata, secondo gli ultimi dati Istat, registra un alto tasso di povertà

e di esclusione sociale - soprattutto per le cause endemiche che determinano in modo diretto o indiretto le dinamiche di tale fenomeno, tra cui l'alto tasso di disoccupazione, il basso livello di istruzione, l'invecchiamento della popolazione, i dualismi di genere e generazionali, le diseguaglianze territoriali e le condizioni di salute degli abitanti.

La nostra Regione, dunque, a causa di tale inadempimento burocratico, rischia di non vedersi assegnate ingenti risorse (o di ottenerle con notevole ritardo), destinate ad alleviare le sofferenze di tante persone che già vivono in condizione di fragilità fisica, spesso accompagnate da situazioni di fragilità anche socio-economica.

Interessati della questione, anche a seguito di articoli e servizi dei media locali, gli Uffici regionali competenti e l'Assessore alla Salute e alle Politiche sociali hanno fornito rassicurazioni in merito alla trasmissione della documentazione necessaria per superare in tempi brevi l'impasse burocratico venutosi a creare.

Tabella 4 - Risorse erogate per l'annualità 2020 successivamente alla rendicontazione 2018

Regioni	Erogazioni a valere sul D.P.C.M. 12/12/2018(a)	Rendiconti 2018 (b)	Rapporto b/a	Erogazioni a valere sul D.P.C.M. 21/12/2020
Abruzzo	1.124.200	1.124.200	100,0%	1.718.200
Basilicata	511.000	non pervenuto		
Calabria	1.737.400	non pervenuto		
Campania	5.161.100	5.161.100	100,0%	
Emilia Romagna	3.730.300	3.730.300	100,0%	5.826.260
Friuli Venezia G.	1.022.000	1.022.000	100,0%	1.546.380
Lazio	5.161.100	5.161.100	100,0%	7.880.290
Liguria	1.277.500	954.526	74,7%	
Lombardia	8.584.800	non pervenuto		
Marche	1.277.500	555.818	43,5%	
Molise		non pervenuto		
Piemonte	3.679.200	3.679.200	100,0%	5.576.340
Puglia	3.525.900	non pervenuto		
Sardegna	1.481.900	1.481.900	100,0%	
Sicilia		non pervenuto		
Toscana	3.117.100	3.117.100	100,0%	4.795.340
Umbria	766.500	766.500	100,0%	
Valle d'Aosta		non pervenuto		
Veneto	4.190.200	419.022	10,0%	
Totale erogazioni	46.347.700	27.172.766	58,6%	27.342.810

Fonte: Corte dei Conti su dati Sistema Informativo Controllo e Referto (SICR) e dati delle rendicontazioni forniti dal MLPS.

Tale situazione, oltre a bloccare l'erogazione delle risorse degli anni successivi per le Regioni inadempienti, con conseguente limitazione dei servizi che potrebbero essere dalle stesse finanziati, lascia aperto il quesito sulla sorte delle risorse non riscosse.

Anche se i decreti attuativi non hanno previsto le conseguenze dell'eventuale inadempimento dell'obbligo di dare dimostrazione dell'uso delle risorse trasferite da parte delle Regioni, si rileva da parte dei Giudici contabili che esse diventano indisponibili per effetto della perenzione amministrativa, oltre il termine dei tre anni.

Invero la legge n. 112/2016 (art. 3, comma 3) assegna espressamente alle stesse Regioni il compito di disciplinare ed esercitare la verifica delle attività svolte nonché di regolamentare le ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi.

Al riguardo i dati acquisiti dal MLPS sulle attività di verifica svolte dalle Regioni sono caratterizzati da una certa eterogeneità e genericità, evidenziando, tra l'altro, sistemi territoriali non sempre idonei a garantire un controllo efficace.

Sotto altro profilo, la situazione emersa dall'analisi dei dati relativi all'attuazione degli interventi previsti dalla legge n. 112/2021 riflette l'estrema eterogeneità nella diffusione dei servizi sociali sul territorio propria del nostro Paese ed evidenzia, ancora una volta, le difficoltà proprie delle Regioni del Mezzogiorno.

Così come si legge nel "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021- 2023, *“il sistema dei servizi sociali rappresenta uno strumento fondamentale di resilienza delle comunità, avendo carattere di prossimità alle persone e ai territori e svolgendo un ruolo chiave nella promozione della coesione e nella costruzione sociale della sicurezza”*.

L'investimento nel sistema dei servizi sociali, che risponde ad esigenze di natura equitativa e solidaristica, richiede che vengano messi a sistema il finanziamento nazionale dei servizi sociali, il finanziamento straordinario del PNRR e le importanti risorse rese disponibili dall'Unione Europea, nell'ambito di una programmazione integrata e di respiro pluriennale.

Nel suindicato rapporto dei Giudici contabili, emerge in maniera netta che *“la mancanza di strumenti idonei ad arginare tempestivamente i ritardi e a superare le inadempienze delle Regioni non ha consentito, finora, di verificare che le risorse stanziare nel bilancio dello Stato siano state interamente utilizzate per il fine al quale sono destinate e nei tempi programmati”*.

In conclusione, la situazione di incertezza delle procedure amministrative - connaturata al mancato introito delle risorse disponibili per le persone fragili - viene vissuta con dolore da quei genitori che intravedono il rischio concreto, quando non ci saranno più, di veder bloccati i progetti di inclusione sociale e di vita indipendente dei propri figli.

1.7 Il disegno di legge per l'istituzione del Garante nazionale dei disabili

L'art. 3 della Costituzione sancisce il principio secondo cui *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Preme evidenziare che, l'istituzione di una figura di garanzia che tuteli a livello nazionale i diritti di tutte le persone, non solo dei disabili, sul modello dell'Ombudsman europeo - come da tempo richiesto dai Difensori civici italiani – potrebbe colmare il vuoto giuridico e normativo che caratterizza il nostro Paese in tema di diritti della persona.

Ad oggi, in attuazione dei principi fondanti la nostra Carta costituzionale e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sottoscritta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, è stato presentato in Parlamento un disegno di legge recante *“Istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 22 dicembre 2021, n. 227”*, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone con disabilità (di seguito il disegno che giace in Parlamento).

Schema del decreto legislativo recante *“Istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 22 dicembre 2021, n. 227”*.

Art. 1

(Istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità)

1. È istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, di seguito denominato “Garante”.
2. Il Garante è un organo dotato di funzioni di tutela, competente per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.
3. Il Garante opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.
4. In qualità di organo indipendente, il Garante costituisce un'articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18 e per il monitoraggio della sua applicazione, ai sensi dell'articolo 33, comma 2, della medesima Convenzione.

5. Il Garante è meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, autorizzato alla ratifica e reso esecutivo con la legge 9 novembre 2012, n. 195, con riguardo alle persone con disabilità che sono o possono essere private della libertà.

6. Il Garante ha sede in Roma presso locali universalmente accessibili e fruibili.

Art. 2

(Composizione collegiale, requisiti, incompatibilità e nomina del Garante)

1. Il Garante è un organo collegiale composto dal presidente e da altri due componenti. Su proposta del presidente, con delibera del collegio, agli altri componenti possono essere attribuite deleghe alla cura di attività, al compimento di atti o a sovrintendere a determinati ambiti e materie di competenza.

2. I componenti del collegio sono scelti tra persone di adeguata professionalità, indipendenza, competenza o esperienza nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e in materia di contrasto delle forme di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità.

3. I componenti del collegio non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nell'anno precedente la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni del Garante.

4. Per la durata dell'incarico, i componenti del collegio non possono esercitare attività professionale, imprenditoriale o di consulenza, non possono svolgere le funzioni di amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire uffici pubblici di qualsiasi natura o rivestire cariche elettive, assumere cariche di governo o incarichi all'interno di partiti politici o movimenti politici o in associazioni, organizzazioni, anche sindacali, ordini professionali o comunque organismi che svolgono attività nel campo della disabilità. All'atto dell'accettazione della nomina il presidente e i componenti del Garante sono collocati fuori ruolo se dipendenti di pubbliche amministrazioni ovvero magistrati e avvocati dello Stato. Se professori universitari di ruolo, i componenti del collegio sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa ha diritto alla conservazione del posto di lavoro per la durata del mandato.

5. Per il periodo di un anno a decorrere dalla cessazione delle funzioni, il presidente e i componenti del collegio e i dirigenti del Garante non possono intrattenere rapporti di diretta collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese e le associazioni operanti nel settore dei servizi alle persone con disabilità.

6. Il Presidente e i componenti del collegio sono nominati, con decreto del Presidente della

Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

7. Il presidente e i componenti del collegio non possono essere rimossi o destituiti per motivi connessi allo svolgimento dei loro compiti ed esercitano le funzioni senza vincolo di mandato.

8. Il presidente e i componenti del collegio sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, ovvero nel caso in cui riportino una condanna definitiva alla pena accessoria di cui all'articolo 28 del Codice penale.

9. Il presidente e i componenti del collegio sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica.

10. A ciascun componente del collegio spetta un'indennità di funzione, determinata ai sensi dell'articolo 3, commi da 44 a 52-bis, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fissata in misura equivalente all'ottanta per cento per il presidente e al settanta per cento per gli altri due componenti, dell'indennità massima lorda prevista dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. Al presidente e agli altri componenti compete il rimborso delle spese sostenute e documentate in occasione di attività istituzionali, secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 1.

Art. 3 *(Ufficio del Garante)*

1. Per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali il Garante si avvale di un apposito Ufficio. Nell'ambito della propria autonomia organizzativa, il Garante, entro novanta giorni dalla data di nomina del presidente e degli altri componenti, istituisce, con propria delibera, il ruolo autonomo del Garante e adotta le disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, contabilità e disciplina giuridica ed economica del personale, nel rispetto dei principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché un codice di condotta per i propri componenti e per il personale. La dotazione organica dell'Ufficio è fissata nel limite massimo di trenta unità, di cui due unità di personale dirigenziale di prima fascia e tre di seconda fascia. Al personale che presta servizio presso il Garante si applicano le disposizioni sullo stato giuridico ed economico del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, comprese quelle di cui alla vigente contrattazione collettiva. Con uno o più provvedimenti del Garante, sono altresì definiti i procedimenti di formazione e di adozione degli atti e dei provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), nonché l'articolazione dell'Ufficio.

2. Il rendiconto della gestione finanziaria del Garante è soggetto al controllo della Corte dei conti.

3. L'Ufficio del Garante può avvalersi anche di personale appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche, in posizione di comando, aspettativa o collocati fuori ruolo o altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti di appartenenza, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale delle forze armate, delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

4. L'Ufficio del Garante può avvalersi di esperti, fino ad un massimo di 8, di adeguata competenza in ambito giuridico, amministrativo, contabile o di comprovata esperienza in materia di disabilità.

5. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, al fine di consentire l'immediato avvio delle sue attività, il Garante si avvale provvisoriamente di un primo contingente di personale amministrativo e tecnico, non superiore a otto unità, selezionato tra il personale dipendente della pubblica amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, in posizione di comando obbligatorio o fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza entro il termine previsto dall'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il servizio prestato presso il Garante è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle amministrazioni di provenienza. All'atto del collocamento in comando o fuori ruolo, e per tutta la loro durata, i posti in dotazione organica lasciati vacanti sono resi indisponibili presso l'amministrazione di provenienza. Dalla data di istituzione del ruolo autonomo, può confluire su richiesta il personale già assegnato provvisoriamente all'Ufficio, fermi restando i limiti della relativa dotazione organica.

Art. 4

(Competenze del Garante)

1. Il Garante esercita le seguenti funzioni:

a) vigilanza sul rispetto dei diritti e sulla conformità ai principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, dagli accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia di protezione dei diritti delle persone con disabilità, dalle leggi dello Stato nella medesima materia;

b) contrasto dei fenomeni di discriminazione diretta e indiretta in pregiudizio delle persone con disabilità, fermo restando quanto disposto dall'art. 28 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150;

c) promozione dell'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità, in condizione di eguaglianza con gli altri cittadini, anche impedendo che esse siano vittime di segregazione, favorendone la deistituzionalizzazione:

d) trasmissione entro il trenta settembre di ogni anno, di una relazione alle Camere nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero all'Autorità politica delegata in materia di disabilità sull'attività svolta;

e) promozione della cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità e diffusione della conoscenza delle norme nazionali e internazionali che regolano la materia, in particolare nelle istituzioni scolastiche e universitarie e in collaborazione con le amministrazioni competenti attraverso campagne di comunicazione e informazione nonché tramite progetti, iniziative e azioni finalizzate a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena ed effettiva partecipazione delle persone con disabilità nella società in condizione di pari opportunità e uguaglianza con gli altri cittadini;

f) cooperazione, scambio di informazioni, metodologie, e pratiche con gli organismi internazionali e dell'Unione Europea nonché con le istituzioni che in altri Stati sono preposte alla promozione e alla protezione dei diritti delle persone con disabilità;

g) collaborazione con gli organismi indipendenti nazionali nello svolgimento dei rispettivi compiti, anche in funzione dell'esercizio coordinato o congiunto di prerogative e poteri, con particolare riguardo alla prevenzione e alla rimozione delle discriminazioni di carattere collettivo a rilevanza nazionale poste in essere da soggetti gestori di pubblici servizi;

h) promozione delle opportune sinergie con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18;

i) promozione, nell'ambito delle rispettive competenze, di rapporti di collaborazione con i garanti e gli altri organismi pubblici comunque denominati a cui sono attribuite, a livello locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, in modo da favorire lo scambio di dati e di informazioni e un coordinamento sistematico per assicurare l'applicazione del principio di non discriminazione, tenendo conto della differenziazione dei modelli e delle pratiche di assistenza e protezione su base territoriale.

l) incentivazione di forme di consultazione con le organizzazioni e le associazioni operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti delle persone con disabilità;

m) formulazione, anche di propria iniziativa, di osservazioni, pareri, raccomandazioni, proposte e segnalazioni al Governo, al Parlamento e ad altri organismi e istituzioni su atti normativi e provvedimenti amministrativi concernenti il rispetto e la promozione dei diritti delle persone con disabilità;

n) promozione di studi negli ambiti di propria competenza;

o) collaborazione alla redazione dei rapporti periodici che l'Italia è tenuta presentare ai competenti organismi internazionali nell'adempimento di impegni derivanti da convenzioni interna-

zionali che tutelano i diritti delle persone con disabilità;

p) su delega conferita dall'Autorità politica delegata in materia di disabilità, rappresentanza dell'Italia nelle sedi multilaterali e dell'Unione Europea nonché nei fori internazionali in cui si definiscono le politiche pubbliche in materia di diritti delle persone con disabilità;

q) definizione e diffusione dei codici e raccolte delle buone pratiche in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità nonché di modelli di accomodamento ragionevole;

r) definizione di accordi di collaborazione e protocolli di intesa con le altre amministrazioni pubbliche nell'ambito della materia di propria competenza. Sulle proposte di accordi relativi all'eventuale accesso condizionato alle rispettive banche dati, è sempre acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Art. 5

(Prerogative del Garante)

1. Per l'espletamento dei propri compiti, il Garante può:

a) adottare deliberazioni, pareri, proposte e segnalazioni, e disporre indagini conoscitive;

b) raccogliere segnalazioni provenienti da persone con disabilità e da chi le rappresenta, nonché dalle associazioni e dagli enti legittimati ad agire in difesa delle persone con disabilità, individuati ai sensi dell'articolo 4 della legge 1° marzo 2006, n. 67. Il Garante stabilisce, nei limiti della propria autonomia organizzativa, le procedure e le modalità di presentazione delle segnalazioni, anche tramite l'attivazione di un centro di contatto dedicato, assicurandone l'accessibilità;

c) richiedere alle amministrazioni pubbliche e ai concessionari di servizi pubblici di fornire dati, informazioni e notizie e di esibire o trasmettere atti e documenti necessari allo svolgimento delle funzioni di competenza. L'Ufficio del Garante può avvalersi anche di personale appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche, in posizione di comando, aspettativa o collocati fuori ruolo o altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti di appartenenza, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale delle forze armate, delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

d) visitare, con accesso illimitato ai luoghi, avvalendosi, ove necessario, della collaborazione di altri organi dello Stato, le strutture che erogano servizi pubblici essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146, e all'articolo 89, comma 2-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, nonché tutti i luoghi posti sotto la giurisdizione e il controllo dello Stato in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa

condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità, ove presenti persone con disabilità. Nel corso delle visite, il Garante può avere colloqui riservati, senza testimoni, con le persone con disabilità e con qualunque altra persona possa fornire informazioni rilevanti per l'esercizio delle competenze di cui all'articolo 4. L'autorizzazione non occorre neanche per coloro che accompagnano il Garante per ragioni del loro ufficio, in quanto esperti ai sensi dell'art. 3, comma 4, oppure in qualità di consulenti a titolo gratuito.

e) agire e resistere in giudizio a difesa delle proprie prerogative.

Art. 6

(Procedimenti speciali. Accomodamento ragionevole, proposte di ricorso all'autotutela e piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche)

1. Il Garante valuta le segnalazioni ricevute da pubbliche amministrazioni, dalle associazioni rappresentative delle persone con disabilità, individuate ai sensi dell'articolo 4 della legge 1 marzo 2006, n. 67, nonché da singoli cittadini ovvero dall'Autorità politica delegata in materia di disabilità e verifica l'esistenza di discriminazioni, lesioni di diritti soggettivi o di interessi legittimi negli ambiti di competenza, secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui all'art. 3, comma 1.

2. Se il Garante, con deliberazione collegiale, accerta la sussistenza di una discriminazione o la lesione di diritti soggettivi di una o più persone con disabilità da parte di una pubblica amministrazione, può proporre ad essa, sentite le parti interessate, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, ivi compresa una proposta di accomodamento ragionevole, come definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dalla disciplina legislativa nazionale.

3. Nel caso in cui un'amministrazione pubblica emetta un provvedimento o un atto amministrativo generale integrante gli effetti di cui al comma 2, senza che sia necessario ricorrere alla procedura di accomodamento ragionevole, il Garante emette, con delibera collegiale, un parere motivato nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate e, se del caso, propone il ricorso all'autotutela amministrativa entro centoventi giorni.

4. La proposta di ricorso all'autotutela di cui al comma 3, indica un rimedio provvedimentoale proporzionato all'esigenza di porre fine alla discriminazione in danno di una o più persone con disabilità. Ai fini della predisposizione della proposta, al momento di scegliere fra più misure ugualmente efficaci, il Garante opta per il rimedio meno oneroso per l'amministrazione, nel rispetto del principio di proporzionalità e adeguatezza. A tal fine, può investire il Ministero dell'economia e delle finanze di una richiesta di quantificazione dei nuovi o maggiori oneri finanziari.

5. Qualora le verifiche di cui al comma 1 abbiano per oggetto il mancato adeguamento a quanto

disposto dai piani per l'eliminazione di barriere architettoniche dagli edifici pubblici e di accesso pubblico, il Garante può proporre, con deliberazione collegiale, all'amministrazione competente un cronoprogramma e vigilare sui relativi stati di avanzamento. Ai fini della completezza dell'istruttoria, il Garante può investire il Ministero dell'economia e delle finanze per valutare i nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica determinati dalla realizzazione del piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

6. Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per i diritti delle persone con disabilità, il Garante può, anche d'ufficio, in seguito ad un sommario esame circa la sussistenza di una grave violazione del principio di non discriminazione in danno di una o più persone con disabilità, deliberare in collegio la proposta di adozione di misure provvisorie. La proposta è trasmessa senza indugio alle pubbliche amministrazioni precedenti.

7. Le deliberazioni collegiali disciplinate dai commi 2, 3 e 6 vengono concordate ove possibile con le amministrazioni interessate e sono comunque adottate nel rispetto del principio di leale collaborazione.

8. Le proposte di accomodamento ragionevole possono essere rese conoscibili sul sito del Garante o con ogni altro opportuno mezzo di pubblicità al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche in materia.

Art. 7

(Presupposti dell'azione del Garante e legittimazione a stare in giudizio)

1. Il Garante, constatata l'inerzia o la mancata adesione, senza fondata motivazione, entro 120 giorni, da parte delle pubbliche amministrazioni o dei concessionari destinatari delle proposte o del parere motivato di cui ai commi 2, 3, 5 e 6 dell'articolo 6, procede ad intimare il rimedio, l'adeguamento al piano per l'eliminazione della barriera architettonica, l'accomodamento ragionevole o la revoca parziale o totale del provvedimento o dell'atto amministrativo generale, nonché le eventuali misure provvisorie.

2. Del ricorso è data immediatamente notizia sul sito istituzionale dell'amministrazione intimata.

3. Fermo restando quanto disposto dall'art. 28 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, ai giudizi instaurati ai sensi del presente articolo si applica la disciplina di cui all'articolo 31 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

4. Nei casi di cui all'articolo 6, comma 4, il processo è definito con sentenza di sopravvenuto difetto di interesse e con la compensazione delle spese nel caso in cui la barriera architettonica venga rimossa secondo quanto disposto dal relativo piano per l'eliminazione e il giudice riconosca una giustificazione all'inerzia dell'amministrazione per la complessità del caso.

Art. 8

(Disposizioni finanziarie)

1. Le spese di funzionamento del Garante sono a carico del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato, e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.
2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente decreto si provvede mediante corrispondente stanziamento a valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 330, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.
3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 9

(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



Venosa - Potenza - Chiesa SS. Trinità - La Chiesa incompiuta

Foto tratta da: https://it.wikipedia.org/wiki/Venosa#/media/File:SS._Trinit%C3%A0_Venosa.jpg

Il diritto alla salute

2.1 La Riforma sanitaria e sue distorsioni

Il 23 dicembre del 1978 rappresenta una data fondamentale non solo per la storia della Repubblica italiana, ma in generale per l'inizio dell'età dei diritti. In questa data viene approvata in Parlamento la riforma sanitaria portata dalla legge n. 833, che disegna il Sistema sanitario nazionale universalistico.

A 45 anni dalla sua introduzione, il servizio sanitario nazionale può essere raccontato come una storia, tutto sommato, di successo. La sanità pubblica ha dato infatti un contributo importante all'allungamento della vita media attesa, che per il nostro Paese ha raggiunto gli 84 anni.

D'altronde, proprio nei mesi duri della pandemia, l'importanza di un efficace sistema sanitario nazionale a base pubblica, anche e soprattutto grazie al contributo generoso di medici e infermieri, è stato evidente a tutti. Eppure, a distanza di tre anni, le criticità sembrano riemergere impetuose.

Tanto gli scompensi territoriali (purtroppo la sanità non è garantita in modo uguale su tutto il territorio nazionale), quanto quelli sociali (solo chi sta meglio economicamente può curarsi adeguatamente, riducendo i tempi di attesa sempre più lunghi a cui costringe il Servizio sanitario regionale) sono ancora gravi ed evidenti.

Da più parti si segnalano ritardi e incertezze organizzative che si traducono in inefficienze, lunghe liste di attesa, drammatica carenza di personale, troppa focalizzazione sugli ospedali di eccellenza a scapito della medicina territoriale.

In Italia, negli ultimi anni, carichi di lavoro eccessivi e salari insufficienti hanno spinto molti medici e infermieri a lasciare la sanità pubblica per entrare nel settore privato, più gestibile e profittevole.

La sensazione è che, nonostante il volume della spesa, la coperta stia diventando sempre più corta, con una lenta ma progressiva erosione della centralità della sanità pubblica. Oggi si stima che le famiglie italiane spendano più di 40 miliardi di euro per cure mediche, con un trend in aumento a conferma di una disuguaglianza sempre più marcata.

Salvare quel bene inestimabile che è la sanità pubblica, senza contrapporre il pubblico al privato, resta un obiettivo primario dei prossimi anni. Anche il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel suo discorso di fine anno ha richiamato l'attenzione sul servizio sanitario nazionale quale *“presidio insostituibile di unità del Paese”*.

In realtà, il confronto con il modello sanitario americano ci conferma che la sanità pubblica costa meno ed è più efficace, riduce le disuguaglianze e costituisce un elemento di stabilità democratica; la qualità della sanità e la sua estesa accessibilità - incidendo direttamente sulla vita delle persone - costituiscono elementi qualificanti della nostra cittadinanza.

D'altro canto, è molto difficile per la sanità pubblica reggere la velocità dei cambiamenti, in considerazione di un'innovazione tecnologica che come in altri settori è incontenibile; nuovi farmaci, nuove attrezzature, nuove terapie richiedono investimenti ingenti e continui, che non sempre è facile sostenere. A ciò si aggiungono la cronicizzazione di molte situazioni patologiche e l'invecchiamento della popolazione.

Ciò che appare sempre più evidente è che la salute non è un bene saturabile, in quanto essa cresce quanto più migliorano le condizioni di vita. Nella società di oggi, come in tutte le società avanzate, non si tratta più solo di curare le malattie, ma di garantire il benessere psicofisico delle persone.

Nel quadro dei mutamenti in corso, quindi, la sanità va pensata come un importante banco di prova del modello di sviluppo sostenibile, un sistema complesso che richiede un approccio né ideologico né burocratico, capace di mettere assieme e far dialogare una pluralità di competenze e professionalità.

Abbiamo bisogno di pensare a come far interagire positivamente i diversi fattori che concorrono a migliorare la qualità della vita individuale e collettiva, a calibrare bene i processi formativi valutando l'evoluzione dei fabbisogni professionali futuri anche in vista dei grandi cambiamenti tecnologici che velocemente si impongono.

La complessità deriva dal fatto che la sanità ha oggi una stretta correlazione con la spesa in ricerca e tecnologia, perché non c'è sanità efficiente senza un elevato grado di qualità; inoltre, si avverte oggi più che mai il bisogno di una sanità di territorio capace di stare vicino ai pazienti e sostenere tutte le cronicità che non necessitano di ricoveri ospedalieri.

Dopo mezzo secolo dall'istituzione del servizio sanitario nazionale, dunque, superata l'onda lunga della pandemia, si deve aprire per la sanità una nuova stagione: la risposta ai tanti segnali di allarme che si vanno registrando non sta solo in un aumento quantitativo delle prestazioni e delle risorse pubbliche impiegate, ma in una maggiore qualità delle cure sanitarie e socio-sanitarie "*care*".

In conclusione, occorre definire in tutto il Paese i contorni di una sanità pensata come bene pubblico universalistico, in un mondo in cui la domanda di salute è destinata a crescere fortemente; per cui, a fronte di crescenti bisogni di una popolazione sempre più anziana, l'eventuale inerzia del decisore pubblico non sarebbe incolpevole.

2.2 L'evoluzione normativa dopo la Riforma sanitaria

Il diritto alla salute è tutelato dall'art. 32, primo comma, della Costituzione *“non solo come interesse della collettività ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo”* che impone piena ed esaustiva tutela in quanto *“diritto primario e assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati.”*

Anche la sicurezza delle cure rientra nella tutela costituzionale di cui all'art. 32 Cost., secondo cui *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti”*.

Va precisato che la tutela della salute implica il dovere dell'individuo di non ledere né di porre in pericolo con il proprio comportamento la salute altrui, in ossequio al principio generale che vede il diritto individuale limitato dal reciproco riconoscimento del coesistente diritto della collettività.

A questo proposito va rammentato che la Corte Costituzionale con sentenza n. 5 del 2016, ha stabilito che *“la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con il principio di libertà delle cure se lo stesso è diretto non solo a migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato ma anche a preservare lo stato di salute degli altri”*.

Un'altra pietra miliare della riforma della sanità italiana è la legge 8 marzo 2017, n. 24 recante *“Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie”*, meglio nota come legge *“Gelli Bianco”* (dal nome dei proponenti il relativo disegno di legge).

Detta legge ha come tema centrale il profilo della *“sicurezza delle cure”* essenziale alla realizzazione del valore costituzionale della tutela della salute, a mente della quale *“la sicurezza delle cure è parte costitutiva del diritto alla salute ed è perseguita nell'interesse dell'individuo e della collettività”* e che si realizza mediante *“l'insieme di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie e l'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative”* (art. 1, commi 1 e 2, legge n. 24/2017).

Ciò premesso, la riforma operata dalla legge 24/2017 realizza un'organica disciplina in materia di tutela del diritto alla salute tesa a promuovere la cultura della sicurezza curativa, offrendo un approccio sistemico al rischio clinico con (facoltativa) attribuzione al Difensore Civico del ruolo di garante per il diritto alla salute a fronte di un'innovativa normazione in ordine alla responsabilità penale degli esercenti la professione sanitaria (art. 6) e civile (art. 7) in cui possono incorrere i medesimi e le strutture sanitarie.

L'obiettivo è quello di assicurare la centralità del paziente in un contesto connotato da efficienza, evitando al contempo il diffondersi di una medicina difensiva, quale fenomeno degenerativo da

ricondurre alla condotta del medico che prende decisioni fondate non sulle effettive necessità del paziente quanto sulle possibili conseguenze giudiziarie.

In buona sostanza il legislatore ha voluto includere nel perimetro del diritto previsto dall'art. 32 Cost., protetto nella sua rilevanza individuale e collettiva, l'esigenza di ogni persona ad essere destinataria non solo di adeguate prestazioni sanitarie ma anche di disporre di strumenti di tutela delle proprie pretese in caso di contenzioso, ivi compresi quelli di natura non giurisdizionale e precontenziosa (le cd. ADR – *Alternative Dispute Resolution*).

Sul tema, già in passato la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le regioni possono strutturare autonomamente modelli di soluzione stragiudiziale delle controversie in campo sanitario - a condizione che essi non implicino i caratteri della obbligatorietà e della vincolatività della pronuncia - e adottare misure organizzative “*atte a garantire la definizione stragiudiziale delle vertenze aventi ad oggetto danni derivanti da prestazioni fornite da operatori del Servizio sanitario nazionale.*” (Corte costituzionale 14 maggio 2010, n. 178).

La *ratio* della suindicata riforma risiede nella finalità di prendere in carico e di accompagnare il paziente durante tutto il percorso terapeutico e, nei limiti del possibile, di soddisfarne le richieste nell'ottica di prevenire il contenzioso giudiziale che negli ultimi anni si è allargato a dismisura, alimentato anche da quella “*cultura del sospetto*” sulla responsabilità sanitaria e la conseguente malasania (cd. *medmal*).

Ne costituisce significativa dimostrazione un fenomeno in larga espansione, la cosiddetta “*medicina difensiva*”, cioè la parossistica prescrizione di esami e terapie non necessarie alla cura dei pazienti, volte solo a proteggere il professionista e la struttura sanitaria dalle eventuali responsabilità per colpa medica e dalle cause di risarcimento danni.

Le conseguenze negative di tali prassi difensive sono ormai note ai più: la grave incidenza sulla spesa complessiva del Sistema sanitario e l'impossibilità di destinare risorse, peraltro già scarse, all'efficientamento delle strutture e delle prestazioni erogate.

D'altra parte, il sempre più spiccato inquadramento aziendalistico delle prestazioni ospedaliere ha portato anche alla spersonalizzazione del rapporto medico-paziente, ledendo quella fiducia, cuore pulsante della medicina, derivante dalla vicinanza umana e professionale del sanitario fondata anche sull'ascolto dell'assistito.

In tale prospettiva, la legge n. 24 dell'8 marzo 2017 mira a realizzare i seguenti obiettivi:

- rinsaldare il patto solidale tra operatori sanitari e assistiti, consentendo ai primi la necessaria serenità nella gestione del percorso terapeutico, garantendo ai secondi un sistema di “*sicurezza delle cure*” che si preoccupi di evitare gli eventi avversi, prima ancora che di disciplinarne gli effetti;

- rimodulare il regime civilistico della responsabilità dei sanitari in modo più aderente all'effettivo ruolo svolto dal singolo operatore all'interno di un'organizzazione complessa, anche attraverso l'introduzione di protocolli, procedure e controlli in grado di neutralizzare i fattori scatenanti, salvaguardando l'operato del sanitario e la salute del paziente;
- depotenziare l'azione penale nei confronti di quei medici che - pur avendo cagionato un danno - diano prova di competenza, prudenza e diligenza, nonché di aver rispettato tutte le raccomandazioni previste dalle linee guida definite dal legislatore, ovvero, in mancanza di queste, di aver applicato le buone pratiche clinico-assistenziali.
- la messa in sicurezza dell'intero sistema attraverso misure di garanzia basate sull'assicurazione della responsabilità civile, che mira da un lato a fornire una barriera protettiva ai sanitari della cui responsabilità si tratta, dall'altro a garantire ai potenziali soggetti danneggiati il ristoro delle loro legittime pretese risarcitorie.

Altri aspetti salienti, forse meno evidenti, che però informano lo spirito della nuova legge, sono: il “*dialogo cooperativo*” con il paziente, sin dalla sua presa in carico e la sua accoglienza nella dimensione di “persona” prima ancora che di “malato”; rendere il paziente partecipe della sua vicenda, spiegargli le cause di ciò che è successo e potrebbe in futuro accadere; ripristinare un clima fiduciario, nell'ottica di prevenire il contenzioso giudiziale.

E proprio in questa direzione si colloca la previsione di cui all'art. 2 della l. n. 24/2017, che attribuisce al Difensore civico la funzione di garante del diritto alla salute, interpellabile gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o per il tramite di un suo delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria a livello regionale.

La citata legge 24/2017 prevede che “*Le regioni e le province autonome di Trento e di 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.*” (art. 2, comma 1).

Si tratta di una norma che lascia alle Regioni e alle Province Autonome ampia facoltà di scegliere l’*“opzione zero”*, non attribuendo al Difensore civico le indicate funzioni, o di attribuirle disciplinando “*la struttura organizzativa e il supporto tecnico dell'ufficio*”.

In buona sostanza trattasi di una disposizione facoltativa, adattabile da parte del decisore pubblico, capace di aprire a soluzioni differenziate financo alternative al modello proposto dal legislatore statale.

Quanto alle modalità di intervento del Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, la legge in esame prevede che possa 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.

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 (art. 2, commi 2 e 3).

Ed ancora apprezzabile per prevenire le liti in questo campo, è la previsione normativa dell'obbligo di trasparenza dei dati delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture pubbliche e private (art. 4), per aprire canali di comunicazione e momenti di confronto tra cittadini e operatori del settore.

In tale contesto, è stato frequente il ricorso al Difensore civico per ottenere in tempi brevi l'accesso ai documenti sanitari (cartelle cliniche, verbali medico-legali, certificati medici ecc.), nei casi di diniego espresso o tacito delle aziende sanitarie.

Altro presupposto di legittimità dell'operato del medico, è il *consenso libero e informato del paziente* di sottoporsi o meno ad un trattamento terapeutico, inteso quale espressione della libertà di autodeterminazione della persona circa il proprio stato psico-fisico, con consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico.

Tale "*diritto alla persona*", costituzionalmente protetto agli artt. 13 e 32, comma 2, della Carta costituzionale, è stato più volte richiamato dalla giurisprudenza della Suprema Corte: "*...dalla peculiare natura del trattamento volontario scaturisce, al fine di una valida manifestazione di consenso da parte del paziente, la necessità che il professionista lo informi dei benefici, delle modalità di intervento, dell'eventuale possibilità di scelta tra diverse tecniche operatorie e, infine, dei rischi prevedibili in sede post operatoria.*"

In altri termini, il paziente deve essere messo concretamente in condizione di valutare ogni rischio ed ogni alternativa: "*nell'ambito degli interventi chirurgici, in particolare, il dovere di informazione concerne la portata dell'intervento, le inevitabili difficoltà, gli effetti conseguibili e gli eventuali rischi, sì da porre il paziente in condizioni di decidere sull'opportunità di procedervi o di ometterlo, attraverso il bilanciamento di vantaggi e rischi*" (Cass. Civ., Sez. III, 21 aprile 2016, n. 8035).

La struttura sanitaria ha quindi un ruolo primario nella gestione ed organizzazione del flusso informativo tra medico e paziente, al fine di garantire la miglior prestazione di cura possibile.

In tal senso si è anche espresso il Tribunale di Milano, che ha considerato direttamente responsabile in proprio (e non per fatto altrui) una struttura sanitaria per violazione del consenso informato: "*l'esigenza di garantire la piena informazione del paziente ed il conseguente obbligo di controllare che nessun malato entri in sala operatoria senza avere compiuta consapevolezza della scelta effettuata grava in pari misura in capo a ciascuno dei soggetti coinvolti della prestazione*" (sentenza 23 febbraio 2009, n. 2423).

Ai sensi dell'art. 7 della legge Gelli, peraltro, risulta pacifico che oggi la struttura sanitaria (pub-

blica o privata) risponda nei confronti dei pazienti anche per problemi inerenti la non corretta o la mancata acquisizione del consenso informato.

2.3 Il percorso di definizione dei LEP

La sopracitata legge n. 112/2016 impone, tra l'altro, di definire specifici livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nel campo sociale (LEPS) da garantire alle persone con disabilità grave, prive di sostegno familiare o in vista del venir meno del sostegno familiare.

Nelle more del completamento del procedimento di definizione dei LEP da parte del Governo, la legge n. 112/2016 ha assegnato al MLPS, di concerto con il MEF, la definizione degli obiettivi di servizio per le prestazioni da erogare ai soggetti in esame.

Il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per arrivare ad una definizione condivisa, non è stato considerato perentorio. Infatti, il decreto del 26 novembre 2016, nelle more della definizione dei LEP, ha individuato soltanto gli interventi e i servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, che costituiscono la base su cui definire specifici obiettivi di servizio.

Al riguardo il Piano Nazionale degli interventi e dei Servizi sociali 2021-2023 riconosce espressamente che *“la definizione pratica dei LEPS si è scontrata con una situazione finanziaria ed un riparto di competenze che hanno a lungo ostacolato la realizzazione del necessario investimento sul sociale”*.

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022, art. 1, comma 170) ha provveduto a includere i progetti per il *“Dopo di noi”* e per *“La vita indipendente”* tra i LEPS considerati prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023.

La stessa legge ha assegnato la realizzazione dei LEPS agli ambiti territoriali sociali (ATS), considerati la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei livelli essenziali medesimi, al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale.

Da ultimo, la citata legge n. 227/2021 ha assegnato al Governo il compito di definire le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni a favore delle persone con disabilità, con l'individuazione di una disciplina di carattere transitorio, nelle more dell'effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, volta a individuare e garantire obiettivi di servizio, promuovendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e privati, compresi quelli che operano nel terzo settore.

Nell'ambito della funzione di vigilanza sulla correttezza e il buon andamento dell'azione amministrativa in materia sanitaria, si colloca la funzione di Garante per il diritto alla salute attribuita al Difensore civico, con compiti di ricezione delle segnalazioni sulle disfunzioni del sistema sanitario e sociosanitario e di intervento a tutela del diritto leso “*con i poteri e le modalità stabiliti dalla legge regionale*”.

In applicazione della citata norma, il Difensore civico è chiamato a verificare che venga soddisfatto dall'Amministrazione l'interesse alla qualità, all'efficienza e al buon funzionamento dei servizi apprestati dal sistema sanitario regionale, ivi compresi quelli erogati dai soggetti privati in regime di convenzione.

Tale previsione si colloca in un contesto ben più ampio, inserendosi in quel procedimento che mira alla progressiva predisposizione di mezzi di tutela tesi ad evitare, prevenire o mitigare gli effetti degli eventi avversi che possono verificarsi nell'ambito del processo di assistenza sanitaria, e che, in definitiva, riguarda tutti i fattori che sono causa di incidenti in ambito sanitario.

La presentazione del reclamo al Difensore civico è indipendente dalla proposizione del ricorso giurisdizionale o amministrativo. Tuttavia, in alcuni casi di particolare complessità, magari per l'opportunità di avvalersi di consulenze tecniche, il Difensore civico può sospendere il procedimento in attesa della pronuncia del Giudice competente.

La *ratio* della suindicata norma è di individuare una figura *super partes* in grado di vigilare sulle strutture sanitarie e socio assistenziali a garanzia dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi e diffusi, nonché delle aspettative in materia sanitaria o socio sanitaria qualora un atto o un provvedimento della amministrazione neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio-sanitaria.

Oltre che ad istanza di parte, qualora il Difensore civico venga a conoscenza dagli organi di stampa o dai media, che una struttura sanitaria abbia posto in essere o omesso provvedimenti, atti, operazioni o comportamenti in violazione dei principi di legalità, imparzialità, proporzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, ovvero venga a conoscenza di irregolarità, carenze e disfunzioni, può promuovere d'ufficio un suo intervento.

La possibilità di ricorrere a siffatte forme di tutela concorre a garantire la completezza e la qualità delle prestazioni sanitarie e costituisce una componente imprescindibile del diritto alla tutela della salute.

Se si considera poi che “*la sicurezza delle cure è parte costitutiva del diritto alla salute*” se ne può trarre la conseguenza che il carattere fondamentale del diritto alla tutela della salute sancito all'art. 32 della Costituzione si esprime nella pretesa del privato non soltanto a ricevere adeguate e sicure prestazioni sanitarie, ma anche a poter disporre della più ampia gamma di strumenti di tutela delle proprie pretese, compresi quelli di natura non giurisdizionale.

2.4 Poteri di intervento del Garante regionale del diritto alla salute

L'art. 17 della legge regionale 15 gennaio 2021 n. 5, istitutiva del *Garante regionale dei diritti della persona*, traccia i contorni del potere di intervento in materia di tutela della salute in attuazione dell'articolo 2 della legge 8 marzo 2017 n. 24.

Si tratta non solo dei casi in cui non risulta garantita la “*sicurezza delle cure*” - quindi nelle ipotesi di omessa attivazione o inadeguato funzionamento dei sistemi di prevenzione e gestione del rischio sanitario - ma anche dei casi di cure non appropriate sotto il profilo clinico, economico ed organizzativo, vale a dire in mancanza di utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative della struttura sanitaria.

A seguito di reclamo ovvero di propria iniziativa, il Garante del diritto alla salute comunica con atto espresso l'avvio dell'intervento all'amministrazione e all'interessato.

La segnalazione da parte del singolo cittadino potrebbe avere ad oggetto una lesione relativa al rispetto della dignità della persona, dell'uguaglianza nel trattamento, alla libertà di scelta del luogo di cura, al diritto al consenso informato, alla mancata fruizione di cure dovute (sotto il profilo temporale), alle modalità di accesso alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, alla sicurezza delle cure ricevute.

Nell'esercizio delle sue funzioni e prerogative, il Garante può acquisire, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora ne verifichi la fondatezza, può intervenire a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla normativa regionale.

Il testo della disposizione prefigura, pertanto, una pluralità di poteri che possono essere affidati al Garante del diritto alla salute:

- la competenza a ricevere la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria;
- il potere di acquisire atti;
- la possibilità di “*intervenire a tutela del diritto leso, sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata a provvedere tempestivamente a garantire il rispetto delle normative vigenti, sia con i poteri e le modalità stabiliti dalla legge*”.

Inoltre, nell'esercizio della sua funzione di tutela del diritto alla salute il Garante può compiere accessi presso le strutture sanitarie anche avvalendosi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio-sanitario regionale.

Coerentemente con l'oggetto della legge statale, il legislatore regionale riconosce al Garante del diritto alla salute uno spazio di intervento esteso a tutti gli eventi che incidono sulla qualità dell'assistenza o limitano la fruibilità delle prestazioni sanitarie.

Al contempo, il reclamo potrebbe essere finalizzato a tutelare più che un diritto individuale l'interesse generale o diffuso al corretto funzionamento del sistema sanitario e socio-sanitario, acquisendo in tal modo la natura di *“azione popolare”*.

Per quanto riguarda i poteri istruttori, il legislatore statale si limita ad evocare la possibilità di *“acquisire, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta”*.

Viene in tal modo prefigurata un'istruttoria meramente documentale e un potere di accesso d'ufficio agli atti della pubblica amministrazione.

Il legislatore tace su ulteriori *“strumenti istruttori e di indagine”* che possono essere affidati al Garante, quali la possibilità di svolgere un contraddittorio tra le parti o richiedere chiarimenti e informazioni agli operatori sanitari e ai soggetti responsabili delle strutture sanitarie o socio-sanitarie interessate, nonché di accedervi personalmente.

Si tratta di tutti quegli strumenti che dovrebbero permettere al Garante di *“verificare la fondatezza della segnalazione”* e dunque di compiere un esame nel merito e non semplicemente formale della disfunzione segnalata, anche alla luce dei poteri che la legislazione regionale già gli riconosce.

Il Garante svolge la propria attività in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.

Coerentemente con la natura di organo di garanzia riconosciuta dal legislatore statale e con i poteri di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, così come più volte ricordato dal Giudice costituzionale, certamente il Garante per il diritto alla salute potrà assicurare una tutela giustiziale meramente limitata al piano amministrativo.

In tale perimetro di intervento, il Garante ha facoltà di visita nelle strutture sanitarie afferenti al Sistema sanitario nazionale e in quelle private in regime di convenzione inserite nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento a soggetti ivi ricoverati.

A tal riguardo, le amministrazioni non possono opporre al Difensore civico il segreto d'ufficio alle richieste documentali, in quanto egli stesso è vincolato dal segreto d'ufficio sulle informazioni di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito dell'attività svolta.

Ciò permette di prefigurare diversi esiti della procedura: l'invito al direttore sanitario a rimuovere le disfunzioni accertate, la segnalazione agli operatori e alle strutture delle problematiche riscontrate, l'informazione pubblica degli utenti e la pubblica denuncia delle disfunzioni rilevate, la proposta di correzioni e miglioramenti organizzativi, una relazione ai responsabili amministrativi e politici dei sistemi sanitari e socio-sanitari regionali.

2.5 La trasparenza amministrativa in ambito sanitario

In base al principio della trasparenza dell'attività amministrativa, ogni soggetto ha diritto di conoscere ed essere informato dell'attività degli uffici pubblici e di prendere visione ed estrarre copia della documentazione da questi detenuta.

A tal fine, la legge n. 241/1990 (che disciplina l'accesso agli atti amministrativi cd. documentale) all'art. 22 specifica che per soggetti interessati, cioè legittimati all'ostensione della documentazione, debbano intendersi *“tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici e diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

Occorre sottolineare che il successivo art. 23 specifica che tale diritto *“si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori dei servizi pubblici”*.

Per pubblica amministrazione devono intendersi *“tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario”* (art. 22, comma 1, lett. e).

Con l'avvento della disciplina dettata dalla legge n. 24 del 2017 (cd. legge Gelli-Bianco) è stato delineato un perimetro specifico della trasparenza in ambito sanitario.

Si tratta di una forma peculiare di *“accesso ai documenti sanitari”*, quale strumento *sui generis* non assimilabile alle altre fattispecie di accesso (documentale, civico semplice e generalizzato): tale accesso può essere esercitato sia nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche che di quelle private.

Pur non chiarendo la legge Gelli-Bianco la nozione di strutture sanitarie private, cui poter rivolgere l'istanza di accesso alla documentazione sanitaria, secondo dottrina prevalente possono sicuramente annoverarsi le case di cura private, anche quelle non convenzionate con il Servizio sanitario nazionale o regionale.

Premesso che, ai sensi dell'art. 4 della citata legge *“Le prestazioni sanitarie erogate dalle strutture pubbliche e private sono soggette all'obbligo di trasparenza, nel rispetto del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 2003, n. 196”*, il legislatore ha previsto per l'accesso alla documentazione sanitaria una disciplina derogatoria della legge sul procedimento amministrativo tradizionale, con particolare riferimento ai termini per l'acquisizione della cartella clinica o di altri documenti integrativi della stessa.

Il citato articolo 4, comma 2, prevede che *“La direzione sanitaria della struttura pubblica o privata, entro sette giorni dalla presentazione della richiesta da parte degli interessati aventi diritto, in conformità alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi e a quanto pre-*

visto dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 2003, n. 196, fornisce la documentazione sanitaria disponibile relativa al paziente preferibilmente in formato elettronico; le eventuali integrazioni sono fornite, in ogni caso, entro il termine massimo di trenta giorni dalla presentazione della suddetta richiesta.”

La *ratio* del suindicato articolo 4 risiede nell'assicurare agli aventi diritto l'accesso tempestivo alla documentazione sanitaria, al fine di valutare sotto il profilo probatorio la correttezza delle prestazioni sanitarie nelle ipotesi di accertamento della responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie, con il solo limite del rispetto della *privacy* tutelata dal RGPD 2016/679.

Quanto alla legittimazione attiva dei soggetti richiedenti i dati sanitari, gli aventi diritto si possono dividere in tre gruppi: i pazienti direttamente interessati, i soggetti che agiscono per conto o con delega del paziente e i soggetti terzi.

I primi sono certamente i pazienti cui la documentazione si riferisce, individuati mediante allegazione di un documento di riconoscimento, ovvero attraverso le forme di autenticazione della propria identità digitale.

Per soggetti che agiscono per conto o su delega del paziente si intendono: i soggetti muniti di delega o procura, con atto sottoscritto dell'interessato; i genitori, gli esercenti la potestà genitoriale o il tutore del minore; l'amministratore di sostegno (art. 404 c.c.) previa esibizione della copia del decreto di nomina del giudice tutelare; il tutore o il curatore di paziente interdetto o inabilitato (art. 417 codice civile); gli istituti Inps o Inail con delega sottoscritta dall'assistito; gli eredi legittimi testamentari o legittimari in caso di documentazione sanitaria relativa a pazienti deceduti.

Per quanto attiene ai soggetti terzi richiedenti l'accesso ai dati sanitari del paziente, in linea generale, il trattamento dei suindicati dati è vietato, salvi i casi in cui esso sia necessario per perseguire una serie circoscritta di importanti finalità e qualora sia basato su specifiche e stringenti garanzie.

Ad esempio, sono legittimati a tale tipo di accesso i sanitari che hanno in carico il paziente, qualora la documentazione sanitaria sia detenuta da altre strutture e sia necessaria al trattamento dello stato morboso in atto, quindi per finalità di tutela della salute e dell'incolumità del loro assistito.

Nell'individuare i soggetti terzi, aventi diritto all'accesso alla documentazione sanitaria, il legislatore ha voluto ricomprendere anche gli esercenti le professioni sanitarie in strutture pubbliche e private, in caso di accertamento della loro responsabilità civile e penale nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, quindi nel caso in cui l'acquisizione della documentazione sanitaria del paziente trattato sia necessario per esercitare o difendere un loro diritto in sede giudiziaria (cd. *accesso difensivo* - art. 24 della Costituzione), quindi di pari rango a quello dell'interessato, ovvero consistente in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale.

Dopo l'entrata in vigore del RGPD 216/679, infatti, in materia di accesso ai documenti sanitari da parte di soggetti terzi si applica la disposizione ex art. 60 che recita: *“Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale”*.

Sono altresì legittimati a richiedere la documentazione sanitaria di un paziente gli organi giudiziari, i periti d'ufficio (previa esibizione di copia del mandato conferito loro dal giudice) e il patrocinatore legale dell'avente diritto alla documentazione.

In ogni caso, la richiesta - come previsto nell'accesso documentale - deve essere *“sufficientemente”* motivata, anche se in forma sintetica e il rilascio di copia dei documenti è subordinato al solo rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché al pagamento di eventuali diritti di ricerca e di visura.

Qualora siano necessarie ulteriori integrazioni (ad esempio la cartella ostetrica e la cartella infermieristica), queste dovranno essere fornite entro un termine massimo di trenta giorni dalla presentazione della richiesta.

Spetta alle stesse strutture sanitarie fissare nei rispettivi regolamenti interni, con maggiore precisione, le procedure per consentire l'accesso alla documentazione sanitaria, pubblicando *online* sulla propria *home page* le modalità di presentazione delle richieste, i costi di riproduzione delle cartelle cliniche trasmesse in formato cartaceo, le misure di sicurezza per la protezione dei dati sanitari in caso di documentazione esibita in formato elettronico, etc..

L'art. 3, comma 1, n. 15, del Regolamento (Ue) 2016/679 definisce i *“dati relativi alla salute”* come *“i dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute”*.

In virtù del principio di minimizzazione dei dati, come definito dal Codice *privacy* vigente, la struttura sanitaria dovrà verificare - prima di esibire la documentazione sanitaria ad un soggetto terzo – se essa è necessaria a tutelare un diritto o libertà fondamentale del terzo interessato e se tutti i dati che riguardano la sfera della salute siano effettivamente necessari allo scopo perseguito dall'istante.

Per cartella clinica si intende, secondo quanto stabilito dal Ministero della salute nel 1992, *“l'insieme dei documenti che registrano il complesso eterogeneo di informazioni sanitarie, anagrafiche, sociali, aventi lo scopo di rilevare il percorso diagnostico-terapeutico di un paziente al fine di predisporre gli opportuni interventi sanitari e di poter effettuare indagini scientifiche, statistiche e medico-legali”*.

Tuttavia, mentre le cartelle cliniche ospedaliere e quelle delle strutture convenzionate costituiscono atti pubblici di fede privilegiati, aventi valore probatorio fino a querela di falso, al contrario la cartella clinica proveniente dalla casa di cura privata non costituisce certificazione pubblica, ma riveste carattere di mero promemoria dell'attività diagnostica e terapeutica svolta e, quindi, assume minore valenza probatoria in sede giudiziale.

A suggello del principio di trasparenza riveniente dalla legge n. 24/2017 è previsto, inoltre, che le strutture sanitarie, pubbliche e private, rendano disponibili sul proprio sito internet anche i dati relativi a tutti i risarcimenti erogati nell'ultimo quinquennio, verificati nell'ambito dell'esercizio della funzione di monitoraggio, prevenzione e gestione del rischio sanitario (*risk management*).

Infine, per quanto attiene al rimedio giustiziale avverso il provvedimento di diniego, espresso o tacito, il richiedente può presentare (come nell'accesso documentale ai sensi della legge n. 241/1990) ricorso al Difensore civico - per gli atti delle amministrazioni regionali ed enti territoriali - in alternativa al ricorso giurisdizionale al TAR territorialmente competente.

2.6 Il fenomeno della migrazione sanitaria interregionale

In Italia, la "migrazione sanitaria" - vale a dire il ricovero in un ospedale localizzato in altra regione o in un altro paese rispetto a quello di residenza - rappresenta un fenomeno che, sia pure in negativo, ha accompagnato l'estensione dell'assistenza all'intera popolazione ed il raggiungimento della uniformità di prestazioni per tutti i cittadini.

Tale fenomeno, peraltro comune a molti Paesi, si concretizza sia nella migrazione in altre nazioni dell'Unione Europea (prevalentemente Francia) e negli Stati Uniti, sia nella ospedalizzazione in Regioni diverse da quella di "residenza sanitaria" (la Azienda sanitaria di iscrizione che, generalmente, corrisponde a quella di residenza).

Gli studi sulla migrazione interregionale, fenomeno ovviamente più rilevante in termini quantitativi e con notevoli ricadute sulle finanze regionali, risultano in crescendo negli ultimi anni.

La conoscenza dell'entità del fenomeno migratorio, della sua evoluzione nel corso degli anni, delle ragioni che inducono i pazienti a richiedere assistenza in strutture al di fuori di quelle localizzate nella propria area di residenza, è importante ai fini della programmazione degli investimenti e dei servizi a livello nazionale, regionale e locale.

La Riforma sanitaria del 1978 e le successive modifiche, nonché l'introduzione dei LEA (Livelli essenziali di Assistenza) purtroppo non sono ancora riusciti a colmare la disparità di offerta assistenziale (quantitativa e qualitativa) tra le regioni del Sud e quelle del Centro-Nord con la conseguente cronicizzazione della migrazione sanitaria interregionale.

Prima della pandemia, secondo il Censis, 19,6 milioni di italiani si sono visti negare almeno una prestazione dei livelli essenziali di assistenza in un anno e, presa visione della lunghezza delle liste di attesa, hanno proceduto a rivolgersi al privato.

Dopo i due anni di picco del Covid (2020-2021) la situazione è ancor più grave; dal rapporto Censis: *“il ricorso alla sanità a pagamento è l’esito, non di una corsa al consumismo sanitario inappropriato, ma di prestazioni prescritte da medici che i cittadini non riescono ad avere in tempi adeguati nel Servizio sanitario”*.

Infatti nel nostro Paese, ormai da tempo indefinito, è in crescita costante la spesa che gli italiani sostengono di tasca propria per curarsi: la certezza di avere un esame o una visita medica in tempi rapidi ce l’ha solo chi può permettersi di pagare.

Vale l’immagine che utilizzano molti analisti del settore: una lunga fila al binario che attende di salire su un treno che non parte, cui ogni giorno si sommano nuovi passeggeri. Se al treno non vengono aggiunte nuove carrozze, ci saranno sempre più passeggeri che dovranno rimandare quel viaggio (che in molti casi salverebbe loro la vita) o, in alternativa, pagarsi un trasporto privato.

Per rispondere alla richiesta di ricovero da parte di pazienti non residenti nell’area o provenienti da altri Paesi, nelle Regioni con maggiori flussi in entrata (ad es. Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) sono state spesso realizzate o potenziate strutture di ricovero, collegandole con servizi di accoglienza (foresterie, alberghi convenzionati) e dotandole di appositi servizi (servizi sociali, mediatori linguistici ecc.).

Inoltre, l’entità del fenomeno tra regioni limitrofe spesso ha dato luogo ad intese volte a formalizzare un “accordo di fornitura”, con l’obiettivo di distribuire in maniera equa e razionale i servizi e di attuare verifiche di utilità ed appropriatezza.

Il fenomeno migratorio, anche limitatamente a quello interregionale, acquisisce ulteriore interesse in relazione alle modifiche in corso nella sanità italiana. In particolare, la migrazione rappresenta un indicatore dei livelli essenziali di assistenza che le regioni sono tenute ad assicurare ed un possibile indicatore di ineguaglianze nell’accesso ai servizi.

Tale fenomeno risulta più accentuato nelle regioni di piccole dimensioni ed è una costante nel Sud Italia, con esclusione della Sardegna. La migrazione più consistente per il Sud riguarda le neoplasie, con livelli del 30-40% dei dimessi. Lombardia e Veneto, viceversa, hanno una migrazione assai contenuta e rappresentano le regioni a più alto livello di immigrazione sanitaria.

Inoltre, i sistemi sanitari regionali si vanno parzialmente diversificando, dando luogo a regimi di mercato dell’offerta differenziati (programmazione/concorrenza; unificazione/ separazione fra acquirenti ed erogatori ecc.), che possono da un lato esaltare la libertà di scelta dell’utente, dall’altro incentivare, quale conseguenza della concorrenza fra aziende, la mobilità sanitaria *“evitabile”*.

Passando alla disamina delle varie categorie di migrazione sanitaria, occorre distinguere più “comparti” che hanno proprie motivazioni e diverso significato.

1. Un primo comparto può definirsi come “*mobilità apparente*”, dovuta a:
 - riferimento elettivo, per motivi meramente geografici (vicinanza, viabilità, collegamenti con mezzi pubblici ecc.), a presidi collocati in altre regioni; tale situazione è maggiormente presente in comuni confinanti con altre regioni;
 - domicilio in regione o Azienda USL diversa da quella di “residenza sanitaria”;
 - nucleo familiare di riferimento in regione o Azienda USL diversa da quella di “residenza sanitaria”;
 - ricoveri casuali.
2. Un secondo comparto può definirsi come “*mobilità accettabile*”: si tratta di quella migrazione fisiologica, legata alla necessità di usufruire di centri ad alta specialità (ad es. per patologie rare o che richiedono prestazioni di eccellenza); essa esprime un fenomeno positivo, poiché esistono, per determinate patologie e tipologie di interventi, centri che si configurano come bacini di utenza sovraregionali o sovranazionali.
3. Il terzo comparto potrebbe definirsi come “*mobilità evitabile*” ed è costituita dalla quota di ricoveri fuori area di prossimità non accettabile, motivati da una inadeguata allocazione dei presidi diagnostico-terapeutici, da lunghe liste di attesa per usufruire delle necessarie prestazioni, dalla diversa qualità dell’offerta sanitaria, da fenomeni di sfiducia e disinformazione, da distorsioni nel mercato della sanità.

Ed è proprio siffatta forma di migrazione sanitaria per carenza dell’offerta di prestazioni sanitarie sul proprio territorio, sia quantitativa che qualitativa, a costituire la maggiore fonte di disuguaglianze.

Secondo gli ultimi dati dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) che fa capo al Ministero della Salute, per la mobilità sanitaria interregionale cala il giro d’affari, ma non si ferma l’esodo per curarsi da Sud a Nord, con ben 14 Regioni che presentano saldi negativi.

Fanalini di coda sono la Campania che nel 2021 ha registrato un saldo negativo di 185,7 mln. A seguire la Calabria (-159,5 mln), la Sicilia (-109,6 mln), la Puglia (-87,6 mln), la Liguria (-60,7 mln), l’Abruzzo (-49,5 mln), la Basilicata (-40,3 mln), la Sardegna (-34,4 mln), le Marche (-21,1 mln), l’Umbria (-9,8 mln), la Valle d’Aosta (-7,1 mln) il Friuli Venezia Giulia (-6,8 mln), la Provincia autonoma di Bolzano (-4,3 mln) e la Provincia autonoma di Trento (-0,03 mln).

In attivo a guadagnarci di più dalla mobilità sanitaria è stata nel 2021 l’Emilia Romagna che

scalza la Lombardia dal vertice (+274,9 mln) con un saldo attivo di 293,9 mln. In attivo anche il Veneto (+102 mln), la Toscana (+38,1 mln), il Lazio (+34,2 mln), il Piemonte (+24,8 mln) e il Molise (+8,7 mln).

Altro numero rilevante è poi il dato relativo all'appropriatezza delle cure fuori regione, per cui Agenas stima che nel 2022 circa il 30% delle prestazioni effettuate fuori regione poteva essere espletato all'interno della regione di residenza del paziente trattato.

Peggiorano le liste d'attesa in mezza Italia con il privato che in ogni caso fa meglio del pubblico. E anche sul numero di prestazioni di specialistica ambulatoriale si fa fatica a tornare ai livelli pre-Covid.

Il primo dato che emerge è che tra il 2019 e il 2021 ben 10 Regioni hanno peggiorato le loro performance sui tempi di attesa per quanto riguarda i tumori maligni. La peggiore è stata la PA di Trento che ha registrato un calo del 25,4 %. A seguire l'Emilia Romagna con -14,1% e il Piemonte con -10,7%, Umbria -6,1%, Calabria -5,3%, Veneto -5,1%, Molise -4,5%, Marche -2,2%, Puglia -1,1% e Liguria -1,0%.

Migliorate, invece le performance di alcune Regioni, tra cui la Valle d'Aosta (+19,3%), l'Abruzzo (+14,5%), la Toscana (+13,4%) e la Basilicata con un incremento del + 3,2%.

Per quanto specificatamente registrato in Basilicata, circa il 25% di tutte le prestazioni richieste dai residenti in regione viene effettuato in regime di mobilità passiva; vale a dire, una prestazione ogni quattro per residenti lucani viene soddisfatta in un'altra regione e il 75% di migrazione sanitaria lucana si registra verso le Regioni del Centro Italia (Lazio) e del Nord (Lombardia).

Per queste ultime Regioni ad attrarre la migrazione in uscita dai presidi ospedalieri lucani è nella maggior parte dei casi la ricerca di eccellenza (cd. *mobilità accettabile o fisiologica*), mentre la fuga verso le Regioni limitrofe scaturisce dalla facilità di accesso alle cure in un tempo inferiore rispetto all'attesa in Basilicata (cd. *mobilità evitabile*).

Anche sul fronte della migrazione sanitaria pediatrica, vale a dire per i pazienti trattati prima del compimento della maggiore età (0-17 anni), si registra un indice di fuga dell'8,7% di media nazionale, che in Molise sale al 43,4%, in Basilicata al 30,8%, in Umbria al 26,8% e in Calabria al 23,6%.

Quindi circa un terzo di bambini e adolescenti e le loro famiglie si mette in viaggio dal Sud per ricevere cure nei centri specialistici del Centro Nord, convergendo principalmente verso i nosocomi pediatrici di Roma, Genova e Firenze, sedi di Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS).

Anche per il 2022 la realtà appare impietosa: l'analisi dei dati e delle proiezioni dell'Agenas registra che complessivamente in Italia le prime visite sono ancora sotto il -14%, le visite di

controllo -16%, le mammografie -7%, le ecografie all'addome -9%, gli elettrocardiogrammi -20%.

Le difficoltà di recuperare la domanda di salute dei cittadini riguarda un po' tutte le Regioni, seppur con differenze tra l'una e l'altra: solo la Toscana ha recuperato un +1%.

Eppure, con la legge di bilancio 2022 (art. 1, commi 276-279) è stata autorizzata la spesa per complessivi 500 milioni per pagare più prestazioni e medici, con un aumento di stipendio per chi fa turni extra.

Le risorse stanziare dovrebbero essere finalizzate al recupero delle prestazioni sospese/non erogate a causa della pandemia e quindi esclusivamente per l'attività straordinaria di recupero. L'attività ordinaria va sostenuta con il finanziamento ordinario del SSN.

In realtà, se il volume di attività non cresce di pari passo alla richiesta di prestazioni sanitarie nelle strutture pubbliche e private accreditate, si registra nel medio termine un peggioramento disastroso delle liste di attesa.

Il paradosso è che questo effetto potrebbe non vedersi dai dati con cui le Regioni monitorano i tempi per ottenere una visita o un esame, per due ordini di fattori: 1) l'aumento del ricorso degli assistiti alle prestazioni sanitarie a pagamento, senza neanche effettuare la prenotazione sul sistema regionale; 2) l'impossibilità di prenotare a causa della chiusura delle agende da parte degli erogatori.

Ultimi eventi negativi in ordine di tempo - che hanno ulteriormente amplificato le tendenze all'esclusione sociale e alla "non tutela della salute" nel post pandemia - sono le gravi conseguenze del conflitto in Ucraina, quali il "caro bollette" e l'aumento esponenziale del costo delle materie prime.

In conclusione, anche in Basilicata la nefasta congiuntura dell'attuale momento storico ed economico (il cd. "cigno nero") sta mettendo in ginocchio numerose famiglie, spesso costrette a scegliere se curare loro e i propri figli o pagare le bollette di luce, acqua e gas.

La Difesa civica in Basilicata

3.1 Report attività - Anno 2022

Nell'anno 2022 - nonostante la grave carenza di risorse umane disponibili (un solo funzionario che ricopre la P.O. e un istruttore amministrativo di categoria C, peraltro in condivisione con il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza) - l'Ufficio scrivente ha cercato di garantire, senza soluzione di continuità ed in tempi rapidi, l'assistenza e la consulenza ai cittadini lucani in attesa di risposte da parte degli uffici pubblici.

Quando l'intervento non si è potuto concludere nella fase interlocutoria - rendendosi opportuno un approfondimento del caso o interventi formali nei confronti degli Uffici interpellati - è stata espletata un'istruttoria completa, con richieste scritte di chiarimenti o di copia di atti e documenti.

Sono pervenute alla data del 31 dicembre 2022 n. 720 istanze (richieste di intervento, chiarimenti, pareri, informazioni, solleciti, segnalazioni) e sono stati formalmente aperti n. 126 fascicoli per le pratiche che hanno necessitato di una vera e propria istruttoria.

In materia di accesso agli atti e trasparenza amministrativa sono stati presentati n. 69 ricorsi per il riesame del diniego (espreso o tacito) opposto dalle P.P.A.A. alle istanze di accesso, di cui n. 54 ricorsi per l'accesso documentale (ai sensi della legge n. 241/1990 e succ. mod. e int.) e n. 15 in materia di accesso civico (semplice o generalizzato – d.lgs. n. 33/2013) e accesso ambientale (d.lgs. n. 195/2005).

Sono inoltre pervenute n. 2 richieste di nomina di un Commissario *ad acta* (ai sensi dell'art. 136 del T.U.E.L.), per mancata adozione da parte di alcuni Comuni di atti ritenuti dagli interessati "obbligatori per legge".

A tali istanze è stato fornito analitico riscontro nell'alveo delineato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che - a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, stabilita con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 - ha fortemente limitato in tale materia i poteri sostitutivi del Difensore civico regionale (come da approfondimento al paragrafo 3.3 del presente capitolo).

Anche nel 2022 si è registrato un *trend* positivo sul fronte dei ricorsi presentati da singoli cittadini in materia di trasparenza e accesso agli atti (circa il 55% delle istanze presentate), in alternativa al tradizionale ricorso al Tar o al ricorso gerarchico al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Si tratta prevalentemente di istanze di singoli cittadini, in alcuni casi giornalisti, tese ad ottenere

il riesame avverso il diniego (espreso o tacito) opposto dalle amministrazioni regionali, sub-regionali e dagli enti locali all'accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le richieste di accesso civico semplice e generalizzato (modello cd. *Foia*) e di accesso ambientale.

Questo strumento di trasparenza - che finalmente va nella direzione della tanto auspicata “*Casa di vetro*” di Filippo Turati - consente a *chiunque* di accedere a documenti, dati e informazioni in possesso della PA, a prescindere dalla sussistenza di un interesse soggettivo e senza dover motivare la richiesta (con i soli limiti di tutela degli interessi pubblici e privati tassativamente indicati dal legislatore).

Diversamente da quanto previsto da numerosi esperti della materia, il Foia è entrato progressivamente nella cultura dei cittadini, delle associazioni e dei giornalisti con un utilizzo mirato, efficace e poco impattante sul buon andamento degli uffici pubblici.

Ciò dimostra il gradimento dei cittadini verso tale strumento di informazione e conoscenza, che da un lato costituisce un deterrente per i ricorsi giurisdizionali e, dall'altro, consente di ottenere la documentazione necessaria a soddisfare le diverse pretese conoscitive, in tempi rapidi e senza costi aggiuntivi.

A fronte del provvedimento motivato del Difensore civico circa l'illegittimità del diniego (espreso o tacito) - sia nei casi di accesso tradizionale che di accesso civico (semplice o generalizzato) - si è riscontrato quasi sempre un costruttivo ripensamento da parte delle amministrazioni interessate.

Nei casi di richieste di atti in possesso delle Amministrazioni statali periferiche, erroneamente presentate al Difensore civico (per tali pratiche la competenza in sede di riesame spetta alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) si è provveduto, come da prassi consolidata, alla trasmissione d'ufficio dei fascicoli, anche al fine di evitare una inutile duplicazione dei ricorsi con conseguente rischio di scadenza del termine di decadenza di 30 giorni per la presentazione degli stessi.

Sempre sul piano metodologico, tale buona pratica è stata reciprocamente applicata anche con l'Ufficio del Garante del Contribuente chiamato a decidere sui ricorsi presentati dai contribuenti in materia di tasse e tributi.

Anche l'anno scorso, per le problematiche che hanno investito la competenza congiunta del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Prof. Vincenzo Giuliano, si è proceduto di concerto ad effettuare interventi condivisi, nel solco della proficua collaborazione che da sempre caratterizza i rispettivi mandati.

Sempre nel perimetro di un approccio sinergico alle problematiche che riguardano temi comuni, è stato sottoscritto nel mese di ottobre 2022 con la Presidente della Commissione Regionale

Pari Opportunità, Dr.ssa Margherita Perretti, un protocollo d'intesa avente ad oggetto la tutela dei diritti fondamentali e le pari opportunità (di cui seguirà doveroso approfondimento al paragrafo 3.11 del presente capitolo).

Sul fronte dei reclami e dei disservizi segnalati nei vari settori di competenza (urbanistica, rifiuti, ambiente, edilizia popolare ecc.) il Difensore civico è intervenuto per sollecitare la conclusione dei procedimenti amministrativi e la concessione dei necessari titoli autorizzativi, nei casi di ritardi non motivati ovvero nelle ipotesi di indebito appesantimento delle procedure di legge.

Difatti, compito precipuo del Difensore civico è la valutazione delle *performance* dei servizi pubblici, degli standard di qualità in riferimento ai bisogni effettivi dei cittadini rispetto all'operato della pubblica amministrazione e dei gestori di servizi pubblici.

In tale ambito, merita particolare menzione la cooperazione registrata con gli Uffici del Gestore del servizio idrico integrato, Acquedotto Lucano, e con i funzionari dell'Ater, i quali hanno tempestivamente fornito le informazioni e i documenti richiesti, nonché provveduto, laddove possibile, alla risoluzione delle problematiche segnalate dal Difensore civico.

Seguendo un *trend* ormai consolidato dopo la pandemia, le richieste sono state presentate prevalentemente a mezzo posta elettronica o posta certificata (*pec*), quasi sempre attraverso la compilazione del modulo *online* pubblicato sul sito istituzionale, meno con lettera semplice o raccomandata.

A fronte di istanze di incerta definizione, l'Ufficio ha attivato un dialogo cooperativo con i richiedenti, secondo il principio generale previsto per ogni procedimento amministrativo, che impone - prima di respingere un'istanza incompleta o non qualificata correttamente dall'interessato - di attivare il cd. *soccorso istruttorio* per comprendere l'effettiva richiesta dell'interessato.

Tale *modus operandi* da sempre caratterizza l'operato dell'Ufficio, concedendosi la possibilità all'istante di precisare lo scopo e la finalità pratica sottesa alla richiesta e, in ultima analisi, la sua effettiva volontà.

Ciò si verifica anche in caso di istanze generiche o apparentemente massive, per le quali, prima di respingere l'istanza, si rende necessario chiedere maggiori chiarimenti anche al fine di ricondurre l'istanza entro un perimetro di maggiore comprensione.

In tale contesto operativo, il cittadino viene sempre informato di tutti i passaggi dell'istruttoria, attraverso l'invio di copia dell'intervento del Difensore civico e degli esiti dell'istruttoria. A tal fine, vengono utilizzati gli indirizzi mail o pec forniti dall'interessato, prediligendo la trasmissione in formato digitale.

Per tutte le istanze, anche quelle manifestamente infondate, l'Ufficio cerca di fornire comunque il supporto necessario e le corrette informazioni per districare la questione e la normativa riferita al caso concreto, non sempre di facile applicazione.

3.2 Problematiche rilevanti e criticità registrate nel 2022

Come premesso nella parte introduttiva, numerose sono state le richieste di intervento riguardanti l'area della partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo e nell'ambito del diritto di accesso documentale e civico (*semplice e generalizzato*), secondo la disciplina riveniente dalla legge n. 241/1990 e dal d.lgs. n. 33/2013.

Sono stati presi in esame vari casi riguardanti la materia del territorio e dell'ambiente, il trasporto pubblico locale, il degrado e la scarsa manutenzione di aree urbane, nonché le problematiche concernenti gli assegnatari di alloggi gestiti dalla Agenzia territoriale per la Casa (ATER).

In più del 70% dei casi sono state effettuate raccomandazioni o rilievi nei confronti dei Comuni lucani interessati dai diversi procedimenti amministrativi, secondo il perimetro di competenza attribuito al Difensore civico regionale.

A tal proposito, va premesso che l'articolo 186 della legge statale 23.12.2009, n. 191 (cd. Finanziaria 2010), come modificato dall'articolo 1, comma 1, quater della legge n. 42/2010, nel sopprimere la figura del Difensore civico comunale, ha previsto che le relative funzioni possano essere attribuite, mediante apposita convenzione, al Difensore civico della Provincia, che assume la denominazione di Difensore civico provinciale.

Con un minimo sforzo ermeneutico si può ritenere, secondo autorevoli giuristi, che in assenza di Difensori civici provinciali (in Basilicata mai istituiti) le funzioni possano essere attribuite al Difensore civico regionale in quanto "territoriale".

Ferma la competenza comunque attribuita al Difensore civico dalla normativa sui ricorsi avverso il diniego all'accesso agli atti (documentale, semplice, generalizzato, ambientale ed in materia di appalti) anche nei confronti delle amministrazioni comunali, il quadro complessivo sul territorio nazionale è alquanto variegato, peraltro in coerenza con le vistose difformità che regolamentano l'attività dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano e le loro funzioni.

Quindi, a livello regionale il quadro normativo presenta significative difformità circa la necessità di stipulare apposite convenzioni con i Comuni affinché il Difensore civico possa esercitare le sue funzioni di impulso e sollecitazione.

Di conseguenza, si registrano sensibili differenze tra le varie Regioni e le Province autonome: si va da zero convenzioni in alcune Regioni (es. Veneto, Umbria, Basilicata e Lazio) a tutti i Comuni convenzionati nella Provincia di Bolzano; da poche convenzioni in Lombardia (solo 26 i Comuni lombardi convenzionati), a percentuali ottimali nella Provincia autonoma di Trento ed altre decorose (circa il 20% in Emilia Romagna, 37% Liguria, 18% Friuli Venezia Giulia).

Quanto ai soggetti sottoscrittori delle convenzioni, si va dal Presidente del Consiglio Regionale all'Ufficio di Presidenza, sino al Difensore civico direttamente con il Sindaco o Organo a ciò delegato, senza necessità di ulteriori interventi.

Ed invero, a parere della scrivente, subordinare gli interventi del Difensore civico (spesso limitati alla *moral suasion*) nei confronti dei Comuni alla stipula di apposita convenzione sottoscritta con il Sindaco o altro funzionario delegato, in realtà avrebbe come grave conseguenza un deficit di tutela e una disparità di trattamento dei cittadini, proprio in materie che riguardano il benessere, la quotidianità e l'inclusione sociale ed in ambiti di maggiore prossimità con la pubblica amministrazione.

Con il conseguente paradosso che, in difetto di convenzione, gli interessati non potrebbero presentare reclamo al Difensore civico per la soluzione di problematiche relative ad inefficienze, ritardi, omissioni, irregolarità ecc. degli uffici comunali.

Pertanto, alla luce del principio generale che attribuisce al Difensore civico interventi di proposta, sollecitazione e persuasione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni che operano in ambito regionale, è prassi di questo Ufficio intervenire nei confronti dei Comuni, pur in assenza di apposita convenzione.

Altri Enti destinatari delle iniziative della Difesa civica nel corso del 2022, sono stati la Regione e i suoi enti strumentali (Acquedotto Lucano S.p.A., ATER, ARDSU) le strutture ospedaliere nonché le strutture socio-sanitarie (RSA, Case di Cura) e Amministrazioni periferiche dello Stato (tra cui INPS e INAIL).

Come già registrato negli scorsi anni, sono state presentate alcune istanze che esulavano dal perimetro di competenza del Difensore civico (circa il 6% delle pratiche), aventi cioè ad oggetto questioni civilistiche, condominiali, bancarie o riguardanti amministrazioni di altre Regioni italiane.

Per tutte le suindicate segnalazioni, si è provveduto a fornire agli interessati le corrette informazioni sugli organi all'uopo competenti.

In tema, giova ricordare che, con l'entrata in vigore della legge 15 maggio 1997 n. 127 "*Misure urgenti per lo snellimento delle dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*" (c.d. legge *Bassanini-bis*), la competenza del Difensore civico è espressamente preclusa nei confronti di provvedimenti, atti o decisioni adottate dalle Amministrazioni periferiche dello Stato che operano in campo giudiziario (Magistratura di ogni ordine e grado), difesa e sicurezza pubblica (Forze dell'Ordine, Esercito, Prefetture, Questure ecc.).

Difatti, l'art. 16 della suindicata legge recita: "1. *A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo*

quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli e associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali”.

Viceversa, per le residuali Amministrazioni periferiche dello Stato, il Difensore civico esercita le sue funzioni e prerogative, fatta eccezione per i ricorsi in materia di accesso documentale ex legge n. 241/1990, per i quali si radica la competenza della Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi (CADA), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per queste pratiche, si è provveduto tempestivamente a trasmettere d'ufficio i ricorsi e relativi allegati alla Commissione, per le valutazioni e iniziative di competenza.

Nel 2022, in applicazione del principio di efficientamento e di risparmio energetico - al fine di attenuare a livello regionale gli effetti della crisi energetica e di favorire il ripopolamento del territorio lucano, anche nell'ottica di valorizzazione del gas naturale - la Regione Basilicata con legge del 23 agosto, n. 28 ha concesso il “*Bonus gas*” mediante rimborso in bolletta della componente energia del prezzo del gas per le utenze domestiche dei residenti in Basilicata, delle pubbliche amministrazioni regionali, esclusi gli enti pubblici economici e le società partecipate, e degli enti locali regionali.

Nel mese di ottobre 2022 è stata pertanto resa fruibile la suindicata misura compensativa per le famiglie lucane che, in un momento di grave crisi economica e sociale, hanno beneficiato di un significativo risparmio sulla bolletta del gas.

Alcuni utenti, tuttavia, hanno segnalato all'Ufficio la mancata erogazione del bonus in bolletta, pur avendo prodotto in tempo utile l'autocertificazione richiesta per la fruizione del contributo regionale.

Dalle informazioni acquisite presso gli Uffici preposti, è stato appurato che a fronte delle oltre 130.000 autocertificazioni processate, circa il 90% delle società di vendita hanno ottemperato alla norma prevista dalla legge n. 28/2022, per cui si è resa necessaria l'implementazione della procedura finalizzata a consentire la fruizione del beneficio, con effetto retroattivo, anche a favore degli utenti non ammessi per errori riscontrati in fase di presentazione e/o per la tardiva attivazione delle società del mercato di riferimento ovvero per l'eventuale mancata partecipazione da parte di talune di esse.

3.3 Le richieste di nomina di un Commissario *ad acta*

Nel 2022 sono pervenute al Difensore civico due richieste di nomina del Commissario *ad acta*, a fronte dell'inerzia serbata dal Comune nell'adozione di atti ritenuti dall'interessato obbligatori per legge.

Ai sensi dell'art. 136 del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000) la nomina di un Commissario *ad acta* può configurarsi solo nei casi di mancata o ritardata adozione da parte degli Enti Locali di “*atti obbligatori per legge*”, cioè di “*atti previsti da una fonte normativa, con esclusione dei casi in cui l'obbligo di adempimento derivi da una fonte contrattuale o da un atto amministrativo*” (così si è espresso il Consiglio di Stato nella sentenza n. 4284/2008).

Sul punto, sempre secondo consolidata giurisprudenza amministrativa, “*la nozione di atti obbligatori per legge, alla cui mancata assunzione l'art. 136 TUEL riconnette il potere sostitutivo del Difensore civico, va intesa in senso restrittivo come atti doverosi e privi di discrezionalità. Tale nozione, infatti, non potrebbe essere interpretata in senso estensivo, posto che tutte le funzioni amministrative sono doverose per legge e tutte le norme di diritto amministrativo che assegnano compiti e funzioni alle amministrazioni sono, sotto tale profilo, imperative e inderogabili.*” (cfr. TAR Veneto – Venezia sez. II – 19 maggio 2011 n. 866).

In materia di commissariamento degli Enti locali, poi, giova richiamare l'inquadramento giuridico della figura del Difensore civico fatta dal legislatore, la cui sfera di competenza è perimetrata a funzioni di organo di mediazione e persuasione tra uffici pubblici e cittadini, nei casi di ritardi, inefficienze, disservizi, senza l'attribuzione di *poteri di annullamento o revoca* di atti e provvedimenti adottati dalle pubbliche amministrazioni.

Difatti, al Difensore civico competono generalmente funzioni di *moral suasion* connesse alla tutela del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione) – vale a dire tradizionali compiti di mediazione e sollecitazione - fatta eccezione per la funzione giustiziale in materia di accesso agli atti, ai documenti e ai dati detenuti dalla p.a. nei casi di diniego (espreso o tacito) o nella fattispecie di differimento dell'accesso non fondato su basi normative.

Inoltre, con la riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 – è stato abrogato l'art. 130 della Costituzione, ove era prevista la possibilità del controllo di legittimità e di merito sugli atti degli Enti locali da parte di un organo della Regione (il cd. Comitato Regionale di Controllo - CORECO); pertanto, con l'abolizione dei CORECO, è cessato *il controllo esterno di legittimità* sugli atti amministrativi dei Comuni.

In tema, secondo consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, nonché per orientamento espresso dal Governo, deve ritenersi cessato anche il controllo di legittimità da parte del Difensore civico sugli atti adottati dai Comuni, in quanto esercizio di un potere impeditivo che non potrebbe essere posto in capo ad un Organo che non è regionale in senso stretto (Parere del Ministero dell'Interno in data 14.05.2003).

Ed ancora; secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 136 TUEL, si impone come doverosa un'interpretazione restrittiva del potere sostitutivo attribuito al Difensore civico nei casi di mancata adozione da parte della P.A. di atti "*obbligatoria per legge*", atteso che la suddetta modifica costituzionale "*non può essere senza significato ai fini di una corretta ricostruzione degli ambiti di possibile intervento dell'azione del difensore civico, che, quantunque in posizione di particolare indipendenza rispetto all'apparato regionale, costituisce pur sempre organo di nomina regionale.*" (cfr. Tar Liguria, sez. I-19.09.2008, n. 1661; Tar Campania - Napoli sez. I - 10.08.2005 n.10698).

Ciò anche in considerazione di quanto più volte chiarito dalla Corte Costituzionale in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte di organi regionali nei casi di inerzia dei competenti organi comunali, ritenuto subordinato a precisi e stringenti limiti di legittimità (cfr. Corte Cost., sentenze 2.3.2004 n. 69 - n. 173/2004 - n. 112/2004).

Alla luce di tali considerazioni e prescrizioni, si è dato conferente riscontro alle richieste pervenute.

3.4 Accesso agli atti della P.A.: non è ammesso un controllo generalizzato

Si è posto il caso di un cittadino che aveva avanzato reiterate richieste di accesso agli atti detenuti dalla P.A., tutte aventi ad oggetto la medesima pratica.

L'interessato, pur a fronte delle risposte (alcune positive) da parte dell'Ufficio interpellato, aveva continuato a compulsare questo Difensore civico in sede di riesame, lamentando la mancata esibizione di alcuni documenti (assunti come inesistenti nell'archivio dell'Ente da parte del R.U.P.).

Sul tema, il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza n. 4838 del 19 ottobre 2017, si è pronunciato sul diritto di accesso agli atti, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, nell'ipotesi in cui si configuri da parte del richiedente una sorta di controllo generalizzato sull'operato amministrativo della P.A..

Nella sentenza si legge testualmente: "*A riprova di ciò la previsione, specifica, che l'interesse all'ostensione deve essere finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti: a norma dell'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241/1990, infatti, vengono definiti "interessati" all'accesso non tutti i soggetti indiscriminatamente, ma soltanto i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*".

Difatti il legislatore - pur prevedendo il diritto di accesso agli atti a chiunque vi abbia interesse – “*non ha voluto introdurre un’azione popolare volta a consentire un controllo generalizzato sull’attività amministrativa*”. (Consiglio di Stato, sentenza del 21 agosto 2017, n. 4043).

In linea generale tutti i documenti amministrativi sono accessibili e le esclusioni sono tassativamente indicate dall’art. 24 della citata legge: *a) atti coperti da segreto di Stato; b) inerenti ai procedimenti tributari; c) che attengono all’attività normativa, amministrativa generale, di pianificazione e di programmazione; d) atti selettivi psicoattitudinali di terzi; e) non è ammesso il cd. controllo generalizzato dell’operato dell’amministrazione e l’interferenza sulla sicurezza dello Stato, sulla sovranità e le relazioni internazionali, sulla politica monetaria e valutaria, sull’ordine pubblico e le investigazioni o indagini di P.G., nonché la contrattazione collettiva.*

Quindi, pur accogliendo il giudice amministrativo una nozione ampia di “*strumentalità*” del diritto di accesso, nel senso della finalizzazione della domanda ostensiva alla cura di un *interesse diretto concreto e attuale*, nella stessa previsione normativa è contemplata *la fattispecie del diniego all’esibizione degli atti*, qualora *la richiesta rivesta carattere emulativo, potenziale, pretestuoso ovvero finalizzato ad un controllo generalizzato sull’operato della pubblica amministrazione.*

Inoltre, la *ratio* dell’istituto dell’accesso ai documenti amministrativi è quella di consentire al richiedente la conoscenza di atti fisicamente individuati o individuabili in maniera precisa e circoscritta da parte della P.A. che li detiene, tale da non richiedere un’attività di elaborazione o ricerca di documenti risalenti nel tempo ovvero l’emanazione di ulteriori atti (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 29 settembre 2021, n. 6546).

Infine, l’istanza non può riguardare documenti non più esistenti o mai formati (C.d.S., Sez. V, 7 ottobre 2021, n. 6713).

Per tutte le considerazioni che precedono, sono stati rigettati i numerosi ricorsi presentati dal ricorrente anche alla luce del *principio del ne bis in idem*.

3.5 Accesso civico generalizzato e dialogo cooperativo

Con l’emanazione del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come integrato e modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (cd. “*Decreto Trasparenza*”), è stata introdotta una nuova forma di accesso che si articola in due fattispecie: *l’accesso civico semplice e l’accesso civico generalizzato.*

Per espressa previsione del legislatore statale, tali richieste di accesso possono essere presentate dal *quisque de populo* (quindi non sono previsti limiti quanto alla legittimazione attiva) né necessitano di motivazione.

Di conseguenza, nella sua nuova veste, la trasparenza amministrativa si configura come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, finalizzata non soltanto a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche a garantire una maggiore tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

L'accesso civico semplice, disciplinato dall'art. 5, comma 1, del suindicato decreto, cristallizza, quindi, *il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati, oggetto di pubblicazione obbligatoria* secondo le vigenti disposizioni normative, nell'ipotesi in cui la pubblica amministrazione ne abbia omissa la pubblicazione.

La richiesta di dati, informazioni e documenti può essere presentata gratuitamente al Responsabile della trasparenza nominato dall'Amministrazione.

Quest'ultimo è tenuto a pronunciarsi nel termine di trenta giorni dalla domanda e, nel caso di fondatezza della stessa, è tenuto a pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente il documento mancante, comunicando altresì al richiedente l'avvenuta pubblicazione e il relativo collegamento ipertestuale.

Il comma 2 del menzionato articolo 5, prevede poi la fattispecie dell'*accesso civico generalizzato*, a norma del quale *“chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis”*.

L'accesso civico generalizzato soddisfa, dunque, un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo del corretto funzionamento dei pubblici poteri e di verifica democratica della gestione degli uffici della pubblica amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici (la *ratio* dell'istituto dell'accesso civico generalizzato va oltre la finalità anti-corruttiva, pur rappresentandone la matrice).

Quanto al corretto inquadramento della richiesta di accesso agli atti e ai documenti pubblici, la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza anche se formulata dal richiedente in modo generico o cumulativo (ad esempio, senza riferimento ad una specifica disciplina), per cui potrebbe trattare siffatta richiesta alla stregua dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato abbia inteso fare esclusivo ed inequivocabile riferimento alla disciplina dell'accesso documentale. (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza n.10 del 2 aprile 2020).

Tuttavia, secondo i Giudici di Palazzo Spada - pur potendosi attivare il cosiddetto *“dialogo cooperativo”* tra il Comune e il richiedente per giungere, in caso di istanze indeterminate e massive, ad una soluzione concordata sul perimetro concreto dell'accesso civico (in relazione al punto 8 della Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione)

- non trattasi di una procedura obbligatoria, ma di *mera facoltà del Comune*, stante la mancata espressa previsione nell'art. 5 e ss. del D.lgs. 33/2013 (Consiglio di Stato, sentenza n. 5702 del 13 agosto 2019).

Ciò premesso, occorre richiamare un recente orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'accesso civico generalizzato non può essere basato su libertà singolari, non può cioè dilatarsi al punto da assumere *carattere egoistico o emulativo*, con il solo scopo di gravare sul carico di lavoro dell'ufficio pubblico e di appesantirne la funzionalità.

In altri termini, l'accesso generalizzato non può essere disfunzionale, cioè polarizzato "*al solo scopo di intralciare il buon andamento e funzionamento della P.A. e va usato secondo buona fede, sicché la valutazione del suo uso va svolta caso per caso e con prudente apprezzamento, al fine di garantire, secondo un delicato ma giusto bilanciamento che non obliteri l'applicazione di tal istituto, che non se ne faccia un uso malizioso e non si crei una sorta di effetto boomerang sulla P.A. destinataria*" (Consiglio di Stato, sentenza n. 5702 del 13 agosto 2019).

Alla stregua dei principi suesposti, le reiterate richieste di accesso civico generalizzato, aventi tutte ad oggetto la medesima pratica - per le quali l'Amministrazione interpellata aveva già dato riscontro al richiedente (in alcuni casi fornendo gli atti e le informazioni, in altri asserendo di non esserne in possesso) - sono state ritenute massive, pretestuose ed emulative, nonché atte ad inficiare il buon funzionamento degli uffici pubblici.

3.6 Accesso difensivo agli atti di una procedura selettiva

Un Comune lucano non ha consentito ad un candidato, partecipante ad una procedura selettiva per la nomina a componente della Commissione per un concorso pubblico, l'accesso ai documenti amministrativi afferenti "*le domande e i curricula dei candidati chiamati a svolgere le funzioni di commissari*". In assenza di riscontro, trascorsi i 30 giorni dalla richiesta documentale presentata ai sensi della legge n. 241/1990, si è venuta a formare la fattispecie del silenzio diniego.

Occorre, preliminarmente, inquadrare la fattispecie del cd. *accesso difensivo o defensionale* nel quadro normativo vigente: si tratta dell'accesso preordinato all'acquisizione di documenti, la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici degli istanti.

E' noto che il diritto di accesso accordato dal legislatore per esigenze difensive si connota per l'ampia latitudine dello stesso (anche rispetto ad interessi contrapposti), stante la *ratio* sottesa alla *tutela del diritto di difesa* costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.) del quale costituisce corollario.

Le direttrici fondamentali in tema di accesso difensivo individuate in una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Adunanza plenaria, sentenza 18 marzo 2021, n. 4) sono: 1) *la sussistenza del nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri*

interessi giuridici; 2) la verifica della sussistenza di un interesse legittimante, dotato delle caratteristiche della immediatezza, della concretezza e dell'attualità.

La sussistenza di un nesso di necessaria strumentalità impone al richiedente di motivare in modo puntuale e specifico la propria richiesta di accesso, rappresentando nell'istanza gli elementi che consentano all'amministrazione detentrica del documento un rigoroso e motivato vaglio in ordine a tale nesso.

Secondo l'Adunanza Plenaria, infatti, non è a tal fine sufficiente *“nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando”*.

Conseguentemente, la legittimazione all'accesso deve essere riconosciuta *“ogniqualevolta gli atti e documenti nella disponibilità dell'amministrazione contengano notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante, nonché alla luce di un esame obiettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata o con essa interferiscono in quanto la compromettono.”* (T.A.R. Toscana, Sez. I, 27.07.2015, n. 1124).

D'altro canto, non compete alla P.A. detentrica del documento svolgere *ex ante* una valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato o instaurando, posto che *“un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non alla P.A. detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241/1990.”* (Consiglio di Stato Ad. Plen., 18.03.2021, n. 4).

Il legislatore ha in tal senso operato una valutazione di prevalenza dell'interesse ostensivo - ove connesso alla necessità di curare ovvero difendere i propri interessi giuridici - rispetto agli interessi, pubblici e privati, eventualmente antagonisti così legittimando l'accesso in ragione della preminenza, in una scala gerarchica di valori, delle prospettate esigenze defensionali.

Di conseguenza, la veste di controinteressato non deve essere riconosciuta a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano nominati o coinvolti nel documento oggetto dell'istanza, ma solo a coloro che – per effetto della esibizione della documentazione – possano subire un pregiudizio concreto agli interessi privati di seguito indicati: *la protezione dei dati personali, la libertà e segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali* (art. 5-bis, comma 2 d.lgs. n. 33/2013).

L'Amministrazione, peraltro, non può assumere - quale unico fondamento del diniego di accesso agli atti – l'opposizione da parte del controinteressato, anche se motivata; spetta ad essa il potere di valutare e bilanciare gli interessi eventualmente contrapposti e decidere l'esibizione

della documentazione, anche in caso di opposizione del controinteressato, altrimenti verrebbe vanificata qualsiasi forma di trasparenza amministrativa.

Difatti, per consolidata giurisprudenza amministrativa, per poter ottenere copia degli elaborati scritti degli altri candidati occorre rivestire la semplice qualità di partecipante alla procedura concorsuale o selettiva indetta dalla p.a..

Solo in questa fattispecie si ha diritto di accedere a tutti gli atti della procedura selettiva, relativi sia alla posizione personale del richiedente, sia a quella degli altri partecipanti, i quali non rivestono neppure la qualifica di controinteressati in senso tecnico, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno consentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza del concorso stesso: *“Tali atti una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti, fatta eccezione per effettive esigenze di tutela afferente la sfera riservata vulnerabile, da valutarsi in concreto, caso per caso.”* (cfr. Tar Toscana, sezione I, 29 aprile 2020, n.518; Tar Lazio, Roma, sez. I - quater, 30 gennaio 2012, n. 1032).

Il diritto di accesso difensivo prevale, quindi, nella comparazione degli opposti interessi, sulla tutela della posizione dei controinteressati all'esibizione documentale.

Infatti, ai fini del bilanciamento tra il diritto di accesso difensivo, preordinato all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale in senso lato, e la tutela della riservatezza non trova applicazione il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari), né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati supersensibili), ma *il criterio generale della “necessità” ai fini della “cura e della difesa” di un proprio interesse giuridico*, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza (Cons. Stato, Sez. IV, 28.05.2021, n. 4114; Cons. Stato, Sez. V, 05.04.2022, n. 2530).

Sulla stessa scia, da ultimo, si è pronunciato il TAR Bari, sez. I, sentenza 23/06/2020 n. 925, ribadendo che in materia di concorsi pubblici, le domande e i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati di un concorso pubblico *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 della valutazione.*

Di guisa che, *tali atti, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, peraltro, non assumono neppure la veste di controinteressati in senso tecnico nei giudizi ex art. 25, legge n. 241/1990.*

La stessa Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi è pacifica nel ritenere che *il candidato di procedure concorsuali o paraconcorsuali è titolare del diritto di accesso ai relativi atti, quale portatore di un interesse sicuramente differenziato e qualificato, in vista della*

tutela di una posizione giuridicamente rilevante in esplicitazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito all'art. 24 della Costituzione (cd. accesso difensivo).

Tale tipologia di accesso è riconosciuta con riferimento agli elaborati delle prove, ai titoli esibiti dagli altri candidati, alle schede di valutazione ed ai verbali della commissione, nell'ottica e con la finalità di poter verificare, anche in sede giurisdizionale, la loro regolarità (C.A.D.A. pareri del 7 aprile 2016 e del 6 ottobre 2016).

Egualeme nte illegittima sarebbe la limitazione alla sola visione degli atti, atteso che la legge impone alla pubblica amministrazione l'accesso nella forma piena dell'estrazione di copia, e non della semplice presa di visione, al soggetto che abbia interesse a conoscere la documentazione amministrativa per tutelare in sede giurisdizionale i propri interessi.

Per le considerazioni suesposte, nel caso trattato, è stata ritenuta illegittima l'inerzia serbata dal Comune interessato.

3.7 Accesso civico generalizzato negato e riesame richiesto tardivamente

E' pervenuto un ricorso per il riesame del diniego tacito opposto da un Comune lucano avverso un'istanza di accesso civico generalizzato, protocollata molti mesi prima dalla data di presentazione del ricorso al Difensore civico.

Occorre preliminarmente inquadrare giuridicamente l'istituto introdotto dal Decreto legislativo n. 97/2016, denominato *accesso civico generalizzato*, sul modello statunitense del *Freedom of information act* (cd. *Foia*).

Come in precedenza richiamato, tale strumento giuridico sancisce il diritto di *chiunque* a ricevere dati, informazioni e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (c.d. *accesso civico semplice*).

L'esercizio del diritto portato da tale tipologia di accesso non è condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti - l'accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, potendo essere attivato da *chiunque* - e non necessita di motivazione (*full disclosure*).

In presenza del diritto di accesso, inoltre, è immanente il diritto all'estrazione del documento, non potendosi disgiungere la visione del documento dalla sua fisicità analogica (sia pure nella versione digitale).

Tanto in attuazione del *principio di trasparenza* finalizzato non solo a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbli-

che, ma quale strumento di tutela dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e al dibattito pubblico.

La regola è, dunque, l'esibizione dei documenti e la comunicazione dei dati e delle informazioni detenuti dagli uffici pubblici, l'eccezione è costituita dal diniego nei soli casi tassativamente previsti dall'art. 5 *bis* del Decreto legislativo n. 33/2016.

In tali casi l'Amministrazione è tenuta a provare il *pregiudizio concreto* agli interessi pubblici e privati che possono essere lesi/pregiudicati dalla esibizione dei documenti o dalla rivelazione di certe informazioni, quindi, a motivare il provvedimento di diniego.

Giova evidenziare che - secondo dottrina consolidata in materia di accesso civico generalizzato - il procedimento di riesame dinanzi al Difensore civico o al RPCT deve essere attivato entro il termine di 30 giorni dalla decisione di prima istanza, mutuandosi per tale tipologia di accesso la disciplina della legge n. 241 del 1990 riferita all'accesso documentale e la disciplina generale dei ricorsi amministrativi, al quale l'istituto del riesame è riconducibile.

In particolare, il ricorso amministrativo all'organo sovraordinato contro un atto amministrativo non definitivo *“deve essere proposto nel termine di trenta giorni dalla data della notificazione o della comunicazione in via amministrativa dell'atto impugnato e da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza”*.

Difatti, la fissazione di un termine di decadenza permette di dare certezza giuridica sia agli effetti dell'atto che all'attivazione del ricorso giurisdizionale innanzi al Tar territorialmente competente ovvero del rimedio amministrativo del riesame del Difensore civico o del Responsabile della Trasparenza.

Sul punto, in mancanza di un'espressa previsione del termine di decadenza nel Decreto Trasparenza, è intervenuta la Circolare n.1/2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, secondo cui *“l'assenza di un termine per l'attivazione del procedimento di riesame è suscettibile di determinare un sostanziale aggiramento del termine di decadenza (30 giorni) previsto per impugnare la decisione dell'amministrazione davanti al giudice o al difensore civico”*.

Decorso tale termine, pertanto, il Difensore civico o il RPCT dovrà dichiarare irricevibile l'istanza di riesame, fatti salvi i casi in cui la tardività appaia incolpevole o comunque giustificata alla luce delle specifiche motivazioni addotte dal richiedente.

Ciò posto e considerato - atteso che nel caso in esame il ricorso per ottenere il riesame era stato presentato al Difensore civico in modo tardivo, vale a dire scaduto infruttuosamente il suindicato termine, né risultava dall'istruttoria una delle ipotesi derogatorie precitate - il ricorso è stato respinto con provvedimento motivato.

3.8 Illegittimità del diniego all'esibizione dei titoli autorizzativi di opere edilizie

Sono pervenuti quattro ricorsi da parte di proprietari di immobili (limitrofi a quello oggetto della pratica edilizia) tesi ad ottenere il riesame del diniego opposto dall'U.T.C. all'esibizione di titoli autorizzativi per l'esecuzione degli interventi edilizi, paventandosi (come motivazione espressa del diniego) la lesione al diritto di riservatezza dei soggetti autorizzati e la non divulgazione dei progetti depositati dai tecnici autorizzati (coperti dalla proprietà intellettuale).

Quanto al quadro normativo di riferimento appare utile evidenziare che il T.U. n. 380/2002 (art. 20, comma 6), stabilisce che dell'avvenuto rilascio di un titolo edilizio va dato avviso all'albo pretorio.

Sul punto occorre richiamare alcune dirimenti pronunce del giudice amministrativo: *“Tale disposizione non può che essere interpretata nel senso che tale onere di pubblicazione è funzionale a consentire a qualsiasi soggetto interessato di visionare gli atti del procedimento, in ragione di quel controllo “diffuso” sull’attività edilizia che il legislatore ha inteso garantire. (...) I titoli edilizi sono atti pubblici né tali conclusioni possono mutare in relazione alla tipologia del titolo edilizio utilizzato: permesso di costruire, SCIA o CILA. (...) Va altresì rilevato che la giurisprudenza, in più occasioni, ha evidenziato come al proprietario del fondo vicino a quello interessato da nuove opere spetti il diritto di accesso a tutti gli atti abilitativi edilizi quando si faccia valere l’interesse ad accertare il rispetto delle previsioni urbanistiche, trattandosi di posizione qualificata e differenziata, e non meramente emulativa o preordinata ad un controllo generalizzato dell’azione amministrativa.”* (TAR Brescia, sez. II, sentenza 9.12.2020, n. 871).

Ne consegue l'illegittimità del diniego espresso dall'ente locale con riguardo all'istanza ostensiva tendente ad ottenere il rilascio di copia degli atti inerenti un permesso di costruire, sempre che il richiedente abbia fondato l'interesse ad accedere in ragione del rapporto e/ della posizione di *“vicinitas”* intercorrente tra l'immobile di proprietà e quello del beneficiario del titolo edificatorio, nonché della *necessità di verificare la legittimità e conformità urbanistico-edilizia del titolo.*

Ne consegue che, in materia di rilascio di titoli edilizi, il presupposto della *“vicinitas”* è di per sé sufficiente a legittimare il diritto di accesso ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. (TAR Toscana, sez. III, 7.12.2012, n. 1993).

Del resto i titoli edilizi sono atti pubblici, perciò chi esegue le opere non può opporre un diritto di riservatezza, trattandosi di materia urbanistica che soggiace di per sé ad una linea di massima trasparenza, non suscettibile di deroghe o sottrazioni.

Pertanto, è sufficiente la verifica da parte della P.A. dell'esistenza in capo al richiedente di una posizione giuridica soggettiva anche meramente potenziale, tale da escludere finalità *“mera-*

mente esplorative” o comunque orientate a un “*controllo generalizzato*” dell’attività amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1947 del 2018).

D’altro canto, non potrebbero essere eccepite ragioni di riservatezza con riguardo all’opera intellettuale dei progettisti; come evidenziato nella seguente sentenza “*l’accesso agli elaborati progettuali relativi ad atto autorizzativo di opere edilizie, deve essere consentito dalla P.A. a coloro che vi abbiano interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, salva restando, da parte degli autori dei progetti stessi, ogni tutela giurisdizionale, nelle competenti sedi civili e penali, nell’ipotesi in cui coloro che abbiano ottenuto copia degli atti, li utilizzino a fini diversi da quelli per cui il rilascio è avvenuto, ovvero consentano a terzi di porre in essere illecite utilizzazioni. Contestualmente deve essere data comunicazione di avvio del procedimento di accesso a tutti i soggetti contro-interessati che potrebbero ricevere un pregiudizio all’autorizzazione di che trattasi.*” (cfr. Tar Puglia, sez. II, Bari, n. 544 del 24 luglio 1997; Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 1036/1993).

Sulla base delle espresse considerazioni e conclusioni della giurisprudenza di merito, l’Ufficio tecnico comunale è stato invitato da questo Difensore civico ad esibire la documentazione richiesta dagli interessati, previa corretta instaurazione del contraddittorio con tutti i soggetti controinteressati.

3.9 Perdurante inerzia della P.A. sulle istanze di accesso agli atti

Ai sensi dell’art. 25, comma 4, legge 241/1990 in caso di diniego dell’accesso (espreso o tacito) o di differimento dello stesso, il richiedente può presentare, entro il termine di trenta giorni, ricorso in sede giurisdizionale (ex art. 116 c.p.a.) o chiedere nello stesso termine che la determinazione negativa, anche tacita, dell’amministrazione sia riesaminata da parte del Difensore civico.

Tale previsione è intesa uniformemente nel senso che l’inutile decorso del termine di trenta giorni dalla presentazione dell’istanza configura un silenzio-rigetto definito anche diniego tacito (Cons. Stato, Sez. IV, 14 giugno 2021, n. 4560).

Ai sensi dell’art. 25, comma 8, della citata legge, anche il Difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione dell’istanza; viceversa, nel caso in cui non si provveda entro detto termine, il ricorso si intende respinto.

A norma dello stesso articolo, qualora il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all’amministrazione interessata. Se quest’ultima non emana un provvedimento confermativo motivato del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, l’accesso è consentito.

In tale ultima ipotesi il legislatore viene, dunque, a configurare l'accesso alla documentazione richiesta come un atto dovuto da parte dell'amministrazione, non residuando in capo alla stessa alcuna discrezionalità in ordine all'*an* dell'accessibilità dei documenti.

Sul punto, soccorre granitica giurisprudenza amministrativa, secondo cui: *“il decorso del termine previsto senza che l'Amministrazione intervenga cristallizza la situazione in senso definitivamente favorevole al richiedente, senza lasciare più spazio ad ulteriori interventi dell'Amministrazione stessa, il cui potere è in questo caso consumato...[con la conseguenza che] la mancata conferma del diniego da parte dell'Amministrazione si traduce in una rinuncia della stessa ad opporsi all'accesso; e proprio perché in tal modo si consolida definitivamente il giudizio espresso dal Difensore civico o dalla Commissione, non appare neppure ipotizzabile che, prodottosi l'effetto legale in questione, su di esso l'Amministrazione possa ancora intervenire in via di autotutela.”* (TAR Firenze, n. 554/2015).

Ciò posto, è emerso l'interrogativo se la perdurante inerzia dell'amministrazione dopo l'accoglimento del riesame da parte Difensore civico, senza confermare motivatamente il diniego, consenta di escludere la configurabilità della fattispecie penale dell'omissione di atti d'ufficio di cui all'art. 328 del codice penale.

L'art. 328, comma 2, c.p., attribuisce rilevanza penale alla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio *“che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo”*.

Sul punto la giurisprudenza più recente sembra orientata a non escludere la rilevanza penale della condotta omissiva del pubblico ufficiale. In tal senso si è espresso il TAR Lazio (Roma), Sez. III, 4 giugno 2021, n. 6701, per cui *“In tema di omissione di atti d'ufficio, di cui all'art. 328 comma 2, c.p., il formarsi del silenzio-rifiuto alla scadenza del termine di 30 giorni dalla richiesta di accesso del privato costituisce inadempimento integrante la condotta omissiva richiesta per la configurazione della fattispecie incriminatrice”*.

Non si discosta dall'indicata pronuncia l'indirizzo della giurisprudenza penale laddove afferma: *“La fattispecie di cui all'art. 328 c.p., comma 2, incrimina non tanto l'omissione dell'atto richiesto, quanto la mancata indicazione delle ragioni del ritardo entro i trenta giorni dall'istanza di chi vi abbia interesse. L'omissione dell'atto, non comporta ex se la punibilità dell'agente, poiché questa scatta soltanto se il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio), oltre a non avere compiuto l'atto, non risponde per esporre le ragioni del ritardo: viene punita, in tal modo, non già la mancata adozione dell'atto, che potrebbe rientrare nel potere discrezionale della pubblica amministrazione, bensì l'inerzia del funzionario, la quale finisce per rendere poco trasparente l'attività amministrativa. In tal senso, la stessa formulazione della norma, che utilizza la congiunzione “e”, delinea una equiparazione ex lege dell'omessa risposta che illustra le ragioni del ritardo alla mancata adozione dell'atto richiesto”*. (Cass. pen., Sez. VI, 6 ottobre 2015, n. 42610).

Sul punto vi era già stata una pronuncia dello stesso tenore: *“ai fini della integrazione del delitto di omissione di atti d’ufficio, è irrilevante il formarsi del silenzio-rifiuto entro la scadenza del termine di trenta giorni dalla richiesta del privato. Ne consegue che il “silenzio-rifiuto” deve considerarsi inadempimento e, quindi, come condotta omissiva richiesta per la configurazione della fattispecie incriminatrice”* (Cass. pen., Sez. VI, 13 novembre 2013, n. 45629).

In conclusione, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, non si può escludere *tout court* la rilevanza penale *ex art. 328, comma 2, c.p.* della condotta dei pubblici dipendenti che omettano di dare riscontro alle istanze di accesso agli atti nei casi in cui il Difensore civico – in sede di riesame - abbia dichiarato l’illegittimità del diniego e l’Amministrazione interessata non abbia adottato nei trenta giorni successivi alla relativa comunicazione un provvedimento confermativo dell’originario diniego, senza esporre (ragionevoli) motivazioni in ordine al comportamento omissivo.

3.10 Le prerogative dei Consiglieri comunali e il ricorso al Difensore civico

Anche l’anno scorso lo scrivente Difensore civico è stato interessato da richieste di Consiglieri comunali (nel numero di 3 segnalazioni) aventi ad oggetto la presunta lesione delle funzioni e prerogative sottese al mandato istituzionale, come riveniente dall’art. 43 del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000).

Occorre preliminarmente distinguere due ambiti di intervento: il primo, specifico per la competenza del Difensore civico, in materia di accesso agli atti dei Consiglieri comunali e provinciali (che si potrebbe definire classico) e quello generale afferente tutte le altre attività svolte all’interno dei Consigli comunali e degli altri organismi degli enti civici.

Per quanto attiene alla prima questione, ai sensi dell’art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) i consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici preposti *“tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all’espletamento del proprio mandato”*.

Tale disciplina mira a differenziare il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali da quello dei soggetti privati, atteso che l’accesso riconosciuto ai primi è connotato 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”* (cfr. Tar Basilicata, sez. I, 3/8/2017, n. 564; 29/7/2020, n. 521).

In ragione di tale funzione - quale peculiare espressione del principio democratico dell’autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività - il consigliere non ha l’obbligo di motivare la propria richiesta di informazioni, atteso che altrimenti *“l’Ente si ergerebbe ad*

arbitro dell'esercizio delle potestà pubblicistiche da parte dell'Organo deputato all'individuazione e al perseguimento dei fini collettivi." (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22 febbraio 2007, n. 929).

Inoltre, il diritto ad ottenere le informazioni e gli atti utili all'espletamento del *munus publicum* esercitato dal consigliere, non può essere compresso per esigenze di riservatezza dei terzi (fermo restando le innovazioni e limitazioni introdotte dal Regolamento UE 2016/679), in quanto il consigliere è tenuto al segreto d'ufficio ed è sua personale responsabilità non divulgare notizie o atti che incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi (art. 43, co. 2, cit.). Un limite a detta prerogativa, seconda consolidata giurisprudenza amministrativa, deve rinvenirsi nel corretto esercizio di essa, *in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici interpellati e che non si sostanzia in richieste generiche o meramente emulative*, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto, al fine di non introdurre in modo surrettizio limitazioni al diritto di accesso dei consiglieri (cfr. Tar Basilicata, sez. I, 25/09/2020 n. 574; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 846/2013).

Ora, pur riconoscendosi - e su questo punto la giurisprudenza è rimasta sostanzialmente costante - che l'accesso agli atti dei consiglieri comunali presenta delle specificità che lo differenziano da quello del cittadino comune (l. n. 241/1990 e d.lgs. n. 33/2013), ampliandone oltremodo il perimetro, numerose pronunce comprovano l'esigenza di rimodellare e delimitare i confini dell'accesso consiliare.

A tal riguardo, appare opportuno segnalare un recente orientamento giurisprudenziale, suffragato anche dal Consiglio di Stato, che in una fattispecie di accesso totale attraverso la strumentazione informatica al programma di contabilità e patrimonio da parte di alcuni consiglieri regionali, confermava la sentenza di primo grado che aveva già visto soccombere i ricorrenti (Consiglio di Stato, sentenza n. 3345 del 26.05.2020).

La prefata sentenza - la cui portata non è stata forse ancora percepita da molti operatori del diritto in tutta la sua rilevanza - concludeva fornendo alcune considerazioni di principio di assoluta rilevanza nei seguenti termini: il diritto all'accesso dei consiglieri non è *"un diritto assoluto e senza limiti: lo si ricava dalla particolare funzione pubblica consiliare cui è servente questo tipo di accesso, che lo contiene nei termini dei definiti poteri del Consiglio regionale"*; e ancora: *"va anche considerato che l'elettività dei consiglieri regionali non fa di ciascuno di loro - squilibrando il sistema dei pesi e contrappesi della separazione costituzionale dei poteri - un organo autonomo, a competenza illimitata e a conoscenza illimitata (...)"*.

Venendo più puntualmente al nucleo delle argomentazioni in esame, il Consiglio di Stato rigettava la richiesta dei consiglieri di accedere al sistema informatico contabile, per le seguenti ragioni: *"... il particolare diritto di accesso del consigliere regionale (o comunale, n.d.r.) non è illimitato, vista la sua potenziale pervasività e la capacità di interferenza con altri interessi primariamente tutelati"* (Consiglio di Stato 26-5-2020, n. 3345).

In tema di accesso dei consiglieri, il giudice amministrativo ha in diverse pronunce ribadito il principio secondo cui l'accesso va effettuato puntualmente ai singoli atti, *ex art. 116 c.p.a.*, non pretendendo *“un’innovazione organizzativa radicale, che prescinde da singoli atti o documenti, e che consiste nella disponibilità da parte del consigliere regionale delle credenziali di accesso alla documentazione digitale o digitalizzata di tutta l’attività amministrativa regionale”* (ad es. TAR Friuli-Venezia Giulia, sentenza n. 253 del 9.7.2020).

D’altro canto ha ritenuto a tutela della *privacy* *“non ultroneo evidenziare che molti atti che vengono “veicolati” attraverso il protocollo comunale, anche se resi disponibili in forma di mera sintesi, possono rendere immediatamente consultabili “dati”, anche personalissimi, che non possono considerarsi in alcun modo attratti nella sfera di necessaria conoscenza e/o conoscibilità che deve essere assicurata ai consiglieri comunali”*. Ed ancora: *“il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali non può assurgere ad un “diritto incondizionato”, altrimenti ci si porrebbe nella prospettiva ricostruttiva di un “diritto tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.”* (Consiglio di Stato, sentenza 11-3-2021 n. 2089).

La stessa Corte Costituzionale ha affermato che in un ordinamento costituzionale in cui i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano *«in rapporto di integrazione reciproca»*, non ordinato su base gerarchica, non è possibile *«individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri»* e, dunque, una *«illimitata espansione»* a danno di questi ultimi. In estrema sintesi, pertanto, alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali di pari rango non si sottrae neanche l'accesso del consigliere comunale, provinciale o regionale - non solo perché ad esso si contrappongono diritti egualmente tutelati dall'ordinamento, ma anche per il limite funzionale intrinseco cui il diritto d'accesso è sottoposto - espresso dal legislatore con il richiamo alla utilità degli atti e delle informazioni posseduti dall'ente locale rispetto alla funzione di rappresentanza politica del consigliere (art. 43, comma 2, T.U.E.L.).

Né contrasta con detti principi l'obbligo di riservatezza che vincola il consigliere su dati e informazioni di cui sia venuto a conoscenza all'esito dell'accesso agli atti dell'amministrazione. Ciò implica che le notizie acquisite siano utilizzate esclusivamente per l'esercizio del mandato e per contro se ne vieta qualsiasi uso privato. Tuttavia, tale obbligo non tutelerebbe la riservatezza delle persone, in caso di accesso indiscriminato a dati sensibili.

Sulla base dei principi così declinati dal giudice amministrativo e dei limiti suesposti, sono state accolte parzialmente le richieste di accesso ai documenti e alle informazioni pervenute da parte dei consiglieri comunali di minoranza.

Per quanto invece attiene l'ambito di intervento del Difensore civico in materia di controversie relative al funzionamento delle istituzioni degli enti locali, tale competenza - oltre ad assumere carattere di aleatorietà per il controllo di legittimità o di merito su una miriade di attività consi-

liari e sub-consiliari – sarebbe ultronea e inappropriata per il forte connotato politico che caratterizza l'attività politico-istituzionale (ad esempio la legittimità dei consiglieri ad impugnare le delibere dell'organo di appartenenza, le presunte irregolarità nei procedimenti di approvazione dei bilanci e relativi emendamenti etc.). Viceversa, accedendo a tale linea esegetica, verrebbe a travalicarsi il perimetro dei tradizionali compiti di *moral suasion* del Difensore civico, trasformandolo in un organo di “controllo” e di “critica giuridico-politica” non prevista né normata dal legislatore.

3.11 Il Protocollo d'intesa con la Commissione Regionale Pari Opportunità

Nel perimetro della leale collaborazione con tutti gli Organi di garanzia e di partecipazione operanti in Basilicata e nell'ottica di un approccio sinergico alle problematiche che riguardano temi comuni, è stato sottoscritto nel 2022 un Protocollo d'intesa con la Presidente della Commissione Regionale Pari Opportunità, Dr.ssa Margherita Perretti.

Difatti, la rete territoriale di tutela dei diritti fondamentali e delle pari opportunità, rappresenta una priorità nell'azione di protezione affidata agli Organismi di pari opportunità e alla Difesa civica, per cui la conciliazione e condivisione sono elementi fondamentali che devono permeare le azioni comuni.

Si è reso opportuno, quindi, intraprendere un percorso integrato tra i rispettivi Uffici - ispirandosi al Protocollo siglato a livello nazionale tra il Coordinamento dei Difensori civici italiani e la Commissione nazionale pari opportunità - al fine di attivare in ambito regionale modalità e percorsi finalizzati alla prevenzione delle discriminazioni, sensibilizzazione e informazione.

Tra le finalità del protocollo siglato si rinviene l'impegno ad un reciproco scambio di informazioni sui rispettivi ruoli e la progettazione e realizzazione di momenti comuni di formazione e consulenza in tema di tutela dei diritti umani, delle pari opportunità e della difesa civica, con particolare riferimento a coloro che, versando in condizioni di disagio, hanno maggior difficoltà a far valere i propri diritti.

Inoltre, tema fondamentale di interesse e competenza comune tra il Difensore civico e la CRPO, è il monitoraggio della corretta applicazione della normativa vigente in materia di pari opportunità e di rappresentanza paritaria presso gli Enti locali, in attuazione dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014 n. 56 (cd. legge *Delrio*), attraverso la predisposizione di strumenti atti a garantire l'effettiva rappresentanza delle quote di genere all'interno degli organi pubblici.

D'altronde, rientra tra i precipui compiti del Difensore civico mettere le proprie competenze giuridico-amministrative - in materia di soluzione non giurisdizionale dei conflitti - a servizio della Commissione Pari Opportunità, laddove pervengano ai rispettivi uffici ricorsi individuali in materia di discriminazione, nonché di realizzare azioni di sensibilizzazione presso scuole,

associazioni culturali, sportive e ludico-ricreative per la diffusione di una cultura paritaria e dell'uso di un linguaggio non discriminatorio e inclusivo.

Infine, obiettivo comune tra il Difensore civico e la Commissione pari opportunità è quello di promuovere momenti comuni di riflessione su tematiche trasversali quali le politiche paritarie, per il coinvolgimento attivo di donne e uomini per una corretta condivisione delle responsabilità, l'armonizzazione e l'adeguamento normativo per percorsi di crescita sostenibile nel superamento delle diseguaglianze.



Melfi - Potenza - Il Castello Normanno-Svevo

Foto tratta da: https://it.wikipedia.org/wiki/Castello_di_Melfi#/media/File:Castello_Federiciano.jpg

DATI STATISTICI

**Dati statistici elaborati a cura del Dr. Mario Rugiano e della Sig.ra Caterina Labriola*

4.1 STATISTICA DEI CASI TRATTATI - ANNO 2022

Richieste d'intervento

Totale 846

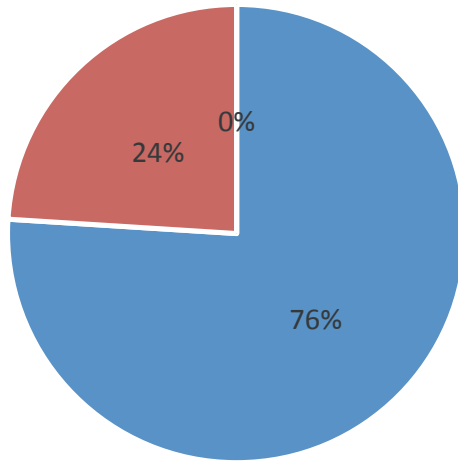
Fascicoli formalmente aperti	126
Interventi per richieste chiarimenti, pareri, solleciti, informazioni ed altro	720
Totale pratiche trattate	846

Istanze presentate da:

Cittadini singoli	100%
Cittadini associati	0 %
Interventi d'Ufficio	0 %

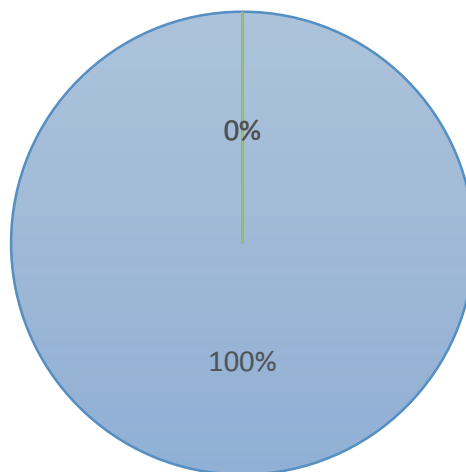
	SINGOLI	ASSOCIATI	D'UFFICIO	TOTALE
POTENZA e Provincia	96	0	0	96
MATERA e Provincia	30	0	0	30
Interventi d'ufficio	0	0	0	0
TOTALE	126	0	0	126

Istanze



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

Istanze



■ Cittadini singoli ■ Cittadini associati ■ Interventi d'ufficio

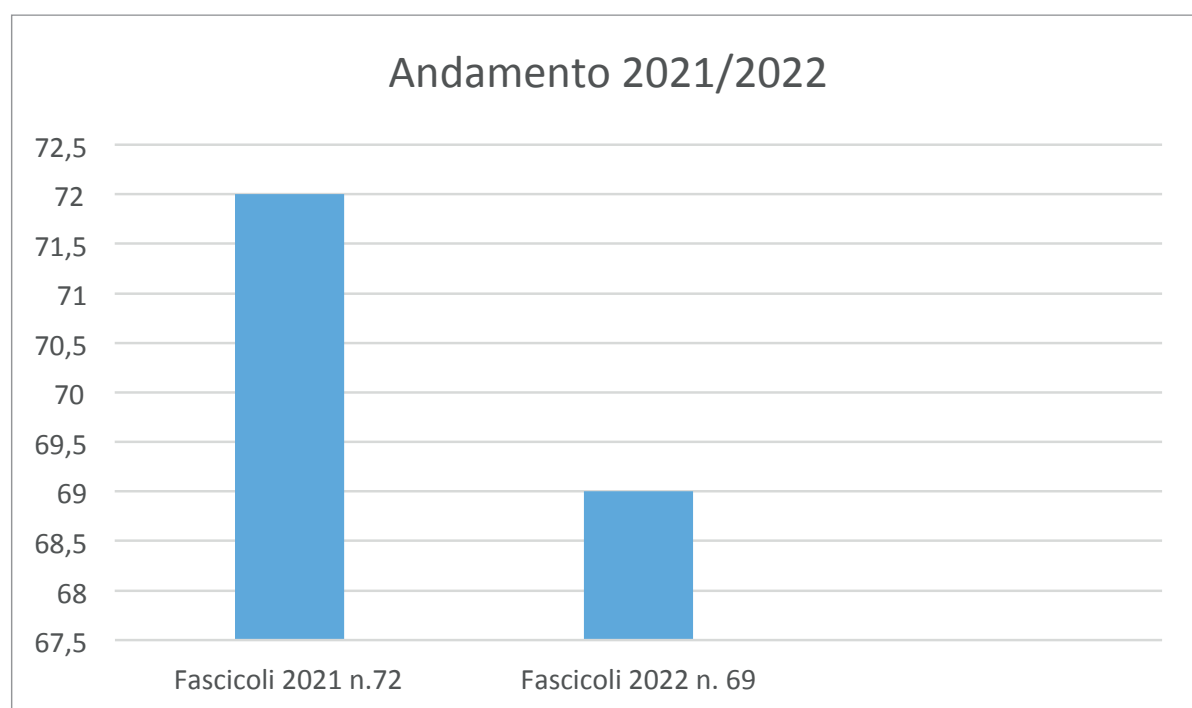
4.2. TREND ATTIVITA' - ANNO 2022

ACCESSO E TRASPARENZA

(Accesso documentale, Accesso civico semplice e generalizzato)

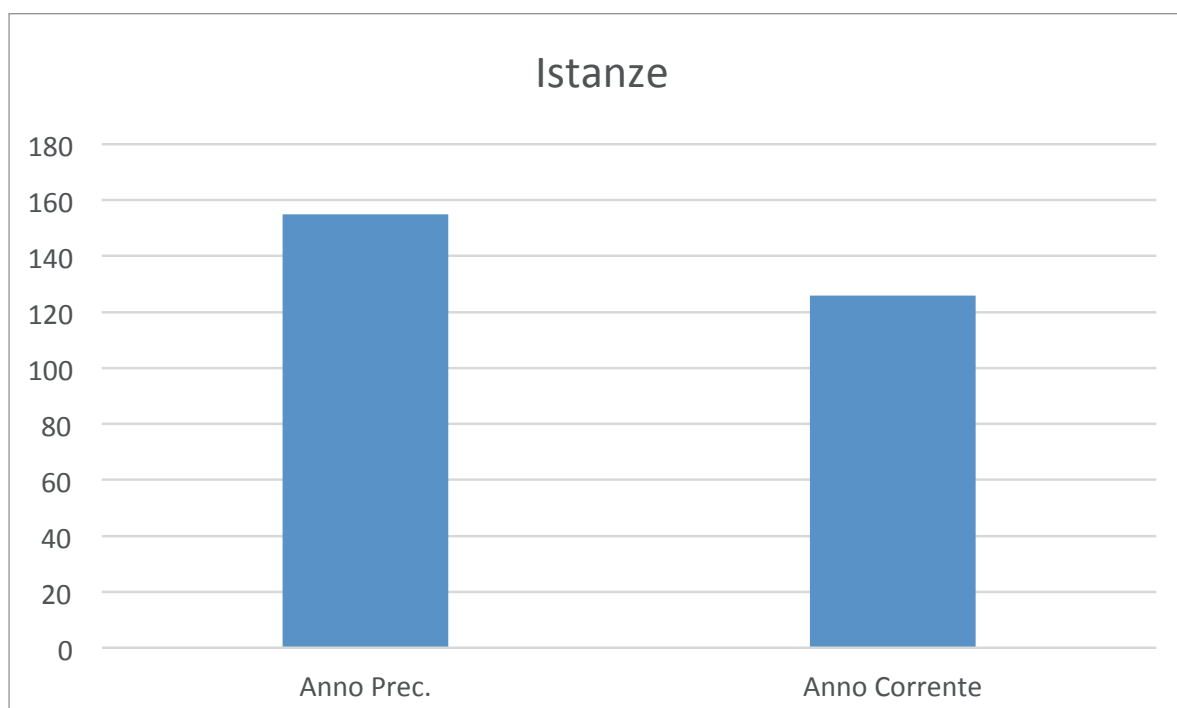
ANDAMENTO RISPETTO ALL'ANNO 2021

Anno 2021	72 fascicoli
Anno 2022	69 fascicoli
Percentuale	- 4%



ANDAMENTO GENERALE

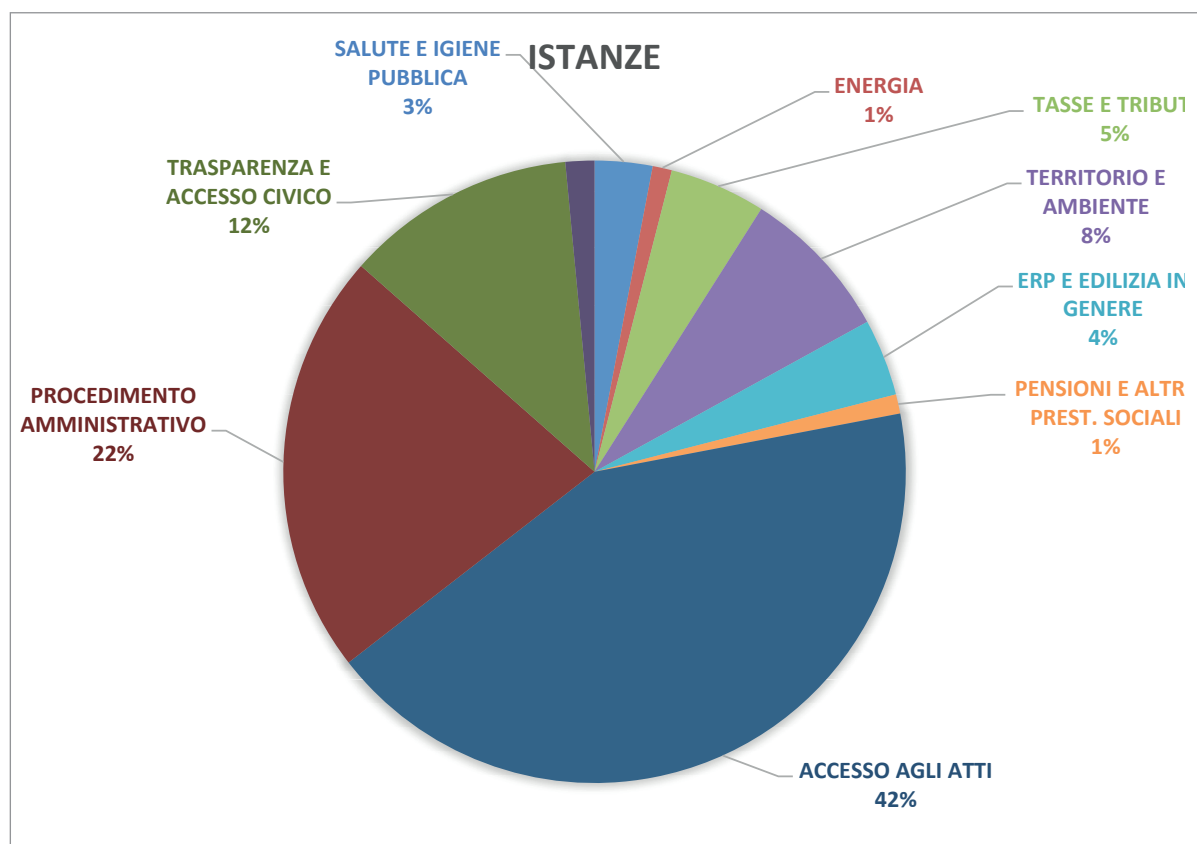
Fascicoli 2021	155
Fascicoli 2022	126
Percentuale	-19%



4.3 MATERIE TRATTATE – ANNO 2022

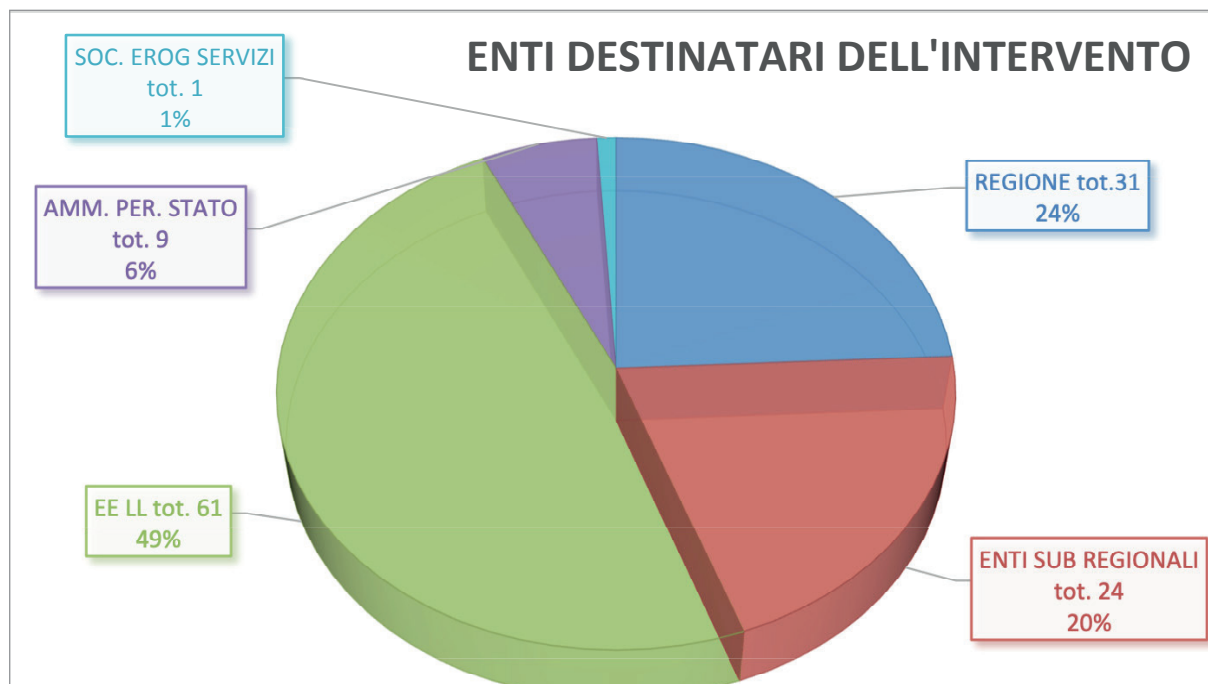
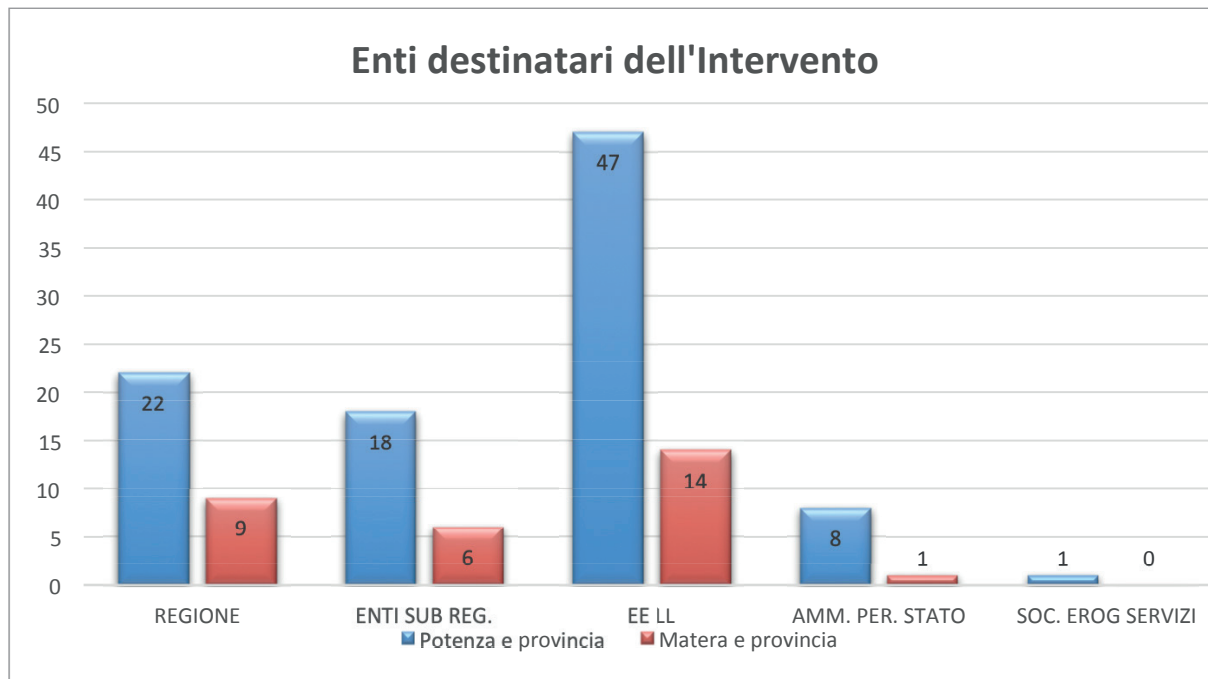
Salute e Igiene pubblica	4	3%
Energia	1	1%
Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	6	5%
Territorio e ambiente	10	8%
Edilizia residenziale pubblica	5	4%
Pensioni e altre prestazioni sociali	1	1%
Richiesta riesame accesso agli atti (Legge n. 241/1990)	54	42,5%
Procedimento amministrativo	28	22%
Trasparenza e accesso civico	15	12%
Commissario ad Acta	2	1,5%

TABELLA MATERIE TRATTATE



4.4. ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

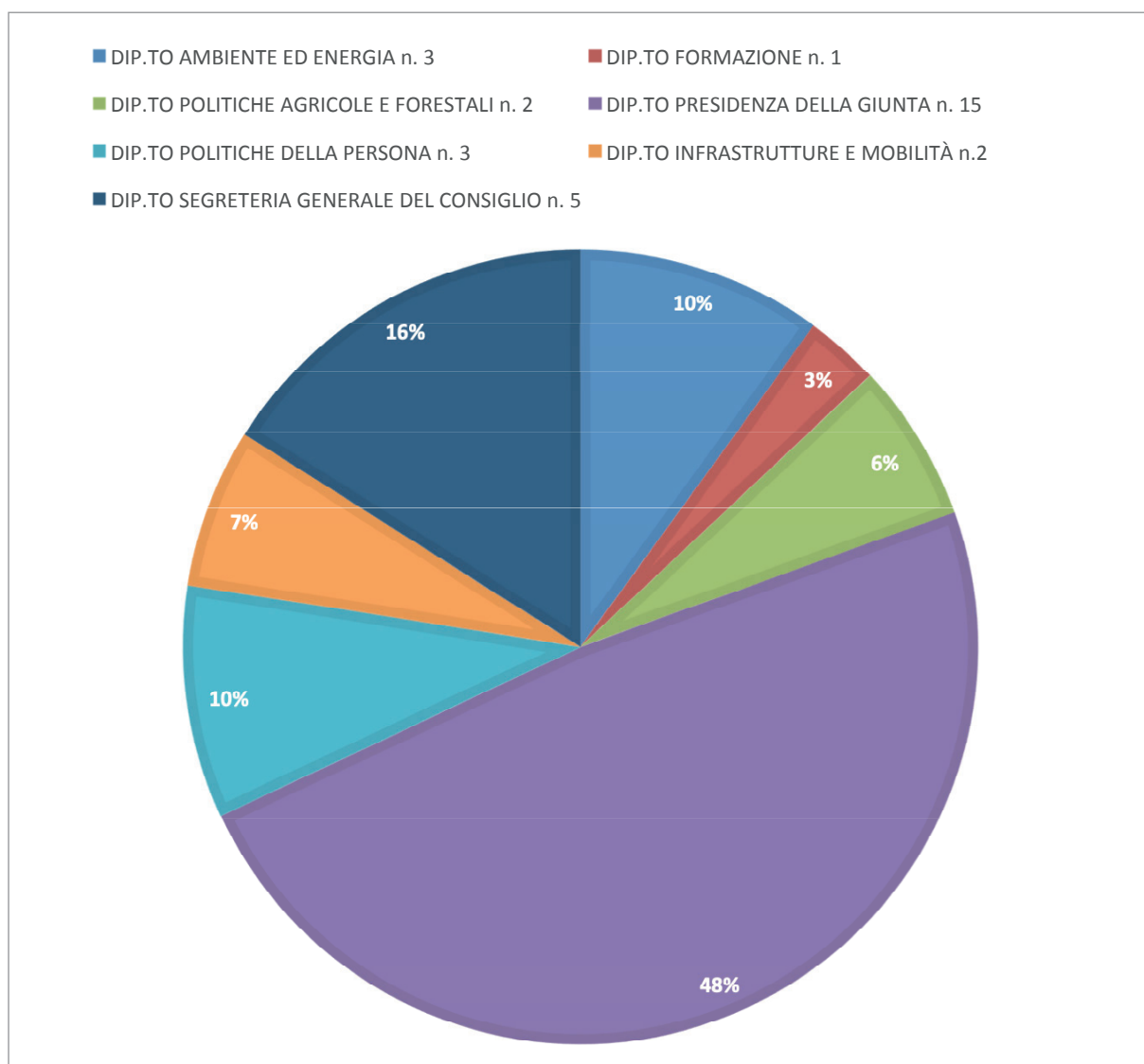
Totale fascicoli formalmente aperti n. 126



REGIONE

Fascicoli formalmente aperti	31
Percentuale generale	25%

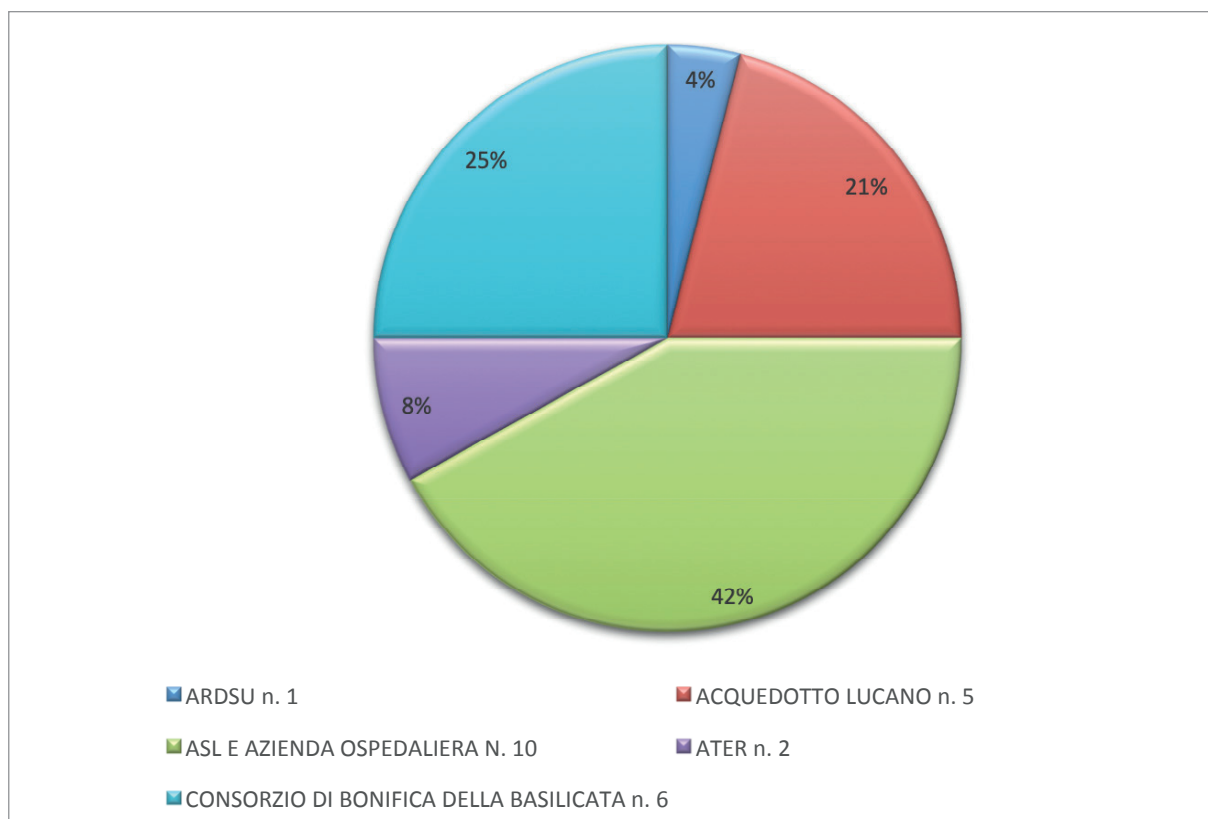
DIP.TO FORMAZIONE	1	
DIP.TO AMBIENTE	3	
DIP.TO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	2	
DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA	15	
DIP.TO POLITICHE DELLA PERSONA	3	
DIP.TO INFRASTRUTTURE E MOBILITA'	2	
DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO	5	



ENTI E AZIENDE SUBREGIONALI

Fascicoli formalmente aperti	24
Percentuale generale	19%

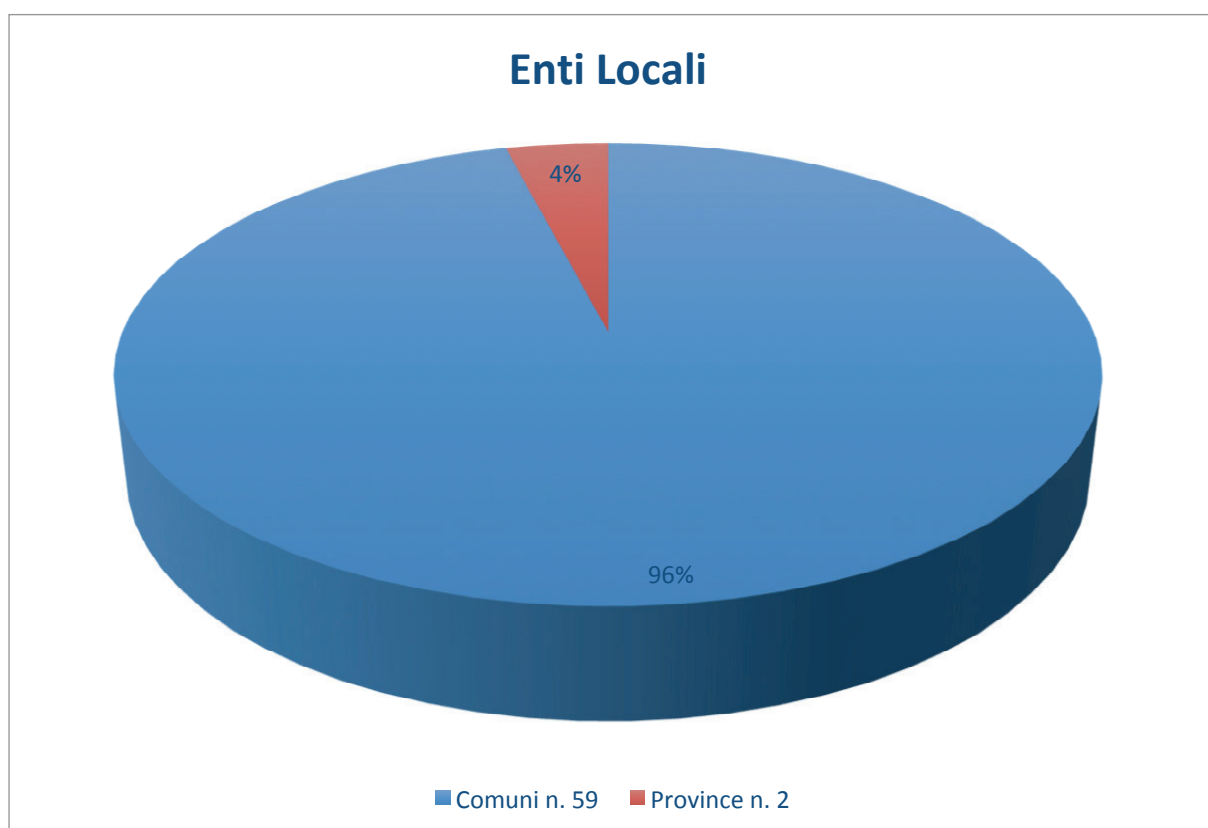
ASL E AZIENDA OSPEDALIERA	10	
ACQUEDOTTO LUCANO	5	
CONSORZIO DI BONIFICA DELLA BASILICATA	6	
ATER	2	
ARDSU	1	



ENTI LOCALI

Fascicoli formalmente aperti	61
Percentuale generale	48%

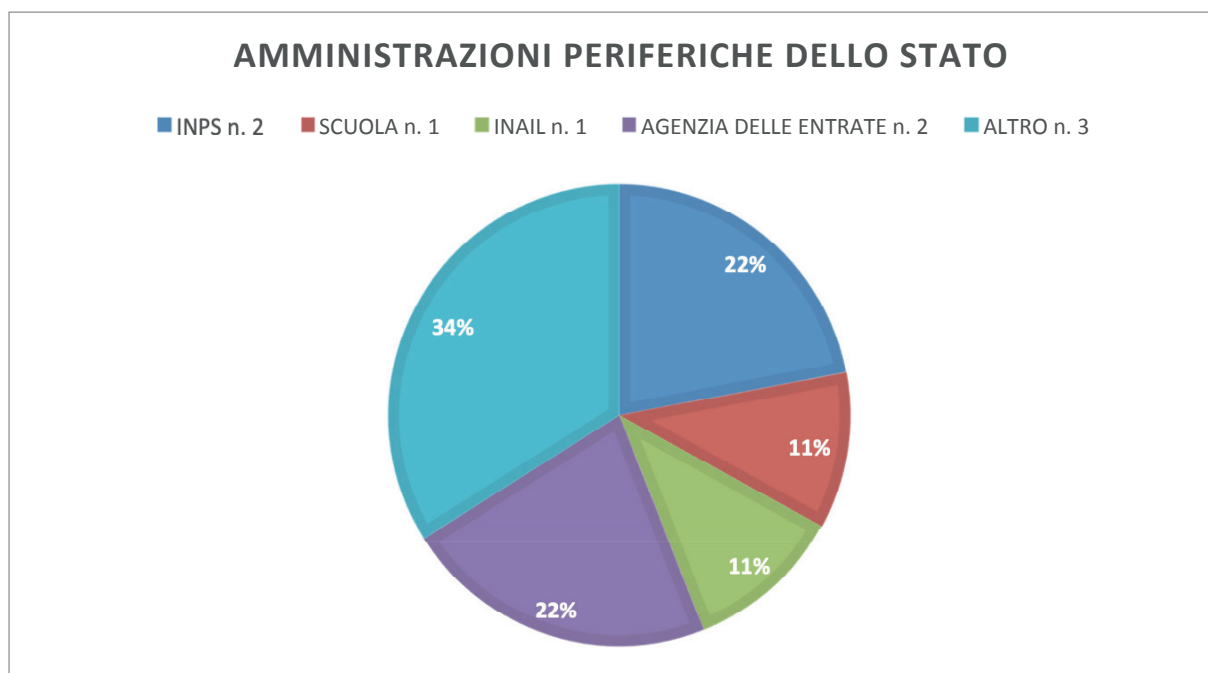
Comuni	59	96%
Province	2	4%



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

Fascicoli formalmente aperti	9
Percentuale generale	7%

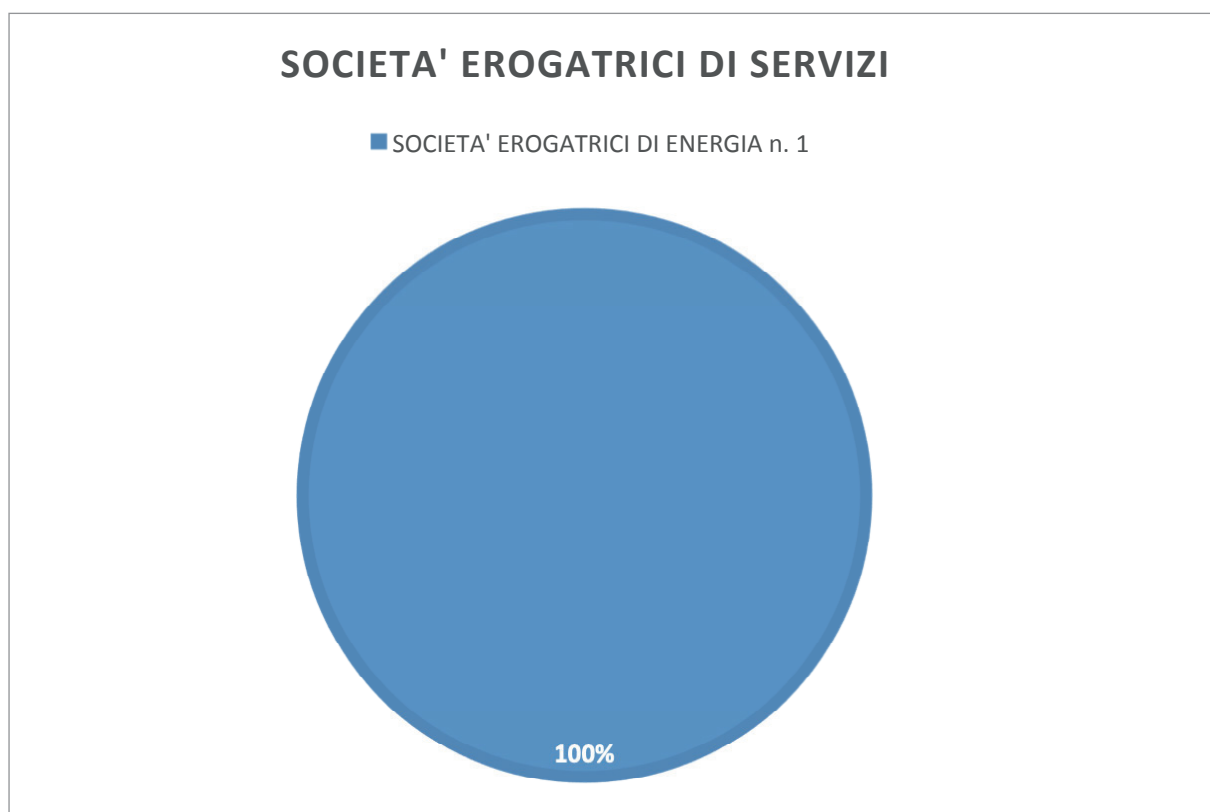
INPS	2	22%
SCUOLA	1	11%
INAIL	1	11%
AGENZIA DELLE ENTRATE	2	22%
ALTRO	3	34%



SOCIETA' EROGATRICI DI SERVIZI

Fascicoli formalmente aperti	1
Percentuale generale	1%

SOCIETA' EROGATRICI DI ENERGIA	1	100%
--------------------------------	---	------



4.5 STATO DI DEFINIZIONE PRATICHE – ANNO 2022

Fascicoli formalmente aperti	126
------------------------------	------------



Pratiche definite	106 pari al	84%
Pratiche in corso di definizione	20 pari al	16%

Pratiche definite positivamente	74 pari al	70%
Pratiche definite negativamente	13 pari al	12%
Altro (Archivate, irricevibili, ecc..)	19 pari al	18%

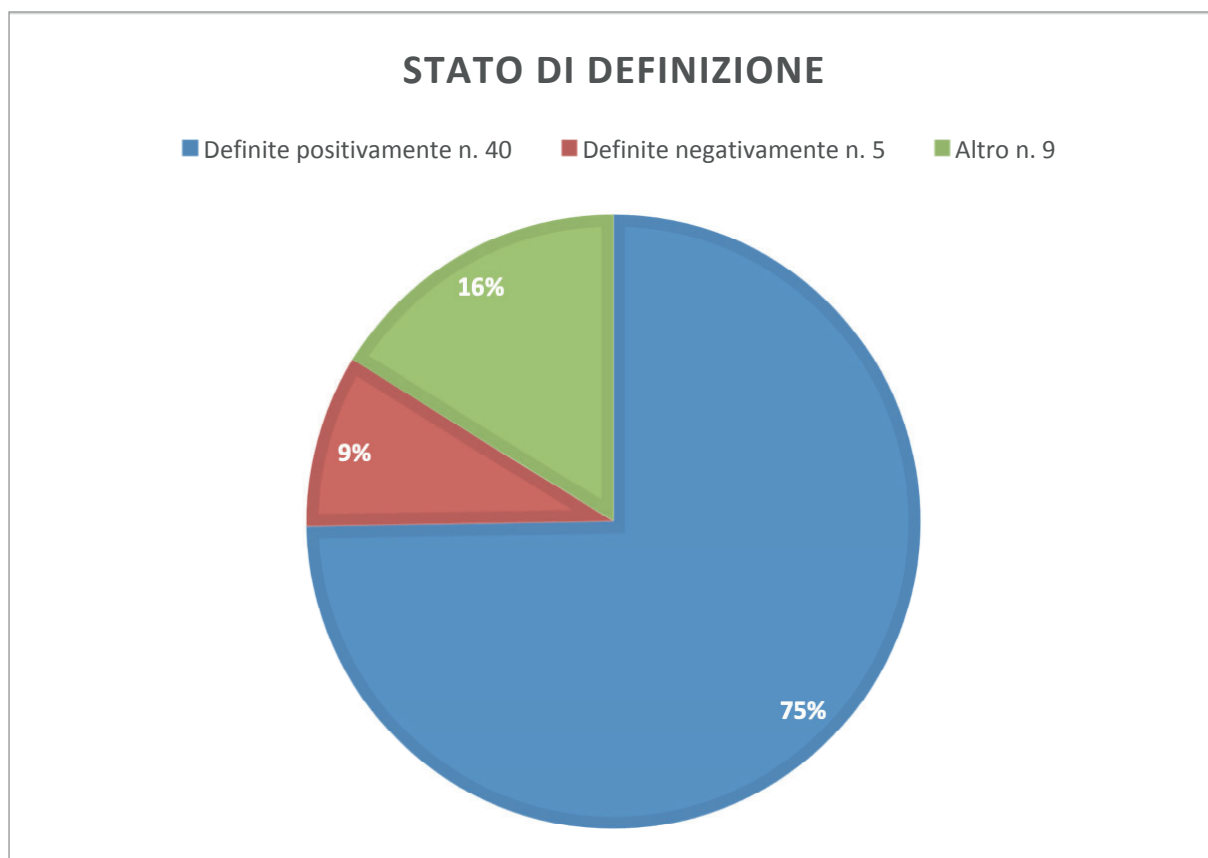
ACCESSO DOCUMENTALE (L. n. 241/90)

Fascicoli formalmente aperti	54
Percentuale generale	43%

Definizione delle pratiche

Definite positivamente*	40
Definite negativamente*	5
Altro (inammissibile, irricevibile, trasmessa per competenza alla commissione per l'accesso) *	9

*percentuale calcolata sui provvedimenti emessi



ACCESSO CIVICO E TRASPARENZA

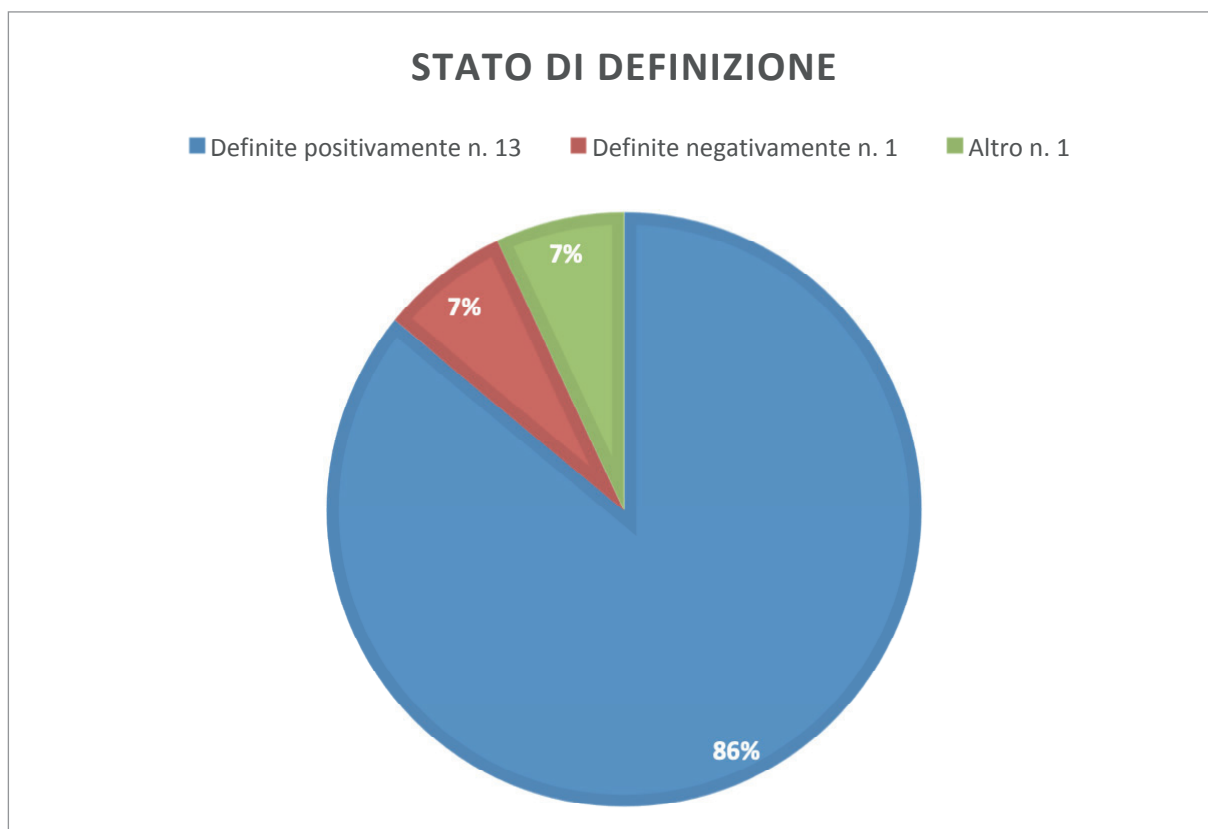
(D.Lgs. n. 33/2013 – D.Lgs. n. 97/2016)

Fascicoli formalmente aperti	15
Percentuale generale	12%

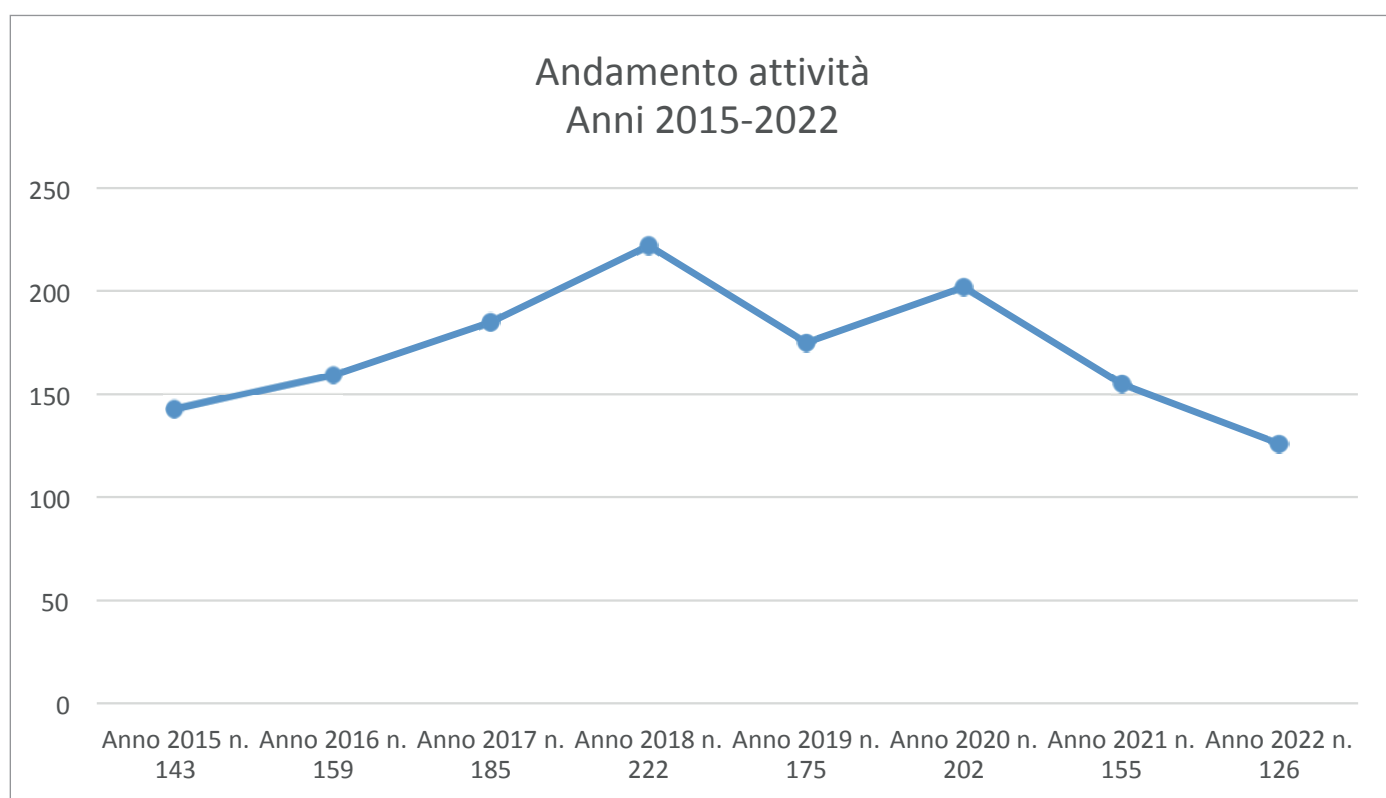
Definizione delle pratiche

Pratiche definite positivamente*	13
Pratiche definite negativamente*	1
Altro (inammissibile, irricevibile, trasmessa per competenza alla commissione per l'accesso) *	1

*percentuale calcolata sui provvedimenti emessi



4.6 ANDAMENTO ATTIVITA' ANNI 2015 - 2022



APPENDICE



Rionero - Potenza -

Foto tratta da: https://it.wikipedia.org/wiki/Rionero_in_Vulture#/media/File:Rionero_in_Vulture_visto_dal_Rione_Costa.jpg

5.1 Legge Regionale 15 gennaio 2021, n. 5 del 2021 GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Bollettino Ufficiale n. 7 (Parte 1) del 16 gennaio 2021

CAPO I

Principi generali

Art. 1

Istituzione del garante regionale dei diritti della persona

1. E' istituito il Garante regionale dei diritti della persona – Difensore civico, di seguito denominato Garante.
2. Il Garante ha sede presso il Consiglio Regionale e può svolgere le proprie funzioni anche presso le sedi decentrate della Regione Basilicata.
3. Il Garante svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, "in conformità con quanto previsto dall'art. 23 dello Statuto regionale", l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti e vittime di reato, l'ufficio del Garante delle vittime di reato e l'ufficio del Garante regionale del diritto alla salute e delle persone con disabilità.
4. Il Garante svolge ogni altra funzione ad essa attribuita dalla legislazione regionale o conferita agli uffici di cui al comma 3 dalla normativa comunitaria e statale.
5. Le funzioni del Garante in relazione agli uffici del Difensore civico, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, l'ufficio del Garante delle vittime di reato e l'ufficio del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità sono disciplinate rispettivamente ai capi II, III, IV, V e VI della presente legge.

Art. 2

Autonomia e struttura organizzativa

1. Il Garante svolge le proprie funzioni in autonomia e indipendenza.
2. Il Garante per assicurare il funzionamento dell'Ufficio in forma decentrata, può utilizzare le sedi periferiche della Regione, previa intesa, tramite l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con la Giunta regionale.
3. Il Garante per l'esercizio delle sue funzioni si avvale di una struttura organizzativa costituita, nell'ambito dell'organico del Consiglio regionale, con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, che ne determina la relativa dotazione organica entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.
4. Il personale assegnato all'Ufficio del Garante dipende funzionalmente dal Garante.
5. Per l'espletamento delle proprie funzioni nelle sedi decentrate, il Garante si avvale di funzionari regionali in qualità di referenti. A questo scopo, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, il Garante dispone di un calendario di presenze periodiche di funzionari presso gli uffici periferici della Regione.

6. Il Garante può, altresì, avvalersi dell'assistenza degli uffici regionali e, nei limiti del capitolo di bilancio relativo alle spese per il suo funzionamento, può attivare forme di collaborazione con esperti nelle materie attinenti alle funzioni da svolgere e richiedere pareri e consulenze.

Art. 3

Elezione del Garante e requisiti

1. Il Garante è eletto dal Consiglio regionale, tra soggetti in possesso dei seguenti requisiti:
 - a) conseguimento di almeno uno dei seguenti titoli di studio:
 - 1) laurea in giurisprudenza o scienze politiche;
 - 2) laurea specialistica o diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente equiparato o equipollente ad una delle lauree indicate al numero 1) ai sensi della normativa statale vigente;
 - b) specifica esperienza almeno quinquennale nelle materie inerenti le funzioni e i compiti attinenti agli uffici da svolgere;
2. Il Garante è eletto a scrutinio segreto con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea legislativa regionale.
3. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga il quorum di cui al comma 2, si procede ad ulteriori votazioni e viene eletto a maggioranza assoluta.
4. Il Garante dura in carica cinque anni e non è rieleggibile.
5. Per quanto non previsto da questo articolo si applicano le disposizioni della legge regionale 5 aprile 2000, n. 32 "Nuove norme per l'effettuazione delle nomine di competenza regionale" e s.m.i..

Art. 4

Ineleggibilità, incompatibilità e decadenza

1. Sono ineleggibili a Garante:
 - a) i membri del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo;
 - b) i Presidenti di Regione, Provincia e Comunità montana;
 - c) i Sindaci;
 - d) gli assessori e i consiglieri regionali, provinciali, comunali e di Comunità montana;
 - e) i dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria;
2. Sono altresì ineleggibili a Garante coloro che hanno riportato condanne penali.
3. Le cariche di cui al comma 1 devono essere cessate da almeno due anni.
4. L'incarico di Garante è incompatibile con l'esercizio di ogni altra funzione, con l'espletamento di incarichi di qualsiasi natura, con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi attività commerciale, imprenditoriale o professionale svolta nella regione. Durante il mandato, il Garante non può esercitare attività di carattere politico. Il Garante, il personale ed i suoi collaboratori sono soggetti a codici etici di autoregolamentazione.
5. È comunque incompatibile con la carica di Garante chiunque, successivamente all'elezione,

venga a trovarsi in una delle condizioni di ineleggibilità previste ai commi 1, 2 e 3.

6. Il Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, ove accerti d'ufficio o su segnalazione di terzi, l'esistenza o il sopravvenire di una causa di incompatibilità, invita il Garante a rimuoverla. Qualora la causa di incompatibilità non sia rimossa nel termine di quindici giorni dal ricevimento dell'invito, il Garante è dichiarato decaduto dall'incarico con deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale, da adottarsi entro i trenta giorni successivi, previa istruttoria e contraddittorio con l'interessato, effettuati dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa.

7. Per quanto non previsto da questo articolo si applicano le disposizioni della legge regionale 5 aprile 2000, n. 32 "Nuove norme per l'effettuazione delle nomine di competenza regionale" e s.m.i.

Art. 5

Revoca e rinuncia dell'incarico

1. L'Assemblea legislativa regionale, con deliberazione assunta a scrutinio segreto ed a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea legislativa regionale, può revocare il Garante per gravi o ripetute violazioni di legge.

2. Il Garante ha facoltà di rinunciare all'ufficio in qualunque momento, purché ne dia avviso al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.

Art. 6

Relazioni, audizioni del Garante e diritto di accesso

1. Il Garante presenta entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, che la trasmette ai Consiglieri regionali e al Presidente della Giunta regionale, una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte. Può inviare al Presidente dell'Assemblea e della Giunta regionali apposite relazioni nei casi di particolare importanza ed urgenza.

2. Le relazioni di cui al comma 1 sono discusse in Assemblea secondo le modalità indicate dal regolamento interno della medesima. Esse sono pubblicate integralmente nel Bollettino Ufficiale della Regione e alle stesse è data la più ampia diffusione secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, d'intesa con l'Autorità.

3. Il Garante è ascoltato dalle Commissioni assembleari competenti su sua richiesta o su invito delle Commissioni medesime. Il Garante inoltre può essere ascoltato, secondo le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti interni di organizzazione e funzionamento, dall'Assemblea legislativa regionale e dalla Giunta regionale.

4. Il Garante può rivolgere raccomandazioni alle autorità politiche o amministrative competenti. La Regione e gli enti dipendenti sono tenuti a rispondere entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della raccomandazione medesima. Della mancata risposta o delle eventuali controdeduzioni pervenute è data conoscenza all'Assemblea legislativa regionale su richiesta del Garante tramite comunicazione.

5. Il Garante ha diritto di accesso, per lo svolgimento delle proprie funzioni, agli uffici della Regione e degli enti e delle strutture da essa dipendenti o convenzionati nonché alla documentazione necessaria in loro possesso, fermo restando quanto previsto ai Capi II, III e IV.

Art. 7

Indennità

1. Al Garante spetta il compenso annuo onnicomprensivo, pari al 50% (Cinquanta per cento) dell'indennità complessiva lorda percepita dal Consigliere Regionale, nonché lo stesso trattamento di missione qualora, per motivi del proprio ufficio, debba recarsi fuori sede.
2. Il compenso di cui al comma 1 è comprensivo degli oneri erariali, diretti ed indiretti, previdenziali ed assistenziali.

CAPO II

Ufficio di Difensore civico

Art. 8

Funzioni della difesa civica

1. L'ufficio di Difensore civico è svolto a garanzia della legalità, della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, concorrendo ad assicurare e promuovere il rispetto della dignità della persona e la tutela dei suoi diritti ed interessi.
2. Per le finalità indicate al comma 1, il Garante:
 - a) interviene d'ufficio o su richiesta dei soggetti di cui all'articolo 10 in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, ritardi, omissioni o irregolarità compiuti da parte di uffici o servizi della Regione, degli enti, aziende ed agenzie dipendenti o sottoposti alla vigilanza della Regione, degli enti e delle aziende del Servizio sanitario regionale nonché degli enti locali, in forma singola od associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi competenti;
 - b) può formulare proposte finalizzate al conseguimento di riforme legislative o amministrative, nonché sollecitare l'applicazione delle riforme stesse.
3. Il Garante può assistere, inoltre, i soggetti che versano in condizioni di particolare disagio sociale, dipendenti da ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale, al fine di agevolare l'esercizio dei loro diritti nei rapporti con la pubblica amministrazione e in particolare nei procedimenti amministrativi cui sono interessati.

Art. 9

Misure contro la discriminazione dei cittadini stranieri immigrati

1. Il Garante svolge, ai sensi dell'articolo 44 del D. Lgs. n. 286/1998, le funzioni di informazione e supporto agli stranieri vittime delle discriminazioni dirette ed indirette per motivi razziali, etnici e religiosi di cui al D. Lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la

parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), nonché delle situazioni di grave sfruttamento indicate all'articolo 18 del D. Lgs. n. 286/1998 citato.

2. Per le finalità di cui al comma 1 il Garante:

- a) riceve le segnalazioni su comportamenti ritenuti discriminatori e si raccorda con la rete dei difensori civici locali;
- b) favorisce, per quanto di competenza, l'effettiva possibilità dei diritti di difesa in favore di cittadini stranieri immigrati vittime di discriminazione;
- c) coordina la propria attività con l'ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali e con le reti di contrasto alla discriminazione presenti nel territorio regionale;
- d) acquisisce i dati di interesse sulle fenomenologie attinenti la discriminazione in collaborazione con l'Osservatorio regionale per le politiche sociali;
- e) supporta i cittadini stranieri immigrati per l'attivazione dei servizi sociali e degli altri servizi territoriali competenti a tutelare le vittime di discriminazioni.

Art. 10

Ambito di intervento e modalità

1. Il Garante interviene:

- a) a richiesta di singoli interessati, di enti, associazioni e formazioni sociali allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità o le disfunzioni;
- b) di propria iniziativa, svolgendo indagini per rilevare inefficienze, irregolarità o disfunzioni e sollecitando l'adozione di provvedimenti.

2. La presentazione della richiesta di intervento del Garante non è soggetta a formalità ed è a titolo gratuito.

3. Le amministrazioni e gli altri soggetti di cui alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 8 sono tenuti a prestare leale collaborazione per il raggiungimento delle finalità di cui alla presente legge.

4. La proposizione di ricorso amministrativo o giurisdizionale non esclude né limita la facoltà di intervento dell'ufficio di Difensore civico.

Art. 11

Procedimento

1. Il Garante effettua una valutazione preliminare in ordine alla fondatezza dell'istanza presentata.

2. Il Garante, valutata la fondatezza dell'istanza o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, invita le amministrazioni o i soggetti interessati a fornire tutte le informazioni ed i chiarimenti ritenuti necessari.

3. Il Garante può:

- a) avere accesso agli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento e ottenerne copia, nonché acquisire informazioni utili anche avvalendosi dei sistemi informativi regionali;
- b) convocare il responsabile del procedimento oggetto del reclamo, anche congiuntamente

- agli interessati, anche al fine di raggiungere un accordo tra le parti;
- c) chiedere agli organi competenti di provvedere all'adozione dell'atto, quando si tratti di atto dovuto omesso illegittimamente, ovvero pretendere la correzione di attività o omissioni ritenute irregolari.
4. Il responsabile del procedimento ha l'obbligo di presentarsi per l'esame della pratica davanti al Garante. Deve altresì, entro venti giorni, fornire le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti per iscritto dal Garante.
5. Il Garante, esaurita l'istruttoria, formula i propri rilievi e suggerimenti ai soggetti interessati e può stabilire, se del caso, adempimenti per le parti od un termine per la definizione del procedimento.
6. I soggetti indicati alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 8 comunicano al Garante ed agli interessati gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali non ritengono di accogliere, in tutto o in parte, le osservazioni del Garante.
7. Il Garante informa gli interessati dell'andamento e del risultato del suo intervento, indicando anche le eventuali iniziative che essi possono ulteriormente intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.
8. Il Garante se non ritiene pertinenti o risolutivi gli elementi comunicatigli ai sensi del comma 6 oppure nel caso sia decorso inutilmente il termine indicato al comma 4 informa gli organi degli enti interessati per gli adempimenti conseguenti, eventualmente anche disciplinari. Di tali adempimenti da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti è data comunicazione al Garante.

Art. 12

Interventi a tutela del diritto di accesso

1. Il Garante può essere chiamato ad intervenire a tutela del diritto di accesso ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), anche sugli atti degli enti locali quando ricorrano le condizioni stabilite dalla legge stessa, nonché a tutela del diritto di accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 8, del D. Lgs. n. 33/2013 e del D. Lgs. n. 97/2016.

Art. 13

Coordinamento della difesa civica

1. La Regione promuove ed incentiva lo sviluppo della difesa civica sul territorio regionale e la cooperazione con gli altri organismi regionali, nazionali ed europei di difesa civica; in particolare riconosce le forme di coordinamento tra Garante e Difensori civici territoriali volte a sviluppare la loro collaborazione e reciproca informazione.
2. Il Garante può intrattenere rapporti di collaborazione e di reciproca informazione con i Difensori civici di altre Regioni, con il Mediatore europeo, con gli organismi internazionali di difesa civica e le altre istituzioni, anche universitarie, che si occupano di diritti umani.

CAPO III

Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Art. 14

Funzioni del Garante per l'infanzia e l'adolescenza

1. L'ufficio di Garante per l'infanzia e l'adolescenza è svolto al fine di assicurare la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei minori, anche ai sensi di quanto previsto dalla legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989) e dalla Carta europea dei diritti del fanciullo adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77, nonché dal diritto dell'Unione europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CEDU), già proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, riadottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e ratificata in Italia con Legge 2 agosto 2008, n. 130.

2. Il Garante, in particolare:

- a) promuove, in collaborazione con gli enti e le istituzioni che si occupano di minori, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzata al riconoscimento dei bambini e delle bambine come soggetti titolari di diritti;
- b) collabora all'attività delle reti nazionali ed internazionali dei Garanti delle persone di minore età e all'attività di organizzazioni e di istituti internazionali di tutela e di promozione dei loro diritti. Partecipa alla "Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", di cui all'art. 3, punto 7, della Legge 12 luglio 2011, n. 112, e collabora con l'autorità Garante nazionale e con i Garanti regionali, presenti nella stessa conferenza, nel promuovere l'adozione di linee comuni di azione da attuare negli ambiti nazionale e regionali e da promuovere e sostenere nelle competenti sedi in Italia, in Europa e nel mondo e nel realizzare forme sistematiche di scambio di dati, di informazione e di esperienze sulla condizione dei minori. Collabora, altresì, con organizzazioni e istituti di tutela e di promozione dei diritti delle persone di minore età appartenenti ad altri Paesi;
- c) verifica che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure e nell'esercizio del loro diritto alla salute e pari opportunità nell'accesso all'istruzione anche durante la degenza e nei periodi di cura;
- d) favorisce lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni istituto atto a prevenire o risolvere conflitti che coinvolgano persone di minore età;
- e) segnala alle competenti amministrazioni pubbliche presenti sul territorio regionale, casi di bambini e ragazzi in situazioni di rischio o di pregiudizio per i quali siano necessari interventi immediati di tutela assistenziale o giudiziaria;
- f) rappresenta i diritti e gli interessi dell'infanzia in tutte le sedi regionali, secondo le modalità previste dalla presente legge;
- g) promuove, in accordo con la struttura regionale competente in materia, iniziative per la

- celebrazione della giornata nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza;
- h) promuove la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini di minore età alla vita pubblica nei luoghi di relazione e nella scuola;
 - i) vigila con la collaborazione di operatori preposti, affinché sia data applicazione su tutto il territorio regionale alle Convenzioni e alle normative indicate al comma 1;
 - j) accoglie segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori, vigila sulle condizioni dei minori a rischio di emarginazione sociale e sollecita le amministrazioni competenti all'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela;
 - k) interviene nei procedimenti amministrativi della Regione e degli enti da essa dipendenti e degli enti locali ai sensi dell'articolo 9 della legge 241/1990 ove sussistano fattori di rischio o di danno per le persone di minore età;
 - l) cura, in collaborazione con il CORECOM, la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza e promuove nei bambini e negli adolescenti l'educazione ai media;
 - m) vigila sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione audiovisive e telematiche, per la salvaguardia e la tutela dei bambini e delle bambine, sia sotto il profilo della percezione infantile che in ordine alla rappresentazione dell'infanzia stessa;
 - n) segnala all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed agli organi competenti le eventuali trasgressioni commesse in coerenza con il codice di autoregolamentazione della RAI;
 - o) istituisce un elenco al quale può attingere anche il giudice competente per la nomina di tutori o curatori;
 - p) promuove interventi a favore dei minori inseriti nel circuito penale;
 - q) assicura la consulenza ed il sostegno ai tutori o curatori nominati;
 - r) verifica le condizioni e gli interventi volti all'accoglienza ed all'inserimento del minore straniero anche non accompagnato;
 - s) vigila affinché sia evitata ogni forma di discriminazione nei confronti dei minori;
 - t) collabora all'attività di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale;
 - u) formula proposte e, ove richiesti, esprime pareri su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, di competenza della Regione, delle Province e dei Comuni.
3. Il Garante promuove con gli Enti locali e con gli altri soggetti, in raccordo con la consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori e con il Comitato Italiano per l'Unicef, iniziative volte a rendere effettiva la tutela dei minori ed in particolare per la prevenzione dell'uso dell'alcool e della droga, per la tutela degli abusi dell'infanzia e dell'adolescenza in relazione alle disposizioni della Legge 3 agosto 1998 n. 269 "norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quale nuove forme di riduzione in schiavitù".

Art. 15

Ambito di intervento e modalità

1. Nello svolgimento delle funzioni previste all'articolo 14, il Garante:
 - a) stipula intese ed accordi con ordini professionali e organismi che si occupano di infanzia e adolescenza;
 - b) intrattiene rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi pubblici e privati;
 - c) attiva le necessarie azioni di collegamento con le amministrazioni del territorio regionale impegnate nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e con le autorità giudiziarie;
 - d) prende visione degli atti del procedimento e presenta memorie scritte e documenti ai sensi dell'articolo 10 della legge 241/1990;
 - e) segnala alle Autorità competenti la violazione di diritti a danno dei minori.

Art. 16

Tutela e curatela

1. Il Garante promuove, d'intesa con i competenti organi regionali e territoriali, la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione in Collaborazione con la scuola regionale di formazione di pubblica amministrazione della Regione.

CAPO IV

Ufficio del Garante del diritto alla salute e delle persone con disabilità

Art. 17

Funzioni del Garante del diritto alla salute e delle persone con disabilità

1. La Regione Basilicata affida all'ufficio del Garante regionale dei diritti della persona la funzione di Garante per il diritto alla salute ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017 n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).
2. Il Garante regionale dei diritti della persona, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute e delle persone con disabilità, 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 socio sanitaria.
3. Il Garante regionale dei diritti per la persona acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso, sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata a provvedere tempestivamente a garantire il rispetto delle normative vigenti, sia con i poteri e le modalità stabiliti dalla presente legge. Nell'esercizio della sua funzione il Garante del diritto alla salute, il Garante regionale dei diritti della persona può compiere accessi presso le strutture sanitarie anche avvalendosi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio-sanitario regionale.
4. L'ufficio di Garante dei diritti delle persone con disabilità è svolto al fine di assicurare sul

territorio regionale la piena attuazione dei diritti e degli interessi individuali e collettivi delle persone con disabilità, nel rispetto della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e dei diritti delle persone handicappate), in armonia con l'art. 5 della Legge Statutaria 17 novembre 2016, n. 1 "Statuto della Regione Basilicata" e in conformità ai principi di uguaglianza e solidarietà di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, con la presente legge la Regione Basilicata istituisce presso il Consiglio Regionale della Basilicata il Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, di seguito denominato Garante, a cui è affidata la protezione e la tutela non giurisdizionale dei diritti dei disabili residenti, domiciliati anche temporaneamente o aventi stabile dimora sul territorio regionale.

5. Il Garante svolge la propria attività in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.

6. Il Garante in relazione ai compiti concernenti le persone con disabilità si avvale della collaborazione, con funzioni meramente consultive, di un disabile nominato ai sensi della Legge regionale n. 32 del 2000 tra disabili designati dalle associazioni dei disabili operanti in Basilicata tra gli iscritti con disabilità non inferiore al 76%.

Art. 18

Ambito di intervento e modalità

1. Per le finalità di cui all'art. 1, il Garante in collaborazione e in stretto raccordo con i competenti Assessorati regionali, con l'Amministratore di sostegno, gli enti e le istituzioni che si occupano di disabilità, svolge e promuove:

- a) l'affermazione del pieno rispetto della dignità umana e dei diritti di libertà e di autonomia della persona con disabilità, promuovendo la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società, e ponendo in essere azioni di contrasto ai fenomeni discriminatori;
- b) la piena accessibilità dei servizi e delle prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona con disabilità e la piena integrazione sociale;
- c) la collaborazione con enti locali e istituzioni scolastiche per agevolare la conoscenza della normativa in materia, dei relativi strumenti di tutela e per agevolare l'obbligo scolastico anche da parte degli alunni disabili che vivono in contesti sociali a rischio di esclusione;
- d) le azioni per accogliere le segnalazioni in merito a variazioni dei diritti dei disabili per sollecitare le amministrazioni competenti nell'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela e il rispetto dei diritti;
- e) il rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, anche attraverso la pro-

mozione di azioni positive in raccordo con la Consigliera regionale di parità di cui alla legge 10 aprile 1991, n. 125 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro);

- f) la sensibilizzazione presso gli organi di informazione, a mezzo stampa, radio, televisione e web, nei confronti dei diritti delle persone con disabilità;
 - g) il sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali e propone alla Giunta regionale lo svolgimento di attività di formazione;
 - h) l'utilizzo dell'elenco degli amministratori di sostegno previsti dall'art. 3, comma 1 della Legge regionale n. 4 giugno 2020, n. 15 (Interventi per la promozione e la valorizzazione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli, in attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 6);
 - i) la formulazione di proposte ovvero pareri su atti normativi e di indirizzo che riguardino le disabilità di competenza della regione e degli enti locali;
 - j) ispezioni negli uffici pubblici o nelle sedi di servizi aperti al pubblico al fine di valutare l'assenza di barriere architettoniche.
2. Per lo svolgimento dei compiti di cui al precedente comma 1, il Garante:
- a) collabora con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, di cui all'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18, alla raccolta ed elaborazione dei dati alla condizione delle persone con disabilità;
 - b) riceve, tramite apposita sezione del sito istituzionale della Regione, segnalazioni in merito a violazioni dei diritti delle persone con disabilità, in ordine a quanto specificato nel comma 1, lettere b), c), e) e j) del presente articolo;
 - c) segnala alle direzioni provinciali del lavoro l'inosservanza delle disposizioni di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, da parte dei datori di lavoro pubblici e privati o da parte di coloro che risultano essere aggiudicatari di appalti pubblici ai sensi dell'art. 17 della legge n. 68 del 1999;
 - d) svolge attività di informazione nei riguardi dei soggetti che hanno subito discriminazioni determinate dalla loro condizione di disabilità, ai sensi dell'art. 2 della legge 1 marzo 2006, n. 67;
 - e) sostiene studi, ricerche e scambi di esperienze negli ambiti della tutela dei diritti delle persone con disabilità;
 - f) attiva interventi sostitutivi in caso di inadempienza o gravi ritardi nell'azione degli enti locali a tutela dei disabili;
 - g) il Garante può costituirsi parte civile nei procedimenti penali in cui la parte offesa è una persona con disabilità, ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della Legge 5 febbraio 1992 n. 104;
 - h) riferisce semestralmente alla Giunta regionale e alle commissioni consiliari competenti sull'attività svolta.

CAPO V

Ufficio del Garante delle vittime di reato

Art. 19

Funzioni del Garante delle vittime di reato

1. Il Garante delle vittime di reato promuove, garantisce e vigila sulla effettività dei diritti e degli interessi delle persone vittime di reato; nell'esercizio delle proprie funzioni, non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale e svolge con imparzialità la propria attività in piena autonomia organizzativa ed amministrativa e con indipendenza di giudizio e di valutazione.
2. L'Ufficio del Garante, disciplinato in questo Capo, opera a favore delle persone fisiche, residenti nel territorio regionale, vittime di uno dei reati previsti dal Codice penale, Libro secondo (Dei delitti in particolare), Titoli VI (Dei delitti contro l'incolumità pubblica) e XII (Dei delitti contro la persona), nonché per i delitti previsti dagli articoli 572, 624 bis, 628, 629, 630 e 644 del medesimo Codice penale, commessi nel territorio nazionale o extranazionale.
3. Si intende per vittima del reato di cui al comma 2 la persona offesa dal reato e, qualora questa sia deceduta, i parenti entro il secondo grado, il coniuge, chi è legato alla persona offesa dal vincolo di adozione e chi, pur non essendo coniuge, era con essa stabile convivente.

Art. 20

Ambito di intervento e modalità

1. Il Garante svolge le seguenti funzioni:
 - a) fornisce assistenza, pronta e gratuita, alle vittime di reato, mediante le informazioni indicate nel comma 2;
 - b) collabora con le competenti strutture regionali e degli enti del sistema regionale per un efficace accesso delle persone vittime di reato a trattamenti assistenziali e psicologici adeguati;
 - c) promuove la collaborazione con il Garante per la protezione dei dati personali al fine di rendere effettiva la corretta applicazione della legislazione esistente in materia di trattamento dei dati personali e sensibili a tutela dei soggetti di cui all'articolo 19;
 - d) può promuovere azioni affinché sia garantita l'effettiva disponibilità e accessibilità sul territorio regionale di strutture per l'orientamento e l'assistenza delle vittime;
 - e) può proporre alle amministrazioni competenti misure atte a migliorare la funzionalità dell'attività amministrativa e segnalare eventuali condotte omissive;
 - f) può intervenire nei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) per assicurare ai soggetti di cui all'articolo 19 la conoscenza degli atti amministrativi e giudiziari e il rispetto delle procedure e dei termini di definizione;
 - g) promuove la partecipazione della Regione e realizza iniziative a favore delle vittime di

reato in collaborazione con gli enti locali, le aziende per i servizi sanitari, le istituzioni scolastiche, le altre istituzioni, nonché le associazioni, con particolare riferimento a quelle per la tutela dei diritti dei consumatori e utenti e altri soggetti, enti e associazioni non aventi scopo di lucro che, a qualsiasi titolo, operano negli ambiti e per le finalità di questa legge.

2. Il Garante informa i soggetti di cui all'articolo 19 che ne fanno richiesta in merito a:
 - a) tempi, modi e luoghi relativi alla presentazione della denuncia o della querela;
 - b) forme di assistenza psicologica, sanitaria, socio assistenziale, economica e legale che si possono ricevere e gli organismi ai quali rivolgersi per ottenerle, tra i quali gli ordini professionali di riferimento, anche per quanto attiene al patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, nonché le modalità di risarcimento dei danni patrimoniali o non patrimoniali subiti e di erogazione di altri eventuali benefici da parte dello Stato, della Regione e di altri enti;
 - c) misure di assistenza e aiuto previste dalla legislazione regionale vigente.
3. Per le attività previste da questo articolo il Garante promuove intese e collaborazioni con enti e istituzioni, tra i quali gli ordini professionali.

Art. 21

Incompatibilità

1. Al Garante è inibita la rappresentanza legale diretta nei confronti delle vittime di reato che accedono all'Ufficio dell'Autorità di Garanzia.

CAPO VI

Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Art. 22

Funzioni del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

1. L'ufficio di Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale concorre ad assicurare alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale l'effettivo esercizio dei diritti in quanto utenti dei servizi pubblici regionali e delle connesse attività.
2. L'azione del Garante si rivolge all'amministrazione regionale, agli enti pubblici regionali, ai gestori o concessionari di servizi pubblici regionali o convenzionati con enti pubblici regionali che interagiscono con gli istituti di pena e gli uffici di esecuzione penale esterna con sede in Basilicata.
3. L'azione del Garante si rivolge altresì nei confronti degli enti locali e delle aziende sanitarie cui sono conferite funzioni in materia dalla normativa regionale vigente.

Art. 23

Ambito di intervento e modalità

1. Il Garante interviene, su segnalazione o di propria iniziativa.
2. Il Garante, in particolare:
 - a) assicura alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale che siano erogate le prestazioni inerenti la tutela della salute, l'istruzione e la formazione professionale e altre azioni finalizzate al miglioramento della qualità della vita, al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro secondo quanto previsto dalla normativa regionale vigente;
 - b) verifica che i procedimenti amministrativi regionali, avviati d'ufficio o su istanza di parte, relativi a diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, abbiano regolare corso e si concludano tempestivamente nei termini di legge;
 - c) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per i soggetti di cui all'articolo 13, comma 1, dei quali venga a conoscenza su indicazione dei soggetti interessati o di associazioni e organizzazioni che svolgono un'attività inerente ai diritti delle persone ristrette nella libertà personale e si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative;
 - d) supporta, nei limiti di legge, le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale nell'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi, anche in ambito penitenziario o di restrizione della libertà personale;
 - e) promuove iniziative di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;
 - f) può formulare osservazioni agli organi regionali competenti, in ordine ad interventi di carattere legislativo o amministrativo che riguardano le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;
 - g) può effettuare visite negli Istituti di pena, previa autorizzazione del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà);
 - h) interviene nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 17, commi 2 e 3, in caso di verificate inadempienze che compromettano l'erogazione delle prestazioni previste in materia dalla normativa regionale vigente.

Art. 24

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in € 35.640,00 annui, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse già destinate all'Ufficio del Difensore Civico ed all'Ufficio del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza di cui alla Legge regionale 19 febbraio 2007, n.5 "Nuova disciplina del Difensore Civico" ed alla Legge regionale 29 giugno 2009, n.18 "Istituzione del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza", soppresse con il successivo art. 25, stanziante

nella Missione 01, Programma 01, Titolo 01 del Bilancio 2020-2022 del Consiglio Regionale della Basilicata.

Capo VII

Norme finali e transitorie

Art. 25

Norma Transitoria

1. Il Difensore civico e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza continuano ad esercitare le proprie funzioni fino all'insediamento del nuovo Garante Regionale dei diritti della persona.
2. Con l'entrata in vigore della presente legge non si procede all'elezione del Difensore Civico e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza per i quali è in corso la procedura di nomina ai sensi della legge regionale n. 32/2000.

Art. 26

Abrogazioni

1. Sono abrogate la legge regionale 19 febbraio 2007, n. 5 "Nuova disciplina del Difensore Civico" e la legge regionale 29 giugno 2009, n.18 "Istituzione del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza".

Art. 27

Dichiarazione d'urgenza

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata.
La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Basilicata.

5.2 I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Abruzzo

Giandonato Morra

Via M. Iacobucci, 4 – L'Aquila

Tel. 0862.644762 - Fax 0862.23194

e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it

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

e-mail: difensorecivico@regione.basilicata.it

difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it

Campania

Giuseppe Fortunato

Centro Direzionale Isola F/8 - Napoli

Tel. 081 7783111

Fax 081 7783837

e-mail: dif.civico@consiglio.regione.campania.it

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

difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it

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

Friuli Venezia Giulia

Arrigo De Pauli

Piazza Oberdan, 6 - Trieste

Tel. 040 3771111

E-mail: cr.difensore.civico@regione.fvg.it
consiglio@certregione.fvg.it

Lazio

Marino Fardelli

Via Giorgione, 18 - Roma

Tel. 06 65932014 Fax 06 65932015

E-mail: difensore.civico@regione.lazio.it
difensorecivico@cert.consreglazio.it

Liguria

Francesco Lalla

Via delle Brigate Partigiane, 2 – Genova

Tel. 0105484432 Fax: 0105484593

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

Lombardia

Gianalberico De Vecchi

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
difensore.regionale@pec.consiglio.regione.lombardia.it
<http://www.difensoreregionale.lombardia.it/>

Marche

Giancarlo Giulianelli

Piazza Cavour 23 - Ancona

Tel. 071.2298483 fax: 071.2298264

e-mail: garantediritti@regione.marche.it
andrea.nobili@regione.marche.it
assemblea.marche.garantedititti@emarche.it
<http://www.ombudsman.marche.it/>

Molise

Paola Matteo

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

Paola Marta Angela Baldovino

Via San Francesco d'Assisi, 35 - Torino Tel. 011-5757 387 Fax 011- 5757 386

email: difensore.civico@cr.piemonte.it

difensore.civico@cert.cr.piemonte.it

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

Sardegna

Marco Enrico

Via Roma, 25 – Cagliari

Tel./Fax. 070673003

N. verde 800060160

Email: difensorecivico@consregsardegna.it

difensorecivico@pec.crsardegna.it

Toscana

Lucia Annibali

Via de' Pucci 4 - Firenze

tel. 055 2387800 Fax 055 210230

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana

difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it

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

Umbria

Marcello Pecorari

Palazzo Cesaroni - Piazza Italia 2 06121 Perugia

Tel.: 075 5763215

difensorecivico@alumbria.it

difensorecivico@pec.alumbria.it

Valle D'Aosta**Adele Squillaci**

Via Festaz, 52 - Aosta

Tel. 0165.526081/82 – FAX: 0165.526085

email: difensore.civico@consiglio.vda.it

difensore.civico@legalmail.it

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

Veneto**Mario Caramel**

Via Brenta Vecchia, 8 - Mestre (VE)

Tel. 041 2383411 Fax 041 5042372

email: garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

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

difesacivica@pec.prov-bz.org

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

Provincia Autonoma di Trento**Gianna Morandi**

Via Gazzoletti, 2 Palazzo della Regione - Trento

Tel. 0461 2130201 Fax: 0461 213206

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

segreteria.generale@pec.consiglio.provincia.tn.it

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

5.3 COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI

Presidente

Marino Fardelli - Regione Lazio

Vice Presidente

Antonia Fiordelisi - Regione Basilicata

Marcello Pecorari - Regione Umbria

Via Pietro Cossa, 41 – Roma Tel. 06 36003673

Fax: 06 36004775

Email: info@difesacivicaitalia.it

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

5.4 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

garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.basilicata.it

www.garanteinfanziaeadolescenzaregionebasilicata.it

Co.Re.Com. Basilicata

Tratta le controversie tra utenti e operatori di telecomunicazioni.

Via Vincenzo Verrastro, 6 – Potenza Tel. 0971 447063 – 7088

Fax: 0971 447190

corecom@regione.basilicata.it

corecombasilicata@pec.consiglio.basilicata.it

Garante del Contribuente della Basilicata

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

Via dei Mille c/o Agenzia delle Entrate – Potenza

Tel. 0971 337152

Fax: 0971337150

dr.basilicata.garante@agenziaentrate.it

Garante degli Studenti dell'Università degli Studi della Basilicata

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

Via Nazario Sauro – Potenza

Tel. 0971 202185

garantestudenti@unibas.it

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

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

E' presieduta dal Difensore Civico Regionale.

Responsabile Dirigente URP

Tel. 0973 48528

urp.potenza@aspbasilicata.it

Commissione Regionale Pari Opportunità

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

Tel. 0971 447130

Fax: 0971 447204

crpo@regione.basilicata.it

Consigliera Regionale di Parità

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

Dipartimento Politiche del Lavoro, Sviluppo, Formazione e Ricerca

Via Verrastro, 8 – Potenza Tel. 0971 666113 – 9231

consiglieraregionaleparita@regione.basilicata.it

<http://consiglieraadiparita.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

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

urp@pec.gpdp.it

www.garanteprivacy.it

Mediatore Europeo

Tutela i cittadini dell'Unione contro gli atti di "maladministration" 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

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@palazzochigi.it

