

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. CXXVIII
n. 7

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE BASILICATA

(Anno 2023)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Basilicata

Comunicata alla Presidenza il 26 marzo 2024



CONSIGLIO REGIONALE
DELLA BASILICATA

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
REGIONALE
DELLA BASILICATA**



**RELAZIONE ATTIVITA'
ANNO 2023**



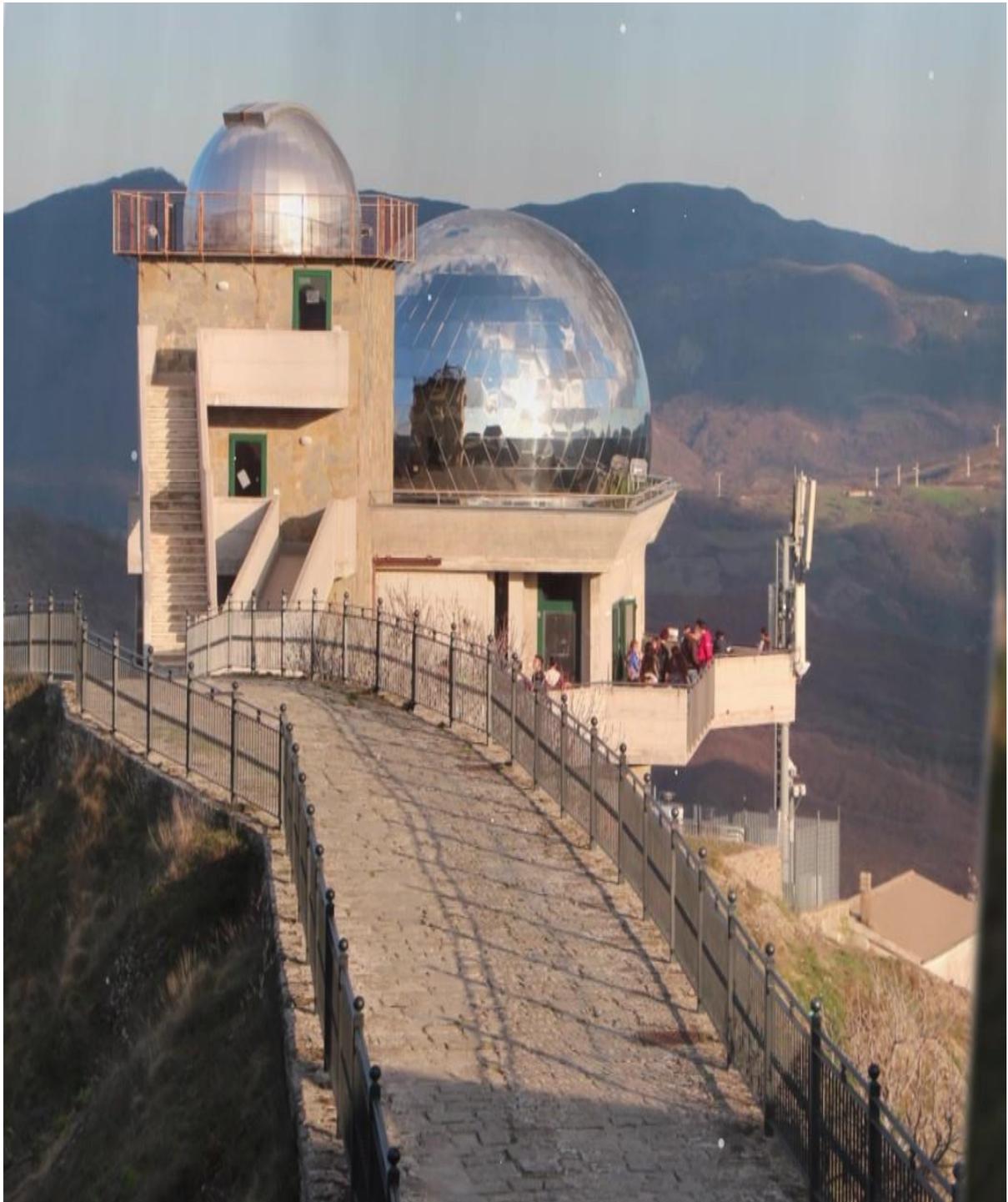
Foto: “*Il Cristo Redentore*” di Maratea (Prov. Potenza) – Opera realizzata dallo scultore fiorentino Bruno Innocenzi nel 1965.

Al Presidente del Senato

Al Presidente della Camera

*Al Presidente della Giunta Regionale
Regione Basilicata*

*Al Presidente del Consiglio Regionale
Regione Basilicata*



Il Planetario Osservatorio Astronomico di Anzi (PZ)

“Agisci in modo da considerare l’umanità sia nella tua persona, sia nella persona di ogni altro, sempre come nobile fine mai come semplice mezzo.”

(Immanuel Kant)

“La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile. Bisogna metterci dentro l’impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità”

(Piero Calamandrei)

Indice

Introduzione	pag. 11
--------------	---------

Conferenza internazionale degli Ombudsman

1.1 Il ruolo dell'Ombudsman nel mondo tra realtà e possibilità	» 22
1.2 Funzioni e prerogative dell'Ombudsman italiano	» 24
1.3 La costituzione di Parte civile del Difensore civico ex legge n. 104/1992	» 31
1.4 La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione	» 34
1.5 La trasformazione digitale e le sue ripercussioni sul piano culturale	» 36
1.6 Il diritto alla salute – Salute e accesso alle cure	» 39
1.7 Le funzioni del Difensore civico e le fasi procedurali di un intervento	» 43

Gli Spazi di Tutela della Difesa civica

2.1 La responsabilità della Pubblica Amministrazione e il danno da ritardo	» 47
2.2 I principi di diritto rivenienti dalla sentenza n. 7/2021 del Consiglio di Stato	» 51
2.3 I poteri sostitutivi del Difensore civico nei casi di omissioni degli Enti locali	» 52
2.4 L'Accesso agli atti per finalità difensive (l. n. 241/1990)	» 55
2.5 Mancata esibizione degli atti dopo il riesame del Difensore civico	» 57
2.6 Le diverse tipologie di Accesso agli atti e alle informazioni	» 59
2.7 L'Accesso agli atti dei Consiglieri comunali (art. 43 TUEL)	» 63
2.8 L'Accesso civico generalizzato: corrette modalità di esercizio	» 68
2.9 La riproposizione dell'istanza di accesso e il principio del “ <i>ne bis in idem</i> ”	» 72

La Difesa Civica in Basilicata

3.1 Report attività – Anno 2023	» 74
3.2 Casi particolari trattati: rettifica graduatoria finale di merito in autotutela	» 79
3.3 Richieste di riesame avverso il diniego all'accesso agli atti dei Consiglieri	» 81
3.4 Accesso del Consigliere comunale all'elenco dei contribuenti morosi	» 84

3.5	Accesso agli avvisi di accertamento e titoli edilizi - illegittimità del diniego	»	88
3.6	Accesso alle informazioni ambientali (d.lgs. n. 195/2005)	»	91
3.7	Accesso alla cartella clinica del congiunto – illegittimità del diniego	»	94
3.8	Accesso generalizzato ai verbali per l’attribuzione di incarichi dirigenziali	»	98
3.9	Accesso atti materialmente inesistenti o da elaborare - legittimità del diniego	»	101
3.10	Accesso agli atti detenuti da un soggetto di diritto privato	»	103

Dati Statistici

4.1	Statistica dei casi trattati – Anno 2023	»	106
4.2	Trend Attività - Anno 2023	»	108
4.3	Materie trattate – Anno 2023	»	110
4.4	Enti destinatari dell’intervento	»	111
4.5	Stato di definizione Pratiche – Anno 2023	»	118
4.6	Andamento attività Anni 2015 -2023	»	121

Appendice

5.1	I Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome	»	124
5.2	Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici	»	128
5.3	Autorità Garanti e Organismi di Parità	»	128

Introduzione

La Relazione annuale sull'attività svolta dal Difensore civico regionale - lungi dal costituire un mero adempimento istituzionale - ha come obiettivo primario quello di offrire, senza alcuna pretesa di esaustività, spunti di riflessione su alcuni temi trattati e sulle criticità riscontrate nel corso del 2023.

Nel nostro Paese - in assenza di una legislazione statale che disciplini in maniera omogenea l'istituto, nonché di una Autorità nazionale con il compito di coordinare e rappresentare a livello centrale le istanze dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni - la figura di raccordo dei Difensori civici in ambito territoriale rappresenta l'unico baluardo per la tutela stragiudiziale di carattere dissuasivo/persuasivo nei casi di ritardi, disfunzioni, carenze o omissioni degli uffici pubblici.

Difatti, il Difensore civico, quale garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'agire pubblico - sia pur privo di poteri coercitivi, interdittivi e sostitutivi in senso stretto - assume le vesti di "soggetto-ponte", di "facilitatore" dei rapporti tra pubblici poteri e società civile, nell'ottica di favorire e facilitare quel dialogo cooperativo teso alla composizione consensuale delle controversie scaturenti dall'agire pubblico in ambito regionale. Tale organo risulta facilmente accessibile in ragione della gratuità e dell'assenza di formalità procedurali.

Tuttavia, la natura polivalente del Difensore civico non rende agevole l'enucleazione di un'univoca definizione di tale organo, anche se il comune denominatore rinvenibile a tutte le latitudini è la sua posizione di netta indipendenza dal potere esecutivo, svincolato da rapporti di subordinazione gerarchica e funzionale rispetto ad altri organi della Pubblica amministrazione.

Anche secondo l'inquadramento operato dalla Corte Costituzionale, "Il Difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è

titolare, generalmente, di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione..." quindi, "la natura del Difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono...la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale".

Lo stesso Giudice delle leggi ha rilevato che, il Difensore civico "...è un organo essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni." (Corte Costituzionale 06.04.2004, n. 112, 15.06.2004, n. 173 e 29.04.2005, n. 167).

Ne consegue che - anche in caso di perdurante inerzia da parte degli enti locali nell'adozione di atti obbligatori per legge - non sembrano sussistere i presupposti per la nomina diretta di un commissario ad acta da parte del Difensore civico, pur in vigore dell'articolo 136 del T.U.E.L.

Da ultimo, il Giudice amministrativo ha rilevato: "Si tratta dunque di un organo preposto - a tutela dei singoli, degli enti e delle formazioni sociali che vi hanno interesse e che ne facciano richiesta - a seguire l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere dall'Amministrazione regionale" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5365 del 16 luglio 2021).

Alla luce della citata giurisprudenza - in considerazione della impossibilità di inquadrare il Difensore civico tra gli organi di governo regionale e in considerazione degli interessi che esso è chiamato a tutelare - risulta evidente che a questo organo competono mere funzioni di moral suasion e compiti di mediazione e sollecitazione, in attuazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 della Costituzione, con la sola eccezione della funzione giustiziale in materia di accesso agli atti, alle informazioni e ai dati detenuti dalla p.a. nei casi di diniego (espresso o tacito) o di differimento dell'accesso non fondato su basi normative.

In altri termini, il ruolo del Difensore civico, forte delle sue radici, resta pur sempre quello di offrire una forma di tutela ai cittadini nei casi di eventuale “mala amministrazione”, caratterizzandosi come portatore di indipendenza e imparzialità, pur residuando il carattere di organo fiduciario dell’Assemblea legislativa che lo ha eletto.

Quanto all’assunto relativo all’assenza di poteri coercitivi, esso deve essere opportunamente temperato alla luce di un’attenta lettura delle prerogative che accomunano quasi tutte le leggi regionali istitutive del Difensore civico, altrimenti denominato Garante dei diritti della persona, cui generalmente spetta il potere di: “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 omissivo illegittimamente, ovvero pretendere la correzione di attività o omissioni ritenute irregolari”.

In tale caso, il responsabile del procedimento ha l’obbligo di presentarsi per l’esame congiunto della pratica presso l’Ufficio del Difensore civico e deve fornire, entro venti giorni, le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti da quest’ultimo. In caso di mancato accoglimento dei rilievi e delle raccomandazioni del Difensore civico, i soggetti interpellati comunicano gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali non ritengono di accogliere, in tutto o in parte, le sue raccomandazioni e osservazioni.

In siffatte ipotesi, verranno indicate agli interessati le eventuali iniziative da intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Secondo la previsione del legislatore statale in materia di accesso agli atti detenuti dalla p.a., al Difensore civico il funzionario responsabile del procedimento non può opporre il limite del segreto d’ufficio, qualora venga richiesta formalmente copia degli atti, dei provvedimenti o, per le vie brevi, altre notizie che ritenga utili per lo svolgimento dei compiti istituzionali.

In tale contesto operativo, il Difensore civico può chiedere al responsabile del procedimento i chiarimenti necessari in relazione all'istruttoria del caso concreto, nonché la trasmissione della documentazione relativa alla pratica in esame.

Come ampiamente chiarito dalla stessa Corte Costituzionale - qualora persista la volontà della pubblica amministrazione di non modificare la propria determinazione nell'esercizio del potere discrezionale di autotutela decisoria – non può richiedersi al Difensore civico un nuovo intervento sollecitatorio, né un'iniziativa finalizzata ad un "controllo di legittimità" dell'operato del responsabile del procedimento, trattandosi di attività che esula dai compiti tradizionali di mediazione e persuasione tipici di questo istituto; detto controllo e sindacato rientra, in via esclusiva, nella sfera di competenza degli organi giurisdizionali.

Sul punto, la stessa Corte 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" (Corte Cost. sentenza n. 482/1995).

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

Quanto all'ambito di competenza della Difesa civica regionale, tutti gli uffici pubblici facenti parte del sistema pubblico integrato regionale possono essere destinatari, in linea generale, del suo intervento.

In particolare, il Difensore civico interviene d'ufficio o su richiesta di parte 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 regionale, degli enti e delle aziende del Servizio sanitario regionale nonché degli enti locali, nei cui

confronti può formulare proposte finalizzate al conseguimento di riforme legislative o amministrative, ovvero sollecitare l'applicazione delle modifiche normative.

Il Difensore civico è chiamato, altresì, ad intervenire nei confronti degli uffici periferici dello Stato presenti sul territorio (ad es. INPS – Ispettorato del lavoro etc.) con esclusione di quelli che operano in alcuni settori.

In realtà i Difensori civici non possono esercitare - a norma dell'art. 16 della legge 127/1997 (cd. Bassanini-bis) – nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato “che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia”, le medesime funzioni di richiesta, proposta, sollecitazione e informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

Sul piano delle fasce di popolazione tutelabili, il Difensore civico può assistere le persone 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 nella erogazione dei servizi pubblici.

La natura polivalente del Difensore civico non rende esaustiva l'enucleazione delle materie di propria competenza, in quanto l'intervento può essere richiesto per questioni che involgono la materia previdenziale, l'urbanistica, la sanità, l'edilizia popolare, la disabilità, l'accesso agli atti e la trasparenza amministrativa, l'assistenza domiciliare, l'istruzione etc.

Allo stato attuale, si possono escludere dal perimetro di competenza del Difensore civico alcune problematiche quali, ad esempio, le controversie di natura privatistica, liti condominiali, questioni bancarie, il controllo di legittimità sulle procedure concorsuali, gli interventi connessi a procedimenti giudiziari pendenti dinanzi alla magistratura o quelli definiti con sentenza passata in giudicato.

Serrando le fila del discorso, è possibile tipizzare le competenze del

Difensore civico in tre categorie: 1) interventi di tipo giustiziale o paragiurisdizionale, con esclusivo riguardo al riesame, su richiesta dell'interessato, del diniego (espreso o tacito) opposto dalla p.a. all'istanza di accesso agli atti, ai dati e alle informazioni; 2) interventi, d'ufficio o dietro segnalazione, di sollecitazione, impulso, persuasione nei casi di ritardi, disfunzioni, carenze, inefficienze da parte di uffici o organi di amministrazione attiva; 3) intervento di tipo processuale esclusivamente nel caso previsto dall'articolo 36 della legge n. 104/1992, che prevede la facoltà del Difensore civico di costituirsi parte civile, su richiesta della vittima, nel processo penale relativo a reati commessi in danno di persona disabile.

Infine - nel contesto evolutivo operato dal legislatore statale a tutela dei diritti dei cittadini attraverso nuove ed efficaci forme di intervento – al Difensore civico spetta il compito di procedere al corretto inquadramento giuridico del caso sottoposto al suo esame, con il conseguente orientamento dell'interessato verso l'organo competente a trattare la problematica esposta.

I risparmi che l'azione della Difesa civica produce annualmente - anche se non sono misurabili con specifiche ed analitiche proiezioni - sono ponderabili, secondo un calcolo approssimativo, in rapporto ad altre azioni che il cittadino dovrebbe intraprendere per tutelare il proprio diritto (ad esempio, rivolgendosi ad uno studio legale o a un consulente), con un notevole aggravio di spese e tempi molto lunghi.

Basti pensare al risparmio che i cittadini ottengono per ottenere l'accesso agli atti, ai dati e alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, utilizzando il ricorso al Difensore civico anziché proporre il tradizionale ricorso al Tar (niente contributo unificato, nessuna parcella al legale).

Stesso vantaggio in termini di tempo viene assicurato grazie all'invio diretto delle istanze all'organismo/istituto competente (ad es. al Garante del contribuente, alla Commissione per l'accesso, ai Gestori dei servizi pubblici) in modo da orientare rapidamente il cittadino verso il corretto percorso di tutela.

Passando alla verifica ricognitiva delle questioni trattate nell'anno 2023, l'analisi muove innanzitutto da una riflessione che ha caratterizzato tutto il percorso tracciato nel corso del mio mandato istituzionale: il cittadino che si rivolge al Difensore civico deve poter confidare nel fatto che le sue istanze saranno ascoltate con attenzione e serietà – e, soprattutto, trattate con imparzialità e rettitudine - altrimenti egli non si renderà disponibile a raccontare le sue ragioni ad una persona sconosciuta.

Solo se c'è “fiducia” e “cura della persona” si accetta il rischio di una risposta sfavorevole e si contribuisce ad assicurare la convivenza pacifica tra le parti, con riflessi positivi anche sul contesto economico e sociale in cui viviamo.

Nel solco tracciato negli anni trascorsi, l'Ufficio si è sempre adoperato per offrire supporto e consulenza nell'ambito dei procedimenti incardinati presso le pubbliche amministrazioni interessate dall'intervento, cercando di accelerare i tempi di definizione delle pratiche e di superare quell'impasse burocratico che spesso ristagna negli enti locali e presso i gestori dei servizi pubblici.

Sono state numerose le segnalazioni volte a far conseguire la revoca o la riduzione di importi non dovuti (ad es. per ticket sanitari, multe, oneri e sanzioni), nonché il rimborso degli stessi se già versati dai cittadini.

Come ogni anno gli utenti sono stati informati - in caso di richieste non rientranti nella sfera di competenza del Difensore civico - circa gli organismi di tutela e garanzia all'uopo preposti.

Anche nel 2023 è stata poderosa l'attività di supporto e consulenza per le pubbliche amministrazioni, soprattutto in merito a quesiti riguardanti l'accesso agli atti e la trasparenza amministrativa (accesso civico semplice e/o generalizzato), nonché sul connesso tema della tutela dei dati personali contenuti negli atti potenzialmente accessibili.

A tale riguardo, sono stati confermati i rapporti di proficua collaborazione e

di grande sinergia con altri soggetti pubblici che operano sul territorio regionale, in particolare con i funzionari del Gestore del servizio idrico integrato (Acquedotto lucano, s.p.a.), con l'INPS e con l'ATER.

Le interlocuzioni dirette con gli uffici preposti alla trattazione delle pratiche hanno garantito, in maniera fattiva, spazi per interventi più incisivi ed efficaci della Difesa civica a vantaggio di tutti.

Nel 2023 sono pervenute n. 820 istanze (richieste di pareri, chiarimenti, informazioni, solleciti, esposti, segnalazioni) a fronte delle quali sono stati formalmente aperti n. 165 fascicoli per questioni che hanno necessitato di una vera e propria istruttoria. Si è registrato, quindi, un positivo incremento degli interventi rispetto all'Anno 2022 (+24%) nel corso del quale le pratiche istruite con acquisizione documentale sono state n. 126.

Le richieste di intervento e le segnalazioni in materia di servizi pubblici, salute, ambiente, edilizia popolare, urbanistica e ritardi nella definizione di procedimenti amministrativi sono state n. 99, mentre in materia di accesso agli atti e trasparenza amministrativa sono stati presentati n. 66 ricorsi per il riesame del diniego (espreso o tacito) opposto dalle pubbliche amministrazioni, di cui n. 49 ricorsi per accesso documentale (ai sensi della legge n. 241/1990), n. 16 ricorsi in materia di accesso civico (semplice o generalizzato ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e d.lgs. n. 97/2016) e un riesame richiesto in materia di accesso ambientale (d.lgs. n.195/2005).

In linea con gli anni precedenti, si è consolidato l'incremento dei ricorsi presentati da singoli cittadini o associazioni (organizzazioni sindacali, comitati, associazioni ambientaliste) in materia di trasparenza e accesso agli atti (circa il 60% 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).

Da segnalare, inoltre, un sensibile incremento dei riesami avverso il diniego all'esibizione degli atti e dei provvedimenti da parte di alcuni Comuni ai Consiglieri comunali di appartenenza, a fronte dei quali sono stati adottati

dalla scrivente ben 11 provvedimenti in sede di riesame.

Nel quadro complessivo si conferma, quindi, il costante gradimento dei cittadini verso lo strumento del rimedio giustiziale innanzi al Difensore civico: esso da un lato costituisce un deterrente per i ricorsi giurisdizionali e, dall'altro, consente di ottenere la documentazione necessaria a soddisfare la pretesa conoscitiva (qualora fondata) in tempi rapidi e senza costi aggiuntivi.

A fronte del provvedimento motivato del Difensore civico avverso il 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. In pochi casi è stato adottato dal Responsabile del procedimento un provvedimento confermativo del diniego, decisione che ha comunque consentito all'interessato di conoscere le ragioni di fatto e di diritto impeditive dell'accesso.

Come da prassi instaurata con la Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei casi di richieste di accesso agli atti e documenti in possesso delle Amministrazioni statali periferiche dello Stato, si è proceduto alla trasmissione d'ufficio dei fascicoli, anche al fine di evitare la scadenza del termine perentorio di legge per la presentazione dei ricorsi e la conseguente irricevibilità degli stessi.

Anche se nell'anno 2023 non sono pervenute richieste di nomina di un commissario ad acta ai sensi dell'art. 136 del T.U.E.L. (per i casi, cioè, di mancata adozione da parte degli enti locali di atti "obbligatori per legge") sono stati richiesti e forniti chiarimenti in merito al delineato perimetro di competenza del Difensore civico, nel solco della richiamata giurisprudenza amministrativa e costituzionale, oggetto di specifico approfondimento al capitolo 2, paragrafo 2.3, della presente relazione.

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.

Come da inizio mandato, la scrivente ha svolto un ruolo di mediazione e più precisamente di raccordo tra decisore pubblico e cittadini, onde superare frequenti incomprensioni e favorire una partecipazione attiva e concreta alla vita pubblico-amministrativa degli enti.

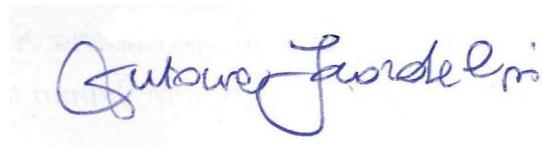
L'Ufficio ha cercato di promuovere per ogni problematica segnalata - invero anche in caso di istanze palesemente emulative e pretestuose - azioni di leale collaborazione e di dialogo cooperativo con tutti gli interlocutori, nell'ottica del "principio di buona fede" che deve sempre ispirare i rapporti tra cittadini e istituzioni.

Dopo queste riflessioni sul tracciato seguito - che per ragioni di sintesi risulteranno certamente frammentarie e poco esaustive - mi preme ringraziare tutto il Personale amministrativo che ha seguito e supportato la Difesa civica con passione e dedizione nel corso degli anni, ciascuno sentendosi parte attiva di uno stesso progetto e di un impegno quotidiano nel cercare di contribuire a costruire una società più equa ed inclusiva.

Marzo 2024

Il Difensore Civico Regionale

Antonia Fiordelisi

A handwritten signature in blue ink, reading "Antonina Fiordelisi", written over a light blue rectangular background.



CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO



DIFENSORE CIVICO della REGIONE LAZIO



REGIONE LAZIO



COORDINAMENTO NAZIONALE



INTERNATIONAL CONFERENCE OF OMBUDSMAN

THE ROLE OF OMBUDSMAN IN THE WORLD: BETWEEN REALITY AND POSSIBILITY

ROME • SEPTEMBER 21-22, 2023

ITALIAN PARLIAMENT, CHAMBER OF DEPUTIES - HALL OF PARLIAMENTARY GROUPS VIA CAMPO MARZIO, 78 - ROME



@DIFENSORECIVICOLAZIO



@DIFENSORECIVICOLAZIO



@DIFENSOREL



DIFENSORECIVICO.REGIONE.LAZIO.IT

#OMBUDSMANCONFERENCEROME2023

Conferenza internazionale degli Ombudsman

Roma 21-22 settembre 2023 – Parlamento italiano –
Camera dei Deputati

1.1 Il ruolo dell'Ombudsman nel mondo tra realtà e possibilità

Nel mese di Settembre 2023 si è tenuta per la prima volta in Italia la Conferenza internazionale dei Difensori civici provenienti da tutto il mondo.

Tale prestigioso evento è stato organizzato dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome, presieduto dal Difensore civico regionale del Lazio, Marino Fardelli, e dai vicepresidenti Antonia Fiordelisi (Regione Basilicata) e Marcello Pecorari (Regione Umbria).

L'obiettivo principale della Conferenza tenutasi presso la Camera dei Deputati è stato quello di promuovere la collaborazione e lo scambio di buone pratiche tra tutti gli Ombudsman, al fine di tutelare - ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e prerogative - i diritti dei cittadini e garantire una *governance* trasparente ed equa.

Partendo dall'idea fondamentale di creare un *forum* unico - in cui poter condividere tra i partecipanti (la Conferenza è stata estesa anche ai funzionari degli Uffici di Difesa civica) le proprie esperienze - si è giunti a riflettere e discutere sulle sfide comuni affrontate quotidianamente dai Difensori civici a tutte le latitudini, con l'obiettivo ambizioso di approdare a soluzioni innovative e strategie efficaci per problematiche legate alla tutela dei diritti fondamentali, alla partecipazione democratica e alla giustizia sociale.

Il valore della Difesa civica è, difatti, riconosciuto a livello sovranazionale: essa 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. Tale Istituzione è presente in più di 140 Paesi su scala

nazionale, regionale o locale.

L'Assemblea Generale ONU, con la risoluzione n. 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.

In realtà, tutti gli organismi internazionali che si occupano della materia necessitano di informazioni provenienti da istituzioni nazionali indipendenti, imparziali e credibili. La Difesa civica, infatti, rappresenta in tanti Paesi un pilastro fondamentale per la sicurezza e il benessere della comunità di riferimento.

In un'epoca caratterizzata da sfide globali sempre più complesse ed emergenze imprevedibili, è fondamentale promuovere il dialogo e la collaborazione tra gli Ombudsman delle varie Nazioni. Solo attraverso uno scambio di esperienze, conoscenze e buone pratiche è possibile costruire un futuro più solidale e resiliente.

Sul piano internazionale, fatta eccezione per l'Italia, 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 con il precipuo compito di promuovere e tutelare i diritti umani nei rispettivi paesi. Viceversa, nel nostro Paese - stante l'assenza dell'Ombudsman nazionale e la competenza limitata all'ambito territoriale in cui opera il Difensore civico (Regioni e Province Autonome) - la tutela dei diritti umani non rientra propriamente nel perimetro di competenza dell'istituto.

Il tema *“Il ruolo del Difensore civico nel mondo: tra la realtà e il possibile”* riflette, dunque, la necessità di andare oltre le limitazioni attuali e immaginare soluzioni audaci che possano affrontare le minacce emergenti e promuovere la resilienza delle nostre comunità, oltre alle problematiche tradizionali affrontate quotidianamente dai Difensori civici, quali la trasparenza, l'efficienza, l'imparzialità, l'economicità e il buon andamento

amministrativo delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 97 della Costituzione italiana.

Oltre all'incremento della consapevolezza dei cittadini su una democrazia rappresentativa e partecipativa, un'altra sfida importante per la Difesa civica è la promozione di sinergie tra le diverse istituzioni e il rafforzamento della rete globale di supporto per il progresso nella tutela dei diritti umani a livello globale.

Durante la Conferenza internazionale sono stati approfonditi vari *focus*, 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.

Molti relatori si sono confrontati sulle difficoltà sociali ampliate dalla pandemia, con particolare riguardo alle persone che versano in condizione di fragilità, ad esempio gli anziani ricoverati nelle strutture residenziali e le persone con disabilità.

Le diverse tematiche affrontate durante le varie sessioni di lavoro risultano legate da un comune denominatore: bisogna farsi trovare pronti nell'esplorare nuove strade, nell'adottare l'innovazione, soprattutto quella digitale e l'intelligenza artificiale, nel condividere le buone pratiche per facilitare il dialogo tra le autorità locali e i cittadini.

Per necessità di sintesi del presente lavoro, si riportano solo alcune relazioni dei Difensori civici italiani intervenuti alla Conferenza internazionale.

1.2 Funzioni e prerogative dell'Ombudsman italiano - Intervento del Difensore civico regionale della Basilicata, avv. Antonia Fiordelisi, vice Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani.

In Italia la Difesa civica nasce a metà degli anni '70, quale "*magistratura di*

moral suasion”, con il compito di correggere disfunzioni, ritardi, inefficienze e iniquità della pubblica amministrazione.

Nelle varie diramazioni territoriali in cui viene inizialmente istituito, al Difensore civico regionale, provinciale e comunale (quest’ultimo soppresso con la legge finanziaria del 2010) viene attribuito il compito di prevenire lunghi e costosi ricorsi giudiziari, nonché sostenere la mediazione e incentivare la soluzione bonaria dei conflitti.

Il Difensore civico sin da subito incentra il suo intervento sulla persuasività dei propri argomenti e dei rilievi adottati, allo scopo di favorire l’uso delle buone pratiche nella soluzione delle controversie tra cittadini e pubblica amministrazione.

In ragione della gratuità dell’assistenza e della consulenza, nonché dell’assenza di formalità procedurali, tale organo rappresenta un modello alternativo di tutela che, anziché contrapporre posizioni divergenti, cerca di avvicinarle quanto più possibile, nell’ottica di incentivare il dialogo dei cittadini con le istituzioni, alimentandone la fiducia.

Oltre a vigilare sull’azione amministrativa, l’Ombudsman – come è stato sottolineato al Congresso dei poteri regionali e locali d’Europa – *“contribuisce a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell’uomo, intervenendo a favore delle persone che versano in condizione di fragilità (anziani, malati, minoranze) e sostenendo le politiche in favore delle fasce di popolazione più deboli, il cosiddetto popolo degli invisibili”*.

La stessa Costituzione italiana all’art. 3 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”*.

In tale contesto, caratteristiche fondamentali della tutela civica sono l'imparzialità e l'indipendenza, nella giusta ponderazione degli interessi e dei valori in gioco in una visione egualitaria.

Difatti, il Difensore civico deve agire in perfetta autonomia e indipendenza senza subire pressioni o condizionamenti di sorta, per cui *“anche se la sua attività ha valenza politica l'Ombudsman non può e non deve fare politica”* (secondo un'espressione spesso utilizzata dalla Mediatrice europea, Emily O'Reilly).

In Italia i Difensori civici sono eletti dai Consigli regionali o provinciali (presso le Province autonome di Trento e Bolzano), quindi da un organo politico; tuttavia la garanzia della loro imparzialità rinviene sia dal sistema di nomina (cd. di secondo livello), sia dalla necessità che il consenso promani da una maggioranza qualificata dei consiglieri in carica (solitamente la maggioranza dei due terzi), in modo che tale scelta non sia di parte, bensì condivisa dai vari schieramenti politici.

A ciò bisogna aggiungere che, secondo la maggior parte delle leggi istitutive regionali o provinciali, il mandato del Difensore civico ha durata predeterminata (cinque/sei anni, a prescindere dalla durata della legislatura) e la sua designazione richiede il possesso di stringenti, qualificati e ben precisi requisiti di professionalità e competenza (solitamente è richiesta la laurea magistrale in giurisprudenza o titoli equipollenti, nonché una comprovata esperienza, almeno quinquennale, nelle materie trattate).

L'autonomia e la terzietà del Difensore civico non dipende soltanto dal sistema elettivo adottato ma anche da altri fattori, quali la disponibilità di una sede adeguata ad accogliere e ricevere i cittadini, la disponibilità di risorse umane e finanziarie congrue a fronteggiare il carico di lavoro, beni strumentali ecc.

Tutto ciò al fine di consentire al Difensore civico di essere scevro da qualsiasi condizionamento e di essere “libero” di fare il proprio lavoro, senza “dipendere” da qualcosa o qualcuno.

Pur non essendo il Difensore civico dotato di poteri coercitivi, sanzionatori e interdittivi - essendo intestatario di sole funzioni di controllo della regolarità degli atti amministrativi – le sue raccomandazioni e i suoi rilievi costituiscono un precedente giustiziale idoneo a completare, integrandolo, il sistema delle garanzie del cittadino, che gli uffici interpellati non possono ignorare, alla stregua dei tradizionali rimedi di tipo giurisdizionale.

Quanto poi all'assenza di poteri coercitivi in capo al Difensore civico, essa può essere considerata oltre che come un limite intrinseco, anche come un punto di forza del suo intervento, un'opportunità per il cittadino.

Difatti - in un contesto socio-culturale come quello italiano, in cui qualunque tipo di conflitto viene portato dinnanzi ai Tribunali, dove la giustizia arranca anche a causa della cronica inadeguatezza degli organici della magistratura (amministrativa e ordinaria) - la presenza di un'autorità di garanzia che, attraverso la persuasione, cerca di mediare i conflitti e di facilitare i rapporti tra parti contrapposte, appare un rimedio salutare, se non necessario, di risoluzione alternativa delle controversie pubblicistiche.

Altra prerogativa della Difesa civica è quella di “suggerire” delle soluzioni all'Amministrazione, nonché di sindacare - sia pure in modo non vincolante – l'opportunità e non solo la legittimità dei comportamenti e delle scelte assunte dai funzionari pubblici.

Per tutte queste ragioni, la Difesa civica appare oggi un istituto munito di enormi potenzialità, soprattutto nell'ambito della trasparenza e della responsabilità (*accountability*).

Si pensi, *in primis*, al diritto di accesso che - anche in Italia a seguito della riforma adottata dal legislatore italiano nel 2016 (cd. Decreto trasparenza) - è diventato un punto di riferimento per tutti, tanto da essere riconosciuto a livello internazionale come un “*bene della vita*”, un “*diritto umano*” collegato alla libertà di espressione dell'individuo, a prescindere dal requisito di cittadinanza.

Tale diritto, infatti, è sancito da diversi trattati e dichiarazioni sui diritti

umani, nonché richiamato in numerose sentenze della Corte Interamericana dei Diritti Umani (2006) e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (2009 e 2016).

Come osservava il giurista italiano Norberto Bobbio già negli anni '80, la trasparenza è uno dei principi cardine che differenzia le democrazie dai regimi autoritari poiché, proprio durante i totalitarismi, la segretezza e l'opacità dell'agire pubblico risultano prevalenti sulla trasparenza amministrativa.

Il libero accesso alle informazioni rappresenta, dunque, un elemento imprescindibile nella lotta alla corruzione, in quanto fornisce la possibilità a tutti i “*controllori*” (media, magistrati, società civile) di accedere alla “*casa di vetro*” e analizzare, così, l'operato dell'amministrazione pubblica.

D'altronde i *mass media* - intesi in senso lato (giornali, tv, *social media*) – sono i cd. *cani da guardia* della democrazia, in grado di amplificare le notizie a tutto tondo, di modo che il pieno e libero accesso alle informazioni per i giornalisti risulta necessario per ottenere notizie di prima mano senza intermediazione.

Da ciò si comprende come il diritto di accesso agli atti, ai documenti e alle informazioni detenute dagli uffici pubblici, attraverso l'istituto dell'accesso civico generalizzato (cd. *FOIA*), sia un presidio fondamentale per controllare l'agire del decisore pubblico.

In altri termini, se la trasparenza amministrativa è direttamente proporzionale alla tracciabilità dell'azione pubblica, ciò consente un controllo civico e diffuso da parte di cittadini e associazioni. La stessa Convenzione Onu contro la corruzione include l'obbligo per gli Stati di fornire accesso alle informazioni per promuovere la partecipazione della società civile nella prevenzione e nella lotta alla corruzione.

Inoltre, il diritto di ottenere l'accesso e ricevere copia di tutti i documenti, i dati e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni è essenziale affinché i cittadini possano rendersi “parte attiva” nel processo decisionale

dell'organo politico o amministrativo.

In tale ottica, la riforma della legislazione italiana (d.lgs. n.97/2016), ha ampliato la competenza del Difensore civico in materia di “accesso civico” sul modello statunitense Foia (*Freedom of information act*), al fine di assicurare a “chiunque” - attraverso un meccanismo di tutela esterno all'amministrazione – l'imparzialità e la terzietà dei funzionari pubblici.

In passato, l'unico strumento di accesso ai documenti e agli atti detenuti dalle pubbliche amministrazioni era la legge n. 241 del 1990, tutt'ora vigente: una legge restrittiva, espressamente concepita per consentire l'accesso documentale solo al cittadino “*interessato*”, vale a dire al portatore di un interesse giuridicamente rilevante (*interesse diretto, concreto ed attuale*).

Come sopra anticipato, dal 2013 ad oggi l'Italia ha compiuto in materia di trasparenza amministrativa grandi progressi sul fronte legislativo, prima con *l'accesso civico semplice* introdotto dal decreto n. 33 del 2013 (che ha previsto molti “*obblighi di pubblicazione*” sui siti *web* istituzionali della p.a.) e successivamente con le modifiche apportate dal decreto trasparenza n. 97/2016, attraverso la previsione dell'ancor più ampio “*accesso civico generalizzato*”.

Tale ultima tipologia di accesso consente a “*chiunque*” di accedere ai documenti e alle informazioni detenute dagli enti pubblici, senza dover dimostrare alcuna legittimazione attiva, fatti salvi i limiti tassativamente elencati dal legislatore a tutela degli interessi pubblici e privati che subirebbero un pregiudizio concreto dalla divulgazione degli atti e dei dati richiesti (art. 5 *bis* del d.lgs. n. 33/2016).

La soluzione legislativa di coinvolgere i Difensori civici nel procedimento decisionale del riesame del diniego espresso o tacito opposto dalle pubbliche amministrazioni in materia di accesso civico, come già previsto per l'accesso tradizionale *ex lege* n. 241/1990, mira a garantire l'effettività del diritto alla trasparenza per tutti in linea con gli standard internazionali, nella convinzione che la trasparenza amministrativa sia la principale alleata della

lotta alla corruzione.

Questa soluzione, oltre a garantire l'assenza di opacità nei procedimenti amministrativi, contribuisce a sgravare i tribunali da una gran mole di ricorsi e a restituire fiducia ai cittadini nei confronti delle istituzioni; tutto ciò senza costi aggiuntivi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Tuttavia l'Italia ancora sconta un certo ritardo, soprattutto sul piano culturale. Nel nostro Paese, infatti, il percorso della trasparenza ha seguito sentieri ben più tortuosi rispetto a quelli degli altri Stati, se si pensa che l'istituto dell'accesso civico in Svezia vanta più di due secoli di storia e negli Stati Uniti è entrato in vigore già a partire dagli anni '60.

In conclusione, pur senza arrivare a snaturare le funzioni del Difensore civico italiano attribuendogli poteri coercitivi o sanzionatori, esistono margini per potenziarne il ruolo anche attraverso il rafforzamento sul piano giuridico del Coordinamento nazionale dei Difensori civici e con una legislazione omogenea in ambito regionale/provinciale che ne disciplini attribuzioni, compiti e risorse.

L'evidenza derivante dalle esperienze territoriali regionali e provinciali sembra difatti smentire una visione pessimistica dell'istituto mostrando, al contrario, un'elevata propensione delle amministrazioni locali e periferiche dello Stato ad aderire alle raccomandazioni e accogliere favorevolmente i pareri del Difensore civico.

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

Tuttavia, l'eventuale istituzione di una figura di garanzia che tuteli a livello nazionale i diritti delle persone sul modello dell'Ombudsman europeo, non potrà prescindere dal potenziamento degli uffici territoriali, al fine di garantire a tutti una tutela civica di prossimità.

Il pericolo che si intravede all'orizzonte del legislatore statale è, in realtà, il graduale svuotamento delle competenze attribuite ai Garanti territoriali, fino alla loro completa soppressione (come già avvenuto per i Difensori civici comunali) e come sta accadendo, con conseguenze ancor più ingravescenti, ai Garanti regionali del contribuente che - con l'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma dello Statuto dei diritti del contribuente - saranno soppressi a seguito dell'istituzione del Garante nazionale del contribuente (d.lgs. n. 219/2023).

In realtà, più che dello smantellamento, la figura dei Garanti territoriali avrebbe bisogno di una revisione improntata a fornire maggiore incisività e spessore a tali figure, attribuendo loro più incisivi poteri decisionali, per non lasciare scoperti quegli spazi di tutela che gli uffici di prossimità garantiscono quotidianamente a tutti i cittadini.

1.3 La costituzione di Parte civile del Difensore civico nei procedimenti penali che abbiano come vittime soggetti disabili ex art. 36 legge 104/1992 - Intervento del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, avv. Gianna Morandi.

L'art. 36 della legge 104/1992 prevede (comma 2) che il Difensore civico possa costituirsi parte civile nei procedimenti penali – che abbiano come vittime soggetti disabili – riguardanti determinate figure delittuose: si tratta del reato di cui all'art. 527 del codice penale (atti osceni) dei delitti non colposi di cui ai titoli XII (dei delitti contro la persona) e XIII (dei delitti contro il patrimonio) del Libro II del codice penale, nonché dei reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75.

Il legislatore ha attribuito un ruolo incisivo al Difensore civico, quale organo *super partes*, svincolato da rapporti di soggezione gerarchica o funzionale con la Pubblica amministrazione, che può così tutelare sul piano processuale le persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale vittime di determinati reati nell'ottica di valorizzare i principi di uguaglianza e di non

discriminazione di rilievo costituzionale (art. 3 Cost.).

La costituzione di parte civile è un istituto processualpenalistico che consente al soggetto danneggiato dal reato di esercitare l'azione civile nel processo penale. In buona sostanza può costituirsi parte civile nel processo penale il soggetto che assume di aver subito un danno dal reato e ne invoca la riparazione nelle forme del risarcimento o della restituzione. La disciplina è contenuta nel codice di procedura penale (artt. 74 e ss.).

Quanto alle fonti sovranazionali, improntate all'obiettivo di piena ed effettiva integrazione della persona disabile, la Carta sociale europea garantisce al disabile "*l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità*" (art. 15). La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea tutela "*il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità*" (art. 26).

Nella medesima prospettiva si colloca la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che si prefigge di "*contribuire al pieno ed uguale godimento dei diritti delle persone con disabilità*".

Ciò premesso, lo *status* di disabile contraddistingue la persona che "*presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione*" (art. 3, comma 1, legge 104/1992), oggetto di accertamento da parte delle competenti commissioni (art. 4 legge 104/1992).

Diversamente dalla valutazione delle minorazioni legate al riconoscimento dell'invalidità civile, la procedura di accertamento dello stato di *handicap* si basa su criteri medico-sociali che tengono conto della difficoltà di inserimento sociale della persona e non si fonda, quindi, univocamente su criteri medico-legali o quantitativi legati alla capacità lavorativa. Tra l'altro, a differenza dell'invalidità civile il riconoscimento dello stato di *handicap*

non dà diritto a prestazioni economiche, ma ad agevolazioni fiscali, sociali e lavorative.

In alcuni casi è lo stesso legislatore a prevedere che la disabilità comporti un automatico riconoscimento dell'*handicap* (grave) *ex art. 3* legge 104/1992 attraverso una procedura di accertamento semplificata e con esonero da revisioni: affetti da *sindrome di down* (art. 94, comma 3, legge 289/2002) e grandi invalidi di guerra (art. 38, comma 5, legge 448/1998).

Teniamo, poi, conto - nell'eterogeneità delle fonti normative in materia - che sono intervenuti atti a livello governativo/ministeriale e da parte dell'INPS che hanno previsto per i soggetti riconosciuti sordi lo stato di *handicap* (grave). La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento funzione pubblica – con nota n. 3862 del 4 aprile 1995 ha precisato che "*il sordomutismo rientra tra quelle patologie che determinano uno stato di handicap grave e che pertanto ai sordomuti, se dipendenti, vanno concessi i permessi previsti dall'art. 33 della stessa legge 104*". Lo status di *handicap* per i sordi è stato, tra l'altro, stabilito dalla Commissione Medica Superiore dell'INPS con messaggio email del 13 ottobre 2011 inviato a tutte le sedi territoriali INPS (del resto d'Italia), finalizzato a riconoscere alla persona sorda (di cui alle leggi 381/1970, 508/1998 e 95/2006) la connotazione di gravità *ex art. 3, comma 3, legge 104/1992*.

A tali fini si considera sordo "*il minorato sensoriale dell'udito affetto da sordità congenita o acquisita durante l'età evolutiva...*" (art. 1 legge 381/1970). La Provincia di Trento si è adeguata in via di prassi alle suddette indicazioni.

Preme rilevare che manca una norma di raccordo che preveda una comunicazione/notificazione al Difensore civico in ordine alla pendenza di un procedimento penale in danno di soggetti disabili. Tale lacuna porta a vanificare l'indicata disciplina nella sua pregnante valenza precettiva.

Al fine di assicurare effettività alla disciplina in esame, rileva, quindi, la necessità di colmare il vuoto normativo anche attraverso una modifica del

codice di procedura penale finalizzata a portare a tempestiva cognizione del Difensore civico l'avvio dell'azione penale relativamente alle fattispecie delittuose previste dall'art. 36 citato.

1.4 La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione – Intervento della dr.ssa Gloria Bertotti (Ufficio del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento).

La complessità della macchina burocratica italiana costituisce un tema ormai noto. Tra le principali cause si possono annoverare i plurimi adempimenti derivanti dal sovrapporsi della normativa comunitaria, statale, regionale e locale, il proliferare degli obblighi, controlli e passaggi amministrativi, le procedure sempre più complesse e articolate che connotano l'attività della Pubblica Amministrazione.

La conseguenza, pressoché inevitabile, è stata l'aumento del divario tra la semplificazione della macchina amministrativa programmata e quella realmente percepita dai cittadini. In verità la partecipazione dei cittadini alla vita democratica, al procedimento amministrativo e l'esercizio dei diritti non possono prescindere oggi dall'innovazione e dalla transizione digitale.

La pandemia da Covid-19 ha accelerato, in maniera quasi frenetica, questa tendenza, imponendo un radicale cambio di passo nelle modalità organizzative e di lavoro della Pubblica Amministrazione.

L'Italia è stata chiamata ad adeguare le proprie strutture e procedure a modelli che non rispecchiano più la dimensione tradizionale, si pensi ad esempio alle nuove modalità di presentazione di istanze, di monitoraggio e di controllo, col rischio concreto di un irrigidimento generalizzato dei rapporti con i cittadini. Il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento negli ultimi anni ha ricevuto diverse segnalazioni da parte di cittadini legate alla difficoltà di accesso ai servizi digitali, alla connessione alla rete, alle infrastrutture, alla possibilità di accedere ai servizi con delega, all'attivazione dell'identità digitale.

In particolare, è stato lamentato dai cittadini che alcuni servizi sono accessibili esclusivamente tramite il riconoscimento della propria identità digitale, dunque tramite l'utilizzo di una carta di identità elettronica o tramite il sistema SPID, ad oggi non obbligatoria e non posseduta dalle categorie più fragili della società.

Altri cittadini hanno segnalato l'impossibilità di poter avere un colloquio personale e diretto con i funzionari di alcune amministrazioni, rapporto sostituito da uno scambio di corrispondenza telematica in via anonima e informazioni interamente automatizzate.

Sono, tuttavia, numerosi i casi in cui una corretta gestione di un procedimento richiederebbe interlocuzioni personali, confronti, verifiche congiunte, nei quali, quindi, il rapporto diretto è fondamentale per far emergere elementi che altrimenti resterebbero inespressi.

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani si è attivamente occupato del tema della trasformazione e del *digital divide*, con particolare riferimento alla possibilità per le persone più in difficoltà con l'uso della tecnologia, di usufruire di un sistema di deleghe nell'utilizzo della propria identità digitale e nell'accesso ai servizi online della Pubblica Amministrazione.

A tal fine è stato avviato nel 2022 un dialogo sia con il Governo italiano, sia con l'Agenzia per l'Italia Digitale, la quale si è dimostrata disponibile nel cooperare con la difesa civica al fine di favorire il miglioramento dei processi di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.

Vorrei però evidenziare anche l'utilità ed il valore dell'informatizzazione, riconosciuti anche da molti cittadini e da molte imprese che si interfacciano con la Pubblica Amministrazione oggi in maniera più rapida, economica e *smart*. In provincia di Trento abbiamo anche individuato alcune amministrazioni locali e realtà private virtuose, disponibili a fornire informazioni e supporto per aiutare il cittadino ad attivare la procedura necessaria per ottenere la propria identità digitale.

Peraltro, l'obiettivo cui deve tendere la digitalizzazione si pone, secondo quanto indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione 2016/179, in stretta correlazione con i principi di trasparenza, efficienza e inclusività nell'ottica di erogare servizi pubblici *end-to-end*, il più possibile personalizzati ed intuitivi a tutti i cittadini dell'Unione Europea.

È evidente come la tecnologia possa agevolare in termini di efficienza ed economicità l'attività amministrativa. Da un lato, l'Amministrazione può avere accesso più facilmente ai documenti, può trasmettere dati ed informazioni in tempi più rapidi e può esercitare le proprie funzioni con costi inferiori. Dall'altro lato il cittadino può ricevere documenti, dati o servizi senza necessariamente rivolgersi fisicamente agli uffici, anche in questo caso con un evidente risparmio di tempo e costi.

È necessario, tuttavia, che questo cambiamento sia inclusivo ed accessibile a tutti, comprese le categorie più fragili che hanno difficoltà ad utilizzare la tecnologia o non dispongono dei mezzi necessari, e, quindi, maggiormente esposte ad una ulteriore marginalizzazione.

La sfida da affrontare oggi è quella di promuovere ed assicurare un approccio sostenibile ed inclusivo per cui la tecnologia deve essere a servizio del cittadino, senza tuttavia disconoscere ed abbandonare i canali tradizionali di interazione con l'amministrazione, i quali conservano, evidentemente, il proprio valore.

1.5 La trasformazione digitale e le sue ripercussioni sul piano culturale – Intervento del Difensore civico regionale del Piemonte, avv. Paola Baldovino.

Buon pomeriggio a tutte e a tutti e agli illustri relatori qui presenti con i quali affronteremo, in questa sessione, le tematiche inerenti alla trasformazione digitale.

Rivoluzione epocale questa, che comporta un cambiamento tecnologico e culturale destinato ad incidere profondamente e radicalmente sulle nostre esistenze coinvolgendo molti aspetti della nostra vita fra i quali il lavoro, l'istruzione, la sanità e i servizi alle persone.

L'Unione Europea si è prefissata di realizzare la transizione digitale entro il 2030. L'obiettivo è quello di promuovere e garantire che tutti gli aspetti della tecnologia e dell'innovazione siano a servizio delle persone alle quali viene data particolare rilevanza per evitare che qualcuno possa esser lasciato indietro e possa vedere compromessi i propri diritti.

Gli obiettivi principali che l'Unione Europea si è prefissata di perseguire, in questi 10 anni, possono riassumersi nei seguenti punti:

1. digitalizzazione dei cittadini europei;
2. trasformazione digitale delle imprese;
3. digitalizzazione dei servizi pubblici;
4. infrastrutture digitali sicure e sostenibili.

In questo scenario di profonda trasformazione, un ruolo importante devono svolgerlo gli Ombudsman europei e i difensori civici regionali, a tutela dei **diritti digitali** che hanno trovato riconoscimento nella Carta dei diritti digitali sottoscritta il 15 dicembre 2022, dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Diritti digitali, che peraltro in Italia sono previsti nel Codice di Amministrazione digitale (c.d. CAD), approvato con D. Lgs. 82/2005.

La transizione digitale e l'impatto di questa rivoluzione copernicana sulle nostre vite, riguarda non solo l'Europa ma investe tutti i Paesi del mondo e, quindi, in questo scenario diviene impegno comune di tutti noi, la tutela delle persone affinché tale trasformazione costituisca per chiunque un'opportunità.

Occorre, pertanto, che si presti particolare attenzione ai c.d. analfabeti

digitali e a chi possa essere discriminato perché sprovvisto di infrastrutture adeguate. La trasformazione digitale, infatti, deve **garantire l'inclusione, la sicurezza, la partecipazione democratica e anche la sostenibilità** per evitare l'impatto negativo che tale transizione potrebbe avere sull'ambiente.

Diritti e principi questi, che hanno ispirato l'UE nel perseguimento dei seguenti obiettivi:

1. porre le persone e i loro diritti al centro della trasformazione digitale;
2. sostenere la solidarietà e l'inclusione;
3. garantire la libertà di scelta online;
4. promuovere la partecipazione allo spazio pubblico digitale;
5. aumentare la sicurezza, la protezione e la responsabilizzazione delle persone;
6. promuovere la sostenibilità del futuro digitale.

La Difesa civica italiana, in questi anni, si è dimostrata particolarmente sensibile alle segnalazioni dei cittadini che hanno riscontrato difficoltà nell'accesso ai servizi pubblici digitalizzati.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione costituisce, indubbiamente, un cambiamento positivo e il nostro ruolo risulta prezioso per combattere il divario digitale, c.d. *digital divide*, al fine di impedire che alcune persone possano essere emarginate con grave pregiudizio dei loro diritti. Al contempo l'intervento del difensore civico è di ausilio per la stessa pubblica amministrazione che, attraverso indicazioni e raccomandazioni date, potrà eliminare le disfunzioni e le inefficienze legate alla transizione digitale, contribuendo a migliorare l'azione amministrativa.

I Difensori civici regionali, così come gli Ombudsman presenti in altri Stati – molti oggi qui presenti – attraverso il loro operato fanno sì che le persone siano realmente poste al centro di questa importante trasformazione digitale, dando un contributo alla realizzazione e al completamento di questa transizione.

Giornate come queste, sono utili e proficue in quanto costituiscono occasione di confronto su tali temi, oltre ad offrire la possibilità di condividere *best practices* per la piena attuazione dei diritti digitali che devono essere riconosciuti a chiunque.

1.6 Il diritto alla salute - Salute e accesso alle cure: sfide e soluzioni/disabilità e dignità delle persone vulnerabili – Intervento del Difensore civico regionale dell’Umbria, avv. Marcello Pecorari, vice Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani.

Il diritto alla salute è stato menzionato per la prima volta nel 1946 nella Costituzione dell’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il cui Preambolo ha definito la salute come uno “*stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia o infermità*” ed ha ripetuto che “il godimento delle migliori condizioni di salute fisica e mentale è uno dei diritti fondamentali di ogni essere umano senza distinzione di razza, religione, opinione politica, condizione economica o sociale”. Il concetto di salute, quindi, esprime una condizione di complessivo benessere. Si tratta, perciò, di un diritto che sottende numerosi altri diritti socioeconomici, tra cui ad esempio l’accesso all’acqua potabile e ai servizi igienici adeguati e il diritto a condizioni di lavoro sane e ottimali.

Il diritto alla salute, come diritto umano, rappresenta un diritto fondamentale che, nonostante le disuguaglianze sociali, dovrebbe essere garantito a chiunque. I diritti umani si acquistano al momento della nascita e sono definiti universali perché appartengono a tutti, indipendentemente dalla nazionalità, dal sesso, dalle convinzioni personali, dalla religione e dal colore della pelle.

I diritti universali umani sono stati sanciti il 10 dicembre del 1948, dopo gli orrori della seconda guerra mondiale, dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo.

Essi si suddividono in tre categorie: le libertà inalienabili, come il diritto alla vita; i diritti economici, sociali e culturali, come il diritto al lavoro; i diritti di solidarietà, come il diritto alla pace e alla salute.

I diritti universali contenuti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo sono tutelati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), organo giuridico, con sede a Strasburgo. Stati, enti governativi o singoli individui, possono ricorrere innanzi alla CEDU in caso di violazione dei diritti umani. Anche in caso di violazione del diritto alla salute, il ricorrente può richiedere un risarcimento del danno.

Il diritto alla salute, come diritto fondamentale per l'individuo e la collettività, è tutelato anche dalla Carta Sociale Europea.

In particolare, nell'art. 11 viene sancito il "Diritto alla protezione della salute". Nella prima parte della Carta Sociale, si legge: *"Ogni persona ha diritto di usufruire di tutte le misure che consentono di godere del miglior stato di salute ottenibile"*.

Restando in ambito europeo, il primo comma dell'art. 129 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (reso esecutivo con la Legge 14 ottobre 1957, n. 1203) ha stabilito che: *"la Comunità contribuisce a garantire un livello elevato di protezione della salute umana, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendone l'azione"* che *"si indirizza in primo luogo alla prevenzione delle malattie"*.

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

La Costituzione di fatto obbliga lo Stato italiano a promuovere ogni opportuna iniziativa e ad adottare precisi comportamenti finalizzati alla migliore tutela possibile della salute, comprensiva anche della salute psichica

e del diritto al consenso informato, quale consapevole adesione al trattamento sanitario preposto dal medico. La tutela della salute è sempre intesa non solo come bene personale, ma anche come bene dell'intera collettività la quale, appunto, ha bisogno della salute di tutti i suoi componenti per meglio crescere ed affermare i propri valori.

A tal fine è stato istituito dalla Legge n. 833 del 1978 il Sistema Sanitario Nazionale il quale fornisce l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini senza distinzioni di genere, residenza, età, reddito e lavoro. Come diritto non può essere negato a coloro che si trovano in condizioni di miseria.

Infatti, per questi ultimi, la Costituzione garantisce la gratuità del servizio. Per tutti gli altri, invece, prevede una forma di compartecipazione per coprire parte delle spese erogate dal Sistema Sanitario Nazionale. Quest'ultimo si deve impegnare a garantire il diritto alla sanità e quello alla salute della collettività.

Le condizioni di vita della popolazione mondiale e il diritto universale alla salute, negli ultimi anni, sono stati gravemente minacciati dalla pandemia di Covid-19. Ebbene, il garantire l'accesso all'assistenza sanitaria a tutti gli individui permetterà di salvaguardare la popolazione mondiale da eventuali future pandemie.

Vaccinazioni di massa, indagini schermografiche, iniziative locali per prevenire una malattia infettiva, potrebbero essere vane se non condivise dalla collettività mondiale. La tutela del diritto alla salute, inteso come diritto universale, permette di proteggere l'intera umanità e di abbattere le disuguaglianze sociali.

Il diritto alla salute non si esaurisce nelle sole prestazioni sanitarie, ma è costituito anche dall'educazione e dalla sensibilizzazione delle popolazioni.

L'importanza del diritto alla salute può essere riassunta in un famoso detto: *“la salute non è tutto, ma senza la salute tutto è niente”*.



Da sinistra: Marcello Pecorari (Difensore civico Umbria), Antonia Fiordelisi (Difensore civico Basilicata), On.le Giorgio Mulè (FI), Antonello Aurigemma (Presidente del Consiglio Regionale del Lazio), Marino Fardelli (Difensore civico Lazio).

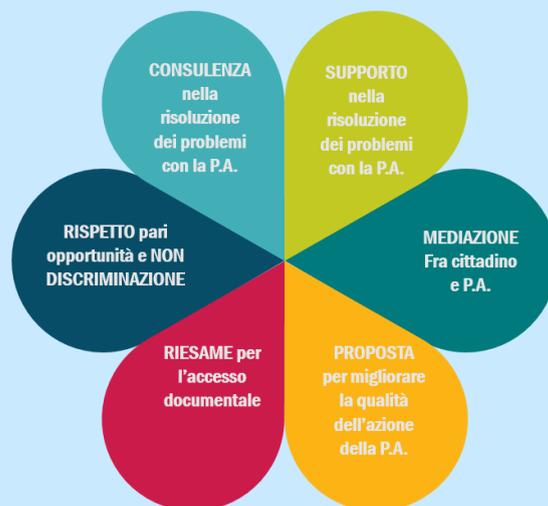
1.7 Le funzioni del Difensore civico e le fasi procedurali di un intervento del Médiateur – Presentazione del Difensore civico regionale della Valle d’Aosta Piemonte, avv. Adele Squillaci.



Adele Squillaci



Funzioni del Difensore Civico



Fasi Procedurali di un Intervento del Garante

FASE DELL'INIZIATIVA

FASE DELL'ISTRUTTORIA

FASE CONCLUSIVA

FASE DELL'INIZIATIVA



Un Cittadino
presenta una
richiesta

Here



Telefonando



Prendendo un appuntamento



Inviando una lettera



Inviando una email

La Fase dell'Iniziativa può concludersi

Già nella fase
dell'Iniziativa

- Se servono solo veloci chiarimenti tecnico-giuridici
- Se il Cittadino decide di proseguire in altro modo
- Se la questione riguarda rapporti tra privati

Aprendo
un'Istruttoria

Se si rendono necessari approfondimenti e note formali

FASE DELL'ISTRUTTORIA

Si avvia
quando:

Sono necessari approfondimenti

Sono necessarie azioni verso terzi

Come?

Richieste
verbali o
scritte

Consultazioni
di copie di
atti

Convocazione
del
responsabile
del
procedimento

Si conclude
quando:



Si ottengono risposte esaurienti alle questioni poste

FASE CONCLUSIVA

Vengono formulate
osservazioni
all'Amministrazione

Si tenta una
mediazione ove
possibile

Dell'esito dell'intervento e delle
decisioni dell'Amministrazione viene informato
l'istante

GLI SPAZI DI TUTELA DELLA DIFESA CIVICA

2.1 La responsabilità della Pubblica Amministrazione e il danno da ritardo

Il Consiglio di Stato con l'Adunanza Plenaria n. 7 del 2021 ha stabilito che il privato cittadino ha diritto al risarcimento del danno in caso di ritardo o inerzia dell'amministrazione, nell'ipotesi in cui una sopravvenienza normativa gli impedisca di realizzare il progetto.

Si tratta di una pronuncia dirimente per la risoluzione delle controversie in cui dal ritardo o dall'inerzia di una pubblica amministrazione nella emanazione/pronuncia di un provvedimento amministrativo derivi un pregiudizio di carattere economico o una lesione di interessi legittimi in capo alla persona fisica o giuridica destinataria del provvedimento di che trattasi.

Il supremo consesso amministrativo, nella suindicata sentenza, giunge ad affermare che - nel caso di inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento amministrativo - deriva una "*responsabilità da fatto illecito aquiliano*" e non già una responsabilità da inadempimento contrattuale, fermo restando in capo al giudice l'onere di verificare che vi sia stata *una concreta ed effettiva lesione di un bene della vita*.

Sotto un ulteriore profilo, per quanto attiene alla quantificazione del danno risarcibile, è stato affermato che, conformemente al disposto di cui all'art. 2056 del codice civile, appare necessaria l'applicazione dei criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta, oltre che dell'evitabilità del danno con l'uso dell'ordinaria diligenza da parte del danneggiato (*ex artt. 1223 e 1227 del codice civile*), e non anche il criterio della prevedibilità del danno (*ex art. 1225 c.c.*).

La vicenda sottoposta al vaglio dell'Adunanza Plenaria verteva sulla richiesta del risarcimento del danno avanzata da una società ricorrente, a seguito del mancato accesso al regime incentivante connesso alla produzione di energia da fonti rinnovabili (*ex art. 7 del d.lgs. n. 387/2003, successivamente abrogato*), con specifico riguardo agli impianti fotovoltaici realizzati con

moduli collocati a terra su fondi agricoli.

A causa del ritardo nel rilascio delle autorizzazioni da parte della P.A. competente e nelle more della realizzazione del progetto presentato veniva abrogata la normativa che consentiva l'accesso agli incentivi, di conseguenza l'investimento sopportato dalla ricorrente era divenuto antieconomico.

I Giudici di Palazzo Spada hanno dovuto prima stabilire se la sopravvenienza normativa suindicata (abrogazione del d.lgs. n. 387/2003) abbia interrotto o meno il nesso causale tra l'inerzia dell'amministrazione (nel determinare per tempo l'accesso agli incentivi su richiesta della società interessata), e il danno lamentato da quest'ultima a titolo di lucro cessante, definendo, di talché, sia la quantificazione/misura del danno risarcibile, sia la natura della responsabilità ascrivibile alla P.A.

Sul punto, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto: 1) *in primis*, di rappresentare come la responsabilità in cui incorre l'amministrazione per l'esercizio delle proprie funzioni pubbliche/prerogative, sia sussumibile nella fattispecie di responsabilità da fatto illecito (principio del *neminem laedere* – art. 2043 c.c.).

In effetti, se generalmente **la responsabilità da inadempimento contrattuale** *ex art. 1218 c.c.* si basa sull'inesatto adempimento dell'obbligazione cui il debitore è vincolato in virtù del patto contrattuale sottoscritto, siffatto obbligo/vincolo contrattuale non può giammai essere configurato nei rapporti intercorrenti tra privato e pubblica amministrazione.

Il rapporto giuridico che si instaura tra il privato cittadino e l'amministrazione si connota della presenza di due situazioni soggettive entrambe attive, ovvero da un lato l'interesse legittimo del privato e dall'altro il potere della P.A. nell'esercizio delle proprie prerogative attribuite dal legislatore, finalizzate unicamente al perseguimento dell'interesse pubblico.

Pertanto, ne discende in capo all'amministrazione – anche in virtù del fatto che il rapporto tra P.A. e cittadino non è ascrivibile al quadro sostanziale dei rapporti giuridici di tipo privatistico – un potere conferito *ex lege*, da esercitarsi in conformità ai canoni di correttezza e buona fede e non viceversa, una responsabilità da inadempimento contrattuale *ex art. 1218 c.c.*

In altri termini, poiché la relazione tra privato cittadino e pubblica amministrazione risulta essere configurata sempre in termini di “supremazia” da parte di quest’ultima, essa mal si concilierebbe con una responsabilità da “contatto sociale”, viceversa impernata sulla relazione paritaria tra soggetti giuridici.

Pertanto, è stato devoluto al giudice amministrativo il potere di condanna dell’amministrazione al **risarcimento del danno da illegittimo esercizio del potere pubblico**, come “*strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio /e/o conformativo*), *da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*” attribuito al giudice naturale della legittimità dell’esercizio della funzione pubblica (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 26 luglio 2004, n. 204; Corte Cost. sentenza 11 maggio 2006 n. 191).

Le deduzioni di cui sopra trovano espresso riscontro nella normativa di settore, posto che la “tutela piena ed effettiva” *ex art. 1 del codice del processo amministrativo* si attua attraverso la concentrazione presso il giudice amministrativo di “ogni forma di tutela degli interessi legittimi” (art. 7, comma 7, c.p.a.) e la devoluzione allo stesso organo giudicante delle controversie “*relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotto in via autonoma*” (art. 7, comma 4, c.p.a.).

Inoltre, al fine di ricondurre il danno da lesione di interessi legittimi al modello della **responsabilità per fatto illecito**, occorre considerare l’art. 30, commi 2 e 4 del codice del processo amministrativo in riferimento al “*danno ingiusto derivante dall’illegittimo esercizio dell’attività amministrativa o del mancato esercizio di quella obbligatoria*”, nonché al “*danno che il ricorrente comprou di aver subito in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*”.

La stessa legge sul procedimento amministrativo - con riguardo alle conseguenze derivanti dal ritardo dell’amministrazione nella conclusione del procedimento – ha espressamente previsto che i soggetti pubblici e privati (operanti secondo le regole del procedimento amministrativo) “*sono tenuti al*

risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento" (art. 2-bis l. 241/1990).

Ne deriva che il presupposto del danno ingiusto ed il conseguente risarcimento implica l'effettiva verifica/valutazione da parte del giudice della circostanza per cui **l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia concretamente leso (o meno) un bene della vita del privato.**

Ciò posto, il *quantum* da corrispondere a titolo del risarcimento del danno comprenderà sia il cd. **danno emergente** (la perdita subita dal creditore) sia il cd. **lucro cessante** (il mancato guadagno), purché siano conseguenza immediata e diretta del ritardo subito.

Quanto al secondo profilo giuridico trattato nella Plenaria in esame, il Collegio si è posto il quesito secondo cui la sopravvenienza normativa, vale a dire l'abrogazione del regime incentivante gli investimenti, costituisca (o meno) un fattore causale autonomo, in grado di interrompere il nesso di consequenzialità immediata e diretta *ex art. 1223 c.c.* tra la ritardata conclusione dei procedimenti autorizzativi ed il mancato accesso agli incentivi tariffari.

In conclusione, l'Adunanza ha ritenuto che, con specifico riferimento al periodo antecedente alla modifica normativa che ha soppresso gli incentivi, sia evidente la sussistenza di un rapporto di consequenzialità valido a far discendere dal ritardo dell'amministrazione il pregiudizio patrimoniale subito dalla società ricorrente a causa del mancato accesso agli incentivi tariffari.

Ed infatti, la regolarità causale che lega i due eventi – ovverosia il ritardo dell'amministrazione nell'emanazione del provvedimento autorizzativo e la perdita degli incentivi in capo alla società istante – non può ritenersi recisa dalla sopravvenienza normativa, poiché è da collocare in tale ritardo la causa scatenante del mancato accesso al sistema incentivante.

L'imputabilità del danno da ritardo all'amministrazione, dunque, appare coerente con la funzione dissuasiva rintracciabile nel principio del *neminem laedere* il quale, in linea con il fondamento etico dell'agire pubblico di buona

fede e correttezza, nonché con il principio di convivenza civile dei consociati (da cui deriva il rimedio risarcitorio civilistico), impone di ascrivere in capo all'autore le relative conseguenze derivanti dall'esercizio di condotte colpose ingiustamente lesive di altrui interessi patrimoniali.

E' stato altresì rilevato come, nel caso di specie, l'applicazione del criterio della consequenzialità immediata e diretta *ex art. 1223 c.c.* appare coerente con gli obiettivi perseguiti dal legislatore attraverso la previsione dei termini massimi procedurali *ex art. 2 della legge n. 241 del 1990* (legge sul procedimento amministrativo).

Ragion per cui l'ingiustificato ritardo nel rilascio del provvedimento da parte della p.a. ingenera una responsabilità in capo ad essa coerente con la funzione dei termini massimi previsti dal legislatore statale per la definizione del procedimento amministrativo, nell'ottica di definire un perimetro di certezza giuridica relativo ai tempi in cui il potere pubblico deve essere esercitato, ingenerando una legittima aspettativa nei confronti del privato.

2.2 I principi di diritto rivenienti dalla sentenza n. 7/2021 del Consiglio di Stato

I principi di diritto rivenienti dalla pronuncia dell'Adunanza Plenaria summenzionata posso così riassumersi:

- a) la responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi ha natura di **responsabilità da fatto illecito aquiliano** e non già di responsabilità da inadempimento contrattuale. Risulta prodromico, pertanto, l'accertamento del fatto che vi sia stata la lesione di un bene della vita. Per quanto attiene alla quantificazione del danno risarcibile si applicano i criteri della consequenzialità immediata e diretta (art. 2058 c.c.) nonché dell'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato (artt. 1223 e 1227 c.c.); viceversa, non si applica il criterio della prevedibilità del danno *ex art. 1225 cod. civ.*;
- b) è ravvisabile il nesso di consequenzialità immediata e diretta tra la ritardata conclusione del procedimento autorizzativo e il mancato

accesso agli incentivi tariffari quando la mancata ammissione al regime incentivante sia stato determinato da un divieto normativo sopravvenuto che non sarebbe stato applicabile se fossero stati rispettati i termini del procedimento;

- c) occorre stabilire (con riferimento al periodo successivo alla modifica normativa) se le erogazioni sarebbero in ogni caso cessate per l'intervenuta abrogazione della normativa sugli incentivi e, dunque, per espressa previsione contenuta in essa, nel qual caso il pregiudizio sarebbe riconducibile a tale sopravvenienza normativa e non più imputabile all'amministrazione;
- d) il danno va liquidato secondo i criteri di determinazione del danno da perdita di *chance*, ivi compreso il ricorso alla liquidazione equitativa.

2.3 I poteri sostitutivi del Difensore civico nei casi di omissioni degli Enti locali

Anche se nell'anno 2023 non sono pervenute all'Ufficio scrivente istanze formali tese ad ottenere la nomina di un commissario *ad acta* presso le amministrazioni locali, in due casi sono stati forniti i chiarimenti necessari a perimetrare il potere surrogatorio previsto dal legislatore statale all'articolo 136 del Testo unico degli enti locali (Tuel).

Come anticipato nella parte introduttiva della presente relazione, il Difensore civico è un organo preposto – a garanzia dei singoli, degli enti e delle formazioni sociali che vi facciano richiesta – a seguire lo svolgimento dei procedimenti incardinati presso le amministrazioni in ambito regionale, ivi compresi gli enti locali, gli enti sub-regionali, le aziende dipendenti e partecipate dalla Regione, ed è titolare di funzioni di tutela della regolarità, legalità e tempestività dell'azione amministrativa.

La quinta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 16 luglio 2021 n. 5635, ha escluso dal perimetro di competenza del Difensore civico, “per la portata e natura delle funzioni esercitate da tale organo di garanzia”, il potere di surrogarsi agli enti inadempienti rispetto all'esercizio di poteri loro attribuiti dalla legge, sulla scorta delle seguenti considerazioni.

La natura del Difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, di conseguenza - secondo il massimo Consesso della giurisprudenza amministrativa - nelle funzioni attribuite al Difensore civico non possono rientrare le scelte relative ai criteri e ai modi degli interessi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quello delle autonomie locali.

Difatti, l'esercizio di siffatto potere sostitutivo presenta un "*grado di politicità*" tale che la valutazione complessiva "*non può che spettare agli organi regionali di vertice*" cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali assumono la responsabilità.

La stessa Corte Costituzionale sul tema ha evidenziato che gli interventi di tipo sostitutivo – per la loro incidenza diretta sull'autonomia costituzionalmente garantita agli enti politicamente rappresentativi e per il loro tradursi in spostamenti eccezionali di competenze – non possono provenire che dagli organi regionali di vertice (Corte Cost. sentenza 15 giugno 2004, n. 173).

In linea generale - con riferimento ai poteri sostitutivi attribuiti alla Regione nei confronti degli Enti locali insistenti sul proprio territorio - la Corte Costituzionale ha ritenuto legittime le previsioni in tal senso stabilendo, tuttavia, che la sostituzione concerna solo il compimento di attività prive di discrezionalità nell'*an* (la cui obbligatorietà derivi, cioè, da interessi di livello superiore) tutelabili attraverso l'intervento sostitutivo.

Al contempo è stato previsto che il potere surrogatorio sia esercitato da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione (Corte Cost., sentenza 21 ottobre 2003, n. 313) con garanzie procedurali ispirate ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà, tali da consentire all'ente sostituito di interloquire e, se del caso, intervenire nel procedimento di sostituzione (Corte Cost., sent. 28 luglio 1995, n. 416; Corte Cost., ord. 28 febbraio 2003, n. 53).

Come precisato nella relazione del 2022, la nomina di un Commissario *ad acta* riveniente dall'art. 136 del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000) 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*” (C.d.S., sentenza n. 4284/2008).

Sull’interpretazione in senso restrittivo della nozione di atti obbligatori per legge si è espresso anche il giudice amministrativo definendo tali atti privi di discrezionalità, quindi doverosi sulla base del seguente assunto: “*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*” (Tar Veneto, sez. II, sentenza 19 maggio 2011 n. 866).

Ed ancora: la modifica costituzionale del Titolo V della Costituzione “*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, sent. 19.09.2008, n.1661; Tar Campania - Napoli sez. I, sent. 10.08.2005 n. 10698).

Sotto altro concorrente profilo, il Consiglio di Stato ha evidenziato che la nomina del commissario *ad acta* ai sensi dell’art. 136 Tuel - *costituendo rimedio di carattere eccezionale, sostanzialmente ablativo di poteri costituiti* - deve presentare garanzie tese ad evitare in radice la possibilità che sia compromessa o addirittura lesa l’autonomia dell’ente locale e i poteri ordinariamente riconosciuti a soggetti dotati di autonomia, dovendo la sua portata essere delimitata con estrema precisione, come si conviene per ogni provvedimento dettato da esigenze eccezionali.

Pertanto, l’eventuale provvedimento di nomina del commissario *ad acta* deve sempre indicare sia i limiti temporali entro cui l’azione sostitutiva deve essere conclusa, sia le finalità della sostituzione dell’organo inadempiente, con tassativa indicazione dei poteri conferiti al commissario, che vanno limitati a quanto strettamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi preposti alla surroga, nel rispetto dei *principi di adeguatezza e*

proporzionalità, sì che tali poteri siano esercitabili anche in via sostitutiva senza ledere la garanzia di autonomia costituzionale riconosciuta agli enti locali negli ambiti di propria competenza.

In conclusione, in forza di consolidato orientamento giurisprudenziale e sulla scorta di un'interpretazione costituzionalmente orientata, la previsione di cui al citato art. 136 d.lgs. n. 267/2000 deve ritenersi applicabile limitatamente ai casi in cui l'amministrazione locale sia chiamata ad assumere una decisione che non comporti la ponderazione di interessi confliggenti, ma sia adottata in adempimento di un obbligo di legge; l'ente, pertanto, potrà agire solo in ambiti di valutazione di tipo tecnico mediante l'applicazione di criteri di tipo oggettivo, in cui la scelta non avviene sulla base di opzioni di tipo valoriale.

2.4 L'Accesso agli atti per finalità difensive (l. 241/1990)

L'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, nel rispetto dell'art. 24 della Costituzione, con una formula di portata generale, prevede che: *“deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici”*.

Si tratta della fattispecie del cd. *“accesso difensivo”* spesso ricorrente nella casistica trattata dalla scrivente, anche nell'anno trascorso.

L'accesso agli atti ha finalità difensive quando la conoscenza del documento risulti strumentale alla tutela di una situazione giuridica; ciò non presuppone necessariamente la proposizione di un giudizio, ma impone al richiedente di motivare la propria istanza rappresentando, in maniera puntuale, quegli elementi che consentono all'amministrazione detentrica del documento la verifica della sussistenza del necessario nesso di strumentalità.

Spetta, quindi, all'interessato la prospettazione delle ragioni che rendono la documentazione oggetto dell'accesso necessaria per tutelare la posizione giuridica invocata, cioè l'interesse giuridicamente rilevante, non essendo a tal fine sufficiente *“(…) un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già*

pendente oppure ancora instaurando” (Cons. Stato, Ad. Plenaria, sent. 18 marzo 2021, n. 4).

Per tale ragione, 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 oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano), o con essa interferiscono in quanto la compromettono"* (Tar Toscana, sez. I, sentenza 27.07.2015 n. 1124).

Conseguentemente, la *ratio* della normativa va nella direzione di esigere che le finalità dell’accesso siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale nell’istanza di accesso e *"(..) suffragate con idonea documentazione (ad es. scambi di corrispondenza; diffide stragiudiziali; in caso di causa già pendente, indicazione sintetica del relativo oggetto e dei fatti oggetto di prova; ecc.), così da permettere all’amministrazione detentrica del documento il vaglio dell’indicato nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta con la situazione "finale" controversa"* (Consiglio di Stato, Ad. Plen. sentenza n. 4/2021; sez. VI, 12.01.2023, n. 413; sez. III, 04.04.2023, n. 3451).

Non compete alla pubblica amministrazione detentrica del documento, né al Giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell’art. 116 c.p.a. *"svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull’ammissibilità, sull’influenza o sulla decisività del documento richiesto nell’eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all’autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla Pubblica amministrazione detentrica del documento o al Giudice amministrativo nel giudizio sull’accesso"*, fatta eccezione nel caso di un’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 (Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, sent. n. 4/2021; Tar Roma, sez. I bis, sent. 14.03.2023, n. 4537).

Ma vi è di più; in sede di bilanciamento tra il diritto di accesso difensivo (preordinato, cioè, all’esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale in senso

lato) e la tutela della riservatezza secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 non trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati c.d. supersensibili), in quanto si applica il criterio generale della “necessità” ai fini della “cura” e della “difesa” di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente nell'accesso difensivo (ricorrendone i presupposti) sulla tutela della riservatezza.

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 ad interessi (pubblici e privati) eventualmente antagonisti, così legittimando l'accesso in ragione della preminenza, in una scala gerarchica di valori, delle prospettate esigenze difensive e ciò indipendentemente dalla concreta rilevanza ai fini del giudizio dei documenti individuati dall'interessato in funzione della propria strategia difensiva in sede giurisdizionale.

Tale granitico orientamento giurisprudenziale si colloca nel solco delle prerogative difensive riconosciute dalla Costituzione (artt. 24, 97, 111 e 113 Cost.) nonché dalle disposizioni della CEDU (art. 6), per cui “*il diniego di accesso fondato sull'interesse alla riservatezza ovvero su ragioni di segretezza deve essere congruamente motivato per potersi ritenere prevalente sul diritto (di difesa) del richiedente*” (Cons. Stato, sez. III, sent. 03.05.2023, n. 4465).

2.5 Mancata esibizione degli atti dopo il riesame del Difensore civico

Ai sensi dell'art. 25, comma 8, l. 241/1990 il Difensore civico regionale 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.

Inoltre, qualora il Difensore civico ritenga 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 configura l'accesso alla documentazione di interesse del richiedente 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 vi è 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, sentenza n. 554/2015).

Ciò posto, nei casi perdurante inerzia della p.a. nella fase successiva all'accoglimento del ricorso in sede di riesame, capita spesso che i cittadini tornino a rivolgersi al Difensore civico per ottenere la documentazione richiesta.

In detti casi viene precisato che per il principio del *ne bis in idem* (applicabile per analogia anche al procedimento amministrativo) non è possibile ottenere un nuovo provvedimento del Difensore civico, atteso che l'unico rimedio attivabile avverso il provvedimento confermativo del diniego (anche tacito) è il ricorso amministrativo innanzi al TAR territorialmente competente.

Tuttavia, una parte della giurisprudenza sembra orientata a non escludere la rilevanza penale della condotta omissiva del pubblico ufficiale nelle ipotesi di perdurante inerzia dell'amministrazione - senza l'adozione, cioè, di un provvedimento motivato confermativo del diniego - potendosi configurare la 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”.

In tal senso si è espresso il Tar Lazio (Roma), sez. III, sentenza 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”.* (Cass. pen. sez. VI, sentenza 6 ottobre 2015 n. 42610).

Ed ancora, *“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, sent. 13 novembre 2013, n. 45629).

2.6 Le diverse tipologie di Accesso agli atti e alle informazioni

In generale, il fine primario della normativa sull’accesso agli atti e il filo rosso che unisce le varie tipologie di accesso è quello di assicurare la massima trasparenza nell’operato degli uffici pubblici (la cd. *Casa di Vetro* di Filippo Turati), favorendo così l’imparzialità dell’azione pubblica e forme diffuse di controllo dei cittadini sulle attività delle istituzioni e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

Già nel 1908 Turati, in occasione di un suo discorso alla Camera dei Deputati, sosteneva con lungimiranza che *“dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell’amministrazione dovrebbe essere di vetro”*.

In Italia, la tendenza a rendere sempre più trasparente l’operato della pubblica amministrazione si è sviluppata lentamente a partire dal dopoguerra, con una serie di norme minori, fino ad arrivare alla legge n. 241 del 1990 che ha introdotto, per la prima volta, un impianto normativo volto ad assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa.

Con l’avvento di internet, poi, il cittadino ha visto diminuire fortemente la distanza con le amministrazioni pubbliche, attraverso la consultazione di un numero vastissimo di dati e informazioni sulla pagina *“Amministrazione Trasparente”*. Difatti, nel caso in cui le informazioni previste non vengano pubblicate, il cittadino può richiedere all’ANAC, anche attraverso l’Ufficio del Difensore civico, la pubblicazione delle stesse, pena l’adozione di provvedimenti disciplinari per chi non adempie a tale obbligo.

Il fine primario della normativa sull’accesso viene individuato nella necessità di assicurare la trasparenza amministrativa e di favorire lo svolgimento imparziale dell’azione pubblica. L’art. 22, comma 2, della legge n. 241/1990 stabilisce che *“L’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza”*.

A corollario di tale disposizione l’art. 29, comma 2 *bis*, della medesima legge prevede che *“Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa”* fatta salva la potestà delle Regioni e degli Enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Ne consegue che, l’afferenza dell’accesso agli atti ai livelli essenziali delle prestazioni (cd. Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, comporta una riserva di competenza

del legislatore statale nell'individuazione delle misure minime e degli standard di tutela uniforme che non possono essere derogati dalla normativa regionale o provinciale.

L'accesso agli atti, alle informazioni e ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni - nel variegato panorama normativo e giurisprudenziale attuale - è tipizzato da tre diverse categorie, ciascuna connotata da differenti discipline (non sovrapponibili) e da distinti presupposti, limiti ed eccezioni:

a) l'accesso documentale regolato dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 che consente ai soli portatori di un *“interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata”* di poter visionare ed estrarre copia dei documenti e dati incorporati in supporti documentali detenuti dalle pubbliche amministrazioni;

b) l'accesso civico (cd. semplice) consentito a *“chiunque”* per ottenere documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, previsto dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33;

c) l'accesso civico generalizzato (cd. libero e universale) introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97 (che ha modificato e integrato l'impianto normativo precedente) concesso senza alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun obbligo di motivare la richiesta, in relazione a documenti e dati ulteriori rispetto a quelli la cui pubblicazione è normativamente imposta (art. 5, comma 2, d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33).

La giurisprudenza ha precisato che l'attuale coesistenza di tre istituti a portata generale, ma a diverso oggetto, *“comporta che ciascuno sia, a livello ordinamentale, pari ordinato rispetto all'altro, di modo che nei rapporti reciproci ciascuno opera nel proprio ambito, sicché non vi è assorbimento dell'una fattispecie in un'altra; e nemmeno opera il principio dell'abrogazione tacita o implicita ad opera della disposizione successiva nel tempo (art. 15 disp. prel. al c.c.) tale che l'un modello di accesso sostituisca l'altro, o gli altri, in attuazione di un preteso indirizzo onnicomprensivo che tende ad ampliare ovunque i casi di piena trasparenza dei rapporti tra pubbliche amministrazioni, società e individui”* (Cons. Stato, sez. V, sent. 02.08.2019, n. 5503).

Al riguardo occorre ricordare che, come indicato dall'Autorità Nazionale

Anticorruzione (ANAC), non bisogna confondere i due tipi di accesso disciplinati dal d.lgs. n. 33/2013 e dalla legge n. 241/1990, in quanto *“l’accesso generalizzato deve essere tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 che continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi”*.

Sul piano operativo, infatti, il diritto all’accesso documentale disciplinato dalla legge 241/1990 consente una ostensione più in profondità di dati pertinenti, a differenza dell’accesso civico generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino consentono un accesso meno in profondità (in relazione all’operatività dei limiti) ma più esteso, stante la più larga conoscibilità e diffusione di dati, informazioni e documenti nell’accesso civico (linee guida ANAC approvate con Determinazione n. 1309 del 28.12.2016).

Spetta, quindi, al richiedente individuare nella richiesta la tipologia di accesso che intende azionare e, una volta effettuata la scelta, è su tale base che si incardina il procedimento amministrativo, anche in caso di riesame del Difensore civico (o in sede giurisdizionale): *“Si tratta di istituti a carattere generale ma ognuno con oggetto diverso, e sono applicabili ognuno a diverse e specifiche fattispecie: ne segue che ognuno di essi opera nel proprio ambito di azione senza assorbimento della fattispecie in un’altra, poiché diverso è l’ambito di applicazione di ciascuno di essi. Ognuno di questi presenta caratteri di specialità rispetto all’altro. Di conseguenza(...) laddove il richiedente abbia espressamente optato per un modello è precluso all’Amministrazione qualificare diversamente l’istanza, al fine di individuare la disciplina applicabile”* (Tar Firenze, sez. II, sent. 20.12.2019, n. 1748).

L’istanza di accesso documentale ben può, quindi, concorrere con quella di accesso civico generalizzato e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all’una che all’altra forma di accesso, fermo restando il potere/dovere della pubblica

amministrazione di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, anche se formulata in modo generico o cumulativo senza riferimenti ad una specifica disciplina, anche alla stregua della normativa sull'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina sull'accesso documentale nel qual caso si dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento alla legge n. 241/1990 (Cons. Stato Ad. Plenaria sent. 02.04.2020, n. 10; Cons. Stato, sez. V, sent. 10.03.2021, n. 2050; Tar Palermo, sez. II, sent. 20.04.2022, n. 1334).

Per completezza espositiva, occorre in questa sede richiamare la tipologia dell'accesso alle informazioni ambientali introdotto dal d.lgs. n. 195 del 2005 (art. 3) sussumibile per analogia all'accesso civico generalizzato (modello Foia) che *“prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva (ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale) e sia per quello che riguarda il profilo oggettivo (prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg. della L. n. 241)”* (Cons. Stato, sez. IV, sentenza 20.5.2014, n. 2557).

L'indicata disposizione estende, tra l'altro, il contenuto delle notizie accessibili anche alle informazioni ambientali frutto di un'attività elaborativa da parte dell'amministrazione detentrica delle comunicazioni richieste, assicurando così al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 l. n. 241 del 1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità della p.a. (in tal senso cfr. Tar L'Aquila, sez. I, sentenza 08.10.2015, n. 678).

2.7 L'Accesso agli atti dei Consiglieri comunali (art. 43 TUEL)

Nell'anno trascorso la scrivente è stata interessata da un numero significativo di richieste da parte di consiglieri comunali (11 istanze/segnalazioni) aventi ad oggetto la mancata esibizione di atti, informazioni e dati richiesti agli uffici comunali di appartenenza, ritenuti necessari all'espletamento del mandato istituzionale del richiedente.

Occorre innanzitutto 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 (come riveniente dall'art. 43 del Testo Unico degli Enti Locali - d.lgs. n. 267/2000), e il secondo afferente tutte le altre attività svolte all'interno dei consigli e degli altri organismi comunali.

Sotto quest'ultimo profilo spesso pervengono richieste tese ad ottenere il controllo di legittimità sugli atti adottati dai Comuni e dalle Province (ad es. in tema di svolgimento dei consigli comunali o provinciali) o sull'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica espletate dagli stessi enti locali (ad es. procedure concorsuali, appalti pubblici etc.).

Sul punto, è stato più volte ribadito che tra i compiti del Difensore civico non rientra il sindacato di legittimità degli atti assunti dal decisore pubblico, dovendosi perimetrare la competenza di un organo non giurisdizionale a prerogative di mera *moral suasion* in chiave persuasiva/dissuasiva (a seconda dei casi) per problematiche afferenti ritardi, inefficienze, mancanza di trasparenza amministrativa etc.

Di conseguenza, gli interventi richiesti in tale ambito - oltre ad assumere carattere di aleatorietà per il controllo su una miriade di attività consiliari e sub-consiliari - esulano dalla *mission* affidata al Difensore civico per il forte connotato politico che spesso caratterizza l'attività politico-istituzionale (ad es. 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.), trasformando uno strumento di garanzia in un organo di "controllo" e di "critica giuridico-politica" non legittimata a svolgere tale attività.

Viceversa, per quanto attiene il tema dell'accesso agli atti, il Difensore civico può e deve intervenire affinché sia garantita la trasparenza amministrativa a chiunque, a maggior ragione se trattasi di rappresentanti politico-istituzionali della collettività.

Difatti, ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) i consiglieri comunali, provinciali (e regionali) hanno diritto ad ottenere dagli uffici di appartenenza "*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, sentenza 3/8/2017, n. 564; sent. 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, sent. 22 febbraio 2007, n. 929).

Un limite a detta prerogativa deve rinvenirsi solo nel corretto esercizio del diritto di accesso che sia tale da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici interpellati e che non si sostanzi in richieste generiche o meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto sia dalla p.a. che dall'organo che decide in sede di riesame, al fine di non introdurre in modo surrettizio limitazioni al diritto di accesso dei consiglieri (cfr. Tar Basilicata, sez. I, sentenza 25/09/2020 n. 574; Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 846/2013).

In merito anche il Tar Veneto sez. I, con sentenza del 29 aprile 2020 n. 393, ha avuto modo di precisare che sono da ritenere non coerenti con il mandato dei consiglieri comunali le istanze di accesso che, per il numero degli atti richiesti e per l'ampiezza della loro formulazione, si traducano in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti in possesso degli uffici, in quanto siffatte richieste *“si configurano come forme di controllo specifico, non già inerente alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo”* demandate dalla legge ai consigli comunali (cfr. anche Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 28 novembre 2006, n. 6960).

L'azione amministrativa, quindi, deve ispirarsi al principio di economicità e, nell'esaminare le domande di accesso, l'amministrazione deve tener conto della necessità di arrecare il minor aggravio possibile, sia organizzativo che economico, alla propria struttura.

La pronuncia sopra richiamata ribadisce alcuni principi importanti da rispettare: da un lato il consigliere non può presentare istanze di accesso indiscriminato a tutti i dati di un determinato settore dell'amministrazione, dall'altro l'ente non può opporre alcun limite fondato sul mero richiamo alla protezione dei dati personali essendo tenuto il consigliere al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge, per cui sarà quest'ultimo a mantenere inaccessibili eventuali dati sensibili, rispondendone personalmente della diffusione illecita.

In altri termini, pur riconoscendosi che l'accesso agli atti del consigliere comunale/provinciale/regionale 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 della giurisprudenza amministrativa comprovano l'esigenza di ridefinire e delimitare i confini dell'accesso consiliare.

Sul punto, appare opportuno segnalare un'importante pronuncia del 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, concludeva fornendo alcune considerazioni di principio di assoluta rilevanza: *“il diritto all'accesso dei consiglieri non è un diritto assoluto e senza limiti (...) 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”* (Consiglio di Stato, sentenza n. 3345 del 26.05.2020).

In conclusione, i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto legittimo il diniego espresso dalla P.A., rigettando la richiesta dei consiglieri regionali di accedere al sistema informatico contabile, sulla base della seguente motivazione: *“(...) il particolare diritto di accesso del consigliere regionale non è illimitato, vista la sua potenziale pervasività e la capacità di*

interferenza con altri interessi primariamente tutelati”.

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 11.03.2021 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, 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 stretta utilità degli atti e delle informazioni posseduti dall’ente locale rispetto alla funzione di rappresentanza politica del consigliere (art. 43, comma 2, TUEL).

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 se ne vieta qualsiasi uso privato.

Tuttavia, tale obbligo non tutelerebbe la riservatezza delle persone, in caso di accesso indiscriminato a dati sensibili.

Altro discorso va fatto in merito alla richiesta di accesso del consigliere avente ad oggetto documenti o dati che coinvolgono direttamente il richiedente.

La giurisprudenza prevalente ritiene che gli stessi possono essere richiesti solo se connessi all'attività di rappresentanza politico-istituzionale del consigliere. Viceversa, qualora gli atti afferiscano ad interessi privati del consigliere - vale a dire la richiesta riguarda questioni di natura privatistica - gli stessi potranno essere richiesti con le modalità e i limiti previsti dalla legge n. 241/1990, in presenza, cioè, di "un interesse diretto, concreto ed attuale" o sulla base dell'articolo 10, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, nonché attraverso lo strumento dell'accesso civico generalizzato.

Sulla base dei principi così declinati e delle prescrizioni suesposte, sono state accolte o rigettate le richieste di riesame pervenute all'Ufficio scrivente da parte dei consiglieri comunali interessati.

2.8 L'Accesso civico generalizzato: corrette modalità di esercizio

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), la trasparenza amministrativa assurge a strumento di 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.

Per espressa previsione del legislatore statale, le richieste - sia per quanto riguarda la fattispecie dell'accesso civico semplice che per l'accesso civico generalizzato - possono essere presentate da chiunque, quindi non necessariamente da un soggetto interessato, né sono previsti limiti in quanto alla motivazione.

L'accesso civico semplice, disciplinato dall'art. 5, comma 1, del suindicato decreto, cristallizza il diritto di chiunque di richiedere al Responsabile della trasparenza 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.

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 lo strumento 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, quindi, 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 dati detenuti dagli uffici pubblici, l'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); in tale ipotesi, come già evidenziato, si potrebbe trattare la 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 il supremo Consesso amministrativo – l'attivazione del *“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 - non costituisce un obbligo per la p.a. ma una mera facoltà, 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 nel solco di un nuovo 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.

Sul punto, la Circolare n. 2/2017 di Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. Foia) emanata dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione così prevede: *“conformemente al parere formulato dal Consiglio di Stato (parere del 18 febbraio 2016, punto 11.3), nella versione finale dell'art. 5, c. 3, non compare più l'obbligo per il richiedente di identificare “chiaramente” i dati o documenti che si vogliono ottenere. Ne deriva che, nel caso di domanda formulata in termini talmente vaghi da non consentire di identificare l'oggetto della richiesta (c.d. richiesta generica) o volta ad accertare il possesso di dati o documenti da parte dell'amministrazione (c.d. richiesta esplorativa), l'amministrazione dovrebbe assistere il richiedente al fine di giungere a una adeguata definizione dell'oggetto della domanda. [...] l'amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti”*.

Al paragrafo 3.2. nella stessa Circolare si evidenzia: *“Ne deriva che, in linea di principio, l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto. Tuttavia, l'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande: ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto. Nei casi di trasmissione per via telematica della domanda – indicata come modalità ordinaria dall'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 – si applica l'art. 65, c. 1, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD). In base a questa disposizione, le domande presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica sono “valide” ed “equivalenti” alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:*

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

In riferimento alla prima opzione (sub a), è opportuno chiarire che la domanda deve ritenersi validamente presentata in particolare quando siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- *che la domanda di accesso sia stata inviata da un indirizzo di posta elettronica certificata o non certificata;*
- *che nel messaggio di posta elettronica sia indicato il nome del richiedente (senza necessità di sottoscrizione autografa);*
- *che sia allegata al messaggio una copia del documento di identità del richiedente”.*

Conformemente al suddetto quadro normativo e giurisprudenziale, la scrivente ha valutato come massive, meramente emulative e pretestuose pochissime richieste di accesso civico generalizzato (n. 2), stante il loro carattere evidentemente disfunzionale, cioè polarizzato “*al solo scopo di intralciare il buon andamento e funzionamento della P.A.*”, tenuto conto del fatto che tale strumento “*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).

Fatta eccezione per le suddette ipotesi, nella stragrande maggioranza dei casi si è dato puntuale e tempestivo riscontro alle richieste di accesso civico pervenute, nonché ai ricorsi in sede di riesame dei dinieghi opposti dalle pubbliche amministrazioni disponenti, accogliendo in tutto o in parte i ricorsi pervenuti, ovvero rigettandoli in mancanza dei presupposti di legge.

2.9 La riproposizione dell'istanza di accesso e il principio del "ne bis in idem"

La domanda di accesso, tanto nell'accesso documentale che nell'accesso civico deve avere un oggetto determinato o quanto meno determinabile, e non può essere generica (Tar Lazio, Roma, sez. III -ter, sentenza 22.12.2006, n. 15538).

Per documento amministrativo accessibile deve intendersi un documento già formato (e dunque esistente), determinato o quanto meno determinabile, ed in possesso dell'ente intimato, restando *“escluso che...l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, l'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa”* (linee guida approvate con Delibera ANAC del 28 dicembre 2016, n.1309). L'unica deroga ammessa è quella in materia di accesso alle informazioni ambientali come richiamata nel paragrafo 2.6 della presente relazione.

Quindi, anche nell'accesso civico sussiste la necessità di pervenire alla corretta individuazione dell'oggetto dell'istanza che, anche se libera da requisiti soggettivi legittimanti e da motivazione, deve comunque identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti, cui consegue la possibilità e la doverosità di respingere richieste di accesso civico *“manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi; richieste vessatorie o pretestuose, dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi”* (Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, sentenza n. 10 del 2020; Cons. Stato, sez. V, 16.02.2021, n. 1426; Tar Roma, sez. V, sentenza 5.04.2023, n. 5801).

Per consolidato indirizzo giurisprudenziale, in caso di diniego della pubblica amministrazione, confermato in sede di riesame dall'organo adito, l'istanza di accesso potrà essere riproposta solo in presenza di fatti nuovi non rappresentati nell'originaria istanza (sopravvenuti o conosciuti solo successivamente dal richiedente), nonché in caso di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante, cioè della posizione legittimante l'accesso: in presenza di questo tipo di istanza, la p.a. ha il dovere di rispondere ed un eventuale diniego, anche tacito, può essere censurato sia in sede di riesame che in sede giurisdizionale (Tar Brescia, sez. I, 1.02.2019, n. 106; Tar Roma, sez. I, 02.12.2013, n. 10308).

Ne consegue che non è ammessa la riproposizione dell'originaria e medesima istanza di accesso (con pretesa di riscontro) in applicazione del divieto del *bis in idem* mutuato dal processo penale.

In assenza di nuovi elementi *“anche per esigenze di certezza dei rapporti e di efficienza della funzione amministrativa, l'amministrazione non si può considerare obbligata a riesaminare l'istanza (pur potendo procedervi). Ne consegue che l'ulteriore determinazione sfavorevole quanto all'accesso ha valore meramente confermativo della precedente, ed è inidonea alla riapertura del termine (decadenziale, non prescrizione) per il ricorso, che non può, dunque, trovare accoglienza”* (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 15.09.2022, n. 7999).

Qualora, pertanto, non ricorrano elementi di novità e l'interessato si limiti a reiterare l'originaria istanza precedentemente respinta o, al più, a illustrare ulteriormente le sue ragioni, l'amministrazione ben potrà limitarsi a ribadire la propria precedente determinazione negativa, *“non potendosi immaginare, anche per ragioni di buon funzionamento dell'azione amministrativa in una cornice di reciproca correttezza dei rapporti tra privato e amministrazione, che l'amministrazione sia tenuta indefinitamente a prendere in esame la medesima istanza che il privato intenda ripetutamente sottoporle senza addurre alcun elemento di novità”* (Tar Brescia, sez. I, 1.02.2019, n. 106; Tar Milano, Sez. III, 17.01.2019 n. 93).

LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA

3.1 Report attività - Anno 2023

Come anticipato nell'introduzione alla presente Relazione, nel 2023 sono pervenute n. 820 istanze (richieste di intervento, chiarimenti, pareri, informazioni, solleciti, segnalazioni) a fronte delle quali sono stati formalmente aperti n. 165 fascicoli per le pratiche che hanno necessitato di una vera e propria istruttoria. Si è registrato, quindi, un positivo incremento (+ 24%) degli interventi rispetto all'anno 2022, nel corso del quale le pratiche istruite con acquisizione documentale sono state n. 126.

Sono pervenute n. 99 richieste di intervento e segnalazioni in materia di servizi pubblici, salute, ambiente, edilizia popolare, previdenza e urbanistica, mentre in materia di accesso agli atti e trasparenza amministrativa sono stati presentati n. 66 ricorsi per il riesame del diniego (espreso o tacito) opposto dalle pubbliche amministrazioni, di cui n. 49 ricorsi per accesso agli atti (ai sensi della legge n. 241/1990 e art. 43 Tuel per accesso agli atti dei consiglieri comunali), n.16 ricorsi in materia di accesso civico (semplice o generalizzato ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 - d.lgs. n. 97/2016) e un riesame per accesso alle informazioni ambientali (d.lgs. n. 195/2005). Quindi rispetto al 2022 (n. 69 ricorsi) vi è stata una lievissima flessione di tali ricorsi (n. 66 in percentuale -4,5%).

Quindi, nell'andamento generale si consolida 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 60% 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).

Da segnalare, inoltre, un sensibile incremento dei riesami del diniego all'esibizione degli atti e dei provvedimenti opposto da alcuni Comuni ai Consiglieri comunali di appartenenza, con ben 11 segnalazioni e conseguenti provvedimenti adottati (in sede di riesame del diniego) dallo scrivente Difensore civico.

A fronte dell'istruttoria del Difensore civico, nei casi di accoglimento dei ricorsi, si è riscontrato quasi sempre un costruttivo ripensamento da parte degli Uffici interpellati.

In pochi casi è stato adottato dal Responsabile del procedimento un provvedimento confermativo del diniego, decisione che ha comunque consentito all'interessato di conoscere le ragioni di fatto e di diritto impeditive dell'accesso.

Come da prassi seguita di concerto con la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (CADA) istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - competente nei casi di richieste di accesso agli atti e ai documenti in possesso delle Amministrazioni statali periferiche dello Stato - si è proceduto alla trasmissione d'ufficio dei ricorsi, anche al fine di evitare la scadenza del termine perentorio di legge per la presentazione dei ricorsi e la conseguente irricevibilità degli stessi.

Stesso criterio è stato seguito con le pratiche di competenza del Garante del Contribuente chiamato a decidere sui ricorsi presentati dai contribuenti in materia di tasse e tributi, nonché per le questioni di competenza del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza (per problematiche riguardanti i minori).

Anche se nell'anno 2023 non sono pervenute richieste di nomina di un *commissario ad acta* ai sensi dell'art. 136 del T.U.E.L. - per mancata adozione da parte di enti locali di atti ritenuti "*obbligatori per legge*" - sono stati forniti, su richiesta di taluno, i chiarimenti necessari nell'alveo della giurisprudenza amministrativa e costituzionale, già oggetto di specifico approfondimento nella presente relazione (cap. 3 paragrafo 2.3).

Nell'ottica della trasparenza e della più ampia comunicazione tra le parti, l'interessato è stato sempre informato di tutti i passaggi del procedimento amministrativo, 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.

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.

Nei casi di richieste di accesso agli atti in possesso delle Amministrazioni statali periferiche con sede in Basilicata (ad esempio Inps, Università, istituti scolastici etc.) si è provveduto alla trasmissione d'ufficio dei ricorsi alla competente Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, anche al fine di evitare una inutile duplicazione dei ricorsi, con conseguente rischio di improcedibilità del ricorso per scadenza del termine di decadenza (30 giorni dalla notifica del provvedimento di diniego o dalla formazione del silenzio/rigetto/inadempimento della p.a.).

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 titoli autorizzativi, nei casi di ritardi non motivati ovvero nelle ipotesi di indebito appesantimento delle procedure di legge.

Difatti, è compito precipuo del Difensore civico 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 proficua collaborazione intercorsa, come negli anni scorsi, con gli Uffici di Acquedotto Lucano S.p.A., dell'Inps e dell'Ater, i quali hanno tempestivamente fornito le informazioni e i documenti richiesti e provveduto, laddove possibile, alla risoluzione delle problematiche segnalate.

Seguendo una prassi ormai consolidata e preferita dagli utenti, le richieste sono state presentate prevalentemente a mezzo posta elettronica o posta certificata (pec), quasi sempre attraverso la compilazione del modulo *online* scaricato dal sito istituzionale, meno con lettera semplice o raccomandata.

L'Ufficio di segreteria - nell'alveo della leale collaborazione che deve ispirare l'agire degli uffici pubblici - ha sempre attivato il *dialogo cooperativo* con i cittadini, soprattutto nei casi di istanze incomplete o di incerta definizione; in altri termini, prima di respingere un'istanza incompleta o non qualificata correttamente, è stato sempre attivato il cd. *soccorso istruttorio* con l'interessato.

Ciò si è verificato anche in caso di richieste apparentemente generiche o scarsamente illustrate, per le quali si è reso opportuno chiedere maggiori chiarimenti, anche a mezzo telefono, consentendo così all'interessato di precisare lo scopo e le finalità sottese alla richiesta.

Diverso discorso va fatto rispetto a talune richieste meramente pretestuose, aventi cioè carattere emulativo o finalizzate ad aggravare il carico di lavoro dell'ufficio, magari scaturenti dal mancato accoglimento dei ricorsi avverso il diniego (ritenuto fondato) opposto dalle pubbliche amministrazioni in riferimento ad istanze di accesso agli atti non meritevoli di accoglimento, ovvero valutate come massive, generiche e prive di genuine finalità conoscitive.

In questi casi - in verità del tutto sporadici – non si è ritenuto di fornire ulteriori riscontri rispetto a quanto già chiarito in precedenti risposte, anche in applicazione del principio del *ne bis in idem* mutuato dal diritto processuale penale ed estensibile per copiosa giurisprudenza al procedimento amministrativo.

Per tutte le istanze, anche quelle telefoniche, si è cercato di fornire il supporto necessario e le corrette informazioni per suggerire il percorso da intraprendere con riguardo al caso prospettato, non sempre di facile soluzione.

In riferimento all'esito delle istanze avviate e concluse nel corso del 2023 si possono evidenziare alcuni aspetti significativi.

In un numero rilevanti di casi (circa l'80%) l'amministrazione si è uniformata totalmente o parzialmente al parere espresso dal Difensore civico. Questo conferma che la figura del Difensore civico, pur difettando di poteri coercitivi o interdittivi, esercita una funzione di *moral suasion* che risulta di grande utilità per i cittadini e di forte spinta all'affermazione di percorsi "virtuosi" da parte delle p.a.

In numero crescente rispetto agli anni scorsi, nel 2023 alcuni cittadini hanno richiesto l'intervento del Difensore civico (in alcuni casi reiterando perentoriamente le istanze) in materia di processi penali pendenti o di revoca di misure interdittive e cautelari.

In detti casi è stato fornito riscontro negativo evidenziando che la

normativa vigente (l. 15 maggio 1997 n. 127 “*Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*”- c.d. legge Bassanini-bis) preclude al Difensore civico qualsivoglia intervento o iniziativa avverso 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*”.

Quanto alla catalogazione dei fascicoli anche in formato digitale si è usata la dicitura “*definito positivamente*” per indicare quei fascicoli conclusi con l’accoglimento delle ragioni del cittadino da parte del Difensore civico, anche per le pratiche per le quali non si è potuto conoscere in tempi brevi l’esito dell’istruttoria della pubblica amministrazione.

Viceversa, si è ricorso alla dicitura “*definito negativamente*” per indicare i fascicoli per i quali non si è potuto accogliere il ricorso perché infondato in punto di fatto o di diritto, ovvero per i quali la pubblica amministrazione ha confermato, in corso di istruttoria, la propria decisione motivando adeguatamente il provvedimento confermativo del diniego o la volontà di non procedere all’esercizio del potere di autotutela decisoria.

Infine, per quei fascicoli incanalati verso altri enti o organi (cioè non di competenza del Difensore civico), si è proceduto a trasmettere d’ufficio la pratica all’organo competente, informandone contestualmente l’interessato e archiviando la pratica con la dicitura “*archiviazione per non competenza del Difensore civico*”.

3.2 Casi particolari trattati: rettifica in autotutela della graduatoria finale di merito

Un candidato a un concorso pubblico per “*Istruttore Amministrativo/Contabile*” indetto da un ente locale si è rivolto al Difensore civico lamentando la mancata rettifica in autotutela della graduatoria finale di merito, stante la non considerazione del titolo preferenziale posseduto dallo stesso candidato, titolo già dichiarato in fase di presentazione della domanda di partecipazione e contestualmente allegato.

In altri termini, il titolo di preferenza ex art. 5 del DPR 487/94 – pur essendo stato acquisito, protocollato e non ricusato dall’Amministrazione procedente nella fase istruttoria concorsuale (né in fase successiva) non era stato considerato in sede di attribuzione del punteggio all’atto della compilazione della graduatoria di merito.

In tema di autotutela codificata nell’art. 21- *nonies* della legge n. 241/1990, affinché ricorra la fattispecie della revoca/rettifica da parte di una p.a. occorre la essenziale compresenza di un vizio di legittimità dell’atto da rimuovere o riformare e dell’interesse pubblico alla rimozione dello stesso, tenendo altresì conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

In tema di istruttoria di un procedimento amministrativo, in linea con i principi dell’ordinamento comunitario le pubbliche amministrazioni non possono richiedere atti o certificati concernenti fatti, stati o qualità personali che risultino attestati in documenti già in loro possesso o che esse siano tenute a certificare.

Sul punto, è intervenuto il Consiglio di Stato, sezione II, con la sentenza n. 5536 del 5 agosto 2019, che ha disposto: “*L’indicazione dei titoli in un concorso pubblico è un elemento della domanda di partecipazione, la cui carenza non può in alcun modo essere sanata da un’indicazione successiva alla scadenza del termine di presentazione. In quest’ultimo caso si consentirebbe non già una regolarizzazione, bensì un’integrazione della domanda di partecipazione, non consentita in materia di procedure concorsuali in ragione della perentorietà dei termini e del necessario rispetto del principio della par condicio dei candidati. Pertanto anche*

laddove i titoli siano già in possesso dell'amministrazione è necessario comunque che, nella domanda di partecipazione al concorso, ci sia l'esatta indicazione degli estremi dei titoli ed il riferimento alle certificazioni versate nel relativo fascicolo personale, e in difetto di una puntuale indicazione dell'interessato non può scattare il potere-dovere dell'Amministrazione di integrare la relativa documentazione”.

Sulla base delle suindicate considerazioni, si è ritenuto di invitare l'Ente ad una nuova istruttoria del caso in esame, stante la “tempestiva” anche se “anticipata” produzione del titolo di preferenza posseduto dal candidato già in fase di presentazione telematica della domanda.

L'Amministrazione interessata, in un primo riscontro, ha confermato la propria decisione di non rettificare la graduatoria sulla base, in estrema sintesi, del seguente assunto: “...nulla risulta pervenuto a mezzo pec da parte del sig. (omissis) nei quindici giorni successivi alla pubblicazione degli esiti della prova scritta e, inoltre il bando non prevedeva che il titolo preferenziale andasse allegato alla domanda, ma solo che ne venisse dichiarato il possesso, al momento della presentazione della stessa”.

Ed ancora: “...Ora è incontrovertibile che il concorrente non ha inviato la dichiarazione circa il titolo alla pec nel bando indicata, nei 15 giorni successivi alla prova scritta, come richiesto dall'art. 8, comma 7, della lex specialis del bando, e l'allegazione del documento fatta in domanda non è da prendersi in considerazione perché non vale quale “autodichiarazione” in domanda (non richiesta nella domanda stessa nell'elenco delle autodichiarazioni compilabili, ...) ma allegata – sua sponte e senza onere – nel box degli allegati (aperto solo per inserire la prova documentale del versamento della tassa di partecipazione al concorso mediante il sistema telematico PagoPA).

Infine, quanto alla previsione del comma 1 dell'art. 16 del DPR 487/1994, ai sensi del quale “Tale documentazione non è richiesta nei casi in cui le pubbliche amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni”, l'Ente “ha ritenuto di non dover considerare il titolo di preferenza già in possesso ricevuto (o agli atti di ufficio) se non richiesto a monte espressamente “a titolo di autodichiarazione”.

Dopo varie sollecitazioni del candidato, anche a seguito dell'intervento del Ministero per la Pubblica Amministrazione interpellato dall'interessato, l'Ufficio procedente ha rettificato la graduatoria in autotutela, riconsiderando l'attribuzione del titolo di preferenza in favore del candidato.

3.3 Richieste di riesame avverso il diniego all'accesso agli atti dei Consiglieri

Come anticipato nella parte introduttiva della presente relazione nel 2023 si è registrato un sensibile incremento delle richieste avanzate dai consiglieri comunali per una serie di criticità variamente articolate.

Molte segnalazioni hanno riguardato l'esercizio del diritto di accesso per lo svolgimento delle funzioni consiliari, in parte ascrivibili al mancato riconoscimento delle prerogative consiliari di controllo dell'attività amministrativa, in parte conseguenti ai reiterati ritardi nell'acquisizione degli atti richiesti.

Nella maggior parte dei casi le richieste sono state supportate dall'esigenza manifestata dai consiglieri comunali di disporre dei documenti di interesse in tempo utile (cioè prima delle sedute consiliari), necessità quasi sempre vanificata dalla burocrazia.

Inoltre, alcuni consiglieri di minoranza hanno lamentato il fatto che la pertinente disciplina regolamentare consiliare non prevede alcun riferimento al diritto di accesso del consigliere, con effetti limitativi in ordine al concreto esercizio di tale prerogativa coesistente all'esercizio del *munus* consiliare.

Il Difensore civico ha preliminarmente rilevato che non ha titolo ad esprimersi in merito ai profili inerenti l'attività consiliare in senso stretto, quali le peculiari funzioni di sindacato ispettivo, di indirizzo e controllo degli enti locali, né gli spetta il compito di censurare la legittimità (o meno) degli atti posti in essere dalla p.a., spesso involgenti profili di schietta valenza politica rimessi alle autonome valutazioni consiliari o, comunque, all'autonomia organizzativa dell'ente locale, fermo restando che *“l'autorità competente ad annullare eventuali determinazioni amministrative illegittime*

è solo il Tar [...] salve le iniziative di modifica rimesse alla autonoma valutazione consiliare” (Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi - parere 8 novembre 2011; Ministero dell’Interno - parere 18 maggio 2017).

Come già evidenziato, diverso discorso va fatto in riferimento al riesame del diniego opposto al consigliere comunale, provinciale e regionale alla legittima prerogativa di ottenere gli atti e le informazioni detenuti dall’ente di appartenenza, per il quale viene data la possibilità al consigliere, come a tutti i cittadini, di rivolgersi al Difensore civico, ove costituito, in alternativa al tradizionale ricorso al Tar territorialmente competente.

Operando una ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale riguardante il diritto di accesso dei consiglieri comunali, il Difensore civico ha affrontato il tema delle fonti regolatrici del diritto in esame, anche alla luce della copiosa giurisprudenza amministrativa che si è formata in materia.

L’accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali è disciplinato dall’art. 43 del d.lgs. 267/2000 ai sensi del quale *“I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all’espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.”*

In alcuni casi l’ampiezza del diritto di accesso dei consiglieri comunali trova specifica conferma nella disciplina dello Statuto del Comune interessato, che normalmente devolve alla potestà regolamentare la disciplina della materia e che sovente riduce i tempi regolamentari per l’ostensione della documentazione al consigliere in quindici giorni, anziché applicare il termine ordinario di trenta giorni.

La *ratio* di siffatta tempestività risponde ragionevolmente alla opportunità che il consigliere possa disporre dei provvedimenti adottati, dei documenti e delle informazioni afferenti agli argomenti posti all’ordine del giorno delle sedute consiliari in tempi stretti, al fine di poter svolgere al meglio le funzioni pubbliche di sindacato politico-istituzionale e di controllo dell’attività amministrativa proprie del consigliere.

Secondo le modalità stabilite dal regolamento interno del Consiglio, e fermo

restando l'obbligo del segreto nei casi previsti dalla legge, i consiglieri - per lo svolgimento del loro mandato - hanno diritto di prendere visione e di ottenere copia di tutti i provvedimenti e dei relativi atti preparatori in essi richiamati, adottati sia dalla Giunta che dalle aziende ed enti dipendenti dal Comune di appartenenza, nonché di ottenere tutte le informazioni in possesso degli uffici, facendone richiesta ai dirigenti o ai responsabili dei procedimenti.

Viceversa, nel caso di mancata approvazione del regolamento interno del diritto di accesso, la lacuna normativa se, da un lato, non paralizza la piena operatività della disciplina stabilita a livello legislativo e statutario, oggetto di ampia e dettagliata articolazione da parte della giurisprudenza, potrebbe ingenerare problemi sul piano applicativo, ad es. la mancata individuazione dei termini per il diritto di visione e per il rilascio delle copie, anche per quanto attiene le attribuzioni in materia del segretario comunale e dell'apparato burocratico in generale.

Molti regolamenti consiliari pongono in capo al segretario comunale, qualora rilevi la sussistenza di divieti o impedimenti al rilascio della copia richiesta, l'onere di informare entro un determinato termine il consigliere interessato, con comunicazione scritta nella quale vengono illustrati i motivi che eventualmente non ne consentono il rilascio.

In buona sostanza la disciplina regolamentare consiliare – laddove adottata - definisce in termini di organicità e completezza l'esercizio del diritto di accesso da parte dei consiglieri comunali nel rispetto dei principi di sovraordinazione gerarchica delle fonti (legge, statuto), dettagliando le modalità, i termini e le attribuzioni dell'apparato burocratico nella materia in esame.

Relativamente a tale distinto profilo il Tar Bari, sez. I, nella sentenza n. 1724 del 10.07.2008 ha affermato: "*Il rispetto dei tempi regolamentari in punto di messa a disposizione dei documenti afferenti agli argomenti posti all'ordine del giorno, si atteggia quale requisito essenziale ed imprescindibile ai fini del rispetto delle prerogative dei componenti dell'organo deputato istituzionalmente ad operare il controllo sull'operato dell'esecutivo comunale. Diversamente opinando si finisce con lo snaturare la funzione del consigliere comunale relegandola a quella di acritico e ignaro ratificatore di*

decisioni assunte aliunde così svuotando di contenuto il suo ruolo istituzionale e riducendolo ad un vuoto simulacro. Non ignora il Collegio che siffatto principio può essere strumentalmente e distorsivamente invocato a fini meramente ostruzionistici: tuttavia la pur consapevole previsione di siffatta possibilità, comunque suscettibile di adeguati correttivi, non può esimere dal predicare il rispetto di regole di condotta poste a presidio della legalità dell'azione amministrativa nel suo complesso."

3.4 Accesso del Consigliere comunale all'elenco dei contribuenti morosi – Legittimità del diniego

In relazione alle richieste pervenute nel 2023 da parte di alcuni Consiglieri di minoranza concernenti l'accesso agli elenchi dei contribuenti morosi (persone fisiche e giuridiche) relativi a varie posizioni contributive (Tari, Acqua, Imu ecc.) occorre fare in sintesi le seguenti considerazioni.

Con riguardo agli elenchi dei cittadini morosi per i quali il Comune aveva già attivato le procedure di riscossione coatta, il Responsabile del procedimento aveva correttamente esibito detti elenchi, previa "mascheratura" dei nominativi e dei dati atti ad identificarli, nel rispetto del bilanciamento tra la riservatezza dei dati ed il diritto di accesso dei consiglieri agli atti comunali.

A seguito dell'adozione di tale provvedimento, i Consiglieri interessati si sono rivolti a questo Difensore civico chiedendo il riesame dell'opposto diniego parziale.

Come già evidenziato in precedenza, ai sensi dell'art. 43 del D. Lgs. n. 267/2000 i Consiglieri comunali e provinciali 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”.

In ragione di tale funzione, il Consigliere non ha l’obbligo di motivare la propria richiesta di informazioni, atteso che *“diversamente opinando l’Ente si ergerebbe ad arbitro dell’esercizio delle potestà pubblicistiche da parte dell’Organo deputato all’individuazione e al perseguimento dei fini collettivi”*, né tale diritto può essere compresso per esigenze di riservatezza dei terzi, in quanto il Consigliere è tenuto al segreto d’ufficio ed è sua personale responsabilità non divulgare notizie contenenti dati sensibili riferiti a terzi eventualmente presenti nei documenti oggetto di ostensione.

Tuttavia sul punto, come ha avuto modo di affermare il Consiglio di Stato nella sentenza n. 2089 dell’11.03.2021 (resa su analoga fattispecie): *“Alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali di pari rango non si sottrae l’accesso del consigliere comunale. E’ vero che esso ha ampia estensione, maggiore dell’accesso agli atti amministrativi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (...) Ma è altrettanto vero che tale estensione non implica che esso possa sempre e comunque esercitarsi con pregiudizio di altri interessi riconosciuti dall’ordinamento meritevoli di tutela, e dunque possa sottrarsi al necessario bilanciamento con questi ultimi. Ciò 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 dall’art. 43, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000 con il richiamo alla utilità delle notizie e delle informazioni possedute dall’ente locale rispetto alla funzione di rappresentanza politica del consigliere comunale”.*

In altri termini, posto che il Consigliere comunale è tenuto al segreto sui dati e le informazioni di cui è venuto a conoscenza all’esito dell’accesso agli atti dell’amministrazione, *“Lo stesso obbligo non tutela invece la riservatezza delle persone, la quale verrebbe comunque lesa se l’accesso venisse consentito. A conferma di ciò va evidenziato che la strumentalità del diritto previsto dall’art. 43, comma 2, t.u.e.l. alla carica consiliare comporta, per la pubblicità delle sedute dell’organo consiliare, nella quale le prerogative di indirizzo e controllo sull’operato degli uffici comunali sono destinate ad essere esercitate, una potenziale conoscibilità erga omnes dei dati e delle*

informazioni riservate, con inerente aggravamento della lesione della riservatezza delle persone che solo il diniego di accesso può salvaguardare”.

Più di recente, i Giudici di Palazzo Spada con sentenza del 1° marzo 2023, n. 2189 - nel ribadire che la riservatezza non è opponibile ai consiglieri comunali, in quanto gli stessi sono tenuti al segreto d’ufficio ai sensi dell’art. 43, comma 2, Tuel - hanno comunque sottolineato l’importanza di un “*equilibrato bilanciamento*” tra la posizione del consigliere a poter esercitare pienamente e pressoché incondizionatamente il proprio mandato e la riservatezza dei terzi, i cui nominativi potrebbero formare oggetto di ostensione.

L’Alto Consesso ha, pertanto, ribadito che il rispetto di un equilibrato bilanciamento – principio più volte richiamato dalla giurisprudenza amministrativa – si può utilmente raggiungere attraverso l’ostensione di tutti gli atti richiesti, previa “*mascheratura*” dei nominativi e di ogni altro dato idoneo a consentire l’individuazione degli stessi.

Lo stesso Consiglio di Stato ha precisato, altresì, che l’amministrazione comunale non può limitarsi a fornire documenti di sintesi e dati aggregati in quanto tale forma di comunicazione non darebbe al consigliere la possibilità di effettuare una verifica effettiva sulla gestione dell’attività dell’ente.

Tuttavia, non è sufficiente rivestire la carica di consigliere comunale per avere diritto all’accesso, ma è necessario, come prescritto dall’art. 43 Tuel, che la domanda muova da una effettiva esigenza del consigliere affinché tutte le informazioni e le notizie acquisite siano utili all’espletamento del mandato consiliare.

La sinergia tra il diritto di accesso e il diritto alla *privacy* rappresenta un rapporto tra due interessi di primario e pari rango che, in quanto tali, sono meritevoli di tutela da parte dell’ordinamento giuridico.

Il ragionevole bilanciamento tra il diritto di esercitare pienamente il mandato elettivo e la protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti nel procedimento, conclude il Consiglio di Stato, dovrà essere assicurata individuando soluzioni, come quella sopra evidenziata della “*mascheratura*” dei dati personali.

Ed ancora, secondo una recente sentenza del Tar Latina 03.02.2023, n. 49, “*il diritto di accesso come concepito dal legislatore deve incontrare comunque un equilibrato rapporto in grado di garantire anche l’efficacia e l’efficienza dell’operato dell’amministrazione locale; tale diritto, quindi, deve essere verificato al fine di un suo esercizio che sia in concreto efficace sia per il consigliere sia per l’amministrazione comunale e non sia meramente emulativo*”.

In altri termini, la conoscenza dei nominativi dei debitori di cui agli elenchi contenenti dati anagrafici ed identificativi del debito di ciascun soggetto moroso, oltre a non essere strumentale all’esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo *ratione officii* del richiedente, si tradurrebbe in un inutile sacrificio delle ragioni di riservatezza di questi ultimi. Inoltre, la conoscenza dei nominativi degli utenti morosi farebbe venire meno il riserbo su un dato personale “particolare” consistente nell’insolvibilità del contribuente.

Tali dati, infatti, risulterebbero idonei a rilevare una particolare situazione di vulnerabilità delle persone fisiche che non hanno corrisposto le somme di spettanza dell’ente civico, la cui divulgazione (soprattutto in ambiti territoriali di dimensioni ridotte) produrrebbe effetti discriminatori sugli stessi, oltre al pregiudizio concreto dei dati personali di cui all’art. 5-*bis*, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016.

Lo stesso Garante per la Protezione dei Dati Personali ha avuto modo di affermare che il diritto di accesso riconosciuto ai titolari di cariche elettive dall’art. 43, comma 3, del d.lgs. 267/2000 è direttamente funzionale non tanto ad un loro interesse personale, quanto alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito e, quindi, alla funzione di rappresentanza della collettività.

Alla luce dell’articolato quadro normativo e giurisprudenziale suindicato, è stato ritenuto legittimo il comportamento tenuto dalla P.A. che ha limitato l’accesso all’ostensione delle liste di carico (da cui era dato evincere l’introito riveniente dall’attività di riscossione dei canoni Acquedotto rurale e sub-distribuzione) preventivamente oscurate dei nominativi dei contribuenti insolventi, con conseguente *omissis* dei dati anagrafi e fiscali delle persone coinvolte nel procedimento.

In conclusione, nei casi trattati è stato ritenuto l'accesso parziale idoneo a garantire il giusto bilanciamento tra il diritto di accesso del consigliere richiedente e il diritto alla riservatezza delle persone fisiche, in modo da fornire un quadro analitico dell'operato degli uffici comunali competenti e degli introiti complessivi da acquisire al patrimonio dell'ente, rispettando al contempo i principi di limitazione della finalità e di minimizzazione dei dati, a mente dei quali i dati personali devono essere “*adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati*” (art. 5, par. 2, lett. c) del Regolamento generale UE n. 2016/679).

3.5 Accesso agli avvisi di accertamento e ai titoli edilizi – illegittimità del diniego

Non tutti gli atti richiesti rientrano nella nozione di *documento amministrativo* di cui alla lett. d) dell'art. 22 legge n. 241/1990.

In tema occorre segnalare due importanti pronunce del Tar Basilicata che ha fatto chiarezza in ordine alla corretta interpretazione della suindicata norma.

Secondo il Giudice amministrativo, sussiste il diritto di un contribuente ad accedere agli atti della P.A. e, in particolare, ad un avviso di accertamento avente ad oggetto l'omesso pagamento della tassa automobilistica.

In *primis*, la documentazione oggetto dell'istanza di accesso rientra nell'ampia nozione di “*documento amministrativo*” di cui alla lett. d) dell'art. 22 L. n. 241/1990; inoltre l'accedente è senza dubbio titolare di un *interesse diretto, concreto e attuale all'accesso*, corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante e collegata alla documentazione di cui è chiesta l'ostensione, stante l'esigenza per l'interessato di verificare la legittimità della pretesa tributaria di cui è destinatario (a cui si riferisce la richiesta documentazione), anche a fini dell'attivazione dell'opportuna tutela giurisdizionale (cfr. Tar Basilicata – sez. I, sentenza 9 settembre 2022, n. 598).

Per quanto riguarda il diritto di accesso ai titoli edilizi (PDC, SCIA, DIA etc.), secondo una recente sentenza del Tar Lombardia, Brescia, sez. II, sentenza 14 febbraio 2022, n. 136 “*per le pratiche edilizie vige il principio*

della massima trasparenza in quanto i titoli edilizi sono atti soggetti a pubblicazione” (Tar Lombardia-Brescia, Sez. II, n. 871 del 9.12.2021; Id. n. 735 del 6/8/2021) “trasparenza che si estende anche alla DIA e alla SCIA, stante l’evidente identità di ratio con il permesso di costruire” (così Tar Campania-Napoli, sez. II, 12.2.2019 n. 766).

Secondo i Giudici amministrativi *“con specifico riferimento al diritto alla riservatezza, non vi è alcun motivo di presumere che, in concreto, la pratica edilizia in questione contenga dati personali che non siano già conosciuti”* (cfr. Tar Toscana, sez. III, sentenza 12 giugno 2021, n. 896; Tar Puglia, sez. I, sentenza 15 marzo 2022, n. 382).

Quanto, in particolare, alla richiesta del certificato di destinazione urbanistica, secondo un orientamento giurisprudenziale prevalente, il certificato di destinazione urbanistica non è soggetto alle norme in materia di accesso ai documenti amministrativi, non trattandosi di un documento già formato e precostituito esistente agli atti della pubblica amministrazione, come richiesto dalla normativa vigente in materia, in quanto il rilascio della suddetta certificazione implica lo svolgimento di un’ulteriore attività accertativa sulla base delle risultanze dello strumento urbanistico vigente e non una semplice attività di ricerca negli archivi dell’ente e di rilascio di copia.

In realtà, *“Il certificato di destinazione urbanistica rientra nella categoria degli atti di certificazione redatti da pubblico ufficiale aventi carattere dichiarativo o certificativo del contenuto di atti pubblici preesistenti e pertanto esso non può essere sussunto nella categoria di documento amministrativo così come definito dall’art. 22 l. 7 agosto 1990, n. 241, costituendo l’esercizio di una funzione dichiarativa o certificativa sulla base degli atti di strumentazione urbanistica; pertanto, il suo rilascio non può avvenire nelle forme del diritto di accesso, ma secondo le specifiche fonti normative, legislative e regolamentari, che precipuamente riguardano tali tipi di atti amministrativi”* (Tar Potenza sez. I, sentenza 29 gennaio 2016 n. 55; Tar Lecce sez. II, sentenza 17 settembre 2009 n. 2121).

In tema, nel 2023 è pervenuta a questo Difensore civico una richiesta di riesame avverso il diniego opposto da un Comune lucano ad una società interessata ad ottenere copia dei titoli edilizi (PDC, SCIA, compreso il

certificato di destinazione urbanistica) autorizzativi l'esercizio di un'attività socio-assistenziale ad un'impresa concorrente a quella del richiedente, presso un complesso polifunzionale di proprietà comunale.

Sul punto, il diniego all'ostensione si fondava sia sulla carenza di legittimazione attiva della società richiedente - in quanto la stessa non aveva partecipato alla procedura selettiva indetta dalla P.A. - sia sulla richiamata pronuncia del Tar Basilicata che, per altra fattispecie, aveva ritenuto non sussistente il diritto di accesso al certificato di destinazione urbanistica.

Ciò premesso, con riguardo al primo motivo di diniego - vale a dire la presunta carenza dell'interesse giuridicamente rilevante in capo all'istante - si è ritenuto che, il titolare di un'autorizzazione amministrativa vanta sicuramente un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, legittimante l'accesso agli atti amministrativi concernenti l'esercizio da parte dell'ente pubblico del potere autorizzatorio relativo al medesimo settore di attività, con riferimento all'ambito territoriale all'interno del quale si radica la posizione giuridica del richiedente, a fronte di possibili lesioni (ancorchè non attuali) della sua posizione, qualificata e differenziata, di controinteresse all'illegittimo allargamento della concorrenza (cfr. Tar Lazio – Roma, sez. II ter, sentenza 26.11.2009 n. 11753; Tar Lombardia sez. III, Milano, 27.12.2001, n. 8217).

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).

Quanto al secondo motivo di diniego, fondato sull'assunto secondo cui *“Il certificato di destinazione urbanistica rientra nella categoria degli atti di*

certificazione redatti da pubblico ufficiale aventi carattere dichiarativo o certificativo del contenuto di atti pubblici preesistenti e pertanto esso non può essere sussunto nella categoria del documento amministrativo così come definito dall'art. 22 l. 7 agosto 1990, n. 241, costituendo l'esercizio di una funzione dichiarativa o certificativa sulla base degli atti di strumentazione urbanistica", si è evidenziato che la richiamata giurisprudenza amministrativa fa specifico riferimento al primo rilascio del certificato di destinazione urbanistica, quindi alla formazione/elaborazione del documento originario, non al rilascio di una copia del documento già "formato" e "detenuto" dalla pubblica amministrazione.

In conclusione, nel caso esaminato, la richiesta di un atto prodromico e presupposto allo svolgimento dell'attività da parte del soggetto autorizzato, vale a dire il certificato di destinazione urbanistica già *formato e detenuto* dal Comune, quindi presuntivamente esistente negli archivi dell'ente, è stata valutata dal Difensore civico come legittima e fondata.

Sulla base delle suindicate argomentazioni, stante la sussistenza dei presupposti normativi che governano la materia dell'accesso documentale *ex l. 241/1990*, il ricorso avverso il diniego all'accesso è stato ritenuto meritevole di accoglimento.

3.6 Accesso alle informazioni ambientali (d.lgs. n. 195/2005)

Nel mese di dicembre 2023 è pervenuta da parte di un'associazione ambientalista una richiesta di riesame del diniego opposto dalla Regione Basilicata ad un'istanza di accesso alle informazioni di carattere ambientale tesa a conoscere i provvedimenti di compatibilità ambientale che fossero stati eventualmente oggetto di ricorso amministrativo ovvero le società che avessero conseguito in territorio regionale l'Autorizzazione Unica (portata dal d.lgs. 387/03) o che avessero maturato il silenzio assenso per l'installazione di impianti eolici, in particolare nei Comuni di Muro Lucano e Genzano di Lucania.

Con nota del Dipartimento regionale competente, a riscontro di una precedente richiesta di accesso, era stato comunicato alla richiedente la mancanza (agli atti dell'Ufficio) di provvedimenti autorizzativi rilasciati in ottemperanza a sentenze del Tar Basilicata ovvero conseguenti alla

fattispecie del silenzio-assenso da parte della Regione.

Con successiva nota integrativa in data 11.10.2023, l'Associazione richiedeva ulteriori informazioni al fine di ottenere gli opportuni chiarimenti circa la pubblicazione di alcune sentenze del Tar Basilicata acclaranti il rilascio per "silenzio-assenso" dell'autorizzazione unica da parte della Regione Basilicata.

In particolare veniva richiesto:

- *il numero di istanze di Autorizzazione Unica ex art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 o istanze di proroga relative alle autorizzazioni uniche, la cui Valutazione di Impatto Ambientale di competenza statale è stata rilasciata a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis) della legge 23 agosto 1988 n. 400 e/o ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241 presentate dopo il 16.05.2022;*
- *i Comuni su cui ricadono gli impianti relativi alle istanze di cui al punto 1 e relative società;*
- *la data di avvio di ciascuno dei procedimenti relativi alle istanze pervenute o le eventuali proroghe dell'originario procedimento amministrativo.*

Tale richiesta integrativa non veniva esitata dalla Regione Basilicata, venendosi così a formare la fattispecie del silenzio/rifiuto/inadempimento.

In materia di informazioni ambientali va evidenziato che restano ferme le disposizioni di "maggiore tutela" previste dall'art. 3-sexies del d.lgs. n. 152/2006, dalla Convenzione di "Aarhus" ratificata con legge del 16/03/2011 n. 108, nonché dal d.lgs. n. 195/2005 in attuazione della direttiva comunitaria 2003/4/CEE, tese alla piena conoscibilità e fruibilità, da parte di chiunque (persona fisica o giuridica, associazioni, organizzazioni etc.), delle informazioni relative all'ambiente in possesso delle Autorità pubbliche, peraltro senza l'obbligo di dimostrare un interesse specifico.

Il concetto di informazione ambientale, inoltre, deve essere inteso in senso estremamente ampio, trattandosi di qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale, riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività o le misure che incidono o possono incidere negativamente su tali componenti ambientali, lo stato della salute e sicurezza umana, le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale etc.

In altri termini, le informazioni cui fa riferimento la normativa vigente concernono tutti quei fattori che possono incidere sulla salute e sulla sicurezza, in quanto in materia ambientale è prevista un'area di accessibilità svincolata dai più restrittivi presupposti di cui all'art. 22 e ss. L. 241/1990, purché sia verificata la sussistenza di un "*genuino interesse ambientale*" con esclusione di "*finalità diverse, ad esempio di tipo economico patrimoniale*".

Inoltre, con l'introduzione del Decreto Trasparenza (d. lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. n. 97/2016) l'accesso alle informazioni ambientali ha ricevuto nuova linfa, vista anche la coincidenza del concetto di informazione ambientale contenuto nelle rispettive disposizioni, con la conseguenza che ogni richiesta di accesso alle informazioni ambientali potrà essere qualificata anche come accesso civico (semplice o generalizzato, a seconda dei casi).

Il decreto legislativo n. 33/2013 riconosce - a fronte di un obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni dei documenti, dati e informazioni ivi analiticamente elencati - un diritto alla conoscibilità che coincide con la garanzia, accordata a chiunque, di conoscere, fruire gratuitamente, utilizzare e riutilizzare i dati pubblicati (cd. accesso civico generalizzato - modello Foia).

La richiesta di informazioni può essere respinta solo se la domanda è chiaramente irragionevole o troppo generica, o riguarda documenti la cui elaborazione è ancora in corso, ovvero pregiudichi il superiore interesse nazionale. Tali motivi di diniego devono, tuttavia, essere interpretati in maniera restrittiva tenendo conto dell'interesse pubblico alla diffusione dell'informazione.

Di conseguenza l'Ente che detiene le informazioni ambientali è tenuto a motivare, nel termine di legge, il diniego nei soli casi di esclusione tassativamente indicati dall'art. 5 del d.lgs. n. 195/2005.

Ciò posto, venendo alla disamina del caso in esame, è stato evidenziata alla P.A. la sussistenza in capo all'Associazione ricorrente di un interesse conoscitivo squisitamente ambientale, stante la missione statutaria e gli obiettivi della richiedente, in quanto portatrice di un diffuso interesse collettivo, quale la tutela delle componenti paesaggistiche e la biodiversità, nonché la valutazione dell'impatto ambientale degli impianti da energie rinnovabili sulla fauna locale e migratoria.

Sulla base delle suindicate argomentazioni – valutata l'esistenza dei presupposti normativi che governano la materia dell'accesso ambientale e della trasparenza amministrativa - l'Ufficio competente è stato sollecitato a voler divulgare i dati e le informazioni ambientali richieste e a comunicare il relativo collegamento ipertestuale dopo l'avvenuta pubblicazione.

Anche questo caso si è risolto favorevolmente dopo l'intervento del Difensore civico in quanto vi è stato un riscontro positivo da parte del Dipartimento regionale alla pubblicazione e alla trasmissione di tutte le informazioni richieste.

3.7 Accesso alla cartella clinica del congiunto – illegittimità del diniego

Si è rivolta al Difensore civico una signora che, per un presunto caso di malasanità, aveva richiesto al nosocomio presso cui era stato ricoverato il marito defunto la relativa cartella clinica. La struttura sanitaria non aveva ottemperato nei trenta giorni dalla richiesta, venendosi così a formare la fattispecie del silenzio-rifiuto.

In materia di trasparenza in ambito sanitario, con l'avvento della disciplina dettata dalla legge n. 24 del 2017 (cd. legge Gelli-Bianco) è stato delineato un perimetro specifico dell'accesso agli atti.

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: *“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 previsto 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 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 e il patrocinatore legale dell'avente diritto alla documentazione;
- 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;
- gli organi giudiziari, i periti d'ufficio previo mandato del giudice;
- 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.

Difatti, dopo l'entrata in vigore del RGPD 216/679, in materia di accesso ai documenti sanitari da parte di soggetti terzi si applica la disposizione di cui all'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”.

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*”.

Secondo quanto stabilito dal Ministero della salute nel 1992, tutt'ora vigente, la cartella clinica integra “*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*”.

In ogni caso la richiesta - come previsto nell'accesso documentale - deve essere “*sufficientemente*” motivata (ancorché 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 o 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.

In ossequio al 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*).

Alla luce di tale articolato quadro normativo e stante, nel caso in esame, la sussistenza dei presupposti legittimanti l'accesso alla documentazione sanitaria del *de cuius* è stato accolto il ricorso dell'interessata.

3.8 Accesso generalizzato ai verbali per l'attribuzione di incarichi dirigenziali – legittimità del diniego

La questione sottoposta all'attenzione del Difensore civico ha riguardato il riesame del diniego opposto da una Agenzia territoriale ad una richiesta di accesso civico generalizzato avanzata da una organizzazione sindacale, avente ad oggetto l'ostensione dei verbali e dei documenti relativi alle valutazioni comparative, all'esito delle quali erano stati attribuiti gli incarichi di elevata qualificazione professionale riguardante il personale del comparto.

La P.A. interessata ha opposto il diniego all'ostensione degli atti richiesti, in ragione della tutela dei dati personali dei soggetti controinteressati coinvolti, richiamando un precedente parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Avverso tale provvedimento la richiedente organizzazione sindacale ha presentato ricorso al Difensore civico, ritenendo il rifiuto non corretto e insistendo nelle proprie richieste ostensive.

Ai sensi della normativa di settore in materia di accesso civico generalizzato "*Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta.*" (art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 33/2013).

All'esito del richiesto parere, reso tempestivamente dal Garante per la

protezione dei dati personali, è stata verificata la correttezza dell'operato dell'Agenzia regionale e la legittimità del diniego opposto all'accesso civico generalizzato, sulla base delle seguenti osservazioni (cfr. Parere GPDP n. 59 del 5 febbraio 2024).

In relazione ai profili di competenza del Garante per la protezione dei dati personali, si evidenzia come il citato art. 5-*bis* prevede che l'accesso civico generalizzato è “*rifiutato*”, fra l'altro, «*se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia* » (comma 2, lett. a).

E' altresì necessario rispettare, in ogni caso, i principi del RGPD di «*limitazione della finalità*» e di «*minimizzazione dei dati*», in base ai quali i dati personali devono essere «*raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità*», nonché «*adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati*» (art. 5, par. 1, lett. b e c).

Ciò anche tenendo conto delle «*ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati e della non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque dei dati richiesti*» (cfr. par. 8.1 delle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico).

Ma vi è di più. Secondo il corretto assunto del GPDP, le valutazioni comparative riportano dati e informazioni personali di tutti i partecipanti (vincitori e non) “*di natura delicata e riguardanti, fra l'altro, le caratteristiche individuali relative, ad esempio, alla preparazione professionale e alla migliore o minore attitudine a svolgere un determinato incarico quale un ruolo di elevata qualificazione (che costituiscono aspetti valutabili nella selezione dei partecipanti). L'uso di tali informazioni, «che si traduce, segnatamente, nel successo o nel fallimento del candidato all'esame di cui trattasi, può avere un effetto sui diritti e interessi dello stesso, in quanto può determinare o influenzare, per esempio, le sue possibilità di accedere alla professione o all'impiego desiderati» anche considerando che qualsiasi esame è diretto a verificare e a stabilire le prestazioni individuali di una specifica persona*” (cfr. sentenza CGUE, C-434/16 del 20/12/2017, punto n. 39).

Nel caso di specie, l'eventuale ostensione dei documenti contenenti le valutazioni comparative dei dipendenti *«in ragione delle informazioni anche a carattere attitudinale contenute in essi - risulterebbe idonea ad arrecare ai dipendenti che hanno partecipato alla selezione quel pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali previsto dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013»*.

In tale quadro - un eventuale accesso civico ai documenti richiesti - *«in quanto riferiti ai singoli dipendenti e riguardanti anche informazioni a carattere attitudinale, potrebbe esporre gli interessati a difficoltà relazionali con i colleghi di lavoro e creare ingiustificati pregiudizi da parte degli utenti esterni che venissero a contatto con gli stessi nell'esercizio delle loro funzioni»*.

L'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei funzionari interessati - con possibili ripercussioni negative sul piano sociale, relazionale e professionale - impediscono di accordare anche l'accesso civico parziale, ad es. attraverso il ricorso a tecniche di oscuramento o anonimizzazione dei dati personali riferiti ai nominativi dei soggetti controinteressati.

Tale accorgimento, infatti, in ragione del numero esiguo di dipendenti appartenenti all'area dei funzionari assegnati all'agenzia regionale e *«considerando il contesto e le informazioni di dettaglio contenute nei documenti oggetto di accesso civico, consentirebbe agevolmente di re-identificare i dipendenti sia all'interno che all'esterno del contesto lavorativo»* (art. 5-bis, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013).

Al riguardo, si ricorda che - come evidenziato anche a livello europeo - per identificazione *«non si intende solo la possibilità di recuperare il nome e/o l'indirizzo di una persona, ma anche la potenziale identificabilità mediante individuazione, correlabilità e deduzione»*.

In conclusione, si è ritenuto che nel caso di specie l'eventuale trasmissione degli elenchi - seppure oscurati dei dati personali riferiti a nome e cognome - non avrebbe assicurato la concreta protezione della sfera di riservatezza dei funzionari interessati, in quanto la loro identità sarebbe stata oggettivamente conoscibile in ragione della notorietà, sia dell'assegnazione

di ogni dipendente alla singola unità organizzativa, sia del segmento professionale di appartenenza, rendendo così facilmente correlabili, per ciascuno di essi, le informazioni concernenti le valutazioni di merito (o di demerito) effettuate dall'organo di valutazione.

3.9 Accesso ad atti materialmente inesistenti o da elaborare - legittimità del diniego

L'accesso agli atti e alle informazioni oggetto di specifica richiesta, non può riguardare documenti allo stato non esistenti o in corso di elaborazione da parte della pubblica amministrazione.

Difatti, nel quadro dell'accesso documentale *ex l. 241/1990* - anche nella pur ampia definizione di documento amministrativo riveniente dall'art. 22, comma 1, lett. *d)* - l'oggetto della richiesta risulta comunque perimetrato ad un atto materialmente esistente negli archivi dell'ente, quindi previamente formato dall'amministrazione e da essa stabilmente detenuto, non potendosi avanzare una richiesta ostensiva di dati ed informazioni da elaborare, quindi non cristallizzati in un documento preesistente (cfr. TAR Catanzaro, 07.03.2023, n. 343; Consiglio di Stato, sez. IV, 13.06.2013, n. 3267).

In altri termini - secondo consolidato orientamento giurisprudenziale - l'accesso agli atti deve avere ad oggetto una specifica documentazione, con l'onere a carico dell'istante di indicarne gli estremi *“in modo sufficientemente preciso e circoscritto – e non già riguardare dati ed informazioni generiche relative ad un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto e finanche la effettiva sussistenza”* (TAR Roma, sez. II, 03.11.2021), con la conseguenza che una pretesa conoscitiva, priva di qualsivoglia sufficiente specificazione, assumerebbe carattere meramente esplorativo, quindi da considerarsi inammissibile.

Ne consegue che alla richiesta di accesso agli atti avente ad oggetto informazioni non confluite in un documento cartaceo, digitale o fotografico deve essere correttamente opposto il diniego, in quanto il diritto di accesso è strettamente funzionale all'esibizione di documenti già esistenti all'atto

di presentazione dell'istanza, né si può costringere la P.A. a formare nuovi documenti contenenti le informazioni di interesse del privato.

A tale conclusione si perviene anche in presenza di un accesso documentale avente finalità difensive - la cui conoscenza, cioè, è necessaria ai fini della difesa e della cura degli interessi giuridicamente rilevanti dell'istante (cd. accesso difensivo *ex art. 24, comma 7, legge 241/1990*) – in quanto la pretesa conoscitiva non può avere ad oggetto dati e/o informazioni rivenienti da un'attività di indagine e di elaborazione dell'Amministrazione.

Sul punto va richiamata una pronuncia del Consiglio di Stato che recita: *“(...) l'oggetto dell'accesso va circoscritto mediante la puntuale indicazione di atti determinati (o determinabili) e la relativa istanza non può avere un contenuto esplorativo, diretta cioè a conoscere qualsiasi provvedimento formato o detenuto dall'amministrazione, ove eventualmente esistente, e riferito ad un determinato procedimento...non potendo essere considerata tutelabile alcuna richiesta di accesso che abbia per oggetto non tanto un atto, quanto la promozione di un'attività di tipo ricognitivo dell'amministrazione”* (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 22.06.2020, n. 3992).

Quanto sostenuto dai Giudici di Palazzo Spada trova applicazione anche per le richieste di accesso civico generalizzato (art. 5 d.lgs. 33/2013) avente ad oggetto dati detenuti dagli uffici pubblici, restando altresì escluso che l'amministrazione, per soddisfare la pretesa conoscitiva del privato ai fini dell'accesso generalizzato, sia tenuta a formare, raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso (cfr. Linee guida ANAC – delibera 28.12.2016, n. 1309).

Alla luce del seguente paradigma normativo e giurisprudenziale - nel caso sottoposto al vaglio del Difensore civico - è stata confermata la correttezza dell'operato dell'amministrazione (diniego per richiesta esplorativa), proprio in considerazione dell'attività elaborativa e valutativa richiesta all'ente dal privato.

3.10 Accesso agli atti detenuti da un soggetto di diritto privato

Il caso sottoposto all'attenzione del Difensore civico ha riguardato un accesso documentale esercitato nei confronti di una struttura sanitaria non convenzionata (RSA) che non aveva esibito la documentazione di una paziente ivi ricoverata e poi dimessa.

Si è posto il quesito se il Difensore civico abbia o meno la competenza ad esercitare le funzioni in materia di accesso anche nei confronti di soggetti di diritto privato, sempre con riguardo alla loro attività di pubblico interesse.

Sul punto soccorre la disciplina in materia di accesso documentale (art. 22, comma 1 lett. e), l. 241/1990) che per pubblica amministrazione intende:

e) “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”.

Il successivo art. 23 della citata legge stabilisce che *“Il diritto di accesso di cui all’articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi”.*

Da ciò consegue che la nozione di “pubblica amministrazione” riveniente dalla normativa in materia di accesso agli atti risulta ben più ampia rispetto ad altri settori dell’ordinamento vigente, estendendosi anche ai soggetti privati per quelle attività che risultino di pubblico interesse, quali ad esempio l’erogazione delle prestazioni sanitarie (come nel caso di specie).

Per quanto attiene ai profili in esame, la stessa giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la natura privatistica del soggetto cui è rivolta la richiesta di accesso non costituisce un ostacolo all’applicazione della disciplina operante in materia di trasparenza: *«in tema di accesso ai documenti amministrativi, è sufficiente che un soggetto di diritto privato ponga in essere una attività che corrisponda ad un pubblico interesse, perché lo stesso assuma la veste di “pubblica amministrazione”»* (Tar Milano, sez. II, 17.01.2020, n. 110; Consiglio di Stato, sez. V, 07.10.2013, n. 4923).

Sul piano operativo, quindi, la natura formalmente privatistica del soggetto che detiene i documenti non lo esime dall'applicazione dei principi di trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, come sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, ogniqualvolta l'attività (autoritativa o paritetica) venga esercitata in forma pubblicistica o abbia carattere di *“interesse pubblico”*.

Ciò posto e considerato, nel caso trattato il ricorso avverso il diniego all'accesso agli atti è stato accolto in senso favorevole all'interessata e la struttura privata è stata destinataria della raccomandazione del Difensore civico a valutare l'opportunità di esibire gli atti richiesti.



Conferenza internazionale Ombudsman – Roma Camera dei Deputati, Settembre 2023

DATI STATISTICI

- *Dati statistici elaborati a cura del dr. Mario Rugiano e della sig.ra Caterina Labriola*

4.1 STATISTICA DEI CASI TRATTATI - ANNO 2023

Richieste d'intervento

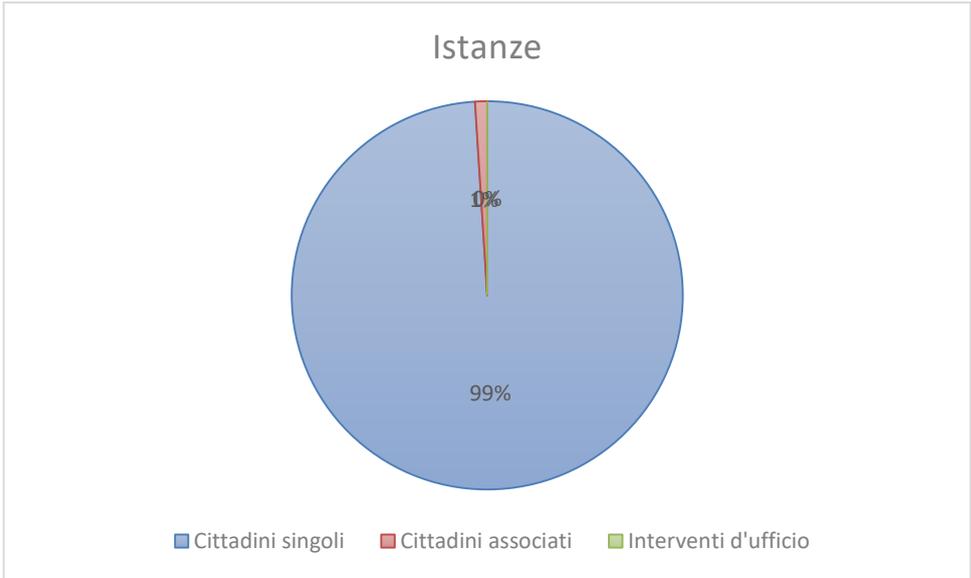
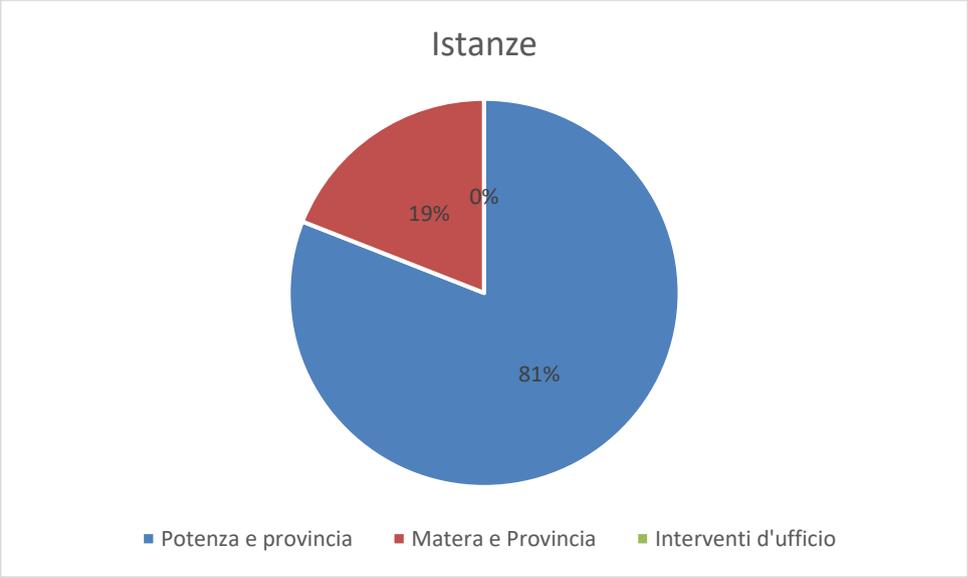
Totale **820**

Fascicoli formalmente aperti	165
Interventi per richieste chiarimenti, pareri, solleciti, informazioni ed altro	655
Totale pratiche trattate	820

Istanze presentate da

Cittadini singoli	99%
Cittadini associati	1 %
Interventi d'Ufficio	0 %

	SINGOLI	ASSOCIATI	D'UFFICIO	TOTALE
POTENZA e Provincia	133	1	0	134
MATERA e Provincia	31	0	0	31
Interventi d'ufficio	0	0	0	0
TOTALE	164	1	0	165



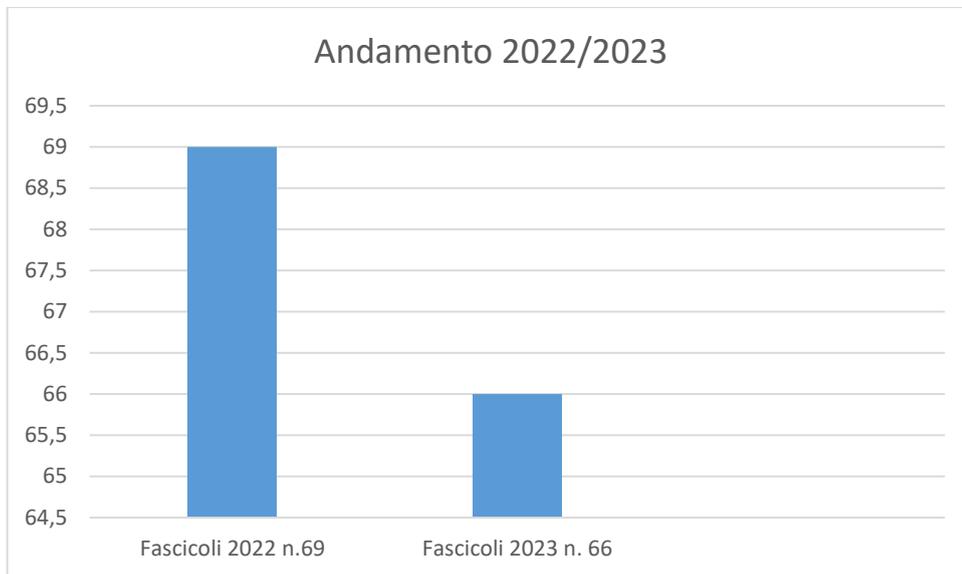
4.2 TREND ATTIVITA' - ANNO 2023

ACCESSO E TRASPARENZA

(Accesso documentale, Accesso civico semplice e generalizzato)

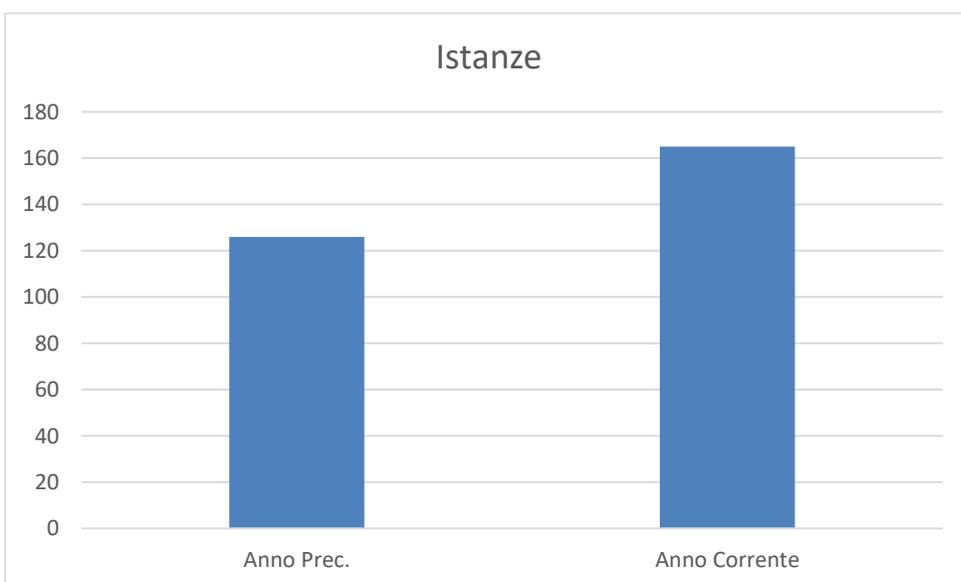
ANDAMENTO RISPETTO ALL'ANNO 2022

Anno 2022	69 fascicoli
Anno 2023	66 fascicoli
Percentuale	- 4,5%



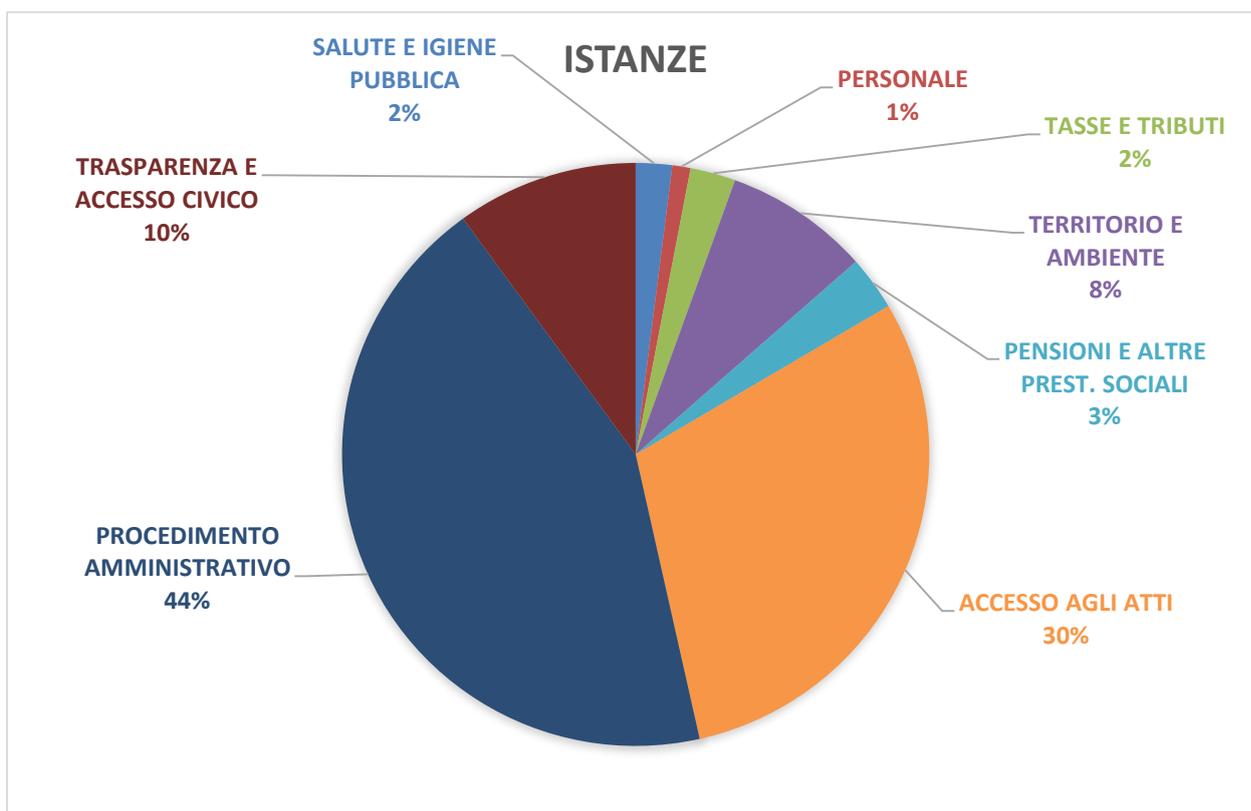
ANDAMENTO GENERALE

Fascicoli 2022	126
Fascicoli 2023	165
Percentuale	+24%



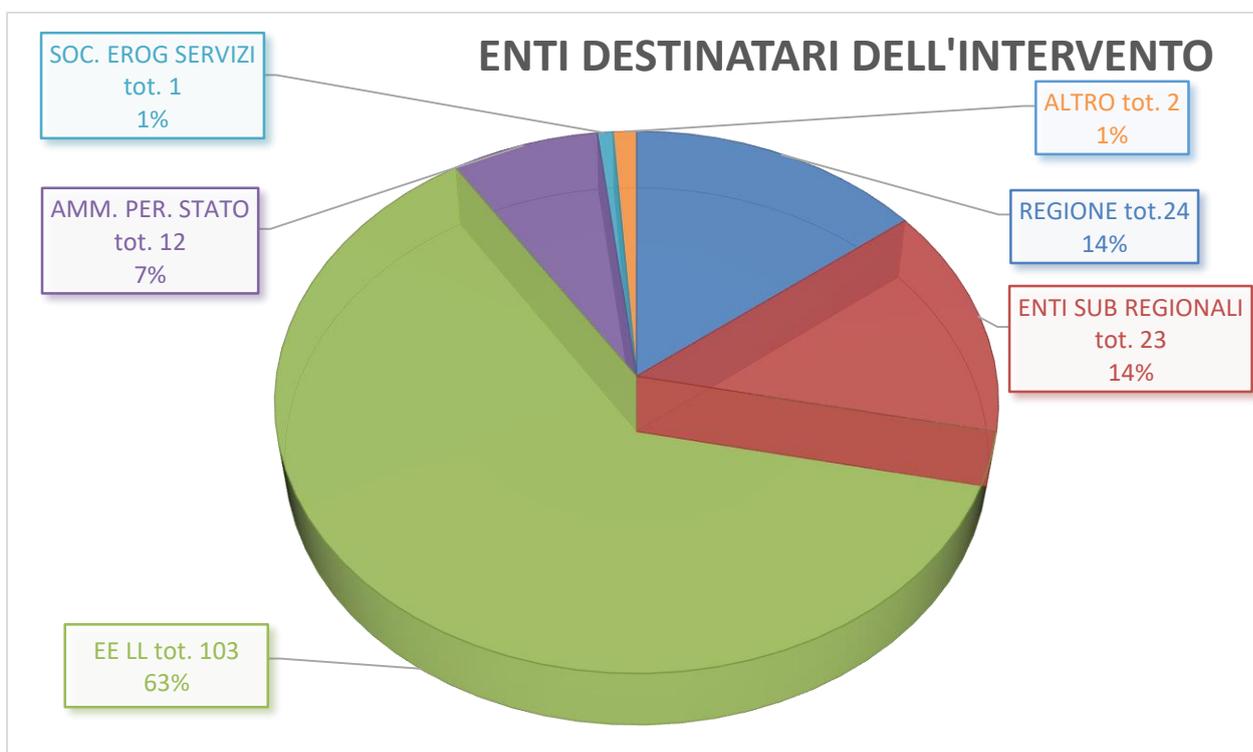
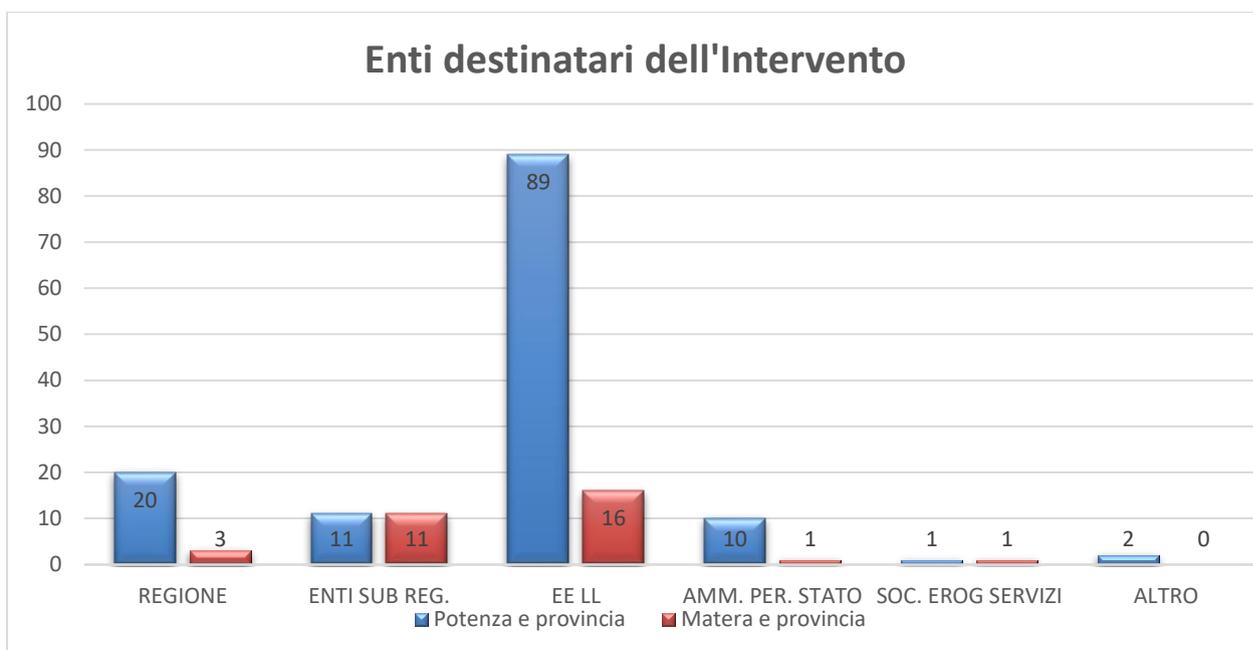
4.3 MATERIE TRATTATE – ANNO 2023

1. Salute e Igiene pubblica	3	2%
2. Personale	2	1%
3. Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	4	2,5%
4. Territorio e ambiente	13	8%
5. Pensioni e altre prestazioni sociali	5	3%
6. Richiesta riesame accesso agli atti (Legge n. 241/1990)	49	30%
7. Procedimento amministrativo	72	43,5%
8. Trasparenza e accesso civico	17	10%



4.4 ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

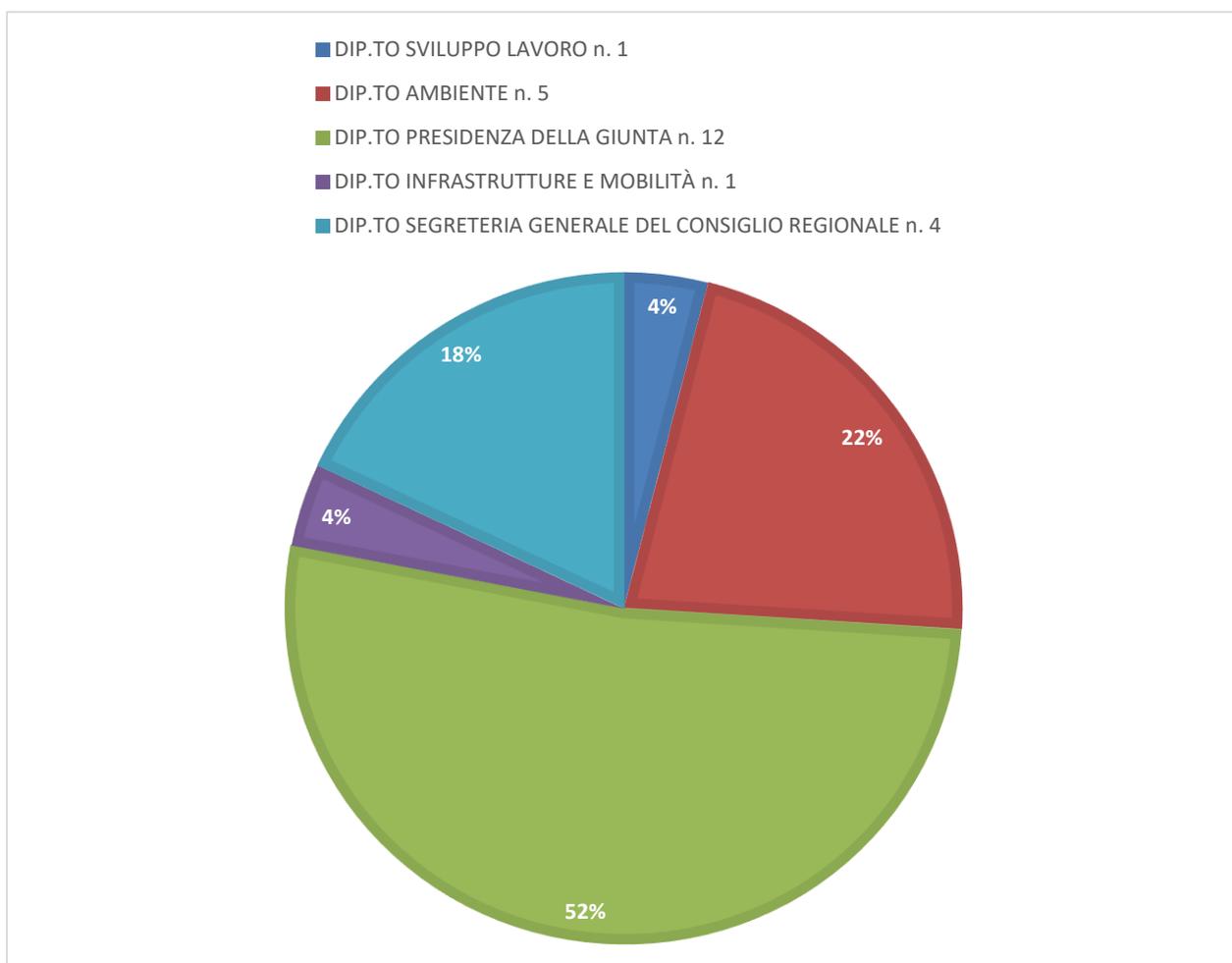
Totale fascicoli formalmente aperti n. 165



REGIONE

Fascicoli formalmente aperti	23
Percentuale generale	14%

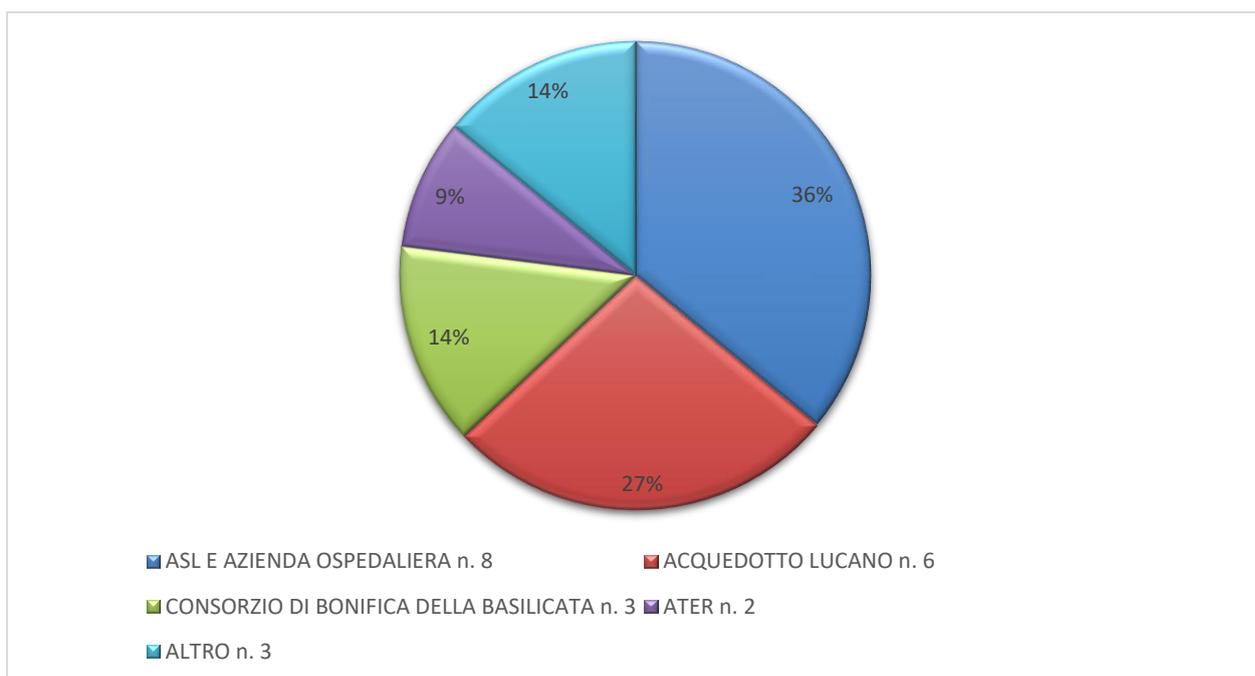
DIP.TO SVILUPPO LAVORO	1	4%
DIP.TO AMBIENTE	5	22%
DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA	12	52%
DIP.TO INFRASTRUTTURE E MOBILITA'	1	4%
DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO	4	18%



ENTI E AZIENDE SUBREGIONALI

Fascicoli formalmente aperti	22
Percentuale generale	13%

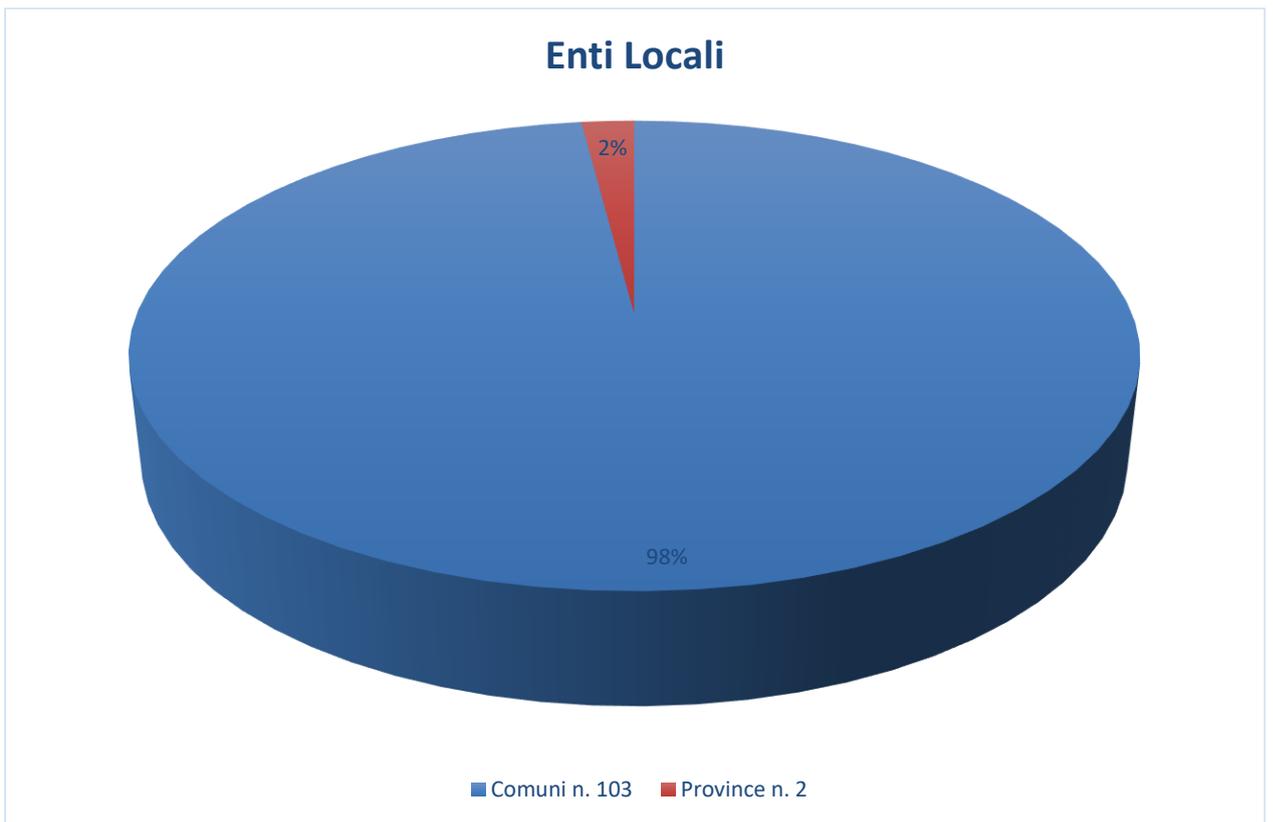
ASL E AZIENDA OSPEDALIERA	8	36%
ACQUEDOTTO LUCANO	6	27%
CONSORZIO DI BONIFICA DELLA BASILICATA	3	14%
ATER	2	9%
ALTRO	3	14%



ENTI LOCALI

Fascicoli formalmente aperti	105
Percentuale generale	64%

Comuni	103	98%
Province	2	2%

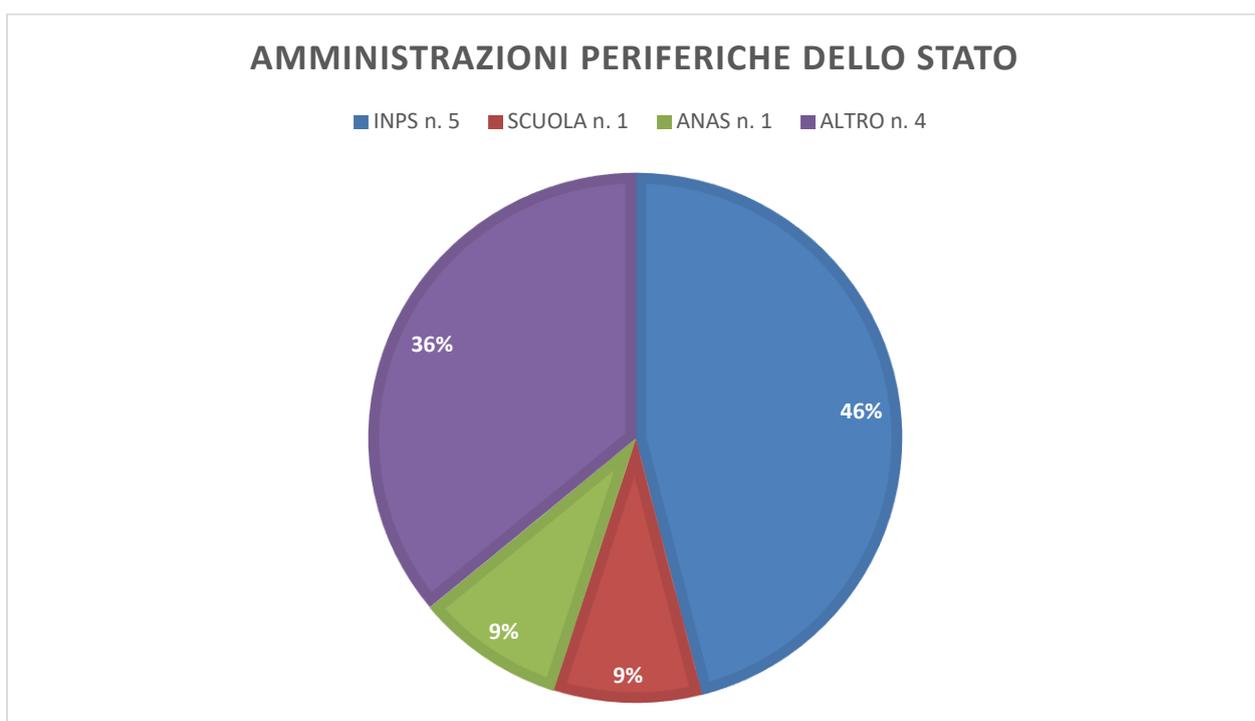


AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO

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

Fascicoli formalmente aperti	11
Percentuale generale	7%

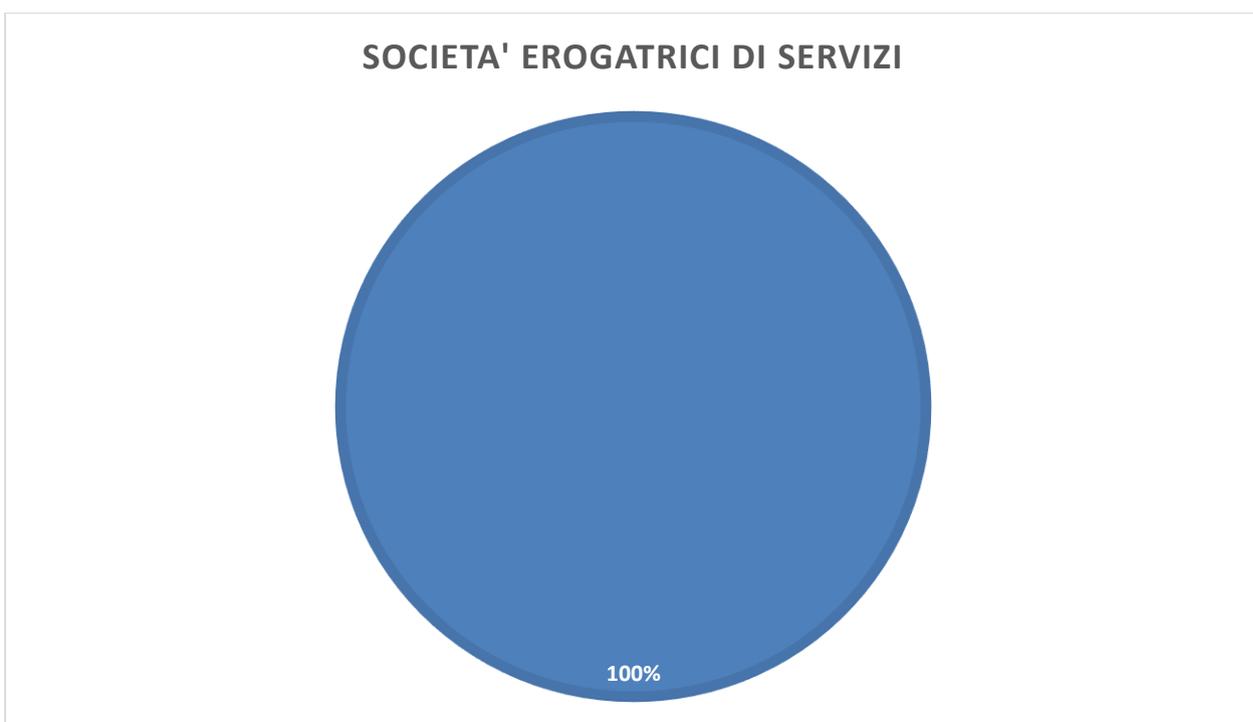
INPS	5	46%
SCUOLA	1	9%
ANAS	1	9%
ALTRO	4	36%



SOCIETA' EROGATRICI DI SERVIZI

Fascicoli formalmente aperti	2
Percentuale generale	1%

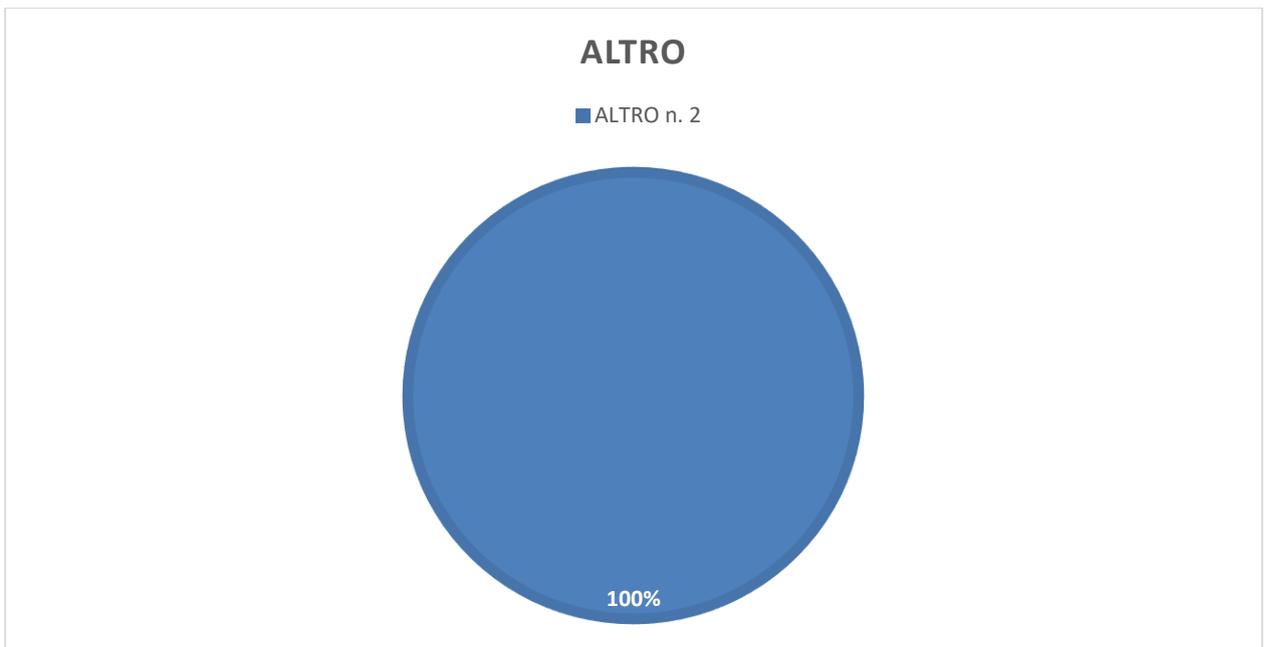
ALTRO	2	100%
-------	---	------



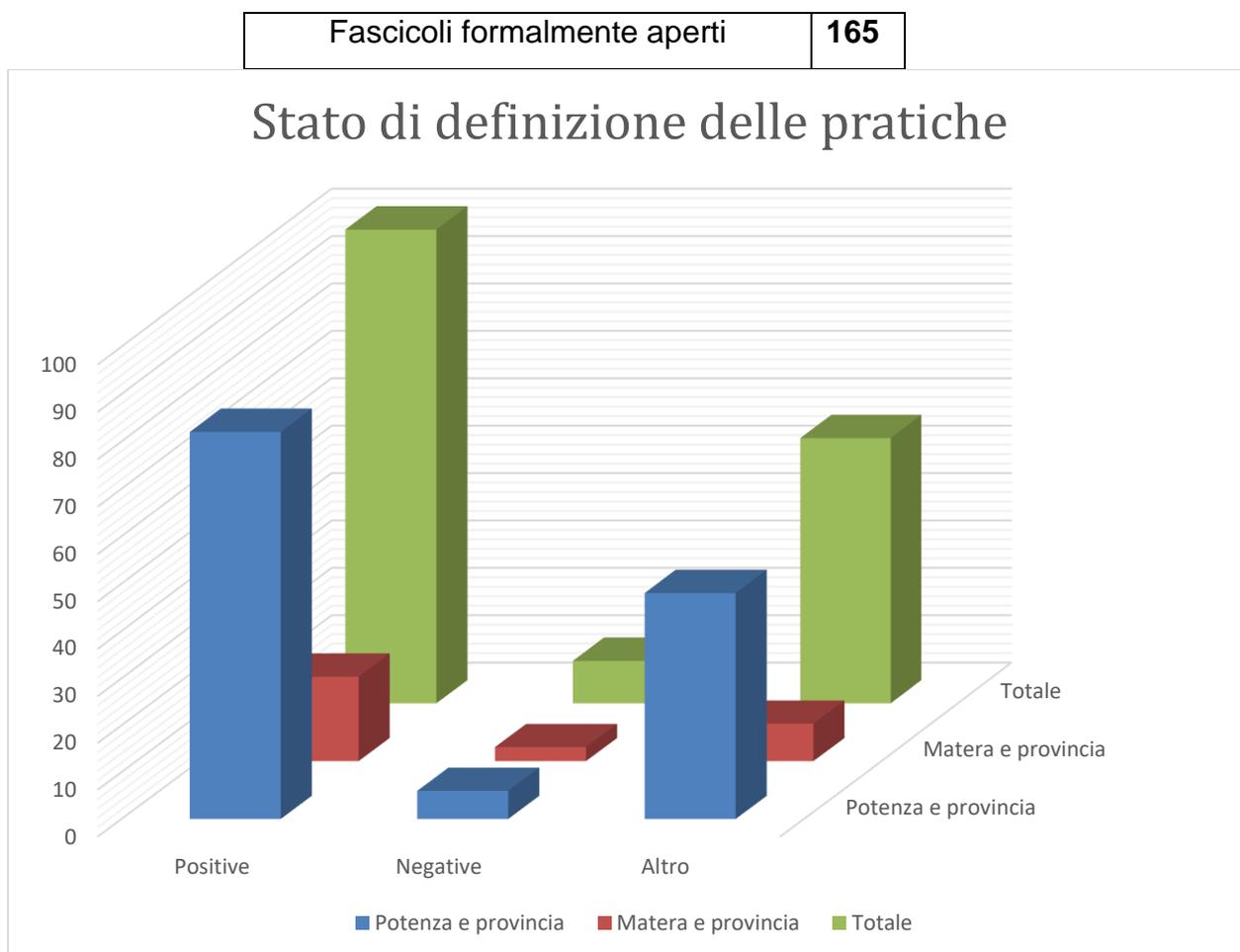
ALTRO

Fascicoli formalmente aperti	2
Percentuale generale	1%

ALTRO	2	100%
-------	---	------



4.5 STATO DI DEFINIZIONE PRATICHE – ANNO 2023



Pratiche definite	151 pari al	91%
Pratiche in corso di definizione	14 pari al	9%

Pratiche definite positivamente	100 pari al	66%
Pratiche definite negativamente	9 pari al	6%
Altro (Archivate, irricevibili, ecc..)	42 pari al	28%

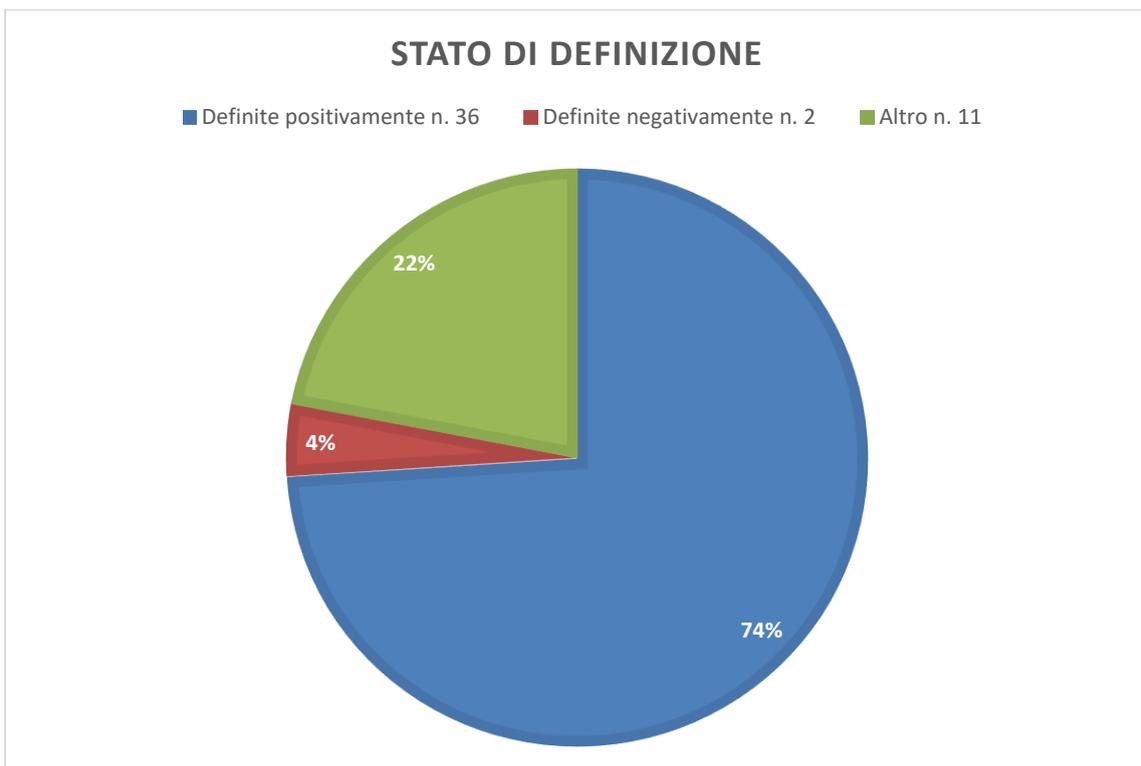
ACCESSO DOCUMENTALE (L. n. 241/90)

Fascicoli formalmente aperti	49
Percentuale generale	30%

Definizione delle pratiche

Definite positivamente*	36
Definite negativamente*	2
Altro (inammissibile, irricevibile, trasmessa per competenza alla commissione per l'accesso) *	11

*percentuale calcolata sui provvedimenti emessi



ACCESSO CIVICO E TRASPARENZA

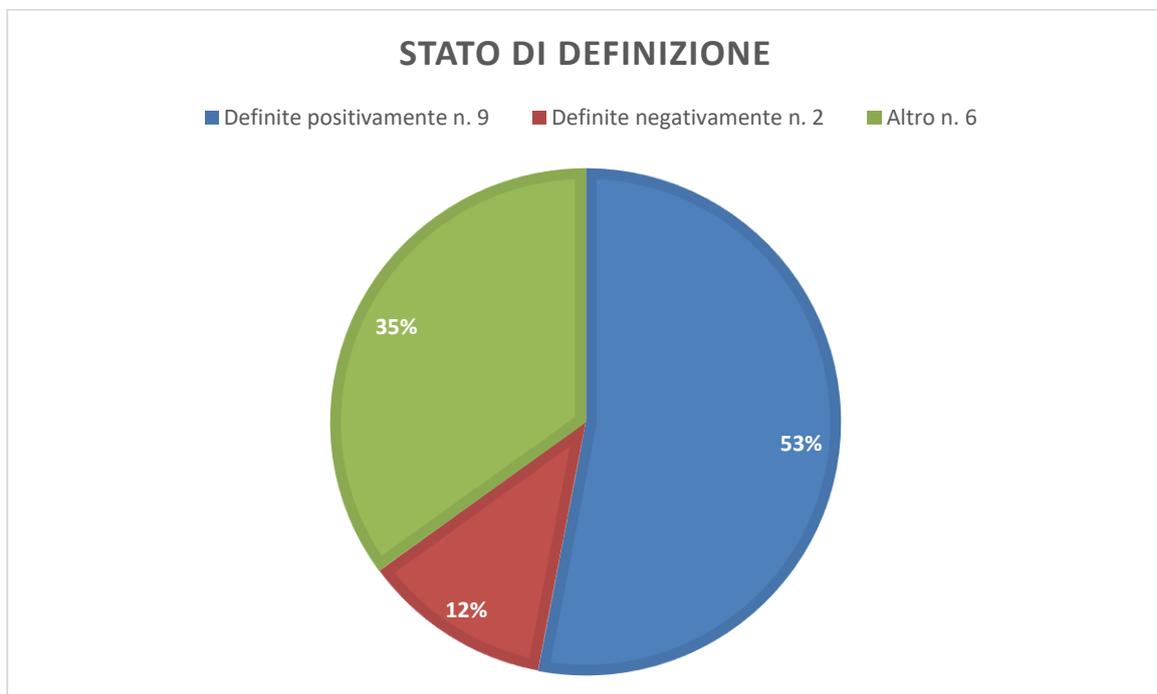
(D. Lgs. n. 33/2013 – D. Lgs. n. 97/2016)

Fascicoli formalmente aperti	17
Percentuale generale	10%

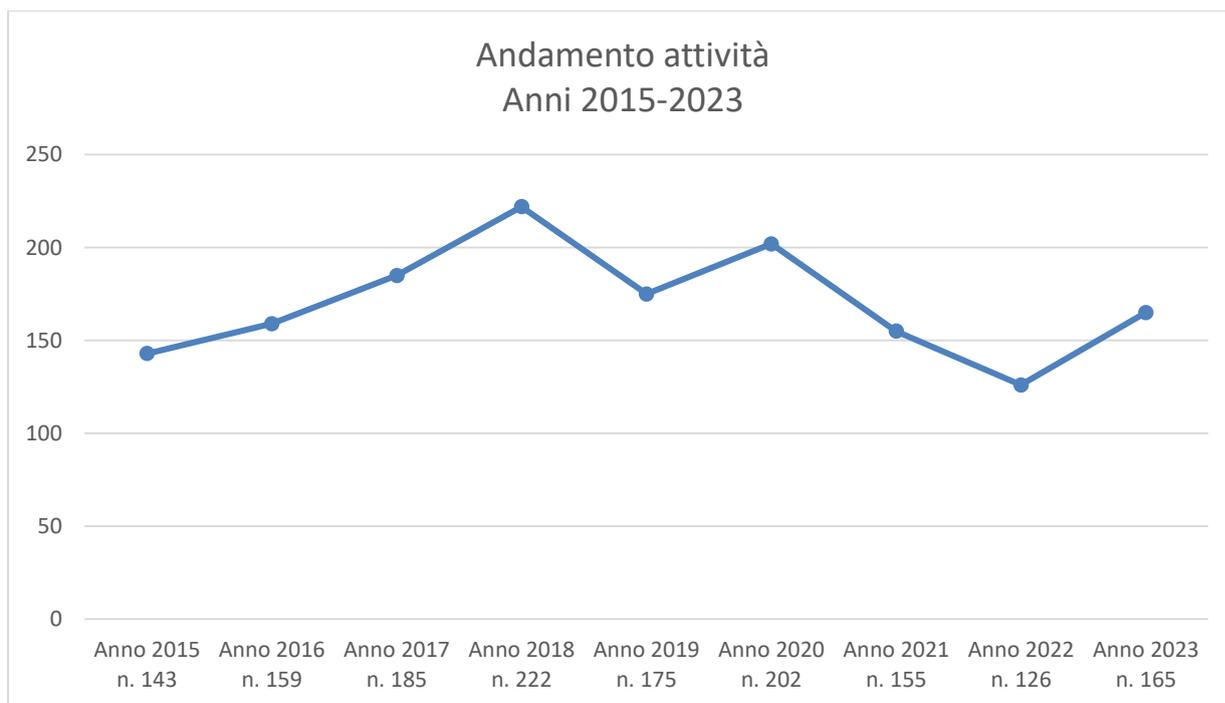
Definizione delle pratiche

Pratiche definite positivamente*	9
Pratiche definite negativamente*	2
Altro (inammissibile, irricevibile, trasmessa per competenza alla commissione per l'accesso) *	6

*percentuale calcolata sui provvedimenti emessi



4.6 ANDAMENTO ATTIVITA' ANNI 2015 - 2023



APPENDICE

5.1 I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Abruzzo

in corso d'elezione

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

e-mail:

difensorecivico@regione.basilicata.it

difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it

Calabria

Ubaldo Comite

Via Cardinale Portanova –

89123 Reggio Calabria

Tel. 0965 880772

e-mail

difensorecivico@consrc.it

difensorecivico@pec.consrc.it

Campania

Bruno De Maria

Centro Direzionale Isola F8 - 80143Napoli

Tel. 081 7783800

e-mail:

protocollo.organismi@cr.campania.it

protocollo.organismi@pec.cr.campania.it

Emilia-Romagna

Guido Giusti

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 della Pisana, 1301 - Roma

Tel. 06 65932014 Fax 06 65932015

e-mail:

difensore.civico@regione.lazio.it

difensorecivico@cert.consreglazio.it

Liguria

Francesco Cozzi

Via delle Brigate Partigiane, 2 – Genova

Tel. 0105484432

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

Tel. 02.67.48.24.65/67

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

e-mail:

garantediritti@regione.marche.it

andrea.nobili@regione.marche.it

assemblea.marche.garantedititti@emarche.it<http://www.ombudsman.marche.it/>

Molise

in corso di elezione

Via XXIV Maggio, 130 - Campobasso

Tel. (+39) 0874 424772 - 71

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

Piemonte

Paola Marta Angela Baldovino

Via San Francesco d'Assisi, 35 - Torino

Tel. 011-5757 387

email:

difensore.civico@cr.piemonte.it

difensore.civico@cert.cr.piemonte.it

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

Sardegna

Marco Enrico

Via Roma, 25 – Cagliari

Tel./ 070673003

Numero verde 800060160

e-mail:

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

e-mail:

difensorecivico@alumbria.it

difensorecivico@pec.alumbria.it

Valle D'Aosta**Adele Squillaci**

Via Festaz, 46 – 11100 Aosta

Tel. 0165/526081-82

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

email:

garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it

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

Provincia Autonoma di Bolzano**Michela Morandini**

Via Cavour 23 - Bolzano

Tel. 0471 301155

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

e-mail: 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>

5.2 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

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

info@difesacivicaitalia.it

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

5.3 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

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

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

e-mail: 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

e-mail: 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

e-mail: 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

e-mail: 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

e-mail: consiglieregionaleparita@regione.basilicata.it

<http://consiglieradiparita.regionebasilicata.it/>

**Commissione centrale per l'accesso ai documenti
c/o la Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Richiesta di accesso agli atti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato-
Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo.

Via della Mercede, 9 – 00187 Roma
e-mail: 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

e-mail: 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

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

e-mail: solvit@palazzo-chigi.it

La presente Relazione è stata pubblicata in formato digitale sul sito istituzionale del Consiglio regionale della Basilicata alla sezione Difensore civico regionale – Relazioni annuali.