

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
XVII LEGISLATURA

**Doc. CXXVIII**

**n. 45**

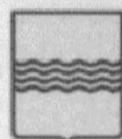
**RELAZIONE**  
**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO**  
**DELLA REGIONE BASILICATA**

(Anno 2016)

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

**Presentata dal Difensore civico della regione Basilicata**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 3 aprile 2017**  
—————



CONSIGLIO REGIONALE DELLA BASILICATA

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO  
PER LA BASILICATA



**Relazione Attività**  
**Anno 2016**



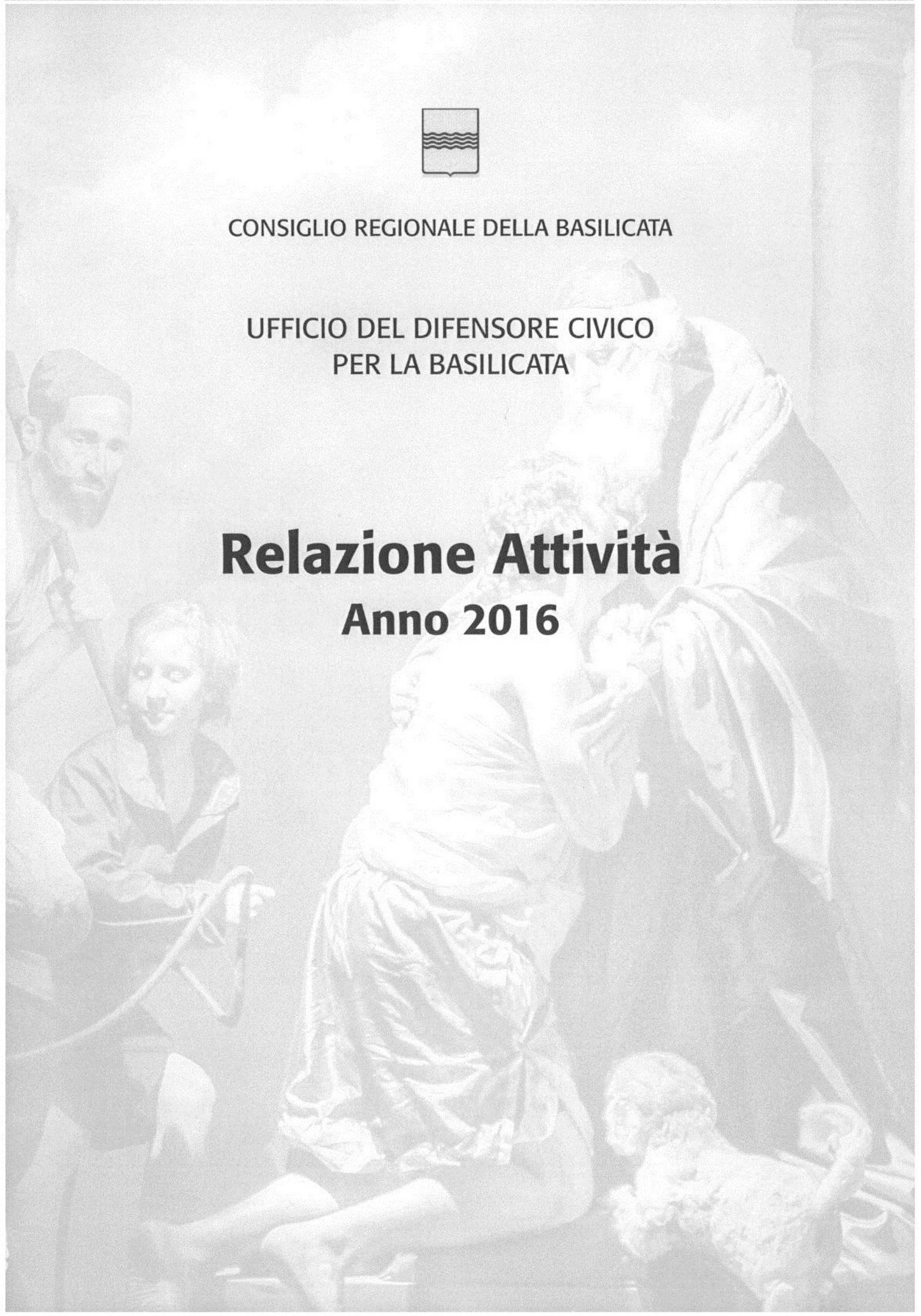


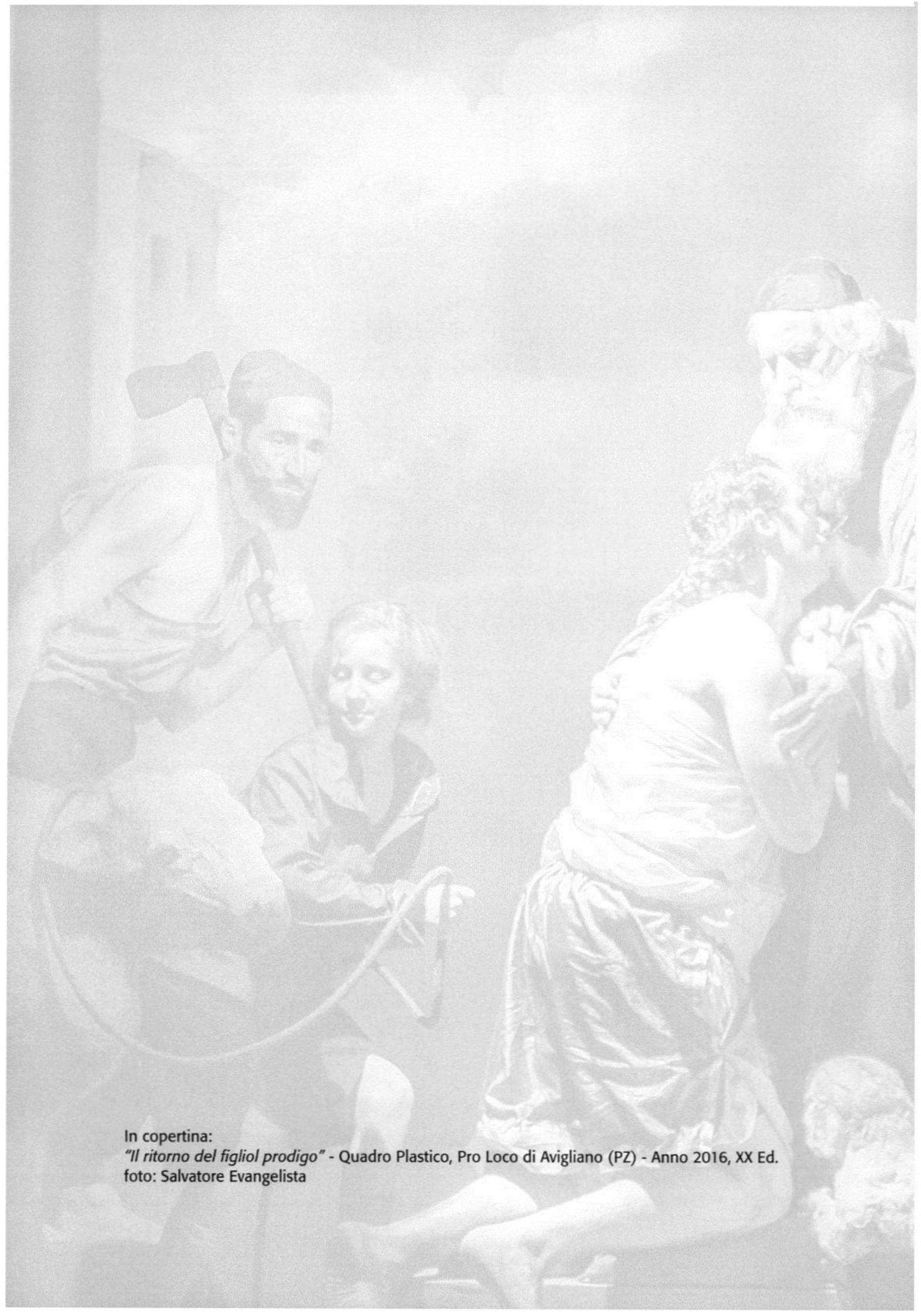
CONSIGLIO REGIONALE DELLA BASILICATA

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO  
PER LA BASILICATA

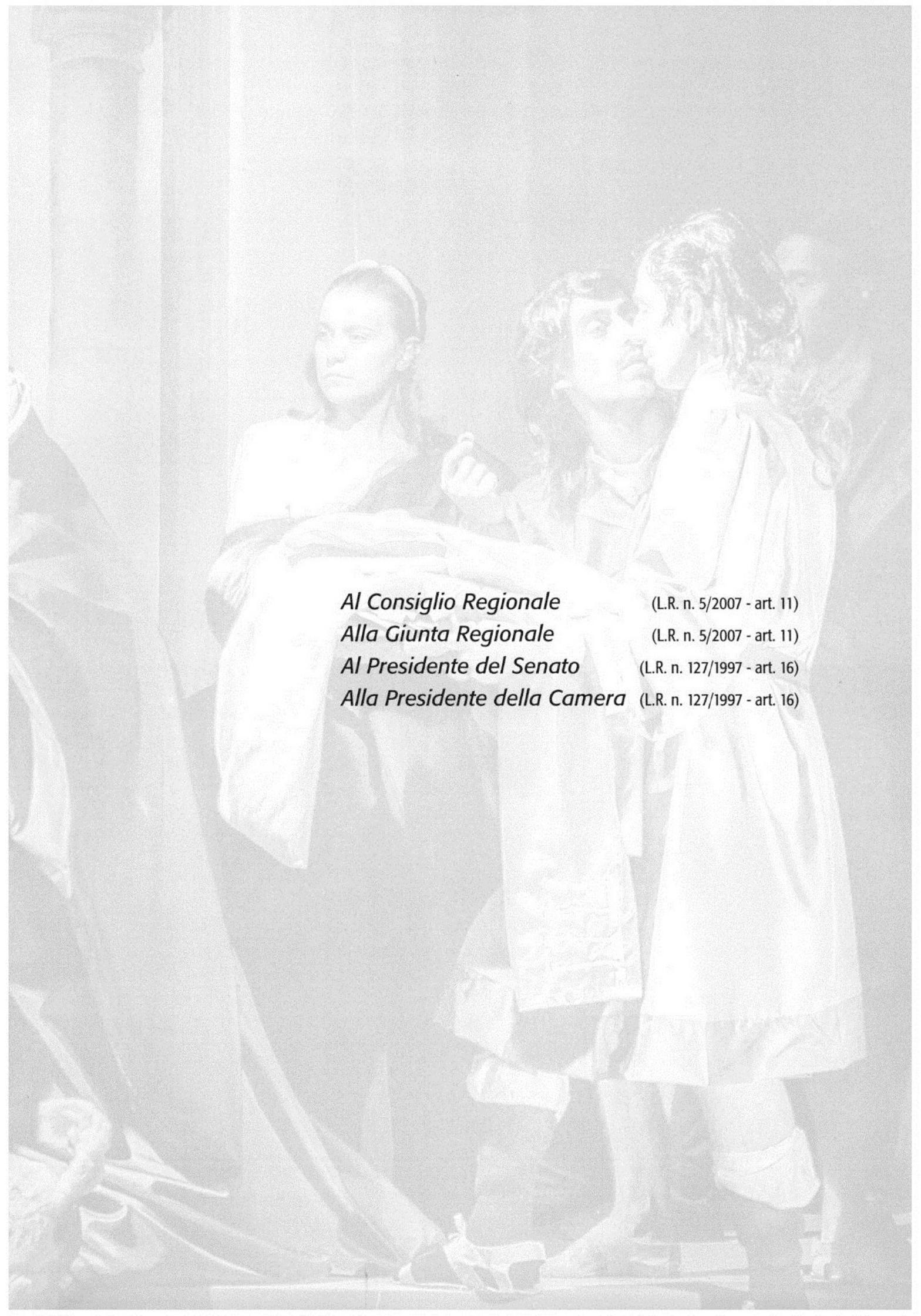
# **Relazione Attività**

## **Anno 2016**





In copertina:  
*"Il ritorno del figliol prodigo"* - Quadro Plastico, Pro Loco di Avigliano (PZ) - Anno 2016, XX Ed.  
foto: Salvatore Evangelista



*Al Consiglio Regionale* (L.R. n. 5/2007 - art. 11)  
*Alla Giunta Regionale* (L.R. n. 5/2007 - art. 11)  
*Al Presidente del Senato* (L.R. n. 127/1997 - art. 16)  
*Alla Presidente della Camera* (L.R. n. 127/1997 - art. 16)



*“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.”*

I. Kant



## INDICE

INTRODUZIONE.....	pag. 9
LE ISTITUZIONI DI DIFESA CIVICA IN EUROPA .....	pag. 11
SULL'OBBLIGO DI ISTITUIRE IN ITALIA IL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE.....	pag. 17
2.1 L'Agenzia europea Frontex e la tutela dei diritti fondamentali .....	pag. 17
2.2 Il meccanismo di denuncia ex art. 72 Regolamento n. 2016/1624.....	pag. 18
2.3 I meccanismi di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento italiano .....	pag. 19
2.4 Conclusioni.....	pag. 19
ACCESSO CIVICO, TRASPARENZA, PRIVACY .....	pag. 21
3.1 Il nuovo accesso civico (modello F.O.I.A.) .....	pag. 21
3.2 Linee Guida Autorità Nazionale Anticorruzione.....	pag. 24
ALLEGATO - Modalità per esercitare il Diritto di Accesso Civico .....	pag. 41
LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA .....	pag. 45
4.1 Il Difensore civico nel Nuovo Statuto della Regione Basilicata .....	pag. 45
4.2 L'attività del Difensore Civico nell'Anno 2016.....	pag. 47
4.3 Materie prevalentemente trattate.....	pag. 49
4.4 Casi particolari di intervento .....	pag. 50
DATI STATISTICI E GRAFICI .....	pag. 57
APPENDICE .....	pag. 79
SEMINARI, CONVEGNI, INCONTRI-DIBATTITI.....	pag. 81
I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME.....	pag. 83
AUTORITÀ GARANTI E ORGANISMI DI PARITÀ.....	pag. 87
ESTRATTO NUOVO STATUTO REGIONE BASILICATA .....	pag. 91



## INTRODUZIONE

*La Relazione annuale sull'attività svolta dall'Ufficio di Difesa civica non costituisce soltanto un documento per rispondere ad un adempimento istituzionale, ma è il risultato di un progetto strategico condotto con riferimento a due convincimenti:*

- 1. la conoscenza è alla base di ogni seria e mirata strategia di intervento per correggere le distorsioni e superare alcune criticità della pubblica amministrazione;*
- 2. il monitoraggio dell'efficacia delle politiche di settore permette una più agevole e trasparente correlazione tra attività di reporting ed analisi della performance dei molteplici attori della macchina amministrativa.*

*I dati presentati nel documento rappresentano un insieme plurisettoriale, strumento indispensabile non solo per individuare i punti di criticità rispetto ai quali elaborare correttivi adeguati, ma anche per definire possibili scenari evolutivi che richiedono azioni congiunte di cittadini, istituzioni, associazioni, attori economici e sociali, per far sì che la tutela dei diritti non resti una mera dichiarazione di intenti, ma evolva verso un percorso reale e concreto.*

*Il presente studio si colloca nell'ottica di fornire all'amministrazione pubblica un rendiconto al fine di verificare i risultati conseguiti dalle proprie politiche settoriali, un riferimento importante per l'esercizio della valutazione ex ante come per il monitoraggio degli obiettivi di trasparenza, imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.*

*L'anno 2016 si colloca in una fase per molti aspetti nuova.*

*In primo luogo, si sta consolidando in Italia una stagione di riforme che, insieme a fattori esterni favorevoli, quali la politica monetaria espansiva e una congiuntura economico-finanziaria meno stringente, sta contribuendo a sostenere il rilancio dello sviluppo.*

*Secondo gli analisti (Rapporto Svimez 2016), tutte le Regioni meridionali, dopo sette anni di recessione ininterrotta, presentano un valore positivo di crescita.*

*La Basilicata registra la migliore performance con un +5,5% rispetto a dati più contenuti di Campania, Puglia e Sardegna (+0,2%). Tale dinamica favorevole è legata a particolari settori (agricoltura e turismo in particolare, grazie all'attrattore "Matera: Capitale Europea della Cultura 2019"), agli sgravi fiscali sulle nuove assunzioni a tutele crescenti e ad un incremento degli investimenti pubblici.*

*Ciò nonostante le persistenti disuguaglianze economiche e il sempre più drammatico impoverimento delle famiglie, si traduce, soprattutto nella nostra regione, in un numero sempre maggiore di giovani costretti ad emigrare per ragioni di studio e di lavoro, con gravi conseguenze sul piano sociale e produttivo, fra cui lo spopolamento, la desertificazione demografica di intere aree, con conseguente perdita di competenze e di risorse umane.*

*Ciò che emerge, non solo dai dati statistici, è che la graduale destrutturazione dello Stato sociale, lungamente sorretto da livelli di spesa pubblica non più sostenibili, sta trasferendo di fatto sulle famiglie e sulle comunità locali parte degli oneri finanziari sottesi al mantenimento del sistema di welfare.*

*Tuttavia dopo sette lunghissimi anni di crisi, si iniziano ad intravedere segnali di ripresa, anche se non sempre marcati e stabili, e si sta consolidando una stagione di riforme che contribuirà probabilmente a sostenere il rilancio dello sviluppo.*

*Bisogna saper cogliere questi segnali positivi per costruire fiducia, per accompagnare gli "stakeholder" verso la conoscenza delle riforme, per dare nuove risposte ai bisogni delle persone.*

*Occorre una complessiva rivisitazione della "governance" della pubblica amministrazione, nonché politiche sufficientemente incisive da parte di tutti gli organismi investiti di funzioni rappresentative in grado di orientare le determinazioni del decisore politico verso il superamento dell'emergenza sociale che ancora attanaglia il nostro Paese, soprattutto il Sud.*

*In questo difficile momento storico in cui soffiano venti forti verso la scomparsa della Basilicata dalla geografia antropologica e non solo, occorre mettere in campo tutte le risorse per trattenere e richiamare i giovani nella nostra regione.*

*Oggi più che in passato occorre un cambio di passo proprio in questa direzione, attraverso azioni sinergiche efficaci al fine di programmare per il medio e lungo termine investimenti strutturali e sostenere politiche per lo studio e il lavoro a favore delle nuove generazioni.*

*Bisogna recuperare quel senso di appartenenza e di comunità che va via via sfaldandosi, ricucire il "patto sociale" tra cittadini, istituzioni e politica, di cui purtroppo non ci si fida più.*

*In questo quadro, la difesa civica può contribuire ad orientare i cittadini nel "mare magnum" dei processi decisionali, talvolta ancora ai primissimi stadi, favorendo l'informazione e la loro partecipazione; difatti una efficace attuazione delle scelte compiute a livello politico può dare effettività ai diritti fondamentali della persona nel rapporto con le pubbliche amministrazioni, sollecitandole a buone pratiche non elusive.*

*Credo che si debba insistere sulla funzione naturale delle figure di garanzia ed in particolare su quella del difensore civico, tutore dei diritti e garante della buona amministrazione, come tale inquadrato dalla normativa internazionale e come tale abilitato ad intervenire in ogni caso in cui quei diritti e quel principio siano stati violati, anche e prevalentemente in ottica preventiva, per evitare che fatti lesivi occorsi a taluni si ripetano in danno di altri.*

*Ringrazio tutti i componenti del Consiglio Regionale e le Istituzioni destinatarie della presente relazione, nonché tutti i lettori per l'attenzione che si compiaceranno prestare al presente lavoro.*

Potenza, 31 Marzo 2017

Il Difensore Civico Regionale  
Antonia Fiordelisi

## LE ISTITUZIONI DI DIFESA CIVICA IN EUROPA

L'*Ombudsman*, tradotto letteralmente "uomo ponte" (fra il cittadino e la pubblica amministrazione), viene istituito agli inizi dell'800 per rispondere all'esigenza primaria di creare dei meccanismi di controllo sui funzionari della pubblica amministrazione, nell'ottica di creare degli strumenti adeguati ad operare una pacifica convivenza; la difesa civica, intesa come forma di tutela giustiziale, trova la sua base essenziale nell'osservanza delle leggi e nella capacità di difendere i diritti dei più deboli.

In Europa la maggior parte delle istituzioni di Difesa civica nasce tra il 1970 e il 1989: un'epoca abbastanza prospera, anche se caratterizzata dall'insoddisfazione dei cittadini verso l'apparato statale, non più disposti ad accettarne l'atteggiamento autoritario, né a sentirsi sudditi.

Proprio quell'epoca scevra da un vero e proprio stato di bisogno dei cittadini, registra una fioritura degli strumenti tipici dello Stato di diritto, anche se i mezzi atti a garantire la legalità nella concreta attività amministrativa non mancano di certo; tuttavia l'appello all'istituzione di un Ombudsman che tuteli i cittadini nei loro diritti riesce in breve tempo a raggiungere quasi ogni singolo angolo del continente.

Il *boom* dell'Ombudsman viene dunque a coincidere con un'epoca di benessere economico.

La rapida diffusione degli Ombudsman nazionali, è stata seguita dalla nascita di un confortante numero di istituzioni di difesa civica a livello regionale e metropolitano e di un numero quanto mai ragguardevole di Ombudsman locali.

Eppure, tre Paesi molto importanti nel panorama europeo – Germania, Svizzera e Italia – non hanno ancora un Ombudsman nazionale, anche se, detto questo, qualche distinguo nella valutazione delle singole situazioni si può e si deve fare.

In Germania, ad esempio, sia il Parlamento federale sia i vari Parlamenti regionali hanno un proprio Comitato per le petizioni (*Petitionsausschuss*) ed esiste anche la figura del Mediatore (*Bürgerbeauftragter*) molto simile a quella dell'Ombudsman; in Svizzera vi sono alcuni Ombudsman cantonali e parecchi Ombudsman locali.

In un contesto di adesione lenta ed esitante alla filosofia del libero mercato non ci si poteva certo attendere che il cammino verso una democrazia funzionante fondata sulla comprensione e l'accettazione della supremazia dei diritti umani e sulla rigorosa osservanza del principio di legalità potesse compiersi in tempi rapidi.

Se le giovani democrazie dell'Est hanno potuto negoziare le condizioni di avvicinamento o adesione all'Unione Europea, non altrettanto è avvenuto per l'adesione al Consiglio d'Europa. Qui, infatti, l'ammissione è vincolata, in maniera non negoziabile, al soddisfacimento dei requisiti minimi di democrazia, tra cui l'accettazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e "*l'istituzione di una difesa civica*", perlomeno "*a livello nazionale*".

Ciò ha comportato, per ciascuno dei Paesi intenzionati a entrare nel Consiglio d'Europa, non solo l'impegno al pieno ed esplicito riconoscimento della Dichiarazione universale dei diritti umani, nella consapevolezza che ogni persona possa appellarsi ai diritti fondamentali e rivendicarne il rispetto, ma anche all'istituzione di un Organo di controllo rivolto alla tutela del cittadino stesso, autorizzato ad esigere, anche nei confronti delle massime Istituzioni pubbliche, un grado di legalità, correttezza e fedeltà costituzionale, mai registrata prima.

A tale proposito quindi, giova evidenziare come l'*establishment* del Consiglio d'Europa abbia preteso qualcosa che neppure gli Stati del suo stesso nucleo "storico" sono stati capaci di realizzare.

Basti pensare alla realtà italiana, unico Paese dell'Unione Europea a non essersi dotato di un Difensore civico nazionale. Questa lacuna è ancor più grave se si considera che l'Italia è tra i Paesi fondatori del Consiglio d'Europa, chiamato a valutare, proprio sulla base di tale parametro di democraticità (l'istituzione della difesa civica a livello nazionale), gli Stati che chiedono di entrare a far parte dell'Unione Europea.

Come è noto, nel 2010 nel nostro Paese sono stati soppressi anche i Difensori civici comunali semplicemente cessando di stanziare in bilancio i fondi necessari per la loro attività, quantunque l'obiettivo di avere un difensore civico in ogni singolo comune italiano si fosse rivelato irragionevole e fosse ancora ben lungi dall'essere raggiunto (meno di un quarto del totale).

In tempi di minore prosperità economica l'amministrazione statale tende maggiormente a tagliare le risorse destinate alla tutela dei diritti fondamentali del cittadino, ciò anche in Europa, mentre è proprio in tempi di recessione che i gruppi sociali più deboli necessitano di maggior tutela: la diminuzione delle risorse non può mai giustificare un indebolimento dei diritti umani.

Sul tema, vari studi internazionali evidenziano come, proprio in momenti storici di crisi economico-finanziarie, l'accresciuta necessità di accedere alle prestazioni sociali faccia nettamente aumentare anche il numero dei ricorsi all'Ombudsman.

Il timore è che l'appello a snellire la pubblica amministrazione riducendone i costi diventi un pretesto per eliminare o quantomeno indebolire le istituzioni di difesa civica, con il pericolo che l'assenza di adeguate garanzie condanni chi è socialmente svantaggiato a una condizione di ancor maggiore debolezza e per difendere chiunque, in condizioni di parità, contro il rischio di arretramento nella scala sociale.

E, del resto, le relazioni annuali sull'attività degli Ombudsman negli stessi Paesi dell'Europa occidentale rivelano un netto incremento delle cause in materia di diritti sociali, a riprova dell'importante ruolo della difesa civica nel far sì che i cittadini possano godere dei propri diritti.

A fronte delle enormi differenze che da sempre contraddistinguono i vari sistemi di Difesa civica esistenti in Europa e i loro livelli di azione, vi è un filo rosso che li lega, un comun denominatore che li accomuna.

La Difesa civica scaturisce, quasi sempre, dalla volontà del decisore politico di creare un'istituzione, *mutatis mutandis*, in grado di:

- a) giudicare in base a criteri di oggettività, legittimità e correttezza i limiti e la giustificabilità dell'azione degli organi statali;
- b) valutare la legittimità dei provvedimenti adottati dagli organi statali, o della loro mancata adozione;
- c) offrire informazione e consulenza al cittadino che intenda compiere un'azione giuridicamente rilevante;
- d) prestare ascolto, con la dovuta sensibilità umana e psicologica, al cittadino in difficoltà e se necessario riconciliarlo con lo Stato.

Ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, le funzioni dell'Ombudsman a livello europeo, sia pure con le numerose variabili territoriali, si possono così sintetizzare:

1. *informatrice*, intimando alla pubblica amministrazione di dare al cittadino conoscenza e spiegazione sui fatti, atti o procedimenti;
2. *promotrice*, agendo come interventore ausiliario del cittadino nel procedimento amministrativo fino al motivato provvedimento espresso conclusivo;
3. *investigativa*, con l'obbligo di tutti gli operatori della pubblica amministrazione di dare disponibilità immediata al difensore civico favorendo massimamente la sua azione e dando atti o documenti, in originale o in copia;
4. *mediatrice*, comparando l'interesse del cittadino con quello della pubblica amministrazione, ricercando le migliori soluzioni;
5. *sostitutiva*, rispetto agli atti obbligatori per legge in caso di perdurante inerzia da parte della pubblica amministrazione, con la nomina di un commissario *ad acta*.

L'Ombudsman è certamente il tramite che cerca di mediare, in una posizione di terzietà e indipendenza, tra le esigenze del cittadino e quelle della pubblica amministrazione, nell'ottica di una giusta applicazione della legge, un giusto procedimento, una efficiente ed efficace erogazione dei servizi.

La funzione del difensore civico è stata paragonata ad un "sillogismo": partendo dal confronto dialettico di due proposizioni/posizioni distinte, si perviene ad una conclusione, ad una "verità", come nei processi logici corretti e rigorosi.

Proprio questa deve essere la capacità del Difensore civico: saper comporre i contrasti, rimediare alle doglianze attraverso il confronto di differenti - a volte antitetiche - posizioni, alla ricerca di una soluzione giusta, legittima, etica.

Spesso l'Ombudsman si ritrova a richiamare l'attenzione su problemi e criticità sociali, ma questo è solo un aspetto del suo lavoro, il cui risultato spesso consiste in una "proposta di soluzione" formulata su uno specifico caso singolo o in un "suggerimento" di natura generale rivolto alla pubblica amministrazione o al legislatore.

L'Ombudsman interviene prevalentemente nei casi di "cattiva amministrazione" o "*maladministration*", vale a dire quando un'istituzione pubblica attraverso l'operato di un suo amministratore o dipendente agisce in modo irregolare, inefficace, insufficiente; a titolo esemplificativo, quando la pubblica amministrazione non avvia l'esame di una questione, quando arresta un procedimento, quando non compie un atto dovuto, come nel caso di ritardi, iniquità, disparità di trattamento, rifiuto, carenza di trasparenza e qualunque altra negligenza.

Inoltre, il Difensore civico viene riconosciuto dalla legislazione internazionale quale garante di tutti i diritti, con particolare riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo sanciti dalla Dichiarazione universale dell'ONU e dalla Carta europea del 29 ottobre 2004.

Non esiste e non è ipotizzabile una gerarchia fra i diversi livelli – nazionale, regionale e locale – delle istituzioni di Difesa civica operanti in Europa; ogni Ombudsman, a qualsiasi livello operi, deve avere la stessa qualificazione e deve poter disporre dei medesimi strumenti per svolgere il proprio compito a servizio del cittadino.

Quanto, poi, alla questione del risparmio di risorse, realizzato attraverso il filtro della difesa civica, ancorché non supportata da dati scientifici, si basa sulle seguenti considerazioni:

1. Il cittadino presenta un'istanza all'Autorità/Organismo solo dopo aver chiesto la consulenza dell'Ombudsman, che valuta se l'istanza è idonea (se cioè trova rispondenza nell'ordinamento giuridico). Ciò si traduce in un risparmio di tempo e di lavoro per la pubblica amministrazione, che non deve così esaminare ed emendare un'istanza magari formulata in maniera poco chiara né respingerla per poi eventualmente riesaminarla dopo che essa sia stata emendata e ripresentata dal richiedente. In mancanza di un Ombudsman una peraltro minima percentuale di cittadini opterebbe per farsi assistere da un avvocato.
2. Il destinatario di un provvedimento amministrativo si rivolge all'Ombudsman per capire se il provvedimento sia effettivamente fondato o se un'eventuale impugnativa avrebbe possibilità di successo. In questo caso la consulenza fornita dall'Ombudsman al cittadino può evitare alla pubblica amministrazione di doversi confrontare con un inutile ricorso, laddove l'Ombudsman possa chiarire al cittadino che il provvedimento è effettivamente motivato. In ogni caso, viene ad essere facilitato l'iter del ricorso e la decisione stessa, in quanto esperito con il supporto dell'Ombudsman, dunque, in maniera più professionale di quanto il semplice cittadino potrebbe fare con gli strumenti di cui dispone.
3. Analoghe considerazioni valgono per un eventuale ulteriore ricorso a un'Autorità nazionale di ultima istanza.
4. Per quanto riguarda le istituzioni sovranazionali quali ad esempio la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo valgono le stesse considerazioni suesposte, anche se in questo caso il *budget* di spesa risulta a carico degli Stati membri del Consiglio d'Europa.  
Se si rendesse obbligatorio consultare un Ombudsman prima di presentare ricorso innanzi alla CEDU si potrebbe snellire l'enorme mole di lavoro, con un significativo risparmio di costi.

D'altronde, l'Ufficio dell'Ombudsman, secondo gli esperti della materia, non è "riducibile" a una mera questione di numeri e calcoli, giacché finora tutti i tentativi di giustificare con gli strumenti propri dell'analisi costi/benefici la creazione oppure l'abolizione di tale istituto sono miseramente falliti.

La scelta di garantire al cittadino – sia in tempi prosperi che in tempi avversi – l'accesso alla tutela civica in un ampio raggio d'azione rappresenta il banco di prova della lealtà

del decisore politico verso il suo "sovrano": il "cittadino".

A monte di tale progetto, deve esserci l'impegno concreto da parte della politica a servire il popolo in maniera tale da ricostruire la fiducia nei confronti dell'apparato statale, da molti percepito come distante, arrogante e insensibile.

L'esistenza dell'Ombudsman è il frutto della volontà politica – chiara, inequivocabile e scevra da tatticismi - di mettersi al servizio della gente.

Vi è dunque da chiedersi se la scelta dell'Italia di non istituire il Difensore civico nazionale sia frutto di un'insipienza tecnico-burocratica o di una intenzionalità politicamente perniciosa.



## SULL'OBBLIGO DI ISTITUIRE IN ITALIA IL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

### 2.1 L'Agenzia europea Frontex e la tutela dei diritti fondamentali

Con il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2016/1624 del 14 settembre 2016, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea è stata rinominata "Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera".

I compiti dell'Agenzia, che continuerà a essere nota come Frontex<sup>1</sup> sono stati ampliati dal testo normativo al fine di raggiungere un livello di efficacia maggiore nella gestione integrata europea delle frontiere. Contemporaneamente, sono state rafforzate le tutele approntate per i diritti fondamentali dei soggetti interessati dall'operato dell'Agenzia; tra queste spicca il nuovo meccanismo di denuncia disciplinato dall'art. 72 del regolamento.

Le funzioni che l'Agenzia Frontex è chiamata ad assolvere sono strettamente connesse alla tutela dei diritti fondamentali delle persone che entrano in contatto con l'ente, a partire dal 2009. Infatti, il Trattato di Lisbona, come è noto, ha attribuito valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (c.d. Carta di Nizza), rendendolo vincolante anche nei confronti dell'Agenzia.

Nel 2011, il regolamento n. 2011/1168 ha riconosciuto esplicitamente la necessità per l'Agenzia di svolgere i compiti assegnati in piena compatibilità con le norme della Carta di Nizza. Al tal fine, vengono introdotte alcune misure specifiche:

- l'Agenzia ha l'obbligo di predisporre, sviluppare e attuare una *"strategia in materia di diritti fondamentali"*;
- l'Agenzia deve istituire *"un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le proprie attività"*;
- viene costituito un *"forum consultivo"* per assistere il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione dell'Agenzia in questioni legate ai diritti fondamentali;
- viene designato dal consiglio di amministrazione un *"responsabile dei diritti fondamentali che dispone delle qualifiche e dell'esperienza necessarie nel settore dei diritti fondamentali. Questi è indipendente nell'espletamento delle sue funzioni di responsabile dei diritti fondamentali e riferisce direttamente al consiglio di amministrazione e al forum"*;
- viene elaborato e sviluppato ulteriormente *"un codice di condotta applicabile a tutte le operazioni di cui assicura il coordinamento. Il codice di condotta stabilisce procedure intese a garantire i principi dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali [...] applicabili a tutti coloro che prendono parte alle attività dell'Agenzia"*.

<sup>1</sup> L'agenzia è stata istituita dal regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, in seguito abrogato dal regolamento n. 2016/1624.

La proposta del Mediatore in merito all'istituzione di un meccanismo di denuncia delle violazioni dei diritti fondamentali nell'ambito delle attività di Frontex è stata accolta dalle istituzioni europee nel momento in cui si sono trovate a riformare l'Agenzia. Infatti, il nuovo regolamento n. 2016/1624 prevede all'art. 72 che l'Agenzia, in collaborazione con il responsabile dei diritti fondamentali, adotti le misure necessarie a istituire un meccanismo di denuncia sul modello di quanto proposto dal Mediatore nella risoluzione al Parlamento europeo.

## **2.2 Il meccanismo di denuncia ex art. 72 regolamento n. 2016/1624**

Il meccanismo può essere ricostruito nei seguenti termini: qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni del personale che partecipa alle attività di Frontex e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni, o la parte che rappresenta tale persona, può presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia; sono considerate ricevibili solamente le denunce comprovate riguardanti violazioni concrete dei diritti fondamentali.

La disposizione attribuisce un ruolo centrale al responsabile dei diritti fondamentali. In generale, egli è competente per la gestione delle denunce ricevute dall'Agenzia in conformità al "diritto a una buona amministrazione" e cura la fase preliminare della procedura.

Nello specifico, il responsabile:

- esamina la ricevibilità delle denunce;
- registra le denunce ricevibili;
- inoltra le denunce ricevute al direttore esecutivo;
- trasmette le denunce riguardanti i membri delle squadre allo Stato membro di appartenenza;
- informa l'autorità o l'organo competenti in materia di diritti fondamentali di uno Stato membro.

La procedura di risoluzione delle denunce prevede due soluzioni diverse a seconda dell'appartenenza del soggetto che ha commesso la presunta violazione dei diritti fondamentali:

- nel caso in cui la denuncia riguardi l'operato di un membro del personale dell'Agenzia, il responsabile dei diritti fondamentali trasmette la denuncia al direttore esecutivo, il quale è chiamato ad assicurare il "seguito appropriato" della stessa. Tale seguito, non specificato dalla disposizione, può prevedere l'adozione di misure disciplinari nei confronti del soggetto autore della condotta oggetto della denuncia. Il direttore esecutivo è tenuto a consultare il responsabile nelle more del procedimento e di informarlo circa gli esiti della procedura;
- nel caso in cui la denuncia riguardi un soggetto appartenente ad uno Stato membro dell'Unione, il seguito appropriato della denuncia deve essere garantito dallo stesso Stato membro. Al fine di assicurare un esito appropriato alla denuncia, lo

Stato membro può adottare delle misure disciplinari o altre misure in conformità con il diritto interno. Lo Stato membro deve comunicare al responsabile dei diritti fondamentali gli esiti del procedimento scaturito dalla denuncia entro un determinato termine e successivamente, se necessario, a intervalli regolari. Nell'ipotesi in cui lo Stato membro non comunichi alcuna informazione in merito ad una denuncia, l'Agenzia dà seguito alla questione.

### 2.3 I meccanismi di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento italiano

La tutela dei diritti fondamentali è disciplinata, in primo luogo, dal diritto internazionale. La fonte giuridica fondamentale in materia è rappresentata dai **Principi di Parigi**, adottati dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite mediante la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993, i quali stabiliscono la necessità per ciascuno Stato di costituire una *National Human Rights Institution* (NHRI), caratterizzata, tra l'altro, da:

- un mandato di tutela dei diritti fondamentali previsto dalla Costituzione o da una legge;
- un mandato ampio, relativo a tutti i settori attinenti alla tutela dei diritti fondamentali;
- dei parametri concreti di autonomia e di indipendenza e precise garanzie sul mandato e sull'autonomia dell'istituzione, anche dal punto di vista funzionale.

Da tale quadro risulta evidente come il *favor* dell'organizzazione internazionale vada a beneficio dell'istituzione di un Difensore civico a livello nazionale, quale autorità indipendente e autonoma, dotata di adeguati mezzi e garanzie per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali.

Allo stato attuale, lo Stato italiano risulta inadempiente rispetto all'obbligo di istituire una NHRI, nonostante diversi progetti di legge volti alla costituzione di una Commissione per i diritti umani siano stati depositati in Parlamento negli ultimi anni.

L'assenza di una specifica NHRI nell'ordinamento italiano acquista un'importanza centrale: se costituito, tale tipologia di organismo avrebbe rappresentato il soggetto idoneo a garantire un'efficace tutela dei diritti fondamentali nell'ambito delle attività dell'Agenzia Frontex.

Tale "*vacatio*" risulta aggravata dalla perdurante assenza di un Difensore civico nazionale, in grado di partecipare in modo soddisfacente al funzionamento del meccanismo di denuncia previsto dalla normativa europea, perciò pienamente capace di agire in qualità di NHRI.

### 2.4 Conclusioni

La recente riforma dell'Agenzia europea Frontex rende non più differibile l'introduzione in Italia di un Difensore Civico a livello nazionale.

Difatti, a causa della mancata costituzione di tale organo continua a registrarsi un problematico vuoto di tutela per tutti coloro che subiscono una violazione dei diritti fondamentali attribuibile all'operato di un agente Frontex appartenente allo Stato italiano.

Questa soluzione può essere ritenuta come la più adeguata, in quanto:

- come emerge dai documenti adottati in sede internazionale, la tutela dei diritti fondamentali risulta essere meglio esercitata dal Difensore civico piuttosto che da altre tipologie di NHRI;
- a prescindere dal tema della tutela dei diritti fondamentali, l'assenza di un Difensore civico nazionale trova pochi riscontri nel panorama comparato ed è in controtendenza rispetto alle indicazioni fornite dalle istituzioni sovranazionali; in questo senso, si segnalano, a puro titolo esemplificativo, le raccomandazioni nn. 757 (1975) e 1615 (2003) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, la risoluzione n. 1959 (2013) adottata dallo stesso organo e la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. (85) 13.

Da ultimo, e come accennato nel precedente capitolo, per completare il quadro delle norme che richiedono l'istituzione di un Ombudsman nazionale, è opportuno ricordare che, tra le condizioni e i principi fissati dal Trattato sull'Unione europea per l'ingresso di nuovi stati membri, vi è proprio l'istituzione di un Difensore civico nazionale.

In particolare, l'art. 49 TUE, nel definire i parametri cui devono conformarsi i Paesi che desiderano diventare membri dell'Unione, rimanda ai criteri di ammissibilità all'Unione convenuti in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 e migliorati in occasione del Consiglio europeo di Madrid nel 1995.

I criteri a cui si fa riferimento per l'ingresso nella UE (noti appunto come criteri di Copenaghen) sono:

- a) La presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela;
- b) L'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
- c) L'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, la capacità di attuare efficacemente le norme, le regole e le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE, nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

In conclusione, l'istituzione di un Difensore civico nazionale, da tempo rivendicata dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, avrebbe il pregio di contribuire al raggiungimento di due obiettivi fondamentali: da un lato, verrebbe garantita la piena compatibilità della legislazione interna con il nuovo meccanismo di denuncia dell'Agenzia Frontex, dall'altro si conseguirebbe il riallineamento dell'ordinamento italiano ai più avanzati standard europei e internazionali in materia di difesa civica e tutela dei diritti fondamentali.

### 3.1 Il nuovo accesso civico (modello F.O.I.A.)

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 97 del 2016, è stata introdotta nel nostro ordinamento la "libertà d'informazione" del cittadino, vale a dire il diritto di "chiunque" di ottenere i dati in possesso della pubblica amministrazione (salvo quelli espressamente esclusi), riconducibile al modello del F.O.I.A. (*Freedom of Information Act*) di origine statunitense.

La *ratio* del "nuovo" diritto di accesso, così come più volte precisato nelle Linee Guida adottate dall'Autorità nazionale anticorruzione d'intesa con il Garante della privacy, risiede nella scelta del legislatore di un principio di *full disclosure*, in virtù del quale la trasparenza della P.A. è quasi sempre la regola mentre la riservatezza e il segreto rappresentano l'eccezione: "...essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni".

Questo nuovo strumento conoscitivo non è "condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti" e contempla "tutti i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione".

Il "nuovo" diritto di accesso civico, c.d. "generalizzato", si affianca e stratifica rispetto alle già esistenti tipologie di accesso del nostro ordinamento – accesso "documentale/difensivo" (*ex lege* n. 241/90) e civico "semplice" (*ex d.lgs.* n. 33/2013) - ingenerando non poche incertezze interpretative e difficoltà operative.

Per quanto riguarda i tempi di conclusione del procedimento del nuovo accesso civico, sono fissati in trenta giorni dall'istanza, che possono allungarsi in caso di opposizione del controinteressato.

La riforma riconosce una funzione specifica ai difensori civici in materia di accesso civico generalizzato che è quella del riesame in caso di rifiuto (espresso o tacito) dell'istanza di accesso, mutuandolo dal procedimento di riesame introdotto dalla legge n. 241/1990 in materia di accesso documentale.

Dunque, nei casi di diniego, parziale o totale, è previsto un meccanismo di ricorso interno, attraverso il riesame da parte del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (o, in alternativa del difensore civico, laddove costituito), che decide con provvedimento motivato, sentito il Garante della privacy, se è coinvolto l'interesse alla protezione dei dati personali di eventuali controinteressati.

L'art. 5, comma 8, stabilisce che: "*Qualora il difensore civico non sia stato istituito, la*

*competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore". Sul punto, un dubbio nasce spontaneo, dato il contesto attuale della difesa civica in Italia; i difensori civici comunali sono stati soppressi nel 2010, quelli provinciali si sono estinti a seguito del riordino degli enti provinciali, mentre il difensore civico nazionale in Italia non è mai stato istituito; poiché gli unici difensori civici operanti sono quelli regionali, peraltro molte regioni ne sono prive, non è dato comprendere il senso della citata disposizione di cui al comma 8.*

Il sistema è completato dalla possibilità per l'interessato di tutelare le proprie pretese dinanzi al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; anche se la norma è carente sotto il profilo della mancata previsione del ricorso da parte del controinteressato, è ragionevole ritenere che tale possibilità non sia di fatto preclusa.

Quanto ai limiti all'accesso civico generalizzato, essi sono più stringenti rispetto a quelli stabiliti per l'accesso documentale e per la pubblicazione *online* dei dati obbligatori.

La legge prevede innanzitutto due blocchi di limiti, rispettivamente a tutela di interessi pubblici (art. 5-bis, comma 1, secondo cui l'accesso è rifiutato in caso di "*pregiudizio concreto*" ad uno dei seguenti interessi pubblici: *a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive*) e a tutela di interessi privati (art. 5-bis, comma 2: l'accesso è altresì rifiutato in caso di "*pregiudizio concreto*" ai seguenti interessi privati: *a) la protezione dei dati personali; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali*).

Il terzo insieme di limiti all'accesso civico generalizzato (art. 5-bis, comma 3) è quello più esteso e indeterminato, poiché ricomprende oltre ai casi di segreto di Stato tutti gli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che limita il tradizionale accesso documentale.

Quanto poi al bilanciamento tra la trasparenza e la riservatezza, nell'accesso civico "semplice" (corrispondente agli obblighi di pubblicazione), viene effettuato a monte dal legislatore, mentre nel nuovo accesso civico "generalizzato", così come peraltro accade nell'accesso documentale, tale bilanciamento viene effettuato *ex post* dall'amministrazione, quindi caso per caso.

Quanto alle differenze tra le diverse tipologie di accesso nel caso specifico di contrasto tra diritto alla privacy e diritto all'accesso documentale, il secondo prevale se la pretesa di conoscenza riguarda dati necessari per esercitare il diritto alla difesa (giurisdizionale e non); mentre, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso documentale è consentito nei limiti in cui esso è strettamente indispensabile; in caso di dati "supersensibili" va fatto un bilanciamento tra diritti di pari rango.

Viceversa nell'accesso civico generalizzato, in presenza di un "concreto pregiudizio" all'interesse alla privacy, l'accesso non potrà essere esercitato, dal momento che un di-

ritto generico all'informazione amministrativa non può ledere un valore di rango superiore, qual è il diritto alla riservatezza, costituzionalmente garantito.

Pertanto, il diritto dei cittadini a conoscere i dati che riguardano le pubbliche amministrazioni, al fine di esercitare un controllo sulle attività pubbliche e consentirne la partecipazione consapevole, deve essere circoscritto nell'alveo delle sue peculiari finalità e non può sfociare in una compressione di interessi individuali contrapposti (interesse-limite previsti dall'art. 5-bis d.lgs. 97/2016).

Secondo le indicazioni fornite dalle citate Linee Guida - che allo stato rappresentano uno strumento fondamentale per districarsi nella complessità della materia - *"l'amministrazione non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà: a) indicare chiaramente - quale tra gli interessi elencati all'art. 5-bis, co. 1 e 2 - viene pregiudicato; b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla "disclosure" dell'informazione richiesta; c) valutare se il pregiudizio conseguente alla "disclosure" è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile"*.

Centrale appare la dimostrazione del rapporto causa-effetto tra danno e trasparenza: una dimostrazione non così facile da motivare da parte dell'amministrazione - salvo forse il caso dei dati personali in cui la "lesione" è strettamente connessa alla "conoscenza" - che potrebbe comportare una significativa espansione di istanze di accesso civico generalizzato con esito positivo.

Ora, attesa la peculiarità della domanda di accesso civico che non necessita di motivazione, né di un interesse ad essa sotteso, appare di tutta evidenza il problema del bilanciamento di interessi contrapposti da parte della pubblica amministrazione; in assenza di specifica motivazione non è facile per la P.A. ricostruire le finalità per cui il dato viene raccolto e trattato attraverso l'accesso civico, e dunque non si potrà garantire il rispetto del "principio di finalità", ben noto al legislatore italiano che lo riporta testualmente nel Codice della privacy, stabilendo che: *"I dati personali oggetto di trattamento sono: ... b) raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi (art. 11)"*. Ciò vuol dire che una PA può effettuare un trattamento di dati personali ulteriore - come la comunicazione di dati personali a terzi a seguito di una richiesta di "accesso civico" - solo se la finalità dell'ulteriore trattamento è compatibile con gli scopi originari del trattamento stesso.

A tal proposito, il Garante della privacy spiega chiaramente che *«L'assenza di una motivazione da parte del richiedente, nel privare l'amministrazione destinataria delle istanze di ostensione dei necessari elementi di ponderazione in ordine al fine così perseguito, può determinare, alternativamente, una eccessiva rigidità interpretativa, per cui l'amministrazione medesima tenderà a rigettare le richieste depauperando di ogni utilità lo strumento dell'accesso civico, oppure, al contrario, una dilatazione ingiustificata della nozione di trasparenza, per cui verranno trasmessi al richiedente dati e documenti senza alcun ragionevole criterio selettivo. Ciò che appare fuor di dubbio è che la mancata previsione, per le richieste di accesso civico, dell'obbligo di motivazione - che, pur non arrivando ad assumere i contorni ben definiti di una "situazione giuridi-*

*camente rilevante”, fornisca elementi di valutazione idonei a legittimare l’istanza – rischia di comportare un’applicazione della disposizione diseguale da ufficio a ufficio».* Per quanto riguarda, poi, il problema procedurale della comunicazione ai controinteressati, nel caso in cui l’interessato non comunichi a quest’ultimi l’istanza di riesame presentata al Difensore civico - in assenza di indicazioni normative sul punto, secondo un orientamento dottrinale prevalente - occorre mutuare la disciplina dell’accesso “tradizionale” (su cui peraltro sono modellati gran parte dei profili dell’accesso civico), prevedendo che sia il Difensore civico, in caso di omissione da parte del ricorrente, a notificare (o forse anche solo comunicare) la richiesta di riesame al controinteressato. Ciò, per garantire l’integrità e la pienezza del contraddittorio, nel rispetto dei principi generali stabiliti all’art. 111 Cost. e dettagliati dai diversi codici di procedura (civile, penale, amministrativa).

### **3.2 Linee Guida Autorità Nazionale Anticorruzione**

Estratto Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5, co. 2 del d.lgs. 33/2013.

## **2. L’accesso civico generalizzato: caratteristiche e funzioni**

### *2.1. Introduzione*

Le presenti linee guida hanno a oggetto la “definizione delle esclusioni e dei limiti” all’accesso civico a dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria disciplinato dagli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (d’ora innanzi “decreto trasparenza”).

Tale nuova tipologia di accesso (d’ora in avanti “accesso generalizzato”), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, ai sensi 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”*, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza). Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*, ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come strumento di

tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel co. 2 dell'art. 1 secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

Anche nell'ordinamento dell'Unione Europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (cfr. art. 15 TFUE e capo V della Carta dei diritti fondamentali) il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, come strumento per promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile. Dal canto suo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato il diritto di accesso alle informazioni quale specifica manifestazione della libertà di informazione, ed in quanto tale protetto dall'art. 10(1) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come previsto nella legge 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, inoltre, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.

A questa impostazione consegue, nel novellato decreto 33/2013, il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico, a divenire centrale nel nuovo sistema, in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act* (FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni. In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "da chiunque" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza "non richiede motivazione". In altri termini, tale nuova tipologia di accesso civico risponde all'interesse dell'ordinamento di assicurare ai cittadini (a "chiunque"), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da pubbliche amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016.

Per quanto sopra evidenziato, si ritiene che i principi delineati debbano fungere da canone interpretativo in sede di applicazione della disciplina dell'accesso generalizzato da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti obbligati, avendo il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e come tali da interpretarsi restrittivamente.

## 2.2. Distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico "semplice" (d'ora in poi "accesso civico") previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, *"fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria"*, nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5-bis, comma 3).

## 2.3. Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex l. 241/1990

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi "accesso documentale"). La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso *ex legge* 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *«interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»*. Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello "semplice", è riconosciuto proprio *"allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*.

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 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. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.

In sostanza, come già evidenziato, essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

(...) si consideri, d'altra parte, che i dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e contestuale a quella dell'accesso ex l. 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta.

Si intende dire, cioè, che laddove l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti. Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco. Per ragioni di coerenza sistematica, quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.

#### **4. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato**

##### *4.1. Ambito soggettivo*

L'ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l'accesso civico è lo stesso declinato nell'art. 2-bis del decreto trasparenza come introdotto dal d.lgs. 97/2016, in virtù dell'espresso richiamo contenuto nell'art. 2, comma 1 del medesimo decreto.

Più precisamente, si tratta di: pubbliche amministrazioni (art. 2-bis, comma 1); enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati (art. 2-bis, comma 2); società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati (art. 2-bis, comma 3).

## 1. Pubbliche amministrazioni

Ai fini del d.lgs. n. 33/2013 per "pubbliche amministrazioni", si intendono "tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione" (art. 2-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013).

## 2. Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni sopra richiamate è estesa, "in quanto compatibile", anche a:

- a) enti pubblici economici e ordini professionali;
- b) società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs. 175/2016 c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).
- c) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

## 3. Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati

*La medesima disciplina si applica, sempre in quanto compatibile, e "limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea" alle società in partecipazione pubblica, come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs. 175/2016) nonché alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Come già indicato nel § 3.3. della delibera 831/2016 di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione, le società quotate partecipate da pubbliche amministrazioni, che siano o no in controllo pubblico, sono considerate ai fini dell'applicazione dell'accesso generalizzato, quali società in partecipazione pubblica.*

Per le categorie di soggetti di cui ai punti 2 e 3 il legislatore prevede che la disciplina della trasparenza si applichi "in quanto compatibile". Il principio della compatibilità, tuttavia, concerne la sola necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle caratteristiche organizzative e funzionali dei citati soggetti. Non è invece operante per quel concerne l'accesso generalizzato, stante la *ratio* e la funzione del generalizzato descritta nel primo paragrafo delle presenti linee guida. L'accesso generalizzato, pertanto, è da ritenersi senza dubbio un istituto "compatibile" con la natura

e le finalità dei soggetti sopra elencati ai punti 2 e 3, considerato che l'attività svolta da tali soggetti è volta alla cura di interessi pubblici.

È necessario, inoltre, attribuire significato alla disposizione legislativa che delimita il campo di applicazione per quanto attiene ai soggetti indicati al comma 3 dell'art. 2-bis del decreto trasparenza, *limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*.

L'intento del legislatore è quello di garantire che la cura concreta di interessi della collettività, anche ove affidati a soggetti esterni all'apparato amministrativo vero e proprio, rispondano comunque a principi di imparzialità, del buon andamento e della trasparenza.

Si ritiene che nel novero di tali attività possano rientrare quelle qualificate come tali da una norma di legge, dagli atti costitutivi o dagli statuti delle società, l'esercizio di funzioni amministrative, la gestione di servizi pubblici nonché le attività che pur non costituendo diretta esplicazione della funzione o del servizio pubblico svolti sono ad esse strumentali.

#### 4.2. Ambito oggettivo

Sotto il profilo dell'ambito oggettivo, l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente *"ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"*, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Dalla lettura dell'art. 5-bis si evince, inoltre, che oggetto dell'accesso possono essere anche le informazioni detenute dalle p.a. e dagli altri soggetti indicati al § 4.1.

Il primo riferimento non è solo ai "documenti amministrativi", ma anche ai "dati" che esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione.

La distinzione tra documenti e dati acquista rilievo nella misura in cui essa comporta che l'amministrazione sia tenuta a considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

Si evidenzia, tuttavia, che il testo del decreto dispone che *"l'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti"*; pertanto non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone. Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione.

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un

buon andamento dell'amministrazione (cfr. la giurisprudenza europea, Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T2/03).

Per quanto concerne la richiesta di *informazioni*, per informazioni si devono considerare le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – 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.

## **5. Distinzione fra eccezioni assolute all'accesso generalizzato e "limiti" (eccezioni relative o qualificate)**

Come già accennato, la regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni.

Dalla lettura dell'art. 5-bis, co. 1, 2 e 3 del decreto trasparenza si possono distinguere due tipi di eccezioni, assolute o relative.

Al ricorrere di queste eccezioni, le amministrazioni, rispettivamente, devono o possono rifiutare l'accesso generalizzato. La chiara identificazione di tali eccezioni rappresenta un elemento decisivo per consentire la corretta applicazione del diritto di accesso generalizzato.

### *5.1. Eccezioni assolute*

L'accesso generalizzato è escluso nei casi indicati al co. 3 dell'art. 5-bis, nei casi cioè in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni. Solo una fonte di rango legislativo può giustificare la compressione del diritto a conoscere cui ora il nostro ordinamento è improntato.

Dette esclusioni (eccezioni assolute) ricorrono in caso di:

- a) segreto di Stato;
- b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Con riferimento a quest'ultima indicazione normativa, va registrato che essa delinea una parziale sovrapposizione delle eccezioni assolute generalizzato con quelle previste nella l. 241/1990.

Stanti, tuttavia, le diverse finalità dei due istituti, l'individuazione di queste esclusioni, come si avrà modo di chiarire in seguito, si rivela di particolare delicatezza. In generale, il rinvio della disciplina dell'accesso generalizzato a quella delle esclusioni della legge 241/1990 non può che essere letto alla luce delle finalità di ampia *disclosure* sottesa alla nuova normativa e richiamate nella prima parte di queste linee guida.

### 5.2. Limiti (eccezioni relative o qualificate)

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

- a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;
- b) dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure* dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Detta valutazione, proprio perché relativa alla identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali. Tale processo logico è confermato dalle previsioni dei commi 4 e 5 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza: da una parte, il diniego dell'accesso non è giustificato, se ai fini della protezione di tale interesse è sufficiente il differimento dello stesso per la tutela degli interessi considerati dalla norma (art. 5-bis, comma 5). I limiti, cioè, operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui si chiede l'accesso (art. 5-bis, co. 5). Allo stesso modo, l'amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego

di *disclosure* di una parte soltanto di esso. In questo caso, l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso alle parti restanti (art. 5-bis, comma 4, secondo alinea).

L'amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (cfr. sul punto la giurisprudenza comunitaria, Corte di Giustizia 15 maggio 1986, causa C-222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

### *5.3. La motivazione del diniego all'accesso*

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa motivazione, tanto più necessaria in una fase sicuramente sperimentale quale quella che si apre con le prime richieste di accesso. La motivazione serve all'amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione.

Possono, tuttavia, verificarsi circostanze in cui potrebbe essere pregiudizievole dell'interesse coinvolto imporre all'amministrazione anche solo di confermare o negare di essere in possesso di alcuni dati o informazioni (si consideri ad esempio il caso di informazioni su indagini in corso). In tali ipotesi, di stretta interpretazione, se si dovesse pretendere una puntuale specificazione delle ragioni del diniego, l'amministrazione potrebbe rivelare, in tutto o in parte, proprio informazioni e dati che la normativa ha escluso o limitato dall'accesso per tutelarne la riservatezza (pubblica o privata).

Ove ci si trovi in situazioni del genere, e ove questo non comporti la rivelazione di informazioni protette, è quantomeno opportuno indicare le categorie di interessi pubblici o privati che si intendono tutelare e almeno le fonti normative che prevedono l'esclusione o la limitazione dell'accesso da cui dipende la scelta dell'amministrazione.

## **6. Le eccezioni assolute**

Una prima categoria di eccezioni è prevista dalla legge ed ha carattere tassativo. Come anticipato, si tratta di eccezioni poste da una norma di rango primario a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello del diritto alla conoscenza diffusa. In presenza di tali eccezioni l'amministrazione è tenuta a rifiutare l'accesso.

Nella valutazione dell'istanza di accesso, l'amministrazione deve quindi verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate nell'art. 5-bis, co. 3.

Il legislatore rinvia ai casi di segreto di Stato, agli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla di-

sciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

### *6.1. Segreto di Stato*

La definizione di Segreto di Stato è contenuta nell'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, che ha abrogato la previgente legge 24 ottobre 1977, n. 801, secondo il quale *"sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato"*.

Il Segreto di Stato è finalizzato alla salvaguardia di supremi e imprescindibili interessi dello Stato, quali l'integrità della Repubblica, la difesa delle istituzioni, l'indipendenza dello Stato, la preparazione e la difesa militare dello Stato (art. 3, comma 1, D.P.C.M. 8 aprile 2008 attuativo del citato art. 39, comma 5 della l. n. 124/2007) e trova legittimazione costituzionale proprio in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere tale finalità (Corte Costituzionale, sentenza 24 maggio 1977 n. 86).

Inoltre, la medesima legge prevede che il Segreto di Stato si estenda anche a cose e attività che non sono necessariamente riconducibili alla categoria di "documento amministrativo".

Il potere di disporre il vincolo derivante dal Segreto di Stato è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 39, comma 4) ed è stabilito un limite temporale al vincolo stesso, in quanto, decorsi quindici anni dall'apposizione del Segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata, chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal Segreto di Stato (art. 39, comma 7). Il Segreto in parola è opponibile anche all'autorità giudiziaria, eccetto la Corte Costituzionale.

Il Segreto di Stato va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall'art. 42 della legge n. 124/2007, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

### *6.2. Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione*

#### *6.2.1. Esempificazione di casi di segreto e di divieti di divulgazione*

Nell'ordinamento esistono altre diverse disposizioni che prevedono espressamente casi di segreto o di divieto di divulgazione.

Nelle presenti linee guida non può che rinviarsi a tali diverse disposizioni indicando di seguito alcune che, in quanto tali, non sono esaustive.

Si ricorda, ad esempio, il segreto statistico, regolamentato dal d.lgs. del 6 settembre 1989 n. 322 all'art. 9; il Segreto militare disciplinato dal RD 11 luglio 1941 n. 161; le

classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all'art. 42 della l. 124/2007; il segreto bancario previsto dall'art. 7 del d.lgs. 385/1993; i limiti alla divulgazione delle informazioni e dei dati conservati negli archivi automatizzati del Centro elaborazione dati in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 9 della l. 121/1981; le disposizioni sui contratti secretati previste dall'art. 162 del d.lgs. 50/2016; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all'art. 623 del c.p.; il segreto sul contenuto della corrispondenza (art. 616 ss. c.p.); il segreto professionale (art. 622 c.p. e 200 c.p.p.) e i "pareri legali" che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale o amministrativa) come confermato anche dagli artt. 2 e 5 del dPCM 26.1.1996, n. 200; i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio come disciplinato dall'art. 15 del d. P.R. n. 3/1957. Tra i casi di segreto previsti dall'ordinamento, rientra quello istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale *"gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari"*. In questo caso la disciplina sull'accessibilità è regolata direttamente dal codice di procedura penale e a essa è necessario fare esclusivo riferimento.

Salvo che non sia possibile un accesso parziale, con oscuramento dei dati, alcuni divieti di divulgazione sono previsti dalla normativa vigente in materia di tutela della riservatezza con riferimento a:

- dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del Codice; art. 7-bis, comma 6, d.lgs. n. 33/2013).
- dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, comma 6, d.lgs. n. 33/2013).
- dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (divieto previsto dall'art. 26, comma 4, d.lgs. n. 33/2013).

Resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso civico possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso civico in un'istanza di accesso ai sensi della l. 241/1990.

Il diritto di accesso ai propri dati personali rimane, invece, regolato dagli artt. 7 ss. del d.lgs. n. 196/2003 e dal procedimento ivi previsto per la relativa tutela, inclusi i limiti di conoscibilità espressamente previsti anche nei confronti dell'interessato medesimo (art. 8 del d.lgs. n. 196/2003).

## 6.2.6. Eccezioni all'accesso nei procedimenti selettivi

Diversamente, invece, l'eccezione opera in modo assoluto nei procedimenti selettivi con riferimento a documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi, data la natura di tali informazioni riconducibili all'area dei dati personali cd. "supersensibili". Si tratta, di atti che possono essere presenti in procedimenti relativi, ad esempio, a concorsi pubblici, trasferimenti di personale, procedure per nomine ad incarichi particolari o per il conferimento di mansioni superiori.

## **7. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi pubblici**

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici elencati nel nuovo art. 5-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013, inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

Come si è evidenziato nel § 5.2 le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione caso per caso dell'esistenza del pregiudizio alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

## **8. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati**

Il decreto trasparenza ha previsto, all'art. 5-bis, comma 2, che l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali;
- b) libertà e segretezza della corrispondenza
- c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

In questo paragrafo si riportano le linee guida per la corretta applicazione di tale disposizione.

### 8.1. I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali

L'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013 prevede che l'accesso civico deve essere rifiutato laddove possa recare un pregiudizio concreto «*alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia*». Occorre in primo luogo rilevare che per «*dato personale*» si intende «*qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*» (art. 4, comma 1, lett. b, del Codice in materia di protezione dei dati personali - d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, di seguito "Codice"). Le informazioni riferite a persone giuridiche, enti e associazioni non rientrano, quindi, in tale nozione.

In proposito, con riferimento alle istanze di accesso civico aventi a oggetto dati e documenti relativi a (o contenenti) dati personali, l'ente destinatario dell'istanza deve valutare, nel fornire riscontro motivato a richieste di accesso civico, se la conoscenza da parte di chiunque del dato personale richiesto arreca (o possa arrecare) un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità alla disciplina legislativa in materia. La ritenuta sussistenza di tale pregiudizio comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, del soggetto interessato.

In tale contesto, devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso civico, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato, tenendo, altresì, in considerazione gli altri elementi illustrati di seguito.

La disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento – quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso civico – deve essere effettuato «nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]», ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione. Nel quadro descritto, anche le comunicazioni di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso civico non devono determinare un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati ai sensi dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza europea in materia.

Il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali da parte dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013 comporta, quindi, che nella valutazione del pregiudizio concreto, si faccia, altresì, riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, del Con-

siglio di Stato, nonché al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/2016.

In attuazione dei predetti principi, il soggetto destinatario dell'istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso civico, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato, privilegiando l'ostensione di documenti con l'omissione dei «dati personali» in esso presenti, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso civico, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali. In tal modo, tra l'altro, si soddisfa anche la finalità di rendere più celere il procedimento relativo alla richiesta di accesso civico, potendo accogliere l'istanza senza dover attivare l'onerosa procedura di coinvolgimento del soggetto «controinteressato» (art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 33/2013).

Al riguardo, deve essere ancora evidenziato che l'accesso civico è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «*Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*» (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013). Di conseguenza, quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «dati personali») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta dovrebbe accordare l'accesso parziale ai documenti, oscurando i dati personali ivi presenti.

Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'accesso civico sono considerati come «*pubblici*», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del d.lgs. n. 33/2013). Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare l'estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati. Analogamente, vanno tenuti in debito conto i casi in cui la conoscibilità di determinati dati personali da parte di chiunque possa favorire il verificarsi di eventuali furti di identità o di creazione di identità fittizie attraverso le quali esercitare attività fraudolente.

Nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette

conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati.

Per verificare l'impatto sfavorevole che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente destinatario della richiesta di accesso civico deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali, anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati.

Riguardo al primo profilo, la presenza di dati sensibili e/o giudiziari può rappresentare un indice della sussistenza del predetto pregiudizio, laddove la conoscenza da parte di chiunque che deriverebbe dall'ostensione di tali informazioni – anche in contesti diversi (familiari e/o sociali) – possa essere fonte di discriminazione o foriera di rischi specifici per l'interessato. In linea di principio, quindi, andrebbe rifiutato l'accesso civico a tali informazioni, potendo invece valutare diversamente, caso per caso, situazioni particolari quali, ad esempio, quelle in cui le predette informazioni siano state deliberatamente rese note dagli interessati, anche attraverso loro comportamenti in pubblico.

Analoghe considerazioni sull'esistenza del pregiudizio concreto possono essere fatte per quelle categorie di dati personali che, pur non rientrando nella definizione di dati sensibili e giudiziari, richiedono una specifica protezione quando dal loro utilizzo, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, possano derivare rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati (si pensi, ad esempio, ai dati genetici, biometrici, di profilazione, sulla localizzazione o sulla solvibilità economica, di cui agli artt. 17 e 37 del Codice).

Tra gli altri fattori da tenere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del pregiudizio in esame, merita rilievo anche la circostanza che la richiesta di accesso civico riguardi dati o documenti contenenti dati personali di soggetti minori, la cui conoscenza può ostacolare il libero sviluppo della loro personalità, in considerazione della particolare tutela dovuta alle fasce deboli.

Riguardo al secondo profilo, va considerato altresì che la sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali può verificarsi con più probabilità per talune particolari informazioni – come ad esempio situazioni personali, familiari, professionali, patrimoniali – di persone fisiche destinatarie dell'attività amministrativa o intervenute a vario titolo nella stessa e che, quindi, non ricoprono necessariamente un ruolo nella vita pubblica o non esercitano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse. Ciò anche pensando, come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso civico o la non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque di tali dati. Tale ragionevole aspettativa di confidenzialità è un elemento che va valutato in ordine a richieste di accesso civico che possono coinvolgere dati personali riferiti a lavoratori o a altri soggetti impiegati a vario titolo presso l'ente destinatario della predetta istanza.

## 8.2. Libertà e segretezza della corrispondenza

L'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza» (art. 5, comma 2-bis, d.lgs. n. 33/2013).

Si tratta di una esclusione diretta a garantire la libertà costituzionalmente tutelata dall'art. 15 Cost. che prevede espressamente come «*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge*».

Tale tutela – che si estende non solo alle persone fisiche, ma anche alle persone giuridiche, enti, associazioni, comitati ecc. – copre le comunicazioni che hanno carattere confidenziale o si riferiscono alla intimità della vita privata ed è volta a garantire non solo la segretezza del contenuto della corrispondenza fra soggetti predeterminati, ma anche la più ampia libertà di comunicare reciprocamente, che verrebbe pregiudicata dalla possibilità che soggetti diversi dai destinatari individuati dal mittente possano prendere conoscenza del contenuto della relativa corrispondenza.

Tenuto conto che «*la stretta attinenza della libertà e della segretezza della comunicazione al nucleo essenziale dei valori della personalità [...] comporta un particolare vincolo interpretativo, diretto a conferire a quella libertà, per quanto possibile, un significato espansivo*», la nozione di corrispondenza va intesa in senso estensivo a prescindere dal mezzo di trasmissione utilizzato, stante la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione.

Tale interpretazione è suffragata anche dalle norme penali a tutela dell'invio di segreti che considerano come «*corrispondenza*» non solo quella epistolare, ma anche quella telegrafica, telefonica, informatica o telematica, ovvero quella effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza (art. 616, comma 4, codice penale).

La predetta nozione di corrispondenza comprende, inoltre, sia il contenuto del messaggio, che gli eventuali *file* allegati, nonché i dati esteriori della comunicazione, quali, ad esempio, l'identità del mittente e del destinatario, l'oggetto, l'ora e la data di spedizione.

Ciò premesso occorre precisare che, ai fini delle valutazioni in ordine all'individuazione dei casi in cui il diniego all'accesso civico è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza», l'ente destinatario dell'istanza di accesso civico dovrà tenere in considerazione la natura della stessa, le intenzioni dei soggetti coinvolti nello scambio della corrispondenza e la legittima aspettativa di confidenzialità degli interessati ivi compresi eventuali soggetti terzi citati all'interno della comunicazione.

In questa valutazione, poiché nel contesto dello svolgimento delle attività amministrative e di pubblico interesse degli enti destinatari delle richieste di accesso civico, l'utilizzo della corrispondenza (posta, e-mail, fax, ecc.) costituisce la modalità ordinaria di comunicazione, non solo tra i diversi enti, ma anche fra questi e i terzi, per la corretta applicazione del limite previsto dall'art. 5, comma 2-bis, d.lgs. n. 33/2013 non si dovrà

necessariamente escludere l'accesso a tutte queste comunicazioni ma soltanto a quelle che, secondo una verifica da operare caso per caso, abbiano effettivamente un carattere confidenziale e privato.

Tali caratteristiche, ad esempio, possono essere rinvenute nel caso in cui venga utilizzato l'indirizzo di posta elettronica individuale fornito al personale dall'ente presso il quale svolge la propria attività lavorativa, allorquando l'individualità dell'indirizzo e-mail attribuito al lavoratore e la sua veste esteriore, o altre circostanze del caso, possano essere ritenute tali da determinare una legittima aspettativa di confidenzialità – del mittente, del destinatario o di terzi – rispetto a talune forme di comunicazione (estranee o meno all'attività lavorativa).

## ALLEGATO

### MODALITÀ PER ESERCITARE IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO

#### **Chi può presentare istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013?**

L'accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, per cui chiunque può esercitarlo anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.

#### **È necessario motivare l'istanza di accesso civico?**

Non è necessario fornire alcuna motivazione per presentare l'istanza di accesso civico.

#### **Con quale modalità può essere presentata l'istanza di accesso civico?**

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «*Codice dell'amministrazione digitale*». Pertanto, ai sensi dell'art. 65 del CAD, le istanze presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide se:

- a) sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata;
- b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c) sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- d) trasmesse dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, e che laddove la richiesta di accesso civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).

#### **A chi deve essere indirizzata l'istanza di accesso civico?**

Se l'accesso civico ha a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, l'istanza deve essere presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, i cui riferimenti vanno indicati nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale.

Negli altri casi, l'istanza di accesso civico va indirizzata direttamente all'ufficio che

detiene i dati, le informazioni o i documenti; oppure all'Ufficio relazioni con il pubblico; oppure ancora ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale.

### **Cosa si deve indicare nell'istanza?**

È necessario identificare i dati, le informazioni o i documenti che si desidera richiedere.

Ciò vuol dire che eventuali richieste di accesso civico devono essere ritenute inammissibili laddove l'oggetto della richiesta sia troppo vago da non permettere di identificare la documentazione richiesta, oppure laddove la predetta richiesta risulti manifestamente irragionevole.

Resta comunque ferma la possibilità per l'ente destinatario dell'istanza di chiedere di precisare la richiesta di accesso civico identificando i dati, le informazioni o i documenti che si desidera richiedere.

### **Bisogna pagare per poter effettuare l'accesso civico?**

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

### **Il soggetto destinatario dell'istanza è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?**

Laddove l'istanza di accesso civico possa incidere su interessi di soggetti controinteressati legati alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali) è necessario che l'ente destinatario dell'istanza di accesso civico ne dia comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione). In tal modo, il soggetto controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso civico entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso civico. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla richiesta di accesso civico, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

La comunicazione ai soggetti controinteressati non è dovuta nel caso in cui l'istanza di accesso civico riguardi dati e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

### **Quali sono i termini procedurali dell'accesso civico?**

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunica-

zione del relativo esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi nel caso di comunicazione dell'istanza al controinteressato durante il tempo stabilito dalla norma per consentire allo stesso di presentare eventuale opposizione (10 giorni dalla ricezione della comunicazione).

In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

Laddove vi sia stata, invece, l'accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione a quest'ultimo. I dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato, ciò anche al fine di consentire a quest'ultimo di presentare eventualmente richiesta di riesame o ricorso al difensore civico, oppure ricorso al giudice amministrativo (cfr. art. 5, commi 7-9).

L'ente destinatario dell'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 è tenuto a motivare l'eventuale rifiuto, differimento o la limitazione dell'accesso con riferimento ai soli casi e limiti stabiliti dall'articolo 5-bis.

### **Esistono rimedi alternativi al ricorso al giudice nel caso di rifiuto o mancata risposta da parte dell'amministrazione?**

La disciplina in materia prevede che in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dal comma 6 del d.lgs. n. 33/2013, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

In alternativa, laddove si tratti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. È previsto che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e che se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne debba informare il richiedente e comunicarlo all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

### **L'ente destinatario della richiesta di accesso civico può chiedere un parere formale al Garante per la protezione dei dati personali?**

È previsto che il Garante per la protezione dei dati personali sia sentito dal respon-

sabile della prevenzione della corruzione nel caso di richiesta di riesame e dal difensore civico nel caso di ricorso solo laddove l'accesso civico sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (art. 5-bis, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 33/2013). In tali ipotesi, il Garante si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile della prevenzione della corruzione o per la pronuncia del difensore civico sono sospesi.

### **È possibile in ogni caso ricorrere al giudice?**

La normativa prevede che si può impugnare la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, la decisione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di fronte al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

### 4.1 Il Difensore Civico nel nuovo Statuto della Regione Basilicata

Con Legge Statutaria Regionale n. 1 in data 17 novembre 2016 è stata promulgata “la nuova Carta fondamentale” della Basilicata.

La modifica del vecchio Statuto, che pur ha rappresentato un riferimento di principi e valori per più di 40 anni, è frutto di un lavoro condiviso dal Consiglio Regionale, di concerto con i vari soggetti sociali operanti sul territorio, le cui proposte hanno concretamente emendato la bozza originaria.

Lo Statuto rappresenta lo strumento identitario dell’essere e dell’agire della comunità regionale, in cui convergono le profonde trasformazioni sociali, economiche, politiche e istituzionali che negli anni hanno caratterizzato la Basilicata.

La centralità della persona, la solidarietà, la partecipazione democratica, la parità di genere, il principio di precauzione a tutela dell’ambiente, il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti, sono alcuni dei principi fondanti della nuova Carta.

Ed ancora, gli organi di garanzia, l’istruttoria pubblica, l’iniziativa legislativa popolare, la previsione del referendum approvativo, che si affianca alle altre tipologie di referendum sono tutte espressioni della volontà del decisore politico di riconoscere al cittadino un ruolo di protagonista nella gestione della “*res publica*”.

Il testo della nuova “Carta dei principi” è suddiviso in nove titoli e composto da 92 articoli che ruotano intorno a quattro parole chiave: la persona, la solidarietà, la democrazia, la sostenibilità.

L’art. 1 stabilisce che: *“la Regione rappresenta la popolazione della Basilicata e considera la intangibilità territoriale e l’unità territoriale delle comunità lucane come suo fine”* ed assume *“come fondanti i valori derivanti dal proprio patrimonio spirituale e religioso e dalle lotte civili e sociali dei lucani”*.

L’art. 3 evidenzia la partecipazione quale principio fondamentale dei cittadini nell’ambito dell’esercizio dell’attività politica, legislativa, economica e sociale della Regione che garantisce, altresì, ampia comunicazione ai cittadini, assicurando la trasparenza dell’azione amministrativa.

In concreto, l’intervento del legislatore regionale in tema di diritti trova la propria base giuridica non solo nella competenza concorrente e residuale regionale di cui all’art. 117, commi 2 - 3, della Costituzione, ma rinviene anche spazi in settori tangenti alcuni diritti costituzionali. Si pensi, ad esempio, ai casi di ricerca scientifica e tecnologica, alimentazione, ordinamento sportivo, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali e culturali.

Altro esempio di intervento della legislazione regionale in ambito astrattamente riservato alla competenza legislativa esclusiva statale è la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*, come statuito dall'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, laddove è previsto "uno spazio di intervento" regionale, inteso come estensione o innalzamento della tutela sociale offerta a livello nazionale.

Nelle nuove norme statutarie le politiche regionali che coinvolgono la tutela dei diritti trovano un forte sostegno attraverso la previsione degli organismi di garanzia, il cui precipuo compito è quello di tutelare diritti e interessi dei cittadini e di quelle formazioni sociali che sono espressione di interessi collettivi o diffusi.

In tale contesto si colloca la figura del Difensore civico regionale, prevista dall'art. 23 dello Statuto, quale autorità monocratica e indipendente preposta alla tutela dei diritti delle persone fisiche e giuridiche.

Nei procedimenti di competenza dell'amministrazione regionale e degli enti, agenzie e società dipendenti dalla Regione, il Difensore civico concorre alla tutela dei diritti, promuovendo il rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

Un'importante novità introdotta dalla norma statutaria è l'estensione della tutela ai diritti e agli interessi delle persone in stato di detenzione, venendosi così a colmare (previa approvazione di apposita legge regionale) una grave lacuna del nostro sistema di tutela dei diritti fondamentali delle persone.

Il Difensore civico viene scelto dal Consiglio Regionale tra soggetti con esperienza in materie giuridiche e amministrative che presentino specifici requisiti di competenza tecnica e imparzialità; dura in carica cinque anni e non può essere nuovamente nominato.

Il Difensore civico esercita la propria attività in piena autonomia e indipendenza, non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

Il suo grado di indipendenza è, altresì, garantito dal fatto che non accetta istruzioni da parte di organismi esterni e l'incarico è assolutamente incompatibile con qualsiasi attività professionale, sia autonoma che subordinata.

Al Difensore civico deve essere garantita autonomia finanziaria e contabile attraverso una congrua dotazione di strutture, mezzi, risorse economiche e di personale.

L'ambito prevalente di competenza riguarda provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi o irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi dell'Amministrazione regionale, Enti locali, Consorzi, Agenzie e Aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale, comprese le Aziende Sanitarie locali o Ospedaliere, i Concessionari o Gestori di servizi pubblici regionali, offrendo ai cittadini assistenza gratuita e scevra da formalità procedurali, sotto forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile.

Il Difensore civico riferisce annualmente al Consiglio regionale sull'attività svolta, indicando possibili soluzioni per rimuovere le criticità più ricorrenti nell'azione dell'amministrazione regionale.

## 4.2 L'attività del Difensore Civico nell'anno 2016

Nel corso del 2016, l'Ufficio regionale del Difensore civico ha consolidato e implementato il proprio ruolo di interlocutore privilegiato con i cittadini lucani, fornendo un valido ausilio, alternativo al ricorso giurisdizionale, nei casi di iniquità, inefficienze, ritardi e disfunzioni dell'azione pubblica.

Anche nei casi di "accessi impropri", non attinenti alla sfera di competenza del Difensore civico, si è fornita un'adeguata assistenza, attraverso opportune informazioni e indicazioni circa gli organi e gli uffici all'uopo competenti.

In tale ottica, si sono implementati i rapporti di collaborazione e di scambio con le altre Autorità di garanzia e tutela, ponendo in essere protocolli organizzativi (alcuni ancora in fase di attuazione) tra i diversi Uffici.

In particolare, con il Comitato Regionale per le Comunicazioni (Co.Re.Com.), il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza, il Garante del Contribuente e la Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi, si è proceduto alla trasmissione d'ufficio delle pratiche all'organismo competente, in modo tale da portare rapidamente il cittadino, in caso di errore, ad intraprendere correttamente il percorso di tutela con l'organismo/autorità a ciò deputato.

Inoltre, si è convenuta la gestione coordinata delle istanze che, per loro natura, riguardano la competenza di più garanti/organismi, nei casi cioè, in cui nella medesima istanza si pongono questioni che coinvolgono diversi istituti di tutela.

Quanto alla collaborazione consulenziale tra i diversi uffici, si è concretizzata prevalentemente nello scambio di pareri e di informazioni con gli altri organismi.

L'insieme di queste relazioni e collaborazioni proattive hanno riguardato anche la Rete europea della difesa civica e il Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome, attualmente presieduto dal Difensore civico della Regione Abruzzo, avv. Fabrizio Di Carlo.

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

Le richieste di intervento/parere nel complesso ammontano a 919, di cui 159 nuovi fascicoli formalmente aperti (nuove istruttorie), con un trend di crescita rispetto all'anno precedente di circa l'11%.

Nella maggior parte dei casi l'istanza è stata presentata da singoli cittadini (83,6%), in misura nettamente inferiore da cittadini associati (16,4%).

Come in passato, il contatto con l'Ufficio è avvenuto principalmente telefonicamente e a mezzo mail, in misura inferiore con lettere cartacee e fax.

In moltissimi casi, il cittadino ha preferito recarsi direttamente presso la sede principale, formalizzando l'istanza con i moduli cartacei o on-line.

L'ufficio, comunque, cerca di incentivare il più possibile le comunicazioni e l'invio di istanze on-line.

Le istanze per dar luogo all'istruttoria devono comunque avere i seguenti requisiti, pur essendo il procedimento snello e alleggerito da formalità procedurali:

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

L'assenza di uno o più dei requisiti richiesti viene tempestivamente segnalata al cittadino affinché possa integrarla, e i termini per attivare il procedimento vengono sospesi fino alla consegna/arrivo all'Ufficio degli elementi carenti. Tutte le comunicazioni e le lettere che, indirizzate ad altri soggetti, arrivano all'Ufficio del Difensore civico in copia conoscenza, vengono protocollate, pur non dando luogo all'apertura di un procedimento. Alle richieste che, pur se complete di tutti gli elementi formali, non riguardano la competenza dell'Ufficio, viene data risposta, con eventuali indicazioni del soggetto competente a trattare la problematica rappresentata, salvo i casi di trasmissione d'ufficio del fascicolo, come innanzi detto.

Rispetto agli esiti, il primo dato rilevante è la proficua collaborazione da parte delle amministrazioni coinvolte dall'intervento del Difensore civico che, nella stragrande maggioranza dei casi, hanno tempestivamente riscontrato le istanze in alcuni casi accogliendo il parere del difensore, in altri rappresentando le ragioni ostative alla definizione positiva della pratica, sempre in un confronto improntato ad uno spirito di leale collaborazione tra gli Uffici.

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

Nel 2016 l'Ufficio ha consolidato i servizi informativi sulla propria attività, attraverso comunicati stampa e notizie pubblicati sull'agenzia quotidiana web Regione informa e sul proprio sito *web* istituzionale, implementando l'inserimento *on line* dei casi più ricorrenti o che rivestono carattere di maggiore interesse sociale.

Allo scopo di promuovere e pubblicizzare il ruolo e le funzioni dell'Istituto è stata implementata la collaborazione con i *mass media* e alcuni *social network*, in particolare attraverso il profilo @ CRBasilicata su Twitter.

Varie le iniziative promosse da alcune associazioni culturali e amministrazioni locali che hanno visto la partecipazione del Difensore civico, su temi riguardanti l'educazione civica e la tutela dei diritti delle persone, valori essenziali per la crescita e l'inclusione sociale, nell'ottica di un maggiore protagonismo dei cittadini ed un rinnovato rapporto con le istituzioni.

### 4.3 Materie prevalentemente trattate

Anche il 2016 ha registrato un significativo aumento dei ricorsi riguardanti i casi di diniego, espresso o tacito, o di differimento ad accedere a documenti amministrativi.

Le istanze di riesame per accesso agli atti hanno rappresentato la fetta più consistente del carico di lavoro dell'Ufficio anche nell'anno trascorso (17,6%).

La competenza del Difensore civico in materia di accesso agli atti, disciplinata dagli artt. 25 e seguenti della Legge n. 241/1990 e s.m.i., assume fondamentale e uniforme importanza.

Qualsiasi persona titolare di un *"interesse diretto, concreto e attuale"* può prendere visione ed estrarre copia degli atti formati o detenuti dalle amministrazioni con i soli limiti previsti dalla legge.

L'accesso deve essere garantito quando la conoscenza dei documenti risulti funzionale a qualsiasi forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima ed indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziaria.

Fra i limiti previsti dalla legge, oltre al divieto di acquisire dati e informazioni nei casi previsti dall'art. 24 della citata Legge n. 241/1990, l'accesso non può tradursi in un controllo generalizzato e pluricomprendivo sull'operato dell'Ente né imporre un'attività di ricerca valutativa o esplorativa da parte dell'ufficio che detiene la documentazione. Il diritto di accesso pone un obbligo a cui l'Amministrazione non può sottrarsi a prescindere dalla titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, essendo sufficiente una posizione giuridica soggettiva anche meramente potenziale.

Nei trenta giorni successivi al provvedimento di diniego/differimento di accesso agli atti o dal perfezionarsi del silenzio-rigetto, il richiedente può interporre ricorso al Difensore civico regionale, in alternativa può fare ricorso giurisdizionale al T.A.R. territorialmente competente.

In caso di accertata illegittimità del diniego o differimento dell'accesso, il difensore civico accoglie il ricorso e ne dà comunicazione all'interessato e all'Amministrazione procedente; se quest'ultima, nei successivi trenta giorni dalla ricezione dell'atto, non emette un provvedimento motivato confermativo del diniego, l'accesso deve ritenersi consentito.

Per quanto attiene gli altri ambiti di intervento, ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, sono stati formalmente aperti fascicoli attinenti le problematiche con alcuni enti sub-regionali e società partecipate da capitale regionale (ATER, Consorzi, Acquedotto Lucano, ASL), con i concessionari di pubblici servizi e gestori di acqua, luce e gas (Enel, Trenitalia, Italgas).

Altre attività di tutela del cittadino hanno riguardato la sicurezza sociale (previdenza, invalidità, assistenza sociale), il territorio (tutela ambientale, edilizia popolare, lavori pubblici, viabilità e circolazione) e, in misura inferiore, le sanzioni amministrative.

In materia sanitaria, vari casi hanno riguardato l'assistenza ai malati cronici non autosufficienti, persone con disabilità grave accertata, assistenza domiciliare, criticità nel rapporto tra sanità e assistenza ecc.

Ai fini del riconoscimento del percorso di continuità assistenziale e dell'appropriata presa in carico di alcuni pazienti in situazione di gravità e non autosufficienti, le loro famiglie hanno rappresentato l'impossibilità a fornire le cure necessarie ai loro congiunti, in quanto bisognosi di specifici trattamenti adeguati.

Come è noto, il percorso di continuità terapeutica e assistenziale per le persone in condizione di infermità fortemente invalidante rientra nei Livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) e le cure sanitarie per i malati acuti e cronici sono dovute senza limiti di durata e, dunque, pienamente esigibili.

Detta esigibilità è, peraltro, confermata da consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa che riconosce ai cittadini un diritto soggettivo alle prestazioni sanitarie, comprese le attività assistenziali, quale nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione e quale ambito inviolabile della dignità umana (art. 32 Cost.).

#### **4.4 Casi particolari di intervento**

##### **4.4.1 Sanità - Recupero Ticket Sanitari**

Nel corso del 2015 il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), per il tramite delle Regioni, ha reso disponibili gli esiti delle verifiche sulle autodichiarazioni degli utenti sul diritto all'esenzione ticket per prestazioni sanitarie, rese negli anni 2011, 2012 e 2013.

A seguito delle contestazioni e delle relative richieste di recupero delle quote non versate inoltrate dall'Azienda Sanitaria di Potenza per il triennio in contestazione, la Federconsumatori Basilicata ha richiesto l'intervento del Difensore civico allo scopo di sollecitare l'ASP a fare chiarezza su alcune criticità emerse a seguito dell'avvio delle procedure di recupero dei ticket sanitari non corrisposti.

Durante un apposito incontro, la Federconsumatori ha illustrato alcuni disservizi segnalati dagli utenti tra cui la carenza di una efficiente organizzazione interna dell'ASP per far fronte alla richiesta di chiarimenti e ai reclami presentati dai destinatari degli avvisi, file agli sportelli, difficoltà a ricevere informazioni corrette ecc.

Il Difensore civico è intervenuto formalmente nei confronti dell'ASP di Potenza segnalando, in primo luogo, la carenza di motivazione degli avvisi, in violazione all'art. 3 della legge n. 241/1990, ravvisando altresì l'erronea indicazione dell'Ufficio destinatario dei ricorsi in autotutela, con immaginabili conseguenze circa la ritualità dell'instaurando contraddittorio tra le parti.

Anche al fine di consentire agli uffici preposti le opportune verifiche richieste dai cittadini, essendo prevedibile un fisiologico margine di errore nell'invio delle comunicazioni, il Difensore civico ha suggerito l'estensione dei termini per il pagamento della prima rata, come già praticata in altre Regioni con esiti favorevoli, oltre ad una congrua rateizzazione ed una maggiore scansione nei pagamenti.

È stata, inoltre, sollecitata l'adozione di misure straordinarie appropriate a rimuovere la situazione di incertezza e a fornire assistenza e informazioni ai richiedenti con mo-

dalità coerenti con il principio del “diritto alla salute” e del conseguente “diritto alle cure” garantito dall’art. 32 della Costituzione e dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, auspicando, altresì, l’attivazione di procedure adeguate a produrre una comunicazione efficace, trasparente e certa nei confronti di tutti i soggetti interessati, in misura maggiore trattandosi di un’utenza composta per di più da fasce deboli della popolazione (anziani, malati, persone economicamente svantaggiate, ecc.).

Successivamente, l’ASP ha comunicato di aver adottato una serie di misure straordinarie finalizzate a contenere i disagi segnalati, tra cui la dilazione del termine di pagamento della prima rata di ulteriori 60 giorni senza l’applicazione di sanzioni, il potenziamento degli sportelli informativi sia nel Capoluogo che in vari Comuni della Provincia di Potenza, oltre ad una diffusa campagna informativa rivolta agli utenti e a diversi incontri con i rappresentanti delle associazioni di categoria.

#### 4.4.2 Authorities e gestori di servizi pubblici

##### *Ritardo nella fatturazione dei consumi*

Un caso particolare in questo ambito ha riguardato la mancata fatturazione, per circa 2 anni, dei consumi di gas a carico di un’attività commerciale del capoluogo dalla data di attivazione della fornitura.

Il titolare dell’attività aveva più volte sollecitato il gestore affinché venissero inviate le fatture nei termini stabiliti dal contratto a suo tempo sottoscritto, provvedendo anche a comunicare sistematicamente l’autolettura del contatore, ricevendo in cambio solo risposte vaghe e generiche riferite ad una presunta anomalia nel sistema che non consentiva l’emissione delle fatture.

L’utente ha quindi richiesto l’intervento del Difensore civico onde evitare il protrarsi di una situazione che sarebbe certamente sfociata nell’emissione di una bolletta elevata, con conseguenti gravi disagi economici.

A seguito dell’intervento dell’Ufficio, il gestore del servizio ha finalmente comunicato di aver superato le difficoltà tecniche e di aver emesso la bolletta relativa a più di due anni di consumo, ripristinando la regolare fatturazione, consentendo la rateizzazione dell’importo dovuto in considerazione del fatto che l’elevato importo era stato determinato da cause non imputabili all’utente.

##### *Mancata applicazione della scontistica prevista per gli allacci alla rete di distribuzione gas*

Un gruppo di famiglie residenti in alcune frazioni di un Comune del potentino ha richiesto l’intervento del Difensore civico rappresentando che, a seguito della messa in esercizio della rete del gas-metano, i richiedenti la prestazione non si erano visti applicare alcuna scontistica, a differenza di quanto avvenuto per i primi allacci alle utenze ubicate al centro del paese.

Ai fini della comprensione della vicenda bisogna evidenziare che la Società che gestisce il servizio di distribuzione del gas nel territorio comunale è concessionaria di detto servizio in forza di un contratto di concessione stipulato nel lontano 1989, che prevedeva

finanziamenti pubblici per la realizzazione dell'intera rete.

Di seguito il Comune con scrittura privata del 2015, che richiama espressamente le disposizioni pattizie contenute nell'originario contratto di concessione, tra cui l'applicazione di sconti sul contributo di allacciamento alla rete gas, ha concesso in comodato a detta Società alcuni tratti di rete nelle frazioni interessate.

In un primo momento, il gestore ha eccepito che le frazioni interessate dalle nuove forniture di gas insistono su un nuovo tratto di rete di distribuzione realizzato dal Comune, che non può configurarsi come una "rete di primo impianto" e che, dunque, alle famiglie ivi residenti la scontistica non poteva essere applicata.

La problematica affrontata non ha avuto una soluzione immediata; sono stati necessari una serie di incontri ed un tavolo tecnico con il Difensore civico, il Concessionario, l'Assessore regionale al ramo, il Sindaco e il Comitato promotore, all'esito del quale si è finalmente pervenuti ad un accordo in virtù del quale la società ha applicato uno sconto per tutti gli utenti pari al 50% sull'iniziale preventivo di spesa.

#### 4.4.3 Viabilità e trasporti

##### *Soppressione fermate Trenitalia stazione Pietragalla lungo la tratta Potenza-Foggia*

Con una petizione sottoscritta da numerosi cittadini, tutti residenti nel territorio dei Comuni di Avigliano e Pietragalla, è stato chiesto l'intervento del Difensore civico sia presso la Direzione di Trenitalia, sia presso l'Assessorato regionale alle Infrastrutture e Trasporti, lamentando la soppressione di diverse fermate alla stazione di Pietragalla sulla tratta Potenza-Foggia, a seguito della rimodulazione degli orari e delle corse.

Premesso che la contrazione dei servizi ferroviari in Basilicata è foriera di gravi conseguenze in una comunità già fortemente penalizzata da difficili condizioni orografiche, è evidente che il settore del trasporto pubblico svolge un ruolo strategico al fine di arginare il fenomeno dello spopolamento delle aree interne.

Nel caso segnalato il territorio è altresì esteso e popolato, ragion per cui la soppressione delle fermate ha fatto registrare gravi disagi ai cittadini che quotidianamente utilizzano il treno verso il capoluogo per motivi di lavoro e di studio.

Il Difensore civico ha interessato oltre che Trenitalia anche l'Assessore regionale ai Trasporti chiedendo di porre in essere ogni opportuno e utile intervento finalizzato a ripristinare le fermate soppresse nel rispetto degli standard di qualità e quantità stabiliti nella Carta dei Servizi 2015, che impegna Trenitalia a garantire un servizio efficiente *"tale da soddisfare le esigenze dei clienti e contribuire attivamente a migliorare la qualità della vita e dell'ambiente a beneficio della collettività"*.

In riscontro alla sollecitazione del Difensore civico, la Direzione Trasporto Regionale di Trenitalia ha ripristinato i servizi prima soppressi.

##### *Parcheggi all'ospedale San Carlo di Potenza*

Fra le problematiche di recente trattazione e ancora in fase di definizione, si è posta la questione dei parcheggi a pagamento presso l'Ospedale San Carlo di Potenza, da

tempo al centro di aspre polemiche tra gli utenti del nosocomio e le istituzioni cittadine ed ospedaliere.

Attraverso l'Ufficio del Difensore civico, sono state evidenziate alcune criticità circa la regolamentazione della sosta nelle aree esterne destinate a parcheggio, fra cui l'obbligatorietà del pagamento "h24" per la quasi totalità degli stalli, in violazione alle prescrizioni sancite dal vigente Codice della Strada, che prevede la destinazione di "un'area adeguata" liberamente fruibile.

Inoltre, il pagamento della sosta durante le ore notturne non risulta in linea con la necessità del *turn over*, condizione necessaria perché si possa prevedere l'obbligatorietà del ticket; le lamentele hanno riguardato anche il numero esiguo degli stalli liberi, soprattutto nei pressi degli ingressi del nosocomio, prioritariamente per le categorie degli utenti con ridotte capacità motorie, pazienti cronici o di lunga degenza, associazioni di volontariato ecc.

Si tratta di una struttura frequentata per necessità da un'ampia fetta di popolazione e le tariffe praticate, pur se invariate rispetto alle precedenti convenzioni con l'amministrazione comunale e inferiori rispetto a quelle applicate su scala nazionale, risultano onerose per coloro che sono costretti a frequentare l'ospedale per svariati giorni o, ciclicamente, a causa di malattie croniche.

Sul tema, si registrano numerose sentenze della giurisprudenza di merito che, nell'accogliere le opposizioni avverso alcune sanzioni amministrative in materia di circolazione stradale, ha più volte sindacato, incidentalmente, gli atti amministrativi posti a base della pretesa sanzionatoria, qualora essi non rispettino l'obbligo imposto dal legislatore di prevedere zone di parcheggio senza custodia e senza dispositivi di controllo di durata della sosta.

A seguito dell'intervento del Difensore civico, la Direzione generale del nosocomio ha attivato un confronto con il Concessionario, raggiungendo l'intesa di eliminare il pagamento della tariffa durante la fascia oraria notturna.

Un primo passo importante sulla strada del rispetto delle norme, dei regolamenti e, soprattutto, dello statuto costituzionale del cittadino, inteso come centro attivo di godimento dei diritti nei confronti dell'amministrazione pubblica, come più volte evidenziato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

#### 4.4.4 Accesso agli Atti dei Consiglieri comunali

Questioni di particolare interesse hanno riguardato alcuni ricorsi presentati da consiglieri comunali contro il diniego di accesso agli atti, tacito o motivato da ragioni di riservatezza e protezione dei dati.

La materia è regolata dall'art. 43, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico degli Enti Locali, che attribuisce ai consiglieri comunali e provinciali il diritto di ottenere dagli uffici "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato", quindi in virtù del "*munus publicus*" da essi esercitato. Tale disposizione si configura come norma speciale che mira a differenziare il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali rispetto al privato cittadino,

atteso che l'accesso riconosciuto ai primi è funzionale al controllo e alla verifica del comportamento degli organi dell'ente.

Secondo consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, tale diritto incontra come unico limite il fatto che sia esercitato in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali o provinciali e che non si sostanzi in richieste generiche o emulative.

Inoltre, tale diritto non può essere compresso per esigenze di tutela della riservatezza di terzi, in quanto il consigliere è tenuto al segreto nei casi specificamente previsti dalla legge, ed è sua personale responsabilità non divulgare notizie contenenti dati sensibili riferiti a terzi eventualmente contenute nei documenti richiesti.

D'altro canto, trattandosi di norma speciale (art. 43 d.lgs. 267/2000) nei casi di diniego o mancata risposta dell'amministrazione, non si può attivare dinnanzi al Difensore civico il procedimento di riesame ai sensi della legge n. 241/90.

Tuttavia in tali casi, nell'alveo delle prerogative e delle funzioni attribuite alla Difesa civica dalla normativa vigente, fra cui la mediazione dei conflitti e l'applicazione delle buone prassi, si è provveduto a richiamare l'amministrazione al rispetto delle prerogative dei consiglieri e delle norme di legge e regolamentari che disciplinano la materia.

#### 4.4.5 Ambiente e territorio

##### *Impianti Eolici*

Varie le segnalazioni pervenute da parte di alcuni comitati di cittadini che hanno riguardato le verifiche su impianti eolici realizzati o in corso di realizzazione sul territorio lucano.

Le richieste di monitoraggio ambientale sono connesse alla necessità di contrastare il fenomeno del "cumulo" di impianti di potenza nominale fino a 500 Kw (cd. "Mini eolico"), anche se intestati a produttori diversi, ma che se installati nella fascia di 1 Km. configurerebbero di fatto un vero e proprio "Parco eolico", vale a dire supererebbero la soglia di 1 Mw, quindi suscettibile di assoggettamento alla procedura di "screening". Difatti, la normativa vigente prevede che un singolo progetto sia valutato anche in riferimento ad altri progetti localizzati nel medesimo contesto ambientale e territoriale, posto che la prevista verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (cd. "screening") rappresenta la procedura finalizzata a valutare se un progetto determini o meno impatti negativi significativi sull'ambiente.

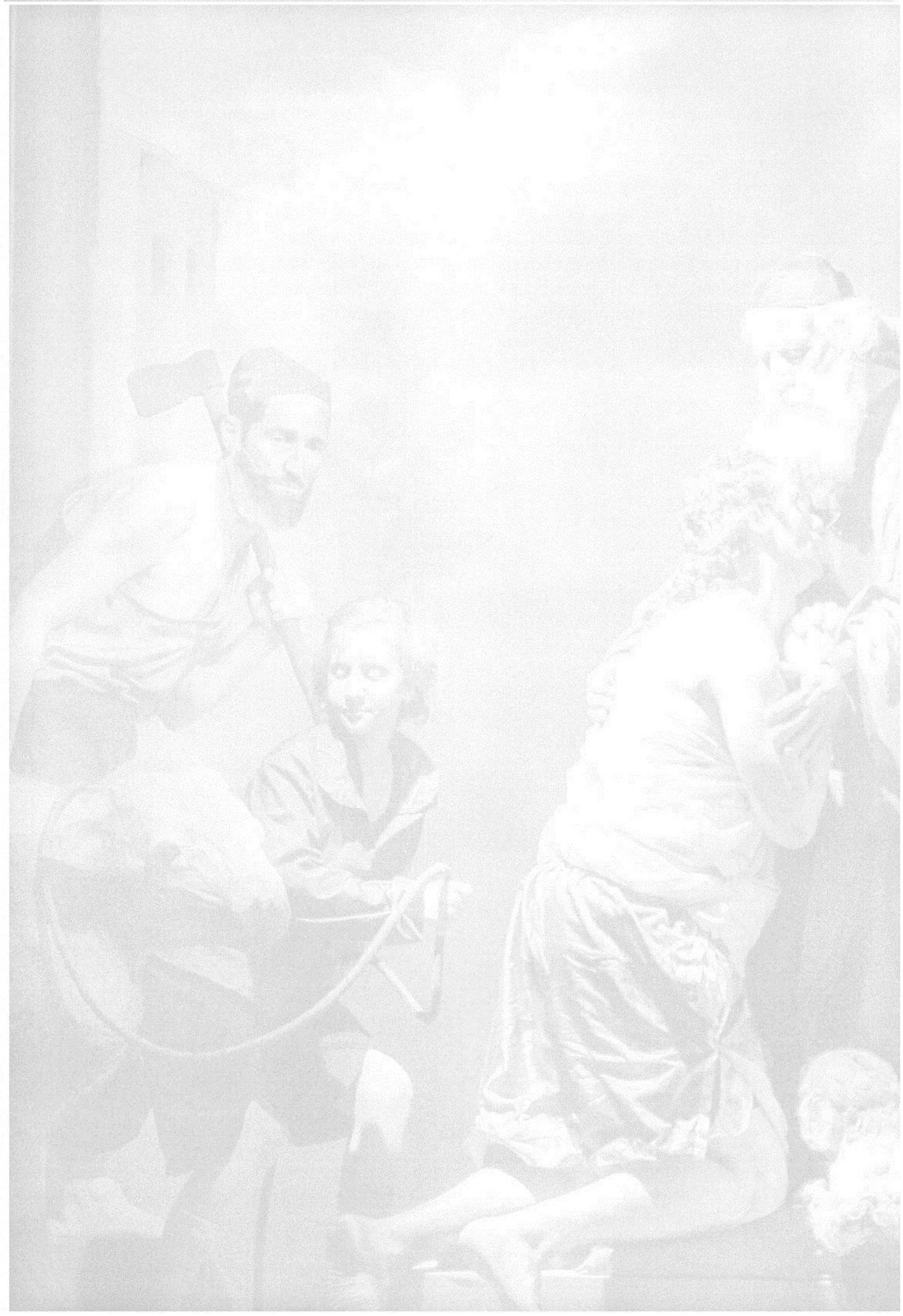
I cittadini residenti nelle zone interessate hanno lamentato il rischio che, attraverso la "frammentazione" di un progetto unitario, assoggettabile alla ben più complessa procedura dell'"Autorizzazione unica ambientale" da richiedere alla Regione - che prevede valutazioni di impatto ambientale e paesaggistico in senso lato del singolo impianto in relazione con gli altri già esistenti o in corso di autorizzazione - si pervenga alla installazione di tanti piccoli aerogeneratori edificabili mediante la "Procedura abilitativa semplificata" (P.A.S.) rilasciata dal Comune, in elusione alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e artistico.

La *ratio* della norma che distingue i procedimenti di compatibilità ambientale in base

alla potenza degli impianti è costituita dalla finalità che il controllo amministrativo da parte dell'Ente regionale venga assicurato sia nella fase di costruzione dell'impianto, sia nella fase di esercizio.

Un altro caso ha riguardato la segnalazione di "dubbi procedurali e incongruenze temporali" nella fase di inizio dei lavori per la realizzazione di un vero e proprio "Parco eolico" autorizzato dalla Regione Basilicata in un Comune lucano.

Il Difensore civico si è attivato per sollecitare gli attori afferenti alle amministrazioni interessate a disporre le dovute verifiche e gli opportuni controlli, anche se, in tutti casi segnalati, i cittadini si erano già rivolti alla Magistratura competente.



# DATI STATISTICI E GRAFICI

*Elaborazione dei dati statistici a cura di Maria Carmela Renda*



## STATISTICA DEI CASI TRATTATI NELL'ANNO 2016

### Richieste d'intervento

TOTALE 919

(grafico n. 1)

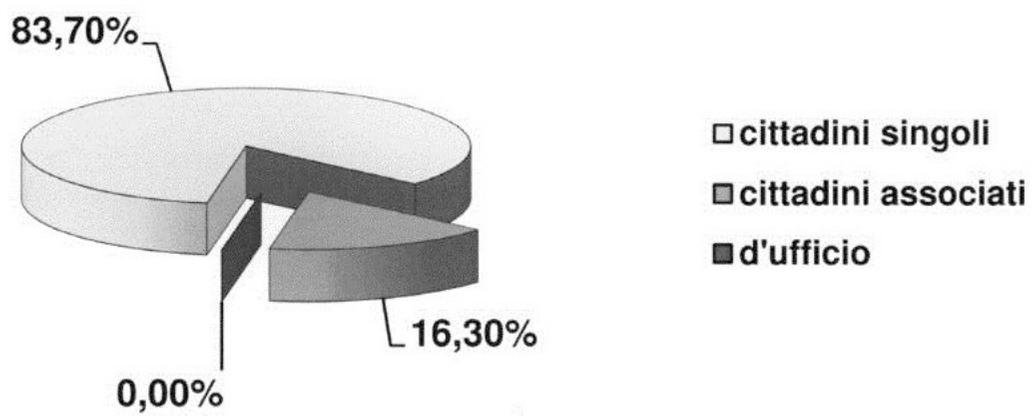
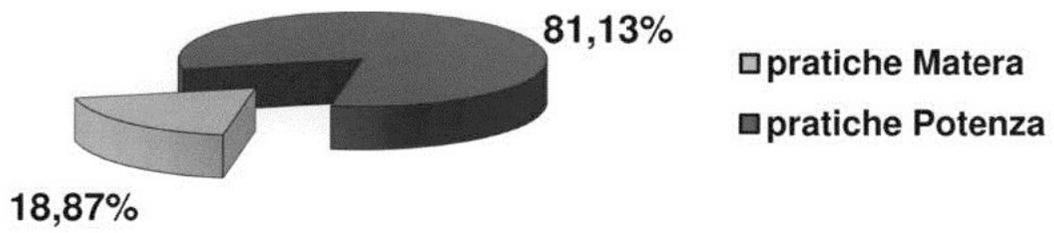
Interventi per chiarimenti, indicazioni, solleciti ed altro effettuati in via breve <sup>(1)</sup>	<b>760</b>
Fascicoli formalmente aperti	<b>159</b>
Pratiche pendenti dall'anno precedente	<b>11</b>
<b>Totale fascicoli trattati</b>	<b>170</b>

<sup>(1)</sup> attività di cui non vi è traccia documentale

### Istanze presentate da

Cittadini singoli	<b>83,6%</b>
Cittadini associati	<b>16,4%</b>
Interventi d'Ufficio	/

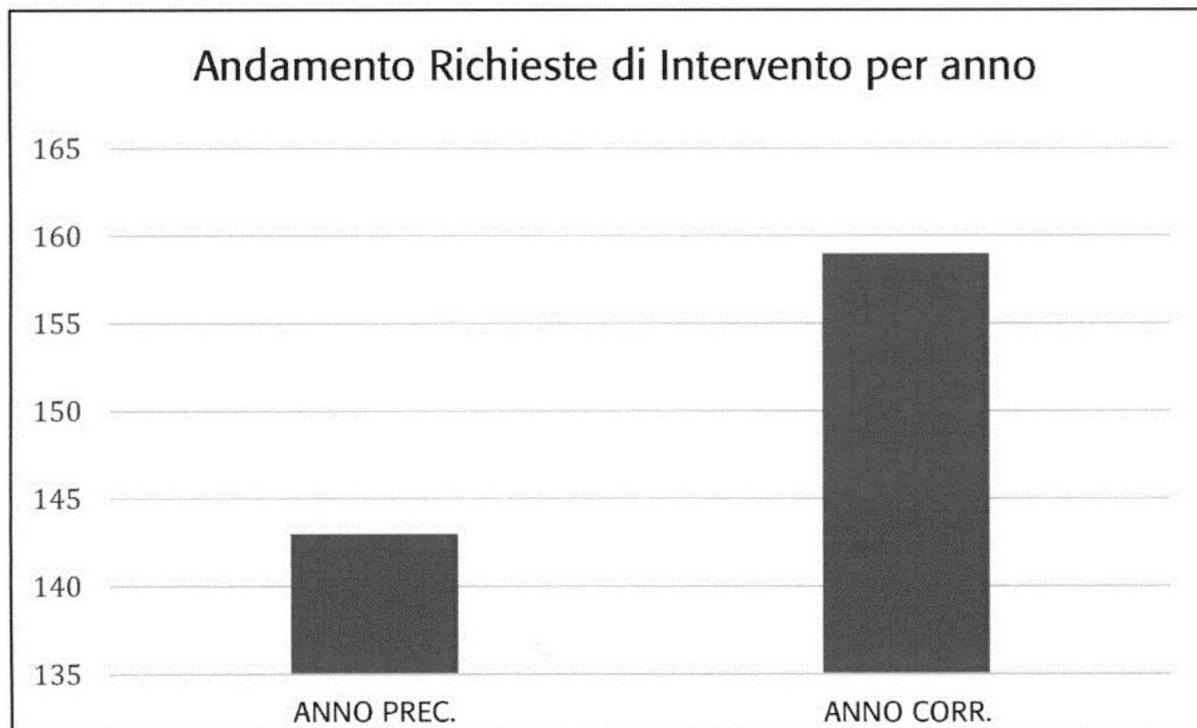
	<i>SINGOLI</i>	<i>ASSOCIATI</i>	<i>D'UFFICIO</i>	<b>TOTALE</b>
<b>MATERA</b>	22	8	0	<b>30</b>
<b>POTENZA</b>	111	18	0	<b>129</b>
<b>TOTALE</b>	<b>133</b>	<b>26</b>	<b>0</b>	<b>159</b>



## Incremento rispetto all'anno 2016

(grafico n. 2)

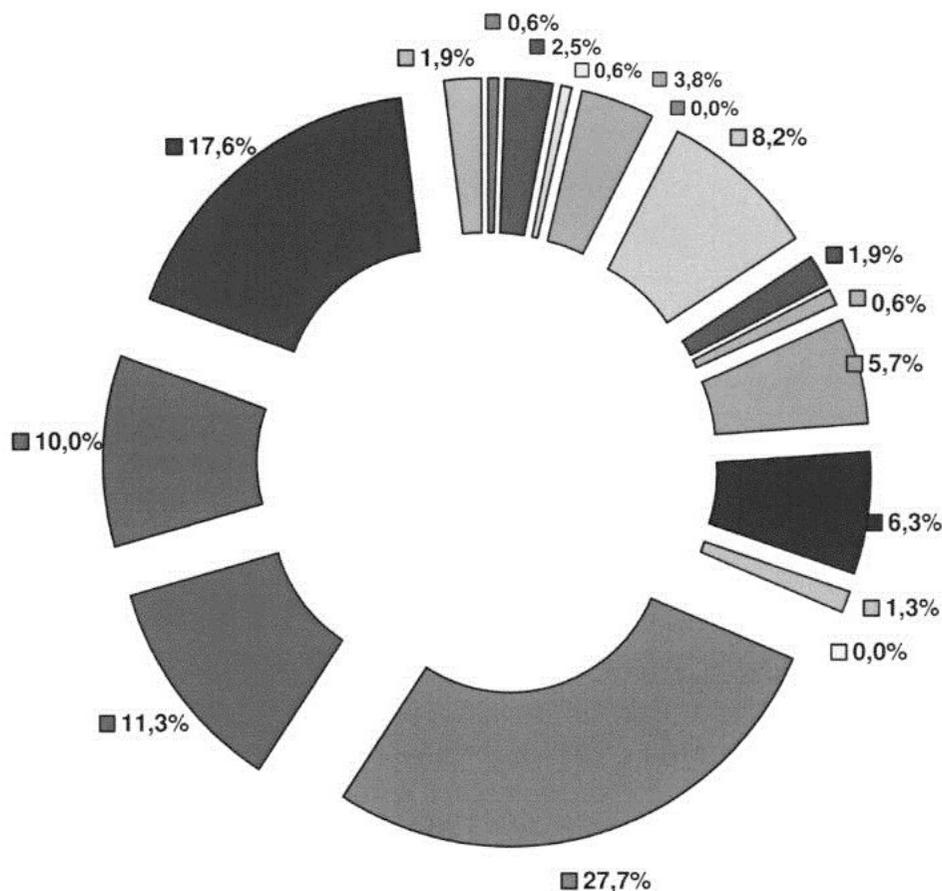
Fascicoli 2015	<b>143</b>
Fascicoli 2016	<b>159</b>
Percentuale di incremento	<b>11,2 %</b>



## MATERIE TRATTATE

(grafico n. 3)

1.	Ordinamento	<b>0,6%</b>
2.	Salute e Igiene pubblica	<b>2,5%</b>
3.	Istruzione e Lavoro	<b>0%</b>
4.	Organizzazione del personale	<b>0,6%</b>
5.	Tasse, tributi e sanzioni amministrative	<b>3,8%</b>
6.	Territorio e ambiente	<b>8,2%</b>
7.	Attività contrattuale p.a.	<b>1,9%-</b>
8.	Attività produttive	<b>0,6%-</b>
9.	Edilizia residenziale pubblica	<b>5,7%</b>
10.	Pensioni e altre prestazioni sociali	<b>6,3%</b>
11.	Energia	<b>0%-</b>
12.	Agricoltura	<b>1,3%-</b>
13.	Procedimento amministrativo	<b>27,7%</b>
14.	Erogazione di servizi	<b>11,3%</b>
15.	Richiesta riesame accesso agli atti	<b>17,6%</b>
16.	Richiesta nomina commissario <i>ad acta</i>	<b>1,9%</b>
17.	Altro	<b>10%</b>

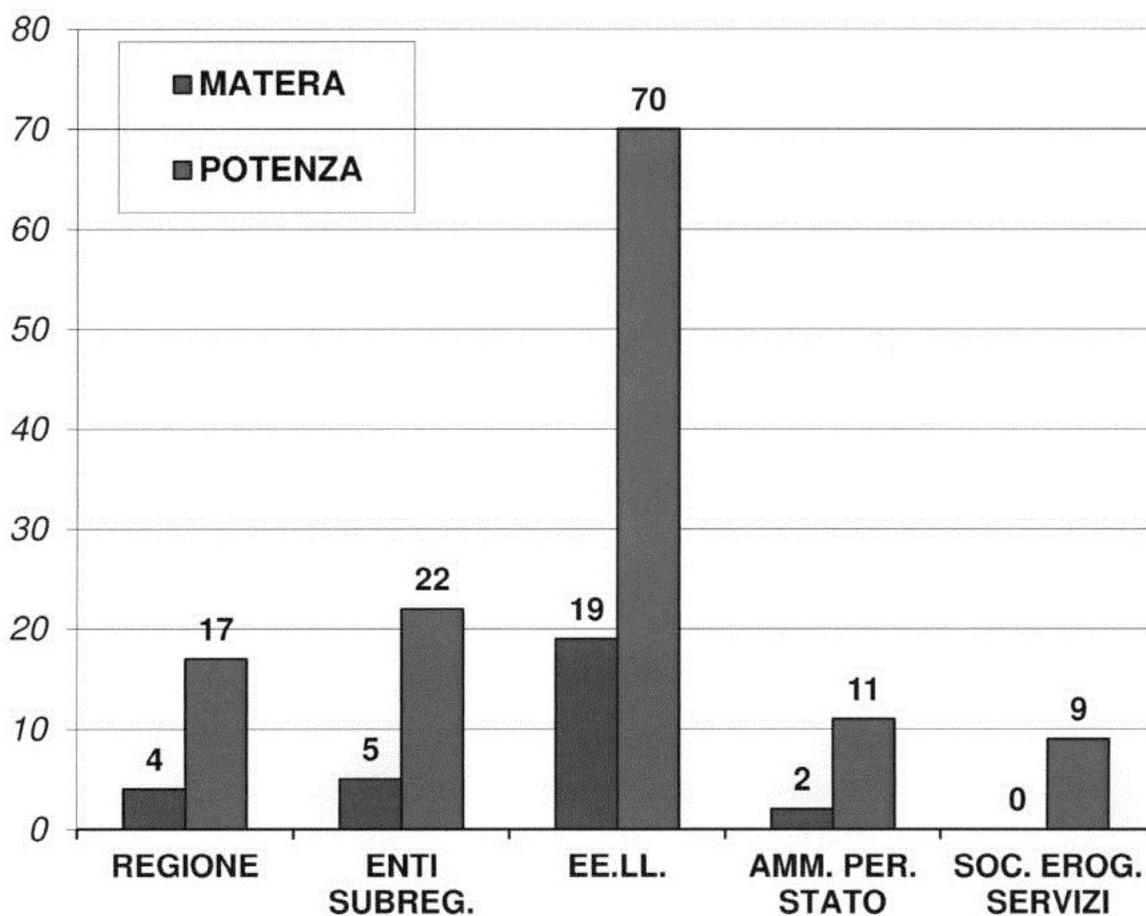


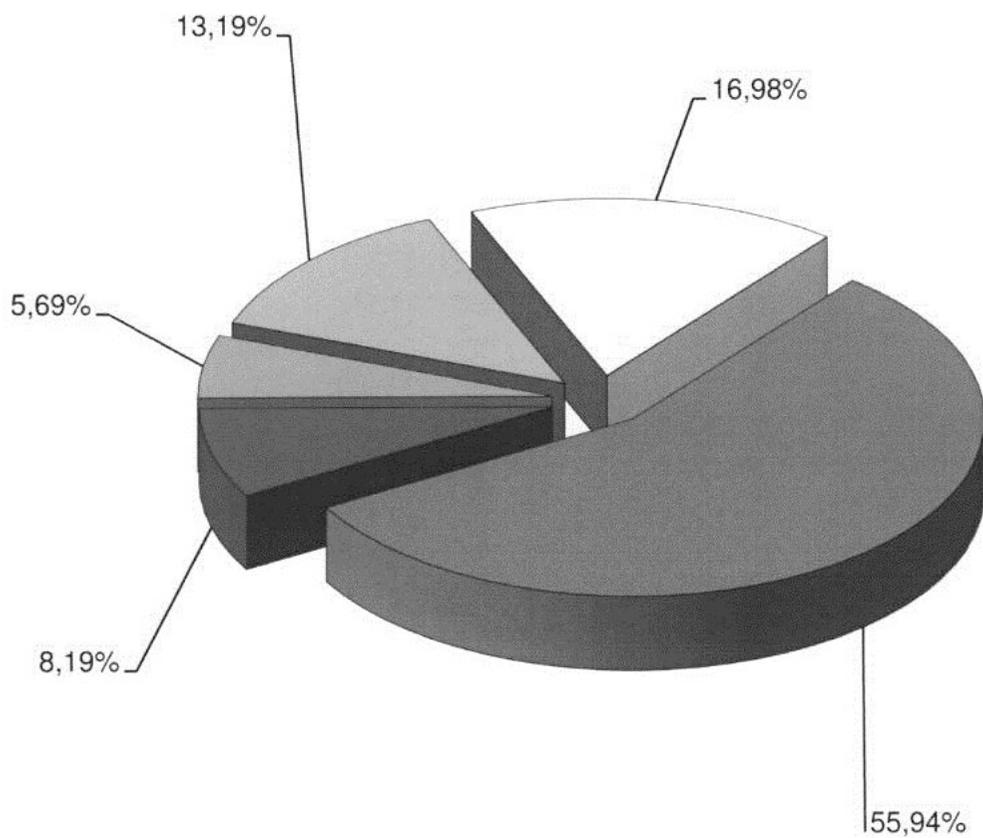
## ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

(grafico n. 4)

Totale fascicoli formalmente aperti

**159**



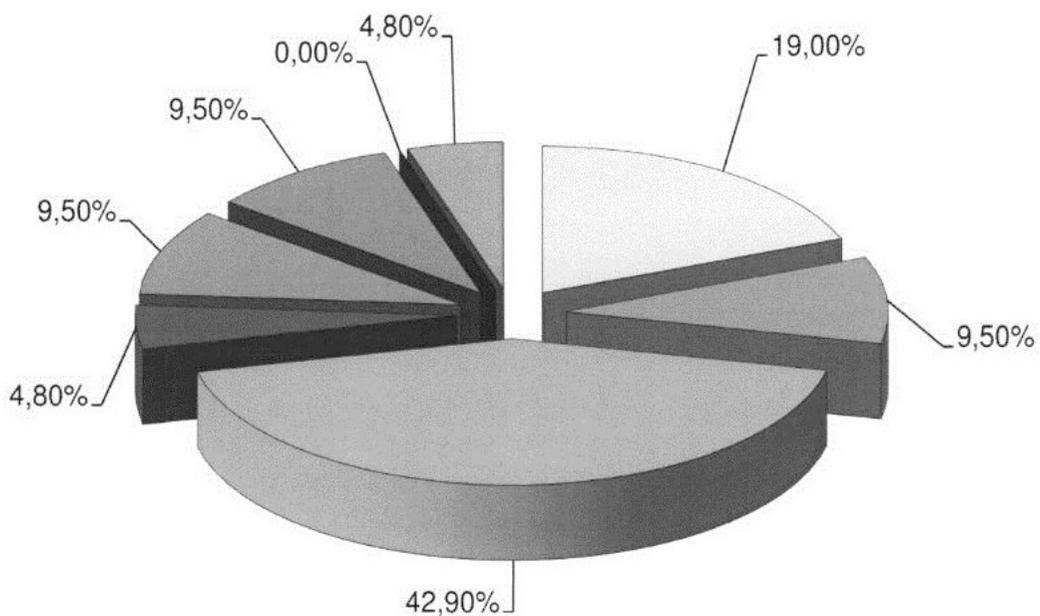


- Regione tot. 21
- Enti Subregionali tot. 27
- Enti locali tot. 89
- Amministr. Periferiche dello Stato tot. 13
- Società Erog. Servizi tot. 9

**REGIONE**  
(grafico n. 5)

Fascicoli formalmente aperti	<b>21</b>
Percentuale generale	<b>13,2%</b>

Presidenza della Giunta	<b>42,9%</b>
Ambiente e Territorio	<b>19,0%</b>
Infrastrutture e Mobilita	/
Attività Produttive	<b>4,8%-</b>
Formazione Lavoro	<b>9,5%</b>
Agricoltura	<b>9,5%-</b>
Politiche della Persona	<b>9,5-</b>
Segreteria Generale del Consiglio	<b>4,8-</b>



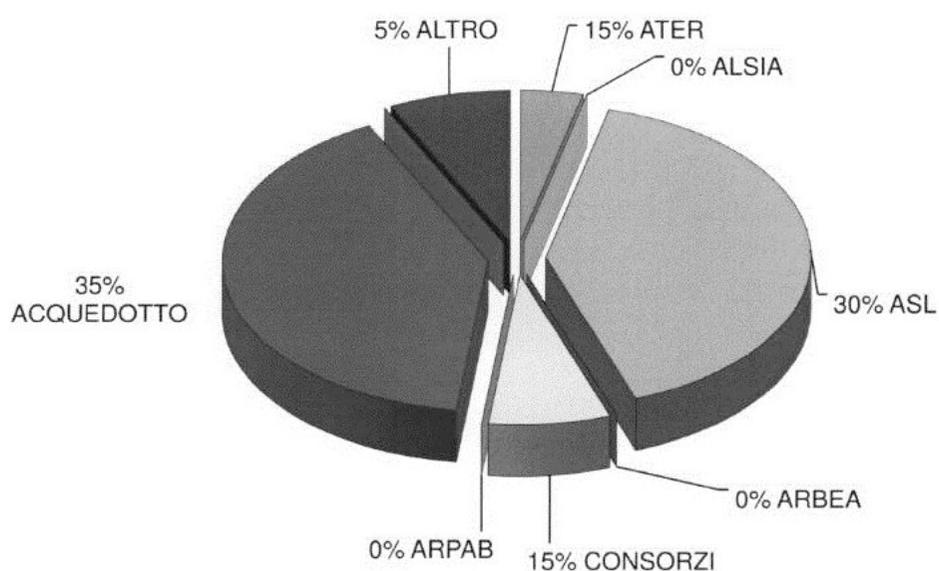
□ AMBIENTE E TERRITORIO	n. 4	■ AGRICOLTURA	n. 2
□ PRESIDENZA GIUNTA	n. 9	■ AA.PP.	n. 1
■ POLITICHE PERSONA	n. 2	■ FORMAZIONE E LAVORO	n. 2
■ INFRASTRUTTURE E M.	n. 0	■ SEGRETERIA G. CONSIGLIO	n. 1

## ENTI E AZIENDE SUBREGIONALI

(grafico n. 6)

Fascicoli formalmente aperti	<b>27</b>
Percentuale generale	<b>17%</b>

ATER	<b>3,8%</b>
ARPAB	/
ALSIA	/
ARBEA	/
ASL	<b>40,7%</b>
CONSORZI	<b>7,4%</b>
ACQUEDOTTO LUCANO	<b>40,7%</b>
ALTRO	<b>7,4%</b>



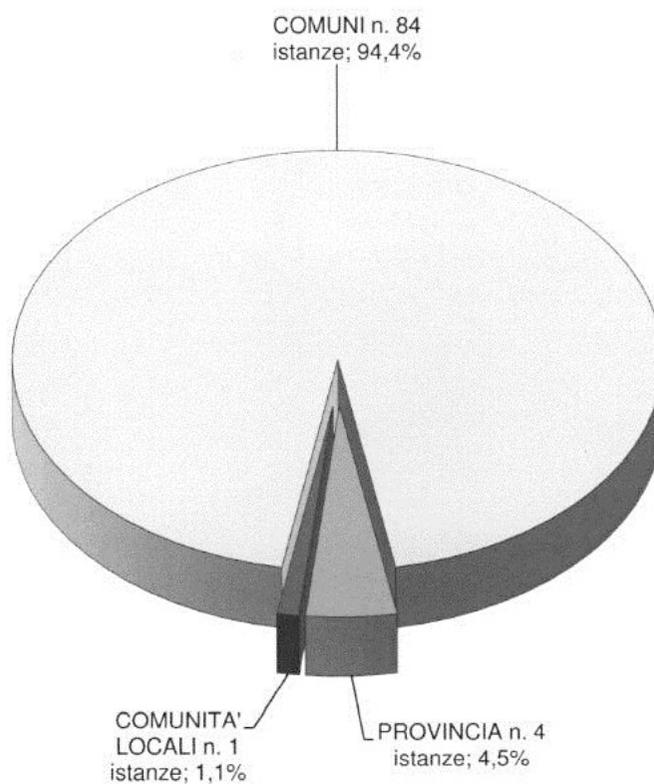
■ ATER	n. 1	■ ALSIA	n. 0
■ ASL	n. 11	■ ARBEA	n. 0
□ CONSORZI	n. 2	■ ARPAB	n. 0
■ ACQUEDOTTO LUCANO	n. 11	■ altro	n. 2

## ENTI LOCALI

(grafico n. 7)

Fascicoli formalmente aperti	<b>89</b>
Percentuale generale	<b>56%</b>

Comuni	<b>94,4%</b>
Province	<b>4,5%</b>
Comunità Locali	<b>1,1%</b>

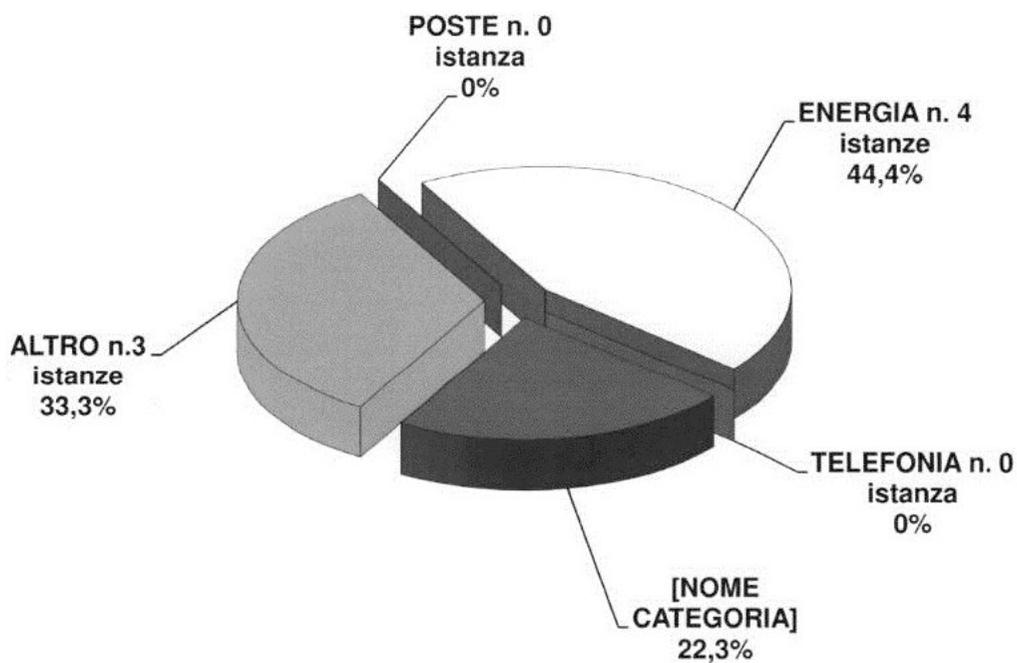


## SOCIETÀ EROGATRICI DI SERVIZI

(grafico n. 9)

Fascicoli formalmente aperti	<b>9</b>
Percentuale generale	<b>5,7%</b>

POSTE	/
TELEFONIA	/
SOCIETÀ EROGATRICI DI ENERGIA	<b>44,4%</b>
TRASPORTI	<b>22,3%</b>
ALTRO	<b>33,3%</b>



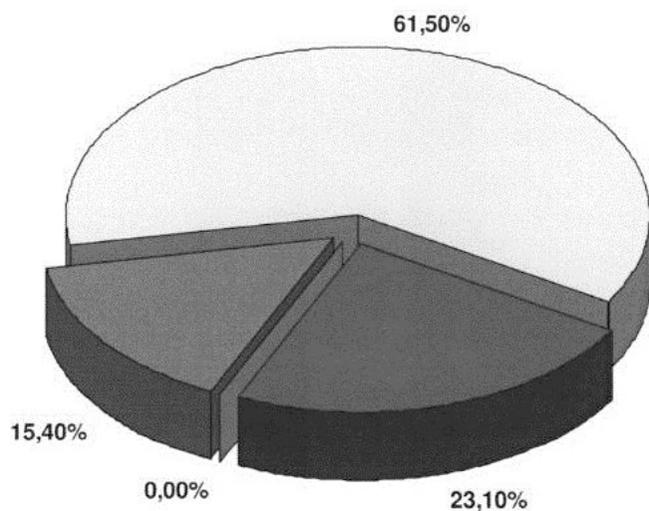
## AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO

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

(grafico n. 8)

Fascicoli formalmente aperti	<b>13</b>
Percentuale generale	<b>8,2%</b>

INPS/INPDAP	<b>61,5%</b>
SCUOLA	<b>23,1%</b>
AGENZIA DELLE ENTRATE	/
ANAS	/
INAIL	/
ALTRO (Ministeri, etc.)	<b>15,4%</b>



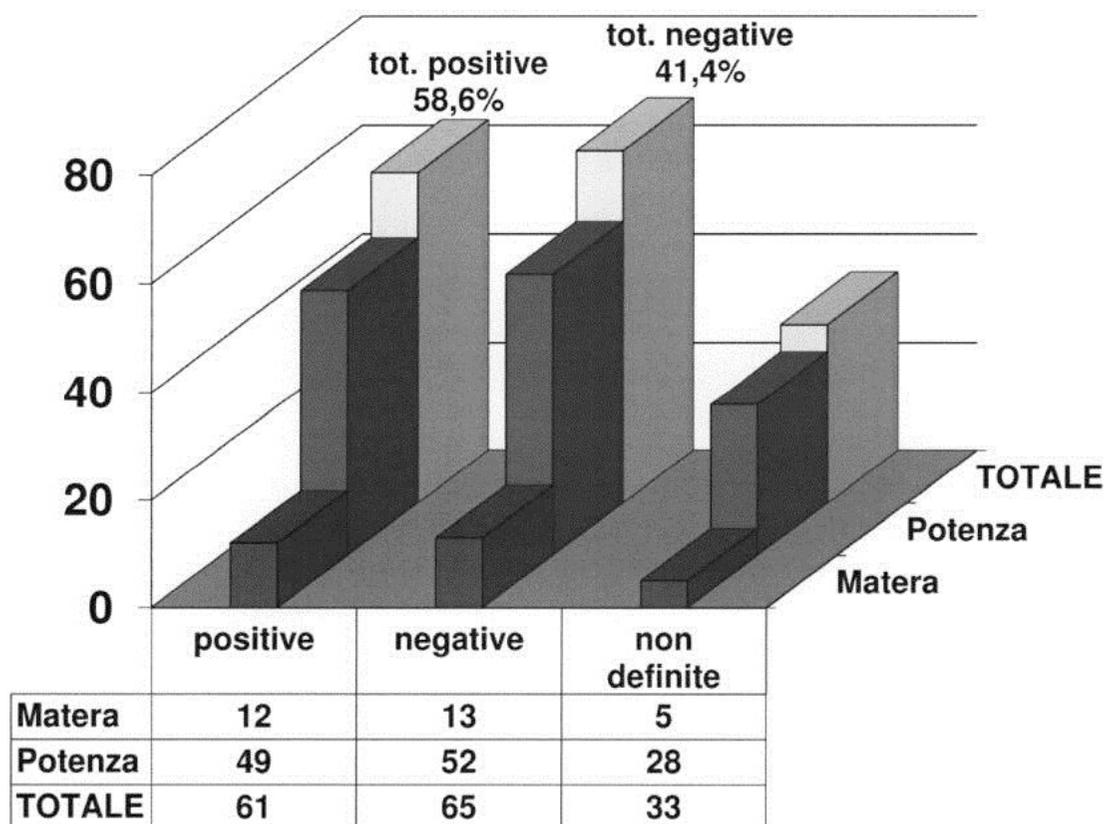
□ INPS/INPDAP	n. 8	■ SCUOLA	n. 3
■ AGENZIA ENTRATE	n. 0	■ INAIL	n. 0
■ ANAS	n. 0	■ altro (Ministeri)	n. 2

## STATO DI DEFINIZIONE DELLE PRATICHE

(grafico n. 11)

Fascicoli formalmente aperti	<b>159</b>
------------------------------	------------

Pratiche definite	<b>126</b> pari al	<b>79,2%</b>
Pratiche in corso di definizione	<b>33</b> pari al	<b>20,8%</b>
Pratiche definite positivamente		<b>38,4%</b>
Pratiche definite negativamente		<b>40,9%</b>



■ **Matera**   ■ **Potenza**   □ **TOTALE**

**ATTIVITÀ AI SENSI DELL'ART. 25, COMMA IV, L. 241/90**  
 (richieste di riesame a seguito di diniego all'accesso ai documenti amministrativi)  
 (grafico n. 3-bis)

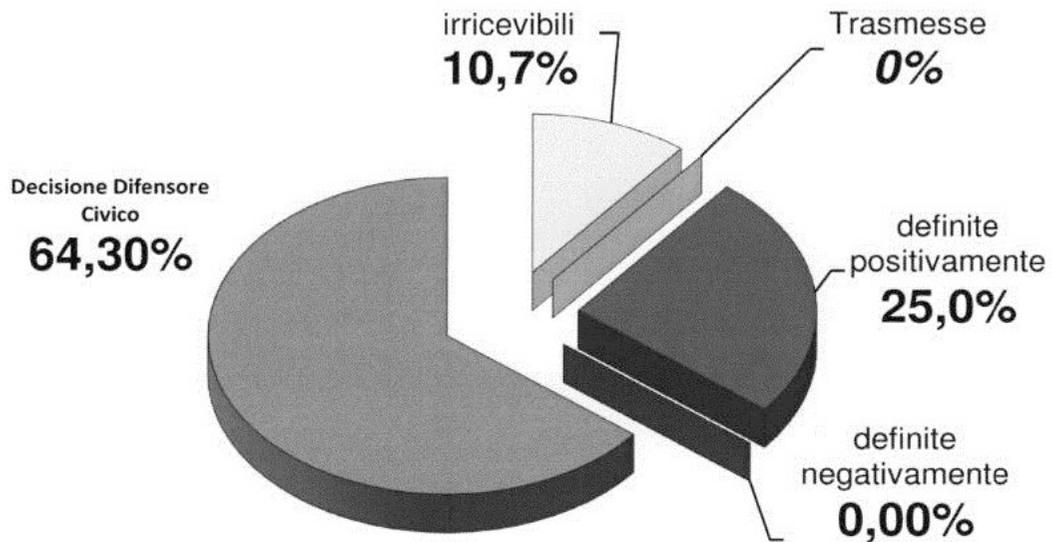
Fascicoli formalmente aperti	<b>28</b>
Percentuale generale	<b>17,6%</b>

**Definizione delle pratiche**

Dichiarate irricevibili (DPR n. 184/2006, art. 12, co.7, lett. a)	<b>10,7%</b>
Dichiarate inammissibili (DPR n. 184/2006, art. 12, co. 7, lett. b e c)	/
Trasmesse per competenza alla Commissione per l'Accesso	-0%
Definite positivamente durante l'istruttoria	<b>25</b>
Definite con decisione del Difensore Civico	<b>64,3%</b>
Definite negativamente con conferma del diniego da parte dell'amministrazione	-*
In corso di definizione	-0%

\* percentuale calcolata sui provvedimenti emessi

## Stato di definizione



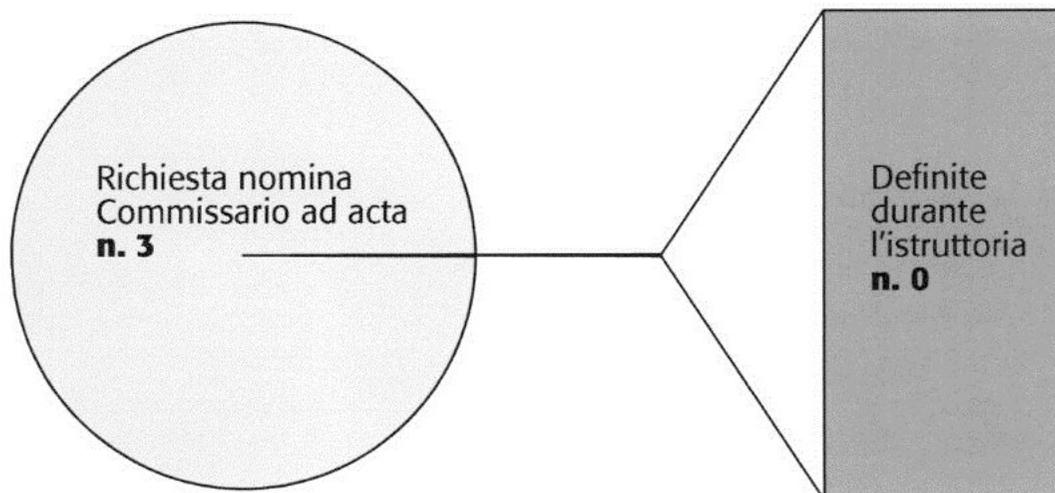
- dichiarate irricevibili ( DPR 184/2006 art. 12 co. 7 - lett. a) nr. 3
- dichiarate inammissibili (DPR 184/2006 art. 12 co. 7 - lett. b e c)
- trasmesse per competenza alla Commissione per l'Accesso
- definite positivamente con emissione di una decisione nr. 7
- definite negativamente con conferma diniego dell'amm.ne
- definite con decisione del Difensore Civico nr. 18

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

(richieste di nomina di Commissario ad acta)

(grafico n. 3-ter)

Fascicoli formalmente aperti	<b>3</b>
Percentuale generale	<b>1,9%</b>



**ATTIVITÀ AI SENSI DELL'ART. 16 – L. 127/97 NEI CONFRONTI  
DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO**

(grafico n. 10)

**Richieste d'intervento**

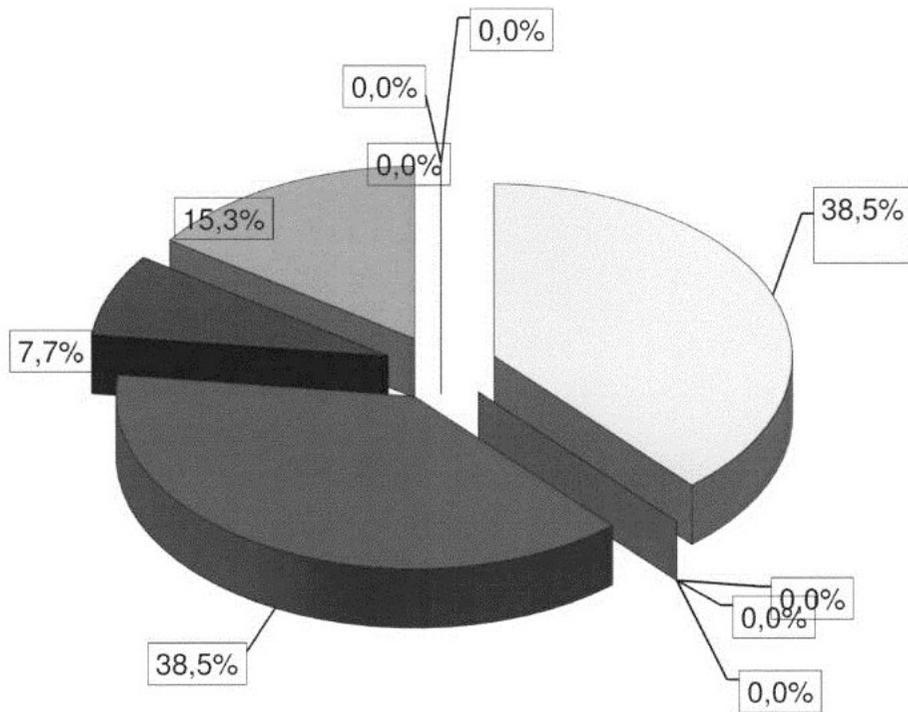
**TOTALE 120**

Interventi per chiarimenti, indicazioni, solleciti ed altro effettuati in via breve <sup>(1)</sup>	<b>107</b>
Fascicoli formalmente aperti	<b>13</b>
Percentuale generale	<b>8,2%</b>

<sup>(1)</sup> attività di cui non vi è traccia documentale

**Materie oggetto delle istanze**

Pensioni	<b>38,5%</b>
Tasse, tributi e sanzioni amministrative	/
Organizzazione del personale	/
Procedimento amministrativo	<b>38,5%</b>
Erogazione di servizi	/
Attività contrattuale della p.a.	<b>7,7%</b>
Istruzione e lavoro	/
Salute e igiene pubblica	/
Riesame diniego accesso atti	/
Altro	<b>15,3%</b>



□ Pensioni.....n. 5	■ Tasse Tributi e Sanzioni.....n. 0
□ Organizzazione del Personale..n. 0	□ Erogazione di Servizi.....n. 0
■ Procedimento Amministrativo ..n. 5	■ Attività contr. P.A. ....n. 1
□ Altro.....n. 2	■ Istruzione - Lavoro .....n. 0
■ Salute - Igiene Pub .....n. 0	□ Riesame Diniego A.A .....n. 0



# APPENDICE





## SEMINARI, CONVEGNI, INCONTRI-DIBATTITI

**25 Febbraio 2016** - Intervento all'incontro pubblico di presentazione del programma di lavoro del Garante del Contribuente della Basilicata, Potenza.

**21 Marzo 2016** - Intervento all'incontro organizzato dal Rotary Club di Potenza sul tema *"La difesa civica: ponte e cerniera tra cittadini e pubblica amministrazione"*.

**8 Giugno 2016** – Partecipazione, in qualità di relatrice, all'incontro formativo di educazione civica organizzato dall'Associazione *"We Love Potenza"* sul tema: *"Il Difensore Civico: ponte fra pubblica amministrazione e cittadini"* – Potenza, sede dell'Associazione in Corso XVIII Agosto.

**17 Giugno 2016** – Partecipazione, in qualità di relatrice, all'incontro organizzato dall'ADOC sede regionale della Basilicata dal titolo *"Il Garante del Contribuente: dalla parte dei cittadini"* - Potenza, Sala A del Consiglio Regionale.

**18 Giugno 2016** – Partecipazione, in qualità di relatrice, alla presentazione del volume *"Eroi e non – una storia laurenzanesa del XX secolo"* di Rocco Maria Motta - Laurenzana, Sala Polifunzionale.

**28 Ottobre 2016** – Partecipazione, in qualità di relatrice, al seminario organizzato da The International Lions Club di Potenza su *"I diritti dei cittadini. Quali tutele?"* - Potenza, Ridotto del Teatro Stabile.

**16 Dicembre 2015** – Partecipazione, in qualità di relatrice, alla presentazione del Calendario 2017 del CSV di Basilicata *"Casa del Volontariato"*.

**19 Dicembre 2016** - Partecipazione alla prima giornata del corso di formazione per *Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati*, organizzato dal Garante Regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Basilicata.



## I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

- ABRUZZO**                    **Fabrizio Di Carlo**  
Via M. Iacobucci, 4 - L'AQUILA  
Tel. 0862.644762  
Fax 0862.23194  
info@difensorecivicoabruzzo.it  
<http://www.difensorecivicoabruzzo.it/contatti-2/>
- BASILICATA**                **Antonia Fiordelisi**  
Via Vincenzo Verrastro, 6 - POTENZA  
Tel.: 0971 274564 - 0971 447500  
Fax: 0971 447102  
difensorecivico@regione.basilicata.it  
difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it
- CAMPANIA**                **Francesco Bianco**  
Centro Direzionale Isola F/8 - NAPOLI  
Tel.: 081 7783111  
Fax: 081 7783837  
dif.civico@consiglio.regione.campania.it
- EMILIA-ROMAGNA**      **Gianluca Gardini**  
Viale Aldo Moro, 44 - BOLOGNA  
Tel.: 051 527.6382  
Fax: 051 527.6383  
difensorecivico@regione.emilia-romagna.it  
<http://www.assemblea.emr.it/assemblea-legislativa/struttura-organizzativa/istituti-di-garanzia/difensore-civico>
- LAZIO**                        **Alessandro Licheri**  
Via Giorgione, 18 - ROMA  
Tel.: 06 65932014  
Fax: 06 65932015  
difensore.civico@regione.lazio.it
- LIGURIA**                    **Francesco Lalla**  
Via delle Brigate Partigiane, 2 - GENOVA  
Tel.: 010 5484432  
Fax: 010 5484593  
difensore.civico@regione.liguria.it  
<http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico.html>

- LOMBARDIA**  
**Donato Giordano**  
Via Fabio Filzi, 22 - MILANO  
Tel.: 02 67482465/67  
Fax: 02 67482487  
difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it  
<http://www.difensoreregionale.lombardia.it/>
- MARCHE**  
**Andrea Nobili**  
Piazza Cavour 23 - ANCONA  
Tel.: 071 2298483  
Fax: 071 2298264  
ombudsman@regione.marche.it  
<http://www.ombudsman.marche.it/>
- PIEMONTE**  
**Augusto Fierro**  
Via San Francesco d'Assisi, 35 - TORINO  
Tel. 011 5757387  
Fax 011 5757386  
difensore.civico@cr.piemonte.it  
<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico>
- SARDEGNA**  
**Felice Contu**  
Via Roma, 25 - CAGLIARI  
Tel./Fax: 070 673003  
N. verde 800060160  
difensorecivico@consregsardegna.it
- TOSCANA**  
**Lucia Franchini**  
Via de' Pucci 4 - FIRENZE  
Tel.: 055 2387800  
Fax: 055 210230  
difensorecivico@consiglio.regione.toscana  
<http://www.difensorecivicotoscana.it/>
- VALLE D'AOSTA**  
**Enrico Formento Dojot**  
Via Festaz, 52 - AOSTA  
Tel.: 0165 526081/82  
Fax: 0165 526085  
difensore.civico@consiglio.vda.it  
<http://www.consiglio.vda.it/app/difensorecivico>
- VENETO**  
**Mirella Gallinaro**  
Via Brenta Vecchia, 8 - MESTRE (VE)  
Tel.: 041 2383411

Fax: 041 5042372  
garantedirittipersonadifesacivica@consiglio Veneto.it  
<http://garantedirittipersona.consiglio Veneto.it/>

PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI BOLZANO

**Gabriele Morandell**  
Via Cavour, 23 - BOLZANO  
Tel.: 0471 301155  
Fax: 0471 981229  
posta@difesacivica.bz.it  
<http://www.difesacivica-bz.org/>

PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI TRENTO

**Daniela Longo**  
Via Gazzoletti, 2 - Palazzo della Regione - TRENTO  
Tel. 0461 2130201  
Fax: 0461 213206  
difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it  
<http://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/difensore-civico/Pages/presentazione.aspx>

## COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI

Presidente

**Fabrizio Di Carlo**  
Via Pietro Cossa, 41 – Roma  
Tel. 06 36003673  
Fax: 06 36004775  
info@difesacivicaitalia.it  
<http://www.difesacivicaitalia.it/>



## AUTORITÀ GARANTI E ORGANISMI DI PARITÀ

### **Garante Regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Basilicata**

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

Via Vincenzo Verrastro, 6 - POTENZA

Tel.: 0971 447079

Fax: 0971 447305

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

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

[www.garanteinfanziaeadolescenzaregionebasilicata.it](http://www.garanteinfanziaeadolescenzaregionebasilicata.it)

### **Co.Re.Com. Basilicata**

*Controversie tra utenti e operatori di telecomunicazioni*

Via Vincenzo Verrastro, 6 - POTENZA

Tel.: 0971 447063 - 7088

Fax: 0971 447190

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

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

### **Garante del Contribuente della Basilicata**

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

Via dei Mille, c/o Agenzia delle Entrate - POTENZA

Tel.: 0971 337152

Fax: 0971 337150

[dr.basilicata.garante@agenziaentrate.it](mailto:dr.basilicata.garante@agenziaentrate.it)

### **Garante degli Studenti dell'Università degli Studi della Basilicata**

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

Via Nazario Sauro - POTENZA

Tel.: 0971 202185

[garantestudenti@unibas.it](mailto:garantestudenti@unibas.it)

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

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

*È presieduta dal Difensore Civico Regionale.*

Responsabile: **Giuseppe Cascini**, Dirigente URP

Tel. 0973 48528

[urp.potenza@aspbasilicata.it](mailto:urp.potenza@aspbasilicata.it)

## **Commissione Regionale Pari Opportunità**

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

Tel. 0971 447130

Fax: 0971 447204

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

## **Consigliera Regionale di Parità**

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

Dipartimento Politiche del Lavoro, Sviluppo, Formazione e Ricerca  
Via Verrastro, 8 - POTENZA

Tel. 0971 666113 - 9231

[consigliere-regionale-parita@regione.basilicata.it](mailto:consigliere-regionale-parita@regione.basilicata.it)

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

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

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

Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo  
Via della Mercede, 9 - 00187 ROMA

Fax: 06 67796684

Pec: [commissione.accesso@mailbox.governo.it](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it)

[www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

## **Garante della Privacy**

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

Piazza di Monte Citorio, 121 - 00186 ROMA

Tel.: 06 696771

Fax: 06 696773785

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

[www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)

## **Mediatore Europeo**

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

1 Avenue du President Robert Schuman CS 30403

FR-67001 STRASBOURG CEDEX (FRA)

Tel.: +33 (0)388172313

Fax:: +33 (0)388179062

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

## **SOLVIT**

*Rete online coordinata dalla Commissione europea che si occupa di problemi transfrontalieri fra cittadini o imprese, da una parte e amministrazioni pubbliche nazionali, dall'altra.*

*Attraverso i centri nazionali SOLVIT, gli Stati membri dell'U.E. collaborano per risolvere, nell'arco di dieci settimane, i problemi che possono insorgere quando le amministrazioni pubbliche nazionali applicano in modo scorretto le norme sul mercato interno.*

*Casi, ad esempio, di: riconoscimento delle qualifiche professionali, visti e diritti di soggiorno, commercio e servizi, autoveicoli e patenti di guida, prestazioni familiari, diritti pensionistici, attività professionali all'estero, indennità di disoccupazione, assicurazione sanitaria, accesso all'istruzione, movimenti di capitali o pagamenti transfrontalieri, rimborsi IVA.*

**Segnalazioni on line:**

[www.ec.europa.eu/solvit/submit-problem/index\\_it.html](http://www.ec.europa.eu/solvit/submit-problem/index_it.html)





**REGIONE BASILICATA**

**STATUTO  
DELLA  
REGIONE BASILICATA**



## TITOLO I I PRINCIPI

### Articolo 1 *La Regione*

1. La Basilicata è Regione autonoma entro la Repubblica italiana una e indivisibile.
2. La Regione rappresenta la popolazione della Basilicata e considera l'intangibilità territoriale e l'unità territoriale delle comunità lucane come suo fine.
3. La Regione assume come fondanti i valori derivanti dal proprio patrimonio spirituale e religioso e dalle lotte civili e sociali dei Lucani.
4. La Basilicata è costituita dai territori dei Comuni delle Province storiche di Matera e Potenza.
5. La Regione Basilicata partecipa alle istituzioni ed alle attività dell'Unione europea.
6. Il capoluogo della Regione è Potenza, sede principale degli organi dell'Ente regionale.
7. La Regione attua il più ampio decentramento amministrativo in modo da facilitare la parità di accesso ai servizi regionali.
8. La Regione ha un gonfalone e uno stemma così descritti:  
Lo Stemma della Regione Basilicata è costituito da una fascia di quattro onde di azzurro in campo argento che riproducono i principali fiumi della Basilicata. Il Gonfalone è di colore azzurro mare, reca al centro lo stemma ed in alto l'iscrizione in oro "Regione Basilicata". Il gonfalone si completa con il nastro tricolore (verde, bianco e rosso) frangiato d'oro annodato al di sotto del puntale.
9. Gli abitanti della Basilicata, anticamente Lucania, si denominano Lucani.

### Articolo 2 *I principi generali*

1. La Regione fonda la propria azione sui principi della Costituzione della Repubblica italiana, della Dichiarazione universale dei diritti umani, del presente Statuto, nonché del rispetto e della tutela dell'ecosistema.
2. La Regione tutela gli interessi di tutti i Lucani e di chiunque risiede, vive ed opera nel suo territorio, tutela e valorizza le identità, le vocazioni e le caratteristiche dello stesso territorio, con la partecipazione dei Comuni e degli enti di area vasta.
3. I Comuni e gli enti di area vasta della Basilicata partecipano alla tutela del territorio nelle sue componenti ambientale, paesaggistica, architettonica, storica, dei beni culturali e dell'identità regionale.

Articolo 3  
*La partecipazione*

1. La Regione persegue e realizza l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini nell'esercizio dell'attività politica, legislativa, economica e sociale.
2. La Regione garantisce la più ampia comunicazione ai cittadini delle sue attività e assicura la trasparenza dell'azione amministrativa ed un'informazione ampia, diffusa, pluralista ed imparziale.
3. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi.
4. La Regione promuove la partecipazione dei cittadini, in particolare, alle scelte di pianificazione e programmazione, nonché alle scelte influenti sui diritti fondamentali della persona, sulla tutela della salute e dell'ambiente.

Articolo 4  
*La sussidiarietà*

1. La sussidiarietà è principio ispiratore dell'azione politica e amministrativa della Regione.
2. La Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, esercita esclusivamente le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario; conferisce funzioni amministrative, nelle materie di propria competenza, ai Comuni, singoli o associati, e agli enti di area vasta, in modo da realizzare livelli ottimali di esercizio ed assicurare la leale collaborazione tra le diverse istituzioni.
3. La Regione organizza le proprie funzioni sul territorio, in ossequio al principio di prossimità, al fine di garantire il più facile accesso ai servizi regionali.
4. La legge disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inattività o di inadempienza degli enti locali in ordine alle funzioni loro conferite.
5. La partecipazione del sistema degli enti locali all'attività della Regione è assicurata dal Consiglio delle autonomie locali.
6. La Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati e delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. A tal fine, incentiva la diffusione dell'associazionismo e, in particolare, la costituzione e l'attività delle associazioni di volontariato riconoscendone la funzione sociale.
7. La Regione favorisce, altresì, l'apporto delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), impegnate a migliorare la qualità della vita, ad accrescere le relazioni umane, a superare l'emarginazione e a favorire la partecipazione civile e culturale.

## Articolo 5

### *La persona, l'eguaglianza e la solidarietà*

1. La Regione riconosce la persona come centro di valore, soggetto di diritti e doveri senza distinzione alcuna e considera l'identità personale di ogni individuo come una qualità assoluta, unica e irripetibile.
2. La Regione concorre alla tutela dei diritti della persona e opera per superare le discriminazioni legate ad ogni aspetto della condizione umana e sociale.
3. Nell'ambito delle sue attribuzioni, e nei limiti delle risorse disponibili, svolge e sostiene iniziative rivolte:
  - a) ad assicurare il diritto alla salute e all'assistenza, promuovendo un regime di protezione sociale e l'accesso al sistema sanitario;
  - b) ad intervenire a favore delle fasce più deboli della popolazione mediante il superamento delle cause, anche temporanee, che ne determinano la diseguaglianza e l'esclusione sociale, riconoscendo e sostenendo il ruolo del terzo settore;
  - c) a favorire l'accesso all'abitazione;
  - d) a curare i diritti dei bambini e degli adolescenti, favorendo il godimento dei diritti di cittadinanza delle giovani generazioni e facendosi garante della loro partecipazione alla vita della comunità regionale;
  - e) a tutelare i diritti delle persone anziane come risorsa e memoria umana, storica e culturale della comunità regionale, intervenendo per rimuovere situazioni di disagio, difficoltà ed esclusione;
  - f) ad assicurare il rispetto dei diritti delle persone con disabilità e favorirne la piena partecipazione alla vita della comunità regionale, l'autonomia, l'inclusione sociale e l'inserimento nelle attività professionali e produttive;
  - g) a mantenere e consolidare i legami con le comunità di emigrati dalla Basilicata;
  - h) a riconoscere e promuovere i diritti dei detenuti, degli immigrati, degli apolidi, dei profughi e dei rifugiati anche per favorirne l'effettiva integrazione;
  - i) ad attivare politiche di conciliazione tra tempi della vita e del lavoro.
4. La Regione rifiuta ogni forma di violenza e discriminazione, opera per prevenirne e rimuoverne le cause ed assicura la protezione e l'assistenza alle vittime.
5. La Regione considera la pace diritto supremo della collettività ed interesse di ogni individuo.
6. La Regione riconosce, tutela e valorizza lo specifico ruolo sociale della famiglia; tutela la maternità e l'infanzia.
7. È istituito con legge, presso il Consiglio regionale della Basilicata, il Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza.
8. La Regione sostiene il diritto allo studio, anche al fine di rimuovere le nuove forme di analfabetismo, e promuove la valorizzazione del merito nello studio e nell'accesso al lavoro.

Articolo 6  
*Parità di genere*

1. La Regione valorizza la rappresentanza dei due generi e promuove il diritto alle pari opportunità.
2. La Regione rimuove ogni discriminazione che impedisce la parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, politica, economica e in materia di lavoro; promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.
3. La Regione assicura le azioni di promozione della parità ed attua il monitoraggio e la valutazione delle stesse.
4. La Regione opera per prevenire e contrastare tutte le forme di discriminazione sessuale, le molestie e ogni altra forma di abuso nella vita privata, nella società e nei luoghi di lavoro.
5. La Regione istituisce, con legge, l'organismo di parità e pari opportunità.

Articolo 7  
*Lavoro e dignità della persona*

1. La Regione riconosce il diritto di uomini e donne ad un lavoro libero e capace di garantire una vita dignitosa; opera affinché il lavoro sia accessibile e corrispondente alle aspettative professionali di ciascun individuo.
2. La Regione promuove la piena occupazione. Attua i principi della sicurezza nel lavoro ed assicura la formazione professionale. Promuove l'elevazione sociale dei soggetti e delle categorie svantaggiate.

Articolo 8  
*Diritti degli animali*

1. La Regione, apprezzando i principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti degli animali, favorisce una cultura per il rispetto degli animali e contro ogni forma di maltrattamento e di atti crudeli.

Articolo 9  
*I beni culturali e la cultura*

1. La Regione promuove il progresso della cultura in ogni sua libera manifestazione, l'istruzione e la formazione professionale e sostiene la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, anche incentivando forme di collaborazione con l'Università e con gli enti di ricerca.
2. La Regione riconosce la cultura come elemento fondamentale per rafforzare i legami civili e politici della comunità regionale, nonché come risorsa per la crescita.

3. La Regione, nel rispetto dei principi generali fissati dalla legge, concorre ad assicurare la conservazione dei beni culturali materiali ed immateriali e del paesaggio, valorizza e tutela il patrimonio storico, artistico e culturale della Basilicata.

#### Articolo 10

##### *La sostenibilità e la sicurezza dell'ambiente e del territorio*

1. La Regione riconosce l'ambiente quale bene essenziale della collettività, protegge e cura il proprio territorio, i beni ambientali e l'ecosistema, garantendo una piena fruizione a tutti, ispirando i propri provvedimenti legislativi e amministrativi al principio di precauzione.
2. La Regione opera per lo sviluppo economico e sociale, persegue una crescita sostenibile e inclusiva, garantisce la sicurezza della persona e della comunità regionale.
3. La Regione concorre ad assicurare la tutela dell'ambiente anche valutando gli effetti diretti ed indiretti di qualsiasi opera o progetto sui seguenti fattori: uomo, fauna, flora, suolo, sottosuolo, acqua, aria, clima, paesaggio, beni materiali e patrimonio culturale, nonché l'interazione tra di essi.
4. La Regione promuove la tutela dell'acqua, quale bene comune da gestire in forma pubblica nell'interesse della comunità regionale e dei singoli.

#### Articolo 11

##### *Diritti degli emigrati e degli immigrati*

1. La Regione opera per la tutela dei diritti e delle condizioni di vita dei Lucani nel mondo e dei cittadini esteri immigrati in Basilicata.
2. La Regione concorre, nell'ambito degli impegni di politica economica e sociale, alla soluzione dei problemi inerenti l'emigrazione e l'immigrazione.

#### Articolo 12

##### *Tutela dei consumatori*

1. La Regione concorre a tutelare i diritti dei consumatori e favorisce la correttezza dell'informazione, la sicurezza e la qualità dei prodotti, anche con marchi regionali di qualità.

### CAPO III GLI ORGANI DI GARANZIA

#### Articolo 21

##### *La Consulta di garanzia statutaria*

1. La Consulta di garanzia statutaria è organo indipendente della Regione composto da tre esperti in materie giuridiche, eletti a maggioranza dei due terzi dal Consiglio regionale. È insediata dal Presidente del Consiglio regionale, dura in carica per la durata della legislatura e i suoi componenti non possono essere immediatamente rieletti. La Consulta elegge al suo interno il Presidente.
2. La carica di componente della Consulta di garanzia statutaria è incompatibile con qualsiasi altra carica elettiva pubblica nonché con l'esercizio di funzioni che siano in conflitto con i compiti istituzionali della Consulta.
3. La legge regionale, da approvarsi entro quattro mesi dall'entrata in vigore dello Statuto, definisce le modalità e i criteri per le candidature e/o designazioni alla Consulta di garanzia nonché le disposizioni per il funzionamento e l'autonomia della Consulta.

#### Articolo 22

##### *Le funzioni della Consulta di garanzia statutaria*

1. La Consulta di garanzia statutaria è organo di consulenza della Regione. La Consulta, su richiesta del Presidente della Giunta regionale, di un terzo dei Consiglieri oppure del Consiglio delle autonomie locali nelle materie di sua competenza, si pronuncia:
  - a) sulla coerenza statutaria delle proposte e dei disegni di legge nonché sulle proposte di schemi di regolamento del Consiglio regionale di cui all'art. 56;
  - b) sull'interpretazione delle norme dello Statuto nei casi di conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali.
2. Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri della Consulta a maggioranza assoluta dei componenti assegnati al Consiglio regionale. Il Presidente e la Giunta regionale possono provvedere in senso contrario ai pareri della Consulta indicandone la motivazione.
3. La Consulta si pronuncia, altresì, sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari, nonché negli altri casi previsti dallo Statuto.
4. La Consulta sovrintende alle elezioni regionali e alle votazioni referendarie.

1. **Il Difensore civico regionale è autorità indipendente della Regione preposta alla tutela amministrativa dei diritti delle persone fisiche e giuridiche.**
2. **L'Ufficio del Difensore civico concorre ad assicurare la tutela dei diritti nei procedimenti di competenza dell'amministrazione regionale e degli enti, agenzie e società dipendenti dalla Regione, promuovendo il rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa; promuove, altresì, l'attuazione dei diritti e degli interessi dei minori e delle persone in stato di detenzione. Al Difensore civico la legge può attribuire la cura di altri diritti.**
3. **La legge individua i compiti ed i poteri del Difensore civico, disciplina i principi di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio, assegna le risorse umane e strumentali.**
4. **Il Difensore civico regionale è scelto tra soggetti con esperienza in materie giuridiche e amministrative ed è nominato dal Consiglio regionale, con la maggioranza e secondo le modalità previste dalla legge, al fine di assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità; dura in carica cinque anni e non può essere nuovamente nominato.**
5. **Il Difensore civico riferisce annualmente al Consiglio regionale sull'attività svolta, indicando possibili soluzioni per rimuovere le criticità più ricorrenti nell'azione dell'amministrazione regionale.**

Finito di stampare nel mese di marzo 2017  
da Il Segno Arti Grafiche  
Soc. coop. Sociale  
Potenza



