

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CXXVIII
n. 25

RELAZIONE

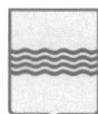
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA
REGIONE BASILICATA

(Anno 2020)

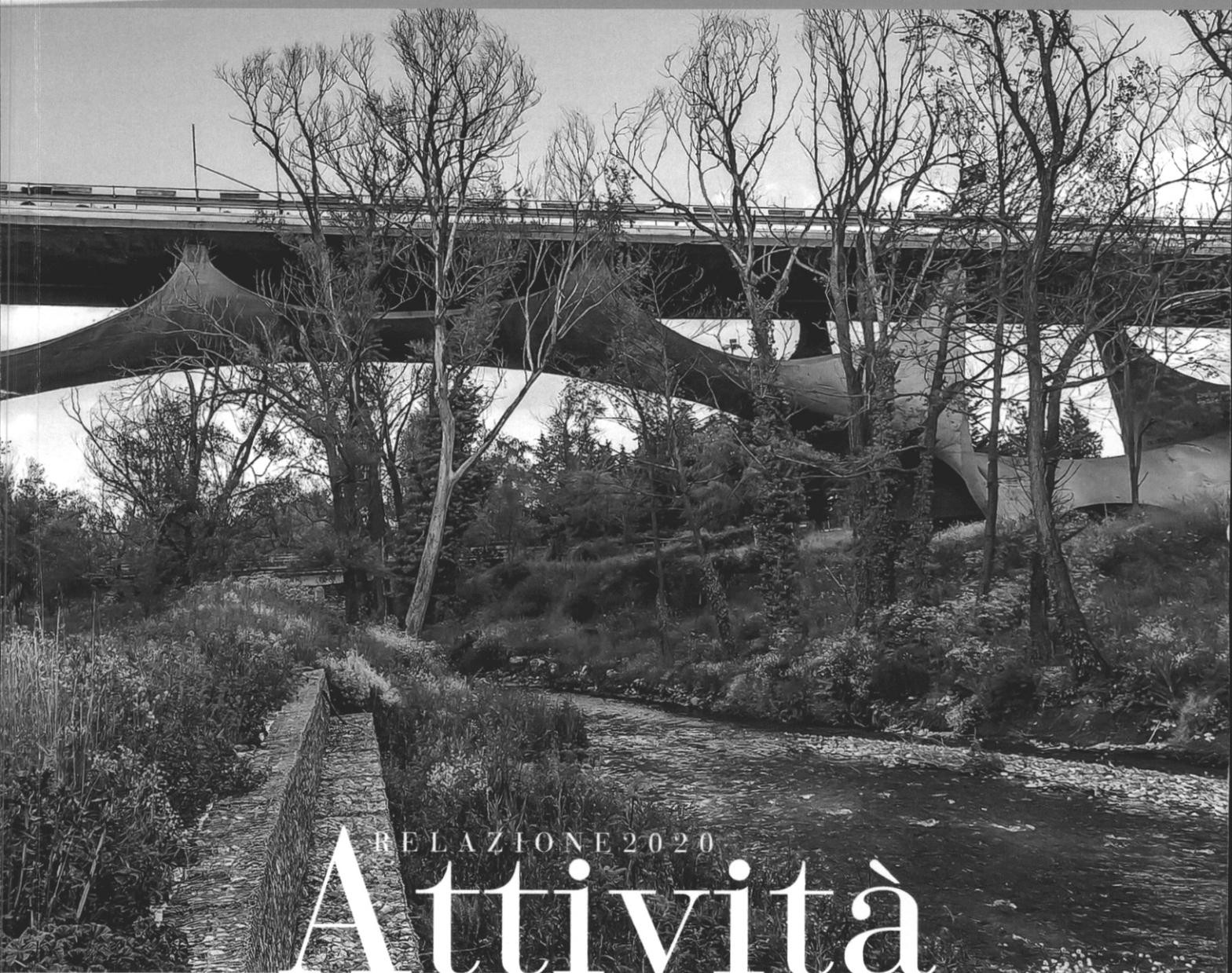
(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Basilicata

Comunicata alla Presidenza il 15 giugno 2021



CONSIGLIO REGIONALE
DELLA BASILICATA



RELAZIONE 2020

Attività

Ufficio del Difensore Civico
Regionale della Basilicata

RELAZIONE 2020

Attività

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE DELLA BASILICATA

Alla Presidente del Senato

Al Presidente della Camera

*Al Presidente della Giunta Regionale
Regione Basilicata*

*Al Presidente del Consiglio Regionale
Regione Basilicata*



***“I nostri diritti non sono altro che i doveri
degli altri nei nostri confronti.”***

(Norberto Bobbio)

***“L’unica vera rivoluzione in Italia è la legge
uguale per tutti.”***

(Ennio Flaiano)



Indice

Introduzione	Pag. 9
La Tutela dei Diritti al Tempo del Covid.....	Pag. 17
1.1 L’impatto del Covid-19 sulla Rete europea.....	» Pag. 17
1.2 La risposta dell’Europa alla pandemia.....	» Pag. 18
1.3 Le problematiche affrontate dai Difensori civici a livello europeo.....	» Pag. 20
1.4 La tutela dei diritti secondo l’ordinamento italiano.....	» Pag. 21
1.5 Le criticità derivanti dalla riforma costituzionale del Titolo V.....	» Pag. 23
1.6 Il sindacato del giudice amministrativo sui poteri emergenziali.....	» Pag. 25
1.7 I diritti fondamentali secondo la Costituzione italiana.....	» Pag. 26
1.8 Il principio di uguaglianza e le libertà fondamentali.....	» Pag. 27
1.9 I diritti dei disabili secondo la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.....	» Pag. 32
1.10 I diritti dei disabili secondo la giurisprudenza italiana.....	» Pag. 34
Il Diritto alla Salute.....	Pag. 37
2.1 L’ambito di tutela.....	» Pag. 37
2.2 La funzione di “Garante per il diritto alla salute” in capo al Difensore Civico.....	» Pag. 40
2.3 Monitoraggio attività dei difensori civici in materia di salute.....	» Pag. 43
2.4 Riflessioni per l’attuazione regionale dell’art. 2 della legge n. 24 del 2017.....	» Pag. 47
2.5 Le competenze regionali.....	» Pag. 55
2.6 Il necessario coordinamento.....	» Pag. 55
2.7 La prima attuazione regionale.....	» Pag. 57
2.8 Ricognizione delle leggi regionali attuative dell’art. 2 della legge n. 24 del 2017.....	» Pag. 59
2.9 Osservazioni conclusive.....	» Pag. 65
La Difesa Civica in Basilicata.....	Pag. 69
3.1 La Difesa Civica nella recente riforma regionale (L.R. n. 5/2021).....	» Pag. 69
3.2 La Difesa Civica Regionale nell’attuale contesto socio- economico.....	» Pag. 72
3.3 Report Attività Anno 2020.....	» Pag. 74
3.4 Le problematiche principali affrontate a tutela dei diritti dei disabili.....	» Pag. 78
3.5 Le istanze di accesso alle informazioni ambientali.....	» Pag. 80
3.6 Le richieste di accesso agli atti formulate dalle Organizzazioni sindacali.....	» Pag. 82
3.7 Le richieste di accesso dei consiglieri comunali agli elenchi dei beneficiari di provvidenze “Covid-19”.....	» Pag. 84
3.8 L’accesso agli atti delle procedure di gara e ai contratti pubblici.....	» Pag. 86
3.9 L’inottemperanza della P.A. a seguito del riesame del Difensore civico.....	» Pag. 88

Dati Statistici.....		Pag. 91
4.1 Statistica dei casi trattati – Anno 2020.....	»	Pag. 92
4.2 Trend Attività Anno 2020.....	»	Pag. 94
4.3 Materie trattate.....	»	Pag. 96
4.4 Enti destinatari dell'intervento.....	»	Pag. 97
4.5 Stato di definizione delle pratiche.....	»	Pag. 104
4.6 Andamento attività Anni 2015-2020.....	»	Pag. 107
Appendice.....		Pag. 109
5.1 Legge Regionale n. 5/2021 istitutiva del Garante dei diritti della persona.....	»	Pag. 110
5.2 I Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome.....	»	Pag. 124
5.3 Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici.....	»	Pag. 128
5.4 Autorità Garanti e Organismi di Parità.....	»	Pag. 128

Introduzione

Il 2020 rimarrà nella storia del genere umano come l'“annus horribilis” della pandemia, con migliaia di morti, un disastro economico senza precedenti e la limitazione di beni fondamentali da sempre considerati incompressibili ed irrinunciabili.

Come sempre accade in simili momenti storici, all'emergenza sanitaria sta seguendo una grave emergenza economica e sociale, connotata dall'urgenza di assicurare la tutela prioritaria della vita e dell'integrità fisica delle persone insieme al giusto temperamento con altri diritti fondamentali.

In questo tempo di attesa e sospensione, abbiamo dovuto ridisegnare il nostro percorso di vita, adattandoci a nuove modalità di lavoro, di incontro e di affettività, sperimentando sul campo il significato di nuovi termini prima inusuali (lockdown, quarantena, distanziamento sociale, isolamento fiduciario, dpcm, didattica a distanza, ecc.).

Nel nostro Paese il virus ha messo a nudo tutte le criticità finora nascoste come polvere sotto il tappeto: un sistema sanitario pubblico smantellato negli ultimi decenni per colpa dei continui tagli alla spesa pubblica, un sistema di trasporto pubblico ridotto ai minimi termini e da sempre in grande affanno, un sistema scolastico devastato dalle inefficaci riforme degli ultimi 30 anni, una burocrazia elefantica che sconta notevoli ritardi sul fronte della semplificazione amministrativa e della digitalizzazione del sistema Paese.

La pandemia ha fatto altresì riemergere, accentuandole, fragilità economiche, sociali e ambientali a livello globale; la crisi, comprimendo la capacità di spesa di numerose famiglie e imprese, ha implementato le iniquità e il divario tra ricchi e poveri e contribuito a diffondere sentimenti di incertezza sul futuro.

Negli ultimi mesi si è assistito ad una proliferazione di atti regolativi che hanno scatenato un acceso dibattito sul potere di normazione del Governo e sull'esigenza di indirizzo e controllo del Parlamento, in un contesto di primaria salvaguardia del diritto alla salute.

E' stata messa sotto la lente di ingrandimento la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, che ha creato non pochi problemi nei rapporti tra Stato e Regioni, mettendo a nudo il conflitto tra l'esercizio delle funzioni di competenza

esclusiva del Governo centrale (tra cui la profilassi internazionale) e le misure di competenza regionale spesso frammentarie ed eterogenee.

La conseguenza è che, a distanza di un anno dall'inizio dell'emergenza, ancora prevale la logica del "tutti contro tutti": Sindaci contro Governatori regionali nel rivendicare i poteri di ordinanza sindacale, Presidenti di Regione contro Ministri per l'esercizio dei poteri nelle materie concorrenti; per non parlare dello scontro generazionale tra giovani e anziani e tra lavoratori garantiti (a stipendio fisso) e non garantiti (autonomi e Partite Iva).

Durante la fase più acuta della pandemia, per risolvere il conflitto istituzionale tra poteri, si è fatto ricorso al giudice amministrativo per difendere le prerogative dei vari decisori pubblici, in un contesto abbastanza conflittuale tipico delle situazioni eccezionali.

Il giudice amministrativo è stato, quindi, chiamato a svolgere il ruolo di garante delle libertà individuali nel difficile bilanciamento tra salvaguardia del diritto alla salute e compressione dei diritti individuali fondamentali, temperando gli stessi alla luce dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e precauzione, in ragione dei quali ogni limitazione deve essere adeguata e proporzionata all'obiettivo finale, oltre che contenuta allo stretto necessario sotto il profilo temporale.

La Costituzione italiana, infatti, non contempla un diritto speciale per gli stati emergenziali sul modello della Costituzione francese (art. 16), della Costituzione spagnola (art. 116) e della Costituzione ungherese (art. 48).

Nella nostra Carta costituzionale, per scelta consapevole del legislatore, non si rinvencono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi in tempi eccezionali, né previsioni che in simili contesti consentano alterazioni nell'assetto dei poteri.

Tuttavia, anche se non tipizzato (come accade per lo stato di guerra), lo stato di emergenza non tollera vuoti di potere, per cui il diritto positivo va contestualizzato nella cornice ineludibile della Costituzione.

Anche nei momenti più bui, dunque, non viene mai sospeso l'ordine costituzionale, ma si attivano gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base a specifiche contingenze: necessità, proporzionalità, temporaneità e bilanciamento.

Questi sono i criteri in base ai quali in ogni tempo deve attuarsi la tutela dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, ponderando la

tutela di ciascuno di essi in correlazione agli altri. L'importante è che l'effettività legittimante delle norme non perda mai di vista la stella polare del rispetto della dignità umana.

Difatti, le misure limitative delle libertà fondamentali e della vita sociale dei cittadini - ove sostenute dai requisiti di proporzionalità, adeguatezza e temporaneità - sono conformi al nostro dettato costituzionale, nell'ottica del bilanciamento tra il preminente diritto alla salute e gli altri valori costituzionali (così la Corte Costituzionale nella sentenza del 28 novembre 2012, n. 264).

Inoltre, in numerose occasioni la giurisprudenza costituzionale sostiene la centralità del principio costituzionale di "leale cooperazione" non solo con le altre giurisdizioni nazionali ed europee, non solo nei rapporti tra Stato e Regioni, ma anche nei rapporti tra organi costituzionali, come presupposto per un corretto funzionamento del sistema istituzionale e della forma di governo.

In particolare, cooperazione istituzionale e massima salvaguardia dei diritti fondamentali sono i punti cardinali che sembrano orientare la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, quanto più il diritto dell'Unione europea si va sviluppando in dimensione costituzionale, a partire dal riconoscimento del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali.

In tale contesto, il nostro sistema costituzionale ha dimostrato resilienza e capacità di adattamento nel sostenere lo Stato di diritto, senza per questo snaturarsi e senza rinunciare ai suoi principi fondativi. L'indipendenza reciproca tra i poteri non contraddice la necessaria interdipendenza tra gli stessi, soprattutto in società complesse, quali quelle contemporanee.

Anche nel tempo presente, dunque, è la nostra Costituzione – con il suo equilibrato impianto di principi, poteri, diritti, doveri e responsabilità – a garantire ai cittadini e alle istituzioni quella bussola necessaria a navigare nelle acque tempestose della pandemia e del post-emergenza che ci attende.

Per quanto riguarda l'attività dell'Ufficio di Difesa civica nel 2020 - al netto di un sensibile decremento delle istanze conseguente al primo lockdown – essa non ha subito soluzione di continuità, nell'ottica di assicurare ai cittadini interventi rapidi (spesso efficaci) e risposte in tempi ragionevoli da parte delle pubbliche amministrazioni interessate.

Nonostante le difficoltà operative legate al periodo emergenziale – per lo più ascrivibili alla chiusura al pubblico di molti Uffici - lo smart working ha comunque garantito il buon andamento del servizio e lo smaltimento delle pratiche.

Tuttavia anche l'Ufficio di Difesa civica - la cui mission è fondata sull'ascolto e contatti continui con l'utenza - ha risentito dell'irruzione del distanziamento sociale, dovendo affrontare, come tutti gli uffici pubblici, un "nemico" imprevisto ed imprevedibile attraverso una nuova organizzazione del lavoro e diversi strumenti di comunicazione.

La trasparenza e la correttezza delle informazioni sono state, ancora una volta, le direttrici su cui si è maggiormente sviluppata l'attività dell'Ufficio.

Difatti, in un contesto emergenziale come quello attuale - in cui i diritti fondamentali delle persone assumono contorni di maggiore consapevolezza - particolare rilievo assumono i temi della trasparenza, della centralità del procedimento amministrativo e di una ampia e corretta comunicazione con i cittadini.

Particolarmente bassi i tempi medi di definizione dei ricorsi in materia di accesso agli atti e accesso civico (semplice e/o generalizzato), che hanno visto in larga parte l'accoglimento da parte delle amministrazioni interessate delle richieste di ostensione degli atti, dei documenti e delle informazioni in loro possesso.

Alcuni dei ricorsi per il riesame del diniego all'accesso agli atti sono stati presentati dai consiglieri comunali di minoranza, che hanno lamentato ritardi o inerzia da parte degli Uffici dei propri Comuni.

L'aumento delle richieste anche in tale ambito dimostra la fiducia riposta dai rappresentanti dei cittadini nel ruolo di arbitro svolto dal Difensore civico regionale e nella terzietà e imparzialità che ne caratterizzano l'operato.

Restare equidistanti, convincere che un presunto diritto non trova effettività o fondamento giuridico, che il difetto di comunicazione e l'inaccessibilità di certi uffici pubblici rappresenta una violazione insopportabile del rapporto di lealtà che lega la comunità a chi la rappresenta, è un compito difficile che ha ancora bisogno di essere sostenuto.

La partecipazione al procedimento amministrativo rappresenta il principio fondamentale della trasparenza e conoscibilità dell'agire pubblico. In essa

risiede il luogo elettivo di composizione degli interessi apparentemente contrapposti, per evitare che sfocino in onerosi contenziosi giudiziari.

Su tale fronte, nei primi mesi dell'emergenza sanitaria, sono state numerose le istanze presentate dai cittadini percettori di misure di sostegno al reddito che - per un errato calcolo dell'Isee - si sono visti sospendere o grandemente scemare il Reddito di cittadinanza percepito.

Lo smarrimento degli interessati, spesso in condizione di fragilità economica e sociale, è stato amplificato dalle difficoltà di contattare telefonicamente o di recarsi personalmente presso gli Uffici competenti (Regione e Inps), temporaneamente chiusi a causa delle doverose restrizioni.

In tali casi, l'interlocuzione e la leale collaborazione con gli Uffici interpellati hanno consentito la rivalutazione dell'istruttoria e la soluzione delle problematiche segnalate.

In materia di ambiente numerose segnalazioni hanno riguardato i tempi e la farraginosità delle procedure preliminari di screening e di valutazione dei progetti (Vas/Via), nonché di trasparenza ed esaustività delle informazioni da parte dei cittadini interessati all'impatto ambientale delle opere da realizzare.

In questo settore, occorrerà saper spendere bene i fondi rivenienti dalla solidarietà europea, con interventi strutturali che diano i rendimenti sociali più elevati, riformando il sistema amministrativo per renderlo agile ed efficiente, puntando su un'ampia e diffusa digitalizzazione del Paese e su una svolta di tutela ambientale organica ed effettiva.

La svolta comunitaria richiama le istituzioni, le forze economiche e i corpi sociali, oltre che i cittadini, a collaborazione, serietà e senso del dovere. La declinazione nazionale del piano europeo dovrà essere efficace, concreta e rigorosa, senza disperdere le risorse stanziato.

L'Europa, dopo i primi tentennamenti, ha mostrato il suo volto migliore soprattutto nei confronti dell'Italia. La crisi sanitaria – così come evidenziato dal Presidente della Repubblica – ha rappresentato “uno spartiacque per l'Unione Europea che, in meno di sei mesi, ha compiuto scelte coraggiose e innovative che soltanto qualche settimana prima del suo inizio apparivano decisamente fuori portata”.

La scoperta dei vaccini a tempo di record per la storia dell'umanità e le ingenti risorse messe a disposizione dall'Europa con il Piano del Recovery fund (Next Generation UE), lasciano intravedere una luce in fondo al tunnel. Segnali

importanti, che incoraggiano una speranza concreta, perché la paura e le preoccupazioni possano trasformarsi in energia positiva per ripartire.

Una sfida senza precedenti (più del Piano Marshall nel dopoguerra), un'occasione unica per rilanciare la ripresa dell'economia italiana e per ricostruire una società dilaniata dalla crisi. Ora tocca a noi non sprecare l'ultima occasione per una concreta rinascita.

I prossimi mesi rappresentano un passaggio decisivo per uscire dall'emergenza e per gettare le basi di una nuova stagione. Non vanno sprecate energie e opportunità per inseguire vantaggi di parte.

E' giunto il momento della "ricostruzione" che rappresenta l'essenza del futuro, ci ricorda un passato che non si può più ripristinare e necessita di un cambio di passo animato da una rinnovata coesione sociale.

La ricostruzione sarà possibile solo a condizione che il 2021 sia l'anno della svolta politica del recupero della responsabilità individuale e collettiva, di una chiara visione, fatta di lungimiranza e leale collaborazione, senza perdere le occasioni che si presentano sul quadrante della storia che si andrà a scrivere.

L'intera Repubblica e tutte le sue Istituzioni – giurisdizionali, politiche, statali, regionali, locali – devono tenacemente impegnarsi per il comune obiettivo di servire al meglio le esigenze dei singoli cittadini e dell'intera comunità nella cornice europea.

La strada tracciata dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, va proprio nella direzione del richiamo alla responsabilità al fine di superare l'attuale difficile momento per la ripresa del Paese: "Il momento che attraversiamo richiede coinvolgimento, condivisione, concordia, unità di intenti". Ripartenza, ricostruzione, rinascita e bene comune sono le coordinate che ciascuno deve saper attuare, senza divisioni, temporeggiamenti o interessi di parte.

Occorrono, insieme, una lungimirante visione politica, fatta di pragmatismo, e un sistema amministrativo snello ed efficiente, in grado di superare i suoi annosi problemi: nuovi investimenti, un adeguato ricambio generazionale, un'opera intensa di formazione in chiave digitale.

La riforma del sistema amministrativo è infatti uno snodo cruciale della rinascita, insieme ad una radicale riforma del sistema giustizia, in un quadro normativo chiaro e ben delineato. La pandemia ci ha insegnato che l'incertezza delle norme, opacità e cambi repentini delle informazioni generano solo

confusione e sfiducia tra i cittadini.

Oggi la politica deve dare solo risposte effettive alla situazione di incertezza, non certo una normazione bulimica e contraddittoria. In tale ottica, tutte le istituzioni sono chiamate a dare il loro contributo alla riduzione dell'incertezza e alla ricostruzione della fiducia. Alla politica spetta la responsabilità delle scelte e a noi cittadini la responsabilità dei comportamenti.

Serve un concorso spontaneo della collettività, un nuovo modello sociale, promosso e condiviso dalla maggioranza delle persone, perché soltanto mediante la condivisione collettiva di regole e comportamenti si potrà ottenere l'effettività degli stessi; devono essere coinvolti sia i livelli più alti del corpo sociale, come lo Stato, sia i livelli intermedi e minori.

In altri termini, serve esigere responsabilità dai cittadini, ma serve anche farsi promotori di comportamenti responsabili, perché la responsabilità verso gli altri è l'unico modo di tutelare se stessi e tutta la comunità.

Anche per Papa Francesco, per attuare una vera ricostruzione occorre seguire il principio di sussidiarietà: si tratta di un principio sociale mosso da un doppio dinamismo "dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto". La parola "sussidiarietà" scritta nella Costituzione, viene dal latino "subsidium afferre": portare aiuto, proprio l'aiuto di cui oggi c'è più bisogno.

E', dunque, il tempo dei costruttori, dei pontieri, dell'etica della politica e solo lavorando insieme - a tutti i livelli della società - si potrà uscire dalla crisi globale generata dalla pandemia. Lo dobbiamo non solo a tutti noi, ma soprattutto alle future generazioni.

***Il Difensore Civico Regionale
Antonia Fiordelisi***



LA TUTELA DEI DIRITTI AL TEMPO DEL COVID

1.1 L'impatto del Covid-19 sulla Rete europea

La Conferenza annuale della Rete europea dei Difensori civici 2020 si è tenuta da remoto come quasi tutte le iniziative internazionali ed ha messo in luce il contesto della crisi da Covid-19.

La Mediatrice europea Emily O'Reilly ha evidenziato i temi principali dei ricorsi presentati al suo Ufficio dai vari Paesi dell'UE:

- le sfide e i problemi della protezione della salute degli anziani e delle persone nelle case di cura;
- le difficoltà nell'istituire una previdenza sociale per le persone che hanno perso il lavoro o che sono in ferie non remunerate;
- questioni di natura democratica su alcune delle restrizioni e altre misure di contenimento della pandemia adottate dai Governi, e l'accettazione sociale divergente su tali misure.

Nonostante la protezione della salute pubblica fosse chiaramente l'obiettivo principale, gli stati membri dell'UE hanno lavorato al fine di limitare l'impatto sui lavoratori.

La Commissione europea per il Lavoro e i Diritti sociali ha cercato di dare sostegno agli Stati membri con l'obiettivo di aiutare le persone più vulnerabili e mantenere l'occupazione, limitando l'impatto sociale della crisi.

A tal fine, il Fondo Sociale Europeo è stato reso più flessibile, per permettere agli Stati membri di usarlo per sostenere i sistemi sanitari e di previdenza sociale. Lo strumento europeo di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (cd. SURE) ha aiutato 40 milioni di lavoratori dell'UE, contribuendo a finanziare i regimi di disoccupazione attraverso lavori di breve durata.

La Commissione ha, inoltre, promosso attivamente il rispetto della salute e della sicurezza nel contesto del ritorno al lavoro, anche per quanto riguarda appalti per i dispositivi di protezione, insistendo per la coordinazione della chiusura delle frontiere.

Nella fase iniziale della crisi, la Commissione ha evidenziato la necessità di affrontare l'immediata emergenza sanitaria e sociale, nonché di pianificare al contempo un piano di recupero a lungo termine. Il piano per la ripresa dell'UE mira ad affrontare questo problema, ed è il risultato dell'azione collettiva dell'UE e dell'importanza data all'azione solidale.

Guardando al futuro, la Commissione intende elaborare proposte per un salario minimo equo; sta inoltre progettando un'iniziativa affinché i minori a rischio povertà possano accedere ai servizi essenziali. Affrontare la disoccupazione giovanile è fondamentale per evitare che una generazione di giovani perda nuovamente delle opportunità per via della

crisi. A tal fine, la Commissione sta cercando di investire in competenze “*verdi e digitali*”.

Presso i principali organismi europei alberga una maggiore consapevolezza sul fatto che la risposta alla crisi sanitaria, sociale ed economica deve essere collettiva, con soluzioni comuni che privilegino anche una ripresa sociale.

La salute della nostra democrazia dipende dal fatto che la ricostruzione della nostra economia e dei sistemi sociali sia fatta in un modo più equo ed equilibrato.

Di recente, il Parlamento europeo ha approvato il regolamento contenente il “*regime di condizionalità*”, che lega i finanziamenti europei al rispetto dello Stato di diritto.

E’ stato finalmente stabilito il principio secondo cui, i Paesi che non rispettano i diritti fondamentali (la libertà di manifestazione del pensiero, il pluralismo dei media, la tutela delle minoranze, la libertà di associazione, l’indipendenza della magistratura, e così via), non possono contare sui finanziamenti europei.

Tale meccanismo non necessita, come in passato, di una votazione all’unanimità da parte dell’UE, né il presupposto che la violazione sia “*grave e persistente*”, essendo sufficiente la maggioranza qualificata e la violazione *tout court* dei diritti umani.

Quindi, dal primo gennaio 2021, la Commissione europea, in caso di accertata violazione dei principi dello Stato di diritto da parte di un Paese europeo, potrà proporre il taglio o il congelamento dei fondi europei per la ripresa e la resilienza.

L’Europa assume così la veste di Garante dell’effettività dei diritti umani presso gli Stati membri attraverso il controllo della finanza, tutela che in passato era destinata a rimanere lettera morta in alcuni Paesi.

E si afferma anche una nuova e più completa declinazione della democrazia: chi esercita il potere politico non deve solo rispondere al proprio elettorato, ma deve anche rispettare i principi comuni del diritto, sanciti nei trattati firmati con gli altri Paesi europei.

Come scriveva nel 1976 uno dei padri fondatori dell’Unione europea, Jean Monnet, “*la costruzione europea è la somma delle soluzioni alle sue crisi*”.

1.2 La risposta dell’Europa alla pandemia

Con il progressivo diffondersi della pandemia in tutta Europa il tenore delle politiche europee si è gradualmente evoluto verso una direzione di sostegno ai bilanci nazionali con conseguenti aumenti significativi dei livelli di debito pubblico.

L’Europa ha mostrato, sotto la pressione esercitata dall’eccezionalità delle conseguenze economiche e sociali generate dalla crisi sanitaria, importanti segnali di discontinuità dalle politiche di austerità del passato e di flessibilità dei bilanci nazionali degli Stati membri.

Fin da subito è stato chiaro che i bilanci nazionali sarebbero stati chiamati a uno sforzo senza precedenti per sostenere famiglie e imprese massimizzando i margini di intervento e

allentando i vincoli esterni imposti dalla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato; le Istituzioni europee hanno risposto positivamente all'entità di un'emergenza inattesa quanto inedita.

Una decisione motivata dalla *“natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi Covid-19 che impone misure eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri”* (Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020).

Il punto di arrivo di questo processo è stato il Piano *Next Generation EU* (non senza la resistenza di alcuni Paesi meno interessati alla solidarietà) e sono stati introdotti ampi margini di scostamento nei regolamenti dei fondi strutturali per favorire l'utilizzo delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale.

I principali obiettivi di *policy* dei regolamenti comunitari sono: un'Europa *“smart, green, connessa e più vicina ai territori”*.

Il *Recovery and Resilience Fund* rappresenta anche l'occasione per riaccendere il motore del Sud nel nostro Paese, attraverso politiche incentrate sul superamento dei divari di cittadinanza e sul riequilibrio della dotazione di risorse pubbliche, prevedendo quote crescenti di investimenti nel Mezzogiorno.

L'interdipendenza tra le diverse aree del Paese, fa sì che investendo nel Mezzogiorno si producono significativi effetti espansivi per l'intera economia italiana.

Secondo gli analisti economici, infatti, il ripristino della capacità produttiva delle imprese del Sud innescherebbe il circolo virtuoso di un aumento della produttività anche al Nord, attraverso una domanda di beni e servizi necessari alla realizzazione di nuovi investimenti: per ogni euro di investimento al Sud, si genera circa 1,3 euro di valore aggiunto per l'intero Paese.

Il Mezzogiorno può raccogliere la sfida della sostenibilità e dell'implementazione di una bio-economia circolare, partendo dal fatto che la crescita di questi investimenti ha visto finora una distribuzione abbastanza omogenea in tutto il territorio nazionale, valorizzando le aziende del Sud. Peraltro, gran parte dei fondi destinati al *Recovery Fund* dovranno essere allocati su progetti che garantiscano la transizione verso un'economia verde e circolare.

Gli obiettivi sono: mitigazione del rischio sismico e idrogeologico, contenimento della produzione di rifiuti, servizi idrici integrati efficienti, infrastrutturazione verde, uso razionale delle risorse naturali. La sfida è riconciliare finalmente economia, società e ambiente, superando la contrapposizione stridente tra posti di lavoro e tutela della salute e dell'ambiente.

Le differenze strutturali tra le diverse aree che le politiche di coesione si prefiggono di colmare sono concentrate soprattutto sull'accesso ai servizi. Si tratta di accesso a servizi tradizionali (trasporti, cura, gestione di acqua e rifiuti, pubblica amministrazione).

La disponibilità e l'accessibilità di questi servizi nei territori e l'acquisizione delle competenze per riuscire a fruirne rappresentano le nuove frontiere per lo sviluppo.

C'è bisogno di sostenere piani di investimento che vadano in questa direzione e siano in grado di affrontare la complessità delle nuove sfide. Cruciale sarà la gestione coordinata a livello centrale delle risorse finanziarie, sia in relazione alla necessaria unitarietà della visione dello sviluppo del Paese e delle sue aree più deboli.

1.3 Le problematiche affrontate dai Difensori civici a livello europeo

La maggior parte degli Uffici di Difesa civica in Europa ha registrato un incremento delle segnalazioni e delle richieste di intervento.

Sebbene il lavoro a distanza abbia avuto successo, vi sono state alcune sfide particolari, ad esempio quella di aiutare i gruppi vulnerabili, con accesso limitato o nullo ai servizi digitali.

In molti casi gli uffici hanno introdotto delle procedure di gestione delle denunce più flessibili, e un approccio più flessibile alle scadenze entro le quali l'amministrazione deve rispondere.

A tal fine, molti Difensori civici hanno cercato di garantire una presenza in ufficio proprio per quei cittadini più fragili per i quali i servizi digitali sono di difficile accesso, e altri hanno introdotto nuovi metodi di ispezione, come ispezioni video e questionari online. Le denunce sono aumentate, in particolare, quelle relative a case di cura e carceri.

Il Difensore dei diritti in Francia, Claire Hédon, ha descritto il modo in cui la sua istituzione ha creato linee telefoniche speciali /numeri verdi per aiutare le persone nelle carceri e i gruppi più vulnerabili, in particolare le persone anziane e i minori, impattati particolarmente dalle restrizioni. Un'altra difficoltà specifica affrontata dai gruppi vulnerabili è il fatto che un maggior numero di negozi francesi ha smesso di accettare contanti.

L'*Ombudsman* dell'Albania, Erinda Ballanca, ha evidenziato che il lavoro a distanza ha reso difficile per il suo ufficio il mantenimento dello stesso livello abituale di servizio. Tra le principali questioni affrontate durante la crisi vi è stata la decisione del Governo di vietare le proteste, che il Difensore civico ha, viceversa, raccomandato di consentire. L'ufficio ha anche affrontato le difficoltà riscontrate dai cittadini rimpatriati, ai quali non era permesso entrare in Albania. L'accesso ai test per *Sars-Cov-2* era limitato, ciò rendeva difficile per le persone ottenere le cure adeguate, nonché l'accesso ad altri servizi sanitari.

Il Difensore civico del Regno Unito, Rob Behrens, ha affermato che la crisi è un'opportunità per i difensori civici di "*reinventarsi*", per riflettere su cosa possono migliorare e quali sono le sfide comuni.

I principali problemi che la società deve normalmente affrontare sono stati resi più difficili dalla pandemia. La crisi ha aggravato quasi sempre la situazione. I Difensori civici temono che, all'aumento prevedibile delle denunce su questioni di salute pubblica e questioni sociali, corrisponderà una minore disponibilità di risorse: ciò implicherà innovare per superare le

difficoltà di avere contatti diretti con i cittadini. I Difensori civici con poteri di iniziativa propria avranno un modo più efficace di tenere informati i rispettivi governi sulle principali questioni sistemiche che la società sta affrontando.

Anche il Difensore civico danese ha registrato durante la pandemia un aumento complessivo delle denunce, in particolare quelle sull'accesso all'informazione; numerose anche le richieste sull'introduzione di restrizioni, con i denunciati che si chiedevano se queste fossero necessarie e proporzionate. Quanto al problema delle carceri, il Difensore civico danese ha cercato di monitorare la situazione nelle carceri, ma è stato difficile ottenere informazioni durante il confinamento. Chi è ristretto in carcere deve avere gli stessi diritti di accesso alle cure sanitarie del resto della società.

Il dibattito si è concentrato anche sul necessario cambiamento tecnologico degli uffici pubblici: la crescita dell'amministrazione digitale e il crescente utilizzo dell'intelligenza artificiale deve andare di pari passo con il miglioramento della connettività e dell'accesso alla digitalizzazione da parte della società. C'è, inoltre, da considerare le preoccupazioni che accompagnano le nuove tecnologie, ad esempio per ciò che riguarda la protezione dei dati. A tal proposito è necessario trovare il giusto equilibrio tra la trasparenza e il rispetto della *privacy*.

La Mediatrice europea ha concluso la sessione, osservando che la crisi ha acuito il sentimento di sfiducia dei cittadini nelle amministrazioni degli Stati membri. Il fatto che le persone mettano in dubbio le restrizioni adottate dai Governi evidenzia la necessità di una trasparenza proattiva per contribuire a garantire la fiducia dei cittadini. Le persone vogliono sentirsi incluse e coinvolte nel processo decisionale e, in questo percorso, i difensori civici possono servire da ponte.

1.4 La tutela dei diritti secondo l'ordinamento italiano

Il periodo di emergenza da Covid-19 ha sottoposto a inedita tensione, non solo il tessuto politico ed istituzionale del nostro Paese, ma anche l'ordinamento giuridico.

Nel 2020, infatti, è emersa la consapevolezza che nulla può essere acquisito in via definitiva e certa ma tutto va inserito in una gerarchia di valori da bilanciare e calibrare, pur nella doverosa osservanza del principio di legalità che sovrasta ogni ordinamento ispirato al primato della legge.

In tale contesto, il diritto alla salute, il diritto alla sicurezza, la libertà di riunione, di circolazione e di iniziativa economica, il diritto al lavoro e all'istruzione, non sono sempre scontati, ma possono entrare in conflitto tra loro, per cui occorre trovare il giusto equilibrio in relazione all'importanza relativa di ciascuno.

Nel nostro ordinamento giuridico, a differenza di altri Paesi, non esiste nella Carta costituzionale una normativa di riferimento fondata sulla situazione emergenziale, con particolare riferimento allo scostamento dei parametri ordinari di legalità costituzionale e all'esercizio dei poteri pubblici dell'emergenza.

Tuttavia, la Costituzione italiana traccia argini ben chiari rispetto a simili forme di intervento, pur riconoscendo la possibilità di bilanciare libertà e diritti, soprattutto in fasi di particolare crisi.

Le diverse “fonti” (intese in senso lato) di produzione emergenziale del diritto si possono così sintetizzare:

1. i decreti-legge che hanno dato fondamento ai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) adottati durante il periodo della pandemia (in forza dell’art. 77 della Costituzione);
2. il potere di ordinanza dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci (in forza del richiamo all’art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 richiamato dall’art. 3 del decreto-legge n. 6 del 2020) cui è demandato di intervenire “*nelle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nei casi di estrema necessità*”;
3. il potere di ordinanza del Ministro della Salute, ai sensi dell’art. 32 della legge n. 833 del 1978, quali provvedimenti “*contingibili e urgenti*”.

Nell’arco di un anno si è assistito ad una moltiplicazione di atti regolativi, sia a livello statale che in ambito locale, che hanno generato una mole di prescrizioni dai contenuti commisti, determinando non poche difficoltà interpretative e applicative da parte dei cittadini.

Nel periodo emergenziale, difatti, uno dei problemi costituzionali più dibattuto tra i giuristi è stato quello del rispetto dei principi di legalità formale e sostanziale da parte dei provvedimenti adottati dal Governo per fronteggiare l’emergenza sanitaria, destinati a incidere in modo pervasivo sull’esercizio dei diritti fondamentali.

Tali criticità sono di segno diverso rispetto a quelle comunemente collegate al fenomeno dell’amministrazione “*straordinaria*” e alle cd. “*ordinanze libere*”.

In emergenza per far fronte a situazioni non gestibili attraverso procedure ordinarie, la legge conferisce a determinate autorità poteri a contenuto non prestabilito dalla legge, ma rimesso alla valutazione discrezionale in relazione al contesto emergenziale.

Nell’esercizio di tali poteri straordinari, le ordinanze possono derogare alla disciplina di fonte primaria. E’ noto il dibattito pubblico avente ad oggetto la compatibilità di queste procedure con il “*principio di legalità*” e la gerarchia delle fonti, in quanto si assiste alla deroga di una norma primaria ad opera di una fonte subordinata, neanche “*pariordinata*”.

I rilievi investono il ruolo assunto dal Governo rispetto alla sfera assegnata dalla Costituzione a favore del potere legislativo del Parlamento, con particolare riguardo ai diritti delle persone e l’assetto dei poteri tra i diversi livelli di governo competenti.

Tuttavia, in un periodo eccezionale quale quello della pandemia, i presupposti costituzionali della “*necessità ed urgenza*” senza dubbio ricorrono; inoltre, non va trascurato che, in dette situazioni, il potere si colloca presso l’organo in grado di esercitarlo effettivamente in quel momento.

L’emergenza non tollera vuoti di potere o incertezze nell’adozione di decisioni volte a salvaguardare la salute collettiva, e bisogna riconoscere che il procedimento parlamentare si

è rilevato lento e farraginoso anche nel convertire i vari decreti-legge, senza essere in grado di intervenire in modo significativo sul loro contenuto.

Pertanto, quando sono in gioco libertà fondamentali e diritti costituzionalmente garantiti, bisogna effettuare un bilanciamento tra diritti di pari rango costituzionale, nell'ambito dei quali *il diritto alla salute* (art. 32 Cost.) *assume valenza tendenzialmente primaria*.

Come è noto, i *principi di proporzionalità e precauzione* implicano che ogni restrizione deve essere limitata allo stretto necessario sotto il profilo spazio-temporale ed essere adeguata e proporzionata all'obiettivo. Tale bilanciamento è particolarmente complesso laddove esso si giochi all'interno dell'unico valore primario della vita e della salute umana.

1.5 Le criticità derivanti dalla riforma costituzionale del Titolo V

La pandemia ci ha fatto toccare con mano le criticità della riforma costituzionale del Titolo V approvata nel 2001 e il difficile rapporto tra Stato e Regioni nella gestione della crisi sanitaria. Basti pensare che dal 2001 sono stati più di 1.800 i ricorsi presentati alla Corte Costituzionale, soprattutto in materia di tutela del diritto alla salute.

Ciò avviene anche a causa del fatto che le norme dell'ordinamento giuridico sono elastiche: il nostro non è un sistema centralista (come quello francese) né federalista (come quello tedesco) ma spesso prevalgono i rapporti di forza sbilanciati talvolta verso lo Stato, altre volte verso questa o quella Regione.

Ora tutti invocano una regia unica, per evitare che le Regioni procedano in ordine sparso e adottino decisioni confliggenti con le disposizioni fissate a livello centrale; lo strumento giuridico-istituzionale c'è, e si chiama Conferenza Stato-Regioni.

I pilastri della Carta fondamentale che disegnano il perimetro entro cui muoversi sono l'art. 114 della Costituzione che stabilisce: *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*; l'art. 117 Cost., comma 2, che cita la *profilassi internazionale* tra le materie in cui lo Stato ha *competenza esclusiva*; l'art. 120 Cost., dove è previsto che il Governo può sostituirsi agli enti locali quando sussiste *“un pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”*.

Oltre alla profilassi internazionale, le principali materie di competenza esclusiva dello Stato sono: *giustizia – immigrazione - dogane e protezione dei confini - cittadinanza, stato civile e anagrafe - norme generali sull'istruzione - organizzazione amministrativa di Stato ed enti pubblici - previdenza sociale - legislazione elettorale e organi di governo - moneta, tutela del risparmio, mercati finanziari e sistema tributario – ambiente e beni culturali – diritti civili e sociali*.

Nel perimetro della tutela della salute si versa in una *materia concorrente* con le Regioni. Con la riforma del Titolo V nella *legislazione concorrente* rientrano anche i seguenti ambiti: *governo del territorio, rapporti internazionali e con l'Ue delle Regioni, commercio estero, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, alimentazione, protezione civile, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto e navigazione, energia, previdenza complementare e integrativa e*

tutte le altre materia non espressamente citate.

Nelle suindicate materie di legislazione concorrente, nella nuova formulazione dell'articolo 117 Costituzione, spetta comunque allo Stato la definizione dei principi fondamentali e alle Regioni il compito di legiferare sulle regole.

Per esempio, lo Stato in materia sanitaria fissa i *livelli essenziali di assistenza* (cd. *Lea*), stabilisce il *numero dei medici* esercenti la professione sanitaria, il *budget* da assegnare alle Regioni e organizza *la medicina del territorio*.

Resta, dunque, la indubbia competenza esclusiva dello Stato nell'esercizio di funzioni come *la profilassi internazionale*, da esercitare sul piano delle funzioni amministrative, a livello centrale, con la possibilità consentita dall'ordinamento di differenziare la disciplina per aree territoriali in relazione alla situazione epidemiologica in atto (come ben fatto dal Governo in occasione della suddivisione del Paese in zone di diverso colore a seconda del grado di diffusione del virus e dei 21 parametri adottati dal CTS per valutare l'adozione di restrizioni e prescrizioni più o meno stringenti).

Per quanto riguarda la scuola, poi, al potere centrale spettano in esclusiva le norme sugli *ordinamenti didattici, i programmi e i titoli di studio, la funzione dei docenti e dei dirigenti scolastici, gli ambiti dell'autonomia delle scuole, la scuola paritaria e i concorsi*. Alla competenza delle Regioni, invece, spetta *la formazione professionale, l'organizzazione della rete scolastica, la distribuzione del personale, le scuole professionali e la distribuzione del personale*.

Secondo alcuni giuristi sarebbe auspicabile strutturare, in ambito europeo, una legge fondamentale che regolamenti la tutela dei diritti umani e che delinei anche i limiti entro i quali diritti costituzionalmente tutelati come libertà, salute, lavoro, possano essere compressi in situazioni di emergenza, contemperandosi tra loro.

Se infatti alcune norme che regolamentano gli aspetti pubblici della vita sociale, possono prescrivere comportamenti e divieti, configurando anche sanzioni, quelle che regolano gli aspetti privati della vita sociale non possono che basarsi sul senso di responsabilità dei cittadini.

L'esperienza del passato insegna che l'effettività delle regole risiede nel riconoscimento sociale della loro necessità e tanto più le regole saranno rispettate e applicate quanto maggiore sarà la condivisione tra i destinatari.

Vale la pena di spiegare ai cittadini che *la libertà di ciascuno trova un limite invalicabile nella tutela della salute dell'altro* e che ognuno deve diventare garante non solo della propria salute, ma anche di quella della collettività, limitando la propria libertà in funzione di tale scopo fondamentale.

La pandemia ha coinvolto la responsabilità di tutti i diversi livelli di governo (internazionale, europeo, statale, regionale e locale), ma le criticità maggiori si sono rivelate nei rapporti tra Stato e Regioni, anche per le incertezze sull'allocazione dei poteri contenute nei decreti legge e negli stessi DPCM.

In conclusione, l'assenza di una effettiva e tempestiva cooperazione tra Stato e Regioni nella

determinazione degli interventi da porre in essere e l'avvio di iniziative autonome da parte di alcune Regioni ha messo in luce tutte le disfunzioni della riforma costituzionale del Titolo V del 2001 nella gestione di situazioni di rilevanza nazionale. Il risultato è stato quello di una tendenza ad assumersi i meriti e a declinare le responsabilità.

1.6 Il sindacato del giudice amministrativo sui poteri emergenziali

Come già accennato nell'introduzione, durante la pandemia, per dirimere i conflitti tra Stato e Regione derivanti dalla legislazione concorrente, si è fatto spesso ricorso al giudice amministrativo.

Le decisioni cautelari hanno principalmente riguardato la legittimità dei provvedimenti adottati dalle Autorità centrali o regionali, soprattutto sotto il profilo della *ragionevolezza e proporzionalità*.

A titolo meramente esemplificativo, vale la pena richiamare la decisione del Consiglio di Stato n. 4574 del 31 luglio 2020 che - pur sospendendo l'accesso civico generalizzato ai verbali del Comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica (per non pregiudicare definitivamente l'interesse dell'amministrazione contraria all'ostensione degli atti in attesa della decisione del collegio) - ha sottolineato evidenti criticità del diniego di accesso.

Difatti, l'Amministrazione aveva negato l'esibizione dei richiamati verbali solo per motivi "formali" attinenti alla qualificazione degli stessi come "*atti amministrativi generali*", ma non aveva opposto *ragioni sostanziali* attinenti ad esigenze oggettive di segretezza degli stessi, *tali da poter ritenere recessivo l'interesse alla trasparenza rispetto a quello della riservatezza*; i rilievi sollevati dai Giudici di Palazzo Spada hanno poi indotto il C.T.S. a consentire l'accesso.

Sempre il Consiglio di Stato con decisione n. 5175 del 10 settembre 2020 ha sospeso il provvedimento del Comune di Roma che negava all'esercente un locale di somministrazione di alimenti e bevande, l'occupazione di suolo pubblico per "*emergenza Covid-19*".

E ancora la decisione del Tar Piemonte che ha ritenuto legittimo il potere della Regione Piemonte di disporre il controllo della temperatura degli studenti all'ingresso delle scuole, anziché a casa, come disposto dal Governo.

Come evidenziato dal Presidente del Consiglio di Stato nell'ultima Relazione sull'attività della giustizia amministrativa: "*(...) il giudice amministrativo non è né un'arma che talvolta sento brandire da un'istituzione contro un'altra, né, all'opposto, qualcosa da abolire: è la garanzia del corretto bilanciamento tra diritti individuali e collettivi ed è colui che è chiamato a supplire al fallimento della leale cooperazione tra istituzioni (come è avvenuto, per esempio, per la scuola); ma si tratta di una supplenza temporanea, perché è solo con la leale collaborazione tra istituzioni che si rinsalda lo spirito di una comunità*"

1.7 I diritti fondamentali secondo la Costituzione italiana

Uno dei pilastri dello Stato di diritto è sicuramente il riconoscimento dei diritti fondamentali. Essi non solo costituiscono i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, ma qualificano la struttura democratica dello Stato, che verrebbe minata qualora i diritti inviolabili dell'uomo fossero decurtati, non adeguatamente garantiti o violati.

I diritti inviolabili dell'uomo formano *“il patrimonio irretrattabile della persona umana”* che appartiene all'uomo inteso come *“essere libero”*.

Più volte la Corte Costituzionale si è soffermata sui *diritti inalienabili della persona umana*, ribadendo che essi *“appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana ed hanno una valenza superiore rispetto alle altre norme e leggi di rango costituzionale”*, per cui *“non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”*.

La Costituzione italiana sancisce all'art. 2 che *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*. Tale disposizione, nell'evoluzione della società moderna è diventata una *“clausola aperta”*, nel senso che nel perimetro dei diritti inviolabili della persona umana devono rientrare anche quei *“nuovi diritti”* scaturenti dai bisogni della coscienza sociale e dai valori della società moderna in continua evoluzione; si pensi alla tutela della *privacy*, al diritto all'oblio, al diritto all'ambiente, alla tutela da manipolazioni genetiche ecc.

Quindi i diritti inviolabili dell'uomo – siano essi esplicitamente declinati dalla Costituzione o desunti implicitamente da essa – rappresentano quel *“nucleo indefettibile”* della *“persona”*, quale valore che anima l'art. 2 della Costituzione, funzionale al corretto svolgimento di una democrazia.

In tale perimetro, i nuovi valori emergenti nella moderna società chiamano sempre più spesso la Corte a dirimere i conflitti tra diritti di ogni ordine e tipo; ad esempio tra il diritto di cronaca e il diritto alla *privacy*, tra il diritto di iniziativa economica e il diritto all'ambiente, tra il diritto alla salute e il diritto al lavoro (tema di grande attualità).

In riferimento al diritto alla salute, già con la sentenza n. 309 del 1999 la Corte ha precisato che *“le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest'ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'art. 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite”*.

Presso la Consulta assume ampio rilievo anche il tema dei rapporti tra dignità e libertà personale, laddove si afferma che: *“l'esecuzione della pena e la rieducazione che ne è la finalità non possono mai consistere in “trattamenti penitenziari” che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività in quanti si trovano nella restrizione delle loro libertà. La dignità della persona (art. 3, primo comma, della Costituzione) anche in questo caso è protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il*

detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale" (sentenza n. 26 del 1999).

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di *ambiente e uso del territorio*, la salvaguardia dell'ambiente rappresenta un diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività, quindi bisogna considerare il "*bene ambiente*" secondo una concezione unitaria, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali.

La tutela dell'ambiente abbraccia, dunque, la conservazione, la gestione razionale, il miglioramento delle condizioni naturali, nonché la protezione di tutte le specie animali e vegetali che vivono sulla crosta terrestre, in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni.

Nell'ambito della tutela della dignità della persona deve ricondursi anche il "*diritto sociale all'abitazione*", quale bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente garantito dallo Stato per la fondamentale importanza che riveste nella vita dell'individuo.

Tale diritto fondamentale rientra tra le condizioni minime di uno Stato sociale, in quanto contribuisce a che la vita di ogni persona rifletta sempre l'immagine universale della dignità umana, per cui il compito di garantire al maggior numero di cittadini possibile una casa non può essere abdicato in nessun caso.

Tuttavia, come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività; solo il legislatore potrà razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, misurando le effettive disponibilità e gli interessi da soddisfare gradualmente.

In realtà le suddette restrizioni sono necessarie, altrimenti "*i diritti primari e fondamentali dell'uomo diverrebbero illusori per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dall'ambito della legge, della civile regolamentazione, del costume corrente, per cui tali diritti devono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza*". In tali limitazioni, l'importante è seguire la regola della "*necessarietà e ragionevolezza della limitazione*" (Corte Cost. sentenza n. 141 del 1996).

1.8 Il principio di uguaglianza e le libertà fondamentali

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

Alla luce di tale principio, il legislatore è chiamato a *regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera razionalmente diversa situazioni diverse*. Di conseguenza - secondo la portata del generale principio di "*ragionevolezza*" - la disparità di trattamento trova giustificazione nella diversità delle situazioni disciplinate o, meglio, si configura allorquando, senza un ragionevole motivo, la legge riservi un trattamento diverso ai cittadini

che versino in situazioni eguali. In tali casi si può parlare di “*discriminazioni irragionevoli*”.

La valutazione circa l'omogeneità delle situazioni messe a confronto, ovvero la sussistenza di aspetti distintivi particolari che ne caratterizzano l'eterogeneità, non può che essere riservata alla discrezionalità del legislatore. Tale potere discrezionale, tuttavia, non può discostarsi dai limiti stabiliti dal primo comma dell'art. 3 Cost..

E' indubbio che l'art. 3 operi anche nei riguardi dello straniero, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità alle prescrizioni dell'ordinamento internazionale.

Si pensi, ad esempio, al diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute, quale “*nucleo irriducibile*” protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, che va perciò riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato: “ (...) *lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti trattandosi di un diritto fondamentale della persona*” (Corte Cost. sentenza n. 252 del 2001).

Nell'ordinamento costituzionale italiano *la libertà personale* rappresenta il primo dei diritti connotati dal carattere di inviolabilità e si inserisce nell'alveo dei diritti umani che costituiscono i valori fondanti della personalità umana e sono condizioni necessarie per la democrazia. L'art. 13 Cost. ha ad oggetto “*la tutela della libertà personale contro ogni forma di costrizione o limitazione fisica compiuta senza l'intervento dell'autorità giudiziaria*”.

Il nucleo fondamentale di tale diritto implica che le eventuali restrizioni della libertà personale, che la stessa Costituzione prevede, potranno intervenire solo laddove giustificate dalla necessità di tutelare diritti di pari rango e nel rispetto di determinate regole procedurali: in nessun caso l'uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà se questa privazione o restrizione non risulti astrattamente prevista dalla legge (cd. riserva di legge) e se non vi sia un motivato provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Il diritto alla libertà personale, con le caratteristiche e i limiti suddetti, vale, come è ovvio, anche nei confronti di chi non sia cittadino italiano.

La Consulta ha più volte ribadito che le garanzie di cui all'art. 13 della Costituzione non possono subire attenuazioni rispetto agli stranieri: “*per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può essere minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica ma in quanto esseri umani*”.

Allo straniero deve essere riconosciuto anche il diritto di difesa: “*lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana, fra i quali quello di difesa, il cui esercizio effettivo implica che il destinatario di un provvedimento restrittivo della libertà di autodeterminazione, sia messo in grado di comprenderne il contenuto ed il significato*” (Corte Cost. sentenza n. 198 del 2000).

Di grande attualità è, inoltre, il tema della *libertà di circolazione* disciplinata dall'art. 16 della Costituzione. Tale norma ammette la possibilità in via di principio di limitazioni, ponendo, tuttavia, quale presupposto di legittimità che siano previste dalla legge “*in via generale per motivi di sanità o di sicurezza*”.

I motivi di sanità o di sicurezza possono nascere da situazioni generali o particolari.

Ci può essere la necessità di vietare l'uscita delle persone dalla propria abitazione (cd. *lockdown* in caso di epidemie, rischio di attentati terroristici ecc.) e queste sono le principali ragioni di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti.

Ma i motivi di sanità o di sicurezza possono anche derivare da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili dietro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui positivi al Covid-19 (cd. *quarantena*) o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre alla sicurezza pubblica. In tutti questi casi le limitazioni alla libertà di circolazione sono legittime e pienamente consentite dalla legge.

La norma costituzionale precisa altresì che nessuna restrizione della libertà di circolazione può essere imposta per ragioni politiche.

La libertà del domicilio e il diritto alla segretezza delle comunicazioni sanciti dagli artt. 14 e 15 della Costituzione rappresentano uno dei quattro diritti che la Carta fondamentale qualifica come inviolabili, accanto alla libertà personale *ex art. 13* e al diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*.

Anche se la libertà domiciliare è strettamente collegata alla libertà personale - in considerazione delle garanzie previste dal legislatore per l'invioabilità del domicilio, che riproducono espressamente quelle stabilite per la tutela della libertà personale - l'ambito di operatività e di estensione di tali diritti non è pienamente coincidente.

Infatti, l'invioabilità del domicilio e l'estensione delle stesse garanzie prescritte per la tutela della libertà personale subiscono una deroga espressa, a fini economici e fiscali, oltre che per motivi di sanità e incolumità pubblica. La protezione accordata alla libertà di domicilio, non presenta carattere di assolutezza ed è destinata a recedere nella tutela di interessi generali costituzionalmente protetti.

Tuttavia, le deroghe all'invioabilità di domicilio (ispezioni, perquisizioni e sequestri) possono essere disposte solo per disposizione dell'autorità giudiziaria.

Nell'ambito del nucleo essenziale dei valori della personalità, si colloca *la segretezza della corrispondenza* e di ogni altro mezzo di comunicazione, quale espressione di quello “*spazio vitale*” che circonda la persona, presupposto senza il quale non può esistere e svilupparsi la dignità umana.

Il titolare di tale diritto, nella libera scelta del mezzo di comunicazione, deve vedersi riconosciuta la riservatezza e il segreto, sia dei dati che possano portare all'identificazione degli interlocutori, quanto quelli relativi al tempo e al luogo dell'intercorsa comunicazione, a prescindere dal mezzo di corrispondenza prescelto (telefono, computer, *tablet* ecc.).

Anche la tutela riconosciuta a tale diritto non è assoluta ma può incontrare limitazioni in considerazione di interessi, individuali o collettivi, altrettanto meritevoli di tutela; occorre

che dette limitazioni, perché siano legittime, siano espressamente previste dalla legge e siano disposte con atto motivato dell'autorità giudiziaria.

La socialità della persona è un bene costituzionalmente protetto da varie disposizioni costituzionali.

In particolare, l'art. 17 della Costituzione sancisce *il diritto di riunione*, inteso come uno degli strumenti atti a soddisfare quell'interesse fondamentale della persona di vivere in società e di scambiare con gli altri le proprie opinioni, conoscenze e gli interessi più svariati, purché si tratti di attività lecite e l'esercizio avvenga in modo non socialmente dannoso o pericoloso.

Al pari di ogni diritto di libertà anche la riunione implica limiti e condizioni per la necessità di evitare che vengano lesi altri beni di rilievo costituzionale; si pensi ad esempio alla necessità, durante la pandemia, di disporre il divieto di assembramento e di riunione dei cittadini, al fine di evitare il propagarsi del contagio, a tutela del primario diritto alla salute pubblica.

Sempre nell'ottica di promuovere lo sviluppo della persona umana e la sua socialità, la Costituzione garantisce *la libertà di associarsi*, intesa tanto in senso positivo che nella sua accezione negativa, quale libertà di non associarsi.

Libertà di aderire o di non aderire ad associazioni, ma anche a formazioni sociali, cui fa riferimento l'art. 2 Cost., comprese le confessioni religiose, quale "*diritto inviolabile*" di perseguire fini politici, sociali o religiosi con metodi democratici, attraverso il libero dibattito, e senza alcun ricorso (diretto o indiretto) alla violenza.

Per quel che riguarda i fini per i quali le associazioni possono formarsi e agire, essi sono individuati, in negativo, dall'art. 18 della Costituzione tra quelli "*non vietati ai singoli dalla legge penale*".

Tuttavia, il riconoscimento costituzionale della libertà di associazione non prevale automaticamente rispetto a qualsiasi altro valore confliggente, cioè non comporta il diritto di compiere qualsiasi attività senza vincoli; per cui - se un'attività qualificabile come economica, viene svolta in modo continuativo e con finalità di lucro - pur se compiuta da un'associazione, soggiace agli stessi limiti e controlli dei soggetti privati che gestiscono attività economiche.

Così, per simili attività, la previsione di un'autorizzazione e l'imposizione di vincoli a tutela dell'interesse pubblico sono coerenti col regime costituzionale dell'iniziativa economica privata.

L'art. 21 della Costituzione riconosce e garantisce a tutti *la libertà di manifestare il proprio pensiero* con qualsiasi mezzo di diffusione.

Tale libertà viene collocata tra i valori primari caratterizzati dall'invulnerabilità (art. 2 Cost.), e si traduce direttamente in diritto soggettivo dell'individuo di carattere assoluto.

La Costituzione - nel riconoscere sia il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero che il libero uso dei mezzi di divulgazione - non ne impedisce la limitazione per disposizione di legge, ad esempio per esigenze di prevenzione e tutela della sicurezza

pubblica o quando tale libertà violi beni o interessi protetti dalla Carta.

E' fuor di dubbio, ad esempio, che la diffusione di notizie inventate o alterate, esagerate o tendenziose, quindi non corrispondenti alla realtà effettuale, costituisce un grave turbamento all'ordine pubblico, tale da richiedere la legittima limitazione della libertà della manifestazione del pensiero.

D'altra parte, nel bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti e di pari rango, il concetto di limite è insito nel concetto di diritto, nel senso che le varie sfere giuridiche devono sempre reciprocamente limitarsi, affinché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile.

Connaturato al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero è *il diritto all'informazione*. L'informazione rappresenta un "*presupposto insopprimibile*", una condizione preliminare per la piena attuazione della forma propria di uno Stato democratico, ad ogni livello, centrale o locale.

I grandi mezzi di comunicazione di massa costituiscono, secondo il nostro ordinamento, come in tutte le democrazie contemporanee, servizi oggettivamente pubblici o comunque di pubblico interesse, in quanto espressione dell'interesse generale della collettività all'informazione.

Per consolidata giurisprudenza costituzionale si è da sempre sostenuto che – fermo restando che i mezzi di informazione di massa sono tenuti alla parità di trattamento nei confronti dei soggetti politici – i principi fondanti del nostro Stato "*esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale*".

Da ciò deriva l'imperativo costituzionale che il diritto all'informazione garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga caratterizzato dal *pluralismo delle fonti* cui attingere notizie e informazioni, dall'imparzialità e obiettività dei dati forniti, nonché dalla correttezza, completezza e continuità dell'attività di informazione erogata.

Il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta per i cittadini tra la molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione non fosse in condizioni di disporre, tanto nel settore pubblico che in quello privato, di fonti che garantiscono l'espressione di tendenze aventi carattere eterogeneo.

Solo così il cittadino potrà compiere le proprie valutazioni e le proprie scelte avendo presenti orientamenti politici e culturali differenti, connessi al corretto svolgimento del confronto tra i rispettivi punti di vista su cui si fonda il sistema democratico.

D'altronde, l'obiettivo di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione è stato, in una prospettiva più ampia, sottolineato anche in numerose direttive comunitarie.

1.9 I diritti dei disabili secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Gli interventi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a protezione dei disabili sono stati numerosi e relativi a diversi settori.

Tra le principali questioni affrontate (trattate anche dal Difensore civico) merita particolare attenzione l'accesso dei disabili a luoghi ed edifici pubblici.

Nel contesto comunitario sussiste una pluralità di strumenti internazionali volta a promuovere i diritti e la piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale.

Numerose in tal senso sono state le raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nonché la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e l'intera disciplina antidiscriminatoria di matrice comunitaria.

Tuttavia, il tema dell'eliminazione delle barriere architettoniche nella giurisprudenza della CEDU non ha sempre avuto esiti del tutto soddisfacenti.

Si pensi, ad esempio, al caso *Botta c. Italia* del 1998, ove il problema si è posto con riferimento alla mancanza di dotazione degli stabilimenti balneari per consentire alle persone disabili di accedere alla spiaggia e al mare; la Corte ha ritenuto la domanda del ricorrente inammissibile, *per difetto di specifica vicinanza o connessione dello stabilimento con il luogo di normale residenza del disabile*.

Nel corso degli anni la questione dell'inaccessibilità degli edifici pubblici per i disabili ha avuto una giusta accelerazione di derivazione comunitaria, in quanto le discipline (di normazione primaria e secondaria) di quasi tutti gli Stati membri affermano che *la mancanza di accesso o l'accesso inadeguato sono considerati come una discriminazione verso le persone a mobilità ridotta* e perseguono un approccio inclusivo delle persone con disabilità soprattutto nel campo lavorativo e dell'istruzione.

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità risulta ancora non pienamente attuata nel nostro Paese ed assume valenza ancor più grave in tempi di pandemia, quando l'assistenza e l'inclusione delle persone con disabilità rappresenta una questione di emergenza nell'emergenza.

Proprio nei giorni in cui l'Italia affrontava il tema caldo della riapertura delle scuole *post lockdown*, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con una sentenza importante, ha segnato una tappa decisiva verso il rafforzamento dei diritti delle persone con disabilità nello scenario europeo ed internazionale.

Il caso sottoposto al giudizio della Corte (destinato a fare scuola) ha riguardato una bambina affetta da autismo, la quale, malgrado il diritto a ricevere un'assistenza specifica ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 104 del 1992, durante la scuola primaria non aveva ricevuto il sostegno da parte di un insegnante specializzato a causa, secondo la motivazione della direzione scolastica, della mancanza di fondi.

Con la pronuncia del 10 settembre 2020 la Corte di Strasburgo ha dato ragione ai genitori ricorrenti, condannando l'Italia per violazione dell'articolo 2 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che assicura il diritto all'istruzione e dell'articolo 14 della Convenzione, che vieta ogni forma di discriminazione.

In precedenza, sia il Tar Campania che il Consiglio di Stato avevano respinto il ricorso dei genitori, sostenendo, tra l'altro, che l'amministrazione aveva dovuto fronteggiare una riduzione di risorse arrivate dallo Stato.

La Corte europea ha invece chiarito che il diritto all'istruzione è indispensabile e deve essere garantito ad ogni bambino con situazione di disabilità, per cui ha bocciato la difesa dello Stato italiano incentrata sui tagli di bilancio, atteso che le eventuali restrizioni al *budget* avrebbero dovuto avere un impatto non solo sugli scolari con disabilità ma anche sugli altri, con una ripartizione del sacrificio che, a suo tempo, non è stato preso in considerazione dall'Istituzione scolastica.

Secondo il ragionamento della CEDU, non basta adottare leggi volte a sostenere i bambini che presentano alcune difficoltà, ma è necessario assicurare un sostegno adeguato a favorire autonomia e socializzazione: sostegno che deve essere effettivo e concreto per assicurare il pieno rispetto dei diritti convenzionali.

In altri termini, il divieto di discriminazione impone agli Stati di scegliere con attenzione gli interventi necessari per evitare impatti negativi sulle persone che hanno una particolare vulnerabilità; nel caso in esame, invece, la bambina non ha potuto continuare a frequentare la scuola primaria in modo simile agli altri alunni privi di disabilità, proprio a causa del mancato sostegno.

La decisione di procedere al taglio delle spese per il sostegno, infatti, è ricaduta unicamente sulla bambina disabile e le ha impedito la frequenza della scuola primaria in modo analogo agli altri bambini, con un'evidente discriminazione nei suoi confronti.

La sentenza sottolinea la gravità della situazione in considerazione del fatto che l'alunna stava frequentando la scuola primaria, fondamentale sia per l'istruzione, sia per la crescita e l'integrazione sociale della minore.

La Corte di Strasburgo, pertanto, ha condannato lo Stato italiano per non aver agito con diligenza, impedendo il diritto all'istruzione della bambina e privandola della sua prima esperienza di vita all'interno di una comunità di coetanei.

Un caso analogo è stato trattato dall'Ufficio scrivente, in relazione alla richiesta di incremento delle ore di sostegno in favore di una alunna diversamente abile che, alla ripresa delle lezioni in presenza, non riusciva a relazionarsi appieno con la classe e con i docenti, anche a causa dell'uso protratto della mascherina.

L'intervento non è andato a buon fine in quanto la riattivazione generale della didattica a distanza (dovuta alla recrudescenza del contagio epidemiologico) ha inevitabilmente differito la soluzione del problema.

Sul fronte dell'accessibilità degli edifici e della piena inclusione delle persone diversamente abili, vari i casi sottoposti al Difensore civico, soprattutto in materia di dotazione di stalli riservati a parcheggi per disabili.

In tutti i casi trattati, gli Enti civici interessati hanno fornito le ragioni giustificative del mancato riscontro e si sono attivati per trovare una soluzione al problema; in un caso, a seguito di specifica segnalazione del Difensore civico, è stato riservato un parcheggio

personalizzato al richiedente affetto da gravi difficoltà motorie, nei pressi della sua abitazione. In altri casi si è ottenuto lo stallo riservato ai disabili, anche se non “ad personam”.

1.10 I diritti dei disabili secondo la giurisprudenza italiana

Nel solco della tutela dei diritti dei disabili e prima della sentenza CEDU, si colloca la pronuncia del Consiglio di Stato del 15 luglio 2020 riguardante uno studente pugliese che non era stato ammesso ad iscriversi alla scuola superiore perché ormai maggiorenne.

Nonostante il ritardo nel percorso di studi fosse proprio ascrivibile alla disabilità, al ricorrente era stato indicato di iscriversi ad una scuola serale.

Sulla base delle medesime fonti internazionali richiamate dalla Corte di Strasburgo, i giudici amministrativi hanno richiamato *il principio secondo cui l'integrazione dei disabili è necessaria proprio ai non disabili*, in quanto l'esperienza della diversità sociale deve rientrare nel perimetro delle finalità della scuola; in virtù di tale principio è stata annullata la Circolare MIUR n.14017 del 21.12.2015 per contrasto con diritti fondamentali della persona, quale il diritto all'istruzione e il diritto all'integrazione scolastica.

In altri termini, il diritto all'istruzione dei disabili, di cui il diritto all'integrazione scolastica costituisce parte integrante, è connesso allo sviluppo della personalità per il legame sussistente tra il principio di solidarietà (art. 2 Cost.) e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.). Tali diritti hanno avuto pieno riconoscimento nell'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'art. 15 della Carta Sociale Europea e nella Convenzione di New York del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone disabili.

La stessa sentenza del Consiglio di Stato del 24 luglio 2020, ha ribadito *“che il diritto all'istruzione del minore disabile è un diritto fondamentale da rispettare con rigore ed effettività e che la mancata fruizione della piena assegnazione delle ore di sostegno si traduce nell'impossibilità di godere del supporto necessario a garantire la soddisfazione piena del di lui bisogno di sviluppo, istruzione e partecipazione alla vita collettiva, onde la lesione della correlativa situazione soggettiva di vantaggio, di rango costituzionale, dà luogo al diritto al risarcimento del danno esistenziale ex articolo 2059 codice civile”* ed ha previsto la condanna del MIUR a risarcire, in via equitativa, 3000 euro ad un alunno disabile al quale era stato attribuito un numero di ore di sostegno giudicato insufficiente a coprire i bisogni quotidiani di assistenza durante l'anno scolastico.

Nell'ambito del tema della disabilità, anche la Corte Costituzionale si è più volte pronunciata attraverso pronunce che vanno nella direzione di garantire effettività ai diritti delle persone disabili.

Un caso destinato a fare scuola ha riguardato una persona affetta da tetraplegia spastica sin dalla nascita, incapace di svolgere i più elementari atti quotidiani della vita e di comunicare con l'esterno.

La Consulta ha stabilito che un assegno mensile di soli 285,66 euro, che la legge prevede per le persone assolutamente inattive a causa di gravi disabilità, sia *“manifestamente inadeguato a garantire a persone totalmente inabili al lavoro i mezzi necessari per vivere e perciò viola il diritto riconosciuto dall’articolo 38 della Costituzione, secondo cui ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale”*.

Il parametro adottato dalla Corte Costituzionale è il cosiddetto *“incremento al milione”* delle vecchie lire, pari a euro 516,46 da tempo riconosciuto per vari trattamenti pensionistici dalla legge n. 448 del 2011. Tale assegno deve essere assicurato (senza effetto retroattivo) anche agli invalidi civili totali individuati dalla legge 118 del 1971 *“senza attendere il raggiungimento del 60° anno di età attualmente previsto dalla legge”*.

Resta tuttavia ferma *“la possibilità per il legislatore di rimodulare la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l’effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione”*.

In conclusione, secondo il Giudice delle leggi, esiste un *“nucleo essenziale”* e *“irriducibile”* della persona che non può essere compresso in nessun caso, pena la violazione del dettato costituzionale; *“le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest’ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell’art. 32 della Costituzione, a che siano assicurate loro cure gratuite.”* (Corte Costituzionale, sentenza n. 309/1999).



IL DIRITTO ALLA SALUTE

2.1 L'ambito di tutela

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

Nel diritto alla salute sono ricomprese diverse situazioni soggettive: 1) il diritto all'integrità personale; 2) il diritto ai trattamenti sanitari; 3) il diritto ad un ambiente salubre.

- 1) *Il diritto all'integrità personale*, garantito dalla norma costituzionale, non è circoscritta alla sola integrità fisica, né alla semplice assenza di malattie, ma nella complessiva situazione di integrità psico-fisica.

Infatti, la giurisprudenza ha da tempo ribadito il principio costituzionale della integrale tutela risarcitoria del diritto alla salute, che riguarda prioritariamente e indefettibilmente anche il “*danno biologico*”, esteso cioè ai riflessi pregiudizievoli rispetto a tutte le attività, i rapporti e le situazioni in cui la persona realizza la propria vita; non soltanto, quindi con riferimento alla sfera produttiva, ma anche alla sfera spirituale, affettiva, culturale, sportiva e sociale.

La tutela della salute comprende anche la pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo bene essenziale.

- 2) *Il diritto ai trattamenti sanitari* è tutelato come diritto fondamentale nel suo “*nucleo irrinunciabile del diritto alla salute*”, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, che impone di evitare situazioni prive di tutela pregiudizievoli di tale diritto.

Ciò comporta che al cittadino spetta il diritto ai trattamenti sanitari - quale diritto costituzionale a prestazioni positive “*pieno e incondizionato*” - nei limiti in cui il legislatore predisponga adeguate risorse finanziarie e strumentali per la fruizione delle prestazioni sanitarie, in un'opera di bilanciamento ragionevole tra valori costituzionali e risorse disponibili.

In tale “*nucleo irriducibile*” di tutela della salute si inserisce la garanzia costituzionale *ex art. 32* della Costituzione, secondo cui ai cittadini in condizioni di indigenza o in condizioni economiche disagiate siano assicurate cure gratuite.

Sempre in attuazione del contenuto minimo essenziale del diritto alla salute, si colloca l'esenzione della partecipazione alla spesa sanitaria prevista in favore dei pensionati con redditi inferiori a determinati livelli.

3) *Il diritto alla salubrità dell'ambiente* si colloca nell'alveo della protezione piena, effettiva ed esaustiva del diritto alla salute, nel suo collegamento con l'art. 9 della Costituzione. Il riconoscimento di tale diritto soggettivo fondamentale muove, infatti, da un concetto di salute come stato giuridico generale di benessere dell'individuo derivante anche e soprattutto dal godimento di un ambiente salubre.

L'ambiente, nella concezione della giurisprudenza costituzionale, va protetto come "*bene comune*" e come elemento determinante della qualità della vita dell'uomo; esso esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce quale valore primario e assoluto.

Il diritto di vivere in un ambiente sano, dunque, rappresenta oltre che un diritto primario della persona, anche un *interesse fondamentale della collettività* e comprende la conservazione, la gestione razionale e il miglioramento delle condizioni naturali (acqua, aria, suolo e territorio), la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale.

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

Nell'alveo del necessario contemperamento tra le posizioni dei singoli e gli interessi essenziali della comunità, si collocano, ad esempio, i trattamenti sanitari obbligatori che sono disposti, entro determinati limiti, nell'interesse della persona malata oltre che della comunità in cui vive a tutela della salute pubblica.

Si pensi ai trattamenti relativi a malattie infettive e contagiose che necessitano di accertamenti medici obbligatori (ad esempio in tema di prevenzione e lotta contro il Covid-19 o l'Aids), alle vaccinazioni obbligatorie, al ricovero coatto di persone affette da malattie mentali, agli accertamenti di tossicodipendenze o di sieropositività.

Il limite invalicabile all'applicazione dei trattamenti sanitari obbligatori è che da esso possa derivare, in ogni caso, un beneficio per la salute del destinatario del trattamento e non solo il fine della tutela della salute collettiva.

Le esigenze di tutela della collettività, infatti, non potrebbero da sole giustificare misure in grado di arrecare danno alla salute del paziente trattato. Ad esempio, la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, disposta nei confronti di un infermo di mente, non potrebbe essere applicata qualora si rivelasse tale da arrecare "*presumibilmente*" un danno alla salute psichica del soggetto sottoposto a trattamento coattivo (Corte Cost. sentenza n. 252 del 2003).

In particolare, i giudici della Consulta hanno sottolineato che non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione la previsione di un trattamento sanitario obbligatorio "*se il*

trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce il diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale”.

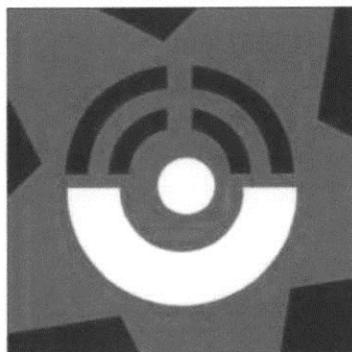
Deve in ogni caso essere salvaguardata la “*dignità della persona, che comprende anche il diritto alla riservatezza sul proprio stato di salute ed al mantenimento della vita lavorativa e di relazione compatibile con tale stato*”, con conseguente esclusione di qualsivoglia finalità discriminatoria (ad esempio, per fini razziali) del trattamento (Corte Cost. sentenza n. 258 del 1994).

Il diritto alla salute protetto dalla Carta fondamentale, infine, deve essere riconosciuto anche agli stranieri, “*qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso*”.

Anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato italiano, pertanto, ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere comunque garantito come ambito inviolabile della “*dignità umana*” (Corte Cost., sentenza n.432 del 2005).

2.2 La funzione di “Garante per il diritto alla salute” in capo al Difensore civico

Di seguito si riporta il documento approvato dall’Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome del 30 luglio 2020 per la possibile attribuzione al Difensore Civico delle Regioni e delle Province Autonome della funzione di “*Garante per il diritto alla salute*”, in conformità alla legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. Gelli-Bianco).



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

**LINEE DI INDIRIZZO
PER LA POSSIBILE ATTRIBUZIONE
AL DIFENSORE CIVICO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DELLA FUNZIONE DI
“GARANTE PER IL DIRITTO ALLA SALUTE”**

(documento adottato dal Gruppo di lavoro nella seduta del 27 luglio 2020 e approvato dall’Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome del 30 luglio 2020)

Premessa

Il presente documento è il frutto di una serie di incontri avvenuti a partire dal mese di luglio 2019 da parte di un apposito Gruppo di lavoro, coordinato dal Vice Presidente del Consiglio regionale del Lazio Devid Porrello, delegato della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per gli Organi regionali di garanzia, e composto da rappresentanti del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni, della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e dal Professore Vincenzo Antonelli dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma, allo scopo di avviare una riflessione comune sulla possibile attribuzione al Difensore civico della funzione di Garante per il diritto alla salute.

Ad oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. Gelli-Bianco), recante *“Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie”*, residuano criticità rispetto ad alcune delle prescrizioni in essa contenute, che di fatto ne rallentano la piena operatività.

In particolare, per quanto di nostro specifico interesse, il riferimento è alle disposizioni di cui all'art. 2, che apre alla possibilità per le Regioni di affidare al Difensore civico funzioni a tutela del diritto alla salute¹.

Come è noto, difatti, la legge 24/2017 non si limita ad intervenire sulla ridefinizione del regime di responsabilità delle professioni sanitarie, ma introduce anche il principio della *“sicurezza delle cure”*, disponendo all'art. 1 che: *“1. La sicurezza delle cure è parte costitutiva del diritto alla salute ed è perseguita nell'interesse dell'individuo e della collettività. 2. La sicurezza delle cure si realizza anche mediante l'insieme di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie e l'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative. 3. Alle attività di prevenzione del rischio messe in atto dalle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private, è tenuto a concorrere tutto il personale, compresi i liberi professionisti che vi operano in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale”*².

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

¹ Sul punto si rappresenta che tale disposizione risulta già recepita in Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria e Piemonte.

² Si evidenzia che l'articolo 1 della legge 24/2017 assume, tra l'altro, i principi della Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 9 giugno 2009 sulla Sicurezza dei pazienti, comprese la prevenzione e il controllo delle infezioni associate all'assistenza sanitaria, la quale chiarisce che la sicurezza dei pazienti rappresenta una questione cruciale per la sanità pubblica e un elevato onere economico per la collettività e stabilisce una serie di misure per la prevenzione e controllo del rischio (*“La scarsa sicurezza dei pazienti rappresenta un grave problema per la sanità pubblica ed un elevato onere economico per le scarse risorse sanitarie disponibili. Gli eventi sfavorevoli, sia nel settore ospedaliero che in quello delle cure primarie, sono in larga misura prevenibili e la maggior parte di essi sono riconducibili a fattori sistemici”*).

Ne deriva che la sicurezza delle cure deve essere a tutti gli effetti considerata come parte costitutiva del diritto alla salute riconosciuto dall'articolo 32 della Costituzione, divenendo anzi la base di una buona assistenza sanitaria, tale da soddisfare l'esigenza di ogni persona a ricevere non solo adeguate e sicure prestazioni sanitarie, ma anche a poter disporre di una ampia gamma di strumenti di tutela delle proprie pretese in caso di contenzioso, ivi compresi quelli di natura non giurisdizionale e precontenziosa ascrivibili alla famiglia delle cd. *ADR –Alternative Dispute Resolution*.

In questo senso, come accennato, interviene anche l'art. 2 della l. 24/2017, che prevede per le Regioni e le Province autonome la facoltà di attribuire al Difensore civico le funzioni di "Garante per il diritto alla salute", con compiti di ricezione delle segnalazioni sulle disfunzioni del sistema sanitario e sociosanitario e di intervento a tutela del diritto leso, "con i poteri e le modalità stabiliti dalla legge regionale"³.

Previsione quest'ultima che ha sicuramente il merito di segnare il recupero della figura del Difensore civico, che nel più recente periodo è stata in qualche modo ridimensionata per esigenze connesse agli equilibri di bilancio, ma che, come sarà evidenziato nel prosieguo della trattazione, già in passato si è trovata coinvolta in problematiche relative alle prestazioni sanitarie.

Partendo da questi presupposti, dunque, il Gruppo di lavoro ha operato nel corso di questi mesi per individuare una linea di intervento quanto più possibile omogenea e condivisa, tenuto conto, da un lato, dell'esistenza di un quadro regionale in materia di Difesa civica estremamente composito e variegato, dall'altro, della necessità di predisporre uno strumento utile a rafforzare la tutela di un diritto fondamentale ed universale quale è quello alla salute. Tema che acquista un peso ed un rilievo ancora maggiore nell'attuale fase di emergenza sanitaria che sta attraversando l'intero Paese e che apre ad una serie di riflessioni future in materia sanitaria e socio-sanitaria, compresa quella oggetto del presente documento.

³ Art. 2, l. 24/2017: "1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinarne la struttura organizzativa e il supporto tecnico. 2. Il Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria. 3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale".

2.3 Monitoraggio attività dei Difensori civici in materia di salute

REGIONE	CASISTICA GARANTE DELLA SALUTE NELLE REGIONI ITALIANE																																	
	ID	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12	S13	S14	S15	S16	S17	S18	S19	S20	S21	S22	S23	S24	S25	S26	S27	S28	S29	S30	S31		
ABRUZZO													X						X															
BASILICATA		X	X		X													X	X									X						
CAMPANIA																X			X										X					
EMILIA ROMAGNA		X	X	X	X					X																								
FRIULI VENEZIA GIULIA																																		
LAZIO		X	X	X	X	X	X						X			X		X		X		X												
LIGURIA		X	X	X	X		X													X														
LOMBARDIA		X	X	X	X	X	X					X	X			X		X		X				X						X	X			
MARCHE		X	X	X																									X					
MOLISE		X	X	X	X	X	X																											
PIEMONTE			X																								X	X						
SARDEGNA			X	X	X									X	X				X		X			X						X				
TOSCANA		X	X				X																					X			X	X		
UMBRIA																																		
VALLE D'AOSTA		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X		X						X									X	
VENETO			X	X			X										X		X					X						X				
BOLZANO																																		
TRENTO		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X															
TOTALE	0	10	13	10	9	5	8	2	3	2	3	1	5	3	2	5	2	10	0	3	0	0	2	2	1	4	1	1	3	2	1			

S1	accesso/diniego alle cartelle cliniche ospedaliere
S2	ticket pronto soccorso
S3	ticket per visite specialistiche o per farmaci
S4	privacy dei dati sanitari e consenso informato
S5	fornitura di ausili e condizioni per la sostituzione
S6	acquisto prodotti per regimi alimentari speciali dovuti a patologie
S7	responsabilità per colpa professionale
S8	accertamento per invalidità civile, indennità di accompagnamento, contrassegno disabili
S9	rimborso spese sanitarie per mobilità extraprovinciale
S10	accesso contributi per cure odontoiatriche

S11	rilascio tessera sanitaria, iscrizione SSN
S12	richiesta controlli igienico sanitari (amianto, onde elettromagnetiche, ecc.)
S13	prenotazioni visite, analisi di laboratorio e liste di attesa
S14	trattamento TSO
S15	regime di assistenza ai degenti in ospedale
S16	sceita del pediatra e/o medico di base
S17	vaccinazioni
S18	opposizione alle dimissioni ospedaliere
S19	screening oncologici
S20	piani di assistenza individuali

S21	lasciti a favore del diritto alla salute
S22	gestione studi polimedici
S23	depotenziamento/chiusura reparti
S24	pagamento retta residenza assistenziale
S25	contenzione meccanica nelle strutture sanitarie
S26	compartecipazione assistenza sanitaria
S27	contestazione modalità visite specialistiche e domiciliari
S28	parcheeggi disabili negli ospedali
S29	prescrizione farmaci ed esami diagnostici
S30	indennizzo legge 210/1992 -
S31	segnalazioni disservizi e carenze assistenziali

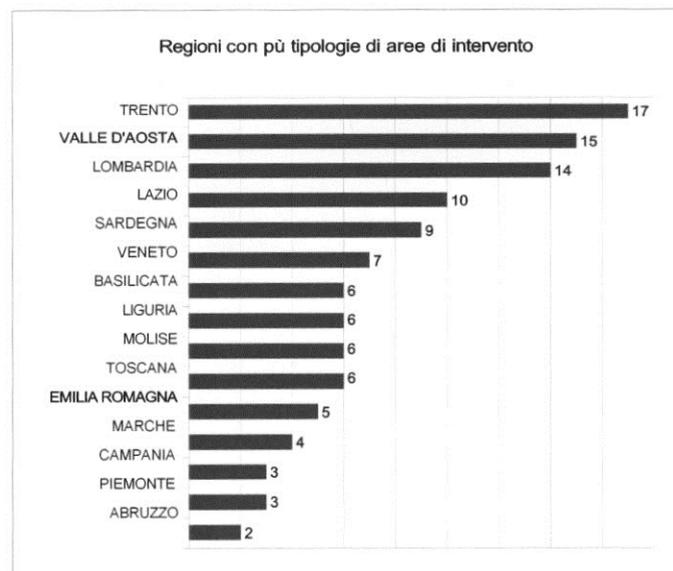
La tabella sopra riportata è stata realizzata a partire da un'indagine condotta dal Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, nell'agosto del 2019, e mostra la casistica delle attività in materia di salute condotte dai Difensori civici in ambito territoriale, suddivise per aree di intervento in base alle istanze loro pervenute.

In colore rosso è evidenziata la tipologia di richiesta che è presente in tutto il territorio.

Tale aspetto riguarda il tema dei ticket delle visite specialistiche o per farmaci, indice di problematiche inerenti l'esenzione per reddito dalla compartecipazione alla spesa (ticket) per farmaci, visite specialistiche ed esami diagnostici, talvolta anche riconducibili a profili di ipotizzabile disparità di trattamento fra disoccupati, occupati con reddito inferiore a certe soglie e inoccupati.

In tabella si nota, poi, un gruppo di aree di intervento evidenziate in colore verde che ricorre in quasi tutte le Regioni salvo rare eccezioni, un gruppo color celeste che ha una distribuzione non misurabile ed infine si notano in giallo quelle tematiche che non hanno avuto riscontro in nessuna zona. In questa ultima c'è la categoria con ID S1, corrispondente al tema dell'accesso e diniego alle cartelle cliniche ospedaliere. Si tratta di questione che storicamente si manifesta in percentuali importanti e interessa la gran parte delle Regioni italiane e quindi tale dato appare non veritiero e sicuramente è inquadrabile nel fenomeno dell'*under-reporting* e di una cattiva informazione circa le competenze della figura del Difensore Civico.

Analizzando la precedente tabella della casistica è stato creato un grafico che indica il numero di argomenti che contraddistingue la diversificazione delle istanze per le varie Regioni. Si nota che la Provincia autonoma di Trento, la Valle D'Aosta, il Lazio e la Lombardia hanno una casistica molto differenziata, contrariamente alle altre Regioni, con il caso speciale del Piemonte che presenta 3 aree di intervento, ma con un numero elevatissimo di casi come si evince dall'ultima tabella.

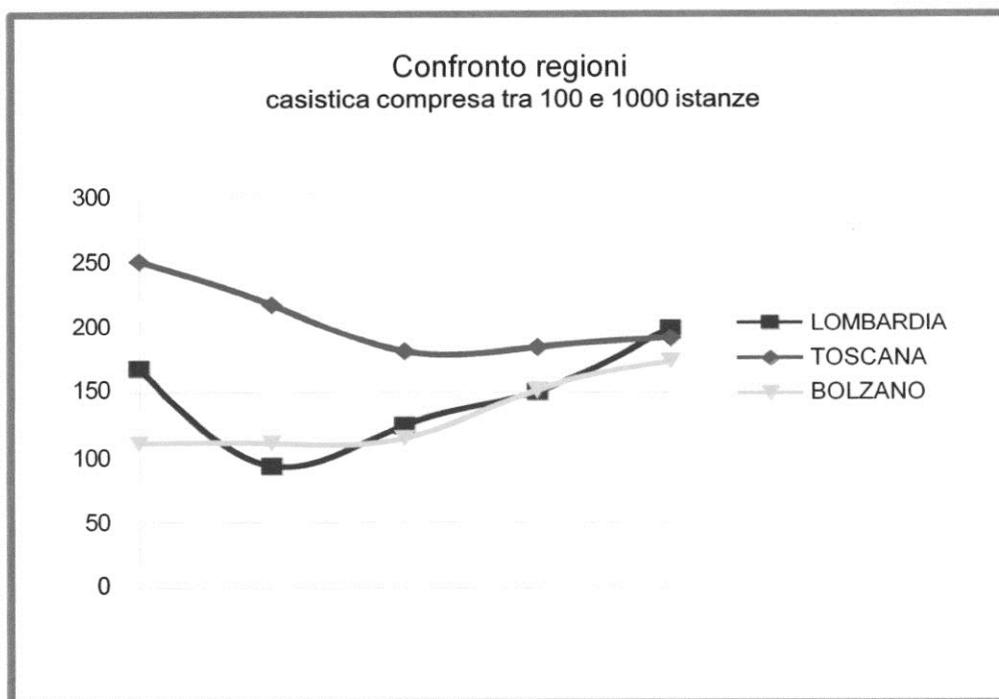
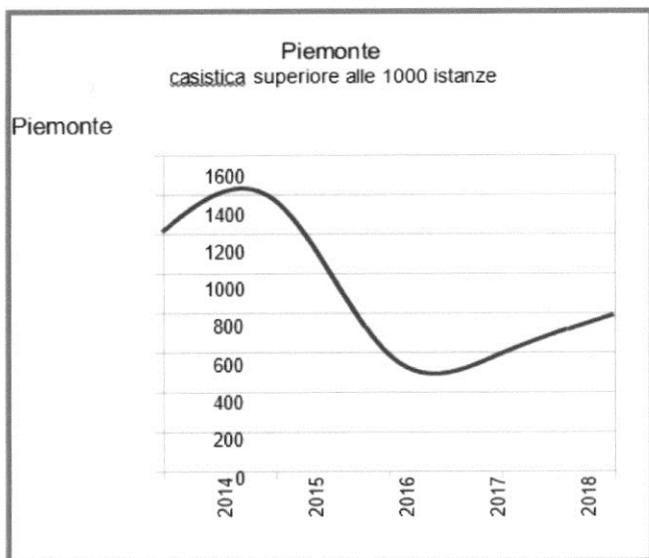


REGIONI	ANNI DI RIFERIMENTO				
	2014	2015	2016	2017	2018
ABRUZZO	18	13	21	9	25
BASILICATA	0	2	3	5	5
CAMPANIA					22
EMILIA ROMAGNA		51	68	56	36
FRIULI VENEZIA GIULIA					
LAZIO	29	33	52	40	40
LIGURIA	52	78	49	33	47
LOMBARDIA	168	93	124	150	199
MARCHE	17	18	24	13	24
MOLISE	0	0	0	7	8
PIEMONTE	1211	1370	588	587	789
SARDEGNA	3	2	0	6	4
TOSCANA	250	217	181	184	191
UMBRIA					21
VALLE D'AOSTA	13	18	25	23	30
VENETO		19	37	37	25
BOLZANO	110	110	114	151	173
TRENTO	33	41	51	59	39
TOTALE	1904	2065	1337	1360	1678

Quest'ultima riporta il numero dei casi negli anni dal 2014 al 2018 per le varie Regioni e da questa sono stati ricavati grafici per Piemonte, Lombardia, Toscana e Bolzano, i territori con i numeri più importanti.

Per il Piemonte è difficile fare considerazioni visto l'andamento altalenante del grafico, mentre per la Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano si nota un trend in crescita da quando è entrata in vigore la legge n. 24/2017, cd. Gelli-Bianco.

Diversa, invece, la situazione della Toscana che mostra una iniziale diminuzione e poi un numero di casi quasi costante che potrebbe indicare un'esperienza più consolidata e una sorta di entrata a "regime" dell'attività di tutela della salute dei suoi cittadini. Infatti, ricordiamo che tale Regione è stata la prima a istituire il Garante per il diritto alla salute.



2.4 Riflessioni per l'attuazione regionale dell'art. 2 della legge n. 24 del 2017

di Vincenzo Antonelli

1. Il diritto costituzionale alla tutela alla salute e il Difensore civico

L'art. 2 della legge n. 24 del 2017 riconosce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la possibilità di affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di "Garante per il diritto alla salute" e di disciplinarne la struttura organizzativa e il relativo supporto tecnico.

Con questa disposizione il legislatore statale ha voluto includere tra "le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie" - che insieme "all'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative" concorrono a realizzare la "sicurezza delle cure" - anche le funzioni affidate al Difensore civico quale "Garante del diritto alla salute". Se si considera poi che "la sicurezza delle cure è parte costitutiva del diritto alla salute" se ne può trarre la conseguenza che il carattere fondamentale del diritto "alla tutela della salute" sancito dalla Costituzione si esprime nella pretesa del privato non soltanto a ricevere adeguate e sicure prestazioni sanitarie, ma anche a poter disporre della più ampia gamma di strumenti di tutela delle proprie pretese, compresi quelli di natura non giurisdizionale attribuiti ai Difensori civici.

La possibilità di ricorrere a siffatte forme di tutela concorre, pertanto, a garantire la completezza e la qualità delle prestazioni sanitarie: se non l'oggetto di un vero e proprio diritto degli utenti, costituisce una componente imprescindibile del diritto alla tutela della salute. La possibilità di far ricorso a strumenti di tutela non giurisdizionale è da tempo ricompresa tra le misure affidate al Difensore civico per contrastare i casi di cattiva amministrazione nei diversi settori della vita pubblica.

Il Difensore civico, organismo istituito sul modello scandinavo dell'Ombudsman ai diversi livelli di governo territoriale, è chiamato di regola a fronteggiare gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione pubblica nei confronti degli utenti e a svolgere funzioni di mediazione e ricomposizione di conflitti in sede extragiudiziaria.

A tratteggiare la fisionomia di questa figura, la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria regionale e alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale" ai sensi del comma 4 dell'art. 117 della Costituzione, ha contribuito il giudice costituzionale che si è preoccupato di chiarire più volte che il Difensore civico regionale, "indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, dei previsti Comitati regionali di controllo, ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora art. 136 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), nonché da alcune leggi regionali successive". Si tratta di un organo "preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative", al quale non può essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale (Corte Cost. 6 aprile 2004, n. 112; 15 giugno 2004, n. 173; 29 aprile 2005, n. 167).

2. I poteri del Difensore civico quale Garante per il diritto alla salute

Le segnalazioni al Difensore civico

La legge statale chiarisce che il Difensore civico, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria. In tal caso secondo il legislatore statale il Difensore civico può acquisire, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora verifichi la fondatezza della segnalazione, può intervenire a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale.

Il testo della disposizione prefigura, pertanto, una pluralità di poteri che possono essere affidati al Difensore civico regionale: in primo luogo la competenza a ricevere “la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria”; in secondo luogo il potere di acquisire atti; in terzo luogo la generica possibilità di “intervenire a tutela del diritto leso”.

Avendo individuato nelle “disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria” il possibile contenuto della segnalazione da parte del soggetto destinatario delle prestazioni sanitarie, il legislatore statale sembra riconoscere al Difensore civico uno spazio di intervento esteso a tutti gli eventi che incidono sulla qualità dell'assistenza e/o limitano la fruibilità delle prestazioni sanitarie.

Coerentemente con l'oggetto della legge n. 24 del 2017 si dovrebbe trattare dei casi in cui non risulta garantita la “sicurezza delle cure”, perseguita dalla legge tanto con “l'insieme di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie”, quanto con “l'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative”. Dovrebbe, pertanto, essere possibile ricorrere al Difensore civico per denunciare non solo l'omessa attivazione o l'inadeguato funzionamento dei sistemi di prevenzione e gestione del rischio sanitario, ma anche l'inappropriatezza clinica, economica ed organizzativa delle prestazioni sanitarie.

La qualità di destinatario della “segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria” assegnata dall'art. 2 al Difensore civico regionale ribadisce un tradizionale potere che gli ordinamenti regionali hanno da tempo affidato ad esso per fronteggiare “disfunzioni amministrative”, “irregolarità”, “illegittimità”, “disservizi”, “carenze”, “omissioni”, “ritardi”, che ledono i diritti degli utenti.

Se la legge statale ha voluto riconoscere al “soggetto destinatario di prestazioni sanitarie” il potere di adire il Difensore civico, questa scelta non esclude che il Difensore civico possa essere destinatario di segnalazioni da parte di soggetti che non lamentano una lesione personale al proprio diritto alla tutela della salute.

Si tratta tanto di privati singoli o associati che possono segnalare direttamente al Difensore civico eventuali disfunzioni quanto comportamenti dannosi, quanto di operatori sanitari e socio-sanitari, che possono rivolgersi allo stesso per denunciare eventi lesivi della sicurezza delle cure.

L'art. 2 tace sul coinvolgimento dell'associazione degli utenti, sebbene riconosca al singolo la possibilità di delegare la presentazione dell'istanza o del ricorso.

L'inclusione della rappresentanza delle associazioni dei pazienti nell'ambito della struttura organizzativa del Difensore civico è stata, invece, soppressa dalla Commissione parlamentare competente in sede referente. Questa scelta, così come quella di escludere l'integrazione dell'ufficio del Difensore civico con rappresentanti di collegi ed ordini professionali ovvero delle categorie professionali interessate, contribuisce certamente a ribadire la posizione di terzietà del Difensore civico. Tuttavia, l'efficacia dell'intervento del medesimo Difensore civico non può prescindere dal raccordo e dal confronto con questi organismi: le associazioni di tutela possono non solo informare l'utente sui possibili rimedi esperibili, ma possono sostenerlo nello svolgimento delle procedure amministrative e stragiudiziali; gli ordini e i collegi professionali da parte loro possono tanto supportare il professionista quanto garantire il rispetto degli obblighi deontologici.

I poteri istruttori

Il testo legislativo fornisce alcune indicazioni che si candidano a costituire dei principi procedurali per i legislatori regionali: la volontarietà, la gratuità, l'azionabilità diretta, la delegabilità dell'istanza o del ricorso.

Per quanto riguarda i poteri istruttori del Difensore civico il legislatore statale si limita, invece, ad evocare la possibilità di "acquisire, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta".

Viene in tal modo prefigurata un'istruttoria meramente documentale e un potere "di accesso" d'ufficio agli atti della pubblica amministrazione. Il legislatore statale tace su ulteriori strumenti istruttori e di "indagine" che possono essere affidati al Difensore civico, quali la possibilità di svolgere un contraddittorio orale tra le parti o di richiedere chiarimenti e informazioni agli operatori sanitari o ai soggetti responsabili delle strutture sanitarie o socio-sanitarie interessate o di accedere personalmente presso quest'ultime.

Si tratta di tutti quegli strumenti che, come richiesto dal legislatore statale, dovrebbero permettere al Difensore civico di "verificare la fondatezza della segnalazione" e dunque di compiere un esame nel merito e non semplicemente "formale" della disfunzione segnalata, e che i legislatori regionali potranno affidare al Difensore civico anche alla luce dei poteri che la legislazione regionale già gli riconosce.

I poteri decisori

L'art. 2 non si preoccupa di chiarire la natura dei poteri decisori del Difensore civico adito, limitandosi a rinviare ad un "generico" potere di "intervento a tutela del diritto leso" e rimettendo alle scelte regionali la definizione puntuale.

Tuttavia, il testo legislativo fornisce alcune indicazioni: deve comunque trattarsi di un intervento capace di garantire una "tutela" rispetto alla "lesione" del diritto alla salute del soggetto destinatario di prestazioni sanitarie che dipenda dalle disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria dallo stesso segnalate.

L'espressione utilizzata dal legislatore statale lascia spazio a letture più o meno ampie dei poteri di intervento o decisorio del Difensore civico quale "Garante per il diritto alla salute", che dipendono in primo luogo dal modo di ricostruire il contenuto del diritto alla tutela della salute di cui si lamenta la lesione.

Il singolo potrebbe lamentare una "lesione" relativa al rispetto della dignità dell'utente e dell'uguaglianza nel trattamento, alla libertà di scelta del luogo di cura, al diritto al consenso informato, alla mancata fruizione di cure dovute, alle modalità di accesso alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e alla loro gratuità, ad un'inappropriata erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie (in primo luogo sul piano temporale), alla sicurezza delle cure ricevute.

Al contempo la segnalazione da parte del singolo potrebbe essere finalizzata a tutelare, più che un diritto individuale, l'interesse generale o diffuso al corretto funzionamento del sistema sanitario e socio-sanitario, acquisendo in tal modo la natura di un'"azione popolare".

Allo stesso tempo l'art. 2 non impedisce che i poteri di intervento riconosciuti al Difensore civico possano essere esercitati d'ufficio dallo stesso a prescindere dalla presentazione di una segnalazione.

Coerentemente con la natura di organo di garanzia riconosciuta al Difensore civico e con i poteri di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, allo stesso attribuiti dagli ordinamenti regionali, così come ricordato più volte dal giudice costituzionale, certamente il Difensore civico anche nella veste di "Garante per il diritto alla salute" potrà assicurare una tutela sul piano amministrativo.

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

Inoltre, le segnalazioni raccolte potrebbero contribuire ad alimentare il sistema informativo affidato al Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente e all'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità e a promuovere una maggiore trasparenza dei servizi sanitari.

Il necessario coordinamento con gli altri strumenti di tutela

Bisogna ricordare che l'istituzione del Difensore civico da parte delle singole Regioni ha rappresentato un'occasione per introdurre e regolare alcune forme di tutela stragiudiziale o per via amministrativa degli utenti nei confronti delle strutture sanitarie. Si tratta di strumenti di tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi o diffusi, volte a garantire l'effettivo rispetto dei principi di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa.

Pertanto, la definizione regionale dei poteri del Difensore civico quale “Garante per il diritto alla salute” dovrà tener conto e rapportarsi a quanto già previsto dai singoli ordinamenti regionali.

Non solo. Ma il conferimento alle Regioni della titolarità dei servizi sanitari ha comportato e comporta un ineludibile coinvolgimento delle stesse nell’attivazione di strumenti di tutela non giurisdizionale in ambito sanitario. Strada percorsa da tempo dai legislatori regionali, che ripetutamente non solo hanno attribuito ai Difensori civici il potere di intervenire per contrastare i casi di cattiva amministrazione e di tutelare in via non giurisdizionale il diritto alla salute degli utenti dei servizi sanitari regionali, ma hanno in alcuni casi assegnato questo compito ad appositi organismi, come gli Uffici di pubblica tutela o le Commissioni conciliative miste, chiamati a garantire la tutela del cittadino avverso gli atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria.

Si tratta di strumenti simili a quelli prefigurati in occasione della riforma del 1992 dall’art. 14 del Decreto legislativo n. 502, che impegnava il Direttore sanitario e il Dirigente sanitario del servizio ad adottare, a richiesta degli assistiti, le misure necessarie per rimuovere i disservizi che incidono sulla qualità dell’assistenza.

Alla presentazione di osservazioni, opposizioni, denunce o reclami in via amministrativa era ed è tutt’oggi rimessa la tutela del cittadino avverso gli atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria. Istanze da presentarsi da parte dell’interessato, dei suoi parenti o affini, degli organismi di volontariato o di tutela dei diritti accreditati presso la Regione competente, entro quindici giorni, dal momento in cui l’interessato abbia avuto conoscenza dell’atto o comportamento contro cui intende osservare od opporsi, al Direttore generale dell’Unità sanitaria locale o dell’Azienda che è chiamato decidere in via definitiva o comunque a provvedere entro quindici giorni, sentito il Direttore sanitario.

Una tutela amministrativa che secondo il legislatore statale non impedisce né preclude all’utente la tutela in via giurisdizionale, e che dovrebbe ricevere un sostegno nella presenza e nell’attività, all’interno delle strutture sanitarie, degli organismi di volontariato e di tutela dei diritti.

Ad uno sguardo d’insieme i legislatori regionali se da un lato hanno coinvolto il Difensore civico nella tutela dei diritti degli utenti dei servizi sanitari regionali, dall’altro hanno assecondato un approccio prettamente “amministrativistico”, incentrato sulla necessità di fronteggiare la cattiva amministrazione e di assicurare un adeguato funzionamento delle strutture sanitarie.

A sua volta il coinvolgimento del Difensore civico nella tutela dei diritti degli utenti dei servizi pubblici sanitari è stato riconosciuto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995, recante lo schema generale di riferimento della “Carta dei servizi pubblici sanitari”, nel quale espressamente è stato sancito l’obbligo per ogni Unità sanitaria locale, così come affermato dall’art. 14 del decreto legislativo n. 502 del 1992, di garantire agli utenti del Servizio Sanitario Nazionale le funzioni di tutela, insieme a quelle di informazione, accoglienza e partecipazione.

Chiamati ad assicurare tale funzione sono due organismi interni: l'Ufficio relazioni con il pubblico (ed eventuali sue articolazioni) che, nell'ambito del contatto diretto con il pubblico, deve attivare le iniziative dirette al superamento di eventuali disservizi e ricevere i reclami e garantirne l'istruzione e la trasmissione alla direzione delle Unità sanitarie locali per la decisione nel merito, e la Commissione mista conciliativa per lo studio congiunto con gli organismi di volontariato e di tutela delle problematiche sollevate dal reclamo.

Rispetto a questi organismi il Difensore civico può assumere innanzitutto il ruolo di istanza di secondo grado rispetto ai reclami presentati dagli utenti. Spetta, infatti, all'Ufficio relazioni con il pubblico attivare la procedura di riesame del reclamo innanzi al Difensore civico (regionale, comunale o consortile) o presso altra figura a ciò deputata, qualora l'utente si dichiari insoddisfatto dagli esiti prodotti in prima istanza.

In particolare l'Ufficio relazioni con il pubblico è deputato a curare l'istruttoria e la decisione in prima istanza dei reclami presentati dagli utenti. A tal fine riceve le osservazioni, le opposizioni o i reclami in qualunque forma presentati dai soggetti individuati al comma quinto dell'art. 14 del Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, provvede, su delega del legale rappresentante dell'Azienda sanitaria locale, a dare immediata risposta all'utente per le segnalazioni che si presentano di prevedibile, univoca e certa definizione, predispone l'attività istruttoria, acquisendo tutti gli elementi necessari alla formazione di giudizio (relazioni o pareri) dai responsabili delle unità operative e dagli uffici interessati e fornisce parere al legale rappresentante dell'ente per la definizione di quei reclami che non si prestano all'immediata e rapida definizione, predispone la lettera di risposta all'utente, sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente. Si tratta, dunque, di una procedura riconducibile ai tradizionali rimedi amministrativi giustiziali più che a procedure conciliative.

In secondo luogo per una piena attuazione del principio di imparzialità, il decreto prevede che la presidenza della Commissione mista conciliativa debba essere attribuita ad un soggetto "*super partes*", qual è il Difensore civico regionale o altra figura esterna all'Unità sanitaria locale, individuata di concerto con le associazioni interessate e nominata dal legale rappresentante dell'ente pubblico, avente natura arbitrale.

La Commissione mista conciliativa è chiamata, in ottemperanza ai principi di trasparenza e partecipazione, ad assolvere alla funzione, prevista dal comma 7 dell'art. 14 del Decreto legislativo n. 502 del 1992, di favorire la presenza e l'attività degli organismi di volontariato e di tutela all'interno delle strutture sanitarie.

La Commissione mista conciliativa viene attivata dal responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico, qualora il disservizio venga segnalato all'Unità sanitaria locale per il tramite dell'organismo di volontariato o di tutela. In tal caso il Difensore civico regionale riceve le osservazioni, opposizioni, denunce o i reclami in via amministrativa o verbali, acquisisce quelle scritte presentate all'Ufficio relazioni con il pubblico e dispone l'istruttoria e le segnalazioni necessarie.

Incerta rimane la portata dei poteri decisori affidati alla Commissione: la Carta non si preoccupa, difatti, di chiarire la natura conciliativa delle attività svolte dalla Commissione, lasciando all'attuazione nei diversi contesti territoriali la definizione e specificazione dei suddetti poteri. A tal proposito il decreto prescrive che, al fine di

rendere effettiva la tutela dell'utente, l'Unità sanitaria locale deve individuare, con l'adozione di specifico regolamento denominato "Regolamento di pubblica tutela", le procedure da osservare per l'accoglimento e la definizione delle segnalazioni e dei reclami in qualunque forma essi siano presentati.

La "Carta dei servizi pubblici sanitari" prescrive, altresì, che le segnalazioni pervenute, nonché le determinazioni dell'Ufficio relazioni con il pubblico e della Commissione mista conciliativa, devono essere trasmesse semestralmente al Comitato permanente, alla Regione, alla Conferenza dei sindaci, ai responsabili dei servizi, agli uffici informazioni, alle associazioni di volontariato e di tutela dei cittadini. Si alimenta in tal modo un circuito informativo che dovrebbe consentire una costante valutazione e monitoraggio della qualità delle prestazioni rese.

La "Carta dei servizi pubblici sanitari" con la previsione della costituzione di Commissioni miste nelle singole aziende sanitarie locali ha offerto alle realtà regionali un modello decentrato, diffuso e partecipato per le istanze conciliative.

Il diritto di accesso

Nel ricostruire i possibili ambiti di intervento del Difensore civico non possiamo tralasciare il ruolo di garanzia svolto da tempo dal Difensore civico in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, ruolo codificato dall'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha affidato al Difensore civico competente per ambito territoriale il potere di riesame del diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Si tratta di una funzione che potrà riscuotere un rilancio grazie alla riaffermazione da parte dell'art. 4 della legge n. 24 del 2017 dell'obbligo di trasparenza per le prestazioni sanitarie erogate dalle strutture pubbliche e private, nonché all'adozione del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, così come modificato da ultimo dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che nel disciplinare l'accesso civico ha riconosciuto al Difensore civico nel caso di atti delle amministrazioni delle Regioni o degli Enti locali il potere di riesame nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta all'istanza del privato, o di richiesta da parte del controinteressato.

La responsabilità medica

Se indubbia risulta l'azionabilità del ricorso al Difensore civico regionale per contrastare i casi di cattiva amministrazione, problematica appare la stessa nelle ipotesi di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie.

Il testo della legge, sebbene taccia specificamente sul punto, fornisce indicazioni non univoche: da un lato circoscrive la segnalazione alle "disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria", rimandando ad una dimensione organizzativa, dall'altro attribuisce al Difensore civico la verifica della "fondatezza delle segnalazioni" e finalizza il suo intervento alla "tutela del diritto leso", valorizzando una prospettiva di tutela sostanziale. Il tenore letterale della norma sembra, dunque, non escludere la possibilità di affidare al Difensore civico anche strumenti di tutela stragiudiziale nelle controversie per responsabilità professionale, scelta già effettuata da alcuni ordinamenti regionali.

La posizione di terzietà, imparzialità e indipendenza ricoperta dal Difensore e il carattere volontario, gratuito e diretto del ricorso sembrano avvalorare la possibilità di introdurre procedure di natura conciliativa.

Si porrebbe in quest'ultimo caso la necessità di coniugare siffatta possibilità con l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 696-*bis* del codice di procedura civile prevista dall'art. 8 per coloro che intendono esercitare un'azione innanzi al giudice civile relativa ad una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria, tentativo quest'ultimo alternativo all'applicazione del procedimento obbligatorio di mediazione disciplinato dall'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28.

Dunque, l'utente potrebbe essere coinvolto in due procedimenti conciliativi: l'uno volontario davanti al Difensore civico e l'altro obbligatorio. Ma proprio l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 696-*bis* del codice di procedura civile rischia di rendere non conveniente l'esperimento della procedura volontaria: le parti in caso di fallimento del rimedio volontario sarebbero comunque trascinate nel tentativo obbligatorio ovvero a fronte della necessità di esperire il tentativo di conciliazione potrebbero rifiutarsi di partecipare alla procedura volontaria.

Inoltre, il procedimento conciliativo davanti al Difensore civico nel caso di controversie concernenti il risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria pone l'ulteriore problema circa la possibilità per lo stesso di rivolgersi ad un consulente tecnico terzo. Possibilità espressamente riconosciuta dal legislatore statale al giudice civile all'art. 8 nell'ipotesi di tentativo obbligatorio di conciliazione, e al successivo art. 15, richiedendo che i consulenti tecnici "siano in possesso di adeguate e comprovate competenze nell'ambito della conciliazione, acquisite anche mediante specifici percorsi formativi".

Quest'ultimo problema rimanda alla ampiezza dei poteri di cui dispone il Difensore civico per valutare la "fondatezza della segnalazione": il Difensore civico dovrebbe, infatti, disporre di tutti i poteri che gli permettano di conoscere i fatti denunciati e di valutare il merito delle doglianze. Più in generale il Difensore civico dovrebbe esser supportato dalle diverse professionalità necessarie all'accertamento dei fatti. Allo stesso tempo manca nell'art. 2 il richiamo al principio del contraddittorio il cui rispetto è alla base di un corretto accertamento dell'altrui responsabilità.

Pur non espressamente rivolte a sanzionare la responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie e a risarcire il danno alla salute subito dal privato le funzioni affidate al Difensore civico quale "Garante per il diritto alla salute" possono rivelarsi capaci di assicurare un rapido, economico e "condiviso" soddisfacimento delle richieste risarcitorie avanzate dagli utenti. Siamo di fronte ad un ulteriore strumento per garantire il carattere fondamentale del diritto alla salute che richiede la predisposizione di forme di ristoro per i soggetti danneggiati da ottenere in tempi brevi e a costi sostenibili.

2.5 Le competenze regionali

L'art. 2 della legge n. 24 del 2017 si limita a proporre un modello da adattare ai diversi contesti regionali. In tal senso depongono alcune indicazioni desumibili dal testo legislativo.

In primo luogo l'attribuzione al Difensore civico delle funzioni di Garante della salute è configurata come facoltativa (“possono affidare”) e non obbligatoria.

In secondo luogo è rimesso alla legislazione regionale la disciplina della “struttura organizzativa” e del “supporto tecnico” del Difensore civico: si tratta di profili ricadenti nella competenza legislativa residuale ed innominata regionale dell’“organizzazione amministrativa regionale” o “ordinamento degli uffici regionali”.

In terzo luogo è affidata alla legislazione regionale la specifica definizione e le modalità di esercizio dei poteri di intervento di cui dovrebbe disporre il Difensore civico.

Il carattere facoltizzante della disposizione legislativa statale comporta che i principi da essa enunciati non possono risultare vincolanti per l'esercizio della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute, né che gli stessi possano essere sussunti tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche nella forma delle “prestazioni amministrative”.

Né per chiarire il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni può essere invocato l'art. 17, che nel porre una “clausola di salvaguardia” per l'autonomia delle Regioni a Statuto speciale, si limita a chiarire che “le disposizioni della [...] legge sono applicabili nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

La disposizione statale finisce, pertanto, per sollecitare quelle Regioni che non hanno provveduto ad affidare al Difensore civico le funzioni di Garante del diritto alla salute e al contempo per rafforzare la scelta delle Regioni che hanno coinvolto il difensore civico nella tutela stragiudiziale del diritto alla salute.

2.6 Il necessario coordinamento

La molteplicità e la diversità delle forme di tutela stragiudiziale a disposizione degli utenti dei servizi sanitari richiedono ai legislatori regionali in occasione dell'attuazione regionale dell'art. 2 della legge n. 24 del 2017 di assicurarne il coordinamento e l'integrazione al fine di evitare duplicazione e sovrapposizioni. Esigenza ulteriormente alimentata dall'affidamento al Difensore civico della funzione di Garante per il diritto alla salute.

La possibilità di ricorrere in via diretta al Difensore civico dovrà esser coordinata con le procedure di reclamo originate dalle Carte dei servizi. È stato, a tal proposito, rilevato come in alcuni casi, sull'esempio fornito dalla “Carta dei servizi pubblici sanitari”, il Difensore civico regionale ha assunto la funzione di riesame dei reclami presentati in prima istanza alle strutture sanitarie, verifica che di regola non sfocia in un intervento diretto sull'operato della struttura in chiave demolitoria dei provvedimenti illegittimi o

sanzionatoria dei comportamenti, ma che in un'ottica collaborativa porta all'attivazione di processi di autocorrezione.

La collaborazione andrà ricercata anche nei rapporti del Difensore civico con le Commissioni miste conciliative. A tal riguardo la "Carta dei servizi pubblici sanitari" ha suggerito di affidare al Difensore civico regionale la presidenza delle Commissioni miste, nonché la responsabilità della relativa istruttoria. Si pone, pertanto, la necessità di perimetrare i confini dei rispettivi poteri ovvero di chiarire la natura e l'ampiezza dei poteri del Difensore civico quando agisce nell'ambito della Commissione conciliativa e quando agisce autonomamente, come nel caso contemplato dall'art. 2.

Problematico potrà rivelarsi il coordinamento tra le funzioni del Difensore civico e i compiti conciliativi affidati ai nuovi organismi regionali indipendenti, alla luce soprattutto della natura volontaria delle procedure che possono essere attivate presso entrambi i soggetti. Le disposizioni regionali sul punto tacciono, né si può escludere che al Difensore civico possano essere attribuiti compiti di promozione, agevolazione e supporto per una definizione bonaria delle controversie tra utenti ed operatori sanitari. Problema che diventa rilevante soprattutto nel caso di attribuzione di poteri di intervento al Difensore civico nelle controversie concernenti la responsabilità medica, campo d'elezione per gli organismi regionali indipendenti.

È, a tal riguardo, auspicabile che nel caso in cui a livello regionale siano operanti organismi indipendenti di conciliazione in materia sanitaria il Difensore civico non solo contribuisca ad informare gli utenti dei diversi strumenti di tutela a disposizione, ma si faccia promotore e facilitatore delle procedure a carattere conciliativo presso i suddetti organismi. Per il carattere volontario delle procedure conciliative non appare, invece, percorribile la strada di un inoltro o differimento a questi organismi da parte del Difensore civico delle istanze ad esso presentate dagli utenti.

Le esigenze di coordinamento ed integrazione potranno, altresì, trovare soddisfazione nella condivisione delle informazioni concernenti l'applicazione delle molteplici forme di tutela dei diritti degli utenti attraverso l'attivazione di sistemi integrati di monitoraggio e di adeguati circuiti informativi tra strutture sanitarie, soggetti deputati alla tutela, istituzioni pubbliche ed utenti. Ciò dovrebbe permettere di rilevare e condividere le cause dei conflitti e gli esiti delle procedure di tutela esperite, nonché di sperimentare efficaci soluzioni operative ed organizzative. Tuttavia, la legge n. 24 del 2017 tace sul punto: l'art. 2 non prevede un raccordo dei Difensori civici con i Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, né l'art. 3 con l'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità.

Sull'efficacia dei poteri attribuiti al Difensore civico regionale è, inoltre, destinata ad incidere la soppressione, ad opera del legislatore statale con la legge n. 191 del 2009, della figura del Difensore civico comunale, e la possibile attribuzione, in virtù del successivo decreto legge n. 2 del 2010, dei suoi compiti, mediante apposita convenzione, al Difensore civico della Provincia nel cui territorio rientra il relativo comune, che assume in tal caso la denominazione di "Difensore civico territoriale".

A tal proposito sarebbe utile sostenere la creazione di una rete territoriale della Difesa civica sempre più integrata con il Difensore civico regionale, soluzione incoraggiata dalla crescente riduzione di risorse a disposizione degli Enti locali, che potrebbe indurre, in

un'ottica sussidiaria, il coinvolgimento del Difensore civico territoriale nei sistemi di tutela degli utenti dei servizi sanitari regionali.

Ma la vera sfida per assicurare effettività ai poteri affidati al Difensore civico così come agli strumenti di tutela riconosciuti agli utenti è costituita dall'adeguatezza organizzativa che deve essere assicurata all'ufficio del Difensore civico regionale. Il Difensore civico, per lo svolgimento delle funzioni di "Garante per il diritto alla salute", dovrà disporre di una struttura organizzativa e di supporto tecnico adeguata, e dovrà poter avvalersi della collaborazione di esperti e tecnici in ambito socio-sanitario.

2.7 La prima attuazione regionale

A seguito dell'adozione della legge n. 24 del 2017 alcune Regioni hanno provveduto a darne "attuazione" in ambito regionale novellando di regola le leggi regionali che nell'istituire l'ufficio del Difensore civico ne disciplinano i poteri. Solo la Regione Campania ha adottato un'apposita legge regionale (legge regionale 11 aprile 2018, n. 16) volta a disciplinare l'attribuzione al Difensore civico regionale del ruolo di Garante per il diritto alla salute ai sensi della legge 8 marzo 2017, n. 24.

Differenti tra di loro risultano le scelte regolatorie operate dalle Regioni. Di regola l'attribuzione al Difensore civico delle funzioni di "Garante per il diritto alla salute" ha costituito l'occasione per declinare in maniera più o meno ampia e dettagliata i "generici" poteri individuati dal legislatore statale.

In alcuni casi i legislatori regionali si limitano a ribadire quanto affermato dalla legge n. 24 del 2017, chiarendo parzialmente i poteri del difensore civico. Se il legislatore lombardo con la legge regionale 28 dicembre 2017, n. 37, afferma che "in qualità di Garante per il diritto alla salute, il Difensore, qualora verifichi la fondatezza delle segnalazioni pervenutegli, interviene nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, delle unità d'offerta sanitaria e sociosanitaria, nonché dei soggetti gestori pubblici e privati accreditati, per assicurare l'accesso alle prestazioni e l'efficacia nell'erogazione dei servizi", la legge regionale della Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, precisa all'art. 37 che il Difensore civico regionale può "procedere, quale Garante del diritto alla salute, ad accertamenti nel caso in cui vengano segnalate gravi disfunzioni o carenze".

Un mero rinvio ai poteri già riconosciuto dall'ordinamento regionale al Difensore civico è contenuto nella legge regionale del Friuli Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9. La legge regionale all'art. 106 specifica che "qualora il Difensore civico verifichi la fondatezza della segnalazione pervenuta sulla disfunzione del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria, interviene a tutela del diritto leso con le modalità di intervento [disciplinate] ai commi da 1 a 13 [dell'art. 1 della legge regionale n. 9 del 2014] e dandone altresì comunicazione all'Ente interessato nonché alla Direzione centrale competente, tenute a dare tempestivo riscontro al seguito di competenza per garantire il pieno esercizio del diritto".

Scelta condivisa dal legislatore regionale della Campania con la legge regionale 11 aprile 2018, n. 16, che, oltre a riproporre testualmente quanto affermato dai commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge n. 24 del 2017, ha chiarito che il Difensore civico regionale qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso, "sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata a provvedere

tempestivamente a garantire il rispetto delle normative vigenti, sia con i poteri e le modalità stabiliti dagli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale 11 agosto 1978, n. 23 (Istituzione del Difensore civico presso la Regione Campania)”.

Tuttavia il legislatore campano ha fornito un’ulteriore specificazione dei poteri del Difensore civico disponendo che “nell’esercizio della sua funzione di Garante del diritto alla salute [...] può compiere visite ispettive oppure avvalersi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio-sanitario regionale”.

Al contempo è stato imposto al Difensore civico regionale di presentare annualmente al Consiglio regionale il rendiconto del lavoro svolto quale Garante per il diritto alla salute ed è stata riconosciuta la possibilità di segnalare all’Assemblea legislativa anche eventuali provvedimenti organizzativi e normativi ritenuti necessari.

Desta particolare interesse la scelta di supportare lo svolgimento delle funzioni di “Garante per il diritto alla salute” con un eventuale incremento delle dotazioni della struttura organizzativa e di supporto tecnico del medesimo Difensore civico regionale.

Si tratta di un’ampia declinazione dei poteri del Difensore civico regionale che ritroviamo in parte nella legge regionale del Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19, la quale dispone all’art. 153 che il Difensore civico nell’esercizio della funzione di “Garante per il diritto alla salute” “è chiamato a verificare che venga soddisfatto dall’Amministrazione l’interesse alla qualità, all’efficienza e al buon funzionamento dei servizi apprestati dal sistema sanitario regionale, ivi compresi quelli erogati da privati in regime di convenzione”. A tal fine il Difensore civico “può altresì intervenire, con le modalità e i poteri disciplinati dalla legge, a tutela di diritti, di aspettative o di interessi legittimi in materia sanitaria o socio sanitaria qualora un atto o un provvedimento dell’Amministrazione neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria.” In particolare all’art. 154 riconosce che “in materia sanitaria, il Difensore civico ha facoltà di visita nelle strutture sanitarie afferenti al Sistema sanitario nazionale e in quelle private in regime di convenzione inserite nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento a soggetti ivi ricoverati”.

Solo il legislatore regionale del Friuli Venezia Giulia si è preoccupato di chiarire che “l’intervento del Difensore civico è escluso in materia di responsabilità sanitaria”.

Se i legislatori regionali, nel dare attuazione alla legge n. 24 del 2017, hanno compiuto scelte tra loro differenti, tuttavia dalla lettura complessiva delle leggi regionali possono trarsi indicazioni e suggerimenti perché la futura produzione legislativa possa addivenire ad un’adeguata definizione dei poteri del Difensore civico quale “Garante per il diritto alla salute” capace di rispondere alle nuove domande di tutela proveniente dagli utenti dei servizi sanitari regionali.

2.8 Ricognizione leggi regionali attuative dell'art.2 della legge 8 marzo 2017, n. 24

REGIONE	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
Campania	<p data-bbox="417 294 868 322">Legge regionale 11 aprile 2018, n. 16.</p> <p data-bbox="417 367 1370 504"><i>“Attribuzione al Difensore civico regionale del ruolo di Garante per il diritto alla salute ai sensi della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie)”</i></p> <p data-bbox="856 548 926 577" style="text-align: center;">Art. 1</p> <p data-bbox="428 583 1353 650" style="text-align: center;">(Attribuzione della funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale)</p> <p data-bbox="417 694 1370 869">1. La Regione Campania affida all'ufficio del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).</p> <p data-bbox="417 913 1370 1050">2. Il Difensore civico, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.</p> <p data-bbox="417 1094 1370 1477">3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso, sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata a provvedere tempestivamente a garantire il rispetto delle normative vigenti, sia con i poteri e le modalità stabiliti dagli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale 11 agosto 1978, n. 23 (Istituzione del Difensore civico presso la Regione Campania). Nell'esercizio della sua funzione di Garante del diritto alla salute il Difensore civico può compiere visite ispettive oppure avvalersi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio- sanitario regionale.</p> <p data-bbox="417 1521 1370 1696">4. Il Difensore civico, per lo svolgimento delle funzioni di Garante per il diritto alla salute si avvale della struttura organizzativa e di supporto tecnico già prevista dall'articolo 9 della legge regionale 23/1978 eventualmente incrementata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.</p> <p data-bbox="417 1740 1370 1915">5. Il Difensore civico presenta annualmente, contestualmente alla relazione sull'attività svolta, di cui all'articolo 5 della legge regionale 23/1978, il rendiconto del lavoro svolto quale Garante per il diritto alla salute, nella quale segnala all'Assemblea legislativa anche eventuali provvedimenti organizzativi e normativi ritenuti necessari.</p>

	<p style="text-align: center;">Art. 2 (Copertura finanziaria)</p> <p>1. La presente legge non comporta oneri finanziari a carico del bilancio regionale.</p> <p style="text-align: center;">Art. 3 (Entrata in vigore)</p> <p>1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.</p> <p>La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.</p> <p>É fatto obbligo a chiunque spetti, di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Campania.</p>
<p>Friuli Venezia Giulia</p>	<p>Legge regionale 8 luglio 2019, n. 9</p> <p><i>Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale.</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 106 (Modifiche alla legge regionale 9/2014)</p> <p>1. Alla legge regionale 16 maggio 2014, n. 9 (Istituzione del Garante dei diritti della persona e del Difensore civico regionale), sono apportate le seguenti modifiche:</p> <p>a) dopo il comma 1 ter dell'articolo 1 è aggiunto il seguente:</p> <p><<1-quater. Qualora il Difensore civico regionale riceva un'istanza che possa interessare anche la specifica funzione di garanzia attribuita al Garante regionale dei diritti della persona di cui al Capo II della presente legge, si coordina con quest'ultimo per definire la trattazione della stessa o la relativa competenza.>>.</p> <p>b) dopo il comma 13 dell'articolo 1-quinquies sono aggiunti i seguenti:</p> <p><<13-bis. Le funzioni di Difesa civica di cui ai commi da 1 a 13, con riferimento ai Comuni e agli altri Enti locali territoriali della Regione, possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al Difensore civico della Regione. A tal fine, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, adotta una convenzione-tipo. Il Difensore Civico, verificata la sufficienza delle risorse umane e strumentali messe a disposizione dall'Amministrazione regionale ai sensi degli articoli 1, comma 1-ter e articolo 1-sexies della presente legge, provvede alla sottoscrizione delle convenzioni.</p>

	<p>13-ter. In applicazione di quanto stabilito dall'articolo 2, commi da 1 a 3, della legge a marzo 2017 n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), è affidata al Difensore civico regionale la funzione di garante per il diritto alla salute. Qualora il Difensore civico verifichi la fondatezza della segnalazione pervenuta sulla disfunzione del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria, interviene a tutela del diritto leso con le modalità di intervento di cui ai commi da 1 a 13 del presente articolo e dandone altresì comunicazione all'Ente interessato nonché alla Direzione centrale competente, tenute a dare tempestivo riscontro al seguito di competenza per garantire il pieno esercizio del diritto. L'intervento del Difensore civico è escluso in materia di responsabilità sanitaria.>>.</p>
<p>Lombardia</p>	<p>Legge Regionale 28 dicembre 2017, n. 37, (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2018)</p> <p style="text-align: center;">Art. 5 (Modifiche alla l.r. 18/2010)</p> <p>1. Alla legge regionale 6 dicembre 2010, n. 18 (Disciplina del Difensore regionale) sono apportate le seguenti modifiche:</p> <p>a) al comma 2 dell'articolo 8, dopo le parole “degli utenti” sono aggiunte le seguenti: “, nonché la funzione di Garante per il diritto alla salute,”;</p> <p>b) al comma 2 dell'articolo 8, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente: “c-bis) assicura la tutela dei diritti di ciascun soggetto destinatario di prestazione sanitaria e sociosanitaria, ai sensi dell'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie);</p> <p>c) il comma 4 dell'articolo 8 è sostituito dal seguente: “4. In quanto Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Difensore contribuisce a garantire che l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad ogni altra forma di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e della Regione e dai relativi regolamenti. A tal fine visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti di pena per adulti e minori, le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza, nonché ogni altro luogo di privazione della libertà personale, come da definizione di cui all'articolo 4, comma 2, del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT). Nello svolgimento delle funzioni di garanzia, il Garante interviene nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, dei gestori o</p>

concessionari di servizi pubblici regionali o convenzionati con enti pubblici regionali che interagiscono con gli istituti di pena e con le articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità per assicurare che alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale siano erogate le prestazioni inerenti alla tutela della salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento lavorativo. Qualora, verificate inadempienze che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui sopra, esse perdurino, può proporre l'adozione di opportune iniziative agli organi regionali titolari della vigilanza su tali soggetti, ivi compresa l'attivazione di poteri sostitutivi.”;

d) dopo il comma 4 dell'articolo 8 è aggiunto il seguente: “4-bis. In qualità di Garante per il diritto alla salute, il Difensore, qualora verifichi la fondatezza delle segnalazioni pervenutegli, interviene nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, delle unità d'offerta sanitaria e socio-sanitaria, nonché dei soggetti gestori pubblici e privati accreditati, per assicurare l'accesso alle prestazioni e l'efficacia nell'erogazione dei servizi.;

e) dopo il comma 5 dell'articolo 12 è aggiunto il seguente: “5-bis. I doveri di collaborazione con il Difensore regionale devono essere previsti nei codici di comportamento adottati ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) dagli enti pubblici destinatari dell'azione del Difensore.;

f) l'articolo 13 è sostituito dal seguente: “Art. 13 (Tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi)

1. Il Difensore svolge le funzioni di tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 5, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) e dell'articolo 25, comma 4, della legge 241/1990.

2. Le pronunce assunte dal Difensore regionale sui ricorsi sono pubblicate in forma sintetica sul proprio sito web nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali.

3. Nei procedimenti ad istanza di parte di competenza dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 9, i provvedimenti di diniego o differimento dei diritti di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi devono contenere l'indicazione circa la possibilità di presentare ricorso al Difensore.”;

g) l'articolo 14 è sostituito dal seguente: “Art. 14 (Obblighi)

1. Il Difensore e il personale della relativa struttura di supporto sono tenuti al segreto in merito agli atti, notizie e informazioni di cui siano venuti a conoscenza per le ragioni del loro ufficio, in conformità alle disposizioni che regolano la materia e agli atti assunti dal Consiglio regionale e dai suoi organi in materia di protezione dei dati personali.

2. La comunicazione dei dati personali del richiedente a soggetti pubblici diversi da quelli direttamente destinatari dell'intervento è effettuata solo se indispensabile per conseguire la piena tutela degli interessi del richiedente stesso.

3. Ogni altra comunicazione o diffusione di dati all'esterno dell'amministrazione direttamente interessata è data in forma statistica o, quando sia necessario riferirsi al singolo caso, in forma anonima, limitando al massimo la divulgazione di dati che potrebbero portare all'individuazione del soggetto interessato.

4. Qualora il Difensore, nell'esercizio delle sue funzioni venga a conoscenza di fatti costituenti reato, ha l'obbligo di farne rapporto all'autorità giudiziaria.;

h) al comma 1 dell'articolo 15 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e sui portali istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale";

i) l'articolo 21 è sostituito dal seguente: "Art. 21

(Norma finanziaria e programma di attività)

1. Il Difensore elabora annualmente, in tempo utile per la formazione del bilancio del Consiglio regionale, un programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario.

2. L'Ufficio di presidenza, esaminato il programma e sentito il Difensore, determina le risorse finanziarie da inserire nella proposta di bilancio del Consiglio regionale.

3. Con la relazione di cui all'articolo 15 il Difensore rende conto al Consiglio, in modo analitico, della gestione della dotazione finanziaria.

4. Alle spese previste dalla presente legge si provvede con le somme stanziare alla Missione 01 "Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo", Programma 01 "Organi istituzionali", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio regionale, nell'ambito del contributo di funzionamento al Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2018 e successivi.

<p>Liguria</p>	<p>Legge regionale 27 Dicembre 2018 n. 29</p> <p><i>Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 37 (Modifiche alla legge regionale 5 agosto 1986, n.17)</p> <p style="text-align: center;">(Istituzione del Difensore Civico)</p> <p>1. Il comma 5 dell'articolo 5 della l.r. 17/1986 e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente: "5. Spetta al Difensore Civico, oltre alle funzioni assegnategli dalle leggi speciali, la funzione di Garante per il diritto alla salute prevista dall'articolo 2 della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie) al fine di favorire l'accesso alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie e l'efficacia nell'erogazione dei servizi."</p> <p>2. Dopo la lettera c) del comma 2 dell'articolo 6 della l.r. 17/1986 e successive modificazioni e integrazioni, è aggiunta la seguente:</p> <p>"c-bis) procedere, quale Garante del diritto alla salute, ad accertamenti nel caso in cui vengano segnalate gravi disfunzioni o carenze."</p>
<p>Piemonte</p>	<p>Legge regionale n. 19/2018 (<i>Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018</i>)</p> <p style="text-align: center;">Art. 153 (Modifiche all'articolo 2 della l.r. 50/1981)</p> <p>1. Dopo il comma 4 dell'articolo 2 della legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50 (Istituzione dell'ufficio del Difensore civico), è aggiunto il seguente: "4-bis. In applicazione di quanto stabilito all'articolo 2 della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), è affidata al Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, nell'esercizio della quale è chiamato a verificare che venga soddisfatto dall'Amministrazione l'interesse alla qualità, all'efficienza e al buon funzionamento dei servizi apprestati dal sistema sanitario regionale, ivi compresi quelli erogati da privati in regime di convenzione. Il Difensore civico può altresì intervenire, con le modalità e i poteri disciplinati dalla legge, a tutela di diritti, di aspettative o di interessi legittimi in materia sanitaria o socio sanitaria qualora un atto o un provvedimento dell'Amministrazione neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria."</p> <p style="text-align: center;">Art. 154. (Modifiche all'articolo 3 della l.r. 50/1981)</p> <p>1. Dopo il comma 3 dell'articolo 3 della l.r. 50/1981 è inserito il seguente: "3-bis. In materia sanitaria, il Difensore civico ha facoltà di visita nelle strutture sanitarie afferenti al Sistema sanitario nazionale e in quelle private in regime di convenzione inserite nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento a soggetti ivi ricoverati."</p>

2.9 Osservazioni conclusive

La legge 24/2017, dettando disposizioni di assoluto principio, è oggetto di interpretazioni variegata e di posizioni conseguentemente differenti.

Occorre sciogliere un primo nodo, riguarda la dimensione del potere (*rectius*: funzione) che si intende attribuire al Garante per il diritto alla salute.

Il Difensore civico, come è noto, ha tradizionalmente poteri di impulso, di raccomandazione, di propulsione, di persuasione, quel che in inglese definiremmo con “*moral suasion*”.

Da sempre, cioè, il Difensore civico caratterizza la propria azione *non razione imperii, sed imperio rationis*. Esso agisce non in virtù di un potere cogente ad esso conferito, ma per la validità e la fondatezza delle sue argomentazioni.

Si potrebbe optare per un rafforzamento delle funzioni, almeno riguardo al ruolo di Garante per il diritto alla salute, con la previsione, ad esempio, di una procedura sulla falsariga del tentativo obbligatorio di conciliazione in tema di contenzioso lavoristico (sebbene già esistano strumenti di questo tipo – quali l’accertamento tecnico preventivo *ex art. 696-bis* c.p.c. e la mediazione civile *ex D. Lgs. 28/2010* - che costituiscono, peraltro, condizione di procedibilità dell’azione civile).

Si tratterebbe di un confronto tra le posizioni delle parti - cittadino e Amministrazione pubblica - destinato a sfociare, in caso di accordo, nella redazione di un processo verbale avente valore e forza di titolo esecutivo.

Tale ipotesi, tuttavia, non potrebbe che passare attraverso una modifica della legge 24/2017, attenendo al regime dei rapporti privati e della Giurisdizione, trattandosi di tentativo di conciliazione prodromico ad un giudizio.

Saremmo nel solco di una progressiva evoluzione dei poteri del Difensore civico e, fondamentalmente, della sua funzione, nel senso della previsione di poteri coercitivi, ovviamente da disporsi e disciplinarsi con contorni netti e chiari.

Restando, invece, nell’ambito delimitato della *moral suasion*, quindi a legislazione invariata, si ritiene di introdurre una seconda questione.

A livello dottrinale, si è creata una dicotomia, tra chi limita l’intervento del Difensore civico ai casi concernenti sostanzialmente aspetti amministrativi o la qualità del servizio e chi, invece, ritiene che il campo dell’intervento in parola debba estendersi all’ambito, delicatissimo, della responsabilità professionale del medico e della Struttura sanitaria.

Anche sotto questo aspetto, quindi, due sono, sostanzialmente, le posizioni.

Chi propende per la seconda, ritiene che l’eventuale competenza in ordine alla *malpractice* comporterebbe uno sconfinamento nel campo del diritto privato, afferendo alla responsabilità, contrattuale ed extra contrattuale, così come delineata dal codice civile. Tanto, anche se l’intervento riguarda una pubblica amministrazione. L’alveo della competenza del Difensore civico viene, secondo questa posizione, delimitato non dalla

natura del destinatario dell'intervento, bensì dell'oggetto, dal *petitum*, che non può concernere, appunto, aspetti privatistici.

A meno di riformare, con un'ulteriore novella, i poteri di intervento del Difensore civico, tenendo presente il rischio di istituire una nuova sede di mediazione, che si affiancherebbe a quella già esistente, e che comporterebbe non un vantaggio, ma un ulteriore appesantimento procedurale per il cittadino.

Chi si ritrova nella prima linea ermeneutica, invece, ritiene che, se il Difensore civico, nell'esercizio delle funzioni di Garante per il diritto alla salute, dovesse limitarsi alle questioni di carattere amministrativo, questa nuova funzione di garanzia verrebbe sminuita, se non addirittura obliterata, *in nuce*. Si tratterebbe di una mera riconferma, operata dalla legge 24/2017, di un potere di intervento già esistente. Ma, se una legge, per altro di grande riforma, dal punto di vista della responsabilità sanitaria, è stata emanata, deve avere alla base una *ratio* propria ed è a quella *ratio* che ci si deve uniformare.

Qualora, dunque, si intendesse percorrere questa seconda opzione, occorrerebbe dotare il Garante del diritto alla salute di strumenti idonei, dal punto di vista procedurale e organizzativo.

Si potrebbe, ad esempio, prevedere un supporto tecnico per il Difensore civico – Garante della salute, che potrebbe concretarsi nella collaborazione con esperti e tecnici del settore socio-sanitario e con la stipula di apposite convenzioni con enti e aziende sanitarie regionali e sub-regionali. Allo stesso modo, il Garante dovrebbe essere dotato di congrue e idonee risorse, umane e strumentali, per assolvere al meglio il suo compito.

Il legislatore regionale potrebbe, inoltre, prevedere in capo al Difensore civico – Garante del diritto alla salute un potere di tipo consultivo, da svolgere concretamente attraverso l'emanazione di un parere su atti e provvedimenti, o anche solo su parte di essi, della Regione o dell'Azienda sanitaria o ospedaliera in ambito sanitario.

Un parere indipendente, obbligatorio e non vincolante, reso da un organo per sua natura terzo, equidistante, che quindi meglio di altri può valutare *ratio*, contenuti e impatti sulla collettività di un atto o di un provvedimento.

Non da ultimo, trattandosi di ruolo di garanzia affidato al Difensore civico, il perimetro dell'attività dovrebbe, per analogia, riguardare gli enti pubblici o gli enti privati convenzionati.

In ogni caso, il Garante per il diritto alla salute – anche se le relative funzioni non dovessero venire attribuite al Difensore civico – dovrebbe condividere con il Difensore civico la medesima natura di organismo pubblico, che si connota per terzietà e indipendenza.

Infine, si auspica che le Regioni e le Province autonome che affidano al Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, come previsto dall'art. 2 comma 1 della legge 24/2017, assicurino un'adeguata comunicazione tra questo ufficio ed il Centro regionale per la gestione del rischio e la sicurezza del paziente rispetto alle tematiche relative alla sicurezza evidenziate dai cittadini, nella prospettiva di possibili interventi migliorativi sul sistema sanitario regionale/provinciale.

6 Proposta di Articolato

Art. 1 (*Attribuzione della funzione*)

1. La Regione attribuisce all'ufficio del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).

Art. 2 (*Segnalazione al Difensore civico*)

1. Il Difensore civico, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie o sociosanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria erogata da enti pubblici e da soggetti privati accreditati o convenzionati con il servizio sanitario regionale ovvero da strutture o soggetti autorizzati operanti nell'ambito del territorio regionale.

2. Il Difensore civico interviene in materia sanitaria o socio sanitaria nel caso in cui un atto o un provvedimento neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria.

Art. 3 (*Acquisizione degli atti*)

1. Il Difensore civico, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta, attraverso il collegamento con sistemi informatici e/o sistemi di protocollazione ed archiviazione in utilizzo presso gli enti di appartenenza, con la facoltà di chiedere chiarimenti e informazioni ai soggetti responsabili delle strutture sanitarie o sociosanitarie interessate.

2. Il Difensore civico, verificata la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto lesso, sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata ad assumere gli opportuni provvedimenti, sia con i poteri e le modalità che l'ordinamento gli attribuisce.

3. Il Difensore civico ha facoltà di chiedere chiarimenti anche ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, indicando le violazioni o le omissioni eventualmente riscontrate agli organi competenti per il controllo.

Art. 4 (*Accesso alle strutture sanitarie e sociosanitarie*)

1. Nell'esercizio della sua funzione di Garante per il diritto alla salute, il Difensore civico può accedere alle strutture di cui all'art. 2, comma 1.

Art. 5 (*Struttura organizzativa e collaborazioni*)

1. Il Difensore civico, per lo svolgimento delle funzioni di Garante per il diritto alla salute, si avvale della struttura organizzativa e di supporto tecnico già prevista, opportunamente incrementata da personale che disponga di adeguate competenze. A tal fine, le Regioni e le Province autonome assicurano le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie.

2. Il Difensore civico può avvalersi della collaborazione di strutture pubbliche nelle materie attinenti l'ambito sanitario e socio-sanitario attraverso la stipula di apposite convenzioni.

3. Il Difensore civico collabora con il Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, previsto dalla normativa vigente.

Art. 6 *(Attività consultiva)*

1. Il Difensore Civico esprime pareri preventivi, non vincolanti, su progetti di legge regionali e atti amministrativi di indirizzo in materia sanitaria e socio-sanitaria. In particolare, viene sentito dalle Commissioni consiliari competenti su sua richiesta o su invito delle medesime nelle questioni concernenti la materia sanitaria e socio-sanitaria.

2. Il Difensore civico partecipa a tavoli e gruppi di lavoro, anche a livello interistituzionale, promossi dalla Regione in materia sanitaria e socio sanitaria.

Art. 7 *(Relazione annuale e segnalazioni all'Assemblea legislativa)*

1. Il Difensore Civico, in sede di relazione annuale, riferisce all'Assemblea legislativa anche in merito alla attività svolta quale Garante per il diritto alla salute.

LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA

3.1 La Difesa civica nella recente riforma regionale (L.R. n. 5/2021)

L'istituto dell'*Ombudsman* di derivazione dell'ordinamento costituzionale svedese, che letteralmente significa “*colui che fa da ponte*”, nel corso del XX secolo ha avuto un notevole successo all'interno dei diversi ordinamenti statali, pur prendendo nomi differenti e con qualche caratteristica funzionale peculiare, sì da preservare in essa la significatività della funzione di Autorità di garanzia.

In tale ottica, l'Unione europea ha istituito con il Trattato Europeo di *Maastricht* del 1992 l'importante figura del Mediatore Europeo, per tutelare il diritto dei cittadini a una buona amministrazione e garantire il rispetto dei diritti umani e fondamentali.

In Italia, la caratteristica principale del Difensore civico è quella di porsi come “*facilitatore*” tra cittadini e un livello di potere spesso percepito come distante, quando non del tutto ostile, attraverso meri poteri di “*moral suasion*”, senza poter disporre di funzioni sostitutive o interdittive nei confronti degli uffici pubblici.

Sin dagli anni '80, la Regione Basilicata ha considerato la salvaguardia dei diritti individuali e collettivi dei cittadini alla stregua di un parametro di buona amministrazione e di un valore aggiunto alle politiche regionali di buon governo; analogamente, ha considerato un impegno prioritario la tutela dei diritti delle persone, soprattutto di quelle che non sono in grado di difendersi in modo diretto e autonomo o che sono a rischio di discriminazione.

Tale impegno si è nel tempo concretizzato attraverso l'istituzione del Difensore civico regionale (già previsto dal precedente Statuto regionale) e nel 2014 attraverso l'elezione del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza.

Attualmente lo Statuto regionale della Basilicata “*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. La Regione concorre alla tutela dei diritti della persona e opera per superare le discriminazioni legate ad ogni aspetto della condizione umana e sociale*”.

Lo scenario di questi anni ha visto, pertanto, l'azione di due distinte figure che hanno operato nei settori di competenza rispettivamente della Difesa civica (*Difensore civico regionale*, disciplinato dalla legge regionale n. 5 del 19 febbraio 2007) e della tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti (*Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza*, istituito con l. r. n. 18 del 29 giugno 2009).

Di recente, il Consiglio Regionale della Basilicata, su proposta del Consigliere regionale, Massimo Zullino, ha approvato la legge n. 5 del 15 gennaio 2021 (riportata in Appendice), che istituisce la figura unica del “*Garante dei diritti della persona*”.



Nel promuovere tale Istituzione, sulla scorta dell'esperienza della figura dell'*Ombudsman* dei Paesi nordeuropei (come si evince dalla Relazione illustrativa che accompagna la proposta di legge), si richiama il principio della buona amministrazione e della razionalizzazione delle risorse pubbliche.

L'attuale intervento legislativo attribuisce al *Garante dei diritti della persona* numerose e complesse deleghe, ivi comprese le funzioni attualmente attribuite al Difensore civico regionale e al Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza ed in più la tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, la tutela del diritto alla salute e delle persone con disabilità, nonché la tutela delle vittime di reato.

Il Garante svolge, altresì, ai sensi dell'articolo 44 del d.lgs. n. 286/1998, le funzioni di informazione e supporto agli stranieri vittime delle discriminazioni dirette ed indirette per motivi razziali, etnici e religiosi di cui al d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e delle situazioni di grande sfruttamento indicate all'articolo 18 del d.lgs. n. 286/1998.

Il Garante viene eletto dal Consiglio regionale, a scrutinio segreto con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea legislativa regionale, tra soggetti in possesso dei seguenti requisiti:

- a) *conseguimento di almeno uno dei seguenti titoli di studio:*
- 1) *laurea in giurisprudenza o scienze politiche;*
 - 2) *laurea specialistica o diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente equiparato o equipollente ad una delle lauree indicate al numero 1) ai sensi della normativa statale vigente;*
- b) *specifica esperienza almeno quinquennale nelle materie inerenti le funzioni e i compiti attinenti agli uffici da svolgere.*

Il Garante dura in carica cinque anni e non è rieleggibile; interviene sia a richiesta di singoli interessati, enti, associazioni e formazioni sociali allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità o le disfunzioni, sia di propria iniziativa, svolgendo indagini per rilevare inefficienze, irregolarità o disfunzioni.

L'articolato approvato dal Consiglio regionale qualifica il Garante dei diritti della persona come organo di tutela, operante in condizioni di piena autonomia ed indipendenza, quale interlocutore privilegiato con l'amministrazione e collocato all'interno di una vera e propria rete di difesa che si sviluppa dall'ambito locale - regionale a quello nazionale, europeo ed internazionale.

Appare evidente - anche a chi non ha diretta conoscenza ed esperienza nei diversi ambiti di tutela - che un'Istituzione così articolata e ad ampio spettro di competenze, sarà in grado di funzionare solo se in futuro saranno stanziare risorse umane e strumentali sufficientemente adeguate per rispondere alla domanda di tutela giustiziale dell'intera comunità lucana.

3.2 La Difesa Civica Regionale nell'attuale contesto socio-economico

Le fragilità da sempre denunciate dagli osservatori economici, nel corso del 2020 sono deflagrate ancor di più nel Mezzogiorno; segnatamente, le debolezze della pubblica amministrazione, il persistente divario nei diritti di cittadinanza (soprattutto salute, istruzione, mobilità), il divario crescente nella transizione verde e digitale.

La scure della pandemia che si è abbattuta sul nostro Paese non ha risparmiato il tessuto economico e sociale della Basilicata. Qui, all'emergenza endemica si è aggiunta quella generata dal virus sul Sistema Paese.

Secondo l'ultimo Rapporto Bankitalia, un impatto significativo sull'economia regionale, che già era risultata in lieve flessione nel corso del 2019, si è registrato su tutti i principali settori produttivi, con particolare incidenza sul turismo (comparto tra i più colpiti dall'emergenza sanitaria), sul settore delle costruzioni, delle compravendite immobiliari nonché sul comparto auto.

Quanto all'andamento dell'occupazione, il calo degli occupati è stato mitigato soprattutto dal blocco dei licenziamenti e dalla estensione della platea dei beneficiari degli ammortizzatori sociali. Le misure di sostegno hanno attutito il calo dei redditi, ma i consumi si sono fortemente ridotti, risentendo del *lockdown*, della sospensione intermittente delle attività non essenziali e dell'aumento della propensione al risparmio precauzionale.

La pandemia sembra aver portato a compimento un processo di progressiva frammentazione delle dinamiche di crescita regionale, facendo esplodere un fenomeno già in atto, ma rimasto sottotraccia fino a quello che si può definire un vero e proprio *shock* generato dal *Covid*.

Più in generale, il ritardo del Sud si implementa a causa della carenza di produzioni manifatturiere fortemente specializzate, della scarsa presenza di centri di ricerca e innovazione all'avanguardia, dell'assenza di sistemi di istruzione universitaria di livello internazionale. Altri fattori concorrono ad accrescere tale divario, quali le asimmetrie nei regimi fiscali, nel costo del lavoro, nei sistemi giuridici e, soprattutto, la carenza delle infrastrutture di trasporto e comunicazione.

Altra criticità acuita dall'emergenza sanitaria è sicuramente l'occupazione femminile. Secondo il Rapporto *Svimez* 2020, nel primo trimestre dell'anno trascorso l'occupazione delle donne è stata abbattuta di quasi l'80% rispetto ai livelli precedenti, riportando tale tasso di occupazione al 2008.

L'impatto decisamente più marcato della crisi sanitaria sul mercato del lavoro italiano, in particolare su quello femminile e del Mezzogiorno, deriva anche dal tipo di crescita sperimentato negli ultimi anni. La maggior parte dell'occupazione femminile si è concentrata nel segmento a bassa produttività del mercato del lavoro, in posizioni non qualificate e contrattualmente precarie, orari ridotti, spesso con salari più bassi.

L'Italia si distingue in negativo per essere uno dei pochi Paesi ad aver contratto il peso del lavoro qualificato, a favore di un incremento del lavoro meno qualificato, soprattutto nei servizi alla persona e nei lavori domestici, e il *lockdown* ha esasperato tale situazione.

Si è ribadito più volte come il basso tasso di occupazione femminile sia in buona parte ascrivibile allo scarso sviluppo dei servizi sociali. Le ore di lavoro non retribuite impegnate per la cura della famiglia e della casa risultano un indicatore importante per comprendere la scarsa partecipazione femminile al lavoro fuori casa, in Paesi come l'Italia dove i servizi educativi per l'infanzia e il *part time* non garantiscono un'ampia copertura.

In queste condizioni non sorprende che nel Mezzogiorno il circolo virtuoso dell'occupazione femminile stenti ad affermarsi: il *welfare* è basato prevalentemente sulla famiglia come nucleo centrale nelle funzioni di cura dei bambini e delle persone fragili. Invece, è statisticamente dimostrato che per un posto di lavoro occupato da una donna se ne creino automaticamente altri tre.

Un'altra riflessione indotta dalla pandemia è quella sul Reddito di cittadinanza (RdC) a circa un anno e mezzo dalla sua operatività. Si è potuto constatare che tale mezzo di contrasto strutturale alla povertà ha significativamente contribuito a ridurre la platea dell'esclusione e della marginalità delle persone più fragili, fornendo un reddito minimo garantito.

Infatti, nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie è scesa dal 10% del 2018 all'8,6% del 2020. In valori assoluti si tratta di circa 116 mila nuclei familiari e 281 mila individui in meno. La povertà riguarda sempre più i giovani, che scontano le persistenti difficoltà di entrare nel mondo del lavoro: la quota di famiglie in povertà assoluta raggiunge il 12,9% nel caso in cui il capo famiglia ha un'età *under 35*.

Tuttavia, l'entrata in vigore del Reddito di cittadinanza non ha comportato l'effetto sperato di un aumento dell'occupazione e della partecipazione dei beneficiari al mondo del lavoro. Sembra che il reddito di cittadinanza stia allontanando i disoccupati dal mondo del lavoro anziché attrarli.

Difatti, il tasso di attività è risultato in calo negli ultimi trimestri scendendo sotto il 65% nel 2020 (Rapporto *Svimez*); pertanto, l'impatto del RdC sul mercato del lavoro risulta scarso se non nullo.

In tale difficile contesto, si è reso necessario da parte del Governo procedere ad una estensione della platea dei beneficiari del sostegno al reddito, prevedendo col Decreto

Rilancio un nuovo strumento, il Reddito di Emergenza (*REM*), con l'intento di fornire una fonte di sostentamento temporanea ai nuclei familiari esclusi dal RdC e dalle altre misure attivate, quali la *CIG* e il *Bonus* per gli autonomi.

La tenuta sociale anche in Basilicata è stata garantita dallo straordinario lavoro fatto dalla Protezione civile e dalle Associazioni di volontariato che nella fase critica della pandemia hanno supplito ai buchi di assistenza da parte delle strutture pubbliche locali di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale.

La crisi pandemica ha altresì dimostrato come la conoscibilità e la trasparenza, sia da un lato una condizione necessaria per la garanzia dei diritti, ma dall'altro non sia un risultato automatico né scontato, dal momento che la conoscenza, anche in chiave di prevenzione, poggia su di un'informazione che deve essere formata, garantita e raccolta, sia in termini di quantità che di qualità.

Come affermava il giudice americano Brandeis, “*la trasparenza è il miglior disinfettante*” quando si tratta dell'esercizio del potere pubblico, “*un antibiotico a largo spettro*” tanto più utile quanto più è difficile poter fare affidamento su altri contrappesi in grado di bilanciare la concentrazione di autorità del decisore pubblico.

La trasparenza, dunque, quale viatico per la buona amministrazione, tanto più importante nell'attuale momento storico, in cui scelte importanti, destinate ad incidere in modo pervasivo e inusuale sui diritti di ciascuno, sono operate con modalità accelerate ed in deroga alle procedure ordinarie.

3.3 Report Attività - Anno 2020

Nell'anno 2020, nonostante il periodo emergenziale ancora in atto, la Difesa civica regionale ha garantito, senza soluzione di continuità, assistenza e consulenza ai cittadini lucani in attesa di risposte da parte degli Uffici pubblici.

Come in tutti gli ambiti socio-assistenziali, le persone fragili sono state ancor più isolate dalla pandemia, atteso che solitamente sono quelle che hanno minore dimestichezza con il digitale e con i mezzi tecnologici.

Difatti, la modalità lavorativa in *smart working* (necessariamente applicata per il contenimento del contagio virale) – pur garantendo continuità nella tutela dei diritti - ha in parte penalizzato la fascia di popolazione più anziana, abituata a rapportarsi con gli uffici attraverso colloqui diretti e con incontri in presenza.

Anche per la Difesa civica regionale - a causa della chiusura al pubblico degli Uffici del Consiglio Regionale - è mancata l'audizione dei cittadini in presenza e l'ascolto di prossimità con gli utenti.

Le richieste sono state presentate prevalentemente a mezzo posta elettronica o posta certificata (*pec*), quasi sempre attraverso la compilazione del modulo *online* pubblicato sul sito istituzionale, meno con lettera semplice o raccomandata.

Quando l'intervento non si è potuto concludere nella fase interlocutoria - rendendosi

opportuno un approfondimento del caso o interventi formali nei confronti degli uffici inadempienti - è stata espletata un'istruttoria completa, con richieste scritte all'amministrazione interessata di chiarimenti o di copia di atti e documenti.

Sono pervenute alla data del 31 dicembre 2020 n. 882 istanze (richieste di intervento, chiarimenti, pareri, informazioni, solleciti, segnalazioni) e sono stati formalmente aperti n. 202 fascicoli per le istanze che hanno necessitato di una vera e propria istruttoria.

In materia di Accesso agli atti e Trasparenza amministrativa sono stati presentati n. 93 ricorsi per il riesame del diniego (espreso o tacito) opposto dalle P.P.A.A. alle istanze di accesso: n. 52 ricorsi per l'accesso documentale (*ex lege* 241/1990) e n. 41 ricorsi in materia di accesso civico (semplice o generalizzato), accesso ambientale (*ex d.lgs. n.195/2005*) e accesso dei consiglieri comunali (*ex art. 43 Tuel*).

Nei primi mesi dell'emergenza sanitaria, come accennato nell'introduzione alla presente Relazione, l'Ufficio di Difesa civica si è occupato di problematiche relative alla mancata percezione del Reddito di Cittadinanza da parte di famiglie che in passato avevano goduto del sostegno al reddito attivato dalla Regione Basilicata, denominato *Reddito Minimo di Inserimento (RMI)*.

Inoltre, alcuni cittadini percettori del Reddito di cittadinanza (RdC) lamentavano la sospensione o la diminuzione significativa dell'assegno erogato a tale titolo dall'Inps, quale unica fonte di reddito dell'intero nucleo familiare.

Attraverso un corretto canale di comunicazione attivato tra l'Ente previdenziale e il competente Ufficio regionale, si è giunti alla tempestiva soluzione della problematica ascrivibile ad un errato calcolo dell'Isee.

Varie pratiche hanno riguardato, inoltre, l'accesso alle misure di sostegno al reddito erogate dal Governo nazionale e regionale per far fronte alla grave crisi economica che si è abbattuta su quelle categorie di lavoratori non garantiti da stabile occupazione.

Anche nel 2020 si è registrato un *trend* in costante crescita sul fronte dei ricorsi presentati da singoli cittadini o associazioni (Organizzazioni sindacali, Comitati, Associazioni ambientaliste ecc.) in materia di trasparenza e accesso agli atti, in alternativa al tradizionale ricorso al Tar o al ricorso gerarchico al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

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

Ciò rafforza il gradimento dei cittadini verso tale strumento di informazione e conoscenza, che da un lato costituisce un deterrente per i ricorsi giurisdizionali e,

dall'altro, consente di ottenere la documentazione necessaria a soddisfare le diverse pretese conoscitive, in tempi rapidi e senza costi aggiuntivi.

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

In buona sostanza, nei casi affrontati, l'ente o ufficio in possesso della documentazione ha tenuto conto dei rilievi formulati in sede di riesame dal Difensore civico e della necessità del corretto bilanciamento tra il diritto di conoscere e il diritto alla riservatezza di terzi alla luce degli indirizzi della prevalente giurisprudenza.

Si tratta di diritti contrapposti aventi pari rango costituzionale, cui corrisponde l'onere del responsabile del procedimento di dare puntuale contezza, attraverso la motivazione, dell'iter logico-giuridico seguito e degli eventuali limiti di natura pubblicistica e privatistica previsti dal legislatore che ne giustificano il diniego.

In materia di accesso agli atti, i ricorsi per il riesame sono stati respinti nei seguenti casi:

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

Sempre sul piano metodologico, nei casi di richieste di atti in possesso di Amministrazioni statali periferiche (pratiche di competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) si è provveduto alla trasmissione d'ufficio dei fascicoli pervenuti al Difensore civico, anche al fine di evitare la scadenza del termine di 30 giorni per l'inoltro del ricorso.

Come negli anni precedenti, sono stati presentati alcuni ricorsi da parte di consiglieri comunali nei confronti degli enti civici di appartenenza, in applicazione della normativa speciale *ex art. 43 del T.U.E.L.*, che attribuisce ai consiglieri comunali e provinciali (norma estensibile per analogia anche ai consiglieri regionali) diritti e prerogative ben più ampi rispetto all'accesso consentito ai cittadini, ma che talvolta gli enti faticano a riconoscere nella loro integrale portata.

Copiosa è la giurisprudenza richiamata nei vari interventi in funzione della salvaguardia delle specifiche prerogative correlate all'esercizio del *munus* pubblico

esercitato dai consiglieri.

Quanto alla natura e ai limiti del diritto di accesso riconosciuto ai medesimi, la giurisprudenza ha precisato che esso ha natura diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso riconosciuto alla generalità dei cittadini *“essendo sganciato dalla titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale”*.

Infatti, *“il diritto di informazione”* riconosciuto ai consiglieri degli organi elettorali è strettamente funzionale all’esercizio del loro mandato, al controllo e alla verifica degli organi istituzionali decisionali dell’ente territoriale, nell’ottica della tutela degli interessi pubblici; esso si configura come espressione del principio democratico dell’autonomia locale e della rappresentanza della collettività.

Sul fronte dei reclami e dei disservizi segnalati negli altri settori di competenza, il Difensore civico è intervenuto per sollecitare la conclusione dei procedimenti amministrativi e la concessione dei titoli autorizzativi, nei casi di ritardi non motivati ovvero nelle ipotesi di indebito appesantimento delle procedure di legge.

In tale ambito, merita particolare menzione la proficua e leale collaborazione ricevuta dagli Uffici del Gestore del servizio idrico integrato, Acquedotto Lucano, che per tutte le problematiche segnalate (erronea fatturazione, vulture contrattuali, depositi cauzionali ecc.) hanno tempestivamente fornito tutte le informazioni e i documenti richiesti, nonché provveduto, per le istanze meritevoli di accoglimento, alla risoluzione delle criticità evidenziate dal Difensore civico.

Nell’ottica della trasparenza e della più ampia comunicazione tra le parti, l’interessato è stato sempre informato di tutti i passaggi dell’istruttoria, attraverso l’invio di copia dell’intervento del Difensore civico e degli esiti dell’istruttoria. A tal fine, sono stati utilizzati gli indirizzi forniti dal cittadino nella segnalazione, prediligendo la trasmissione in formato digitale.

Come da normativa vigente, il Difensore civico interviene d’ufficio nei casi di generale interesse o che destano particolare allarme o preoccupazione nella cittadinanza, nonché in presenza di disfunzioni e insufficienze nell’attività e nei comportamenti della pubblica amministrazione, al fine di assicurare l’effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa.

L’ambito di tali interventi, nel corso dell’anno 2020, ha riguardato prevalentemente segnalazioni di problematiche afferenti lo stato di degrado di aree urbane di alcuni Comuni lucani, l’abbandono incontrollato di rifiuti, la scarsa illuminazione pubblica di alcune zone residenziali o le condizioni di scarsa sicurezza di arterie stradali, in conseguenza della carente manutenzione o di segnaletica ingannevole e fuorviante per gli automobilisti.

Il costante impegno profuso durante l’emergenza sanitaria ha contribuito alla risoluzione di molti dei casi segnalati dall’utenza ed ha altresì consentito al Difensore civico di fornire agli interessati il supporto necessario per interpretare

correttamente la normativa emergenziale, non sempre di facile applicazione.

Il fine ultimo è stato quello di promuovere un effettivo “*dialogo cooperativo*” tra cittadini e Pubblica Amministrazione - anche in mancanza di un contatto di prossimità con gli utenti – in considerazione dei presupposti, delle finalità e delle peculiarità che hanno caratterizzato le disposizioni emanate, sia a livello centrale che locale.

3.4 Le problematiche principali affrontate a tutela dei diritti dei disabili

Numerose le richieste di intervento presentate a seguito di opposizione alle dimissioni ospedaliere di alcuni pazienti non autosufficienti disposte da strutture sanitarie.

Si tratta quasi sempre di persone anziane in condizioni di inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-vegetative, che necessitano di prestazioni socio-sanitarie di particolare rilevanza terapeutica e intensità sanitaria.

Tali prestazioni “*ad elevata integrazione sanitaria*” rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza (cd. LEA) e sono assicurate dal Servizio sanitario nazionale.

I LEA prevedono l’accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la presa in carico della persona ed una valutazione “*multidimensionale*” dei bisogni, sia sotto il profilo clinico, sia sotto il profilo funzionale e sociale.

Il D.P.C.M. 12 gennaio 2017, avente ad oggetto “*Cure domiciliari*”, prevede che spetta al Servizio sanitario nazionale l’obbligo di garantire “*alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità, con patologie in atto o esiti delle stesse, percorsi assistenziali a domicilio costituiti dall’insieme organizzato di trattamenti medici, riabilitativi, infermieristici e di aiuto infermieristico necessari per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita*”, prevedendo la competenza dell’Azienda sanitaria locale di assicurare continuità tra le fasi di assistenza ospedaliera e l’assistenza territoriale a domicilio.

Lo stesso DPCM precisa che “*i trattamenti estensivi (di norma non superiori a sessanta giorni) sono a carico del Servizio sanitario nazionale. I trattamenti di lungo-assistenza sono a carico del servizio sanitario nazionale per una quota pari al 50 per cento della tariffa giornaliera*”.

Nel disegno del legislatore statale non è, quindi, ammissibile una cesura tra le diverse fasi che in maniera unitaria compongono i percorsi assistenziali necessari per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita delle persone non autosufficienti ed in condizioni di fragilità.

In altri termini, i percorsi assistenziali domiciliari, territoriali e residenziali in quanto caratterizzati dall’esigenza di far fronte alla presa in carico del paziente e di assicurarne l’assistenza in tutte le fasi - partendo da quella ospedaliera fino a quelle del recupero e della riabilitazione, compresa la *lungoassistenza* – devono essere garantiti senza soluzione di continuità.

In particolare, il livello distrettuale prevede tra le aree l'assistenza sociosanitaria domiciliare e territoriale e l'assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale.

Nell'ambito dell'assistenza distrettuale territoriale sono privilegiati gli interventi che favoriscono la permanenza delle persone assistite al proprio domicilio; i trattamenti terapeutico-riabilitativi e assistenziali, residenziali e semiresidenziali, sono garantiti, quando necessari, in base alla *valutazione multidimensionale del paziente*.

Di conseguenza, l'atto di "*opposizione alle dimissioni*" va assimilato ad un ricorso gerarchico improprio e può essere presentato in via amministrativa, in carta semplice, da parte dell'interessato, dei suoi parenti o affini, nonché dagli organismi di volontariato o di tutela dei diritti accreditati presso la regione competente.

L'onere di pronunciarsi in merito a detti reclami spetta "*al direttore generale dell'azienda sanitaria locale, che decide in via definitiva o comunque provvede entro quindici giorni, sentito il direttore sanitario. La presentazione delle osservazioni ed opposizioni non impedisce né preclude la proposizione di impugnative in via giurisdizionale*" (art.14, comma 5, d. lgs. 502/1992).

Tale onere dell'amministrazione si colloca nell'alveo del più generale obbligo giuridico della p.a. di adottare un provvedimento espresso e motivato, così come stabilito dalla legge n. 241/1990 e deve considerarsi espressivo del dovere di trasparenza dell'apparato pubblico, cui è sempre più orientato il nostro ordinamento, nello sforzo di garantire al cittadino risposte certe in tempi ragionevoli.

A seguito delle richieste pervenute a questo Ufficio, sono stati invitati i direttori generali delle Asl di riferimento a fornire, in tempi rapidi, una risposta sulla dimissibilità o meno dei pazienti, previa rivalutazione multidimensionale delle singole situazioni cliniche, al fine di garantire il diritto alla salute nelle forme più appropriate al caso trattato e nel rispetto della volontà e libera scelta del paziente.

Sempre in tema di disabilità, anche nel 2020, sono state segnalate al Difensore civico criticità per persone diversamente abili nel rinvenire un posto auto loro riservato, soprattutto nei piccoli Centri.

Pur non costituendo un obbligo per i Comuni l'individuazione dello stallo di sosta "*ad personam*", tale adempimento rappresenta un'azione ispirata al principio del "*buon andamento della pubblica amministrazione*" costituzionalmente orientato ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

I Comuni interessati dalla problematica sono stati invitati ad individuare parcheggi da destinare ai disabili e a prevedere nel piano traffico l'utilizzo gratuito degli spazi contrassegnati dalle strisce blu in caso di scarsa disponibilità di stalli riservati.

Come sempre evidenziato, l'azione amministrativa deve essere ispirata ai parametri di "*proporzionalità e adeguatezza*", al fine di garantire a persone in condizione di fragilità il benessere quotidiano, la piena inclusione sociale e l'autonomia, in linea con gli standard europei e i principi più volte richiamati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

3.5 Le istanze di accesso alle informazioni ambientali

Nel 2020 sono pervenute richieste tese ad ottenere informazioni, dati e atti in materia ambientale, soprattutto da parte di associazioni ambientaliste, organizzazioni o comitati di cittadini liberamente costituiti.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali è disciplinato dal d.lgs. n. 195 del 2005, il quale ha recepito la direttiva europea 2003/4/CE, in considerazione dell'assoluta rilevanza riconosciuta dal legislatore comunitario al "*bene ambiente*".

Tale fattispecie di accesso delineata dal d.lgs. 195/2005 si connota, rispetto a quella generale prevista nella legge n. 241/1990, sotto un duplice profilo: *a)* l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso; *b)* il contenuto delle cognizioni accessibili.

Sotto il primo profilo, l'art. 3 d.lgs. 195/2005 chiarisce che le informazioni ambientali sono di appartenenza generalizzata, senza necessità di collegamento con una specifica situazione soggettiva giuridicamente rilevante.

Quanto al secondo aspetto, il nostro ordinamento considera informazione ambientale qualsiasi informazione contenuta in provvedimenti amministrativi ma anche in "atti endoprocedimentali" (pareri, video, relazioni, lettere ecc.) che abbiano attinenza con l'ambiente e abbiano un qualsiasi effetto sull'ambiente.

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, rientra nel concetto di "*informazione ambientale*" "*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività (incluse quelle nocive, come il rumore) o misure destinate a tutelarli, ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente*" (Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795).

Dopo l'entrata in vigore del Decreto Trasparenza (d.lgs. n. 33/2013; d.lgs. n. 97/2016), va sempre più affermandosi in materia di tutela dell'ambiente l'istituto dell'**accesso civico generalizzato**, noto come Foia (acronimo di *Freedom of information act*), per cui il diritto all'informazione amministrativa spetta a "*chiunque*" senza bisogno di motivazione sottesa alla richiesta; ciò per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché promuovere la partecipazione di ciascuno al dibattito pubblico.

D'altronde, l'ambiente rappresenta un valore sociale, economico e costituzionale da garantire a tutti, e a cui tutti devono poter contribuire accedendo alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche. Partendo da questo assunto, la legge riconosce a "*chiunque*", persona fisica o persona giuridica, la possibilità di disporre di tali dati, informazioni, documenti.

Numerose sentenze del giudice amministrativo hanno contribuito ad implementare tale forma di accesso, sia con riferimento ai soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale (senza obbligo di dichiarare il proprio interesse), sia riguardo al profilo oggettivo, prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali

svincolata dai più restrittivi limiti dell'accesso tradizionale.

Certamente tali informazioni concernono in via esclusiva lo stato dell'ambiente (aria, acqua, sottosuolo siti naturali ecc.) e i fattori che possono incidere sulla salute e sulla sicurezza (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni ecc.), con esclusione quindi di tutti i dati e i documenti che non abbiano valenza ambientale.

In altri termini, gli uffici pubblici – una volta accertata le “*finalità ambientali*” ed escluse, per contro, “*finalità diverse*” (ad esempio di tipo economico-patrimoniale) - dovranno fornire le informazioni richieste a chiunque, comprese associazioni e organizzazioni, senza dover accertare la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale; con la conseguenza che l'accesso all'informazione ambientale può essere legittimamente negato nei casi di “*richieste manifestamente irragionevoli ovvero espresse in termini eccessivamente generici*” (Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557).

La disciplina speciale in materia ambientale, infatti, indica espressamente le limitazioni all'accesso nelle ipotesi di cui all'art. 5 d. lgs. n. 195/2005:

- a) informazioni detenute da un ufficio diverso rispetto a quello cui è inoltrata la richiesta, in questo caso la P.A. deve indicare presso quale ente è reperibile l'informazione;
- b) informazioni manifestamente irragionevoli, eccessivamente generiche oppure quando i dati richiesti siano incompleti o in corso di completamento;
- c) informazioni pregiudizievoli per un'autorità pubblica, per le relazioni internazionali, per lo svolgimento di procedimenti giudiziari, alla riservatezza delle informazioni commerciali e industriali, ai diritti di proprietà intellettuale, alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica;
- d) informazioni pregiudizievoli per la tutela dell'ambiente o del paesaggio.

Nei casi di provvedimento espresso confermativo del diniego o di perdurante inerzia dell'amministrazione, a seguito del riesame del Difensore civico regionale, non si può *indurre/obbligare* l'ufficio che dispone delle informazioni o della documentazione alla loro divulgazione.

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

In ogni caso, la scelta finale dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico generalizzato non deve tenere conto solo del “*pregiudizio concreto*” ma anche dell'interesse alla divulgazione che fonda la richiesta dell'istante.

L'amministrazione dovrà sempre assumere la decisione nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, a garanzia di tutti gli interessi coinvolti, quindi anche di quello del richiedente.

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

La regola della generale accessibilità dovrà essere temperata, quindi, dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla rivelazione generalizzata di talune informazioni, considerati anche alla luce dell'interesse all'accessibilità delle informazioni, dei dati e dei documenti richiesti.

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

Inoltre, l'amministrazione non può assumere - quale unico fondamento del diniego di accesso agli atti – l'opposizione da parte del controinteressato, anche se motivata.

Spetta sempre all'amministrazione il potere di valutare e bilanciare gli interessi eventualmente contrapposti e decidere l'esibizione della documentazione, anche in contrasto al dissenso manifestato dal controinteressato, altrimenti verrebbe vanificata qualsiasi forma di trasparenza amministrativa.

3.6 Le richieste di accesso agli atti formulate dalle Organizzazioni sindacali

L'art. 22, comma 1, legge n. 241/1990, alla lett. b) definisce interessati all'accesso agli atti della P.A. *“tutti i soggetti privati, compresi i portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

La giurisprudenza ha sempre interpretato il concetto di interesse diffuso come comprensivo degli interessi cd. *collettivi*, ai quali può ascriversi l'interesse fatto valere da una associazione sindacale.

In tema, va ricordata la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 11 aprile 2014, n. 1768 che dispone: *“Il diritto di accesso ai documenti della P.A., oltre che alle persone fisiche, spetta anche a enti esponenziali di interessi collettivi e diffusi, ove corroborati dalla rappresentatività dell'associazione o ente esponenziale e dalla pertinenza dei fini statuari rispetto all'oggetto dell'istanza”*.

Anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 4 maggio 2012, n. 2559 conferma *“la piena legittimazione delle organizzazioni sindacali ad azionare il diritto di accesso, sia iure proprio, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevanti della categoria rappresentata, purché esso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell’intera attività dell’Amministrazione datrice di lavoro”*.

Quando nella richiesta formulata dal rappresentante sindacale vengono in considerazione ragioni di riservatezza, soccorre l’art. 24, comma 7, legge n. 241/1990, che delinea tre livelli di protezione dei dati personali dei terzi a seconda della loro natura: *l’accesso ai dati comuni, consentito qualora sia “necessario” alla difesa dei propri interessi; l’accesso ai dati sensibili e giudiziari, consentito nei limiti in cui sia “strettamente indispensabile”; l’accesso ai dati super sensibili (idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale) consentiti nei termini del Codice privacy, solo ed esclusivamente nei casi in cui l’interesse giuridicamente rilevante è “di rango almeno pari” alla tutela del diritto alla riservatezza.*

In via generalizzata, il controinteressato viene individuato dall’amministrazione nel soggetto titolare di un interesse eguale e contrario a quello azionato dal richiedente, vale a dire colui che vedrebbe compromesso il proprio diritto alla riservatezza dall’ostensione dei documenti richiesti (sia in caso di accesso documentale, sia nelle ipotesi di accesso civico generalizzato).

In linea generale, la notifica deve essere effettuata ad almeno uno dei controinteressati, in particolare quando siano stati già individuati in sede di richiesta o siano comunque facilmente individuabili dall’ufficio competente; detta comunicazione va effettuata mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

Tuttavia, la divulgazione dei dati con modalità tali da escludere la conoscenza certa dell’identità dei soggetti controinteressati (omissis, oscuramento dei dati, ecc.) può non rendere necessaria l’integrazione del contraddittorio.

In tema di *“interesse collettivo”* - in quanto espressione della somma di interessi individuali appartenenti ad una categoria di lavoratori determinata o determinabile, e come tale meritevole di protezione da parte dell’ordinamento - sono state presentate all’Ufficio n. 4 istanze da parte di rappresentanti di associazioni sindacali ed enti esponenziali e da un esponente eletto nella Rappresentanza Sindacale Unitaria (RSU).

3.7 Le richieste di accesso dei consiglieri comunali agli elenchi dei beneficiari delle provvidenze “Covid-19”

Un particolare approfondimento merita il tema dell’accesso dei consiglieri comunali di minoranza e le supposte violazioni dei diritti e delle prerogative legate alla funzione pubblica espletata, in riferimento alle richieste dei nominativi dei beneficiari dei buoni spesa e delle provvidenze erogate dai Comuni durante l’emergenza socio-sanitaria.

Sul tema giova evidenziare che, ai sensi dell’art. 43 del d. lgs. n. 267/2000, i consiglieri comunali, provinciali (per estensione della norma anche i consiglieri regionali) hanno diritto di ottenere dagli uffici di riferimento *“tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all’espletamento del proprio mandato”*.

Tale disciplina mira a differenziare il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri da quello dei soggetti privati, atteso che l’accesso riconosciuto ai primi è connaturato alla loro *“funzione di verifica e di controllo circa la correttezza e l’efficacia dell’operato dell’Amministrazione e dei comportamenti degli organi dell’Ente, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e per promuovere, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale”*.

In forza di tale funzione, il consigliere non ha l’obbligo di motivare la propria richiesta di informazioni, altrimenti, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa, *“l’Ente si ergerebbe ad arbitro dell’esercizio delle potestà pubblicistiche da parte dell’Organo deputato all’individuazione e al perseguimento dei fini collettivi”*.

Di conseguenza, ogni limitazione all’esercizio del diritto previsto dall’art. 43 T.u.e.l. è lesiva della potestà istituzionale di sindacare la gestione dell’Ente nell’ottica di assicurare - in uno con la trasparenza e la democraticità - anche il buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97 Costituzione), salvo i pochi casi eccezionali e contingenti da motivare puntualmente e adeguatamente - ad esempio, qualora il consigliere agisca per *“un interesse personale”*.

Tale prerogativa non può essere compressa neanche per esigenze di riservatezza dei terzi, in quanto il consigliere è tenuto al segreto d’ufficio ed è sua personale responsabilità non divulgare notizie contenenti dati personali e sensibili riferiti a terzi.

Tuttavia - secondo quanto affermato dal Consiglio di Stato nella recente sentenza n. 2089 dell’11.03.2021 (che ha accolto il ricorso presentato da un Comune lucano nei confronti di un consigliere a cui non erano stati rilasciati i nominativi dei beneficiari dei “Buoni spesa” durante l’emergenza Covid-19) - *il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali non può assurgere ad un “diritto incondizionato”, altrimenti ci si porrebbe nella prospettiva ricostruttiva di un “diritto tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.*

La stessa Corte Costituzionale ha affermato che in un ordinamento costituzionale in cui i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano «*in rapporto di integrazione reciproca*», non ordinato su base gerarchica, non è possibile «*individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*», e dunque una «*illimitata espansione*» a danno di questi ultimi.

Per la Consulta, quindi, diritti di pari rango costituzionale vanno coordinati secondo «*un ragionevole bilanciamento*», a tutela della dignità della persona e nel rispetto del principio personalistico che trova nei principi di uguaglianza formale e sostanziale dell'individuo e nei doveri di solidarietà sociale la sua formale enunciazione (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali di pari rango non si sottrae neanche l'accesso del consigliere comunale. Ciò non solo perché ad esso si contrappongono diritti egualmente tutelati dall'ordinamento - ma anche per il limite funzionale intrinseco cui il diritto d'accesso è sottoposto - espresso dal legislatore con il richiamo alla utilità delle notizie e delle informazioni possedute dall'ente locale rispetto alla funzione di rappresentanza politica del consigliere comunale (art. 43, comma 2, T.u.e.l.).

Né contrasta rispetto a quanto finora rilevato il fatto che il consigliere comunale sia tenuto al segreto su dati e informazioni di cui è venuto a conoscenza all'esito dell'accesso agli atti dell'amministrazione. L'obbligo di riservatezza del consigliere, infatti, comporta che i dati e le informazioni acquisite siano utilizzati esclusivamente per l'esercizio del suo mandato e a vietare per contro qualsiasi uso privato. Lo stesso obbligo non tutela, invece, la riservatezza delle persone, che verrebbe comunque lesa se l'accesso venisse consentito.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, questo Difensore civico ha invitato i Comuni interessati a consentire l'accesso ai dati e alle informazioni riguardanti l'attività svolta dall'amministrazione (il numero delle istanze ricevute, i presupposti di reddito su cui le domande sono state accolte, il relativo esito e l'importo riconosciuto), oscurando preventivamente i dati anagrafici delle persone beneficiarie delle provvidenze.

Tale soluzione risulta idonea a garantire il giusto bilanciamento tra il diritto di accesso dei consiglieri e il diritto alla riservatezza delle persone fisiche, in modo da fornire un quadro analitico dell'operato della p.a. interessata.

Viceversa, la divulgazione dei dati personali sarebbe in grado di rilevare una particolare situazione di vulnerabilità delle persone che hanno richiesto i benefici economici e si tradurrebbe in un inutile sacrificio delle ragioni di riservatezza, con conseguenti effetti discriminatori sulle famiglie bisognose.

3.8 L'accesso agli atti delle procedure di gara e ai contratti pubblici

In materia di accesso agli atti delle procedure di gara, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in data 2 aprile 2020 ha emesso la sentenza n. 10 da tanti definita di "caratura storica", in considerazione della rilevanza delle questioni trattate e della problematicità dell'istituto.

I tre principi di diritto enunciati dall'Adunanza Plenaria si possono così sintetizzare:

- a) *La pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile riferimento alla disciplina dell'accesso documentale;*
- b) *È ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale;*
- c) *La disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici, con le eccezioni previste dall'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, poste a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza.*

Sotto il primo profilo, a fronte di un'istanza di incerta definizione, l'amministrazione ha il dovere di soccorso e di collaborazione con il richiedente; si tratta di un canone comportamentale già previsto, in via generale, per ogni procedimento amministrativo, nel senso che - prima di respingere un'istanza incompleta o non qualificata correttamente - il Responsabile del procedimento deve attivare il "soccorso istruttorio" a favore dell'interessato al fine di comprenderne l'effettiva esigenza conoscitiva.

Ciò comporta che l'Ufficio è tenuto a richiedere chiarimenti all'interessato, dandogli la possibilità di precisare lo scopo e la finalità pratica sottesa all'istanza e, in ultima analisi, la sua effettiva volontà; tale *modus operandi* della p.a. rappresenta un criterio generale di comportamento alla luce dei principi generali di proporzionalità e di buona fede.

Ciò vale anche in caso di *istanze di accesso civico generalizzato generiche*, per le quali è indubbio che gli uffici interpellati debbano chiedere eventuali chiarimenti circa

l'oggetto della richiesta, ed anche in tema di *istanze massive*, per le quali, anche se *manifestamente irragionevoli*, si ritiene che, prima di respingere l'istanza, si debba attivare un dialogo cooperativo con il richiedente al fine di ricondurre l'istanza entro un limite di ragionevolezza.

L'Adunanza Plenaria, nella citata sentenza, facendo un ulteriore passo avanti, rimarca come la trasparenza sia un diritto fondamentale, tutelato dalla legge e limitato solo dalla legge; di conseguenza sarebbe illegittimo negare l'accesso civico generalizzato in materia di appalti e contratti pubblici nella fase esecutiva, per il solo fatto che esista una disciplina speciale, altrimenti si escluderebbe "*un pezzo*" di trasparenza in detta materia.

Tra l'altro, la normativa sugli appalti è tradizionalmente definita ad evidenza pubblica perché è fondamentale che tutta la materia delle gare sia resa evidente ai cittadini che vantano il diritto di conoscere come siano spesi i soldi pubblici; ne deriva che la portata dell'istituto dell'accesso civico vada estesa, ove possibile, al fine di garantire un controllo sociale diffuso.

Resta fermo il divieto di ostensione degli atti di gara in presenza dei seguenti limiti:

- uno generale, attraverso il bilanciamento con il valore della riservatezza. La pubblica amministrazione deve, infatti, porsi il problema della lesione del *principio di concorrenza*, della divulgazione di segreti o della operatività industriale. In tal caso occorre far ricorso al cd. "*test del danno*" ovvero verificare se sussista l'interesse pubblico al rilascio di queste informazioni e quale sia il rapporto con il pregiudizio che questa esibizione rivelerebbe; bisogna applicare, quindi, il principio di proporzionalità per operare correttamente tale bilanciamento.
- il secondo limite è legato all'art. 97 della Costituzione sul *buon andamento* dell'azione amministrativa. Si verificherebbe una paralisi degli uffici se la pubblica amministrazione ricevesse una mole massiva di richieste di accesso civico e di abuso di tale diritto. In tal caso soccorre il principio di buona fede nella valutazione del comportamento delle parti. Possono, quindi, essere respinte le richieste massive e plurime di documenti da parte dello stesso richiedente o di più richiedenti riconducibili allo stesso centro di interesse, nonché le richieste vessatorie o pretestuose caratterizzate dal solo intento emulativo.

3.9 L'inottemperanza della P.A. a seguito del riesame del Difensore civico

Come più volte evidenziato dalla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi nelle relazioni trasmesse al Parlamento, in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo la decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, il Difensore civico o la Commissione (per l'accesso nei casi di atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato) – nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale – non possono obbligare l'amministrazione all'ostensione degli atti o delle informazioni richieste.

La stessa motivazione confermativa del diniego di accesso non può essere adottata con mere formule di stile, dovendosi dare contezza in ordine alle argomentazioni logico-giuridiche sulle quali si fonda il non allineamento alle argomentazioni contenute nella decisione favorevole del Difensore civico.

Tuttavia, nei casi di provvedimenti che confermano il diniego o nell'ipotesi di perdurante inerzia dell'amministrazione, non si possono esercitare da parte della Commissione o del Difensore civico poteri ordinatori, sostitutivi o interdittivi nei confronti della p.a..

In detti casi è fatta salva l'eventuale possibilità per il cittadino di adire il giudice amministrativo territorialmente competente, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso.

Tuttavia, secondo consolidata dottrina e giurisprudenza amministrativa, il provvedimento della Commissione o del Difensore civico regionale diviene “vincolante” per l'amministrazione e la pretesa del cittadino si trasforma in *diritto soggettivo* alla conoscenza del documento, non mero *interesse legittimo*, *salva sempre la possibilità di denuncia per omissione di atti di ufficio ove ne ricorrano i presupposti* (CADA Relazione 2017).

A tal proposito la Commissione per l'accesso sottolinea che “*tale carenza di poteri, di fatto, in molti casi, finisce per inficiare la piena efficacia dello strumento di tutela amministrativa, costringendo il cittadino, per ottenere l'accesso a doversi comunque rivolgere all'autorità giurisdizionale*”.

Di conseguenza, l'interessato potrà tutelarsi solo presentando rituale ricorso al giudice amministrativo territorialmente competente, il quale accerterà il diritto del richiedente e, se del caso, ordinerà all'amministrazione di esibire i documenti richiesti; qualora, nonostante questa sentenza, l'amministrazione insista nel rifiutare l'accesso, l'interessato potrà agire con ricorso in “*ottemperanza*” dinanzi al medesimo Tar.

Il provvedimento confermativo motivato del diniego, pertanto, diventa a sua volta impugnabile innanzi al Tar mentre non è ipotizzabile una nuova impugnazione innanzi alla Commissione per l'accesso o al Difensore civico per il principio del “*ne bis in idem*”.

Alla stregua di ciò, è innegabile che l'attuale modello procedimentale di ricorso per il riesame del diniego abbia dei limiti oggettivi, tanto da rendersi necessario un intervento del legislatore finalizzato a dare effettività ai provvedimenti del Difensore civico e ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'effettivo accesso alla documentazione, in caso di accoglimento dei ricorsi.

Quanto, infine, al termine entro cui si potrà richiedere il riesame del diniego (espresso o tacito) all'accesso civico generalizzato, il legislatore non lo individua espressamente.

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

Deve quindi ritenersi che il procedimento di riesame potrà essere attivato entro il termine di decadenza di 30 giorni dalla decisione di prima istanza, così come previsto dalla legge n. 241 del 1990 in materia di accesso tradizionale; decorso tale termine, il Difensore civico dovrà dichiarare irricevibile il ricorso, fatti salvi i casi in cui la tardività appaia incolpevole o comunque giustificata alla luce delle specifiche motivazioni addotte dal richiedente.



DATI STATISTICI

Dati statistici elaborati a cura dell'avv. Rosangela Fittipaldi e della sig.ra Caterina Labriola

4.1

STATISTICA DEI CASI TRATTATI - ANNO 2020

Richieste d'intervento

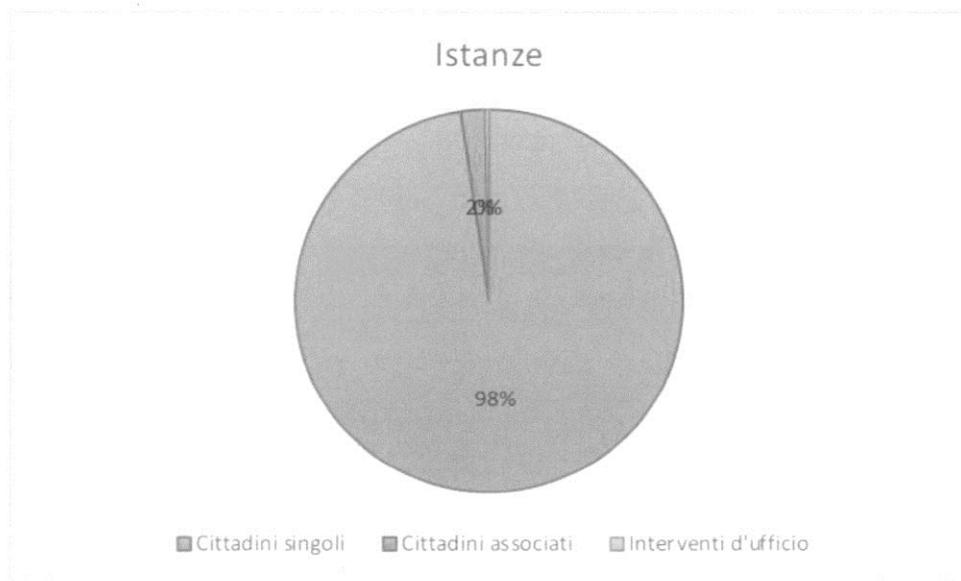
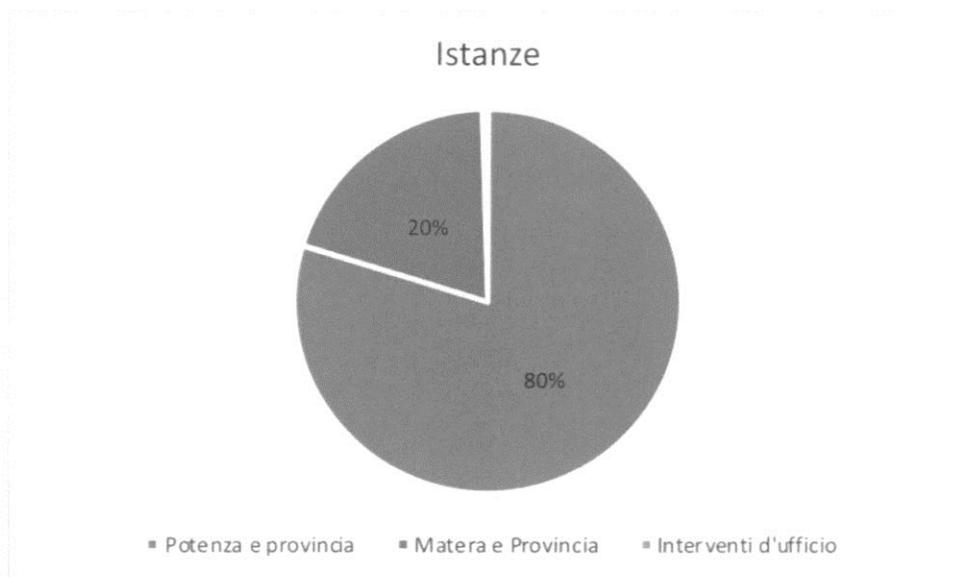
Totale 882

Fascicoli formalmente aperti	202
Interventi per richieste chiarimenti, pareri, solleciti, informazioni ed altro	680
Totale pratiche trattate	882

Istanze presentate da

Cittadini singoli	97,6%
Cittadini associati	2,0 %
Interventi d'Ufficio	0,4 %

	SINGOLI	ASSOCIATI	D'UFFICIO	TOTALE
POTENZA e Provincia	158	3	0	161
MATERA e Provincia	39	1	0	40
Interventi d'ufficio	0	0	1	1
TOTALE	197	4	1	202



4.2

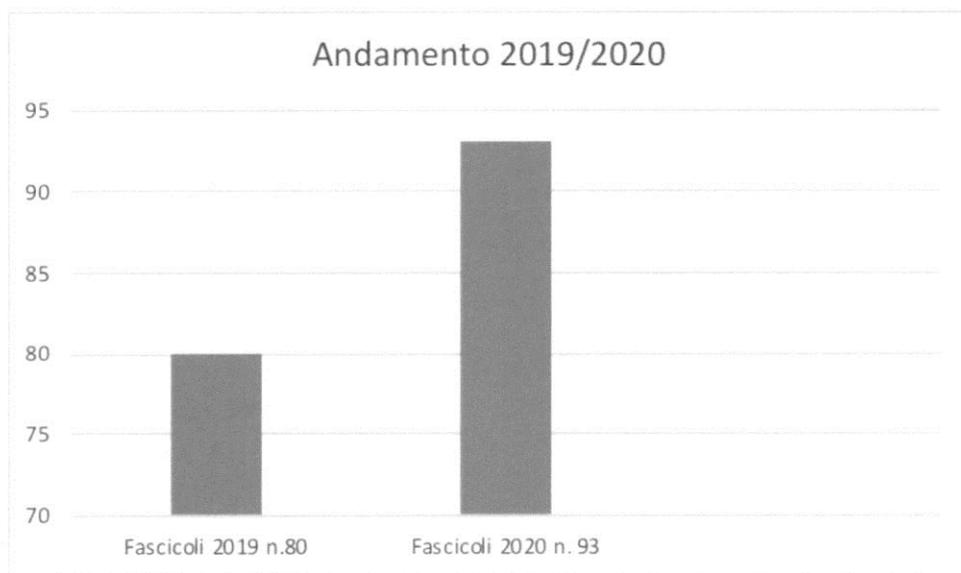
TREND ATTIVITA' ANNO 2020

ACCESSO E TRASPARENZA

(Accesso documentale, Accesso civico semplice e generalizzato)

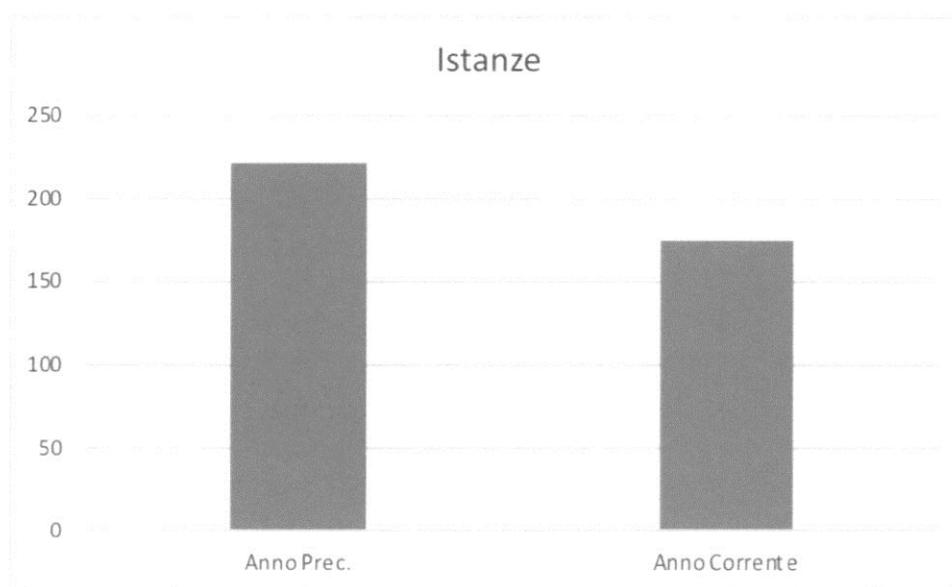
INCREMENTO RISPETTO ALL'ANNO 2019

Anno 2019	80 fascicoli
Anno 2020	93 fascicoli
Percentuale di incremento	15 %



ANDAMENTO GENERALE

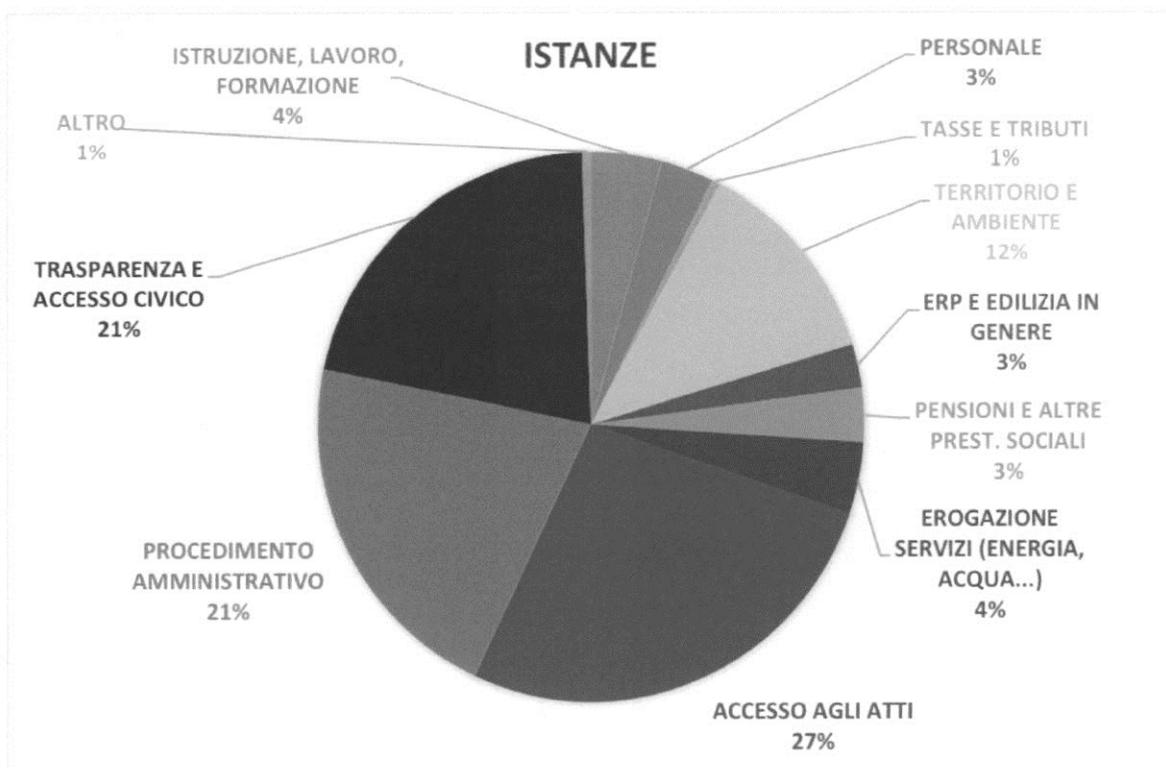
Fascicoli 2019	175
Fascicoli 2020	202
Percentuale di incremento	15 %



4.3

MATERIE TRATTATE

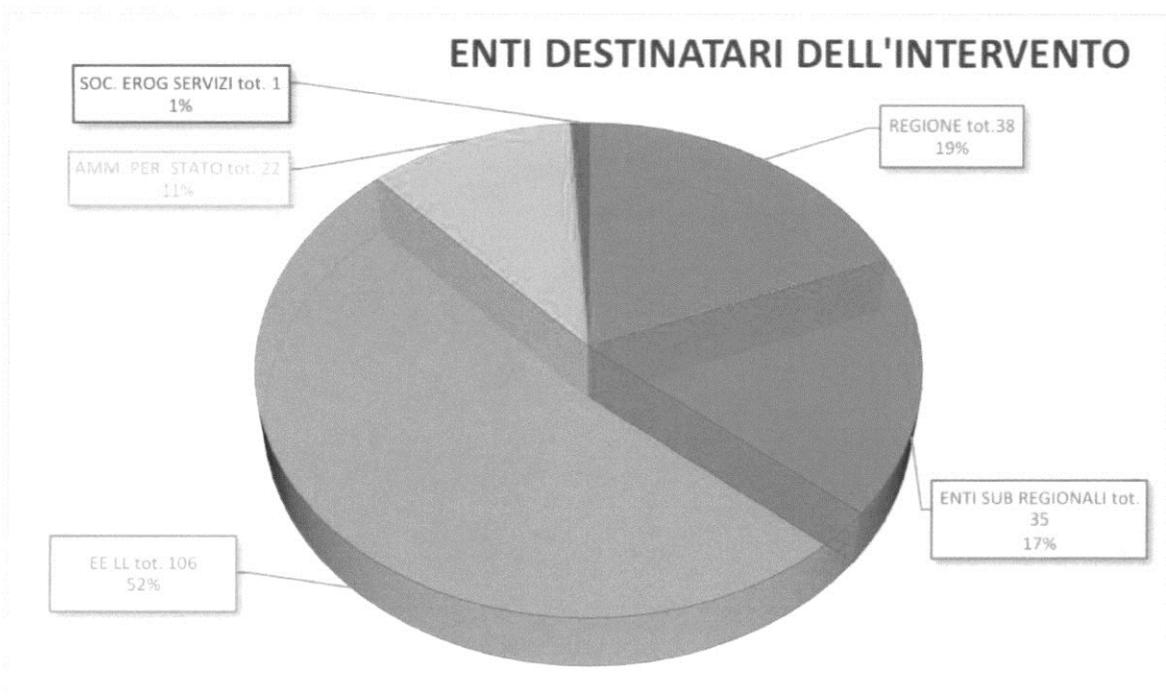
1. Salute e Igiene pubblica	9	4,4%
2. Istruzione e Lavoro	8	4,0%
3. Organizzazione del personale	6	3,0%
4. Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	1	0,5%
5. Territorio e ambiente	24	11,9%
6. Edilizia residenziale pubblica	5	2,5%
7. Pensioni e altre prestazioni sociali	6	3,0%
8. Erogazione servizi	8	4,0%
9. Richiesta riesame accesso agli atti (Legge n. 241/1990)	52	25,6%
10. Procedimento amministrativo	41	20,3%
11. Trasparenza e accesso civico	41	20,3%
12. Altro	1	0,5%



4.4

ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

Totale fascicoli formalmente aperti 202

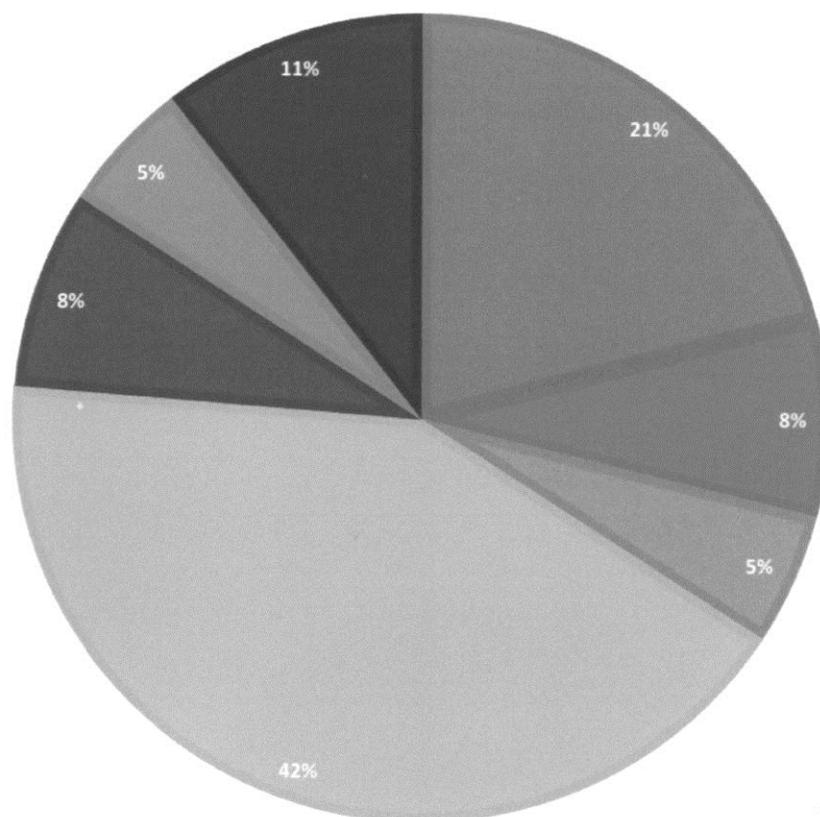


REGIONE

Fascicoli formalmente aperti	38
Percentuale generale	19%

DIP.TO AMBIENTE ED ENERGIA	8	21%
DIP.TO POLITICHE DI SVILUPPO E LAVORO	3	7,9%
DIP.TO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	2	5,3%
DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA	16	42,1%
DIP.TO POLITICHE DELLA PERSONA	3	7,9%
DIP.TO INFRASTRUTTURE E MOBILITA'	2	5,3%
DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO	4	10,5%

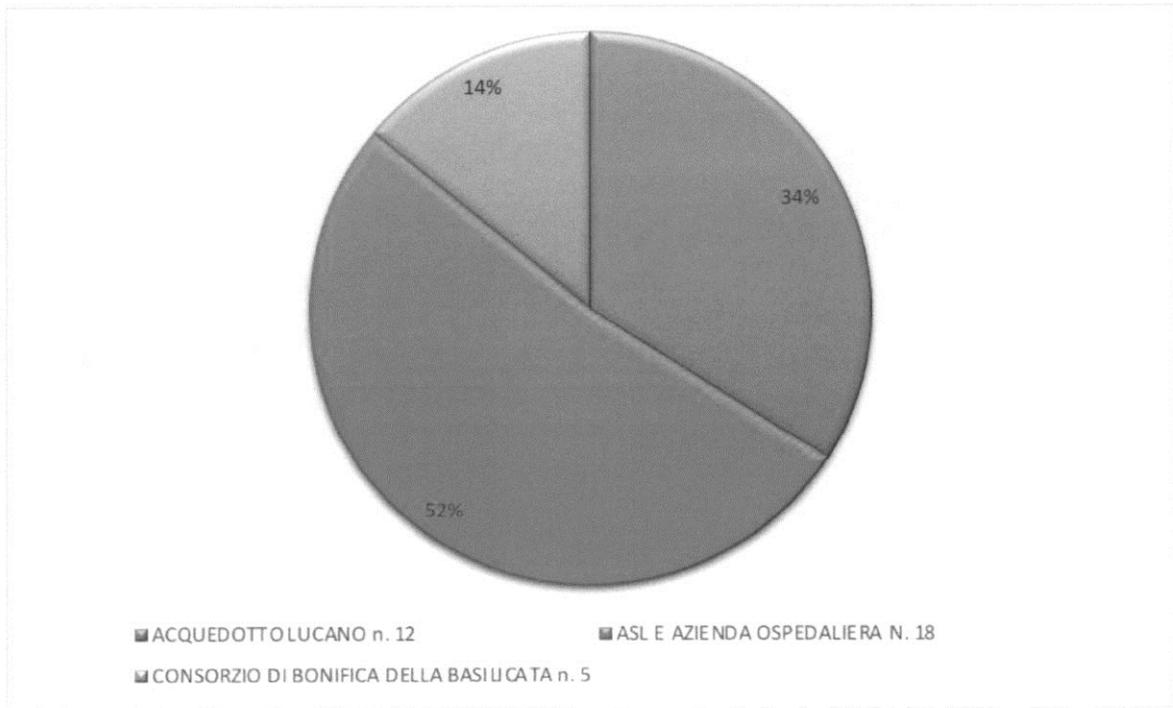
- DIP.TO AMBIENTE ED ENERGIA n. 8
- DIP.TO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI n. 2
- DIP.TO POLITICHE DELLA PERSONA n. 3
- DIP.TO SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO n. 4
- DIP.TO POLITICHE DI SVILUPPO E LAVORO n. 3
- DIP.TO PRESIDENZA DELLA GIUNTA n. 16
- DIP.TO INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ n.2



ENTI E AZIENDE SUBREGIONALI

Fascicoli formalmente aperti	35
Percentuale generale	17%

ASL E AZIENDA OSPEDALIERA	18	52%
ACQUEDOTTO LUCANO	12	34%
CONSORZIO DI BONIFICA DELLA BASILICATA	5	14%

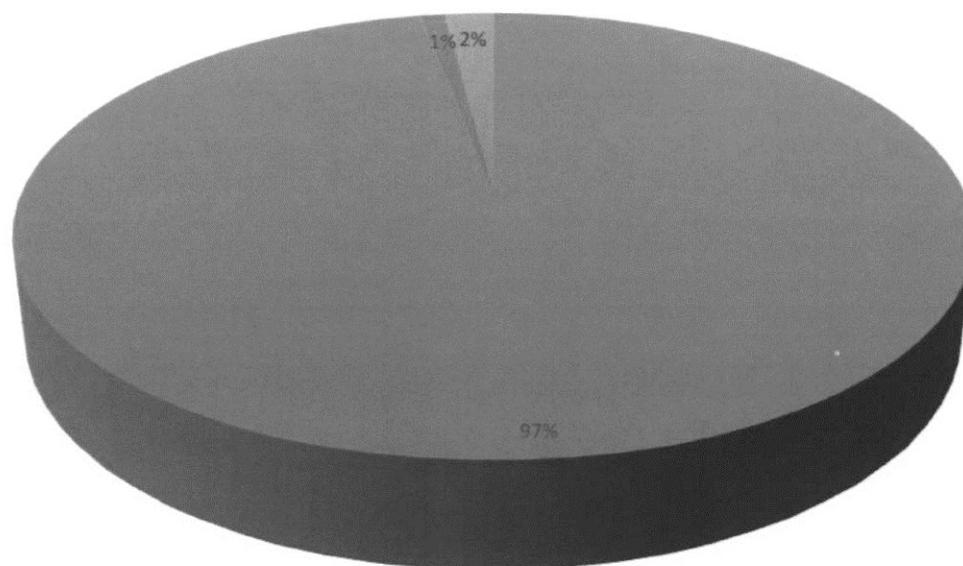


ENTI LOCALI

Fascicoli formalmente aperti	106
Percentuale generale	52%

Comuni	103	97%
Province	1	1%
Comunità Montane	2	2%

Enti Locali

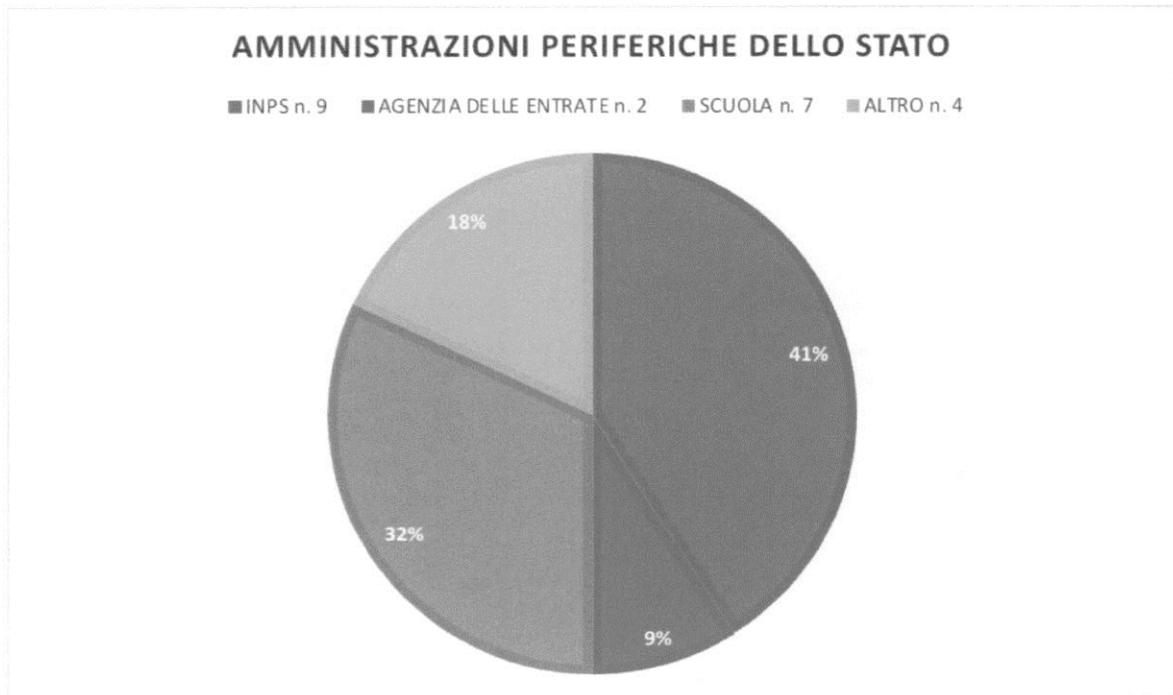


■ Comuni n. 103 ■ Province n. 1 ■ Comunità montane n.2

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

Fascicoli formalmente aperti	22
Percentuale generale	11%

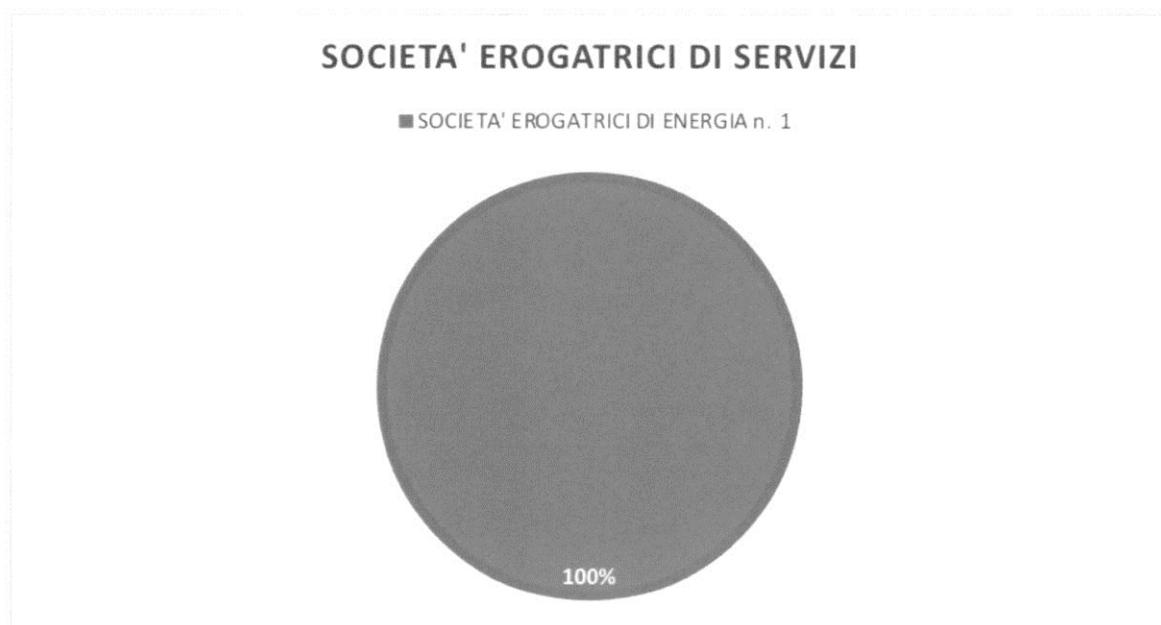
INPS	9	41%
SCUOLA	7	32%
AGENZIA DELLE ENTRATE	2	9%
ALTRO	4	18%



SOCIETA' EROGATRICI DI SERVIZI

Fascicoli formalmente aperti	1
Percentuale generale	1%

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



4.5

STATO DI DEFINIZIONE DELLE PRATICHE

Fascicoli formalmente aperti

202



Pratiche definite	158 pari al	78%
Pratiche in corso di definizione	44 pari al	22%

Pratiche definite positivamente	100 pari al	63%
Pratiche definite negativamente	24 pari al	15%
Altro (Archivate, irricevibili, ecc..)	34 pari al	22%

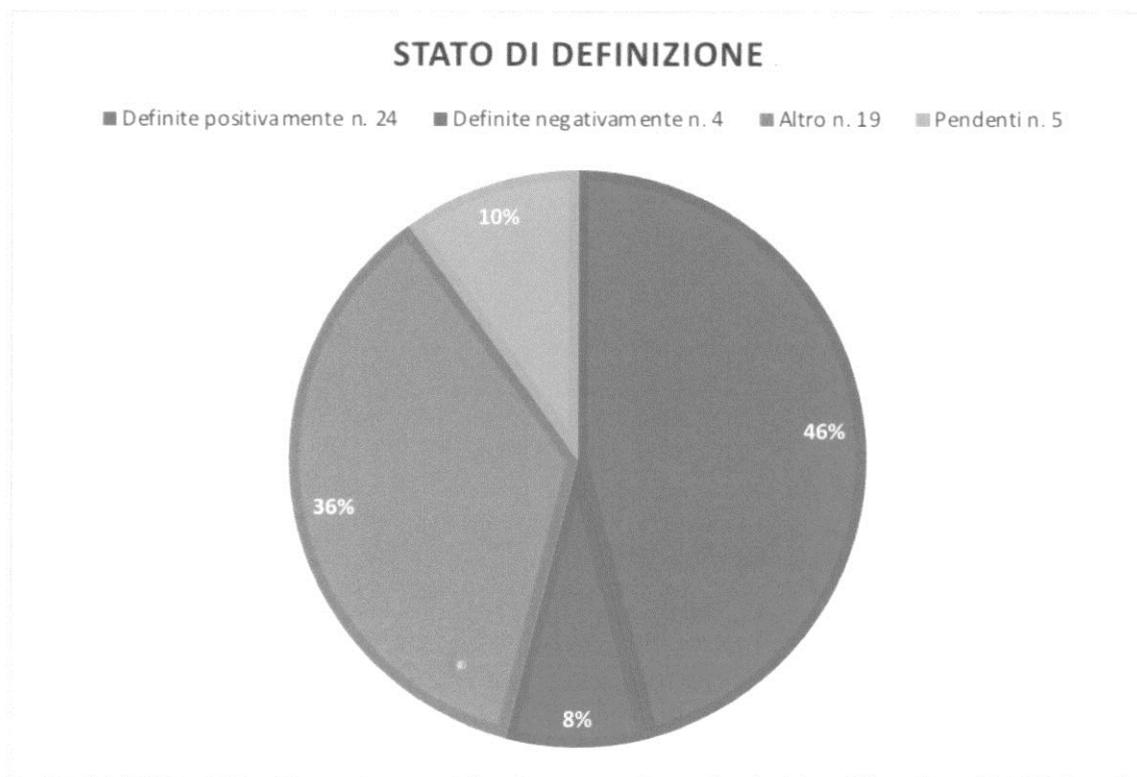
ACCESSO DOCUMENTALE (L. n. 241/90)

Fascicoli formalmente aperti	52
Percentuale generale	26%

Definizione delle pratiche

Definite positivamente*	24
Definite negativamente*	4
Altro (inammissibile, irricevibile, trasmessa per competenza alla commissione per l'accesso) *	19
Pratiche in corso di definizione	5

*percentuale calcolata sui provvedimenti emessi



ACCESSO CIVICO E TRASPARENZA

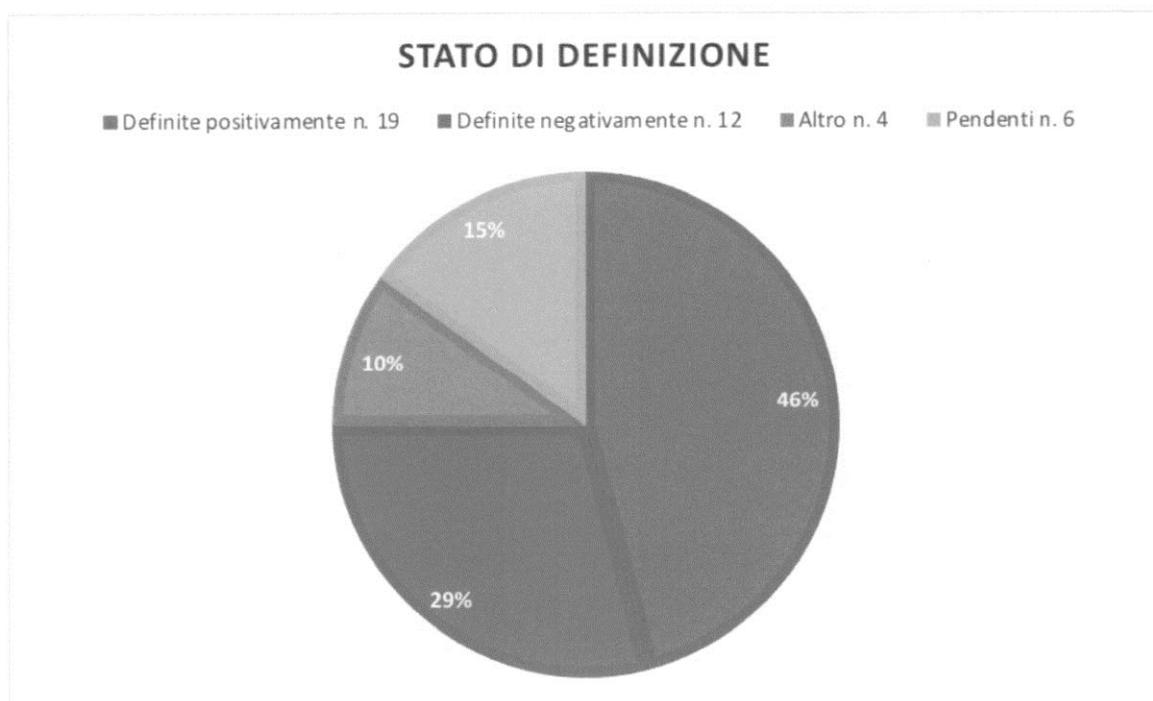
(D.Lgs. n. 33/2013 – D.Lgs. n. 97/2016)

Fascicoli formalmente aperti	41
Percentuale generale	21%

Definizione delle pratiche

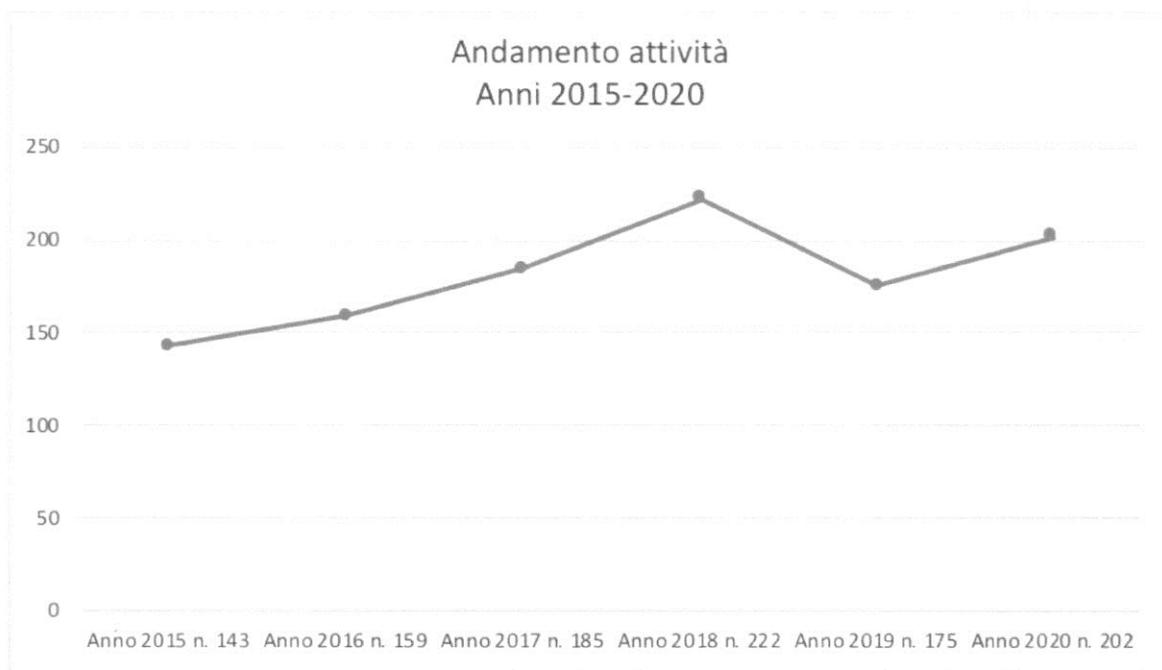
Pratiche definite positivamente*	19
Pratiche definite negativamente*	12
Altro (inammissibile, irricevibile, trasmessa per competenza alla commissione per l'accesso) *	4
Pratiche in corso di definizione	6

*percentuale calcolata sui provvedimenti emessi



4.6

ANDAMENTO ATTIVITA' ANNI 2015-2020





AP PEN DI CE

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

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

CAPO I

Principi generali

Art. 1

Istituzione del garante regionale dei diritti della persona

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

Art. 2

Autonomia e struttura organizzativa

1. Il Garante svolge le proprie funzioni in autonomia e indipendenza.
2. Il Garante per assicurare il funzionamento dell’Ufficio in forma decentrata, può utilizzare le sedi periferiche della Regione, previa intesa, tramite l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con la Giunta regionale.
3. Il Garante per l’esercizio delle sue funzioni si avvale di una struttura organizzativa costituita, nell’ambito dell’organico del Consiglio regionale, con delibera dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, che ne determina la relativa dotazione organica entro sei mesi dall’entrata in vigore della presente legge.
4. Il personale assegnato all’Ufficio del Garante dipende funzionalmente dal Garante.
5. Per l’espletamento delle proprie funzioni nelle sedi decentrate, il Garante si avvale di funzionari regionali in qualità di referenti. A questo scopo, d’intesa con l’Ufficio di Presidenza del Consiglio, il Garante dispone di un calendario di presenze periodiche di funzionari presso gli uffici periferici della Regione.
6. Il Garante può, altresì, avvalersi dell’assistenza degli uffici regionali e, nei limiti del capitolo di bilancio relativo alle spese per il suo funzionamento, può attivare forme di collaborazione con esperti nelle materie attinenti alle funzioni da svolgere e richiedere pareri e consulenze.

Art. 3

Elezioni del Garante e requisiti

1. Il Garante è eletto dal Consiglio regionale, tra soggetti in possesso dei seguenti requisiti:

a) conseguimento di almeno uno dei seguenti titoli di studio:

1) laurea in giurisprudenza o scienze politiche;

2) laurea specialistica o diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente equiparato o equipollente ad una delle lauree indicate al numero 1) ai sensi della normativa statale vigente;

b) specifica esperienza almeno quinquennale nelle materie inerenti le funzioni e i compiti attinenti agli uffici da svolgere;

2. Il Garante è eletto a scrutinio segreto con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea legislativa regionale.

3. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga il quorum di cui al comma 2, si procede ad ulteriori votazioni e viene eletto a maggioranza assoluta.

4. Il Garante dura in carica cinque anni e non è rieleggibile.

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

Art. 4

Ineleggibilità, incompatibilità e decadenza

1. Sono ineleggibili a Garante:

a) i membri del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo;

b) i Presidenti di Regione, Provincia e Comunità montana;

c) i Sindaci;

d) gli assessori e i consiglieri regionali, provinciali, comunali e di Comunità montana;

e) i dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria;

2. Sono altresì ineleggibili a Garante coloro che hanno riportato condanne penali.

3. Le cariche di cui al comma 1 devono essere cessate da almeno due anni.

4. L'incarico di Garante è incompatibile con l'esercizio di ogni altra funzione, con l'espletamento di incarichi di qualsiasi natura, con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi attività commerciale, imprenditoriale o professionale svolta nella regione. Durante il mandato, il Garante non può esercitare attività di carattere politico. Il Garante, il personale ed i suoi collaboratori sono soggetti a codici etici di autoregolamentazione.

5. È comunque incompatibile con la carica di Garante chiunque, successivamente all'elezione, venga a trovarsi in una delle condizioni di ineleggibilità previste ai commi 1, 2 e 3.

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

dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa.

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

Art. 5

Revoca e rinuncia dell'incarico

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

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

Art. 6

Relazioni, audizioni del Garante e diritto di accesso

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

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

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

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

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

Art. 7

Indennità

1. Al Garante spetta il compenso annuo onnicomprensivo, pari al 50% (Cinquanta per cento) dell'indennità complessiva lorda percepita dal Consigliere Regionale, nonché lo stesso trattamento di missione qualora, per motivi del proprio ufficio, debba recarsi fuori sede.

2. Il compenso di cui al comma 1 è comprensivo degli oneri erariali, diretti ed indiretti, previdenziali ed assistenziali.

CAPO II

Ufficio di Difensore civico

Art. 8

Funzioni della difesa civica

1. L'ufficio di Difensore civico è svolto a garanzia della legalità, della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, concorrendo ad assicurare e promuovere il rispetto della dignità della persona e la tutela dei suoi diritti ed interessi.

2. Per le finalità indicate al comma 1, il Garante:

a) interviene d'ufficio o su richiesta dei soggetti di cui all'articolo 10 in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, ritardi, omissioni o irregolarità compiuti da parte di uffici o servizi della Regione, degli enti, aziende ed agenzie dipendenti o sottoposti alla vigilanza della Regione, degli enti e delle aziende del Servizio sanitario regionale nonché degli enti locali, in forma singola od associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi competenti;

b) può formulare proposte finalizzate al conseguimento di riforme legislative o amministrative, nonché sollecitare l'applicazione delle riforme stesse.

3. Il Garante può assistere, inoltre, i soggetti che versano in condizioni di particolare disagio sociale, dipendenti da ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale, al fine di agevolare l'esercizio dei loro diritti nei rapporti con la pubblica amministrazione e in particolare nei procedimenti amministrativi cui sono interessati.

Art. 9

Misure contro la discriminazione dei cittadini stranieri immigrati

1. Il Garante svolge, ai sensi dell'articolo 44 del D. Lgs. n. 286/1998, le funzioni di informazione e supporto agli stranieri vittime delle discriminazioni dirette ed indirette per motivi razziali, etnici e religiosi di cui al D. Lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), nonché delle situazioni di grave sfruttamento indicate all'articolo 18 del D. Lgs. n. 286/1998 citato.

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

a) riceve le segnalazioni su comportamenti ritenuti discriminatori e si raccorda con la rete dei difensori civici locali;

b) favorisce, per quanto di competenza, l'effettiva possibilità dei diritti di difesa in favore di cittadini stranieri immigrati vittime di discriminazione;

c) coordina la propria attività con l'ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali e con le reti di contrasto alla discriminazione presenti nel territorio regionale;

d) acquisisce i dati di interesse sulle fenomenologie attinenti la discriminazione in collaborazione con l'Osservatorio regionale per le politiche sociali;

e) supporta i cittadini stranieri immigrati per l'attivazione dei servizi sociali e degli altri servizi territoriali competenti a tutelare le vittime di discriminazioni.

Art. 10

Ambito di intervento e modalità

1. Il Garante interviene:

a) a richiesta di singoli interessati, di enti, associazioni e formazioni sociali allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità o le disfunzioni;

b) di propria iniziativa, svolgendo indagini per rilevare inefficienze, irregolarità o disfunzioni e sollecitando l'adozione di provvedimenti.

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

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

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

Art. 11

Procedimento

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

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

3. Il Garante può:

a) avere accesso agli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento e ottenerne copia, nonché acquisire informazioni utili anche avvalendosi dei sistemi informativi regionali;

b) convocare il responsabile del procedimento oggetto del reclamo, anche congiuntamente agli interessati, anche al fine di raggiungere un accordo tra le parti;

c) chiedere agli organi competenti di provvedere all'adozione dell'atto, quando si tratti di atto dovuto omesso illegittimamente, ovvero pretendere la correzione di attività o omissioni ritenute irregolari.

4. Il responsabile del procedimento ha l'obbligo di presentarsi per l'esame della pratica davanti al Garante. Deve altresì, entro venti giorni, fornire le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti per iscritto dal Garante.

5. Il Garante, esaurita l'istruttoria, formula i propri rilievi e suggerimenti ai soggetti interessati e può stabilire, se del caso, adempimenti per le parti od un termine per la definizione del procedimento.

6. I soggetti indicati alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 8 comunicano al Garante ed agli interessati gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali non ritengono di accogliere, in tutto o in parte, le osservazioni del Garante.

7. Il Garante informa gli interessati dell'andamento e del risultato del suo intervento, indicando anche le eventuali iniziative che essi possono ulteriormente intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

8. Il Garante se non ritiene pertinenti o risolutivi gli elementi comunicatigli ai sensi del comma 6 oppure nel caso sia decorso inutilmente il termine indicato al comma 4 informa gli organi degli enti interessati per gli adempimenti conseguenti, eventualmente anche disciplinari. Di tali adempimenti da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti è data comunicazione al Garante.

Art. 12

Interventi a tutela del diritto di accesso

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

Art. 13

Coordinamento della difesa civica

1. La Regione promuove ed incentiva lo sviluppo della difesa civica sul territorio regionale e la cooperazione con gli altri organismi regionali, nazionali ed europei di difesa civica; in particolare riconosce le forme di coordinamento tra Garante e Difensori civici territoriali volte a sviluppare la loro collaborazione e reciproca informazione.

2. Il Garante può intrattenere rapporti di collaborazione e di reciproca informazione con i Difensori civici di altre Regioni, con il Mediatore europeo, con gli organismi internazionali di difesa civica e le altre istituzioni, anche universitarie, che si occupano di diritti umani.

CAPO III

Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Art. 14

Funzioni del Garante per l'infanzia e l'adolescenza

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

2. Il Garante, in particolare:

a) promuove, in collaborazione con gli enti e le istituzioni che si occupano di minori, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzata al riconoscimento dei bambini e delle bambine come soggetti titolari di diritti;

b) collabora all'attività delle reti nazionali ed internazionali dei Garanti delle persone di minore età e all'attività di organizzazioni e di istituti internazionali di tutela e di promozione dei loro diritti. Partecipa alla "Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", di cui all'art. 3, punto 7, della Legge 12 luglio 2011, n. 112, e collabora con l'autorità Garante nazionale e con i Garanti regionali, presenti nella stessa conferenza, nel promuovere l'adozione di linee comuni di azione da attuare negli ambiti nazionale e regionali e da promuovere e sostenere nelle competenti sedi in Italia, in Europa e nel mondo e nel realizzare forme sistematiche di scambio di dati, di informazione e di esperienze sulla condizione dei minori.

- Collabora, altresì, con organizzazioni e istituti di tutela e di promozione dei diritti delle persone di minore età appartenenti ad altri Paesi;
- c) verifica che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure e nell'esercizio del loro diritto alla salute e pari opportunità nell'accesso all'istruzione anche durante la degenza e nei periodi di cura;
 - d) favorisce lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni istituto atto a prevenire o risolvere conflitti che coinvolgano persone di minore età;
 - e) segnala alle competenti amministrazioni pubbliche presenti sul territorio regionale, casi di bambini e ragazzi in situazioni di rischio o di pregiudizio per i quali siano necessari interventi immediati di tutela assistenziale o giudiziaria;
 - f) rappresenta i diritti e gli interessi dell'infanzia in tutte le sedi regionali, secondo le modalità previste dalla presente legge;
 - g) promuove, in accordo con la struttura regionale competente in materia, iniziative per la celebrazione della giornata nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza;
 - h) promuove la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini di minore età alla vita pubblica nei luoghi di relazione e nella scuola;
 - i) vigila con la collaborazione di operatori preposti, affinché sia data applicazione su tutto il territorio regionale alle Convenzioni e alle normative indicate al comma 1;
 - j) accoglie segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori, vigila sulle condizioni dei minori a rischio di emarginazione sociale e sollecita le amministrazioni competenti all'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela;
 - k) interviene nei procedimenti amministrativi della Regione e degli enti da essa dipendenti e degli enti locali ai sensi dell'articolo 9 della legge 241/1990 ove sussistano fattori di rischio o di danno per le persone di minore età;
 - l) cura, in collaborazione con il CORECOM, la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza e promuove nei bambini e negli adolescenti l'educazione ai media;
 - m) vigila sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione audiovisive e telematiche, per la salvaguardia e la tutela dei bambini e delle bambine, sia sotto il profilo della percezione infantile che in ordine alla rappresentazione dell'infanzia stessa;
 - n) segnala all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed agli organi competenti le eventuali trasgressioni commesse in coerenza con il codice di autoregolamentazione della RAI;
 - o) istituisce un elenco al quale può attingere anche il giudice competente per la nomina di tutori o curatori;
 - p) promuove interventi a favore dei minori inseriti nel circuito penale;
 - q) assicura la consulenza ed il sostegno ai tutori o curatori nominati;
 - r) verifica le condizioni e gli interventi volti all'accoglienza ed all'inserimento del minore straniero anche non accompagnato;
 - s) vigila affinché sia evitata ogni forma di discriminazione nei confronti dei minori;
 - t) collabora all'attività di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale;
 - u) formula proposte e, ove richiesti, esprime pareri su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, di competenza

della Regione, delle Province e dei Comuni.

3. Il Garante promuove con gli Enti locali e con gli altri soggetti, in raccordo con la consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori e con il Comitato Italiano per l'Unicef, iniziative volte a rendere effettiva la tutela dei minori ed in particolare per la prevenzione dell'uso dell'alcool e della droga, per la tutela degli abusi dell'infanzia e dell'adolescenza in relazione alle disposizioni della Legge 3 agosto 1998 n. 269 "norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quale nuove forme di riduzione in schiavitù".

Art. 15

Ambito di intervento e modalità

1. Nello svolgimento delle funzioni previste all'articolo 14, il Garante:

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

Art. 16

Tutela e curatela

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

CAPO IV

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

Art. 17

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

1. La Regione Basilicata affida all'ufficio del Garante regionale dei diritti della persona la funzione di Garante per il diritto alla salute ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017 n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).

2. Il Garante regionale dei diritti della persona, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute e delle persone con disabilità, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e socio sanitaria.

3. Il Garante regionale dei diritti per la persona acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto lesso,

sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata a provvedere tempestivamente a garantire il rispetto delle normative vigenti, sia con i poteri e le modalità stabiliti dalla presente legge. Nell'esercizio della sua funzione il Garante del diritto alla salute, il Garante regionale dei diritti della persona può compiere accessi presso le strutture sanitarie anche avvalendosi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio-sanitario regionale.

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

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

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

Art. 18

Ambito di intervento e modalità

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

a) l'affermazione del pieno rispetto della dignità umana e dei diritti di libertà e di autonomia della persona con disabilità, promuovendo la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società, e ponendo in essere azioni di contrasto ai fenomeni discriminatori;

b) la piena accessibilità dei servizi e delle prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona con disabilità e la piena integrazione sociale;

c) la collaborazione con enti locali e istituzioni scolastiche per agevolare la conoscenza della normativa in materia, dei relativi strumenti di tutela e per agevolare l'obbligo scolastico anche da parte degli alunni disabili

che vivono in contesti sociali a rischio di esclusione;

d) le azioni per accogliere le segnalazioni in merito a variazioni dei diritti dei disabili per sollecitare le amministrazioni competenti nell'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela e il rispetto dei diritti;

e) il rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, anche attraverso la promozione di azioni positive in raccordo con la Consigliera regionale di parità di cui alla legge 10 aprile 1991, n. 125 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro);

f) la sensibilizzazione presso gli organi di informazione, a mezzo stampa, radio, televisione e web, nei confronti dei diritti delle persone con disabilità;

g) il sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali e propone alla Giunta regionale lo svolgimento di attività di formazione;

h) l'utilizzo dell'elenco degli amministratori di sostegno previsti dall'art. 3, comma 1 della Legge regionale n. 4 giugno 2020, n. 15 (Interventi per la promozione e la valorizzazione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli, in attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 6);

i) la formulazione di proposte ovvero pareri su atti normativi e di indirizzo che riguardino le disabilità di competenza della regione e degli enti locali;

j) ispezioni negli uffici pubblici o nelle sedi di servizi aperti al pubblico al fine di valutare l'assenza di barriere architettoniche.

2. Per lo svolgimento dei compiti di cui al precedente comma 1, il Garante:

a) collabora con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, di cui all'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18, alla raccolta ed elaborazione dei dati alla condizione delle persone con disabilità;

b) riceve, tramite apposita sezione del sito istituzionale della Regione, segnalazioni in merito a violazioni dei diritti delle persone con disabilità, in ordine a quanto specificato nel comma 1, lettere b), c), e) e j) del presente articolo;

c) segnala alle direzioni provinciali del lavoro l'inosservanza delle disposizioni di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, da parte dei datori di lavoro pubblici e privati o da parte di coloro che risultano essere aggiudicatari di appalti pubblici ai sensi dell'art. 17 della legge n. 68 del 1999;

d) svolge attività di informazione nei riguardi dei soggetti che hanno subito discriminazioni determinate dalla loro condizione di disabilità, ai sensi dell'art. 2 della legge 1 marzo 2006, n. 67;

e) sostiene studi, ricerche e scambi di esperienze negli ambiti della tutela dei diritti delle persone con disabilità;

f) attiva interventi sostitutivi in caso di inadempienza o gravi ritardi nell'azione degli enti locali a tutela dei disabili;

g) il Garante può costituirsi parte civile nei procedimenti penali in cui la parte offesa è una persona con disabilità, ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della Legge 5 febbraio 1992 n. 104;

h) riferisce semestralmente alla Giunta regionale e alle commissioni consiliari competenti sull'attività svolta.

CAPO V

Ufficio del Garante delle vittime di reato

Art. 19

Funzioni del Garante delle vittime di reato

1. Il Garante delle vittime di reato promuove, garantisce e vigila sulla effettività dei diritti e degli interessi delle persone vittime di reato; nell'esercizio delle proprie funzioni, non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale e svolge con imparzialità la propria attività in piena autonomia organizzativa ed amministrativa e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

2. L'Ufficio del Garante, disciplinato in questo Capo, opera a favore delle persone fisiche, residenti nel territorio regionale, vittime di uno dei reati previsti dal Codice penale, Libro secondo (Dei delitti in particolare), Titoli VI (Dei delitti contro l'incolumità pubblica) e XII (Dei delitti contro la persona), nonché per i delitti previsti dagli articoli 572, 624 bis, 628, 629, 630 e 644 del medesimo Codice penale, commessi nel territorio nazionale o extranazionale.

3. Si intende per vittima del reato di cui al comma 2 la persona offesa dal reato e, qualora questa sia deceduta, i parenti entro il secondo grado, il coniuge, chi è legato alla persona offesa dal vincolo di adozione e chi, pur non essendo coniuge, era con essa stabile convivente.

Art. 20

Ambito di intervento e modalità

1. Il Garante svolge le seguenti funzioni:

a) fornisce assistenza, pronta e gratuita, alle vittime di reato, mediante le informazioni indicate nel comma 2;

b) collabora con le competenti strutture regionali e degli enti del sistema regionale per un efficace accesso delle persone vittime di reato a trattamenti assistenziali e psicologici adeguati;

c) promuove la collaborazione con il Garante per la protezione dei dati personali al fine di rendere effettiva la corretta applicazione della legislazione esistente in materia di trattamento dei dati personali e sensibili a tutela dei soggetti di cui all'articolo 19;

d) può promuovere azioni affinché sia garantita l'effettiva disponibilità e accessibilità sul territorio regionale di strutture per l'orientamento e l'assistenza delle vittime;

e) può proporre alle amministrazioni competenti misure atte a migliorare la funzionalità dell'attività amministrativa e segnalare eventuali condotte omissive;

f) può intervenire nei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) per assicurare ai soggetti di cui all'articolo 19 la conoscenza degli atti amministrativi e giudiziari e il rispetto delle procedure e dei termini di definizione;

g) promuove la partecipazione della Regione e realizza iniziative a favore delle vittime di reato in collaborazione con gli enti locali, le aziende per i servizi sanitari, le istituzioni scolastiche, le altre istituzioni, nonché le associazioni, con particolare riferimento a quelle per la tutela dei diritti dei consumatori e utenti e altri soggetti, enti e associazioni non aventi scopo di

lucro che, a qualsiasi titolo, operano negli ambiti e per le finalità di questa legge.

2. Il Garante informa i soggetti di cui all'articolo 19 che ne fanno richiesta in merito a:

a) tempi, modi e luoghi relativi alla presentazione della denuncia o della querela;

b) forme di assistenza psicologica, sanitaria, socio assistenziale, economica e legale che si possono ricevere e gli organismi ai quali rivolgersi per ottenerle, tra i quali gli ordini professionali di riferimento, anche per quanto attiene al patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, nonché le modalità di risarcimento dei danni patrimoniali o non patrimoniali subiti e di erogazione di altri eventuali benefici da parte dello Stato, della Regione e di altri enti;

c) misure di assistenza e aiuto previste dalla legislazione regionale vigente.

3. Per le attività previste da questo articolo il Garante promuove intese e collaborazioni con enti e istituzioni, tra i quali gli ordini professionali.

Art. 21

Incompatibilità

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

CAPO VI

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

Art. 22

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

1. L'ufficio di Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale concorre ad assicurare alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale l'effettivo esercizio dei diritti in quanto utenti dei servizi pubblici regionali e delle connesse attività.

2. L'azione del Garante si rivolge all'amministrazione regionale, agli enti pubblici regionali, ai gestori o concessionari di servizi pubblici regionali o convenzionati con enti pubblici regionali che interagiscono con gli istituti di pena e gli uffici di esecuzione penale esterna con sede in Basilicata.

3. L'azione del Garante si rivolge altresì nei confronti degli enti locali e delle aziende sanitarie cui sono conferite funzioni in materia dalla normativa regionale vigente.

Art. 23

Ambito di intervento e modalità

1. Il Garante interviene, su segnalazione o di propria iniziativa.

2. Il Garante, in particolare:

a) assicura alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale che siano erogate le prestazioni inerenti la tutela della salute, l'istruzione e la formazione professionale e altre azioni finalizzate al miglioramento della qualità della vita, al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro secondo quanto previsto dalla normativa regionale vigente;

b) verifica che i procedimenti amministrativi regionali, avviati d'ufficio o su istanza di parte, relativi a diritti delle persone sottoposte a misure

restrittive della libertà personale, abbiano regolare corso e si concludano tempestivamente nei termini di legge;

c) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per i soggetti di cui all'articolo 13, comma 1, dei quali venga a conoscenza su indicazione dei soggetti interessati o di associazioni e organizzazioni che svolgono un'attività inerente ai diritti delle persone ristrette nella libertà personale e si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative;

d) supporta, nei limiti di legge, le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale nell'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi, anche in ambito penitenziario o di restrizione della libertà personale;

e) promuove iniziative di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;

f) può formulare osservazioni agli organi regionali competenti, in ordine ad interventi di carattere legislativo o amministrativo che riguardano le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;

g) può effettuare visite negli Istituti di pena, previa autorizzazione del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà);

h) interviene nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 17, commi 2 e 3, in caso di verificate inadempienze che compromettano l'erogazione delle prestazioni previste in materia dalla normativa regionale vigente.

Art. 24

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in € 35.640,00 annui, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse già destinate all'Ufficio del Difensore Civico ed all'Ufficio del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza di cui alla Legge regionale 19 febbraio 2007, n.5 "Nuova disciplina del Difensore Civico" ed alla Legge regionale 29 giugno 2009, n.18 "Istituzione del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza", soppresse con il successivo art. 25, stanziato nella Missione 01, Programma 01, Titolo 01 del Bilancio 2020-2022 del Consiglio Regionale della Basilicata.

Capo VII

Norme finali e transitorie

Art. 25

Norma Transitoria

1. Il Difensore civico e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza continuano ad esercitare le proprie funzioni fino all'insediamento del nuovo Garante Regionale dei diritti della persona.

2. Con l'entrata in vigore della presente legge non si procede all'elezione del Difensore Civico e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza per i quali è in corso la procedura di nomina ai sensi della legge regionale n. 32/2000.

Art. 26

Abrogazioni

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

Art. 27

Dichiarazione d’urgenza

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E’ fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Basilicata.

5.2 I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME**Abruzzo****Fabrizio Di Carlo**

Via M. Iacobucci, 4 – L'Aquila

Tel. 0862.644762 - Fax 0862.23194

e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it

difensore.civico@pec.crabruzzo.it

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

Basilicata**Antonia Fiordelisi**

Via Vincenzo Verrastro, 6

85100 Potenza

Tel.: 0971 274564 0971 447500

Fax: 0971 447102

difensorecivico@regione.basilicata.it

difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it

Campania**Giuseppe Fortunato**

Centro Direzionale Isola F/8 - Napoli

Tel. 081 7783111

Fax 081 7783837

dif.civico@consiglio.regione.campania.it

protocollo.organismi@consiglio.regione.campania.legalmail.it

Emilia-Romagna**Carlotta Marù**

Viale Aldo Moro n. 44 - Bologna

Telefono: 051 527.6382 Fax: 051 527.6383

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

difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it

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

Friuli Venezia Giulia

Arrigo De Pauli

Piazza Oberdan, 6 - Trieste

Tel. 040 3771111

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

consiglio@certregione.fvg.it

Lazio

Alessandro Licheri

Via Giorgione, 18 - Roma

Tel. 06 65932014 Fax 06 65932015

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

difensorecivico@cert.consreglazio.it

Liguria

Francesco Lalla

Via delle Brigate Partigiane, 2 – Genova

Tel. 0105484432 Fax: 0105484593

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

difensore.civico@regione.liguria.it

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

Lombardia

Carlo Lio

Via Fabio Filzi, 22 - Milano

telefono: 02.67.48.24.65/67 fax: 02.67.48.24.87

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

difensore.regionale@pec.consiglio.regione.lombardia.it

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

Marche

Giancarlo Giulianelli

Piazza Cavour 23 - Ancona

Tel. 071.2298483 fax: 071.2298264

e-mail: garantediritti@regione.marche.it

andrea.nobili@regione.marche.it

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

Molise

Leontina Lanciano

Via XXIV Maggio, 130 - Campobasso

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

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

Piemonte

Augusto Fierro

Via San Francesco d'Assisi, 35 - Torino

Tel. 011-5757 387 Fax 011- 5757 386

email: difensore.civico@cr.piemonte.it

difensore.civico@cert.cr.piemonte.it

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

Sardegna

Via Roma, 25 – Cagliari

Tel./Fax. 070673003

N. verde 800060160

Email: difensorecivico@consregсарdegna.it

difensorecivico@pec.crsardegna.it

Toscana

Sandro Vannini

Via de' Pucci 4 - Firenze

tel. 055 2387800 Fax 055 210230

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana

difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it

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

Umbria

Marcello Pecorari

Palazzo Cesaroni - Piazza Italia 2

06121 Perugia

Tel.: 075 5763215

difensorecivico@alumbria.it

difensorecivico@pec.alumbria.it

Valle D'Aosta**Enrico Formento Dojot**

Via Festaz, 52 - Aosta

Tel. 0165.526081/82 – FAX: 0165.526085

email: difensore.civico@consiglio.vda.it

difensore.civico@legalmail.it

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

Veneto**Mirella Gallinaro**

Via Brenta Vecchia, 8 - Mestre (VE)

Tel. 041 2383411 Fax 041 5042372

email: garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it

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

Provincia Autonoma di Bolzano**Gabriele Morandell**

Via Cavour 23 - Bolzano

Tel. 0471 301155 Fax 0471 981229

e-mail: posta@difesacivica.bz.it

difesacivica@pec.prov-bz.org

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

Provincia Autonoma di Trento**Gianna Morandi**

Via Gazzoletti, 2 Palazzo della Regione - Trento

Tel. 0461 2130201 Fax: 0461 213206

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

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

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

Garante della Privacy

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

Piazza di Monte Citorio, 121 – 00186 Roma

Tel. 06696771

Fax: 06696773785

urp@gpdp.it

urp@pec.gpdp.it

www.garanteprivacy.it

Mediatore Europeo

Tutela i cittadini dell'Unione contro gli atti di "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

Solvit

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento Politiche Europee

Largo Chigi 19

00187 ROMA

Tel.: +39 06 677 95 844

Fax: +39 06 677 95 044

solvit@palazzochigi.it



RELAZIONE 2020

Attività

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE DELLA BASILICATA