

graduale della società civile dalla rappresentanza politica, il processo unitario di garanzie che parte da una prospettiva fattiva e priva di filtri, qual è quella dei difensori civici, può contribuire alla realizzazione della tanto agognata “democrazia di qualità”.

Certamente lo sviluppo in divenire della cultura della mediazione e l’asfissia della macchina giudiziaria, prima o poi, indurranno il legislatore a trovare un’adeguata soluzione alla composizione non giurisdizionale delle controversie che, allo stato, restano assoggettate al vaglio esclusivo della Magistratura.

La Difesa civica in Basilicata

PROFILI REGOLAMENTARI

La Basilicata è l'unica Regione del Sud d'Italia ad aver istituito e reso operativo il Difensore Civico da quasi trent'anni; difatti le Regioni Calabria, Puglia e Sicilia non hanno ancora il Difensore Civico.

La Difesa civica regionale è stata istituita con la Legge Regionale n. 11/1986 ed è attualmente disciplinata dalla L.R. n. 5/2007.

Il Difensore civico regionale, quale autorità monocratica e indipendente, è garante dei diritti soggettivi, interessi individuali, collettivi, diffusi di persone fisiche, associazioni e formazioni sociali.

Viene scelto dall'Assemblea Legislativa tra persone esperte in materie giuridico/istituzionali che presentino specifici requisiti di competenza tecnica e imparzialità; dura in carica cinque anni e non può essere rieletto al termine del suo mandato.

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

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

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

L'ambito prevalente di competenza riguarda provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi o irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi dell'Amministrazione regionale, Enti, Istituti, Consorzi, Agenzie e Aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale, comprese le Aziende Sanitarie locali o Ospedaliere, i Concessionari o Gestori di servizi pubblici regionali, nonché gli Enti locali nell'esercizio di funzioni attribuite o delegate dalla Regione.

Nell'ambito delle funzioni tipiche dell'istituto, la legge regionale ne prevede l'intervento, su segnalazione o d'ufficio, teso a rafforzare la tutela dei soggetti deboli e svantaggiati, intervenendo, in particolare, nei settori e nelle strutture della P.A. che svolgono compiti ed erogano servizi in favore di anziani, persone disagiate, diversamente abili, stranieri residenti o con permesso di soggiorno, ragazze madri, separati con prole.

Il Difensore Civico interviene per garantire il rispetto delle pari opportunità uomo-donna e la non discriminazione in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione ed alle opinioni politiche.

La legge istitutiva, inoltre, assegna al Difensore civico funzioni di assistenza e consulenza alle Associazioni dei lucani all'estero e agli immigrati residenti in Basilicata.

L'esigenza di miglioramento della tutela del cittadino in materia sanitaria, ha portato all'istituzione nel 2010 della Commissione Mista Conciliativa presso l'ASP di Potenza, presieduta dal Difensore Civico Regionale, allo scopo di addivenire ad una composizione bonaria dei conflitti, attraverso la tutela dei cittadini/utenti.

Si tratta di una struttura di garanzia di secondo livello che si occupa del riesame dei reclami, nei casi in cui l'utente si dichiara motivatamente insoddisfatto della prestazione sanitaria.

In generale la difesa civica si attiva su istanza di parte; solo in casi eclatanti il difensore civico interviene d'ufficio, quando essi non siano già sottoposti ad indagine da parte della Magistratura requirente.

La legge regionale attribuisce al Difensore Civico la facoltà di segnalare al Consiglio Regionale o all'Assessore competente carenze o incertezze giuridiche nell'applicazione della normativa regionale, al fine di rimuoverne le criticità, sollecitando gli opportuni interventi correttivi, adeguamenti e integrazioni.

Tra i recenti suggerimenti che il Difensore civico ha ribadito al Presidente del Consiglio Regionale, vi è quello della previsione di accentrare nello stesso Ufficio di difesa civica la tutela dei detenuti a tutt'oggi scoperta, al fine di evitare la proliferazione degli istituti di garanzia e razionalizzarne i costi.

Tale proposta è stata recepita nell'articolato del nuovo Statuto Regionale della Basilicata, di recentissima approvazione, in cui è

stata estesa al Difensore civico la competenza di tutela delle persone in stato di detenzione.

Nell'esercizio del suo potere di indagine e accertamento, nei casi di inerzia o impedimento da parte del responsabile del procedimento amministrativo, il Difensore civico può promuovere presso i competenti organi, l'attivazione del procedimento disciplinare a suo carico e, nei casi gravi, denunciare il responsabile alla Corte dei Conti per danno erariale e alla Procura della Repubblica per fatti penalmente rilevanti.

L'eventuale ricorso giurisdizionale, anche pendente, non esclude il possibile intervento del Difensore civico che, comunque, ha la facoltà di sospendere la propria azione in attesa della relativa pronuncia.

IL RICORSO ALLA DIFESA CIVICA NEL 2015

Nell'anno 2015, l'Ufficio della difesa civica regionale ha gestito complessivamente 163 pratiche, di cui 143 nuovi casi con fascicoli formalmente aperti, con un incremento rispetto all'anno precedente di circa il 50%.

Anche per le istanze che esulano dalla competenza del Difensore civico e che attengono a questioni civili di natura privatistica (ad esempio liti condominiali o questioni bancarie) o che sono di competenza di altri organismi, si è registrato un *trend* positivo ascendente (circa 730 casi) che corrisponde ad una crescente domanda di tutela giustiziale da parte dell'utenza.

In tutti questi casi di “accesso improprio”, che non hanno formalmente richiesto l’apertura di un fascicolo, l’Ufficio si è comunque adoperato per orientare il richiedente presso gli organismi deputati alla risoluzione della problematica rappresentata e a dispensare utili consigli circa le procedure da attivare.

Tali interventi si sono conclusi, quasi sempre, per le vie brevi attraverso una telefonata o un colloquio con il richiedente, senza lo svolgimento di una vera e propria istruttoria.

Nell’anno 2015, il contatto con l’Ufficio è avvenuto principalmente a mezzo mail e a mezzo lettera.

In moltissimi casi, il cittadino ha preferito recarsi direttamente presso la sede principale, pochi hanno utilizzato il fax per l’inoltro del ricorso.

Spesso, l’attività conciliatoria è stata esercitata attraverso incontri congiunti, aprendo canali di comunicazione tra le parti; dal confronto diretto del cittadino con il rappresentante dell’Ente interessato, si è giunti spesso alla soluzione della questione o alla spiegazione della legittimità del comportamento della P.A.

Tale contraddittorio si è rivelato utile anche nei casi in cui il cittadino non sia pervenuto al risultato atteso, perché è comunque riuscito a chiarire la sua posizione e a ricevere spiegazioni sulle ragioni a fondamento delle decisioni degli Uffici.

Sul piano della comunicazione e dell’informazione, è stato potenziato il sito *web* istituzionale, inserendo *on line* i prototipi dei

casi più ricorrenti o che rivestono carattere di maggiore interesse per la collettività.

Allo scopo di promuovere e pubblicizzare il ruolo e le funzioni dell'Istituto è stata implementata la collaborazione con i *mass media* e alcuni *social network*, attraverso comunicati, interviste e conferenze stampa, illustrativi degli strumenti di soluzione alternativa dei conflitti e di partecipazione attiva del cittadino per la tutela dei propri diritti.

Le iniziative promosse da alcune Amministrazioni comunali e Istituti scolastici che hanno coinvolto il Difensore civico, sono state un efficace veicolo di diffusione della “cultura civica” e della tutela dei “diritti umani”, valori essenziali per la crescita della comunità fra giovani, famiglie, imprenditori e professionisti.

Diversi sono stati gli interventi e le relazioni a seminari e incontri-dibattiti, diretti a tale scopo.

Nell'ambito delle rispettive competenze, la collaborazione con le altre Autorità Garanti e con il Co.Re.Com. ha registrato un incremento significativo rispetto agli anni precedenti.

AMBITI DI INTERVENTO

Nell'anno 2015 le attività di tutela del cittadino, intendendosi come tali le attività di verifica del corretto comportamento delle amministrazioni pubbliche di pertinenza regionale e l'assetto istituzionale (trasparenza, riesame del diniego/differimento

dell'accesso agli atti) hanno rappresentato la maggior parte dei casi concreti affrontati.

Un'altra fetta significativa degli interventi ha riguardato le questioni afferenti la tutela ambientale, soprattutto quelle legate alla nota problematica inerente la coltivazione e l'estrazione degli idrocarburi presenti nel sottosuolo regionale; seguono i casi attinenti alla sicurezza sociale (previdenza, invalidità, assistenza sociale), al territorio (edilizia pubblica, lavori pubblici, viabilità e circolazione) e alle sanzioni amministrative.

La parte residuale di attività fa riferimento al settore dei servizi pubblici (luce, gas, acqua e trasporti), politiche sociali e previdenza.

Nella maggior parte dei casi, si è registrata una disponibilità abbastanza alta alla composizione dei conflitti da parte degli Enti locali, regionali e sub-regionali, con conseguente accoglimento del parere del Difensore civico. Detto risultato è stato conseguito grazie alla ricerca di *standard* giuridici e parametri di valutazione sempre più definiti.

Anche se l'esperienza della scrivente è ancora parziale, in Basilicata non si ravvisano sacche di vera e propria "malamministrazione", poiché, spesso, gli ostacoli burocratici o la ritardata conclusione del procedimento sono solo frutto di cattive o dubbiose interpretazioni della normativa di riferimento da parte del singolo funzionario/operatore addetto al servizio.

In alcuni casi, poi, si è registrato un "difetto di comunicazione" tra amministrazione e cittadino sia in senso assoluto che parziale,

allorquando l'informazione dell'utenza avviene con modalità poco semplici e comprensibili, soprattutto sul piano del linguaggio.

Molte le segnalazioni giunte all'Ufficio, da parte di singoli, associazioni e soggetti portatori d'interessi diffusi, aventi ad oggetto carenze e difficoltà per l' "accesso civico" su alcuni siti *web* istituzionali.

In tema di trasparenza, "la rivoluzione copernicana" introdotta dal D. Lgs. n. 33/2013 che, per la prima volta, ha previsto l'obbligo per gli Enti pubblici di consentire a tutti l'accesso civico (documenti, atti, informazioni su gare d'appalto, consulenze, spesa pubblica, compensi, retribuzioni ecc.) nella apposita sezione "Amministrazione trasparente", è ben lungi dall'essere compiutamente realizzata.

Anche in Basilicata persistono sacche di "opacità", anche a causa dei tempi strettissimi concessi dalla legge per adeguarsi, soprattutto per gli enti più piccoli che non dispongono di grandi strutture informatiche, con la conseguenza che molte amministrazioni, già in affanno a causa dei tagli conseguenti alla *spending review*, ancora faticano a elaborare una grande mole di dati.

Oggi, molti siti istituzionali sono dei veri labirinti in cui il cittadino fatica a districarsi nella ricerca degli atti e delle informazioni.

A tale proposito, il Procuratore Regionale della Corte dei Conti per la Basilicata, Dr. Michele Oricchio, nella sua relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, ha evidenziato "*...l'opacità che ancora connota larga parte dell'azione*

amministrativa in Basilicata: i siti istituzionali sono ben lontani da raggiungere sufficienti livelli di trasparenza come impone il D. Lgs. 33/2013 sicché ci si imbatte frequentemente in un muro di gomma respingente che non è facile penetrare...”.

TIPOLOGIE DI INTERVENTO

A titolo meramente esemplificativo, si è fatto ricorso al Difensore civico per:

- Procedure insoddisfacenti per il cittadino che, dopo essersi rivolto all’Amministrazione, lamenta carenze di vario tipo (ritardi per ricongiunzione di contributi previdenziali o il riconoscimento di invalidità, liste di attesa per l’accesso a prestazioni terapeutiche o socio-assistenziali);
- Mancanza di trasparenza o informazione, tanto assoluta che parziale, a volte fornita ma non percepita correttamente;
- Difetti istruttori, carenze o ritardi nella motivazione dei dinieghi, contraddizioni e incongruenze di provvedimenti amministrativi;
- Ritardi ingiustificati o fondati su generiche carenze di risorse umane ed economiche per disservizi, ostacoli burocratici di vario tipo e ritardata conclusione del procedimento;

- Carenze nell'attuazione e riconoscimento di diritti fondamentali, soprattutto nei confronti di persone con disabilità, disoccupati, richiedenti prestazioni sanitarie e socio-assistenziali.

Materie principali di intervento

ACCESSO AGLI ATTI

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

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

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

Fra i limiti previsti dalla legge, oltre al divieto di acquisire dati e informazioni coperti dal “segreto” di cui all’art. 24 della citata Legge n. 241/1990, l’accesso non può tradursi in un controllo generalizzato e pluricomprendivo sull’operato dell’Ente né imporre un’attività di ricerca valutativa.

Il diritto di accesso pone un obbligo a cui l’Amministrazione non può sottrarsi a prescindere dalla titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, essendo sufficiente una posizione giuridica soggettiva anche meramente potenziale.

Nei trenta giorni successivi al provvedimento di diniego/differimento di accesso agli atti o dal perfezionarsi del

silenzio-rigetto, il richiedente può fare ricorso al Difensore civico regionale, in alternativa al ricorso giurisdizionale al T.A.R. territorialmente competente.

In caso di accertata illegittimità del diniego o differimento dell'accesso, il difensore civico accoglie il ricorso e "invita" l'Amministrazione a disporre l'ostensione dei documenti richiesti.

Il riesame del diniego espresso o tacito opposto dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato è, invece, rimesso alla valutazione della Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi (CADA).

Tale ricorso, dunque, è un importante mezzo di gravame amministrativo diretto ad ottenere il "riesame tutelato" dell'atto da parte dell'amministrazione, senza l'esercizio di poteri coercitivi, nell'ottica di una funzione finalizzata ad ottenere un "ravvedimento" amministrativo più o meno spontaneo.

Esso è stato definito, da una parte della dottrina, quale "ricorso gerarchico improprio", rimedio di tutela amministrativa presso organi estranei all'amministrazione.

Nel 2015, le richieste di riesame del diniego, espresso o tacito, sono state numerose e hanno rappresentato l'oggetto principale dell'attività dell'Ufficio.

In quasi tutti i casi riesaminati dal Difensore civico (98% circa), l'accesso è stato consentito dall'Amministrazione prima resistente, in accoglimento della relativa determinazione.

ACCESSO CIVICO E TRASPARENZA

Come noto, la trasparenza amministrativa è la principale nemica della corruzione e della illegalità, poiché se tutte le attività della pubblica amministrazione vengono rese note attraverso il *web*, le possibilità che le anomalie emergano si fanno più concrete.

L'obbligo alla pubblicazione dei dati, sussistente in capo alle pubbliche amministrazioni, corrisponde al diritto di chiunque di richiedere le informazioni e i documenti oggetto di accesso civico. Difatti, la richiesta non è sottoposta ad alcuna limitazione in rapporto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al Responsabile della trasparenza.

A differenza di quanto avviene per la tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, il Difensore civico non ha competenza in materia di accesso civico, stante la giurisdizione esclusiva dei T.A.R.

Di conseguenza, il cittadino che voglia conoscere una informazione oggetto di pubblicazione obbligatoria e non la trovi sul sito "Amministrazione trasparente" dell'ente di riferimento, potrà in prima battuta rivolgersi al Responsabile della trasparenza per ottenere le informazioni di interesse.

Successivamente, qualora il Responsabile non risponda o comunque rifiuti di fornire le informazioni richieste, il cittadino potrà rivolgersi al Dirigente della stessa P.A. inadempiente, in qualità di sostituto del Responsabile della trasparenza ai sensi dell'art.2, comma 9-bis della legge 241/1990.

Qualora anche quest'ultimo non risponda o rifiuti di fornire le informazioni richieste, il cittadino potrà rivolgersi al TAR territorialmente competente (in virtù della giurisdizione esclusiva stabilita dal decreto n. 33/2013) per ottenere l'accesso civico alle informazioni cui è interessato.

In effetti, tale sistema non risponde sempre alla domanda di trasparenza della società: il ricorso al responsabile della trasparenza è da tempo visto con sfiducia dai cittadini perché altro non è che un ricorso in via amministrativa, in opposizione o gerarchico a seconda dei casi.

E' auspicabile, *de jure condendo*, coinvolgere i Difensori Civici Regionali nel procedimento decisionale dell'accesso civico, data l'esperienza quasi trentennale da essi maturata in materia di accesso procedimentale.

In caso di mancata istituzione del Difensore Civico da parte di una Regione, per non alterare le garanzie di un diritto riconosciuto a tutti i cittadini ovvero in caso di violazione dell'obbligo di pubblicazione da parte delle Amministrazioni centrali, l'istanza potrebbe essere indirizzata alla Commissione per l'accesso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla falsariga di quanto previsto per l'accesso agli atti di cui all'art. 25, comma 4, della legge 241/90.

Con la positiva conseguenza di sgravare i Tribunali amministrativi da un pesante contenzioso, oltre che restituire fiducia ai cittadini nei confronti delle capacità dell'amministrazione di risolvere con obiettività e imparzialità eventuali conflitti con i privati.

In tal senso, è stata presentata una proposta di emendamento al D.Lgs. n.33/2013 ai sensi dell'art.7 della Legge n.214 del 2015 (cd. Legge Madia), da parte del Difensore Civico Regionale per l'Emilia-Romagna, Gianluca Gardini, in condivisione con il Coordinamento nazionale.

Al fine di garantire effettività al diritto di accesso civico, consistenza al meccanismo della pubblicazione, maggiore trasparenza sull'agire pubblico, anche sotto il profilo sanzionatorio andrebbe colmato il vuoto normativo nei casi delle amministrazioni inadempienti.

Difatti, sarebbe auspicabile un intervento legislativo urgente e appropriato che definisca con precisione il regime sanzionatorio e i soggetti responsabili.

L'A.N.AC., nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza e di controllo sul rispetto degli obblighi di trasparenza, è il soggetto competente ad avviare il procedimento sanzionatorio per le violazioni di cui al D. Lgs. n. 33/2013.

Quanto all'Autorità amministrativa competente all'irrogazione della sanzione definitiva ai sensi della L.689/1981, essa non può che essere individuata nel Prefetto del luogo in cui si verificano le violazioni, tenuto conto che si tratta di materia di competenza statale.

Si delinea, dunque, un collegamento fra l'A.N.AC. e i Prefetti che, in generale, svolgono sul territorio funzioni di garanzia e di promozione dei diritti civili e sociali dei cittadini, alla cui piena attuazione la trasparenza è finalizzata.