

### **11.2.3 Accesso c.d. defensionale - I**

La rilevanza dell'interesse dell'istante, nel caso di richiesta di accesso a documentazione riguardante installazione di tubazioni e realizzazione di opere su fondo confinante, va valutata in relazione alla documentazione stessa, avendo presente quanto affermato dal Consiglio di Stato (Sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 690), secondo il quale la situazione sottesa alla domanda di accesso si configura come un vero e proprio diritto soggettivo meritevole di tutela tutte le volte in cui la conoscenza degli atti oggetto della formulata richiesta, fatta eccezione per gli atti normativamente sottratti all'accesso, è strumentale all'esercizio di difesa dei propri interessi in sede giurisdizionale e/o in altra sede e comunque si rivela rilevante ai fini del conseguimento da parte dell'interessato di un bene della vita.

### **11.2.4 Accesso c.d. defensionale – II**

Le motivazioni indicate dall'interessato a sostegno della propria richiesta di accesso non devono far riferimento ad una generica esigenza di difesa (ad esempio "causa giudiziaria") laddove, secondo recenti pronunce del Consiglio di Stato, è previsto che al di là delle ipotesi di connessione evidente tra diritto all'accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sul richiedente l'accesso dimostrare - in base al contenuto proprio degli atti della procedura in relazione alla quale deve svolgersi l'esercizio della difesa - la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi e ciò anche ricorrendo all'allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi, univocamente connessi alla conoscenza necessaria alla linea difensiva e logicamente intelleggibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili.

Occorre pertanto che la dimostrazione dell'esigenza difensiva sia fornita deducendo fatti ed elementi di valutazione che appaiano oggettivamente connessi ai documenti da ostendere. In caso contrario il diritto di difesa diventerebbe una generica formula di unilaterale prospettazione di prevalenza delle esigenze ostensive su ogni altro interesse contrapposto, pur espressamente contemplato dalle disposizioni normative di rango primario e regolamentare come limite legale all'accesso.

### **11.2.5 Accesso nei confronti di atti dell'ente locale di appartenenza**

L'art. 10 del Testo Unico Enti Locali prevede che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, per non pregiudicare il diritto di riservatezza delle persone, dei gruppi e delle imprese, e demanda alla fonte regolamentare la disciplina delle modalità di esercizio dell'accesso per assicurare ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e più in generale alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione, senza prevedere la necessità di una specifica motivazione.

Il diritto di accesso agli atti degli enti locali del cittadino-residente non è invero condizionato alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale di appartenenza (Comune o Provincia) e alla realizzazione di un più imminente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Non è, pertanto, possibile subordinare il diritto di accesso del cittadino-residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale.

### 11.3 PROCEDURE DI GARA

#### 11.3.1 Accessibilità atti di gara

Per quanto riguarda, nello specifico, l'accessibilità agli atti di gara, costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, rinvia alla ricostruzione del quadro normativo risultante dagli artt. 13, D. Lgs. n. 163/2006, e 22 e seguenti, legge n. 241/1990.

In particolare, mediante il comma 5 dell'art. 13, D. Lgs. n. 163/2006, a salvaguardia del diritto alla riservatezza dei partecipanti alle procedure di affidamento, il legislatore ha inteso quindi escludere dal raggio di azionabilità del diritto di ostensione la documentazione suscettibile di rivelare il knowhow industriale e commerciale contenuto nelle offerte delle imprese partecipanti, sì da evitare che operatori economici in diretta concorrenza tra loro possano utilizzare l'accesso non già per prendere visione della stessa allorché utile a coltivare la legittima aspettativa al conseguimento dell'appalto, quanto piuttosto per giovare delle specifiche conoscenze possedute da altri al fine di conseguire un indebito vantaggio commerciale all'interno del mercato. Lo stesso comma 5 subordina, tuttavia, il funzionamento della indicata causa di esclusione alla manifestazione di interesse da parte della stessa impresa cui si riferiscono i documenti cui altri intende accedere.

D'altra parte, lo stesso art. 13, D. Lgs. n. 163/2006, dopo aver previsto i casi in cui il diritto di accesso è escluso, dispone al comma 6 che "in relazione all'ipotesi di cui al comma 5, lettere a) e b), è comunque consentito l'accesso al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto nell'ambito della quale viene formulata la richiesta di accesso". Si tratta di previsione che riafferma quella tendenziale prevalenza del c.d. accesso difensivo, in generale disposta dall'art. 24, comma 7, L. n. 241/1990".

### **11.3.2 Documentazione afferente a rapporti interni tra stazione appaltante e appaltatore.**

Può affermarsi che, in via generale, in base alla disciplina contenuta negli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, il diritto di accesso può esercitarsi anche rispetto a documenti di natura privatistica purché concernenti attività di pubblico interesse e la risposta che in passato la giurisprudenza ha specificamente fornito è quella per cui tale sia l'attività esecutiva di un appalto.

D'altro canto, l'attività amministrativa, soggetta all'applicazione dei principi di imparzialità e di buon andamento, è configurabile non solo quando l'Amministrazione esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando essa persegue le proprie finalità istituzionali e provvede alla cura concreta di pubblici interessi mediante un'attività sottoposta alla disciplina dei rapporti tra privati.

Per quanto riguarda, in particolare, documentazione afferente a rapporti interni tra stazione appaltante e appaltatore, formalmente privatistica, la stessa documentazione attiene al contratto e all'esecuzione dei lavori, e quindi ad un ambito di rilevanza pubblicistica, giacché attraverso l'esecuzione delle opere, l'amministrazione mira essenzialmente a perseguire le proprie finalità istituzionali.

### **11.3.3 Interesse di richiedente l'accesso ad atti e documenti concernenti procedura di affidamento di contratto pubblico**

La disciplina contenuta nell'art. 13 del codice dei contratti pubblici (D.Lgs.163/2006), con la previsione di particolari limiti oggettivi e soggettivi all'accessibilità degli atti concernenti le procedure di affidamento dei contratti pubblici e l'introduzione di veri e propri doveri di non divulgare il contenuto di determinati atti, assistiti da apposite sanzioni di carattere penale, destinata a regolare in modo completo tutti gli aspetti relativi alla conoscibilità degli atti e dei documenti rilevanti nelle diverse fasi di formazione ed esecuzione dei contratti pubblici, costituisce una sorta di microsistema normativo, collegato alla peculiarità del settore considerato, pur all'interno delle coordinate generali dell'accesso tracciate dalla L. n. 241 del 1990.

La norma, che sembra ripetere, specificandoli, i principi dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990 sul bilanciamento degli interessi contrapposti alla trasparenza ed alla riservatezza, è più puntuale e restrittiva, definendo esattamente l'ambito di applicazione della esclusione dall'accesso, ancorandola, sul versante della legittimazione soggettiva attiva, al solo concorrente che abbia partecipato alla selezione (la preclusione all'accesso è invece totale qualora la richiesta sia formulata da un soggetto terzo, che pure dimostri di avere un interesse differenziato, alla stregua della legge generale sul procedimento) e sul piano oggettivo, alla sola esigenza di una difesa in giudizio.

#### **11.4 MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO E RICORSI**

##### **11.4.1. Accoglimento parziale di istanza di accesso, correlato a richiesta di dichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 per ostensibilità di dati.**

Può ritenersi che un provvedimento di "accoglimento parziale" di istanza di accesso "a condizione che l'istante confermi con dichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 l'afferenza di tali dati esclusivamente alla Sua persona coerentemente allo scopo dichiarato nella motivazione della richiesta", costituisca sostanziale diniego, limitando il quomodo dell'esercizio del diritto di accesso attraverso l'individuazione di una "condizione" (rectius la presentazione di dichiarazione ex DPR 445/2000) da adempiersi da parte del richiedente, per potere accedere alla documentazione.

##### **11.4.2 Differimento dell'accesso: principi generali**

L'art. 9 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184 (Regolamento in materia di accesso) specifica che il differimento dell'accesso debba sempre essere disposto in tutti i casi in cui "...sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela degli interessi di quell'articolo 24, comma 6 della legge e per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione ai documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa".

Il potere di differimento dell'accesso - in luogo del rigetto - è un atto dovuto in tutti i casi in cui il privato abbia diritto all'accesso, ma sia al contempo necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi dei terzi, ovvero salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

## 11.5 DOCUMENTI ACCESSIBILI

### 11.5.1 Limiti di accessibilità

Rientrano nella disciplina del diritto di accesso dati e informazioni, purché racchiusi in documenti amministrativi, nella definizione datane dall'art.22 della legge 7/08/1990 n. 241, ovvero "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale" e, così come affermato da giurisprudenza costante, si esclude che il diritto di accesso garantisca all'istante un potere esplorativo generico nei confronti di eventuali atti, di cui non si conosca neppure l'esistenza, in tal segno, disponendo l'art. 24 (Esclusione dal diritto di accesso), comma 3, della predetta legge che "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" .

### 11.5.2 Ostensibilità di atti detenuti da pubblica amministrazione: prevalenza del dato sostanziale relativo all'attività svolta

Ai fini dell'applicazione della normativa in materia di accesso, per quanto riguarda documenti detenuti da pubbliche amministrazioni, non può riconoscersi prevalenza al dato formale rispetto al dato sostanziale ed in tal senso non bisogna confondere gli atti formati nell'esercizio di attività amministrativa in forma privatistica (che giustifica l'applicazione della normativa in materia di accesso) con

documentazione formata nell'esercizio di attività di impresa da parte di enti pubblici .

### **11.5.3 Accessibilità di documentazione amministrativa detenuta da pubblica amministrazione: insussistenza dell'obbligo di formare nuovi documenti**

Secondo costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, la domanda di accesso ai documenti amministrativi deve riferirsi a specifici documenti già esistenti, o di cui l'interessato sia in grado di indicare l'esistenza, anche senza fornire gli estremi precisi dell'atto stesso.

Il rimedio dell'accesso non può tuttavia essere utilizzato per indurre o costringere l'Amministrazione a formare atti nuovi rispetto ai documenti amministrativi già esistenti, ovvero a compiere un'attività di elaborazione di dati e documenti, potendo essere invocato esclusivamente al fine di ottenere il rilascio di copie di documenti già formati e materialmente esistenti presso gli archivi dell'Amministrazione.

## **11.6 RISERVATEZZA**

### **11.6.1 Prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza del terzo**

Nel caso di documenti contenenti informazioni riferite a terzi, occorre procedere ad un'attenta ponderazione tra l'interesse all'accesso e la tutela della privacy.

A tal proposito, in dottrina e giurisprudenza è ormai pacifico che, con la modifica della L. n. 241 del 1990, operata dalla L. 11 febbraio 2005, nr. 15, è stata codificata la prevalenza del diritto di accesso agli atti amministrativi e considerato recessivo l'interesse alla riservatezza dei terzi, quando l'accesso sia esercitato prospettando l'esigenza della difesa di un interesse giuridicamente rilevante.

L'equilibrio tra accesso e privacy è dato, dunque, dal combinato disposto degli artt. 59 e 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, nr. 196 (c.d. Codice della privacy) e delle norme di cui alla L. n. 241 del 1990: la disciplina che ne deriva delinea tre livelli di protezione dei dati dei terzi, cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con la richiesta di accesso:

nel più elevato si richiede la necessità di una situazione di "pari rango" rispetto a quello dei dati richiesti; a livello inferiore si richiede la "stretta indispensabilità" e, infine, la "necessità".

In tutti e tre i casi, quindi, l'istanza di accesso deve essere motivata in modo ben più rigoroso rispetto alla richiesta di documenti che attengono al solo richiedente.

In particolare, come evidenziato da autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato, fuori dalle ipotesi di connessione evidente tra "diritto" all'accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sul richiedente l'accesso dimostrare la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi e ciò anche ricorrendo all'allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi, univocamente connessi alla "conoscenza" necessaria alla linea difensiva e logicamente intellegibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili.

## 11.7 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### **11.7.1 Riconducibilità, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, di soggetto di diritto privato, di cui è socio unico l'Amministrazione regionale, alle caratteristiche proprie della pubblica amministrazione**

L'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n.241, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti delle pubbliche amministrazioni, prevede alla lettera e) che "per pubblica amministrazione" si intendano, "tutti i soggetti di diritto pubblico ed i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario";

In tale ambito, si ritiene possa essere ricompresa una Fondazione, ente di diritto privato senza fini di lucro, di cui è socio unico è l'Amministrazione regionale, amministrata, da un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri nominati dalla Regione con atto deliberativo della Giunta Regionale, con il quale, parimenti, viene designato il Presidente, quale organismo per la promozione e diffusione di attività di pubblico interesse.

Tutto ciò, anche tenuto conto delle caratteristiche proprie dell' "organismo di diritto pubblico", quali esplicitate da giurisprudenza della Corte di Giustizia CE e confermate da Cassazione civile e Consiglio di Stato, per cui sono necessarie tre condizioni perché ricorra la figura dell' organismo di diritto pubblico, condizioni che devono ricorrere cumulativamente secondo l'interpretazione data dal giudice comunitario. Precisamente: 1) che l'organismo venga istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) che sia dotato di personalità giuridica; 3) che la sua attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo di amministrazione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

## 11.8 DIRITTO DI ACCESSO – VARIE

### **11.8.1 Accesso ambientale - Riconducibilità, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, di istanza formalmente riferita alla normativa di cui alla legge 241/1990, al quadro normativo dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale**

Nel caso di istanza di accesso formalmente proposta da cittadino mediante modulistica espressamente riferita alla normativa di cui alla legge 241/90 ed al D.P.R. 184/2006, riconducibile, sul piano sostanziale, al più ampio quadro dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale, si fa rinvio alla normativa di cui al D.Lgs. 19 agosto 2005, n.195, (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), in specie, per quanto attiene all'art.2 (Definizioni), nonché, tra gli altri, all'art.3 (Accesso all'informazione ambientale su richiesta), comma 1, secondo il quale "L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse".

Quanto sopra, altresì, tenuto conto che, così come affermato dal Consiglio di Stato, la disciplina dell'accesso in materia ambientale contenuta nel D.Lgs. 19 ottobre 2005, n. 195, prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo (prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg. della L. n. 241).

#### **11.8.2 Costi di riproduzione**

L'ammontare dei diritti e delle spese da corrispondere per il rilascio di copie dei documenti di cui sia stata fatta richiesta costituisce "contenuto minimo" dei provvedimenti generali organizzatori adottati dalle amministrazioni interessate ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 12.04.2006, n. 184 ("Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi").

Secondo la giurisprudenza amministrativa la norma ex art. 25 comma 1, che fissa alcuni principi, tra cui la gratuità dell'esame dei documenti, la necessità di rimborsare solo il costo di riproduzione, l'imposizione dell'imposta di bollo nei casi previsti dalla legge e la possibilità di applicare diritti di ricerca e misura, deve essere letta nel senso che i diritti di ricerca e visura non servono a bilanciare direttamente i costi del personale e degli uffici impegnati in una singola procedura di accesso: in proposito è chiara la distinzione tra questa voce e quella dei costi di riproduzione. Piuttosto i diritti di ricerca e visura si possono intendere come una compartecipazione forfettizzata al costo di mantenimento della struttura che eroga il servizio.

Peraltro, secondo costante giurisprudenza, quando sia indispensabile un impegno straordinario degli uffici appare corretto che la compartecipazione ai costi sia maggiore, pur senza coincidere con questi ultimi; in ogni caso dovendo per il principio di certezza del diritto essere resi noti in anticipo al richiedente.

## 12. AGENZIE TERRITORIALI PER LA CASA (A.T.C.) E DIFESA CIVICA

Nell'ambito del settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica è proseguita nel 2015 l'attività del Difensore civico per dare seguito a numerose segnalazioni e richieste di intervento da parte degli assegnatari. In particolare sono stati trattati 52 casi che hanno riguardato problematiche relative alla manutenzione straordinaria degli edifici, alle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi, il subentro e la decadenza, le spese di gestione condominiale, l'emergenza abitativa, la morosità incolpevole che in questa fase di recessione economica colpisce più frequentemente le fasce deboli della popolazione e quindi gli assegnatari delle case di Edilizia Residenziale Pubblica.

Un caso emblematico tra gli interventi svolti è stato quello di un nucleo familiare composto da madre con gravi problemi di salute e due figli di cui uno minorenni, in carico ai servizi sociali, sfrattati dall'abitazione per impossibilità di pagare il canone di locazione per mancanza di reddito. La famiglia era ospite di conoscenti, anche grazie ad un provvedimento di affido del minorenni, in un appartamento di 45 metri quadri per un totale di sette persone, in attesa di un'assegnazione in emergenza abitativa.

In sinergia con i servizi sociali l'Ufficio è intervenuto segnalando al Comune la necessità di sveltire l'iter burocratico della pratica di assegnazione allo scopo di evitare eccessivi disagio al nucleo familiare con all'interno soggetti deboli.

Nello spirito di collaborazione tra Pubbliche Amministrazione gli uffici comunali competenti si sono fatti carico del problema ed hanno provveduto ad emanare con sollecitudine i provvedimenti necessari affinché la famiglia potesse prendere possesso dell'abitazione.

In molti casi in cui l'ufficio non ha potuto dare seguito, per mancanza dei presupposti, alla richiesta di intervento, è emerso dai colloqui ed i contatti intercorsi che gli assegnatari faticano a comprendere le procedure per la gestione del patrimonio di Edilizia Pubblica che le Agenzie Territoriali per la Casa devono adottare in quanto Enti pubblici di servizio, non economici ed ausiliari della Regione, così come stabilito dall'art. 28 della L.R. 3/2010.

Le procedure previste dalla legge regionale in molti casi si scontrano con le esigenze degli assegnatari che vorrebbero veder evase in tempi brevi le loro istanze, seppur legittime come ad esempio l'emergenza abitativa o il cambio alloggio, che però non possono

prescindere dall'istruttoria da parte dell'Agenzia per la verifica della legittimità delle istanze e per l'adozioni dei relativi provvedimenti.


L'Ufficio ha quindi svolto attività di orientamento allo scopo di indirizzare gli assegnatari a seguire le corrette procedure nei rapporti formali con gli uffici dell'Agenzia attraverso l'utilizzo della numerosa modulistica che l'ATC mette a disposizione facilmente reperibile e scaricabile anche dal sito web, informandoli altresì sulle normative di settore.

Al fine di rendere più snello e meno burocratico il rapporto con l'ATC del Piemonte Centrale è stato siglato, il 15 dicembre 2015, un "Documento d'intesa di buone pratiche", confermando, con qualche novità, una collaborazione già avviata con successo nel 2013.

La novità è che la collaborazione tra i due Enti ora si fa ancora più stretta, attraverso uno scambio costante di informazioni e un filo diretto del Difensore civico con gli uffici Atc, con referenti da contattare per accelerare la soluzione dei problemi, specie quelli più urgenti. Inoltre l'inquilino potrà ricevere un corretto orientamento sulle iniziative da assumere e sulle modalità con cui formulare le proprie richieste.

Obiettivo è far sì che gli assegnatari delle abitazioni di Edilizia Residenziale Pubblica residenti in provincia di Torino, possano usufruire del servizio offerto dall'ufficio del difensore civico regionale, qualora ritengano di aver subito un disservizio da parte dell'Agenzia che amministra la loro casa: un ritardo, una pratica che non si è risolta in modo chiaro o semplicemente un problema di natura burocratica e amministrativa che non sono riusciti a risolvere allo sportello in maniera più celere e meno burocratica.

Il Difensore Civico  
Avv. Augusto Fierro



**ALLEGATI**

PAGINA BIANCA



Un saluto, una speranza e un bilancio

Care/i cittadine/i,

giunto al sesto anno del mandato elettivo, conferitomi nel 2009 dal Consiglio regionale dell'epoca, è prossimo l'insediamento del mio successore, avv. Augusto Fierro, al quale rivolgo i più sentiti auguri di buon lavoro.

La funzione del Difensore civico trascende la persona fisica di chi ha l'onore e l'onere di rivestire la carica, nell'interesse della comunità di cittadini, enti, associazioni, imprese, per promuovere la cultura del servizio e della "buona amministrazione".

Sono stati "**tempi difficili**", per citare il titolo del celebre romanzo di Charles Dickens, agli albori della civiltà industriale.

Anni caratterizzati dalla perdurante crisi economico-sociale che ha colpito, anche brutalmente, vaste fasce della popolazione e, per altro verso, dalla riorganizzazione non sempre lineare e razionale, anche nel segno dell'economicità, di apparati amministrativi che gestiscono servizi fondamentali: dalla sanità, al collocamento e avviamento al lavoro, all'assistenza, alla previdenza, al fisco (in specie quello locale), al trasporto, all'istruzione, all'urbanistica e all'ambiente.

Anni caratterizzati, per molti, da disagio e, molto spesso, "disorientamento" di vaste categorie di cittadini, enti ed imprese che in numero crescente si sono rivolti al Difensore Civico e dalla difficoltà di confrontarsi con normative e atti amministrativi spesso confusi, complicati e di difficile interpretazione e applicazione (come, in specie, per la questione della tutela e presa in carico di malati cronici anziani non autosufficienti e per il diritto alla dignità ed al lavoro di persone con disabilità; oltre che in materia ambientale, previdenziale e fiscale).

A chiusura di un bilancio di metà anno 2015, le allegate tabelle comprovano dati, riferiti alle richieste di intervento del Difensore civico e al complesso delle materie oggetto di intervento analiticamente specificate, in costante e progressivo aumento.

Tutto ciò, pure a fronte di una oblitterazione delle potenzialità dell'Istituto, non pienamente strutturato e ramificato e conosciuto da troppe persone.

Da 700 richieste di intervento, circa, (nell'anno antecedente l'inizio del mandato, 2008), si è giunti a 3.808 nel 2014. Con un incremento del 64,5% rispetto all'anno precedente, il 2013, e di oltre il 500% rispetto al 2008.

Nel corrente anno 2015, a metà anno, giugno 2015, le richieste d'intervento sono state pari a 2.143, pro-quota temporale, con ulteriore incremento di circa il 20%, su base annua, rispetto all'anno precedente (2014).

Anni che hanno visto nella nostra Regione l'avvicendamento di tre Consigli regionali, a seguito dell'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti nelle elezioni del 2010, per opera degli Organi di Giustizia Amministrativa; e da difficoltà dei cittadini nel riconoscersi pienamente nelle Istituzioni, quando non anche da sfiducia o indifferenza rassegnata, a fronte di vicende come quelle che hanno dato luogo ad indagini e procedimenti della Magistratura, per l'uso indebito di risorse pubbliche da destinare a scopi istituzionali (in specie, la vicenda dei rimborsi di Consiglieri regionali, che ha riguardato anche altre Regioni italiane).

Difficoltà che hanno riguardato i rapporti tra cittadini e amministrazioni, in primo luogo, sul piano delle asimmetrie informative che colpiscono le fasce più deboli e indifese della popolazione, come tali più bisognose che le Amministrazioni si prendano cura di loro.

In tale contesto, che ha reso complicata e anche difficoltosa la continuità del "dialogo" tra Difensore civico e Amministrazione regionale, il Difensore Civico ha costantemente operato nel senso di cercare di sollecitare buone pratiche, cercando sempre di orientare il cittadino, ma anche di stimolare i pubblici Uffici, ovvero i concessionari e gestori di pubblici servizi a prendersi cura delle istanze di cittadini e imprese, senza ritardi, nel segno della trasparenza e nel rispetto del principio di legalità e di buon andamento, mettendo anche a confronto Enti pubblici che non sempre comunicano e integrano i propri interventi (come nel caso della salute e dell'assistenza territoriale).

Opera intesa ad avvicinare le Amministrazioni ai cittadini e ad un recupero della fiducia di questi ultimi nelle Istituzioni.

Impresa non semplice, che richiederebbe tenacia, sforzo di comprensione e capacità di ascolto e dialogo proattivo e particolare attenzione, costante ed umile, alla condizione, alle istanze anche inesprese e ai bisogni delle persone più deboli e indifese della nostra società, relazione costante con Istituzioni e Amministrazioni, non sempre pronte ad ascoltare e talora refrattarie al "controllo", in senso sostanziale e non formale, per cercare di realizzare i canoni di una buona amministrazione, per il bene comune.

Tutto ciò, pur in assenza nel nostro Paese, particolarmente arretrato sotto questo profilo, in capo al Difensore civico, di più efficaci poteri precettivi e anche prescrittivi, ovvero anche sanzionatori e, come tali, dissuasivi di "malamministrazione", come in tutti i Paesi dell'Unione Europea.

E tuttavia, l'opera di prevalente "moral suasion" del Difensore civico, in tanto potrà avere efficacia, e speriamo che possa averla avuta, in quanto sostenuta da cittadini, enti ed imprese che si rivolgono all'Ufficio.

Il Difensore civico può essere ad un tempo garante dei diritti fondamentali e del diritto antidiscriminatorio in genere e strumento di partecipazione e garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.

Ma come è stato detto, cosa un Ombudsman fa e cosa un Ombudsman è dipende da cosa il particolare Paese, la cultura, il sistema di governo vogliono o hanno bisogno che egli faccia.

Le incrostazioni, dal clientelismo alla corruzione, al corporativismo e così via, sono tante.

Lungo è il cammino, in altri Paesi molto avanzato, per la realizzazione di ciò che la cultura romanistica, riferendosi al Tribunato della plebe, ha qualificato come "potere negativo", in