

LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA

6.1 Il Mezzogiorno d'Italia in un'Europa diseguale

Il “*doppio divario*” registrato dalle regioni meridionali, sia rispetto alle più ricche regioni del Nord Italia, che nei confronti delle locomotive dell'Europa settentrionale, restituisce la fotografia di uno sviluppo poco armonioso e squilibrato delle politiche europee e dei modelli di sviluppo attuati negli ultimi anni.

Secondo l'ultimo Rapporto Svimez, la forbice tra Nord Europa e Italia si sta allargando sempre più e “*la velocità di marcia della nostra locomotiva interna*” registra un sempre maggiore ritardo rispetto al resto dell'Europa. “*A ciascuno il suo Nord: le nostre regioni settentrionali si presentano agli occhi dell'Europa come il Sud di aree più sviluppate come quella di Parigi, Londra...*” ecc.

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.

La conseguenza di tale stagnazione è lo spopolamento drammatico di intere aree del Mezzogiorno, con i giovani costretti ad emigrare verso il Nord e all'estero. Continua, difatti, anche in Basilicata l'inesorabile spopolamento delle aree interne e “l'eutanasia” dei piccoli borghi, associato all'insostenibile invecchiamento della popolazione, non compensato da una ripresa della natalità e dall'immigrazione dall'estero.

La Svimez ha rilevato come la “*nuova migrazione*” sia figlia dei profondi cambiamenti intervenuti nella società meridionale, che non è in grado di trattenere la sua componente più giovane, sia quella con un elevato grado di istruzione e formazione, sia coloro che hanno orientato il loro lavoro verso arti e mestieri.

La consistente perdita dei giovani laureati interessa tutte le regioni del Mezzogiorno, ma assume un rilievo maggiore in Basilicata (33,9%) e Abruzzo (35%). I laureati del Sud, nella maggior parte dei casi, preferiscono trasferirsi in Lombardia, seguono l'Emilia-Romagna e il Trentino-Alto Adige. Inoltre, le regioni meridionali sono tra le ultime in Europa per tasso di attività e occupazione femminile. La bassa occupazione delle donne al sud riflette anche la carenza di lavoro che già penalizza gli uomini e, in particolare, i giovani. Ciò spiega il tasso di disoccupazione femminile al Sud intorno al 20%, su valori più che doppi rispetto al Centro-Nord e quasi tripli rispetto alla media europea.

La scarsa partecipazione femminile al mondo del lavoro è legata, anche in Basilicata, agli

squilibri del *welfare* e delle politiche del lavoro, che non consentono alle donne di conciliare i tempi della vita lavorativa e familiare, causando quell'incertezza economica che modifica i comportamenti sociali, fino a ridurne drasticamente il tasso di natalità. Difatti, le regioni con tassi di occupazione femminile più vicini alla media europea sono quelle con i migliori servizi per la prima infanzia (ad es. asili nido), i migliori tassi di istruzione femminili e le strutture produttive più evolute (Trento, Emilia-Romagna, Toscana).

In questo scenario che si annuncia sempre più instabile e complesso, ci si troverà ad affrontare le sfide della globalizzazione con una popolazione invecchiata, un dividendo demografico fortemente negativo e un'economia sempre più fragile.

Il quadriennio 2015-2018, pur confermando che la debole ripresa degli anni scorsi ha riguardato quasi tutte le regioni italiane, mostra andamenti alquanto differenziati a livello territoriale.

Il grado di disomogeneità, sul piano regionale, è estremamente elevato nel Sud.

Nel 2018, Abruzzo, Puglia e Sardegna sono state le regioni meridionali che hanno fatto registrare il più alto tasso di crescita superando l'1% di PIL.

La Basilicata si è attestata su un incremento del Prodotto interno lordo più modesto (+1% nel 2018), dopo la forte accelerazione della crescita negli anni precedenti. A trainare la nostra regione è in particolare l'industria, ma anche l'agricoltura cresce in modo significativo, mentre le costruzioni restano stagnanti. In contro tendenza i servizi il cui valore aggiunto cala di -0,2%.

La questione del lavoro conserva una forte centralità, una valenza non solo strettamente economica ma fondamentale per l'integrazione sociale e la valorizzazione delle risorse umane. Occorre provare ad invertire il *trend* dello spopolamento, almeno a mitigarlo, attraverso politiche finalizzate ad accrescere la partecipazione al mercato del lavoro con misure di sostegno alla domanda di lavoro espressa dal mondo produttivo. Ciò potrebbe avvenire anche attraverso politiche di defiscalizzazione per chi assume giovani e con un deciso inserimento delle donne, vero e proprio serbatoio di forza lavoro. A tal fine, andrebbero favorite misure finalizzate a conciliare le esigenze familiari con la crescita della partecipazione al mondo lavorativo.

Un settore su cui occorrerebbe investire sempre di più per un rilancio dell'economia e per un'opportunità di crescita per le imprese meridionali, è quello della *bioeconomia*, vale a dire quell'insieme di attività e comparti che utilizzano bio-risorse rinnovabili del suolo e del mare per produrre cibo, materiali ed energia, riducendo così i residui e gli scarti di produzione. Un fenomeno in continua trasformazione e trasversale ai diversi settori produttivi tradizionali. Si calcola, secondo le stime della Commissione europea, che, per ogni euro investito in ricerca e innovazione nella *bioeconomia* circolare, la ricaduta in valore aggiunto in quel comparto sarà pari a dieci euro entro il 2025.

In questa nuova fase industriale della *bioeconomia circolare*, il Sud sta dimostrando un grande protagonismo, soprattutto nel comparto della chimica verde, che coinvolge il mondo della ricerca, l'industria, nuove imprese, agricoltori e istituzioni locali in un'opera di rivitalizzazione del tessuto produttivo. Bisogna superare il classico paradigma del lavoro contrapposto alla tutela ambientale.

In tale contesto si colloca in Basilicata il Centro Ricerche Trisaia ENEA di Rotondella (Provincia di Matera). Questo Centro rappresenta, a detta degli economisti e dei ricercatori, un vero e proprio fiore all'occhiello della ricerca italiana nel campo della chimica verde, riconosciuto a livello internazionale, soprattutto con riferimento all'utilizzo delle biomasse come fonte energetica nel campo della produzione di elettricità e dei biocarburanti. Qui una società canadese, la *Comet Biorefining*, sta testando la propria tecnologia per la produzione di glucosio cellulosico da biomassa non alimentare.

Anche la Basilicata, dunque, può aspirare a divenire punto di riferimento per un sistema industriale di *economia circolare*, in grado di coniugare ecologia, sviluppo, occupazione ed equità sociale.

Occorre perseguire gli obiettivi di crescita economica e occupazionale basati su un'“*economia civile*”, che tenga conto non solo del profitto ma anche dell'etica, attuando politiche del lavoro basate sull'effettiva richiesta di mercato, vigilando sui settori della crescita e dello sviluppo e intervenendo a correggere gli indirizzi generali di volta in volta non più efficienti.

Per diminuire il gap socio-economico sempre più marcato tra Stati e tra regioni, bisognerebbe accelerare, senza divisioni, su di un “sistema Paese” efficiente, moderno, con meno burocrazia e meno leggi, per realizzare una vera “*democrazia partecipativa*” fondata sulla piena inclusione sociale e sulla tutela dei diritti fondamentali di ciascun individuo.

In Italia, per provare ad invertire la rotta per uscire dalle sacche della disoccupazione e del disagio sociale, soprattutto giovanile, c'è bisogno di investire molto di più nella ricerca in campo scientifico e tecnologico, sia per frenare la “*fuga dei cervelli*” all'estero, sia per fare ritornare quei ricercatori che tutto il mondo ci invidia, quale vera risorsa del nostro Paese.

Uno Stato che valorizzi le eccellenze, senza lasciare indietro nessuno.

6.2 Report Difesa civica regionale Anno 2019

Nell'anno 2019 la Difesa civica regionale ha registrato un totale di 861 istanze (richieste di intervento, chiarimenti, pareri, informazioni, solleciti, segnalazioni ed altro). Per tali richieste, sono stati formalmente aperti 175 fascicoli.

Come negli anni precedenti le pratiche in materia di accesso e trasparenza hanno costitu-

ito la parte più corposa dell'attività svolta dall'Ufficio (80 fascicoli sui 175 totali) con un significativo incremento rispetto all'anno 2018 (+ 31%).

Si tratta di ricorsi presentati per richiedere il riesame avverso il diniego (espresso o tacito) opposto dalle amministrazioni regionali, sub-regionali e dagli enti locali alle richieste di accesso ai documenti, dati e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le richieste di accesso civico semplice e generalizzato (modello Foia) e di accesso ambientale.

In materia di trasparenza, sono stati presentati alcuni ricorsi anche da parte di consiglieri comunali e regionali nei confronti degli stessi enti di appartenenza; tali richieste di riesame sono state istruite in applicazione della normativa speciale ex art. 43 del T.U.E.L. che attribuisce ai consiglieri comunali e provinciali - 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.

Questi dati mostrano un *trend* in costante e significativa crescita sul fronte dei ricorsi presentati da singoli o associazioni al Difensore civico per far valere le loro pretese conoscitive, in alternativa al rituale ricorso al Tar, e sembrano rivelare un certo gradimento verso una forma di gravame totalmente gratuita e caratterizzata da poche formalità.

Le richieste sono state presentate da singoli cittadini o da parte di associazioni, società, comitati, organizzazioni sindacali ecc., con libertà di forme: contatto personale (compilando presso l'Ufficio l'apposito modulo per la segnalazione), a mezzo lettera semplice o raccomandata, con messaggio di posta elettronica o posta certificata (pec) e/o compilando il modulo *online* presente sul sito istituzionale.

A differenza di quanto registrato nell'anno precedente, nel 2019 molti ricorsi per accesso agli atti sono stati presentati dai cittadini non direttamente, ma avvalendosi dell'assistenza di un legale; ciò rafforza il convincimento circa la validità di questo strumento di conoscenza, che da un lato costituisce un deterrente per i ricorsi giurisdizionali e, dall'altro, consente di ottenere la documentazione necessaria per la strategia difensiva, anche solo potenziale, in tempi rapidi e senza costi aggiuntivi.

Infatti, i ricorsi presentati al Difensore civico in materia di accesso - nelle varie forme previste dal nostro ordinamento giuridico - hanno fatto registrare in sede di riesame la definizione positiva del procedimento di accesso, con l'accoglimento di ben 45 richieste su 80 istanze presentate.

Nei restanti casi, i ricorsi sono stati respinti per le seguenti ragioni:

- a) incompetenza funzionale del difensore civico (ricorsi ex legge 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 compe-

- tenza 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 sull’interesse del ricorrente (mancato accoglimento in senso stretto).

Dopo la pronuncia (tecnicamente “riesame”) del Difensore civico, non sempre le Amministrazioni hanno comunicato le loro determinazioni nei 30 giorni successivi (consenso all’accesso o provvedimento confermativo del diniego). E’ verosimile ipotizzare che, in tali casi, il procedimento si sia concluso positivamente per il richiedente l’accesso, altrimenti l’Ufficio sarebbe stato nuovamente contattato dai cittadini, al fine di conoscere il corretto prosieguo del percorso di tutela.

Anche nei casi di istanze di accesso agli atti presso le Amministrazioni statali, anche 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 diretta dei fascicoli pervenuti al Difensore Civico, anche al fine di evitare la scadenza del termine di 30 giorni per l’inoltro del ricorso.

Il costante impegno assunto dal Difensore civico ha consentito di provvedere alla risoluzione dei singoli casi di diniego all’accesso (sia esso documentale, civico semplice o generalizzato), ma ha consentito altresì di fornire alle amministrazioni locali e regionali il supporto necessario per applicare correttamente la disciplina del diritto di accesso, in linea con l’evoluzione giurisprudenziale in materia.

Il fine ultimo di tale impegno è stato quello di promuovere un effettivo “*dialogo cooperativo*” tra cittadini e Pubblica Amministrazione in sede di riesame della richiesta di accesso, tenendo conto dei presupposti, delle finalità e delle peculiarità che la legge, le linee guida Anac e le circolari ministeriali emanate in materia riconoscono alle varie forme di accesso ai dati e ai documenti in mano pubblica.

A fronte dell’incremento delle istanze di trasparenza - nelle varie forme di accesso previste dal nostro ordinamento giuridico (+ 31%) - nell’ultimo quadrimestre del 2019 e per la prima volta nel quinquennio - si è registrato un calo di richieste negli altri ambiti di intervento del Difensore civico, con un totale di n. 95 pratiche rispetto alle 161 del 2018.

Tale parziale decremento potrebbe verosimilmente attribuirsi al clima di incertezza ingenerato tra i cittadini/utenti a causa dell’attivazione delle procedure di nomina del nuovo Difensore civico regionale.

Difatti, numerose sono state le telefonate pervenute al centralino per sapere se, nelle more della nuova elezione, l’Ufficio continuasse comunque a garantire il servizio agli utenti,

senza soluzione di continuità.

Nell'ambito dei reclami segnalati, il Difensore Civico è intervenuto per sollecitare la tempestiva conclusione dei procedimenti amministrativi, la concessione di titoli autorizzativi, la giustificazione degli eventuali ritardi, ovvero il non appesantimento degli stessi.

Tra i casi più significativi trattati, anche per la risonanza mediatica registrata, si segnala l'intervento per sollecitare la concessione del nulla osta al trasferimento di sede in favore di una struttura sanitaria del Vulture Melfese; la costituzione di un tavolo tecnico che esplorasse soluzioni condivise atte al superamento dell'annoso problema di inquinamento da scarichi fognari a cielo aperto delle abitazioni civili site in zone rurali del Potentino; le opposizioni a dimissioni ospedaliere di persone gravemente malate e non autosufficienti.

Nel corso del 2019 il Difensore civico regionale è altresì intervenuto d'ufficio ai sensi dell'art. 5, lett. c), della legge n. 5/2007, *“(...) in tutti i casi, comunque venuti a sua conoscenza, di generale interesse o che destino particolare allarme o preoccupazione nella cittadinanza nonché nei casi in cui, nell'esercizio delle sue funzioni, rilevi disfunzioni e insufficienze nell'attività e nei comportamenti dell'Amministrazione e degli Enti al fine di assicurare l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa”*.

In particolare, tale intervento si è reso opportuno per segnalare criticità afferenti lo stato di degrado di alcune zone residenziali scarsamente illuminate o in completo stato di abbandono.

A seguito delle prefate segnalazioni, gli Enti civici interessati hanno provveduto, spesso con solerzia, al potenziamento dell'illuminazione pubblica e alla pulizia delle aree circostanti.

Nel 2019 molte le richieste di intervento per il ritardato pagamento dei crediti vantati dai fornitori/imprese per servizi, beni e prestazioni espletati in favore degli enti locali e delle amministrazioni regionali.

Su questo fronte, purtroppo, in Basilicata continuano a registrarsi forti ritardi circa i tempi di pagamento, sicuramente più lunghi rispetto ad altre regioni (41 giorni, a fronte dei 32 giorni della media nazionale).

La Basilicata si conferma, dunque, maglia nera sul fronte dell'adeguamento della macchina amministrativa alla normativa europea, che obbliga le pubbliche amministrazioni a pagare i propri fornitori entro 30 giorni dall'emissione della fattura, o al massimo entro 60 giorni nel caso di beni e servizi resi alle aziende sanitarie.

Con la conseguenza che, a causa della mancanza di liquidità, spesso le piccole-medie imprese non riescono ad onorare le loro scadenze (pagamento degli stipendi, mutui bancari, crediti dei fornitori), né possono investire sulle loro attività economiche, in una spirale che mette così a rischio l'equilibrio economico-finanziario e la stessa sopravvivenza delle aziende.

Sul fronte dei reclami e dei disservizi segnalati in campo sanitario nel 2019, come negli anni precedenti, le problematiche hanno riguardato in prevalenza gli aspetti burocratico-amministrativi ed organizzativi, nonché quelli legati agli aspetti relazionali e dell'umanizzazione delle pratiche assistenziali; meno frequenti le segnalazioni che hanno contestato aspetti strutturali e logistici e legati all'informazione e trasparenza sui servizi.

Il livello assistenziale maggiormente interessato è stato quello dell'assistenza specialistica, semiresidenziale e territoriale, con forte presenza dei problemi legati alla fruizione delle visite specialistiche e alle liste di attesa.

Una delle problematiche più frequenti trattate dall'Ufficio è stata quella delle opposizioni alle dimissioni ospedaliere e richieste di continuità diagnostica e terapeutica di persone non autosufficienti, così come assicurata dalla normativa vigente (di cui si dirà nei casi particolari trattati).

Nel 2019, come già nell'anno precedente, non si è resa necessaria la procedura di riesame della Commissione Mista Conciliativa presso l'Azienda Sanitaria di Potenza, presieduta da questo Difensore civico.

Evidentemente, le criticità sono state risolte per le vie brevi dall'URP attraverso chiarimenti o, nell'ottica del dialogo cooperativo con i pazienti, attraverso la proficua collaborazione con il Servizio interessato.

In molti casi l'esito è stato di conferma dell'operato dell'Azienda sanitaria per aspetti tecnico-professionali e di applicazione della normativa vigente.

Allorché l'intervento non si è potuto concludere nella fase interlocutoria, rendendosi necessari approfondimenti o azioni nei confronti degli uffici inadempienti, è stata espletata l'istruttoria vera e propria, con richieste scritte all'amministrazione degli utili parametri di valutazione del caso, oppure, in mancanza di documentazione, con richiesta di copia di atti e documenti detenuti dal Responsabile del procedimento.

Nell'ottica della trasparenza e della più ampia comunicazione, l'interessato è stato prontamente notiziato di tutti i passaggi dell'istruttoria, attraverso l'invio di copia dell'intervento del Difensore civico, dell'eventuale sollecito per il mancato riscontro, e degli esiti dell'istruttoria.

A tal fine, sono stati utilizzati gli indirizzi forniti dal cittadino nella segnalazione, prediligendo la trasmissione in formato digitale.

Qualora il cittadino si è erroneamente rivolto all'Ufficio di Difesa civica per pratiche di competenza di altri istituti o organismi, si è proceduto all'avvio diretto delle istanze all'ufficio competente, oppure si è informato il richiedente circa il corretto percorso di tutela da intraprendere.

6.3 Le relazioni con gli altri Garanti

Anche nel corso del 2019, come per tutta la durata del mandato, si sono consolidati i rapporti di collaborazione e di scambio con gli altri organismi di tutela e garanzia (Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Commissione Pari Opportunità, Co.Re.Com, Garante del Contribuente, Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (CADA), Coordinamento nazionale di Difesa Civica).

Tali relazioni si sostanziano in tre tipologie:

- a) Lo scambio di consulenza nelle diverse materie trattate dai vari organismi/commissioni/garanti;
- b) la gestione coordinata delle pratiche, che implicano, per natura e soggetti tutelati, l'intervento congiunto dei vari organismi/commissioni/garanti;
- c) la trasmissione diretta delle istanze all'organismo competente, in modo da "accompagnare" il cittadino che si è rivolto erroneamente all'istituto sbagliato, a intraprendere senza ritardo il percorso corretto di tutela.

In particolare, con la Rete e il Coordinamento della Difesa civica italiana, costanti sono state le interlocuzioni e gli incontri istituzionali tra tutti i Difensori Civici, anche al fine di risolvere – nel modo più possibile uniforme e condiviso - le diverse problematiche affrontate.

In quest'ottica, nell'ottobre dell'anno 2019 questo Difensore Civico ha organizzato a Matera il Coordinamento nazionale della Difesa Civica italiana, che ha visto la presenza di molti colleghi provenienti dalle altre regioni, nonché del Presidente della Commissione regionale delle Politiche Sociali, il Consigliere Massimo Zullino.

L'occasione è stata propizia per l'approfondimento di temi di interesse attuale per la Difesa Civica, in particolare sul recepimento della normativa statale per l'attribuzione al Difensore civico regionale della funzione di Garante del diritto alla salute.

Nell'alveo dell'azione sinergica che ha caratterizzato tutto il mandato, si è altresì implementato il rapporto di collaborazione con il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Basilicata, prof. Vincenzo Giuliano.

In varie occasioni si è proceduto alla gestione coordinata delle problematiche affrontate, attraverso lo scambio di informazioni e la messa in campo di buone pratiche condivise, pur nel rispetto delle peculiari prerogative e competenze attribuite.

Tale rapporto di interazione e proficua collaborazione è proseguito senza soluzione di continuità, anche per la presenza costante assicurata agli uffici, nonché per la comunanza di intenti nell'interpretazione del ruolo e della *mission* svolta.

6.4 Casi di particolare interesse

Diritto di accesso e diritto alle informazioni dei consiglieri comunali - art. 43 del T.U. Enti Locali

Varie le segnalazioni pervenute nel 2019 da parte di alcuni consiglieri comunali tese ad ottenere tutela del diritto alle informazioni e all'accesso agli atti, quale espressione del potere di sindacato ispettivo sugli enti di appartenenza, così come declinato dalla normativa contenuta nel Testo Unico degli Enti Locali.

L'art. 43, comma 2, del T.U. Enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) recita:

“I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge”.

Il successivo comma 3 prevede che: *“Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare.”.*

Nel precisare che non è compito del Difensore civico intervenire sul corretto funzionamento degli organi comunali, i casi sono stati esaminati alla luce della citata normativa, sollecitando i Sindaci e gli Uffici preposti a seguire l'iter stabilito dal Regolamento di funzionamento del Consiglio comunale, per rispondere alle interpellanze e alle interrogazioni dei loro consiglieri.

In merito a tali prerogative, il Difensore civico si esprime secondo la competenza riveniente dal Segretariato Generale del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio, secondo cui spetta al Difensore civico regionale decidere i ricorsi dei consiglieri comunali o provinciali avverso il diniego esplicito o tacito di accesso alle informazioni di cui al citato art. 43.

Le richieste contenute nelle interpellanze in forma scritta riguardano quasi sempre informazioni detenute dagli uffici comunali e devono essere rese in virtù della pretesa conoscitiva dei consiglieri comunali o provinciali connaturata 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 virtù di tali prerogative e funzioni, il consigliere non ha l'obbligo di motivare la propria richiesta di informazioni, altrimenti l'ente si ergerebbe ad arbitro dell'esercizio delle po-

testà pubblicistiche da parte dell'organo deputato all'individuazione e al perseguimento dei fini collettivi.

Tale diritto non può essere compresso 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 sensibili riferiti a terzi eventualmente presenti nei documenti oggetto di accesso.

Lo stesso Consiglio di Stato ha precisato più volte che ai consiglieri è attribuita una facoltà di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità all'espletamento del loro mandato, senza alcuna limitazione in quanto *“qualsiasi limitazione verrebbe a restringere la possibilità di intervento sia in senso critico sia in senso costruttivo, incidendo negativamente sulla possibilità di integrale espletamento del mandato ricevuto”*.

Quindi, al Consigliere non può essere opposto alcun diniego – salvo i pochi casi eccezionali e contingenti da motivare puntualmente e adeguatamente - ad esempio, qualora egli agisca per *“un interesse personale”* – ovvero qualora si sostanzi in richieste assolutamente generiche o meramente emulative, tali da comportare un notevole aggravio per gli uffici dell'Ente.

Tuttavia, per giurisprudenza costante, la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto, al fine di non introdurre inammissibili limitazioni al diritto di accesso dei consiglieri.

Sempre in materia del diritto di accesso dei consiglieri comunali, è stato esaminato un caso di diniego della P.A. a fornire le credenziali e la *password* di accesso da remoto al protocollo informatico dell'Ente.

Sul punto, occorre richiamare una sentenza del Tar per la Basilicata che ha ritenuto illegittimo, per difetto di motivazione, il diniego *“motivato con generico riferimento al non completo funzionamento dell'applicativo riferito al protocollo e alla conseguente vulnerabilità del sistema ad eventuali azioni di hackeraggio; in tal caso, infatti, si è al cospetto di un sostanziale e ingiustificato diniego alla richiesta ostensiva dell'amministratore, in violazione dell'art. 43 TUEL”* (sentenza n. 599 del 10 luglio 2019). In tal caso, infatti, l'esigenza conoscitiva dell'accedente è rimasta insoddisfatta *sine die*, non avendo l'Amministrazione fatto nulla per rimuovere i presunti ostacoli di sicurezza informatica opposti al richiedente, peraltro solamente asseriti e non provati sulla base di elementi oggettivi.

Inquinamento ambientale presso nuclei abitativi in zone rurali

La scrivente è intervenuta a seguito della segnalazione di cittadini residenti in alcune zone rurali della Provincia di Potenza, avente ad oggetto l'inquinamento conseguente a scarichi fognari a cielo aperto derivanti da abitazioni civili.

L'area di che trattasi è fornita del solo servizio idrico e dell'allontanamento fognario; le reti fognarie, però, essendo l'area priva di depuratore, recapitano in fosse asettiche, non in gestione al Servizio idrico integrato.

Difatti, agli utenti non viene applicata la tariffa per la depurazione, ma solo quella relativa all'acqua potabile e alla fognatura.

Il Difensore civico si è attivato richiedendo a tutti gli Enti interessati e al Gestore del Servizio idrico integrato le doverose verifiche, al fine di adottare i provvedimenti necessari alla definitiva soluzione dell'annosa problematica. Uno dei Sindaci dell'area interessata si è attivato prontamente e - di concerto con il responsabile dell'Ufficio Ambiente - ha disposto un ulteriore sopralluogo, evidenziando che il Comune già in passato aveva sollecitato il completamento delle opere per il collettamento dei reflui all'impianto già esistente in un altro Comune - a mezzo del collettore già realizzato dalla Provincia di Potenza.

A tutela della salubrità e igienicità dell'ambiente - allo stato fortemente compromesso dalle esalazioni degli scarichi a cielo aperto in prossimità dei nuclei abitativi - si è sollecitato un tavolo tecnico urgente tra tutti gli attori interessati, compresa la Regione, non essendo più consentiti livelli di attesa per la messa in esercizio del depuratore consortile.

Opposizione alle lettere di dimissioni ospedaliere di persone non autosufficienti

Numerose le richieste di intervento pervenute a questo Ufficio a seguito di lettere di dimissioni ospedaliere di alcuni pazienti, soprattutto anziani, in condizioni di non autosufficienza e fragilità.

Si tratta quasi sempre di persone in condizioni di inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-vegetative, che necessitano di prestazioni socio-sanitarie di particolare rilevanza terapeutica e intensità sanitaria, in quanto non in grado di programmare autonomamente il proprio presente e il proprio futuro una volta fuori dalla struttura sanitaria.

Alla luce delle previsioni della legge nazionale, le prestazioni “*ad elevata integrazione sanitaria*” rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza (cd. LEA) e sono assicurate dal Servizio sanitario nazionale.

Detti 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 poi che *“i trattamenti estensivi (di norma non superiori a sessanta giorni) sono a carico del Servizio sanitario nazionale. I trattamenti di lungoassistenza sono a carico del servizio sanitario nazionale per una quota pari al 50 per cento della tariffa giornaliera”*.

Quindi, i percorsi assistenziali domiciliari, territoriali e residenziali sono caratterizzati dall’esigenza di far fronte alla presa in carico del paziente e di assicurarne – senza soluzione di continuità – l’assistenza in tutte le fasi, partendo da quella ospedaliera fino a quelle del recupero e riabilitazione ed infine alla *lungoassistenza*.

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.

Nel disegno del legislatore statale non è, dunque, 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.

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 e 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 anzidette osservazioni ed opposizioni non impedisce né preclude la proposizione di impugnativa in via giurisdizionale”* (art.14, comma 5, D. Lgs. 502/1992).

Tale dovere di pronunciarsi sancito dalla riforma del 1992 si colloca nell’alveo del più generale obbligo giuridico della p.a. di adottare un provvedimento espresso, così come stabilito dall’articolo 2 della legge sul procedimento amministrativo 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.

Difatti, il silenzio dei direttori generali competenti a pronunciarsi determina per un verso la lesione del diritto dell’opponente ad ottenere una decisione (sia essa positiva o nega-

tiva) e, per altro verso, la mancata rivalutazione – da parte dell’organo gerarchicamente superiore – dei bisogni sanitari del paziente, con ciò violando i principi di efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, nel caso di ricorso giurisdizionale che dia torto all’Amministrazione interessata.

A seguito delle richieste pervenute a questo Ufficio - senza entrare nel merito di valutazioni di tipo medico sanitario o apprezzamenti riguardanti la rilevanza delle condizioni patologiche dell’interessato, nonché delle conseguenti esigenze terapeutiche - sono stati invitati i Direttori Generali delle ASL competenti a fornire, senza indugio, una risposta (affermativa o negativa) sulla dimissibilità dei pazienti - previa rivalutazione multidimensionale delle situazioni cliniche di costoro – al fine di garantire il diritto alla salute nelle forme e modalità più appropriate al caso trattato, attraverso l’attivazione delle diverse forme assistenziali previste e, laddove possibile, nel rispetto della volontà e libera scelta del paziente.

A seguito delle osservazioni formulate, i Direttori Generali delle ASL hanno provveduto, in quasi tutti i casi, a rispondere agli oppositori, informandoli in ordine alle valutazioni effettuate nei loro confronti, con ciò rispondendo alle esigenze di trasparenza e certezza dell’attività amministrativa.

Accesso civico generalizzato ad una consulenza tecnica di parte – Legittimità del diniego

Un ricorso in materia di accesso civico generalizzato ha riguardato la richiesta di un cittadino tesa ad ottenere una consulenza tecnica di parte elaborata per conto e nell’interesse di una società fornitrice di sistemi *software* ad una P.A.

Tale richiesta era stata respinta dall’ufficio disponente, sulla base della motivata opposizione da parte del controinteressato.

Con il D. Lgs. n. 97/2016 è stato introdotto “l’accesso civico generalizzato” (modello FOIA) che sancisce il diritto di “*chiunque*” a ricevere i dati, le informazioni e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione.

Tanto in attuazione del “*principio di trasparenza*”, finalizzato non solo a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche, ma quale strumento di tutela dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all’attività amministrativa.

“Il diritto di conoscere” si configura alla stregua di un’azione di controllo generalizzato sull’andamento della P.A., tant’è che il cittadino può accedere alle informazioni senza alcun condizionamento e senza necessità di motivare la richiesta, dovendosi cautelare la

sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi, secondo i limiti e i divieti tassativamente previsti dal legislatore.

In tale perimetro normativo, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, mentre il diniego rappresenta l'eccezione; l'Amministrazione è tenuta a provare il pregiudizio concreto agli interessi pubblici e privati che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni, tra cui si collocano gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi il diritto di autore, la proprietà intellettuale e i segreti commerciali.

Sul punto, la previsione dell'art. 5-bis, comma 2, lett. c) del Decreto Trasparenza include nella generica definizione di *“interessi economici e commerciali”*, tre specifici ambiti tutelati dall'ordinamento e tutti collegati con l'interesse generale di garantire il buon funzionamento delle regole di mercato e della libera concorrenza.

Il termine *“proprietà intellettuale”* indica un sistema di tutela giuridica di beni immateriali, quali le creazioni intellettuali, aventi anche rilevanza economica; si tratta dei frutti dell'attività creativa e inventiva umana come, ad esempio, le invenzioni industriali, i sistemi *software*, modelli di utilità, marchi, ecc.

Al concetto di proprietà intellettuale fanno capo le tre grandi aree del diritto d'autore, del diritto dei brevetti e del diritto dei marchi, questi ultimi ricompresi nel più ampio concetto di proprietà industriale.

Secondo quanto contenuto nelle Linee guida Anac (Delibera n. 1309 del 28/12/2016): *“costituiscono oggetto di tutela (segreti commerciali) le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali, comprese quelle commerciali, quelle relative all'organizzazione, quelle finanziarie, ossia il know-how aziendale, soggette al legittimo controllo del detentore, ove tali informazioni siano segrete, nel senso che non siano, nel loro insieme o nella precisa configurazione e combinazione dei loro elementi, generalmente note o facilmente accessibili agli esperti ed agli operatori del settore; abbiano valore economico in quanto segrete”*.

Anche per consolidata giurisprudenza amministrativa non sono ostensibili i documenti che siano *“risultato di attività di studio, ricerca ed elaborazione di dati oltre che di conoscenze personali e come tali possono essere interdetti alla concorrenza, onde evitare un sicuro pregiudizio economico delle imprese cui si riferiscono”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, ord. 1/02/2010 n. 524; Tar Sardegna, sentenza n. 89/2010; Tar Puglia, Bari Sez. III, sentenza n. 679/2017).

Nel caso esaminato, la consulenza tecnica di parte, oltre a contenere la descrizione delle tecniche di funzionamento di specifici sistemi *software*, descriveva anche il funzionamento di un algoritmico giurimetrico, peraltro sottoposto a tutela del diritto d'autore, come da allegate attestazioni di avvenuto deposito ai sensi del Regolamento SIAE.

Inoltre, il documento richiesto (con i descritti sistemi e le specifiche caratteristiche coperti dal diritto di autore) era già confluito in un procedimento giurisdizionale instaurato dinanzi al Giudice amministrativo con finalità probatoria circa il *know how*, le specifiche tecniche e giurimetriche dei prodotti e strumenti realizzati dalla società fornitrice e, come tale, parte integrante degli atti processuali che sono sottratti all'accesso di persona estranea al processo.

Proprio sul punto la normativa esclude – pur in presenza di “*un interesse diretto, concreto ed attuale*” - la possibilità di accedere agli atti tesi a fornire alla pubblica amministrazione gli elementi tecnico-giuridici necessari a tutelare gli interessi di una persona fisica o giuridica, in quanto la conoscenza delle strategie difensive nell'ambito di un contenzioso giudiziario, amministrativo o meramente arbitrale (attuale o potenziale) potrebbe ledere il preminente interesse pubblico.

Inoltre, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa, i pareri legali (cui per analogia potrebbe essere assimilata una consulenza tecnica di parte), sono sottratti all'accesso qualora gli stessi siano resi “*al fine di definire una strategia una volta insorto un determinato contenzioso, ovvero una volta iniziate situazioni potenzialmente idonee a sfociare in un giudizio*” (cfr: Consiglio di Stato, sez. V, 5 maggio 2016, n. 1761; id., sez. VI, 13 ottobre 2003, n. 6200).

In applicazione di tali principi e per le argomentazioni in narrativa, il ricorso è stato respinto.

L'odissea di una struttura sanitaria privata per ottenere l'autorizzazione al trasferimento di sede nello stesso Comune

Emblematico di una certa “*mala burocrazia*” è stato il caso di una struttura sanitaria privata che, per ottenere una semplice autorizzazione al trasferimento di sede nell'ambito dello stesso territorio, ha dovuto attendere circa un anno e mezzo di estenuante iter burocratico.

Un percorso zeppo di ritardi, di scogli, di appesantimento del procedimento di rilascio del titolo autorizzativo al trasferimento, per una struttura sanitaria ormai pronta da mesi, in grado di offrire una vasta gamma di prestazioni sanitarie e annessi servizi integrati (attività motorie, ristorazione e alimentazione, tempo libero e assistenza sociale).

Sono state necessarie varie azioni di protesta, persino una petizione popolare con circa 9 mila firme raccolte, un'assemblea permanente oltre che di numerose interlocuzioni istituzionali per sbloccare l'*impasse* burocratico della pratica.

Il rischio concreto, in caso di ulteriore dilatazione dei tempi, sarebbe stato il fallimento dell'intero progetto societario, con conseguente perdita degli investimenti interamente

privati, nonchè ricadute negative sui livelli occupazionali e sull'offerta agli utenti dell'intera area interregionale.

Parcheggi destinati a persone diversamente abili – Accessibilità anche nelle zone ad alta densità di traffico

Sono sempre più frequenti le richieste di intervento da parte di persone diversamente abili che lamentano difficoltà nel trovare un posto auto a loro dedicato. Spesso si tratta di persone munite di speciale contrassegno di “*parcheggio per disabili*” per i quali il Codice della Strada prevede che la p.a. possa, con propria ordinanza, assegnare a titolo gratuito un “*adeguato spazio di sosta*” anche nelle zone ad alta densità di traffico.

Pur non costituendo un obbligo per l'ente civico l'individuazione dello stallone di sosta “*ad personam*”, tale adempimento rappresenta un'azione ispirata al principio del “*buon andamento della pubblica amministrazione*” oltre che alla tutela di persone che ogni giorno già affrontano diverse difficoltà e disagi.

Pertanto, laddove i parcheggi destinati ai disabili dovessero essere occupati, occorre prevedere nel piano traffico l'utilizzo gratuito degli spazi contrassegnati dalle strisce blu per i quali, cioè, viene corrisposto il pagamento di un ticket.

Molti Comuni lucani, come ad esempio la Città di Matera, non hanno deliberato nulla in tal senso, per cui si verifica il paradosso di contravvenzioni comminate a persone disabili che parcheggiano sulle strisce blu e, pur esibendo il contrassegno speciale, non attestano il versamento del ticket.

Soprattutto nei piccoli Centri, inoltre, vengono spesso individuate aree di sosta per disabili non facilmente accessibili o comode da utilizzare, magari distanti dalle loro abitazioni o lungo strade di non facile percorrenza.

I Comuni interessati dalla problematica sono stati invitati ad ispirare l'azione amministrativa 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 internazionali più volte richiamati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.