



CONSIGLIO REGIONALE
DELLA BASILICATA

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
PER LA BASILICATA

Relazione Attività

Anno 2015

<i>Al Presidente del Senato</i>	<i>(L.R. N.127/1997 –art.16)</i>
<i>Alla Presidente della Camera</i>	<i>(L.R. N.127/1997 –art.16)</i>
<i>Al Consiglio Regionale</i>	<i>(L.R. N.5/2007 –art.11)</i>
<i>Alla Giunta Regionale</i>	<i>(L.R. N.5/2007 –art.11)</i>

*“Gli presentano il progetto per lo snellimento della burocrazia.
Deplora l’assenza del modulo H. Conclude che passerà il
progetto, per un sollecito esame, all’ufficio competente che sta
creando.”*

Ennio Flaiano

Indice

Introduzione	pag. 6
Considerazioni generali	pag. 10
Ruolo e funzioni del Difensore Civico	pag. 15
La Difesa civica in Europa	pag. 19
Organismi europei	
- Il Mediatore Europeo	pag. 21
- La Commissione per le petizioni	pag. 23
- La Commissione Europea	pag. 24
- Solvit	pag. 24
- La Rete Europea dei Difensori Civici	pag. 25
- L'E.O.I. (European Ombudsman Institute)	pag. 27
- L'I.O.I. (International Ombudsman Institute)	pag. 28
La Difesa civica in Italia	pag. 29
La Difesa civica in Basilicata	
- Profili regolamentari	pag. 34
- Il ricorso alla Difesa civica nel 2015	pag. 37
- Ambiti di intervento	pag. 39
- Tipologie di intervento	pag. 42
Materie principali di intervento	
- Accesso agli atti	pag. 44
- Accesso civico e trasparenza	pag. 46
- Sanità	pag. 49
- Ambiente e Territorio	pag. 50
- Trasporto pubblico e viabilità	pag. 50
- Authorities e Gestori di servizi pubblici	pag. 51
- Amministrazioni periferiche dello Stato	pag. 52
- Potere sostitutivo	pag. 53

- Enti Locali pag. 55
- Connessione internet pag. 56

Dati statistici e grafici

- Statistica dei casi trattati nell'anno 2015 pag. 59
- Materie trattate pag. 62
- Enti e Società destinatari dell'intervento pag. 64
- Stato di definizione delle pratiche pag. 71
- Attività ai sensi dell'art.25 – L.241/90 pag. 72
- Attività ai sensi dell'art.136 – D.Lgs.267/2000 pag. 74
- Attività ai sensi dell'art.16 – L.127/97 pag. 75

Appendice

- Seminari, convegni, incontri-dibattiti pag. 78
- Elenco dei Difensori Civici pag. 79
- Codice Europeo di buona condotta amministrativa pag. 83

Introduzione

Giunta alla presentazione del mio primo rendiconto annuale sull'attività svolta quale Difensore Civico Regionale, sento il dovere e la priorità di manifestare la mia gratitudine al Presidente della Giunta Regionale della Basilicata, Marcello Pittella e a tutta l'Assemblea Legislativa per la fiducia accordatami con la nomina, così consentendomi l'inizio di una nuova esperienza professionale e umana, ricca di rapporti positivi e soddisfazioni.

Un ringraziamento particolare va al Presidente del Consiglio Regionale, Piero Lacorazza, che sin dall'inizio ha mostrato attenzione e sensibilità ai temi della difesa civica.

Sono certa che in tempi ragionevoli riuscirà a porre in campo ogni iniziativa utile a fronteggiare sul piano operativo le criticità dell'Ufficio.

Quasi tutti i miei predecessori nelle loro relazioni hanno lamentato, come un *refrain*, la carenza di organico e l'insufficienza della struttura organizzativa di supporto, non in grado di attendere al disbrigo della attività ordinaria né, tantomeno, alla programmazione delle varie funzioni di competenza dell'Ufficio, incrementatesi nel tempo secondo la normativa vigente.

Allo stato, con il collocamento in pensione della preziosa e disponibile Sig.ra Anna Lotito, siamo davvero in emergenza, tenuto conto che, negli anni, si è passati da tre unità addette in via esclusiva all'Ufficio ad una sola persona.

Ad oggi, l'Ufficio è retto da un solo funzionario di categoria D1, la Sig.ra Maria Carmela Renda, a cui va il massimo riconoscimento per la professionalità e la competenza acquisita negli anni e che ogni giorno mette a disposizione dei cittadini per sopperire a "tutto" il carico di lavoro sempre più consistente e articolato.

La contiguità dei locali mi ha dato modo di apprezzare la cortesia e il garbo con cui il Sig. Gianni Di Mercurio accoglie ogni giorno i cittadini e riscontra puntualmente i numerosi accessi telefonici.

L'Ufficio di Matera è presidiato da un unico referente, la Sig.ra Carmela Risimini, che con solerzia e dedizione riceve e trasmette le segnalazioni alla sede di Potenza.

La decisione di garantire un presidio permanente nei capoluoghi di provincia testimonia la volontà degli Organi di Governo Regionale di mantenere il filtro della difesa civica radicato sul territorio, soprattutto dopo la soppressione dei difensori civici comunali e la mancata attivazione di istituti territoriali, ma occorre per il futuro prevederne il potenziamento, anche in vista del prestigioso evento "Matera, Capitale Europea della Cultura 2019".

Sin da subito ho compreso che difensore civico non si nasce né si diventa applicando "chirurgicamente" ai casi trattati il proprio bagaglio di conoscenze giuridico-amministrative.

Tale ruolo si forgia nel laboratorio della vita di ogni giorno, attraverso l'ascolto dei cittadini e dei loro problemi, con un approccio socio-psicologico oltre che giuridico, nell'ottica del principio del buon senso.

Difatti, la lunga e drammatica crisi etica, sociale ed economica dell'intero Paese attanaglia, ancor di più, l'utenza che si rivolge agli uffici degli Organi di Garanzia; utenza composta prevalentemente da anziani, malati, persone diversamente abili ed economicamente svantaggiate.

Chi, come noi, ha diretta contezza dello stato di indigenza e di povertà in cui versano molte imprese e molte famiglie nella nostra regione constatata, con umana sensibilità, l'allargamento, quasi irreversibile, della forbice tra ricchi e poveri.

In tale contesto, la tutela dei diritti per essere effettiva esige tempestività e prevenzione; per questo occorrono forme alternative o complementari a quelle tipicamente giudiziarie, in particolare nei rapporti con la pubblica amministrazione.

D'altronde, la diffusa attenzione verso il "bene pubblico" e la cura degli interessi collettivi costituisce il vero antidoto al diffuso abuso nell'utilizzo di risorse pubbliche nonché la premessa per costruire una macchina burocratica più efficiente e meno costosa.

Serve un cambiamento anzitutto culturale che riconosca la priorità del bene comune, subordinando ad esso ogni interesse individuale, secondo il dettato della nostra Costituzione.

C'è bisogno, dunque, non solo di regole certe e severe e di istituzioni decise ad applicarle, ma serve soprattutto una diffusa e costante intransigenza morale di tutti i cittadini che contribuisca ad innescare un circolo di buone pratiche e di atteggiamenti virtuosi.

Occorre un forte recupero della cultura del senso civico e della legalità senza delegare sempre e solo all'intervento giudiziario la tutela dei principi cardine del nostro ordinamento.

E' quello che ciascuno può e deve fare, condividendo sentimenti di appartenenza e del dovere per continuare a credere nella possibilità di una società migliore.

Potenza, Marzo 2016

Il Difensore Civico Regionale

Antonia Fiordelisi

Considerazioni generali

L'anno 2015 è stato caratterizzato dalla perdurante crisi economica, finanziaria e sociale, in atto da molti anni, sia pure con sensibili spiragli di luce in fondo al tunnel.

Allo stato, le imprese ancora segnalano con chiarezza le difficoltà dovute al sovraccarico di adempimenti burocratici e all'instabilità delle norme; le famiglie stentano ancora a risalire la china.

Il nostro Paese si colloca nel complesso in posizioni arretrate nel confronto internazionale, anche se in tutte le aree realtà in ritardo coesistono con esempi virtuosi.

Come sempre, sono le fasce più deboli della popolazione ad essere colpite maggiormente, in particolare anziani, persone non autosufficienti e con disabilità, disoccupati e studenti.

Si tratta di comuni cittadini che ogni giorno sono costretti a confrontarsi con la macchina burocratico-amministrativa divenuta sempre più complessa ed elefantiaca, in cui spesso solo le conoscenze e le "relazioni corte" sono il grimaldello per sbloccare una pratica o conquistare un titolo autorizzatorio.

Nel nostro Paese per ottenere un permesso edilizio, allacciare un'utenza elettrica *business* o risolvere un contratto giudiziario occorrono mediamente 233 giorni a fronte dei 97 richiesti in Germania.

La durata media di un contenzioso civile in Italia è di 493 giorni, 184 in Germania e 279 in Francia.

Un processo civile per essere definito in Cassazione necessita, mediamente, di 7 anni e nella classifica relativa all'efficienza della giustizia civile il nostro Paese si colloca addirittura dopo il Gabon.

Da noi il diritto è incerto, la burocrazia domina, i cavilli governano, per non parlare dell'eccessivo carico fiscale e contributivo e del tasso di evasione fiscale divenuto incommensurabile.

Un meccanismo divenuto insostenibile nel tempo che blocca le risorse necessarie per far ripartire l'economia e non dà spazio alle energie positive.

La conseguenza è che il Paese non riesce più ad esercitare la sua capacità di attrazione degli investimenti economici stranieri e cresce il fenomeno della delocalizzazione delle aziende italiane.

Eppure l'industria più importante in Italia è rappresentata dalla Pubblica Amministrazione: dà lavoro a tre milioni e trecentomila persone con un costo pari all' 11% del PIL.

E' una macchina fondamentale per la vita del Paese anche se non brilla certo per efficienza.

La paralisi della pubblica amministrazione è anche figlia di una moltitudine di procedure stratificate che si accumulano l'una sull'altra fino ad allontanarsi dalla realtà.

Sia che si tratti di aprire un bar o di costruire un box auto, di costruire un argine contro le alluvioni o tutelare un parco, qualunque processo decisionale passa attraverso un labirinto di autorizzazioni e appelli, nonostante tutte le campagne fatte per la tanto auspicata semplificazione amministrativa.

In questi meandri si annida, spesso, la corruzione, prima alleata degli eccessi della burocrazia; difatti, in ogni mediazione si annida un pericolo, ogni “bizantinismo” nasconde una situazione di possibile corruzione, al contrario della trasparenza amministrativa, principale nemica della corruzione e della illegalità.

La corruzione si radica nell’ombra della complessità perché è un patto tra due persone con un comune interesse che tengono nascosta la loro attività illecita.

Norberto Bobbio sosteneva: *“democrazia e potere invisibile, quelli che un tempo si chiamavano arcana imperii sono incompatibili; la democrazia è il governo del potere visibile, il governo pubblico in pubblico”*.

Spesso sperimentiamo la degenerazione della macchina amministrativa a causa di alcuni funzionari pubblici che interpretano il loro ruolo come esercizio di un “potere” e non come “servizio” nell’interesse dell’utenza.

Tuttavia, non bisogna cedere a sommarie semplificazioni o a ipocrite demagogie nel credere che tutti gli impiegati siano dei fannulloni o dei furbetti del cartellino come le cronache ci hanno abituato.

Anche in uffici periferici e disagiati, spesso si incontrano professionalità e rigore ma si sa che anche nell’immaginario collettivo le persone valide e operose sono silenziose e non fanno mai rumore.

In questo quadro fra luci e ombre, la Basilicata non fa eccezione, tanto che di recente uno studio Svimez la colloca al 15° posto per

la qualità della pubblica amministrazione, relegando la nostra Regione al penultimo posto in Italia per quanto attiene i tempi di attuazione delle opere pubbliche.

In Basilicata occorrono, infatti, quasi sei anni per realizzare un'opera pubblica, due anni in più rispetto all'Emilia Romagna, più di uno rispetto alla media nazionale. Tutto ciò comporta dei costi sociali ed economici aggiuntivi per la collettività in generale e per le imprese in particolare e fa del Sud una zavorra per il sistema Paese che ne ostacola l'ammodernamento.

In Italia dal 2008 ad oggi il diminuendo delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili erogati a livello centrale e locale si è manifestato in misura direttamente proporzionale al crescendo degli interventi di *spending review*.

Oggi più di ieri si registra lo "scontro" tra diritti e risorse che implica una sorta di gerarchizzazione di valori in astratto, in cui l'equilibrio finanziario è destinato a prevalere su tutti gli altri valori condivisi.

In concreto, la crisi sociale ed economica tende, paradossalmente, a far apparire "rivoluzionario" il linguaggio dei diritti sociali.

Ma le democrazie rischiano di non sopravvivere se producono solo stagnazione, debiti e recessione, perché l'austerità senza progetto confligge con le promesse della Costituzione, pilastri del patto sociale di cittadinanza.

Servono degli sforzi governativi diretti ad assicurare una maggiore certezza del diritto, una migliore trasparenza, una più efficace semplificazione.

La vera sfida è quella di attuare una politica di medio/lungo termine che ponga in primo piano la qualificazione professionale e la formazione dei dipendenti pubblici, non l'emanazione di leggi ad effetto mediatico che affidino agli uffici pubblici obiettivi mirabolanti che non sono in grado di realizzare, a causa dei termini stringenti e della carenza di strumenti operativi.

In tale prospettiva, il rinnovamento dell'amministrazione, avviato da alcuni anni e che il Governo si è dato come obiettivo primario, rappresenta la condizione per attuare processi di revisione della spesa pubblica che al tempo stesso salvaguardino e potenzino la qualità dei servizi.

E' auspicabile, dunque, raggiungere nel prossimo futuro il corretto equilibrio tra efficienza dell'agire amministrativo e lotta agli sprechi per poter reggere il confronto con le amministrazioni degli altri Paesi avanzati, nel quadro europeo di "collaborazione" ancora inattuato.

Ruolo e funzioni del Difensore Civico

Il termine democrazia deriva dal greco “demos” (popolo) e “Kratos” (governo), dunque significa “governo del popolo”.

Nella sua evoluzione, il concetto di democrazia viene concepito come valore ideale a cui ogni società moderna deve tendere quale “processo di estensione della cittadinanza nei suoi tre elementi principale: civile, politico e sociale”.

La partecipazione alle scelte del governo della *res publica* è elemento fondante di una democrazia di qualità in cui si realizzano i valori di libertà, uguaglianza, legalità, efficienza ed efficacia dell'apparato amministrativo.

In tale prospettiva si colloca la *ratio* fondante dell'Istituto della Difesa Civica.

Esso rappresenta lo strumento principe per garantire l'effettiva partecipazione del cittadino al governo della cosa pubblica, requisito indispensabile di una democrazia rappresentativo-partecipativa.

Dal quadro normativo emerge la figura di un Organo con funzioni “tutorie” del rapporto di fiducia tra cittadini e Amministrazione, assimilabile al ruolo di una “magistratura di persuasione, opinione e influenza”, operante in piena autonomia, a tutela degli interessi dei cittadini.

Il Difensore civico, per il ruolo di terzietà nel rapporto tra cittadinanza e amministrazione pubblica nonché per la funzione di garanzia e controllo degli atti, dei procedimenti e delle prestazioni

erogate dalla pubblica amministrazione, è strumento di sollecitazione, pungolo e controllo della macchina burocratica pur essendo sprovvisto di poteri interdittivi, coercitivi o sanzionatori.

La mancanza di poteri sufficientemente incisivi in capo al Difensore civico comporta un limite nell'esercizio della propria funzione, per l'impossibilità di agire efficacemente sulle dinamiche e sui processi amministrativi, con il rischio di perdere spesso credibilità sia nei confronti dei cittadini che ne richiedono l'intervento sia verso gli uffici destinatari delle azioni.

Solo grazie all'autorevolezza del ruolo fondato sull'indipendenza, sull'autonomia e sull'imparzialità consente di poter indirizzare, correggere e risolvere i conflitti tra i cittadini e le pubbliche istituzioni, attraverso un'opera di persuasione e di "ravvedimento" spontaneo delle amministrazioni.

La parte più significativa dell'istituto di Difesa civica attiene la difesa di quei diritti riconosciuti ma non "coattivamente" tutelabili e per i quali non esiste un soggetto dal quale pretendere la prestazione.

Si pensi al diritto al lavoro, alla salute, alla salubrità dell'ambiente, ai diritti di *policy* governativa: situazioni soggettive per cui non esiste un interlocutore specificamente obbligato, pur trattandosi di prestazioni che rivestono carattere fondamentale per il soggetto che ne è titolare.

Generalmente questo "popolo invisibile" che si rivolge al Difensore civico vuole essere erudito sui propri diritti e sui sistemi di tutela.

Non si tratta di tutela giurisdizionale né unicamente di tutela tecnica: il difensore civico non è un avvocato né un magistrato né un politico.

Il suo compito è quello di *audit*, assistenza e orientamento del cittadino nel rapporto con la pubblica amministrazione e, al contempo, di supporto agli uffici preposti al disbrigo delle pratiche. Egli assicura indirettamente il buon andamento e l'efficienza degli enti oltre ad agevolare la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica.

Nel processo di accrescimento della qualità delle prestazioni e dei servizi erogati all'utenza, il difensore civico è garante di maggiore trasparenza, strumento di *accountability*, di collegamento informale e flessibile, vera e propria "cerniera" tra cittadini e amministrazione.

Attraverso le funzioni di mediazione e conciliazione, egli agevola la composizione stragiudiziale delle controversie contribuendo a deflazionare il carico di lavoro dei Tribunali che, così, vengono sgravati da una mole di controversie minori, facilmente risolvibili proprio attraverso l'intervento di un soggetto terzo, imparziale e autorevole.

Difatti, il Difensore civico costringe le parti ad abbandonare la gestione delle relazioni in base al principio della obbligatorietà e della forza permettendo il superamento delle barriere formali che pregiudicano la sostanza del problema.

Ciò che serve per la soluzione di ogni conflitto è innanzitutto la corretta conoscenza della posizione di ciascuna delle parti

stipulanti il “contratto sociale”, comprenderne le cause e le ragioni, ascoltare comunicare e scambiare informazioni.

E' per questo che il Difensore Civico deve essere neutrale e non avere nessun coinvolgimento o tipo di interesse che non sia quello riguardante il suo ruolo, deve essere imparziale e non avere alcuna preferenza per le posizioni espresse dalle parti coinvolte e deve essere indipendente.

Per mediare il Difensore Civico deve essere un buon gestore della comunicazione, delle relazioni e dei rapporti, attraverso una sorta di esercizio continuo di comprensione dell'altro.

L'importanza del ruolo che la difesa civica svolge nella cosiddetta A.D.R. (*Alternative Dispute Resolution*) oltre che contribuire a prevenire il ricorso a lunghe e costose procedure giudiziarie, riduce la distanza tra cittadini e Istituzioni accrescendone la fiducia, con la finalità di consolidare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino su basi di collaborazione e buona fede, mediante la promozione del contraddittorio in una fase “precontenziosa” o “endoprocendimentale”.

La Difesa civica in Europa

L'*Ombudsman*, tradotto letteralmente “colui che fa da tramite”, viene istituito per la prima volta in Svezia nel 1809 e viene ben presto adottato in gran parte dei Paesi europei con la stessa finalità: la tutela giustiziale del cittadino senza dover sempre ricorrere alla magistratura ordinaria o amministrativa né passare attraverso l'intermediazione parlamentare.

Tale organo rappresenta il primo strumento di controllo sull'attività del potere esecutivo introdotto in Europa e si radica nel processo di internazionalizzazione dei diritti umani, frutto della evoluzione delle forme di Stato.

A partire dagli anni '70 l'Istituto comincia a diffondersi in tutto il mondo con denominazioni e poteri diversi dall'originario, quale strumento efficace e universalmente adattabile.

La partecipazione alle scelte del governo della cosa pubblica è elemento indispensabile di una democrazia di qualità, in grado di realizzare uguaglianza politica, economica e sociale fra i cittadini, una democrazia che consente di poter controllare il rispetto della legalità, l'efficienza e l'efficacia delle procedure adottate.

La protezione dei diritti fondamentali e l'attuazione dei principi costituzionali rappresentano un onere di ogni Stato democratico e per avere effettività occorre il controllo di legittimità e correttezza dell'azione amministrativa il cosiddetto “*bilanciamento tra i poteri costituiti e il potere negativo*”.

In tale dimensione si colloca e si sviluppa l'Istituto della difesa civica.

In quasi tutte le nazioni, la normativa di riferimento prevede la terzietà e l'indipendenza del ruolo del Difensore Civico, il cui espletamento deve avvalersi del prestigio e dell'autorevolezza morale e giuridica dell'incaricato.

Tranne il caso della Svezia, che rappresenta un modello esemplare in Europa, generalmente l'*Ombudsman* non ha poteri coercitivi e repressivi.

Nelle attuali società complesse, si parla di democrazia rappresentativo-partecipativa quando il popolo non solo elegge direttamente i suoi rappresentanti con apposite votazioni ma partecipa alle decisioni della *res publica* attraverso specifici istituti. Sartori definisce l'attuale democrazia come "*liberal-democrazia*", in quanto trattasi di una democrazia "*governata e non governante*".

Per Sartori, l'unica forma democratica attualmente praticabile: "*non è una democrazia in cui si decide il cosa e il come, ma una democrazia che prevede una partecipazione limitata alla scelta di chi governerà*".

Organismi europei

IL MEDIATORE EUROPEO

Il Mediatore Europeo è un organo indipendente e imparziale, istituito con il Trattato di Maastricht (1993); nasce come organo preposto alla risoluzione dei casi di “*maladministration*” e, nel tempo, diviene tutore del buon andamento dell’amministrazione, al fine di migliorare la qualità della democrazia nell’Unione Europea.

Il Mediatore viene eletto dal Parlamento Europeo per la durata della legislatura ed è rieleggibile.

L’incarico è incompatibile con tutte le funzioni politiche, amministrative e professionali, al fine di garantirne la massima indipendenza e terzietà.

L’attuale Mediatrice Europea è Emily O’Reilly, di nazionalità irlandese che, sin da subito, ha dichiarato: *“Un ruolo fondamentale della Mediatrice europea è quello di dare voce alle preoccupazioni dei cittadini e di contribuire a ridurre la distanza tra di loro e le istituzioni dell’Unione.*

In qualità di Mediatrice europea, mi assumo la responsabilità di aiutare i cittadini europei e i residenti in Europa a rivendicare le istituzioni europee come loro istituzioni”.

Il ruolo del Mediatore prevede il potere di chiedere conto all’amministrazione dell’Unione Europea e di condurre indagini sui

casi di cattiva amministrazione nell'azione di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'UE.

Ciò comprende, irregolarità amministrativa, ingiustizia, discriminazione, abuso di potere, rifiuto di accesso all'informazione, mancata risposta e ritardo ingiustificato.

L'operato flessibile del Mediatore europeo tende alla composizione stragiudiziale delle controversie, alla risoluzione alternativa dei conflitti (A.D.R.) e alla risoluzione del contenzioso giudiziario.

Solo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e il Tribunale di I grado, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, non rientrano nella sfera di competenza del Mediatore.

Tutti cittadini o i residenti dell'Unione europea, nonché imprese, associazioni o altri organismi con sede legale nell'UE possono presentare una denuncia al Mediatore, anche nei casi in cui non si è stati personalmente vittime del caso segnalato.

Il Mediatore può trattare esclusivamente casi riguardanti l'amministrazione dell'UE e non quelle concernenti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, anche in cui esse riguardino materie dell'Unione Europea.

La denuncia al Mediatore va presentata entro due anni dall'avvenuta conoscenza dei fatti contestati e solo dopo aver tentato invano la soluzione del caso presso la competente istituzione.

LA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

La Commissione per le petizioni del Parlamento europeo tratta petizioni su questioni che rientrano nel campo dell'attività dell'UE.

Le petizioni riguardano una vasta gamma di questioni, da quelle ambientali a quelle relative a discriminazioni e ritardi.

Attraverso le petizioni, il Parlamento può richiamare l'attenzione sulle violazioni dei diritti dei cittadini europei da parte di uno Stato membro, di un'autorità locale o di un'altra istituzione pubblica.

Emblematico il caso segnalato alla Commissione per le petizioni del Parlamento europeo avente ad oggetto il ritardo con cui le autorità britanniche rilasciavano i permessi di soggiorno a dei cittadini extracomunitari e che, nel corso della procedura ne trattenevano i documenti di viaggio.

La Commissione per le petizioni ha concluso che, in effetti, le autorità britanniche non si stavano conformando alla normativa UE concernente il rilascio dei permessi di soggiorno entro sei mesi dalla richiesta.

Il Regno Unito ha riconosciuto la gravità della situazione e, per rimediare, ha aumentato considerevolmente il personale addetto al trattamento delle richieste, oltre a migliorare la formazione e le procedure.

LA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione europea ha il compito di garantire il rispetto del diritto dell'UE da parte degli Stati membri.

Nello svolgimento di questo compito, la Commissione è informalmente nota come "custode dei trattati". E' possibile presentare una denuncia se si ritiene che uno Stato membro stia violando il diritto dell'Unione Europea.

Vari gli interventi della Commissione Europea nel campo della protezione ambientale come, ad esempio, con l'apertura della procedura d'infrazione anche contro l'Italia per l'attivazione di alcune discariche non conformi alla normativa europea.

SOLVIT

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

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

LA RETE EUROPEA DEI DIFENSORI CIVICI

La Rete europea dei difensori civici è un'istituzione costituita dal Trattato di Maastricht, ripresa dal Trattato di Lisbona (2009), per la protezione del diritto alla buona amministrazione e dei diritti fondamentali.

I difensori civici nazionali e regionali dell'UE contribuiscono in maniera essenziale ad assicurare ai cittadini e ai residenti l'esercizio dei propri diritti conformemente alla normativa dell'UE.

La Rete comprende i difensori civici nazionali e regionali nonché organi analoghi degli Stati membri dell'Unione europea, dei paesi candidati all'adesione all'UE e di alcuni altri Stati europei e fa capo al Mediatore europeo.

L'ambito in cui il difensore civico può intervenire, di norma comprende: violazione dei diritti, inclusi i diritti dell'uomo e i diritti fondamentali, nonché l'inosservanza dei principi generali del diritto e l'inadempimento dei principi della buona amministrazione.

La Rete europea della difesa civica consente al Mediatore europeo il trattamento tempestivo delle denunce attinenti ai ruoli degli Stati europei e la condivisione delle informazioni riguardanti la normativa europea.

All'interno della Rete, l'organizzazione della difesa civica consente di prevenire ed evitare lunghe e costose procedure giurisdizionali, comunque percorribili dal cittadino.

Inoltre, essa si pone la finalità di sviluppare lo scambio di conoscenze ed esperienze attraverso l'utilizzo di sistemi informatici, la formazione professionale e i seminari europei, al

fine di coordinare le relazioni tra i Mediatori / Difensori civici e Mediatore europeo, Parlamento Europeo e le altre istituzioni comunitarie.

L'ultimo Seminario partecipato dai Difensori civici nazionali e regionali, si è tenuto a Varsavia dal 26 al 29 Aprile 2015 e ha trattato un tema di grande attualità: *"I Difensori civici contro la discriminazione"*.

Il dibattito e i *workshops* tra i membri della Rete, hanno consentito l'approfondimento, con oratori di alto livello dell'U.E., del tema della discriminazione in senso lato, non solo nelle sue forme "classiche" ma, anche in quelle più "subdole", quale ad esempio la discriminazione dei malati, degli anziani, delle persone con disabilità anche psichica o economicamente svantaggiate.

L'ufficio del Difensore Civico per la Basilicata è parte integrante, quale membro di diritto, della Rete europea istituzionale dei Mediatori/Ombudsman.

L'E.O.I. (*EUROPEAN OMBUDSMAN INSTITUTE*)

L'E.O.I. (*European Ombudsman Institute*), è un soggetto di diritto austriaco con sede a Innsbruck, partecipato da tutti i difensori civici europei.

L'Istituto ha la funzione primaria di promuovere lo sviluppo e la diffusione dei diritti economici, sociali e culturali.

Inoltre, l'E.O.I. svolge un ruolo attivo nel promuovere, attraverso collaborazioni con Università e istituzioni scientifiche, la trattazione di questioni riguardanti i “diritti umani” e la loro tutela oltre ad avere obiettivi di divulgazione e promozione dell'Istituto dell' *Ombudsman* a livello regionale, nazionale e internazionale.

Nel corso dell'Assemblea Generale tenutasi a Mainz (Germania) il 21 Settembre 2015, il Difensore Civico Regionale per la Basilicata è stato eletto nel Consiglio direttivo dell' E.O.I..

Si tratta della prima volta, per la Basilicata e l'Italia meridionale, che viene eletto un membro istituzionale della Difesa civica in seno al Consiglio direttivo di questo prestigioso Organismo europeo.

L' I.O.I. (*INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE*)

L' I.O.I. viene istituito nel 1978, raggruppa gli *Ombudsman* di tutto il mondo ed ha sede in Canada.

L'associazione si prefigge la diffusione, la promozione e lo sviluppo della difesa civica e promuove la ricerca scientifica in tema di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

L' I.O.I., inoltre, fornisce consulenza ai Paesi che devono ancora istituire l'istituto dell'*Ombudsman* e ne incoraggia l'iniziativa, anche attraverso il confronto delle esperienze e lo scambio di informazioni fra tutti i difensori civici del mondo.

L'associazione si occupa della formazione dei difensori civici e mira al consolidamento delle istituzioni democratiche in tutto il mondo.

La Difesa civica in Italia

Nonostante le numerose Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Risoluzione n.48/134 e n.327/11) e del Consiglio d'Europa (Risoluzione n.1959/2013) raccomandino la istituzione del Difensore civico nazionale, considerato parametro di "democraticità" delle istituzioni di un paese, l'Italia non l'ha ancora istituito, pur essendo uno dei paesi fondatori dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa.

Eppure il Trattato di Lisbona (2009) subordina l'ammissibilità di uno Stato in seno all'Unione Europea alla istituzione della suddetta figura giuridica.

In Italia, vari sono stati i progetti normativi sulla istituzione del Difensore civico nazionale in effetti mai licenziati dal Parlamento; eppure, un organo che garantisca ai cittadini italiani la stessa tutela di quelli europei, sussidiario e integrativo ai ricorsi giurisdizionali e amministrativi, contro gli abusi e le disfunzioni dell'apparato burocratico-amministrativo, è parametro di democraticità di tutte le democrazie mature.

Tra i progetti di legge su cui si è acceso nuovamente il dibattito dottrinale e politico circa la valorizzazione dell'istituto della difesa civica, come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni, si registra favorevolmente l'Ordine del Giorno 9/02681/127 della Commissione Parlamentare per la semplificazione amministrativa.

Nel testo approvato nella seduta n. 325 del 5 novembre 2014 si impegna il Governo *“ad affiancare le iniziative di riforma della giustizia civile con specifiche iniziative volte a valorizzare l’istituto della difesa civica come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni, rafforzandone funzioni, poteri e ambiti di cognizione, con particolare riferimento al ruolo di garanzia e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*.

Allo stato attuale, nel nostro Paese, regna una situazione di frammentazione e disarticolazione del sistema politico e amministrativo con evidente disparità di trattamento sul piano delle garanzie e della tutela civica per tutti i cittadini.

Gli Statuti di diverse regioni italiane, segnatamente 15 su 20, prevedono la figura del Difensore civico e lo qualificano come Organo della Regione, al pari della Assemblea, della Giunta e del Presidente.

Ad oggi, sono attivi 15 Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e, nella legislazione regionale, si trovano leggi che regolano in modo più o meno organico la figura e i compiti del difensore civico, sia pure con qualche differenza.

La mancanza di un Difensore civico nazionale, l’abolizione dei Difensori civici comunali (D.L. n. 2/2010) e la mancanza di una legge quadro che regolamenti uniformemente la difesa civica regionale e locale, fa sì che sussistano zone d’ombra in cui il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini è “calmierato”

esclusivamente da rimedi di natura giurisdizionale, notoriamente più lenti, costosi e complessi.

Come ben evidenziato nella Relazione 2014/2015 del Coordinamento Difesa Civica Nazionale, non si tratta di istituire un nuovo sistema di organi di controllo amministrativi sull'operato della Pubblica Amministrazione quanto piuttosto di pensare ad organi e procedimenti separati e distinti da quelli di competenza della Magistratura, quali rimedi alternativi nella gestione dei conflitti: rimedi di persuasione, pro-attività e mediazione.

In questa prospettiva l'istituzione dell'*Ombudsman* nazionale rappresenterebbe un'opportunità di cambiamento strutturale, come insegna l'esperienza europea, delle modalità di interazione tra attori pubblici e privati e una via istituzionale per snellire la complessità dei procedimenti e l'artificialità di certe regole burocratiche.

L'Ufficio del Difensore civico, se adeguatamente strutturato e pubblicizzato, può costituire un valido aiuto non solo per il cittadino ma anche per i sistemi di *governance* di una democrazia matura, utile osservatorio di monitoraggio della qualità dell'azione amministrativa pubblica nell'interesse dell'efficacia dei suoi risultati.

Il Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome, attualmente presieduto dalla tenace Lucia Franchini, continua a farsi promotore di una legge istitutiva di una figura generale che svolga su base nazionale le funzioni di difesa civica dei cittadini, nonostante si registri una recente

tendenza alla frammentazione della figura, con l'istituzione di figure settoriali di garanzia, quali l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (2011) e il Garante nazionale dei diritti dei detenuti (2013).

La specializzazione degli istituti di garanzia, se da un lato risponde alle esigenze di una società sempre più settorializzata e complessa, dall'altro ingenera confusione e porta all'indebolimento delle stesse.

Il vuoto normativo che contraddistingue negativamente l'Italia nel panorama dei più importanti Paesi europei, viene in parte colmato proprio dal Coordinamento dei Difensori civici regionali; esso sul piano operativo svolge un ruolo suppletivo nella tutela generale del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso funzioni di rappresentanza con le autorità di livello nazionale, europeo e internazionale.

Quale forma associativa tendente ad uniformare l'articolata e frammentata difesa civica italiana, il Coordinamento nazionale promuove la diffusione di una funzione dell'istituto a valenza sociale, più ampia rispetto a quella tradizionale di mediazione dei conflitti tra cittadino e pubblica amministrazione; una funzione propositiva di miglioramenti normativi e amministrativi, tesa ad eliminare il disagio dei cittadini, singoli o associati, mediante segnalazioni, raccomandazioni, suggerimenti sia all'amministrazione che al legislatore.

Nell'attuale contesto storico e politico in cui si registra la perdita di fiducia dei cittadini negli organismi statali e lo scollamento

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.

Per quanto attiene le segnalazioni in materia di accesso civico in Basilicata nell'anno 2015, sia da parte di singoli cittadini che di associazioni o soggetti portatori di interessi diffusi, da parte dell'Ufficio è stata esercitata una mera attività di "interpello" delle amministrazioni interessate che spesso ha trovato interlocutori collaborativi e disponibili a risolvere le criticità segnalate.

SANITA'

In materia sanitaria, vari casi hanno riguardato l'assistenza ai malati cronici non autosufficienti, persone con disabilità grave accertata, assistenza domiciliare, criticità nel rapporto tra sanità e assistenza, ai fini del riconoscimento del percorso di continuità assistenziale e dell'appropriata presa in carico del malato.

Indubbiamente, l'assistenza a tali malati crea notevoli difficoltà, anche per la tendenza a richiedere spesso il cambio di operatori e di struttura.

Anche in Basilicata, come nel resto d'Italia, si registra una spesa per assistere le persone non autosufficienti che è la più bassa d'Europa, mentre cresce significativamente il numero di badanti che, negli anni, ha superato il numero dei dipendenti di asl e ospedali.

Nel 30% dei casi, le badanti ricoprono abusivamente il ruolo di infermiere, con gravi rischi per la salute dei loro assistiti, in prevalenza anziani (Rapporto 2014 - Università Bocconi di Milano).

AMBIENTE E TERRITORIO

Varie le richieste di monitoraggio ambientale e di trasparenza sui dati relativi all'inquinamento e allo smaltimento dei rifiuti, soprattutto nell'area della Val d'Agri, su cui è attiva la coltivazione e l'estrazione degli idrocarburi presenti nel sottosuolo.

Molti gli interventi espletati nei confronti degli Enti locali per ritardata definizione dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità.

Un caso particolare ha riguardato l'urgenza dei lavori di consolidamento e adeguamento di un fabbricato abusivo, pregiudizievole per la privata e pubblica incolumità.

L'intervento ha sottolineato l'obbligatorietà dell'esercizio del potere repressivo da parte del Comune, quale attore primario e principale dell'attività sia di vigilanza urbanistico-edilizia sul territorio che di prevenzione e repressione degli abusi edilizi.

TRASPORTO PUBBLICO E VIABILITA'

Alcune segnalazioni hanno denunciato disservizi e interruzioni del Trasporto Pubblico Locale, con conseguente disagio alla mobilità soprattutto per l'utenza residente nelle aree interne e nei piccoli centri urbani.

Numerosi cittadini hanno lamentato la cattiva manutenzione delle strade comunali o provinciali, la scarsa illuminazione e la non adeguata pulizia delle strade.

Varie problematiche hanno riguardato i parcheggi e relativi contrassegni, soprattutto per le persone diversamente abili, nonché sanzioni amministrative per contravvenzioni al Codice della Strada.

L'efficacia degli interventi sarebbe comunque maggiore, se si subordinasse il ricorso giurisdizionale o amministrativo alla mediazione o conciliazione obbligatoria per il tramite del Difensore Civico o, perlomeno, se si suspendessero i termini per adire le competenti Autorità amministrative o giurisdizionali nel caso di intervento infruttuoso del Difensore Civico; ciò contribuirebbe allo sviluppo della collaborazione tra la Difesa civica e l'Autorità giudiziaria, allo stato carente.

AUTHORITIES E GESTORI DI SERVIZI PUBBLICI

Le problematiche registrate nel 2015, afferenti l'erogazione di acqua, luce e gas, hanno riguardato *in primis* la ritardata o scorretta fatturazione dei consumi, nonché i ritardi per gli allacci alla rete del gas-metano o alla rete idrica e lamentate per infiltrazioni di acqua presso insediamenti situati soprattutto nelle zone periferiche e di campagna.

A causa e per effetto dell'accumulazione progressiva degli importi dovuti, da un lato si alimenta un clima di sfiducia da parte di cittadini gravati da esborsi gravosi a causa del ritardo, dall'altro si registrano complicazioni amministrative, contabili e fiscali a danno degli enti, con la conseguenza di un incremento significativo dei

costi nella gestione delle utenze, di esborsi insostenibili, non sempre riscossi ed evidente pregiudizio sia per l'utenza che per i Gestori.

AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO

Con la legge n. 127/1997 (Bassanini bis) è stata estesa la competenza del Difensore civico, sia quale attività di vigilanza sul buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa che di controllo in caso di errori, carenze e irregolarità, anche nei confronti delle Amministrazioni statali periferiche, con la sola esclusione delle Amministrazioni attive nei settori della difesa, sicurezza pubblica e giustizia.

In tale ambito, le Amministrazioni destinatarie degli interventi nel 2015 sono stati, prevalentemente, gli Enti previdenziali (INPS, INAIL, ENPAPI, ex INPDAP) per le pratiche inerenti la ricongiunzione di periodi contributivi a seguito di passaggio ad altro Ente previdenziale o il rimborso di somme indebitamente percepite.

Nel merito, la stessa INPS, con una sua circolare del 2006 n. 31, al fine di ridurre i rischi e i disagi sociali causati da un intervento di recupero delle prestazioni in eccedenza, ha individuato i presupposti per la sanatoria delle erogazioni indebite di prestazioni pensionistiche.

La richiesta di restituzione dell'indebito viene esclusa se la situazione di fatto non è addebitabile al pensionato: se questi non ha agito con dolo non è tenuto alla restituzione delle somme

percepito indebitamente, sempre che la richiesta sia avvenuta oltre il tempo massimo che l'ente erogatore si riserva per effettuare le verifiche contabili, vale a dire due anni solari.

In presenza di entrambi i presupposti, l'INPS, su specifica richiesta, ha annullato il provvedimento di riscossione dell'importo non dovuto.

Quanto agli Istituti scolastici, alcune segnalazioni hanno riguardato la continuità didattica e le graduatorie dei docenti, altre hanno investito l'Ufficio Sistema Scolastico e Universitario regionale per la concessione di contributi per la partecipazione a dottorati di ricerca.

Tali ricorsi hanno trovato in molti casi una soluzione bonaria, grazie al buon senso degli interlocutori interpellati spesso collaborativi e disponibili alla soluzione dei problemi segnalati.

POTERE SOSTITUTIVO

Il Testo Unico delle Autonomie Locali (art.136 del D. Lgs. N. 267/2000) ha introdotto il potere sostitutivo del Difensore civico, con eventuale nomina di un commissario *ad acta*, nei casi in cui gli Enti locali presenti sul territorio regionale omettano attività ritenute obbligatorie per legge.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta con Legge Costituzionale del 18 gennaio 2003 che ha soppresso gran parte dei controlli sugli Enti locali, questo potere sostitutivo sembra essere abrogato.

Secondo l'orientamento della Corte Costituzionale, il Difensore civico regionale è organo preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può essere legittimamente attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidano in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni.

La Consulta nel 2004, con diverse pronunce con analoga impostazione, ha ritenuto che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono, in ogni caso, da ascrivere agli Organi di Governo della Regione e non ad apparati amministrativi come il Difensore civico, proprio per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi.

Secondo il Tribunale delle Leggi *"...le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quello delle Autonomie locali, presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva non può che spettare agli Organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali assumono le responsabilità..."*

L'Ufficio di difesa civica in Basilicata, si è sempre mosso nell'alveo così delineato dalla Consulta.

ENTI LOCALI

La crisi finanziaria e i tagli operati sulle casse degli Enti locali, accrescono ogni anno di più le richieste di intervento per l'aumento delle imposte e dei tributi comunali spesso ritenuti penalizzanti, come ad esempio per l'occupazione del suolo pubblico o per i buoni-pasto delle mense scolastiche.

In particolare, a seguito della dichiarazione del dissesto finanziario da parte del Comune di Potenza, si è registrato quale atto dovuto l'aumento tariffario di tutte le imposte e le tasse locali.

Gli interventi effettuati dietro richiesta di alcune categorie di esercenti il commercio su aree pubbliche, hanno sollecitato l'adozione di provvedimenti di revisione del regolamento sulle agevolazioni ed esenzioni, per rendere l'aumento del canone di occupazione del suolo pubblico ai massimi tariffari il meno gravoso possibile, evitando così la cessazione di molte attività commerciali.

Visto l'attuale andamento dell'economia delle famiglie e le ristrettezze dei Comuni è plausibile la previsione di un aumento in futuro delle istanze di cittadini in difficoltà, senza grosse possibilità di interventi risolutivi da parte dell'Ufficio.

CONNESSIONE INTERNET

Una delle segnalazioni trattate in materia ha riguardato la problematica legata alla mancanza della banda larga Internet in Basilicata così come in altre parti d'Italia.

Nel caso sottoposto anche all'attenzione del Coordinamento nazionale è stata evidenziata la differente opportunità concessa, per la partecipazione a concorsi, progetti, gare e appalti pubblici, tra chi dispone di una connessione a banda larga e chi, al contrario, non ne dispone.

Eppure, la possibilità per tutti di un agevole accesso alla connessione Internet rappresenta un vero e proprio diritto umano ai sensi dell'art. 19 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e del cittadino, essendo uno strumento indispensabile per superare le disuguaglianze, così come stabilito dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite con una risoluzione approvata all'unanimità (A/HCR/20/L.13).

Tutte le persone dovrebbero essere messe in condizione di connettersi e di esprimersi liberamente su Internet, a costi contenuti e con la velocità della banda larga.

La tempestività della presentazione dei progetti e delle domande, infatti, costituisce elemento discriminante tra i concorrenti ed è evidente che ne trae vantaggio solo chi dispone di una connessione stabile e veloce.

Purtroppo, in mancanza di una norma di regolazione, la procedura amministrativa inserita nei bandi non può ritenersi illegittima,

essendo carente il “sistema” atto ad assicurare un adeguato livello di prestazione della rete nella generalità dei territori.

In sostanza, si tratta di una carenza di natura politica prima ancora che amministrativa.

In tempi brevi, in Basilicata si dovrebbe addivenire alla totale copertura del territorio regionale con banda larga di alta qualità ad un prezzo ragionevole.

DATI STATISTICI E GRAFICI

elaborazione dei dati statistici a cura di Maria Carmela Renda

STATISTICA DEI CASI TRATTATI NELL'ANNO 2015

Richieste d'intervento

TOTALE 873

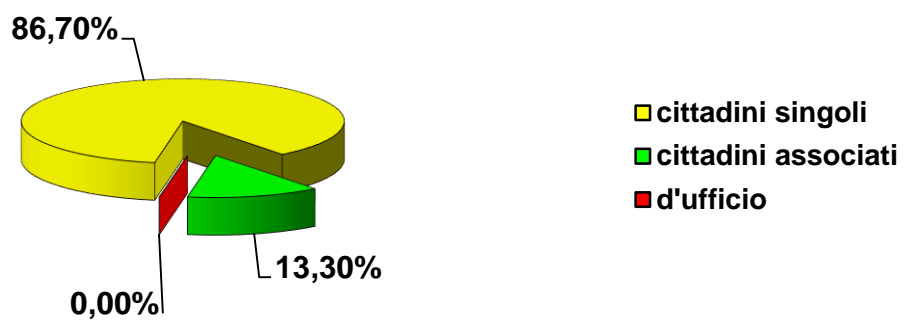
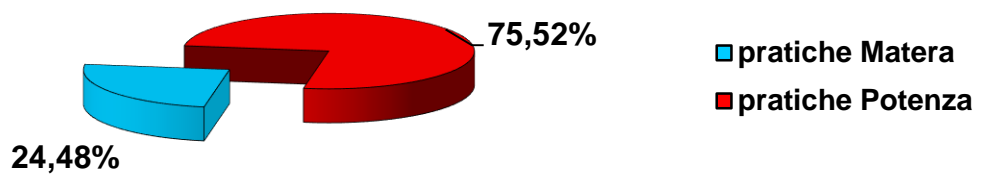
Interventi per chiarimenti, indicazioni, solleciti ed altro effettuati in via breve ⁽¹⁾	730
Fascicoli formalmente aperti	143
Pratiche pendenti dall'anno precedente	20
Totale fascicoli trattati	163

⁽¹⁾ attività di cui non vi è traccia documentale

Istanze presentate da

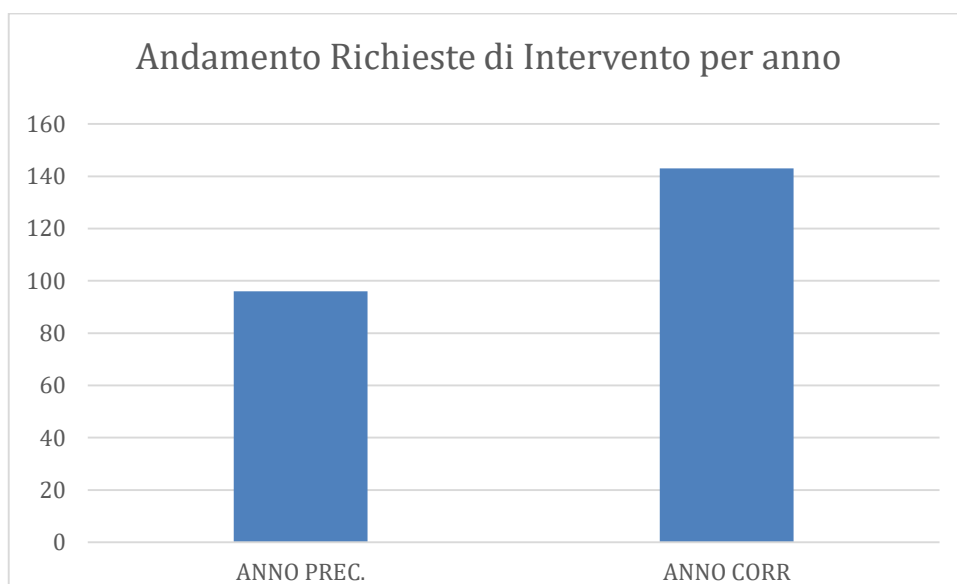
Cittadini singoli	86,7%
Cittadini associati	13,3%
Interventi d'Ufficio	–

	<i>SINGOLI</i>	<i>ASSOCIATI</i>	<i>D'UFFICIO</i>	<i>TOTALE</i>
MATERA	30	5	0	35
POTENZA	94	14	0	108
TOTALE	124	19	0	143



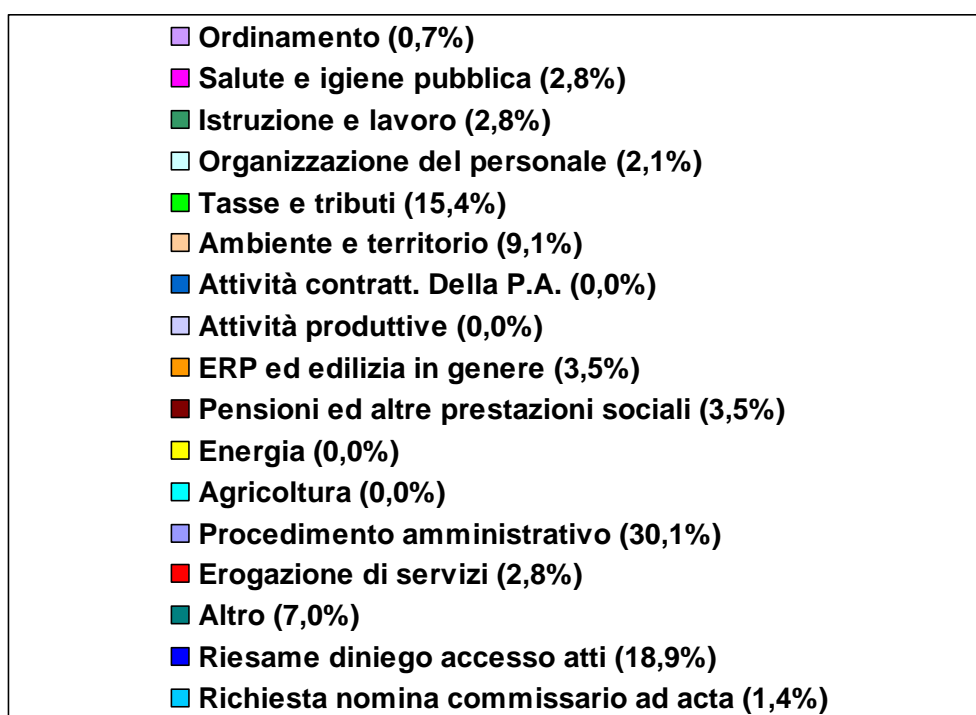
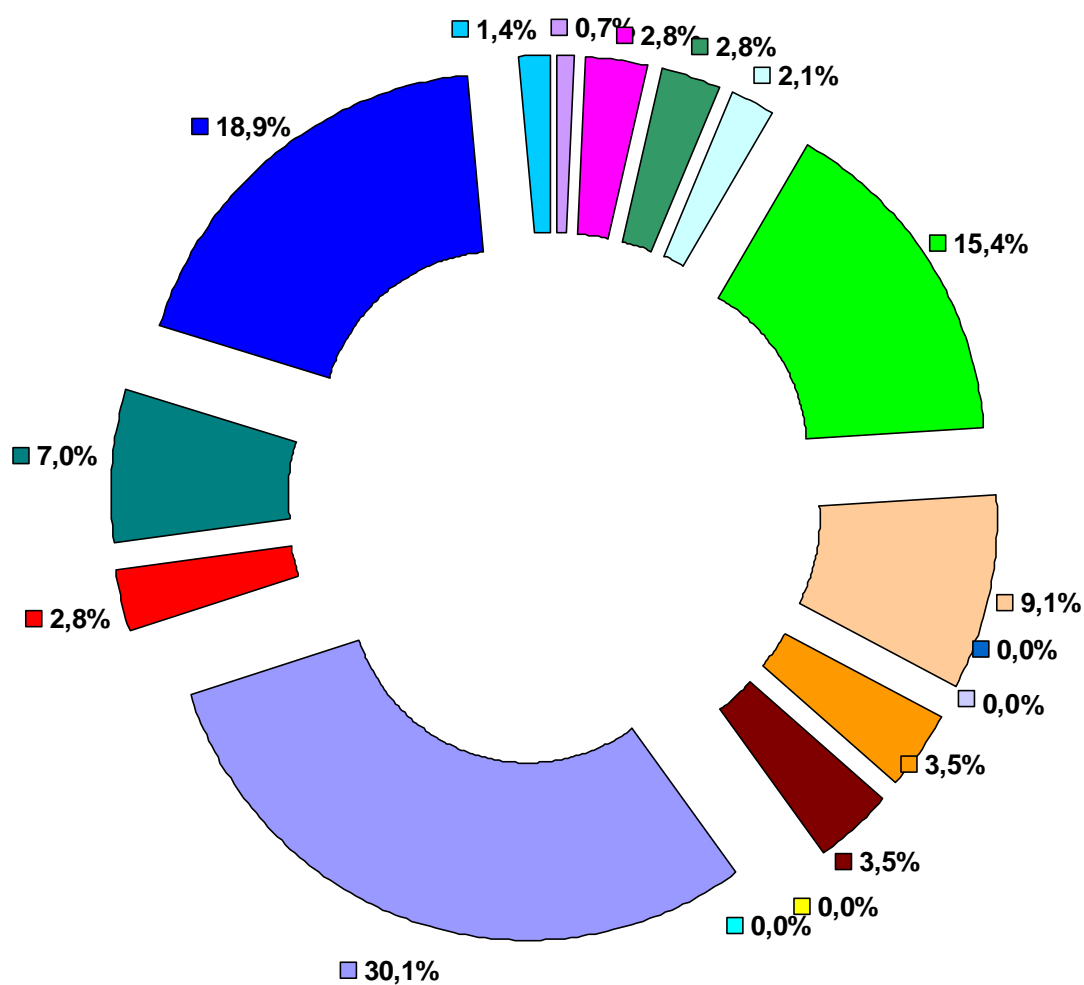
Incremento rispetto all'anno 2014

Fascicoli 2014	96
Fascicoli 2015	143
Percentuale di incremento	48,96%



MATERIE TRATTATE

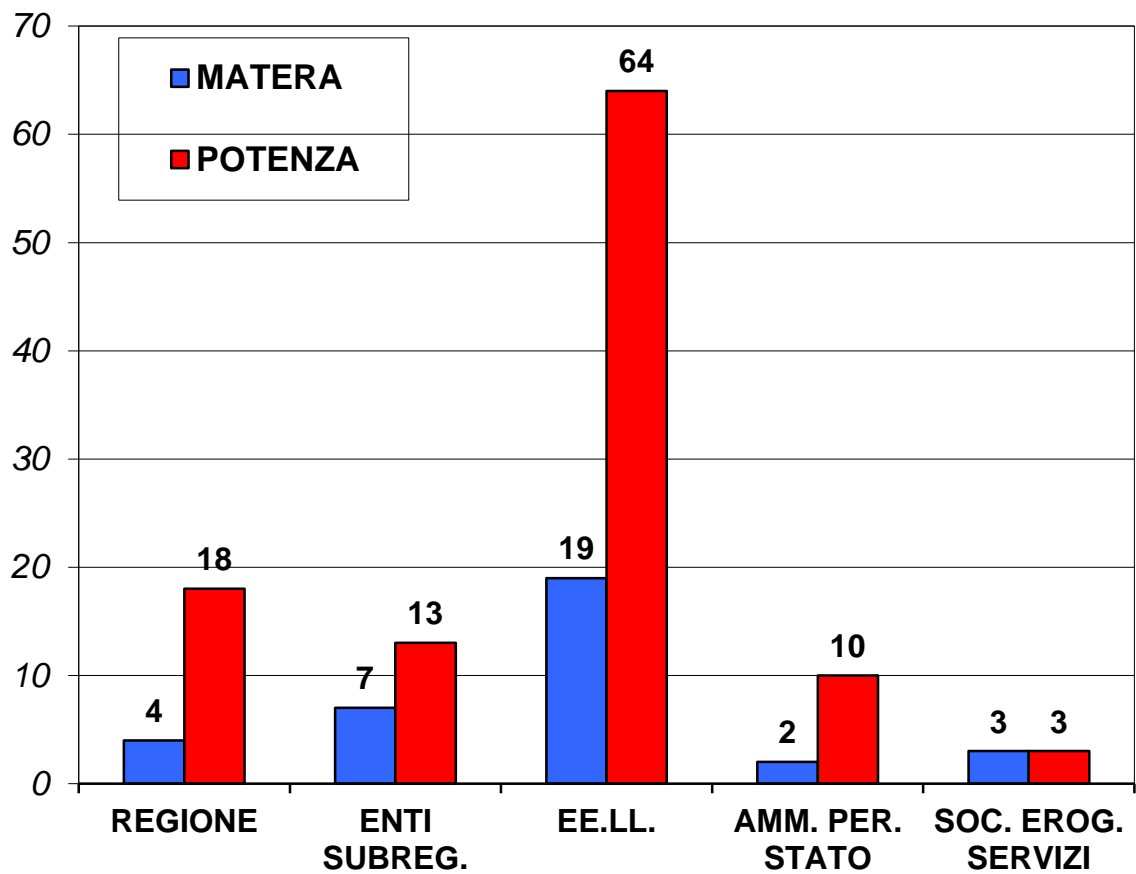
1. Ordinamento	0,7%
2. Salute e Igiene pubblica	2,8%
3. Istruzione e Lavoro	2,8%
4. Organizzazione del personale	2,1%
5. Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	15,4%
6. Territorio e ambiente	9,1%
7. Attività contrattuale p.a.	-
8. Attività produttive	-
9. Edilizia residenziale pubblica	3,5%
10. Pensioni e altre prestazioni sociali	3,5%
11. Energia	-
12. Agricoltura	-
13. Procedimento amministrativo	30,1%
14. Erogazione di servizi	2,8%
15. Richiesta riesame accesso agli atti	18,9%
16. Richiesta nomina comm. <i>ad acta</i>	1,4%
17. Altro	7%

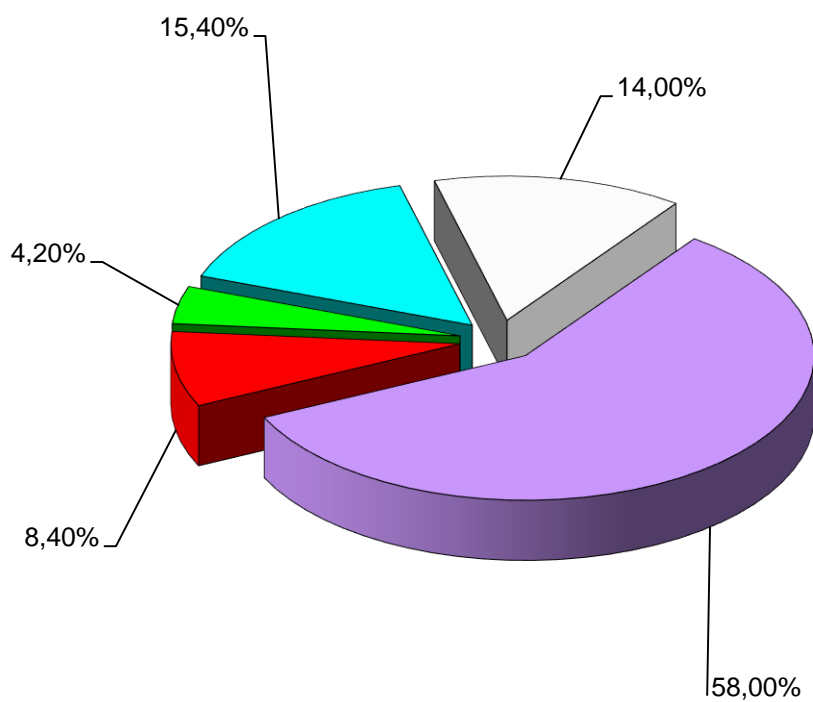


ENTI E SOCIETA' DESTINATARI DELL'INTERVENTO

Totale fascicoli formalmente aperti

143



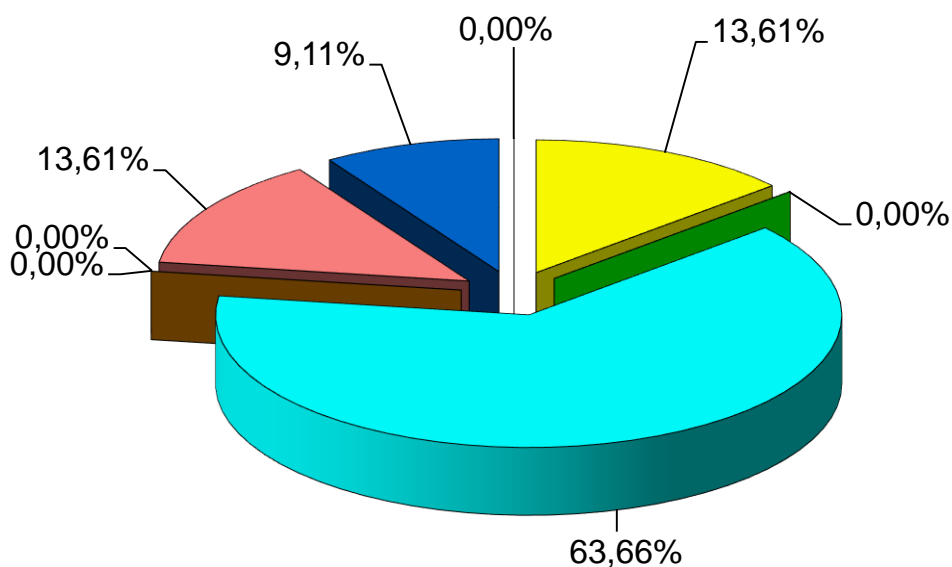


■	Regione tot. 22
□	Enti Subregionali tot. 20
■	Enti locali tot. 83
■	Amministr. Periferiche dello Stato tot. 12
■	Società Erog. Servizi tot. 6

REGIONE

Fascicoli formalmente aperti	22
Percentuale generale	15,4%

Presidenza della Giunta	63,6%
Ambiente e Territorio	13,6%
Infrastrutture e Opere Pubbliche	9,1%
Attività Produttive	-
Formazione Cultura e Sport	13,6%
Agricoltura e Sviluppo Rurale	-
Salute e Sicurezza Sociale	-
Segreteria Generale del Consiglio	-

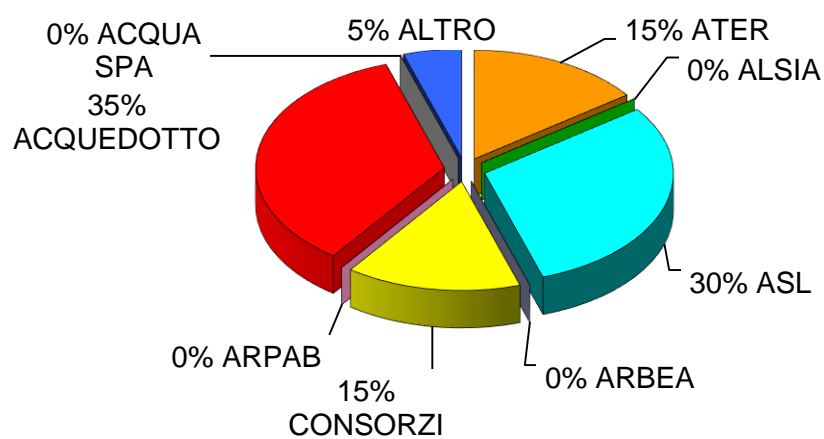


■ AMBIENTE E TERRITORIO n. 3	■ AGRICOLTURA n. 0
■ PRESIDENZA GIUNTA n. 14	■ AA.PP. n. 0
■ SICUREZZA SOCIALE n. 0	■ FORMAZIONE E LAVORO n. 3
■ INFRASTRUTTURE E M. n. 2	■ SEGRETERIA G. CONSIGLIO n. 0

ENTI E AZIENDE SUBREGIONALI

Fascicoli formalmente aperti	20
Percentuale generale	14%

ATER	15%
ARPAB	-
ALSIA	-
ARBEA	-
ASL	30%
CONSORZI	15%
ACQUEDOTTO LUCANO	35%
ACQUA SPA	-
ALTRO	5%



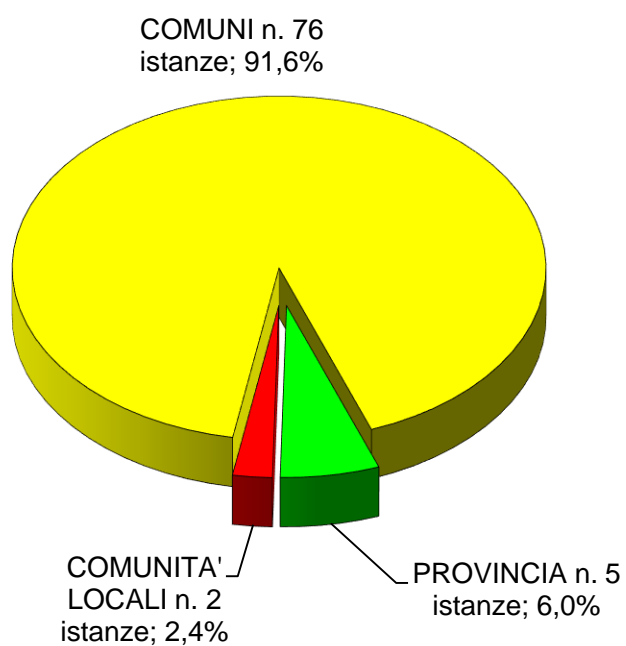
■ ATER n. 3	■ ALSIA n. 0
■ ASL n. 6	■ ARBEA n. 0
■ CONSORZI n. 3	■ ARPAB n. 0
■ ACQUEDOTTO LUCANO n. 7	■ ACQUA SPA n. 0
■ altro n. 1	

ENTI LOCALI

(grafico n.7)

Fascicoli formalmente aperti	83
Percentuale generale	58%

Comuni	91,6%
Province	6%
Comunità Locali	2,4%

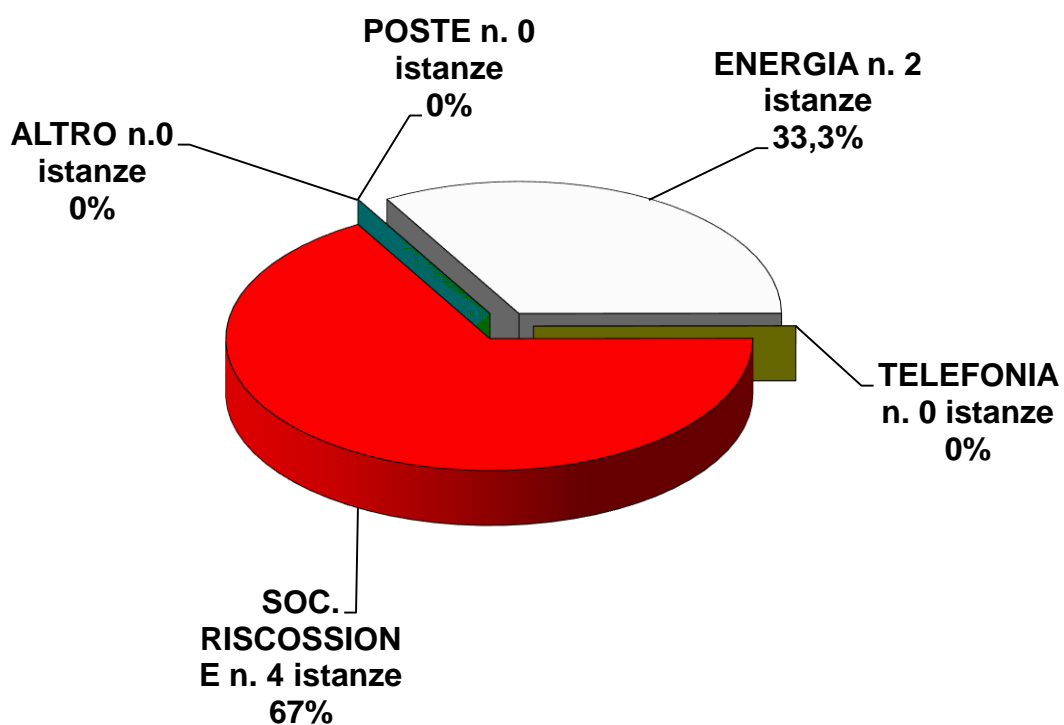


SOCIETA' EROGATRICI DI SERVIZI

(grafico n.9)

Fascicoli formalmente aperti	6
Percentuale generale	4,2%

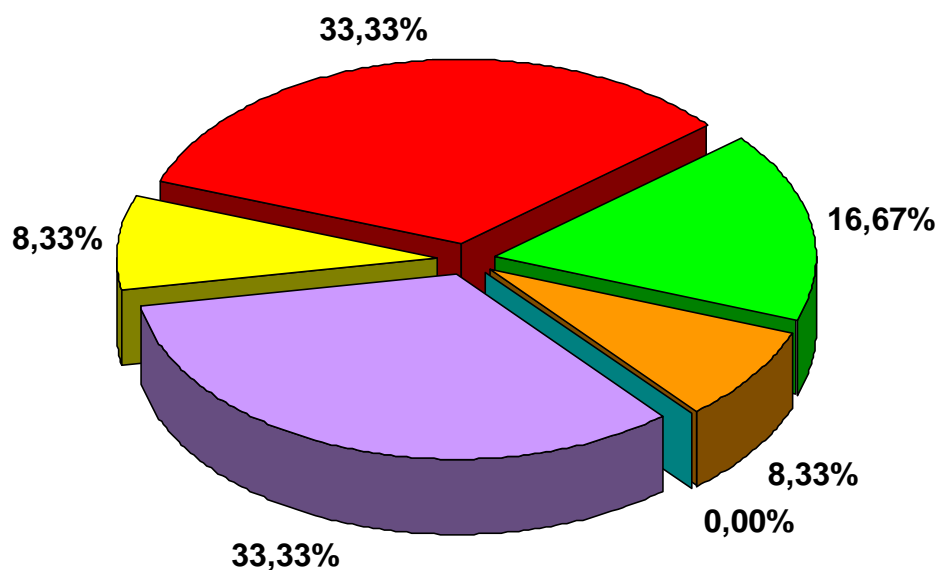
POSTE	-
SOCIETA' EROGATRICI DI ENERGIA	33,3%
SOCIETA' DI RISCOSSIONE	66,7%
ALTRO	-



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

Fascicoli formalmente aperti	12
Percentuale generale	8,4%

INPS/INPDAP	8,3%
SCUOLA	33,3%
AGENZIA DELLE ENTRATE	16,7%
ANAS	-
INAIL	8,3
ALTRO (Ministeri, etc.)	33,3%

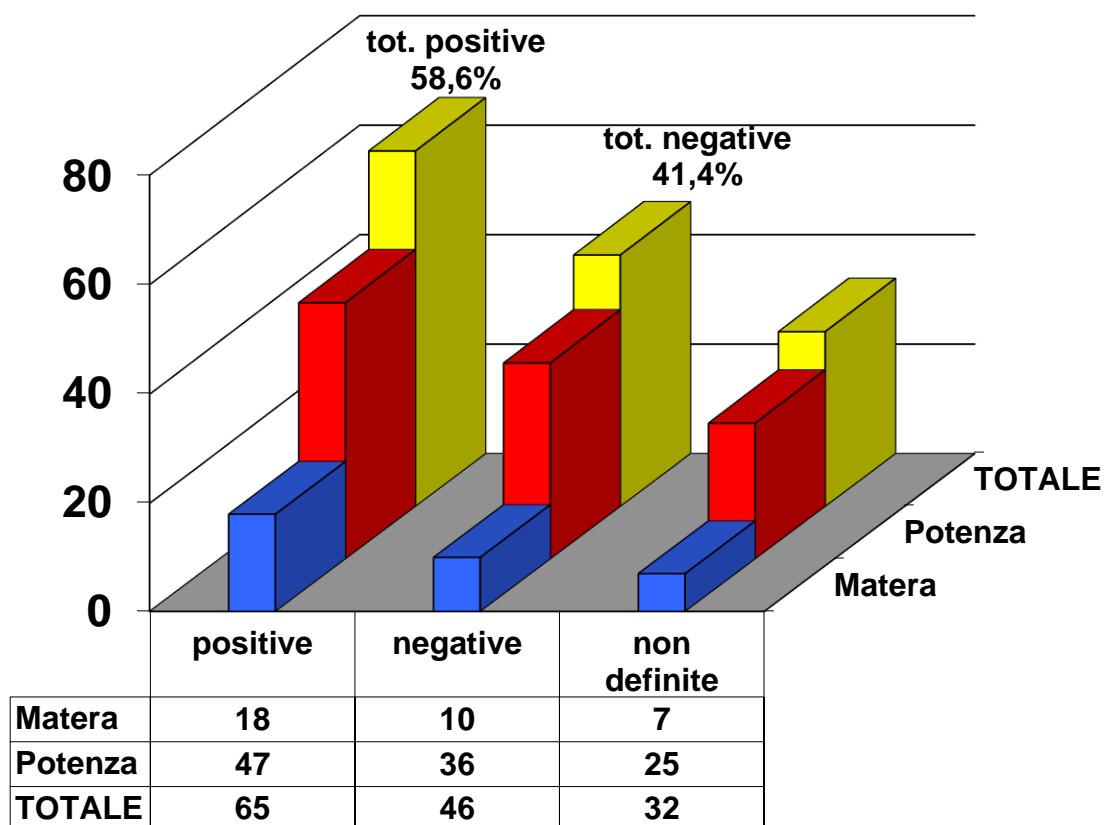


■ INPS/INPDAP n. 1	■ SCUOLA n. 4
■ AGENZIA ENTRATE n. 2	■ INAIL n. 1
■ ANAS n. 0	■ altro (Ministeri) n. 4

STATO DI DEFINIZIONE DELLE PRATICHE

Fascicoli formalmente aperti	143
------------------------------	------------

Pratiche definite	111 pari al	77,6%
Pratiche in corso di definizione	32 pari al	22,4%
Pratiche definite positivamente		45,5%
Pratiche definite negativamente		32,2%



■ Matera	■ Potenza	■ TOTALE
---	---	---

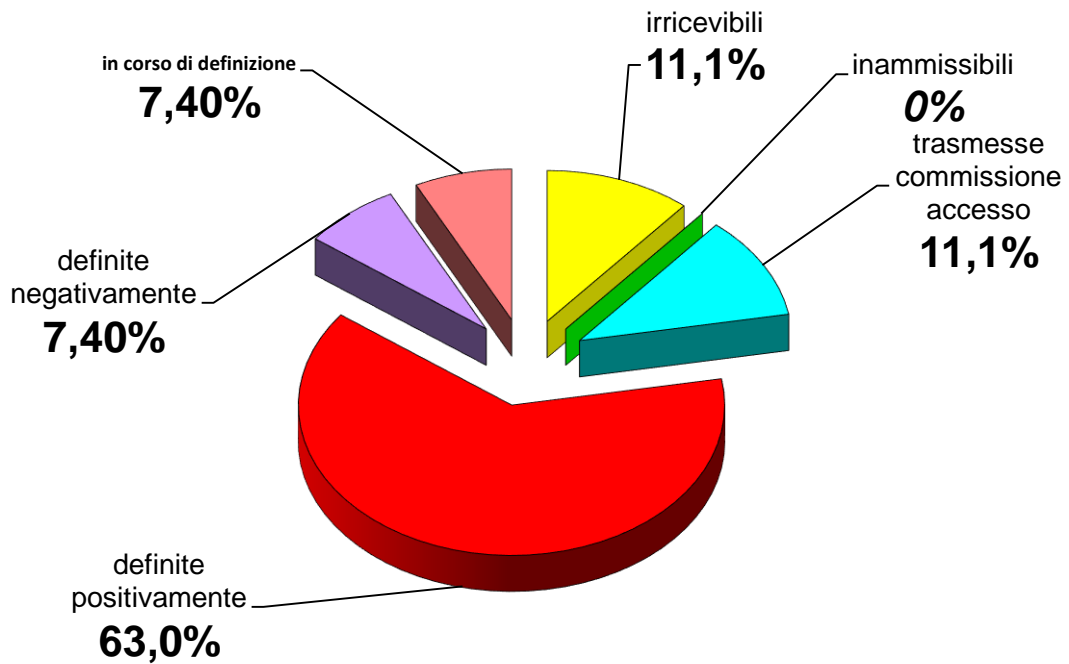
ATTIVITA' AI SENSI DELL'ART.25, COMMA IV, I.241/90
 (richieste di riesame a seguito di diniego all'accesso ai documenti
 amministrativi)
 (grafico n.3-bis)

Fascicoli formalmente aperti	27
Percentuale generale	18,9%

Definizione delle pratiche

Dichiarate irricevibili (DPR n.184/2006, art.12, co.7, lett.a)	11,1%
Dichiarate inammissibili (DPR n.184/2006, art.12, co.7, lett. b e c)	-
Trasmesse per competenza alla Commissione per l'Accesso	11,1%
Definite positivamente durante l'istruttoria	-
Definite con decisione del Difensore Civico	63%%
Definite negativamente con conferma del diniego da parte dell'amm.ne	7,4%
In corso di definizione	7,4%

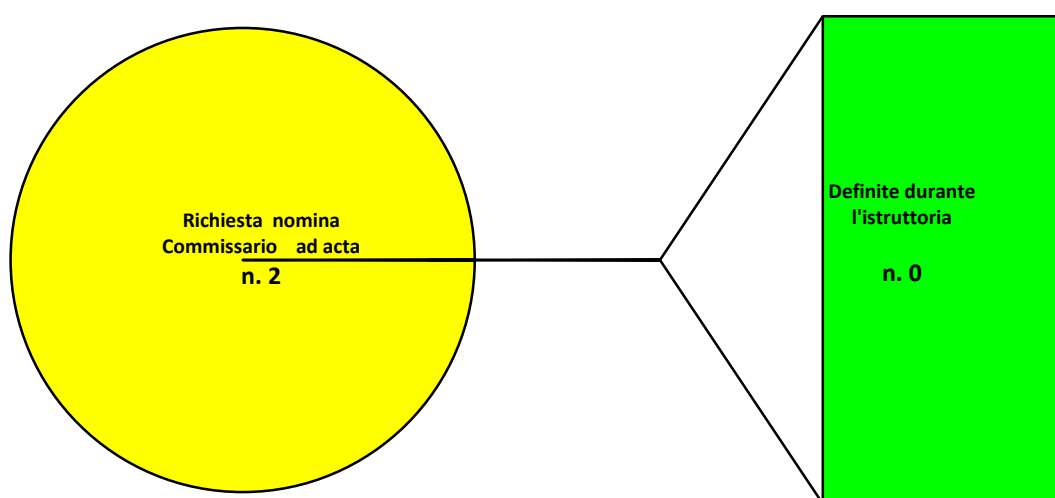
Stato di definizione



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

ATTIVITA' AI SENSI DELL'ART.136 – D.LGS. N.267/2000
(richieste di nomina di Commissario ad acta)
(grafico n.3-ter)

Fascicoli formalmente aperti	2
Percentuale generale	1,4%



ATTIVITA' AI SENSI DELL'ART.16 – I.127/97 NEI CONFRONTI
DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO

(grafico n.10)

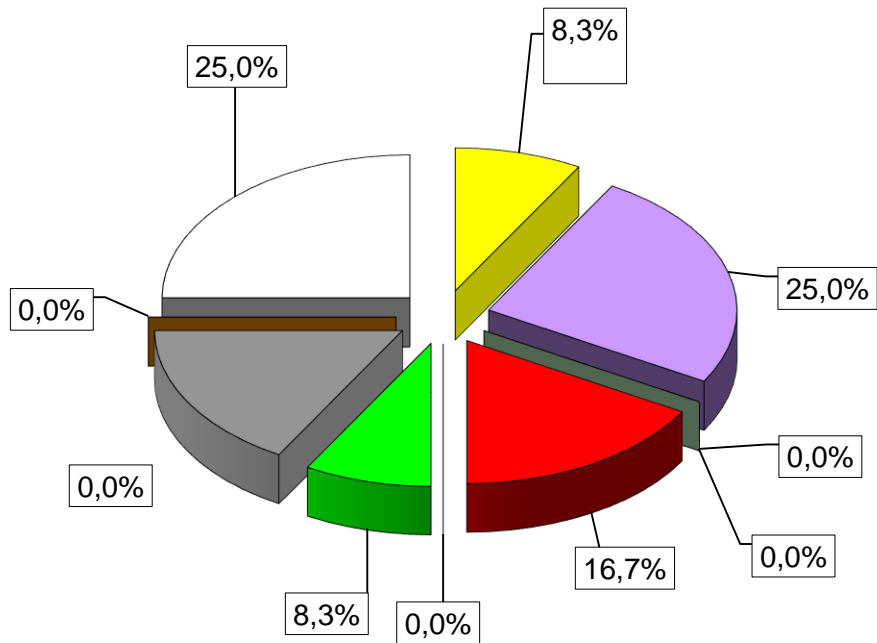
Richieste d'intervento **TOTALE 100**

Interventi per chiarimenti, indicazioni, solleciti ed altro effettuati in via breve ⁽¹⁾	88
Fascicoli formalmente aperti	12
Percentuale generale	8,4%

Materie oggetto delle istanze

Pensioni	8,3%
Tasse, tributi e sanzioni amm.ve	25%
Organizzazione del personale	-
Procedimento amministrativo	16,7
Erogazione di servizi	-
Attività contrattuale della p.a.	-
Istruzione e lavoro	16,7%
Salute e igiene pubblica	-
Riesame diniego accesso atti	25%
Altro	8,3%

⁽¹⁾ attività di cui non vi è traccia documentale



■ Pensioni.....n. 1	■ Tasse Tributi e Sanzioni.....n. 3
■ Organizzazione del Personale....n. 0	■ Erogazione di Servizi.....n. 0
■ Procedimento Amministrativo ... n. 2	■ Attività contr. P.A. n. 0
■ Altro.....n. 1	■ Istruzione - Lavoro n. 2
■ Salute - Igiene Pub n. 0	■ Riesame Diniego A.An. 3

APPENDICE

SEMINARI, CONVEGNI E INCONTRI-DIBATTITI

8 marzo 2015 - Intervento in qualità di relatrice alla XX edizione de “L'altra faccia di Penelope” - Associazione culturale Il Portale – Pignola

28 Marzo 2015 - Intervento in qualità di relatrice all'iniziativa “Istituzioni Cittadini...e Regole” – Comune di Lauria

26/28 aprile 2015 - “Ombudsman against discrimination” – seminario della Rete Europea dei Difensori Civici – Varsavia

9 Maggio 2015 - “Ascolto e sostegno di donne vittime di violenza” - Apertura dello sportello di ascolto del Comune di Laurenzana

10 giugno 2015 - Presentazione del rapporto della Banca d'Italia "L'economia della Basilicata" - Potenza - Aula Magna Università degli Studi della Basilicata

30 giugno 2015 - Pubblica udienza presso la Corte dei Conti per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2014

4 luglio 2015 - Partecipazione, in qualità di relatrice, agli "Stati generali delle donne della Basilicata", organizzato dalla Consigliera Regionale di Parità con un intervento sulla fragilità economica e sociale delle donne

21 settembre 2015 - Nel corso dell'Assemblea Generale dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I. - Europaischen Ombudsmann Institut), tenutasi a Mainz (Germania) il 21 e 22 settembre 2015, l'avv. Antonia Fiordelisi è stata eletta nel Consiglio Direttivo dell'Organismo europeo in qualità di Difensore Civico Regionale della Basilicata. E' la prima volta in cui viene eletto un Difensore Civico Regionale dell'Italia Meridionale

16 ottobre 2015 - Convegno su "La Mediazione dei conflitti" - Potenza - Sala A del Consiglio Regionale

26 ottobre 2015 - Presentazione del Secondo Rapporto Annuale sulla Difesa Civica in Italia - Roma - Camera dei Deputati

18 dicembre 2015 - Partecipazione all'iniziativa dell'Istituto Comprensivo "La Vista" sul tema dei diritti umani e del diritto all'alimentazione per tutti

I DIFENSORI CIVICI REGIONALI

Abruzzo

Nicola Sisti

via M. Iacobucci, 4 – L'Aquila

Tel. 0862.644762 - Fax 0862.23194

e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it

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

Basilicata

Antonia Fiordelisi

Via Vincenzo Verrastro, 6

85100 Potenza

Tel.: 0971 274564 0971 447500

Fax: 0971 447102

difensorecivico@regione.basilicata.it

difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it

Campania

Francesco Bianco

Centro Direzionale Isola F/8 - Napoli

Tel. 081 7783111

Fax 081 7783837

dif.civico@consiglio.regione.campania.it

Emilia-Romagna

Gianluca Gardini

Viale Aldo Moro n. 44 - Bologna

Telefono: 051 527.6382 Fax: 051 527.6383

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

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

Lazio

Felice Maria Filocamo

Via Giorgione, 18 - Roma

Tel. 06 65932014 Fax 06 65932015

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

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/argomento.php?vms=111>

Liguria**Francesco Lalla**

Via delle Brigate Partigiane, 2 – Genova

Tel. 0105484432 Fax: 0105484593

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

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

Lombardia**Donato Giordano**

Via Fabio Filzi, 22 - Milano

telefono: 02.67.48.24.65/67 fax: 02.67.48.24.87

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

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

Marche**Andrea Nobili**

Piazza Cavour 23 - Ancona

Tel. 071.2298483 fax: 071.2298264

e-mail: ombudsman@regione.marche.it

<http://www.ombudsman.marche.it/>

Piemonte**Augusto Fierro**

Via San Francesco d'Assisi, 35 - Torino

Tel. 011-5757 387 Fax 011- 5757 386

email: difensore.civico@cr.piemonte.it

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

Sardegna**Felice Contu**

Via Roma, 25 – Cagliari

Tel./Fax. 070673003

N. verde 800060160

Email: difensorecivico@consregsardegna.it

Toscana**Lucia Franchini**

via de' Pucci 4 - Firenze

tel. 055 2387800 Fax 055 210230

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana

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

Valle D'Aosta**Enrico Formento Dojot**

Via Festaz, 52 - Aosta

Tel. 0165.238868/262214

email: difensore.civico@consiglio.vda.it

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

Veneto**Mirella Gallinaro**

Via Brenta Vecchia, 8 - Mestre (VE)

Tel. 041 2383411 Fax 041 5042372

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

email: garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

I DIFENSORI CIVICI DELLE PROVINCE AUTONOME**Provincia Autonoma di Bolzano****Gabriele Morandell**

Via Cavour 23 - Bolzano

Tel. 0471 301155 Fax 0471 981229

e-mail: posta@difesacivica.bz.it

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

Provincia Autonoma di Trento**Daniela Longo**

Galleria Garbari, 9 - Trento

Tel. 0461 2130201 Fax: 0461 213206

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

COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E
DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

Presidente

Lucia Franchini

Via Pietro Cossa, 41 – Roma

Tel. 06 36003673

Fax: 06 36004775

Email: info@difesacivicaitalia.it

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



Il Codice europeo di buona condotta amministrativa

IT



Il Codice, così come approvato dal Parlamento, contiene le seguenti disposizioni sostanziali¹:

Articolo 1 Disposizione generale

Nei loro rapporti con il pubblico, le istituzioni e i loro funzionari rispettano i principi che compongono il Codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso «il Codice».

Articolo 2 Ambito personale di applicazione

1. Il Codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti, nei loro rapporti con il pubblico. Di seguito il termine «funzionari» si riferisce sia ai funzionari che agli altri agenti.

2. Le istituzioni e le loro amministrazioni adottano le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente Codice si applichino alle altre persone alle loro dipendenze, quali persone impiegate

1. Il testo di seguito riprodotto è stato aggiornato tenendo conto delle modifiche operate dal Trattato di Lisbona alla nomenclatura dei trattati e alla numerazione dei rispettivi articoli nonché delle modifiche apportate con la revisione del 2008 allo Statuto del Mediatore europeo. Sono inoltre stati corretti alcuni errori linguistici e tipografici. Il Mediatore valuterà la possibilità di lanciare una consultazione pubblica per l'aggiornamento del Codice.

con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.

3. Il termine «pubblico» si riferisce alle persone fisiche e giuridiche, a prescindere che abbiano o meno la propria residenza o sede registrata in uno Stato membro.

4. Ai fini del presente Codice:

a. con il termine «istituzione» si intende un'istituzione o un organo o un organismo dell'Unione europea;

b. con il termine «funzionario» si intende un funzionario o un altro agente dell'Unione europea.

Articolo 3 Ambito materiale di applicazione

1. Il presente Codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti delle istituzioni e delle loro amministrazioni con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.

2. I principi esposti nel presente Codice non si applicano ai rapporti tra l'istituzione e i suoi funzionari, in quanto tali rapporti sono disciplinati dallo Statuto del personale.

Articolo 4 Legalità

Il funzionario agisce secondo la legge ed applica le norme e le procedure previste dalla legislazione dell'Unione europea.

Il funzionario vigila in particolare affinché le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un fondamento legale e che il loro contenuto sia conforme alla legge.

Articolo 5 Assenza di discriminazione

1. Nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, il funzionario garantisce che sia rispettato il principio della parità di trattamento, e che i membri del pubblico che si trovano nella stessa situazione siano trattati in modo identico.



2. Se si verificano diversità di trattamento, il funzionario garantisce che ciò sia giustificato da elementi obiettivi e pertinenti al caso in questione.

3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, disabilità, età od orientamento sessuale.

Articolo 6 Proporzionalità

1. Nell'adottare decisioni, il funzionario assicura che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto. In particolare, il funzionario evita di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro oneri, qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni od oneri e la finalità dell'azione.

2. Nell'adottare decisioni, il funzionario rispetta il giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

Articolo 7 Assenza di abuso di potere

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. In particolare, il funzionario evita di utilizzare i poteri di cui dispone per finalità prive di fondamento legale o che non siano giustificate da nessun interesse pubblico.

Articolo 8 Imparzialità e indipendenza

1. Il funzionario è imparziale e indipendente. Il funzionario si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi.

2. Il comportamento di un funzionario non deve essere mai ispirato a interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario.

Articolo 9 Obiettività

Nell'adottare decisioni, il funzionario tiene conto dei fattori pertinenti e assegna a ciascuno di essi il rispettivo peso adeguato ai fini della decisione, ignorando qualsiasi elemento irrilevante.

Articolo 10 Legittime aspettative, coerenza e consigli al pubblico

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico. Quando tali motivi sussistono, devono essere dichiarati per iscritto.

2. Il funzionario rispetta le legittime e ragionevoli aspettative che i membri del pubblico nutrono sulla base dei precedenti comportamenti dell'istituzione.

3. Se del caso, il funzionario consiglia il pubblico su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame di tale questione.

Articolo 11 Equità

Il funzionario opera in modo imparziale, equo e ragionevole.

Articolo 12 Cortesia

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca di rendersi quanto più possibile utile e di rispondere nella maniera più completa e accurata possibile alle domande postegli.

2. Se il funzionario non è responsabile per la materia in questione, egli indirizza il cittadino al funzionario competente.

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi, a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal suo errore e ad informare il membro del pubblico di eventuali diritti di ricorso in conformità dell'articolo 19 del Codice.

Articolo 13

Risposta alle lettere nella lingua del cittadino

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua. Nei limiti del possibile, la presente disposizione si applica anche a persone giuridiche, quali associazioni (ONG) ed imprese.

Articolo 14

Avviso di ricevimento ed indicazione del funzionario competente

1. Per ogni lettera o denuncia indirizzata all'istituzione viene inviato un avviso di ricevimento entro un termine di due settimane, tranne i casi in cui può essere trasmessa una risposta nel merito entro tale termine.

2. La risposta o avviso di ricevimento riporterà il nome ed il numero di telefono del funzionario che si occupa della questione nonché il servizio a cui appartiene.

3. Non è necessario inviare un avviso di ricevimento o rispondere a lettere o denunce inopportune in ragione del loro numero eccessivo o perché ripetitive o prive di significato.



Articolo 15

Obbligo di trasmissione al servizio competente dell'istituzione

1. Se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa a una Direzione generale, a una Direzione o Unità che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione.

2. Il servizio che ha inizialmente ricevuto la lettera o la denuncia informa l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stato trasmesso.

3. Il funzionario segnala al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti e dà loro la possibilità di correggerli.

Articolo 16

Diritto di essere ascoltato e di rilasciare dichiarazioni

1. Nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone, il funzionario fa sì che, in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa.

2. Ogni membro del pubblico ha il diritto, nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti, di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata.

Articolo 17

Termine ragionevole per l'adozione di decisioni

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni in merito alle decisioni da adottarsi.

2. Qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, il funzionario ne informa quanto prima l'autore. In tal caso, una decisione deve essere comunicata all'autore di tale richiesta o denuncia nel più breve tempo possibile.



Tempestività

Articolo 18

Obbligo di indicare i motivi delle decisioni

1. Qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona indica i motivi sui quali essa si basa specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione.

2. Il funzionario evita di adottare decisioni basate su motivi sommari o vaghi o che non contengano un ragionamento individuale.

3. Qualora, a causa del gran numero di persone interessate da decisioni simili, non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione e siano pertanto inviate risposte standard, il funzionario si impegna a trasmettere in un secondo tempo, al cittadino che ne faccia espressamente richiesta, una motivazione individuale.



Articolo 19

Indicazione delle possibilità di ricorso

1. Una decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona deve contenere un'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione. Essa indica in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo.

2. In particolare, le decisioni fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore alle condizioni indicate rispettivamente agli articoli 263 e 228 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 20

Notifica della decisione

1. Il funzionario si assicura che le decisioni che ledono i diritti o gli interessi di persone siano notificate per iscritto agli interessati non appena la decisione è adottata.

2. Il funzionario si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate.

Articolo 21

Tutela dei dati

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta la vita privata e l'integrità del singolo individuo in linea con le disposizioni del regolamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati².

2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

Articolo 22

Richieste di informazioni

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Ove opportuno, il funzionario fornisce consigli sul modo di avviare una procedura amministrativa nella sua sfera di competenza. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.

². GU L 8 del 12.01.2001, pag. 1.

2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.

3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente Codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.

4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione dell'Unione, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione.

5. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

Articolo 23

Richieste di accesso del pubblico a documenti

1. Il funzionario tratta le richieste di accesso ai documenti di maniera conforme alle norme adottate dall'istituzione ed ai principi generali ed ai limiti enunciati nel regolamento (CE) n° 1049/2001³.

2. Se il funzionario non può ottemperare ad una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

Articolo 24

Tenuta di registri idonei

I dipartimenti dell'istituzione tengono idonei registri della corrispondenza in entrata ed in uscita, dei documenti che ricevono e delle misure che adottano.

Articolo 25

Divulgazione del Codice

1. L'istituzione adotta misure efficaci per informare il pubblico dei diritti di cui gode ai sensi del presente Codice. Ove possibile, rende il testo disponibile in forma elettronica sulla *home page* del suo sito web.

3. GU L 145 del 31.05.2001, pag. 43.



2. Per conto di tutte le istituzioni, la Commissione pubblica e distribuisce ai cittadini il Codice sotto forma di opuscolo.

Articolo 26

Diritto di presentare denuncia dinanzi al Mediatore europeo

Qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente Codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 228 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nonché allo Statuto del Mediatore europeo⁴.

Articolo 27

Verifica dell'attuazione

Dopo due anni ciascuna istituzione sottoporrà verifica l'attuazione del Codice. L'istituzione informerà il Mediatore europeo dei risultati di tale verifica.

4. Decisione del Parlamento europeo sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, GU L 113 del 04.05.1994, pag. 15, come modificata da ultimo dalla Decisione del Parlamento europeo 2008/587/EC, Euratom del 18.06.2008, GU L 189 del 17.07.2008.

© Unione europea, 2013

Riproduzione autorizzata a fini didattici e non commerciali con citazione della fonte.

Il presente opuscolo è pubblicato su Internet al seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu>
Ideazione e impaginazione di Rosendahls - Schultz Grafisk, Albertslund, Danimarca, ed EntenEller A/S, Valby, Danimarca.

Illustrazioni di Toril Bækmark.

Caratteri utilizzati: FrutigerNext e Palatino.

Printed in Luxembourg

ISBN 978-92-9212-362-8 . doi:10.2869/71709 . QK-30-12-450-IT-C



Per una versione a caratteri più grandi della presente pubblicazione, contattare l'ufficio del Mediatore europeo. Ci adopereremo altresì per fornire una versione audio su richiesta.



Mediatore europeo

1 avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
F - 67001 Strasbourg Cedex
T. +33 (0)3 88 17 23 13
F. +33 (0)3 88 17 90 62
eo@ombudsman.europa.eu

<http://www.ombudsman.europa.eu>



Ufficio delle pubblicazioni