

## **RELAZIONE DELLE ATTIVITA' 2019**





Desidero, con questa breve premessa di accompagnamento alla relazione sulle attività svolte nel 2019, dare conto del grande lavoro che è stato fatto dal Difensore civico dell'Emilia-Romagna e dai suoi collaboratori nel rispondere, con attenzione e professionalità, ai cittadini che si sono rivolti con fiducia a questo importante Istituto che rappresento da luglio 2018.

Dare fiducia a semplici persone che cercano un dialogo positivo con le pubbliche amministrazioni e le società che operano su servizi di pubblica utilità, impone una attenzione ai bisogni di ascolto e di semplificazione che emergono e, al tempo stesso, un grande rispetto per l'attività quotidiana di amministratori, funzionari ed operatori del mondo pubblico.

Il ruolo del Difensore civico è, in fondo, questo: spiegare agli uni le ragioni degli altri e incrementare la fiducia nella pubblica amministrazione e la collaborazione reciproca tra questi due soggetti essenziali della vita civile.

Il Difensore civico dell'Emilia-Romagna

**Carlotta Marù**

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by 'Marù'.



## **Indice**

- 1**     **Introduzione**
  
- 2**     **Lo sviluppo dell'azione del Difensore civico**
  - 2.1**   **Il successo del nuovo sistema di convenzioni con gli Enti Locali**
  - 2.2**   **Risparmi e vantaggi determinati dall'azione della Difesa civico**
  - 2.3**   **La convenzione con ANCI Emilia – Romagna**
  - 2.4**   **La collaborazione con le Università**
  - 2.5**   **Accordi e relazioni con altri soggetti pubblici**
  - 2.6**   **Rapporti con altri organismi di tutela e garanzia**
  
- 3**     **Istanze e procedimenti**
  - 3.1**   **Andamento delle istanze e dei procedimenti**
  - 3.2**   **Raccomandazioni alle PPAA**
  - 3.3**   **Approfondimenti tematici**
  
- 4**     **Materie trattate dal Difensore e casi di rilievo**
  - 4.1**   **Casi di rilievo**

## **Appendice**

- Elenco degli Enti locali convenzionati
- Qualità e gradimento degli utenti



## 1 Introduzione

**La relazione sulle attività del Difensore civico regionale nel 2019, oltre ad evidenziare l'andamento delle istanze e dei casi di maggior rilievo, intende fornire un chiaro riscontro sullo stato di attuazione degli obiettivi fissati in fase di programmazione. Il presupposto comune ad ognuno di questi obiettivi, giova ricordarlo, è quello di incrementare le potenzialità dell'organo di garanzia, privilegiando un modello di difesa civica diffusa sul territorio ed accessibile a tutti anche attraverso i canali *online*.**

A partire da questa premessa, nel 2019 sono state realizzate alcune iniziative promozionali che hanno visto il coinvolgimento di attori pubblici e privati. In particolare, con la collaborazione del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna ed il sostegno di ANCI Emilia-Romagna si sono svolti a Bologna (nella sede della Città Metropolitana) a Forlì (nella sede comunale) ed a Parma (presso la provincia) alcuni eventi seminari sul ruolo del Difensore civico regionale *“tra partecipazione e garanzia dei diritti”*.

Gli incontri, che hanno visto la partecipazione di autorevoli accademici, funzionari regionali e rappresentanti di amministrazioni locali, hanno voluto fornire a Enti locali, cittadini ed associazioni un quadro di insieme, quanto più esaustivo, dei principi costituzionali e giuridici che regolano e legittimano l'esistenza del Difensore civico regionale e della conseguente necessità di un organo istituzionale che si pone a tutela dei singoli cittadini ma anche in diretto supporto all'azione delle Pubbliche amministrazioni.

Il metodo adottato nell'organizzazione di questi eventi ha privilegiato il confronto diretto su materie oggetto della difesa civica, quali la tutela dei diritti sociali dei cittadini con disabilità e l'attuazione della normativa in tema di trasparenza amministrativa e diritto di accesso ai documenti. Ciò ha consentito di sviluppare un dialogo costruttivo su tematiche che uniscono amministrazione e cittadini. Ad esempio, sul tema della disabilità, è emersa la necessità di incrementare il coordinamento tra i vari livelli di governo al fine di provvedere all'erogazione delle prestazioni sociali nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni garantite dalla legge dello Stato.

Sul tema, invece, della trasparenza amministrativa, l'interlocuzione tra i relatori ed i cittadini intervenuti si è sviluppata intorno alle incertezze ancora presenti nella prassi applicativa dell'accesso civico generalizzato (si pensi, ad esempio, al tema delle richieste massive, all'applicabilità del *right to know* in tema di contratti pubblici, ai criteri di bilanciamento tra trasparenza e protezione dei dati personali).

In generale, il dialogo con i *territori*, da un lato, è stato utile a far conoscere in maniera più specifica la figura del Difensore civico e le sue funzioni, dall'altro, è servito come momento di arricchimento per tutto lo *staff* della difesa civica.

Lo sviluppo di una rete territoriale di tutela e protezione dei diritti si conferma *“centrale”* per garantire a tutti i cittadini di *“conoscere”* e di conseguenza *“usufruire”* del supporto del Difensore civico regionale. Ma non solo. Le attività intraprese con le amministrazioni regionali e locali hanno messo in luce l'imparzialità dell'organo di garanzia. In molti casi, infatti, l'intervento del Difensore civico riconosce il corretto esercizio del potere pubblico. Il che produce un vantaggio per la stessa amministrazione, la quale ottiene nuove forme di legittimazione agli occhi del cittadino.

Anche per queste ragioni, occorre segnalare il rinnovato accordo tra la difesa civica ed ANCI Emilia-Romagna. Nel corso del 2019, l'azione congiunta di ANCI e Difensore civico ha consentito di affrontare e risolvere diverse problematiche connesse al rapporto tra amministrazione regionale, cittadini ed enti municipali. In questa direzione, si segnala, in particolare, l'importante tema dell'applicazione della normativa ISEE da parte dei comuni per l'accesso e la partecipazione al

costo dei servizi socioriabilitativi residenziali e diurni per disabili. In seguito ad una segnalazione ed al successivo intervento del Difensore civico regionale, l'Assemblea legislativa ha abrogato una disposizione legislativa regionale che prevedeva, quale ulteriore elemento ai fini della valutazione della situazione economica dell'assistito disabile, il computo di eventuali indennità di carattere previdenziale e assistenziale percepite dall'utente. Di conseguenza, il Difensore civico regionale ha raccomandato a tutti i Comuni emiliano-romagnoli di adeguare i propri regolamenti alla luce del mutato quadro normativo, al fine di eliminare ulteriori forme di discriminazione.

Da notare, inoltre, che dal primo gennaio 2019 è stato abolito il contributo di convenzionamento con i Comuni. Questa scelta ha consentito di ottenere un aumento degli enti locali convenzionati (a partire dalla Città Metropolitana di Bologna) che si intende ulteriormente incrementare nei prossimi anni. Infatti, il convenzionamento con i Comuni è il presupposto necessario per instaurare una forma di collaborazione stabile ed un presidio sul territorio che viene costantemente pubblicizzato grazie anche alla diffusione di materiale informativo e *gadget* ai cittadini. Anche tali attività contribuiscono evidentemente a far conoscere la figura del Difensore civico ad una platea sempre più ampia di cittadini.

Infine, tra i tanti temi oggetto di attenzione nel 2019, deve evidenziarsi l'avanzamento dei lavori sullo studio volto ad individuare azioni idonee a tutela dei diritti degli animali e al loro benessere. Com'è noto, gli animali d'affezione rivestono un ruolo di fondamentale importanza nelle relazioni affettive con l'uomo, essendo di conseguenza considerati come soggetti attivi nella nostra società e portatori di diritti. In ambito regionale, sono molte le attività dell'amministrazione che intercettano il benessere animale. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'istituzione dell'anagrafe canina regionale, all'individuazione dei criteri di risanamento dei canili, alla possibilità di accesso di cani e gatti negli ospedali e nelle case di riposo secondo le condizioni stabilite dalle strutture sanitarie o sociosanitarie, etc. Pertanto, si è cercato di mettere in atto una serie di interventi – finalizzati a consolidare la competenza del Difensore civico in materia – sulla tutela dei diritti dei proprietari di animali e, di riflesso, degli animali stessi.

In definitiva, in tutti i settori di intervento, il rafforzamento del sistema di tutela del cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione resta centrale nell'azione del Difensore civico regionale. In questa direzione, la relazione sulle attività del 2019 descrive il raggiungimento di alcuni importanti risultati ma, soprattutto, riflette la graduale affermazione di una rete territoriale di tutela che è incoraggiante per il lavoro dei prossimi anni.



## 2 Lo sviluppo dell'azione del Difensore civico

**Il 2019 è stata la prima annualità nella quale si sono espresse nuovi approcci alla costruzione della rete di difesa civica sul territorio, in particolare grazie al convenzionamento gratuito con gli Enti Locali, e si sono create, consolidate o rinnovate intese e collaborazioni con importanti istituzioni e soggetti esterni, utili allo sviluppo della azione del Difensore civico regionale.**

### 2.1 Il successo del nuovo sistema di convenzioni con gli Enti Locali

Con avvio dal 1° gennaio 2019, è stato abolito il contributo di convenzionamento che in passato veniva richiesto ai comuni per convenzionarsi con il Difensore civico regionale. Questa scelta da anni consolidata si è dimostrata, nel tempo, una scelta le cui implicazioni creavano più problemi agli enti locali che vantaggi.

Infatti, i risparmi per la pubblica amministrazione e per i cittadini derivanti dall'azione del difensore civico sono un elemento utile a giustificare l'esistenza di questo Istituto mentre lo sono sensibilmente meno le risorse acquisite dall'Assemblea Legislativa e derivanti da altre amministrazioni pubbliche come i comuni. Inoltre, la scelta di rinunciare alla nomina – e ai costi – del difensore civico comunale da parte dei comuni, destinando parte delle risorse risparmiate al convenzionamento con il Difensore civico regionale è diventata inattuale dopo la cancellazione per legge nazionale dei difensori civici comunali. Il Difensore civico dell'Emilia-Romagna, poi, non ha fatto mai mancare in questi anni ai cittadini di comuni non convenzionati il supporto di tutela della difesa civica, non volendo creare disparità di tutela dei diritti tra i cittadini della stessa regione.

Il passaggio al convenzionamento gratuito – raggiunto su impulso del Difensore civico e grazie alla sinergia tra ANCI Emilia-Romagna e Assemblea legislativa – è stata, quindi, una scelta inevitabile, approvata dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea a fine 2018. Tale scelta ha consentito nel corso del 2019 un consistente aumento degli enti locali convenzionati, a partire dalla Città Metropolitana di Bologna.

A questi Enti Locali convenzionati il Difensore civico offre, non solo l'istruttoria ed il parere per le istanze dei loro cittadini (cosa che non viene negata, per non creare una disparità di trattamento, a nessun cittadino della nostra regione), ma anche la possibilità di utilizzare in via consulenziale e formativa l'esperienza che l'Ufficio ha acquisito su temi particolari, come la tutela della privacy e l'accesso agli atti, sia nella versione documentale dell'art. 22 della L. 241/90 sia nella versione di accesso civico generalizzato propria dell'art. 5 del D.Lgs. 33/2017.

Al 31 dicembre 2019 gli enti locali convenzionati con il Difensore civico regionale sono 56, tra i quali la Città Metropolitana di Bologna, cinque Unioni di comuni e cinquanta Comuni, per un totale di circa 900.000 cittadini che rappresentano oltre il 20% della popolazione regionale.

A questa rete di comuni convenzionati si aggiunge la rete di oltre venti comuni convenzionati con il Difensore civico territoriale di Modena, unico altro difensore civico costituito sul territorio. Con il Difensore civico di Modena si sono avviati nel corso dell'anno collaborazioni e scambi di informazioni utili a promuovere la difesa civica e a creare le premesse per un suo rafforzamento ulteriore e sinergico sul territorio regionale.

### 2.2 Risparmi e vantaggi determinati dall'azione della Difesa civica

Anche nel 2018, la difesa civica ha operato intensamente a favore dei cittadini per l'azione di autotutela nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi. Ha anche operato a favore delle pubbliche amministrazioni, in particolare gli enti locali convenzionati, per offrire supporto e consulenza gratuita nell'ambito del diritto delle pubbliche amministrazioni.

La difesa civica, infatti, fornisce ai cittadini:

- orientamento rispetto ad altri organismi di tutela e di garanzia nel caso in cui la richiesta esuli dalle competenze del Difensore;
- attività di supporto e pareri ai cittadini che fanno istanze, nell'ambito della tutela degli interessi e dei diritti soggettivi nei confronti delle pubbliche amministrazioni;
- revoca o riduzione di richieste di denaro non dovute (a titolo di esempio, tributi, ticket sanitari, tariffe, oneri, spese scolastiche, ecc.) nonché il rimborso degli stessi se già versati;
- riesame dei dinieghi di accesso agli atti da parte di PPAA, evitando il ricorso ad un iter giudiziario oneroso presso il TAR;
- azioni di promozione e sensibilizzazione delle istituzioni, degli operatori e della cittadinanza, anche attraverso la formazione degli operatori e la realizzazione di materiali e pubblicazioni illustrative per la prevenzione del contenzioso.

Le pubbliche amministrazioni convenzionate ottengono direttamente:

- consulenze e pareri gratuiti, nell'ambito del diritto amministrativo, con conseguente risparmio di spese per consulenze esterne;
- supporto per quesiti riguardanti l'accesso agli atti documentale e l'accesso civico generalizzato, nonché sul connesso tema della tutela dei dati personali contenuti negli atti potenzialmente accessibili;
- pareri interpretativi;
- eventuali pareri su quesiti referendari comunali.

I risparmi che l'azione della Difesa civica produce sono misurabili con proiezioni che riguardano i risparmi per il cittadino, rispetto ad azioni tramite altri organi o professionisti per tutelare il proprio diritto.

Al fine di determinare, con un margine di approssimazione ragionevole, l'ammontare dei risparmi e/o dei vantaggi economici che l'azione della difesa civica può procurare – in media ai cittadini, pensiamo solo che i 79 ricorsi del 2019 per l'ottenimento dell'accesso ad atti e informazioni della P.A., al solo costo più ridotto del contributo unificato di euro 300 di un ricorso al T.A.R., sarebbero costati complessivamente ai cittadini ricorrenti almeno euro 24.300, escludendo eventuali parcelle dovute a professionisti. A questa consistente cifra, si sommano rimborsi per sanzioni o tributi non dovuti o per mancato percepimento di somme dovute (soprattutto in campo previdenziale) che a volte sono stati anche rilevanti.

Una analisi sommaria di tutti i procedimenti di difesa civica del 2019 ci induce, quindi, a concludere che l'ammontare del vantaggio (o risparmio) economico ottenuto dall'insieme dei cittadini che hanno fatto ricorso all'Istituto di Difesa civica nell'anno 2019 non è stato inferiore ai 60.000 euro.

Per buona parte del 2019 il personale impegnato a supporto del Difensore civico, in carico al servizio Diritti dei cittadini, era il seguente:

- Quota parte di un dirigente, stimabile nel 10% del suo costo
- Quota parte di un collaboratore con Posizione Organizzativa, stimabile nel 60% del suo costo
- Due collaboratori di categoria D a tempo pieno
- Un collaboratore di categoria C a tempo pieno
- Un collaboratore di ANCI E-R in base all'accordo triennale stipulato

Inoltre, per l'attività di front-office iniziale con l'utenza, di protocollazione, di archiviazione e di avvio delle istanze, la quota parte di attività a supporto del Difensore civico del servizio comune ai tre Istituti di garanzia è stimabile nelle seguenti unità:

- Un collaboratore di categoria C all'80%
- Un collaboratore di categoria C al 70%
- Un collaboratore di categoria B al 35%
- Un collaboratore di categoria B al 70%

Inoltre, bisogna conteggiare un collaboratore per la comunicazione di categoria C stimabile sulla Difesa civica attorno al 20%.

Un contributo utile che la Difesa civica assicura da alcuni anni a questa parte si sostanzia, poi, nell'accoglienza e nel tutoraggio di studenti del Dipartimento di Giurisprudenza, in base ad un accordo tra l'Assemblea Legislativa con l'Università di Bologna. Tale accordo ha consentito anche nel 2019 di formare, tramite tirocini curriculari di 175 ore ciascuno presso i nostri uffici, sei studenti, contribuendo alla formazione di futuri operatori del diritto attenti e competenti nel campo della tutela dei cittadini di fronte alla Pubblica Amministrazione. Questa attività, che esclude formalmente – ma nel nostro caso, anche sostanzialmente – qualsiasi attività diversa da quella che gli stessi funzionari producono quotidianamente nel loro lavoro sulle istanze di difesa civica, pur comportando un ulteriore impegno di tempo nell'organizzazione e nel tutoraggio costante dei tirocinanti, è fonte di grande soddisfazione per l'ufficio e di un legame costante con la formazione sui contenuti tipici della tutela dei diritti.

### **2.3 La convenzione con ANCI Emilia – Romagna**

Con la Risoluzione n. 2828, votata all'unanimità dall'Assemblea legislativa regionale, in data 21 giugno 2016, si impegnava la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza, per quanto di propria competenza, ad attivare forme di promozione dello strumento costituito dall'Accordo quadro tra Anci e Difensore civico, nonché a valutare forme di sostegno agli enti locali relativamente alla contribuzione connessa all'adesione alla convenzione, prestando particolare attenzione alle realtà territoriali minori e decentrate.

Nel 2019 si è concluso il triennio di validità dell'Accordo tra il Difensore civico regionale e l'Anci, avente ad oggetto una collaborazione istituzionale finalizzata alla diffusione della Difesa civica nei Comuni della Regione. Tale Accordo è stato tuttavia già rinnovato per il triennio 2020-2022, essendo un punto di forza la relazione con l'Associazione dei Comuni, che garantisce visibilità e legittimazione all'intervento del Difensore civico regionale nei confronti dei comuni emiliano-romagnoli e dei vari soggetti da essi partecipati.

Nel corso del 2019, l'azione congiunta tra Anci e Difensore civico ha consentito di affrontare e risolvere diverse tematiche sul rapporto tra cittadini ed enti municipali. In questa direzione, si segnalano, in particolare, i problemi - sempre attuali - connessi al bilanciamento tra diritto di accesso e protezione dei dati personali, l'azione di tutela del diritto alla mobilità delle persone con disabilità, l'analisi della normativa in tema di applicazione della normativa ISEE da parte dei comuni per l'accesso e la compartecipazione al costo dei servizi socioriabilitativi residenziali e diurni per disabili.

La collaborazione tra la difesa civica ed Anci ha consentito inoltre di realizzare – anche grazie all'attività di ricerca dell'Università di Bologna – eventi formativi e comunicativi su tutto il territorio regionale, aprendo le porte ad un confronto ravvicinato con funzionari comunali, attori istituzionali e cittadini sul tema dell'azione del Difensore civico.

In definitiva, il modello di collaborazione ormai consolidato con l'Associazione dei comuni si conferma essere un punto di forza della difesa civica regionale nella ricerca di un rapporto sempre più vicino ai territori ed alle concrete esigenze dei cittadini emiliano-romagnoli nei confronti dell'amministrazione locale.

### **2.4 La collaborazione con le Università**

Anche nel corso del 2019 il Difensore civico ha deciso di avvalersi di una collaborazione specifica da parte di un dipartimento di scienze giuridiche di una delle università della regione. A seguito dell'esame di diversi progetti di ricerca richiesti alle quattro università con sede nella regione, si è deciso di operare secondo quanto proposto dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna.

L'attività si è parametrata sulla base del cronoprogramma stipulato dal Dipartimento e dagli uffici regionali che supportano l'attività del Difensore civico.

Durante l'arco temporale che va dal mese di maggio 2019 a luglio 2019 si è proceduto a sviluppare i punti definiti nel cronoprogramma stabilito:

a) una preliminare fase di studio sull'ordinamento giuridico regionale in materia di disabilità e di difesa civica.

b) e c) la predisposizione di alcuni dossier e documenti destinati, da un lato, a irrobustire le fondamenta teoriche della ricerca e, sotto un altro aspetto, a fornire all'attività interna degli Uffici regionali a supporto della Difesa civica strumenti conoscitivi ulteriori. In particolare si sono predisposti un documento di ricognizione delle più significative esperienze di sostegno alla disabilità di altri ordinamenti regionali, con riferimento sia alle fonti legislative sia a quelle amministrative e una ricognizione delle più significative esperienze di difesa civica, compresi i garanti specializzati, di altri ordinamenti regionali, con riferimento sia alle fonti legislative sia a quelle amministrative. Entrambi i punti sono confluiti in dossier schematici ma ricostruttivi delle varie esperienze regionali di difesa civica e delle loro prerogative nella tutela delle persone con disabilità.

d) il supporto giuridico da parte del ricercatore universitario all'istruttoria delle istanze riguardanti la disabilità presentate al Difensore civico regionale. Il contributo offerto al Difensore civico si è sostanziato nella collaborazione stretta con i vari funzionari dell'Ufficio e, in taluni casi, in diretta collaborazione con lo stesso Difensore civico regionale con la predisposizione di ricerche e indagini per l'istruttoria procedimentale e di pareri su questioni giuridiche in tema di disabilità, diritti sociali e welfare.

Lo sviluppo centrale del progetto di ricerca si è focalizzato tra la fine del mese di agosto 2019 sino al termine dell'anno 2019. Le attività previste si sono sostanziate prevalentemente in compiti di redazione di approfondimenti giuridici su richiesta del Difensore civico e del suo Ufficio e nella contribuzione all'allestimento di banche dati utili a migliorare l'efficienza del lavoro dei collaboratori della Difesa civica. Le attività sono rappresentate dai punti e), f) e g) così come enunciati nel cronoprogramma generale delle attività previste nel progetto di ricerca:

e) l'allestimento di una raccolta - massimario dei principali orientamenti dei Difensori civici regionali in materia di sostegno alle persone con disabilità. Il punto è molto complesso, ambizioso e richiede tempo: ragion per cui è stato in parte realizzato, mentre la rimanente sezione è tutt'ora in corso di allestimento e coinvolgerà tutta la restante durata del progetto di ricerca. La parte realizzata ha come prodotto la redazione di un progetto di banca dati da utilizzare sia per gli orientamenti del Difensore civico regionale e sia per quelli degli altri Difensori civici sul territorio nazionale.

f) la predisposizione di approfondimenti giuridici in forma semplificata allo scopo di dare un quadro chiaro degli strumenti in tema di disabilità ai cittadini regionali. Questa attività si è sostanziata nella redazione di alcuni pareri in tema di disabilità e diritto alla salute per il Difensore civico (disabilità e vaccinazioni obbligatori e il tema delle competenze amministrative dei Comuni in tema di ISEE per i cittadini disabili regionali). Infine, si è dato conto di alcuni approfondimenti giuridici redatti dal ricercatore universitario sul tema della programmazione finanziaria della Regione e dei Comuni sui diritti sociali dei cittadini disabili.

g) l'organizzazione di momenti di formazione per il personale in modo da formare i funzionari pubblici sui punti più critici sulle tematiche della disabilità. Su questo aspetto si è deciso di procedere allestendo un ciclo di incontri seminariali all'interno del territorio regionale (a Bologna, Forlì e Parma), tenuti da docenti universitari del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna, dell'Università di Ferrara, dell'Università Milano Bicocca, da funzionari/collaboratori del

Difensore civico regionale e da collaboratori di ANCI Emilia-Romagna.

I temi affrontati in questi seminari hanno spaziato dall'inquadramento generale del Difensore civico nel nostro ordinamento, alla tutela delle persone disabili fino a toccare il tema del diritto di accesso agli atti e si sono rivolti alla formazione di personale della Regione, delle Province e dei Comuni che si occupano nell'ambito delle loro mansioni di queste tematiche.

## **2.5 Accordi e relazioni con altri soggetti pubblici**

Nel corso del 2019 si sono concretizzati o consolidati rapporti di collaborazione con altri soggetti pubblici che operano sul territorio regionale. Da tali collaborazioni emergono nel concreto o possono potenzialmente ampliarsi gli spazi per un intervento più efficace della Difesa civica a vantaggio dei cittadini.

SETA, l'azienda di trasporto pubblico locale che opera nelle province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, ha previsto in accordo con il Difensore, nella propria Carta dei Servizi 2018, che "il cittadino che rilevi gravi anomalie nel servizio e non ottenga risposte soddisfacenti da SETA ha il diritto di rivolgersi al Difensore Civico Regionale, oppure all'ART Autorità di Regolazione dei Trasporti".

Si è consolidato nel corso del 2019, il protocollo sottoscritto l'anno prima con la Direzione regionale INPS, a fronte di alcune difficoltà di intervento su istanze di utenti verso gli uffici territoriali dell'INPS in Emilia-Romagna. Il protocollo, finalizzato ad agevolare il reperimento di informazioni e l'intervento concreto del Difensore presso le sedi dell'Istituto sul territorio, ha già consentito la risoluzione rapida di alcuni contenziosi tra utenti ed INPS. A fine 2019 si è sentita l'esigenza di rendere la collaborazione con la nuova Direzione regionale INPS ancora più intensa e concreta, obiettivo per il quale le due Istituzioni si stanno coordinando per dar luogo anche ad iniziative comuni di formazione del personale.

Inoltre, anche nel 2019 il Difensore civico ha operato come Presidente della Commissione Mista Conciliativa della AUSL della Romagna, contribuendo, su istanze di utenti del sistema sanitario agli sportelli URP a dare indicazioni utili all'Azienda per migliorare il proprio intervento su alcuni aspetti specifici sollevati dai cittadini.

Un elemento importante, riguardante la funzione affidate al Difensore civico da norme nazionali nel riesame di istanze contro il diniego di accesso a documenti e informazioni, è dato dal rapporto avviato con incontri di lavoro ed una conferenza pubblica tenuta a Bologna con il T.A.R. dell'Emilia-Romagna ed il suo Segretario Generale.

## **2.6 Rapporti con altri organismi di tutela e garanzia**

Anche nel corso del 2019 si sono consolidati i rapporti di collaborazione e di scambio con altri istituti ed organismi di garanzia e tutela. Tali rapporti – come è noto anche dalle relazioni degli anni precedenti – si concretizzano in tre diverse tipologie:

- a) l'avvio diretto delle istanze all'istituto o organismo competente, in modo tale da portare rapidamente il cittadino, che si è rivolto per errore all'istituto o a organismo non competente, a intraprendere il percorso di tutela con il corretto organismo/istituto;
- b) la gestione coordinata di una istanza che, per sua natura, implica l'intervento di competenze attribuite a diversi organismi/istituti;
- c) la collaborazione consulenziale con organismi/istituti diversi.

La tipologia a) riguarda i rapporti con tutti i principali istituti ed organismi di tutela, da quelli interni al sistema regionale, quali il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza, il Garante delle persone private della libertà personale, il Comitato Regionale per le Comunicazioni (CoReCom), a quelli relativi a funzioni dello stato, centrali o periferiche, quali il Garante dei Contribuenti e la Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi.

La tipologia b) coinvolge a volte, nella medesima istanza, il Difensore civico assieme al Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza o al Garante dei Contribuenti.

La tipologia c) si concretizza prevalentemente nella richiesta di pareri e nello scambio costante di informazioni con altri Difensori civici regionali e all'interno del Coordinamento nazionale dei difensori civici. Altra azione, intensificata alla fine del 2019 con contatti diretti con la Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, propone la possibilità di uno scambio informativo più organico e costante con questa importante sede di trattazione delle richieste di riesame del diniego all'accesso agli atti riguardante le strutture centrali e periferiche dello Stato. In particolare, si coglie, sia sul tema del rapporto tra accesso agli atti e tutela dei dati personali, sia, in generale, sulla rispettiva espressione di massime riguardanti le singole istanze, la necessità di intensificare il confronto sugli aspetti più controversi relativi all'applicazione della specifica normativa.

L'insieme di queste relazioni/interazioni/collaborazioni si sta progressivamente rafforzando, garantendo sempre di più al cittadino che si rivolge a questi istituti l'assistenza ed il supporto di una rete costituita da punti di tutela e garanzia che collaborano quotidianamente.

### 3 Istanze e procedimenti

Nel 2019 il volume di attività richiesta dai cittadini al Difensore civico è in aumento, anche se le istanze che completano la fase di istruttoria e portano ad un parere sono in continuità con il numero dell'anno precedente. Questo avviene, perché, la capacità degli uffici di definire già in fase di pre istruttoria la reale consistenza dell'istanza e la reale competenza del Difensore civico riducono i margini per istruire istanze che in realtà si dimostrano di non competenza per il Difensore. In questo modo si ottengono consistenti efficienze e risposte agli utenti più rapide e precise.

#### 3.1 Andamento delle istanze e dei procedimenti

Le istanze ricevute nel corso del 2019 sono state 657 (contro le 549 del 2018), delle quali 223 sono risultate come inviate solo per conoscenza e, quindi, non sufficienti ad aprire il procedimento, e 60 sono risultate, già in fase di preistruttoria, di non competenza dell'Ufficio.

Questi dati, motivati dalla scelta di rendere più efficiente il lavoro dell'ufficio e più rapido l'avvio delle istanze di reale competenza del Difensore, vengono quindi analizzati fin da subito unicamente per la parte che riguarda le istanze realmente "avviate" ad una istruttoria e non solo "ricevute" dall'Ufficio.

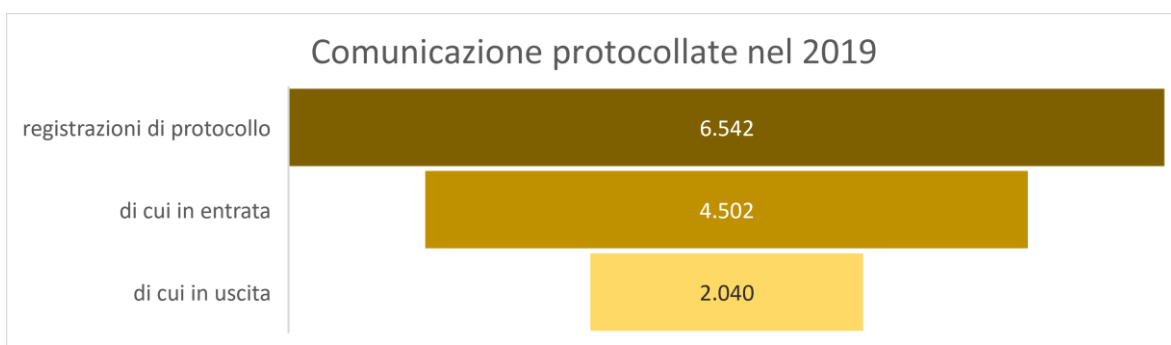
#### Istanze trattate e concluse nel 2018

Istanze trattate nel 2019		
Anno di avvio	n. istanze trattate	n. istanze concluse nel 2019
2018	61	61
2019	375	308

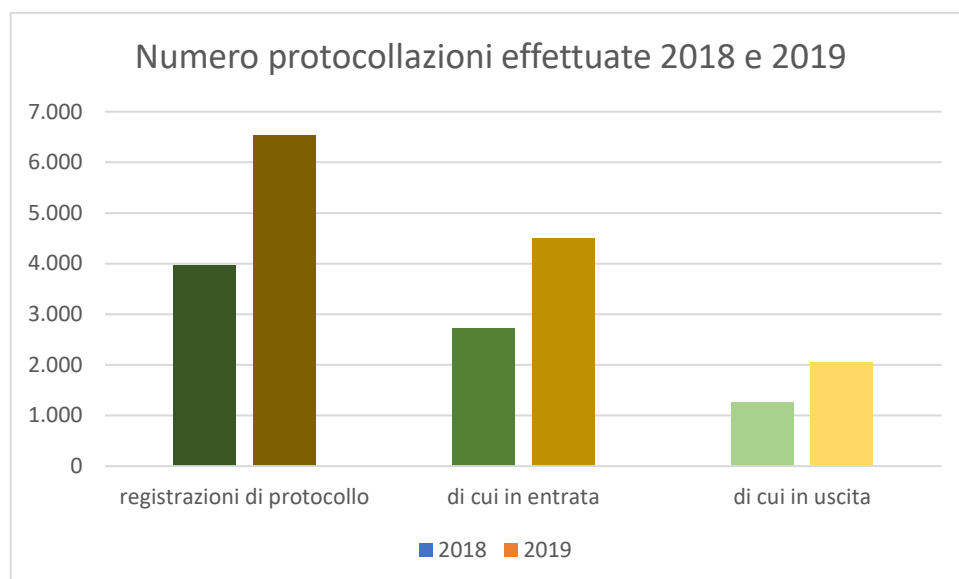
Dalla tabella precedente, si ricava che il numero delle istanze avviate negli anni precedenti e nel 2019 e concluse nello stesso 2019 è sostanzialmente corrispondente alle istanze attivate nel corso del medesimo anno (369 contro 375), dimostrando una buona performance dell'Ufficio nel chiudere i procedimenti e nel non produrre arretrati. Questo risultato evidenzia una messa a regime assolutamente lineare rispetto ai tempi procedurali, completando definitivamente un ciclo di alcuni anni nei quali si è passati ad una forte proceduralizzazione della preistruttoria ed alla definizione di precisi termini procedurali ai quali conformare l'istruttoria delle istanze.

Questa situazione ha contribuito a consentire nel 2019 l'ottenimento della certificazione di qualità ISO 9001:2015, supportata dalla richiesta di valutazione degli utenti (*customer satisfaction*) avviata a inizio 2019 in via definitiva.

## Dati protocollazione 2019 per l'ufficio del Difensore civico



Totale registrazioni protocollo: 6.542  
di cui in entrata: 4.502  
di cui in uscita: 2.040



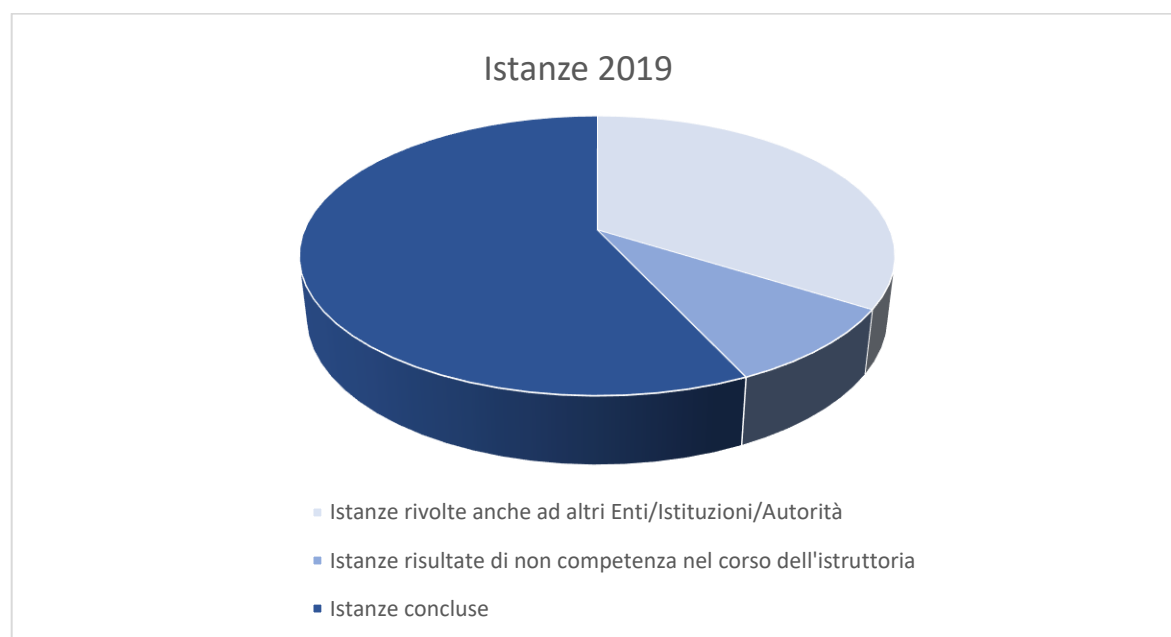
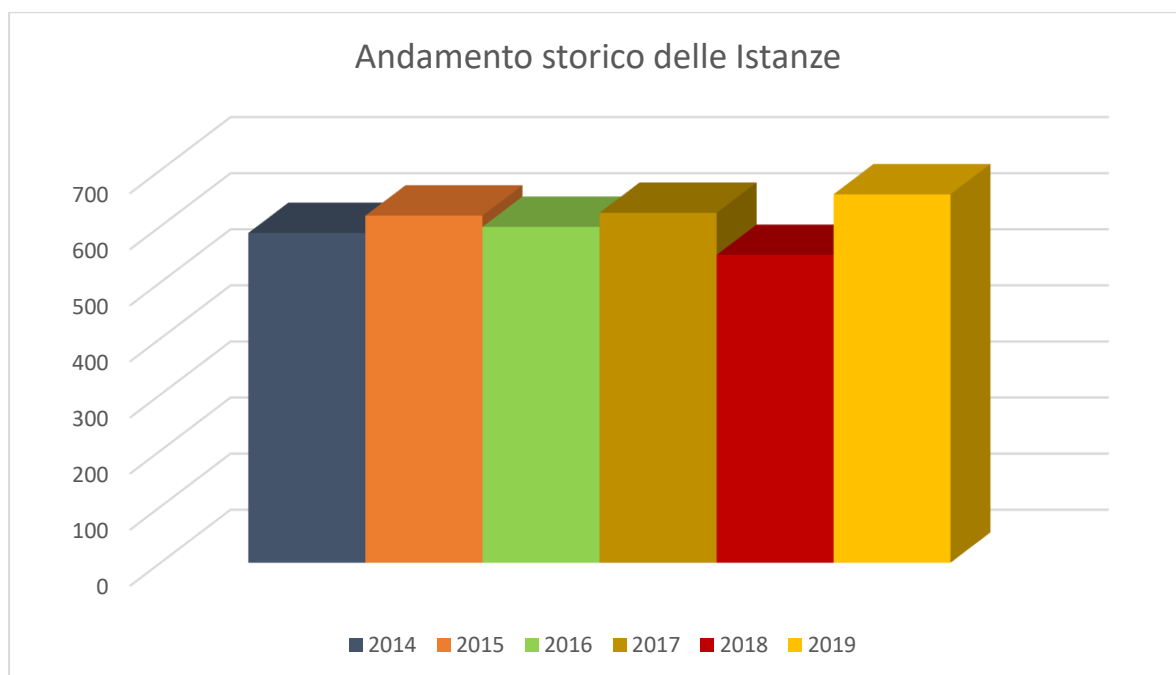
Il numero di comunicazioni che si è dovuto protocollare nel 2019 è stato decisamente più consistente che nel 2018, come mostrato dal grafico precedente.

Si sottolinea anche, per dar conto doverosamente dell'attività del c.d. "front-office" degli istituti di garanzia che opera in modo assai consistente per le procedure molto formalizzate della difesa civica, che tale attività produce un rilevante quantitativo di protocollazioni, ulteriormente in aumento nel 2019, oltre ad una attività attenta e rilevante di avvio, preistruttoria e archiviazione delle istanze sulla piattaforma "Defendo": nel 2019 vengono protocollate, tra entrate ed uscite, 6.542 comunicazioni, che si sommano alle altre intense attività (risposte telefoniche, attivazione delle istanze, preistruttoria e archiviazione) in capo a questo esile ufficio.

Il numero di protocolli in uscita riferiti alle istanze fa stimare in circa 3-4 per fascicolo le comunicazioni in uscita da parte del Difensore e in circa 9 le comunicazioni medie per singolo fascicolo.



## Trend storico delle istanze



Il numero di comunicazioni in aumento è accompagnato, ovviamente, anche da un certo aumento delle istanze posta al Difensore civico da parte dei cittadini.

Le istanze che sono state registrate nel 2019 sono state, infatti, 657, a fronte delle 549 del 2018. A questo risultato ha, probabilmente, contribuito anche la maggiore diffusione della conoscenza, da parte dei cittadini, dell'Istituto di difesa civica regionale.

Ad ogni modo, detratte 223 istanze rivolte al Difensore contemporaneamente ad altri Enti/Istituzioni/Autorità, ed a 60 istanze ritenute in pre istruttoria di non competenza del Difensore,

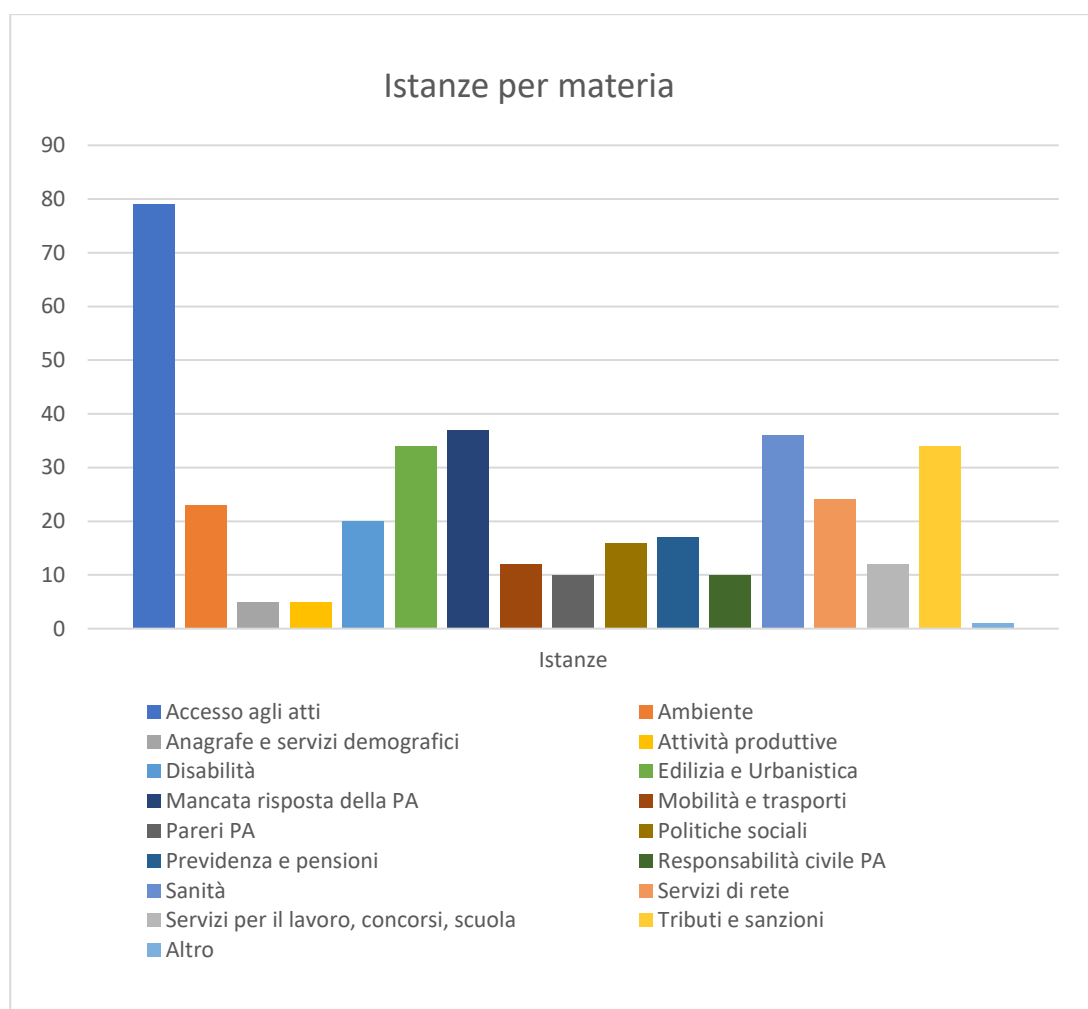
le istanze effettivamente istruite e concluse sono state 374 (di cui 79 ricorsi contro il diniego di accesso).

Quindi, il numero delle istanze 2019 vede un lieve calo rispetto all'anno precedente. I fattori che hanno fondamentalmente prodotto questo calo possono essere riscontrati in alcune componenti solo ipotizzabili relative al comportamento degli utenti.

Inoltre – e questo elemento vale su diverse materie – gli stessi pareri del Difensore civico, sia sull'accesso agli atti che su altre fattispecie specifiche in altri campi, possono aver prodotto un calo di quelle che sono propriamente istanze di competenza dell'Istituto, calo dovuto anche a comportamenti più attenti e virtuosi delle PPAA, che è poi l'obiettivo ultimo di questo Istituto. In sostanza, abbiamo diversi comparti della PA o enti rilevanti che, a fronte di una o più istanza arrivate al Difensore civico ed al parere di questo, sostanziatosi nel correggere alcune loro risposte date al cittadino, si sono modificati per uniformarsi a tali pareri. Il tentativo, per altro concordato con ANCI E-R, di diffondere meglio pareri e "massimari" del Difensore verso le amministrazioni locali e di rendere meno sporadico il rapporto tra gli enti locali della regione e l'Istituto, possono aver inciso positivamente su questo dato che può indicare, quindi, una minore conflittualità tra cittadini e pubblica amministrazione nella regione.

Rimane il fatto che, come evidenziano le risposte alla indagine di *customer satisfaction* del 2019, gli stessi utenti che ricorrono al Difensore civico affermano che a loro parere il Difensore civico è un istituto ancora poco conosciuto dai cittadini.

## Istanze per materia



Accesso agli atti	79
Ambiente	23
Anagrafe e servizi demografici	5
Attività produttive	5
Disabilità	20
Edilizia e Urbanistica	34
Mancata risposta della PA	37
Mobilità e trasporti	12
Pareri PA	10
Politiche sociali	16
Previdenza e pensioni	17
Responsabilità civile PA	10
Sanità	36
Servizi di rete	24
Servizi per il lavoro, concorsi, scuola	12
Tributi e sanzioni	34
Altro	1

La suddivisione delle istanze per materia vede in primo piano i ricorsi per le diverse tipologie di

accesso agli atti. Questo dato risulta oramai stabilizzato, dopo la fiammata del 2017, primo anno dopo l'entrata in vigore dell'accesso civico generalizzato, rispetto al quale l'attenzione dei cittadini è stata, ovviamente, più elevata. Inoltre, nel 2018 sono state avviate da parte della Difesa civica, proprio sull'accesso civico, azioni di interpretazione e diffusione di pareri su diverse casistiche di accesso che, probabilmente, hanno consentito a cittadini e uffici pubblici di tarare meglio l'approccio alla materia di fronte ad alcune specifiche casistiche e al tema del bilanciamento tra trasparenza e tutela della privacy.

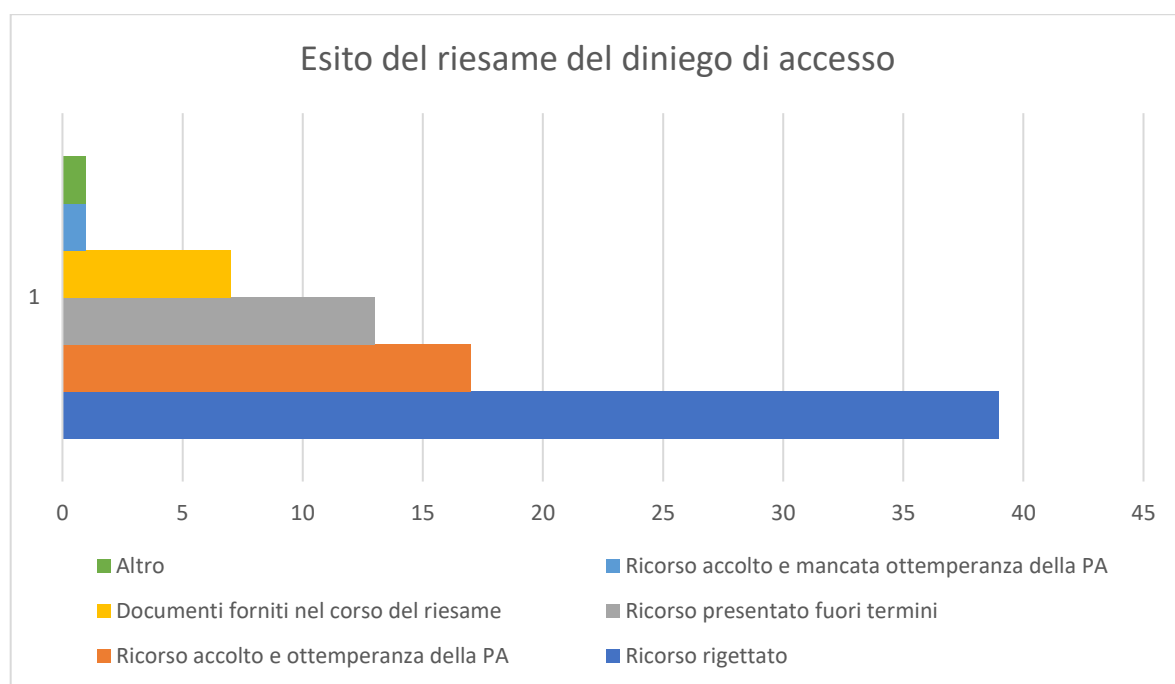
Sanità, tributi e sanzioni ed edilizia e urbanistica rimangono, dopo l'accesso agli atti, le principali materie – ma con tributi e sanzioni in calo - sulle quali i cittadini richiedono l'intervento della Difesa civica, assieme al ricorso, in crescita rispetto all'anno precedente, per mancata risposta della PA che abbiamo voluto quest'anno evidenziare come voce a se stante. Quest'ultima fattispecie, però, vede una discreta risoluzione spontanea delle istanze con risposta della PA nel corso dell'istruttoria del Difensore.

In proporzione al dato emerso dopo il cambiamento metodologico di rilevazione dalla precedente relazione, la materia previdenziale può considerarsi in aumento, come le istanze sui servizi di rete (gas, acqua, energia), mentre sono in consistente calo le istanze su mobilità e trasporti e quelle riguardanti la responsabilità civile della PA.

Per la disabilità, materia sulla quale l'intervento del Difensore civico è stato costante negli ultimi tre anni, l'andamento delle istanze si mantiene pressoché costante rispetto a quello dell'anno prima.

### Esito istanze di accessi agli atti

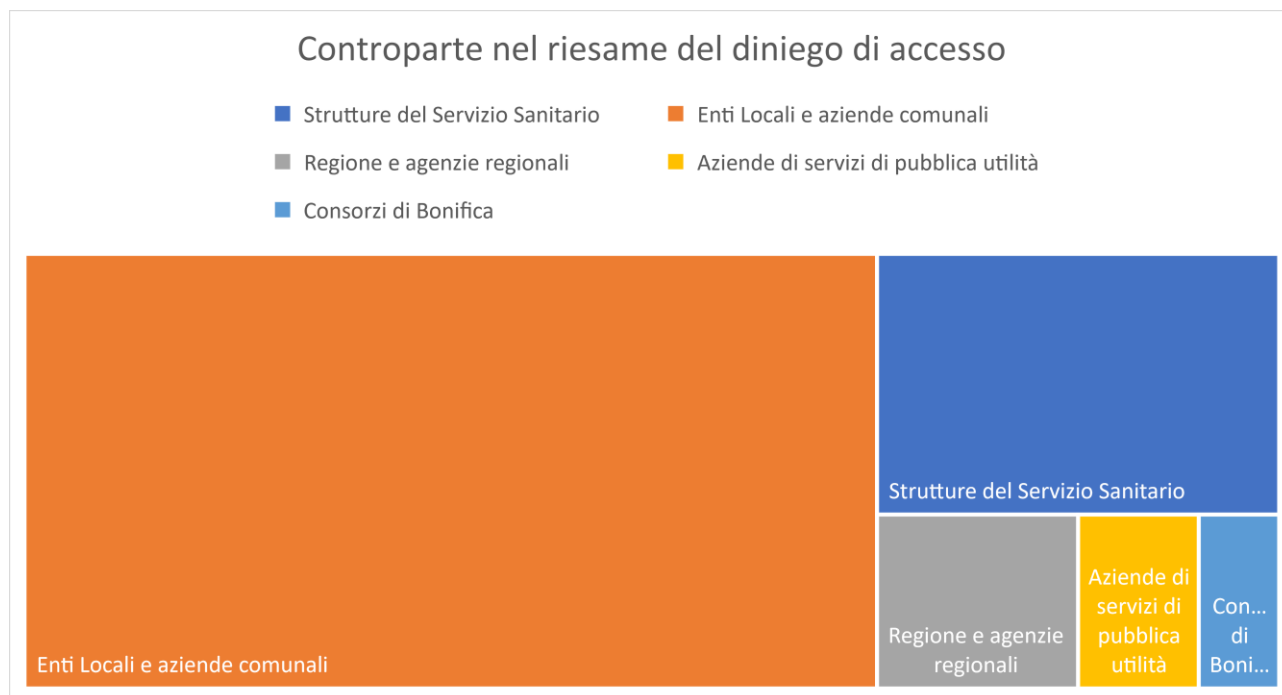
(L.241/90, DLgs. N. 33/2013, TUEL Art.42)



Ricorso rigettato	39
Ricorso accolto e ottemperanza della PA	17
Ricorso presentato fuori termini	13
Documenti forniti nel corso del riesame	7
Ricorso accolto e mancata ottemperanza della PA	1
Altro	1

## Controparte nei ricorsi sull'accesso agli atti

(L.n.241/90, DLgs. N. 33/2013, TUEL Art.42)



Strutture del Servizio Sanitario	15
Enti Locali e aziende comunali	53
Regione e agenzie regionali	5
Aziende di servizi di pubblica utilità	3
Consorzi di Bonifica	2

Prevalgono decisamente nel 2019 le richieste di riesame al diniego di accesso avvenuto su domande di accesso documentale (artt. 22 e ss. della l.241/90) rispetto alle domande di accesso civico generalizzato.

I ricorsi contro il diniego di accesso, secondo le varie tipologie di accesso che la normativa prevede, sono stati 79 nel 2019, in linea con il 2018, e fanno del Difensore civico il soggetto a cui si dà preferenza rispetto alle richieste di riesame rivolte al TAR dell'Emilia-Romagna. Ovviamente, questo dato, rilevato assieme alla Segreteria regionale del TAR, è uno stimolo ad una collaborazione più intensa che si è, infatti, avviata con la Giustizia Amministrativa, anche con un rilevante convegno che ne ha visto la partecipazione.

Di questi 79 ricorsi, raggruppando la sostanza dell'esito, si possono rilevare 18 ricorsi accolti dal Difensore, dei quali solo uno non vede l'ottemperanza motivata da parte della PA. Vengono rigettati nel merito dal Difensore 39 ricorsi ed altri 13 perché presentati fuori termine. si risolvono prima di arrivare al parere del Difensore. In 9 casi, invece, i documenti richiesti vengono esibiti all'utente nel corso della istruttoria da parte del Difensore.

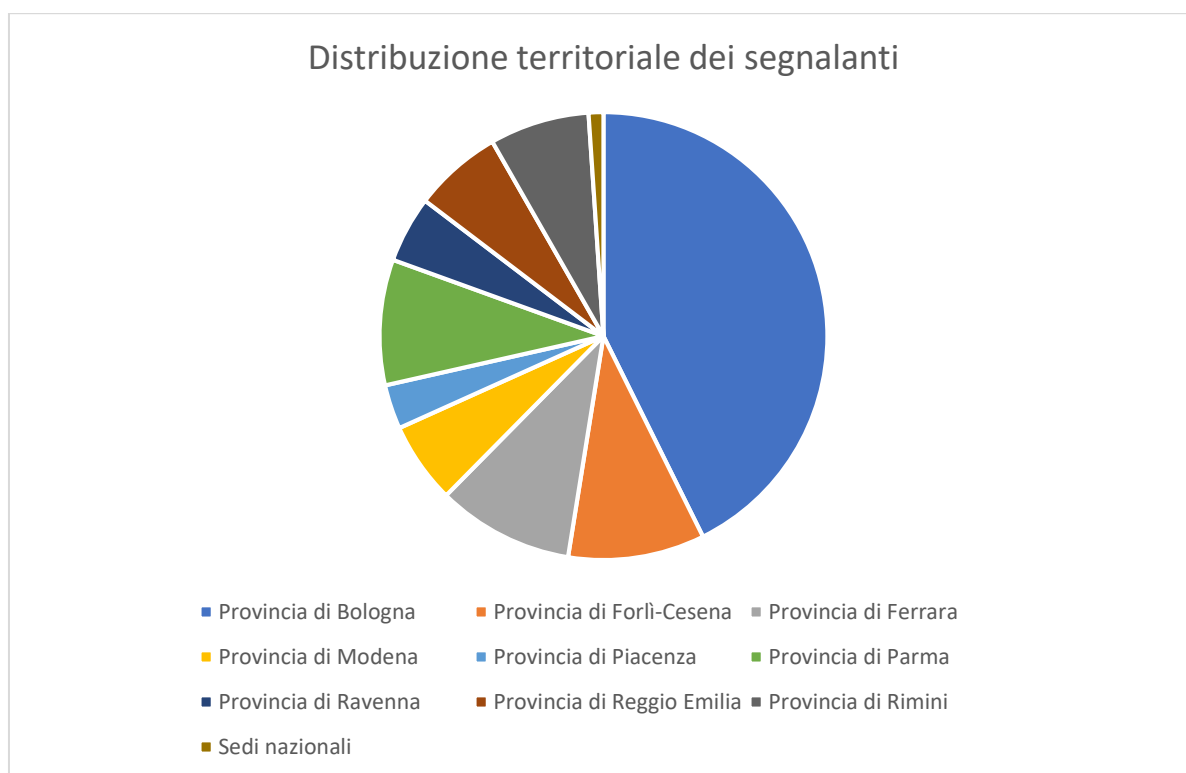
Il dato finale, quindi, della mancata ottemperanza della PA al ricorso accolto dal Difensore si limita, nel 2019, ad un solo caso, rispetto ai 5 dell'anno precedente, a conferma della forza dell'istituto dell'accesso, sia documentale che civico generalizzato, e della autorevolezza del parere della Difesa civica, che le norme specifiche dell'accesso equiparano ai TAR quale soggetto destinatario dei

ricorsi.

Quello che emerge, però, è il numero decisamente più basso di ricorsi che l'Ufficio ha potuto accogliere rispetto all'anno precedente. Ovviamente, tale dato non è frutto dell'uso di un "metro" differente con cui vengono esaminati i ricorsi, ma, probabilmente, della migliore risposta da parte della Pubblica amministrazione del nostro territorio alla corretta applicazione della normativa e della giurisprudenza consolidata sull'argomento in particolare dal Consiglio di Stato, oltre che dai pareri formulati dalla Commissione nazionale per l'accesso e dallo stesso Difensore civico regionale. Di conseguenza, probabilmente arrivano più ricorsi contro il diniego di accesso presentati con motivazioni deboli e che, quindi, il Difensore non può che rigettare.

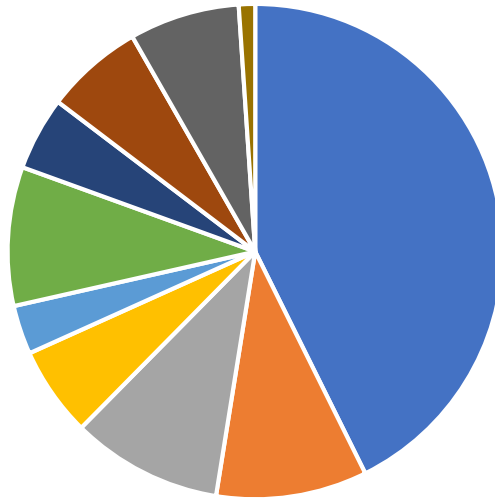
Per quanto riguarda la "controparte" del cittadino nel diniego all'accesso, una consistente maggioranza è data, ovviamente, da Enti locali, con alcuni casi riguardanti la Regione o gli Enti regionali e il Sistema Sanitario.

### Distribuzione territoriale del segnalante e della controparte nelle istanze



Provincia di Bologna	148
Provincia di Forlì-Cesena	35
Provincia di Ferrara	31
Provincia di Modena	24
Provincia di Piacenza	11
Provincia di Parma	35
Provincia di Ravenna	15
Provincia di Reggio Emilia	25
Provincia di Rimini	29
Altre province	22

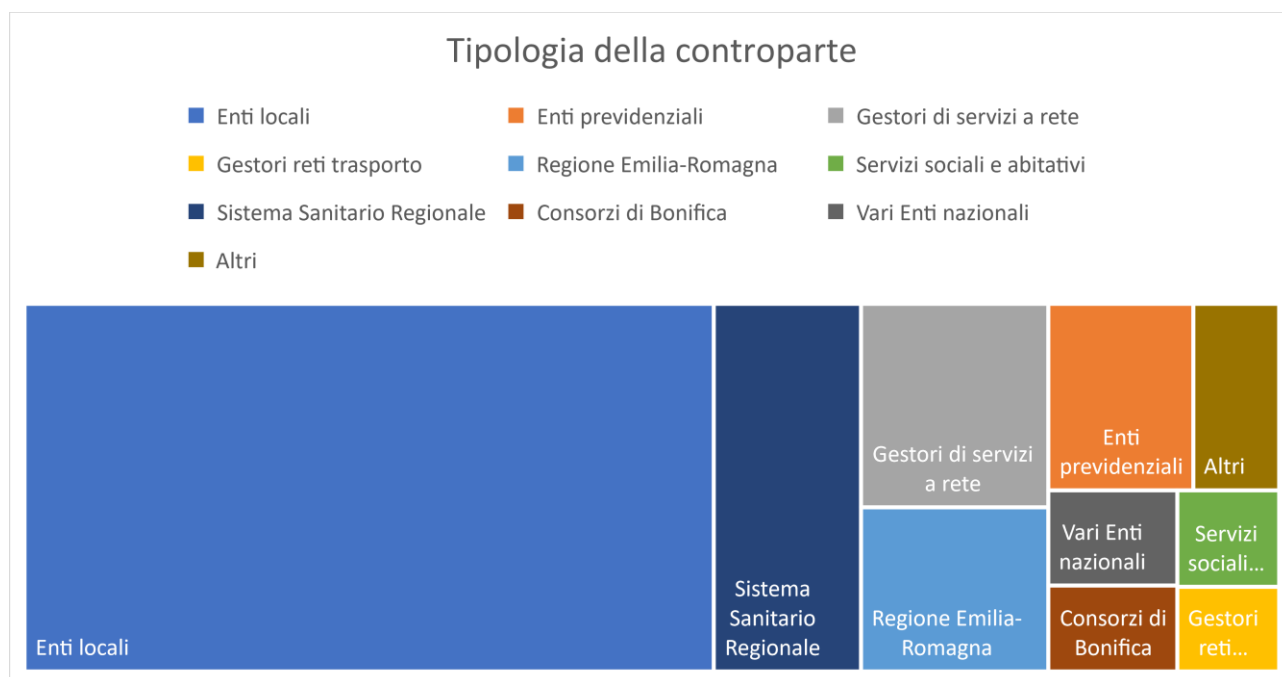
### Distribuzione territoriale della controparte



- Provincia di Bologna
- Provincia di Forlì-Cesena
- Provincia di Ferrara
- Provincia di Modena
- Provincia di Piacenza
- Provincia di Parma
- Provincia di Ravenna
- Provincia di Reggio Emilia
- Provincia di Rimini
- Sedi nazionali

Provincia di Bologna	160
Provincia di Forlì-Cesena	37
Provincia di Ferrara	37
Provincia di Modena	22
Provincia di Piacenza	12
Provincia di Parma	34
Provincia di Ravenna	18
Provincia di Reggio Emilia	24
Provincia di Rimini	27
Sedi nazionali	4

## Tipologia della controparte



Enti locali	206
Enti previdenziali	22
Gestori di servizi a rete	31
Gestori reti trasporto	7
Regione Emilia-Romagna	25
Servizi sociali e abitativi	8
Sistema Sanitario Reg.	44
ConSORZI di Bonifica	9
Vari Enti nazionali	10
Altri	13

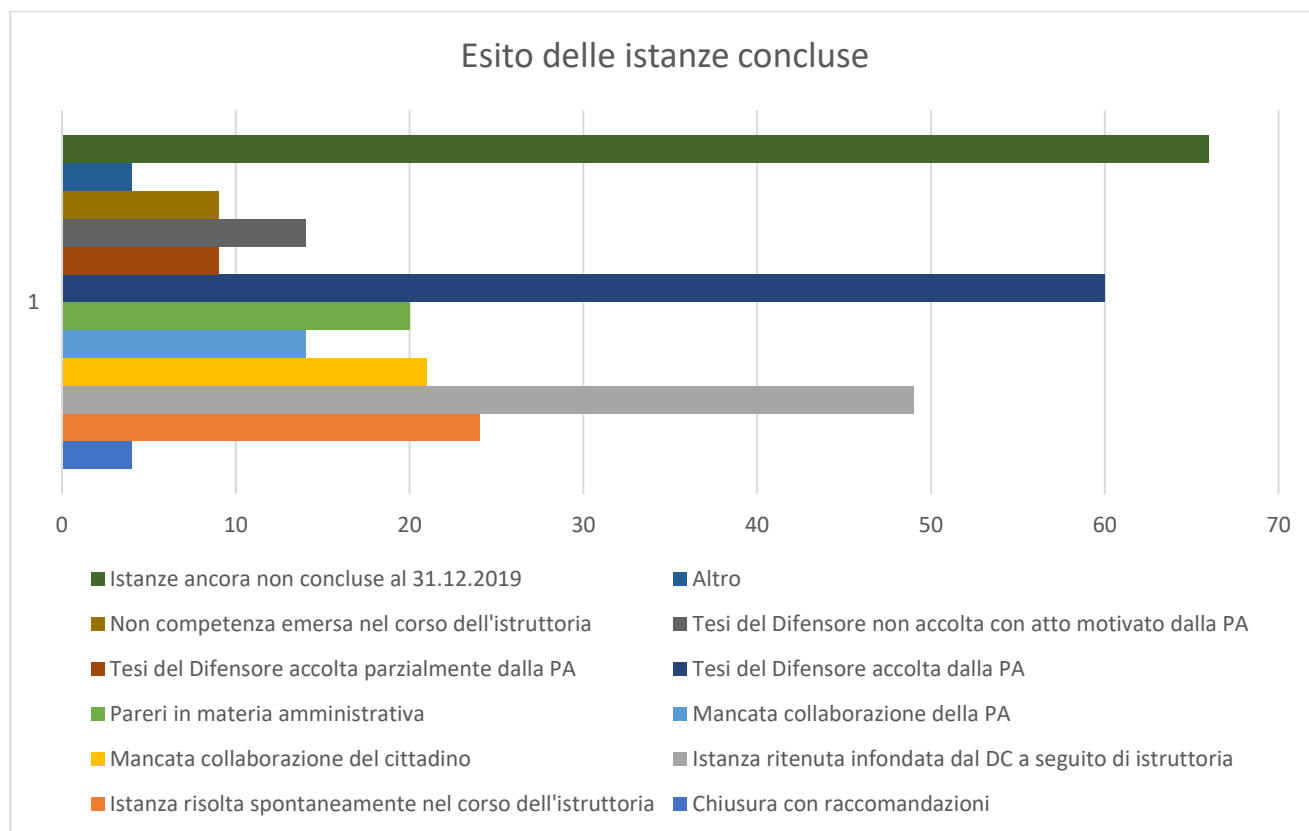
Distribuzione territoriale dei segnalanti e delle PPAA controparti non presentano particolari motivi di novità rispetto all'anno precedente, se non un calo delle istanze nel territorio bolognese ed un discreto aumento proporzionale nel territorio di Parma.

Per quanto riguarda, invece, la tipologia di enti controparte, c'è una crescita delle strutture del Sistema sanitario e una presenza che comincia ad essere sensibile – e per questo l'abbiamo quest'anno enucleata – da parte dei Consorzi di bonifica, con 9 istanze.



## Esito delle istanze concluse nel 2019

(con esclusione delle diverse tipologie di accesso agli atti)



Chiusura con raccomandazioni	4
Istanza risolta spontaneamente nel corso dell'istruttoria	24
Istanza ritenuta infondata dal DC a seguito di istruttoria	49
Mancata collaborazione del cittadino	21
Mancata collaborazione della PA	14
Pareri in materia amministrativa	20
Tesi del Difensore accolta dalla PA	60
Tesi del Difensore accolta parzialmente dalla PA	9
Tesi del Difensore non accolta con atto motivato dalla PA	14
Non competenza emersa nel corso dell'istruttoria	9
Altro	4
Istanze ancora non concluse al 31.12.2019	66

L'esito delle istanze avviate e concluse nel corso del 2019 evidenzia alcuni elementi significativi. Molti cittadini – ma meno dell'anno precedente - avviano istanze (49) che risultano, all'approfondimento dei fatti e delle norme, infondate. Nei casi in cui, però, l'istanza risulta fondata, a fronte di alcune istanze che si chiudono spontaneamente nel corso dell'istruttoria, raddoppiando il dato del 2018 (24 contro 12), la PA continua a non collaborare con il Difensore in casi limitati (14) mentre in 14 casi (dieci in meno del 2018) conferma le proprie posizioni, in difformità dal parere del Difensore. In un numero di casi (69) ben superiore, però, l'Amministrazione si uniforma al parere del Difensore totalmente o parzialmente e, con istanze risolte nel corso dell'istruttoria, porta il

numero dei “successi” circa a quello dello scorso anno, confermando l’autorevolezza di una figura che, pur mancando di poteri coercitivi, esercita una funzione di *moral suation* che risulta di grande utilità per i cittadini e di forte spinta all’affermazione di atteggiamenti “virtuosi” da parte delle PPAA.

### 3.2 Raccomandazioni alle PPAA

Dal 2019 il Difensore civico ha deciso di utilizzare, nello spirito dell’art. 2 della Legge regionale istitutiva n. 25/2003, la definizione di pareri destinati non solamente alla singola istanza presentata, ma all’insieme di enti e soggetti che affrontano nella loro azione una determinata materia o una determinata situazione. Queste “raccomandazioni” cercano, quindi, di diffondere nei confronti dell’insieme degli enti interessati una corretta ed omogenea azione della PA su determinate fattispecie, in modo da svolgere una funzione non solamente di intervento attivo sul singolo caso, ma anche garantire una interpretazione omogenea di singole norme, ampliare la diffusione di comportamenti positivi ed omogenei delle PPAA, promuovere le buone pratiche riscontrate sul territorio su alcune materie, esprimere, in questo senso, inviti ad atteggiamenti virtuosi comuni verso i cittadini. Di seguito, riportiamo, dunque, le principali raccomandazioni espresse durante lo scorso anno.

#### **Raccomandazione ai Comuni per una corretta valutazione della situazione economica della persona con disabilità ai fini del calcolo dell’ISEE**

Il Difensore civico,

preso atto che:

- **In seguito ad una segnalazione ed al successivo intervento del Difensore Civico regionale dell’Emilia-Romagna in tema di applicazione della normativa ISEE, come definita dal DPCM 159/2013 e successive modifiche ed integrazioni, l’Assemblea legislativa ha abrogato la lettera b) del comma 3 dell’art. 49 della Legge Regionale 12 marzo 2003, n. 2, che prevedeva quale ulteriore elemento ai fini della valutazione della situazione economica dell’assistito disabile il computo di eventuali indennità di carattere previdenziale e assistenziale percepite dall’utente;**

- **Tale intervento legislativo è in linea con quanto disposto dalla giurisprudenza amministrativa per il tramite del Consiglio di Stato con le sentenze n. 838, 841 ed 842 del 2016;**

[...]

considerato che:

- **Alcuni Comuni della Regione hanno adottato dei regolamenti comunali di attuazione delle disposizioni di legge regionale, indicando criteri ulteriori rispetto a quelli fissati dalla normativa statale nel calcolo e rendicontazione dei redditi ISEE e del conseguente ricalcolo della situazione economica equivalente del cittadino disabile, del computo di eventuali indennità di carattere previdenziale e assistenziale percepite dall’utente, considerate esenti ai fini IRPEF e delle indennità di natura risarcitoria;**

ritenuto che:

- **Alla luce dell’intervenuta abrogazione della lettera b) del comma 3 dell’art. 49 della Legge Regionale 12 marzo 2003, n. 2, appare opportuno indicare a tutti i Comuni emiliano-romagnoli di considerare l’eventuale necessità di modificare i regolamenti adottati in materia;**

#### **INVITA**

**Tutti i comuni interessati a rivalutare le disposizioni regolamentari adottate che, alla luce della abrogazione della lettera b) del comma 3 dell’art. 49 della Legge Regionale 12 marzo 2003, n. 2, nonché delle statuizioni del Consiglio di Stato contenute nelle sentenze 838, 841 e 842 del 2016, possono ritenersi illegittime e discriminatorie.**

## Raccomandazione agli Enti Locali sulla gestione delle adozioni nei canili

Il Difensore civico,

[...]

Dato atto che:

- a) Con propria raccomandazione del 30/11/2018 inviata a tutti gli Enti Locali della Regione Emilia-Romagna, questo Ufficio ha invitato i destinatari a porre l'attenzione su varie questioni collegate alla gestione delle adozioni nei canili, con particolare riferimento alla **necessità di tenere traccia scritta di tutti i percorsi finalizzati all'adozione dei cani, i cui esiti devono essere sempre motivati**. La medesima raccomandazione, inoltre, invitava a porre **la massima attenzione al verificarsi di possibili traffici illeciti di cani**;
- b) A questa Raccomandazione non è seguito alcun riscontro da parte degli enti coinvolti, salvo da parte della Città metropolitana di Bologna e da parte di una Provincia. Questo Ufficio, inoltre, nel corso di un colloquio occasionale con un responsabile della gestione di un canile, ha saputo che tale Raccomandazione non gli sarebbe stata inoltrata da parte del Comune competente;
- c) Nel prosieguo dell'attività di Difesa civica, anche in collaborazione con il Servizio Prevenzione collettiva e sanità pubblica – Area di sanità veterinaria e igiene degli alimenti della Regione Emilia-Romagna, l'Ufficio è venuto a conoscenza che diversi **anni or sono le Province della Regione hanno adottato un protocollo in tema di procedure di adozione dei cani**, allo scopo di dare una compiuta attuazione all'art. 16, comma 3, lett. c) della L.r. 27/2000, nonché della Delibera di Giunta regionale n. 1302/2013 (par. 16) [...];
- d) L'Ufficio di Difesa civica è, infine, venuto a conoscenza che **alcune strutture**, su esplicito interessamento dei servizi sociali comunali, **effettuano anche interventi di custodia temporanea a favore di cani appartenenti a persone sole ricoverate temporaneamente** in strutture sanitarie, senza che abbiano trovato per i propri animali dei conoscenti/parenti disposti a tenerli in affidamento;
- e) Più in generale, l'Ufficio di Difesa civica rende noto di avere previsto lo svolgimento di una ricerca volta a migliorare il benessere animale e ad incrementare la collaborazione tra questo Ufficio e le Pubbliche amministrazioni, anche per contribuire a migliorare sempre più la gestione dei canili (ad esempio con la condivisione/diffusione delle buone prassi);

Richiamate:

- La L.R. 07/04/2000 n. 27 "Nuove norme per la tutela ed il controllo della popolazione canina e felina", art. 16, comma 1, lett. b) e comma 3 lett. c);
- La DGR 1302/2013 "Approvazione dei requisiti strutturali e gestionali per le strutture di ricovero e custodia di cani e gatti" paragrafi 16 e 18 (regolamento dell'iter di adozione);

[...]

### INVITA

**gli Enti in indirizzo** a fornire a questo Ufficio ed al Servizio regionale in indirizzo, le informazioni relative alle questioni anticipate in premessa, in particolare:

- **A dare riscontro alla Raccomandazione del 30/11/2018 con eventuali osservazioni** e, comunque, dando conto di averla resa nota ai soggetti incaricati per la gestione dei canili;
- Il testo del Regolamento adottato in applicazione dell'art. 16, comma 3, lett. c) e le eventuali prassi sorte in applicazione dello stesso o comunque per favorire le adozioni;
- **Ad indicare la frequenza di rinnovo dei bandi di gestione delle strutture di ricovero;**
- **Ad indicare se i Comuni**, nei casi segnalati dai servizi sociali, **tengono a pensione gli animali appartenenti a persone sole e malate**, che non siano riuscite a trovare una soluzione alternativa presso parenti e/o conoscenti.

## Raccomandazione ai Comuni relativa all'uso dei "botti" nel periodo di Capodanno

Il Difensore civico,

[...]

Dato atto che:

- a) In occasione dei festeggiamenti di fine anno, **diversi comuni organizzano manifestazioni pubbliche, nel corso delle quali si tengono anche i fuochi artificiali;**
- b) Negli ultimi anni si è constatato di buon grado che sono sempre più gli enti locali che hanno deciso di vietare tale usanza. I relativi provvedimenti, tuttavia, sono in massima parte inefficaci in quanto mancano i controlli e le relative sanzioni, con il risultato che i cittadini assistono impotenti a "spettacoli" pirotecnici improvvisati, senza limite di orario ed in qualsiasi luogo, in spregio alle norme di sicurezza più elementari, posto che si assiste all'esplosione di botti anche in mezzo ai giardini e parchi dove è maggiore il pericolo di incendio;

Rilevato che:

- a) **L'utilizzo dei botti comunque intesi** (fuochi artificiali, petardi), come ormai noto, **si rivela molto pericoloso**, oltre che per le persone, **per gli animali selvatici e per gli animali d'affezione**, con dei risvolti importanti anche per l'incolumità pubblica;
- b) Il rumore dei botti, secondo quanto confermato dai medici veterinari interpellati da questo Ufficio, può provocare, ad esempio nei cani, oltre ad ansia, attacchi di panico, palpitazioni e incremento di fughe, a cui si può aggiungere una maggior probabilità di crisi epilettiche e convulsioni, oltre che maggior probabilità di incidenti domestici;
- c) In queste occasioni, giusto per fermarsi alla situazione dei cani, i canili sono contattati da più proprietari alla ricerca del proprio animale fuggito per la paura;
- d) Oltre che agli effetti sopra descritti, non si può certamente trascurare l'effetto che la fuga incontrollata degli animali domestici e selvatici può avere sulla pubblica incolumità (oltre che sui conseguenti costi sanitari e sociali), a maggior ragione nelle zone di campagna e nelle zone appenniniche dove la presenza dei versanti montuosi amplifica, con l'effetto "eco" e di rimbombo le onde sonore;
- e) È, in definitiva, opportuno che tutti i Comuni valutino con particolare attenzione l'eventualità di vietare completamente l'uso dei botti e, nel caso in cui questo già avvenga, che siano adottati provvedimenti dissuasivi per il "fai da te" da parte dei cittadini, anche con campagne di sensibilizzazione e con sanzioni;

Tutto ciò premesso, il Difensore civico

### INVITA

**I Comuni della Regione Emilia-Romagna a valutare l'emissione di un'ordinanza che vieti del tutto i botti di capodanno**, avviando sin da ora una campagna di sensibilizzazione sugli effetti che gli stessi possono avere, anche sulla pubblica incolumità, assumendo tutte le misure per rendere effettivi i provvedimenti, inclusi quelli sanzionatori.

## 3.3 Approfondimenti tematici

### Il Difensore civico e la tutela delle persone con disabilità

L'art. 2 Cost., nell'imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità», delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona.

In coerenza con tale prospettiva, l'art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona.

A protezione della stessa inviolabilità dei diritti, si garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali».

Fra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza si colloca indubbiamente la condizione di disabilità. Tale fenomeno è espressamente considerato dalla Costituzione: assume esplicito rilievo nell'art. 38 Cost. che, al primo comma, riconosce il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro, mentre al terzo comma riconosce agli «inabili» e ai «minorati» il diritto all'educazione e alla formazione professionale.

Al fine di garantire una tutela dei diritti più effettiva, l'Ufficio della Difesa Civica ha provveduto a ricostruire il quadro normativo delle diverse competenze multilivello che sono in campo, in relazione al tema della disabilità. Infatti, il mancato coordinamento tra le plurime fonti normative rende assai arduo individuare le diverse competenze, nonché i margini applicativi delle disposizioni e le criticità eventualmente presenti.

L'attività di difesa civica, incentrata sul contatto diretto con la voce e le esigenze dei cittadini, risulta utile a costruire un sistema efficace di garanzie nei confronti dei soggetti con disabilità.

Il Difensore civico può svolgere un'utile azione di moral suasion nei confronti degli enti competenti al fine di rendere attuali e operativi diritti fondamentali, colmando il divario tra la garanzia e l'effettività degli stessi.

Il Difensore civico, quindi, tramite il Servizio Diritti dei cittadini, ha richiesto ai dipartimenti di scienze giuridiche delle diverse università della regione, la proposta di ricerche per supportare e concludere un lungo lavoro di elaborazione e di proposta sul tema dei diritti delle persone con disabilità che il Difensore ha avviato già dal 2015. Il progetto scelto è risultato essere quello dell'Università di Bologna che, anche grazie al contributo di un assegno di ricerca, ha avviato il suo progetto da maggio 2019 alla primavera del 2020.

Nel corso del 2019, quindi, si è proceduto ad operare, in costante contatto con l'Ufficio del Difensore civico, ai punti previsti dalla ricerca.

Intanto è stata concretizzata una preliminare fase di studio sull'ordinamento giuridico regionale in materia di disabilità e di difesa civica, componente essenziale di base per lo sviluppo della futura relazione e dei prodotti scientifici che devono essere pubblicizzati al termine della ricerca.

Sono, poi, stati predisposti alcuni dossier e documenti destinati, da un lato, a irrobustire le fondamenta teoriche della ricerca e, sotto un altro aspetto, a fornire all'attività interna degli Uffici regionali a supporto della Difesa civica strumenti conoscitivi ulteriori. I punti riguardavano, infatti, la predisposizione di un documento di ricognizione delle più significative esperienze di sostegno alla disabilità di altri ordinamenti regionali, con riferimento sia alle fonti legislative sia a quelle amministrative, e delle più significative esperienze di difesa civica, compresi i garanti specializzati di altri ordinamenti regionali, con riferimento sia alle fonti legislative sia a quelle amministrative. Entrambi i punti sono confluiti in dossier schematici ma ricostruttivi delle varie esperienze regionali di difesa civica e delle loro prerogative nella tutela delle persone con disabilità.

La parte intermedia della ricerca è rappresentata dal supporto giuridico all'istruttoria delle istanze riguardanti la disabilità presentate al Difensore civico regionale. Il contributo offerto al Difensore civico si è sostanziato nella collaborazione stretta con i vari funzionari del Servizio per i diritti dei cittadini e, in taluni casi, in diretta collaborazione con lo stesso Difensore civico regionale, con la predisposizione di ricerche e indagini per l'istruttoria procedimentale e di pareri su questioni giuridiche in tema di disabilità, diritti sociali e welfare in stretto contatto con i funzionari incaricati della materia e del coordinatore dell'Ufficio.

Lo sviluppo centrale del progetto di ricerca si è focalizzato tra la fine del mese di Agosto 2019 sino al termine dell'anno solare 2019. Le attività previste si sono sostanziate prevalentemente in compiti di redazione di approfondimenti giuridici su richiesta dei singoli funzionari, dirigenti o dello stesso Difensore civico e nella contribuzione all'allestimento di banche dati utili a migliorare l'efficienza del lavoro dei collaboratori della Difesa civica.

Si è definito, inoltre, l'allestimento di una raccolta - massimario dei principali orientamenti dei Difensori civici regionali in materia di sostegno alle persone con disabilità. Il punto è molto complesso, ambizioso e richiede tempo: ragion per cui è stato in parte realizzato, mentre la rimanente sezione è sarà allestita nella seconda parte del progetto di ricerca riferita al 2020. La parte realizzata ha come prodotto la redazione di un progetto di banca dati da utilizzare sia per gli orientamenti del Difensore civico regionale e sia per quelli degli altri Difensori civici sul territorio nazionale: questo scheletro di banca dati è stato riempito con la collaborazione di tutti i funzionari in supporto al Difensore civico con l'inserimento dei principali orientamenti in tema di disabilità e, in supporto generale all'Ufficio, anche con riguardo ad altre materie.

Si è dato luogo anche alla predisposizione di approfondimenti giuridici in forma semplificata allo scopo di dare un quadro chiaro degli strumenti in tema di disabilità ai cittadini regionali. Questa attività si è sostanziate nella redazione di alcuni pareri in tema di disabilità e diritto alla salute per il Difensore civico (ad esempio, disabilità e vaccinazioni obbligatori e il tema delle competenze amministrative dei Comuni in tema di ISEE per i cittadini disabili). Infine, si è dato conto di alcuni approfondimenti giuridici redatti dall'assegnista sul tema della programmazione finanziaria della Regione e dei Comuni sui diritti sociali dei cittadini disabili.

In collaborazione con ANCI e con alcuni comuni della regione (Forlì e Parma) e con la Città Metropolitana di Bologna, sono stati organizzati tre seminari utili alla formazione per il personale degli enti locali sulle tematiche della disabilità. Gli incontri seminariali, tenuti nella seconda parte dell'anno a Bologna, Forlì e Parma, hanno visto il contributo di docenti universitari del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Unibo, Università di Ferrara, membri dell'Università Milano Bicocca, dei funzionari dell'Ufficio e da collaboratori di ANCI Emilia-Romagna.

I temi affrontati in questi seminari hanno spaziato dall'inquadramento generale del Difensore civico nel nostro ordinamento, alla tutela delle persone disabili fino a toccare il tema del diritto di accesso agli atti e si sono rivolti alla formazione di personale della Regione, delle Province e dei Comuni che si occupano nell'ambito delle loro mansioni di queste tematiche. L'organizzazione è stata curata dall'assegnista Dott. Marolda e dalla Prof.ssa Claudia Tubertini per il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Unibo e dal Dott. Emilio Lonardo e dal Dott. Cosimo Tommasi per la Regione e ANCI.

### **Tutela del benessere animale da parte delle Pubbliche Amministrazioni**

Nel vigente ordinamento italiano, a seguito dell'entrata in vigore della legge nr. 201/2010 di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, il sentimento per gli animali trova una protezione a livello costituzionale ed un riconoscimento europeo in base al quale deve essere riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo all'animale da compagnia.

La progressiva sensibilizzazione per tale tema si evince poi chiaramente oltre che dalla sempre più accentuata attenzione che il nostro ordinamento ed, in generale gli ordinamenti internazionali riservano alla tutela del mondo animale anche dalle numerose sentenze della Suprema Corte di Cassazione che puniscono coloro che ledono la salute e la sensibilità degli stessi. Infine, con la legge nr. 201 del 2020, si completa la costruzione normativa a favore del benessere animale attraverso la

ratificazione e l'esecuzione nel nostro Paese, alla Convenzione di Strasburgo che, pur risalendo al 1987, rappresenta una sorta di carta fondamentale concernente i Diritti degli animali.

Con questa particolare attenzione e sensibilità verso le nuove frontiere della tutela dei diritti, il Difensore civico, tramite il Servizio Diritti dei cittadini, ha affidato una ricerca per ottenere un supporto giuridico a questa nuova attività verso cui si manifesta una sempre maggiore richiesta ed interesse da parte dei cittadini.

Questa ricerca, affidata ad un legale esperto di queste tematiche che ha operato in contatto con l'Ufficio del Difensore, si è mossa nella consapevolezza che in ambito regionale, è demandato, giustappunto alla Regione, il compito di promuovere la convivenza delle persone con gli animali nel rispetto delle caratteristiche naturali, biologiche, fisiche, etologiche di cui questi ultimi sono portatori al fine di realizzare sul territorio un rapporto equilibrato tra gli stessi: l'uomo e l'ambiente.

Il tutto anche attraverso opere concrete sul territorio quali, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, l'istituzione dell'anagrafe canina regionale, l'individuazione dei criteri di risanamento dei canili, la possibilità di accesso di cani e gatti negli ospedali e nelle case di riposo secondo le condizioni stabilite dalle strutture sanitarie o sociosanitarie.

Questa significativa attività di ricerca ha prodotto alcune idee e proposte, in parte oggetto di una attività già immediata da parte del Difensore civico, in altra parte da valutare e discutere con i soggetti istituzionali e sociali coinvolti, ovvero da demandare a specifiche proposte ed iniziative accoglibili nella legislazione e nella regolamentazione regionale e/o degli enti locali.

Tra i vari suggerimenti, si ipotizza la previsione di un patentino per i padroni di cani, il divieto di accattonaggio, l'inserimento di sconti sui medicinali per le fasce di reddito basso, ispezioni sanitarie a sorpresa nei canili, la sterilizzazione obbligatoria per le colonie feline e giornate di sterilizzazione gratuita. Ed ancora l'introduzione di sanzioni elevate in caso di ritrovamento di cani in assenza di chip, l'istituzione di guardie speciali al fine di limitare i maltrattamenti, creazione di uno sportello di ricevimento per le segnalazioni di maltrattamenti/abbandoni, l'inserimento degli animali d'affezione all'interno dello stato di famiglia per sgravi fiscali, pet therapy all'interno degli ospedali, contributi per chi adotta un cane o un gatto, istituzione di cliniche veterinarie convenzionate h 24 nonché di aree di sgambamento obbligatorio per canile, istituzione di un pronto soccorso e di un'ambulanza veterinaria, l'inserimento di una polizza regionale per il risarcimento derivanti dai danni arrecati da animali randagi, campagne di sensibilizzazione nelle scuole. Creazione del "muro della gentilezza", istituzione dei gattili, introduzione del divieto di cedere animali in premio in lotterie, sagre ecc., introduzione del divieto di detenere i cani a catena.

## 4 Materie trattate dal Difensore e casi di rilievo

Anche nel 2019, le materie roccate dalle istanze rivolte al Difensore civico sono state di notevole varietà. Alcune di esse hanno presentato la possibilità del Difensore civico di esprimere valutazioni e massime su temi di un certo rilievo e consentendo, quindi, alle Pubbliche Amministrazioni, di avere un riferimento puntuale e motivato a chiarimento di dubbi o di valutazioni controverse. Ne evidenziamo solo alcune.

### 4.1 Casi di rilievo

#### **Corretta Applicazione della normativa ISEE**

*Parole chiave:* disabilità, ISEE, servizi socioriabilitativi residenziali, comuni.

*Fatto e diritto:* Un'associazione si è rivolta al Difensore civico lamentando l'illegittima applicazione della normativa ISEE. In particolare, secondo l'associazione la normativa regionale avrebbe autorizzato i Comuni a predisporre criteri ulteriori rispetto a quelli fissati dalla normativa statale nel calcolo e rendicontazione dei redditi ISEE e del conseguente ricalcolo della situazione economica equivalente del cittadino disabile, del computo di eventuali indennità di carattere previdenziale e assistenziale percepite dall'utente, considerate esenti ai fini IRPEF e delle indennità di natura risarcitoria.

L'istruttoria effettuata dal Difensore civico ha consentito di evidenziare le statuizioni di una consolidata giurisprudenza amministrativa, secondo cui: “[...] *l'indennità di accompagnamento e tutte le forme risarcitorie* servono non a remunerare alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un'oggettiva ed ontologica (cioè indipendentemente da ogni eventuale prestazione assistenziale attiva) situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale. *Tali indennità o il risarcimento* sono accordati a chi si trova già così com'è in uno svantaggio, al fine di pervenire in una posizione uguale rispetto a chi non soffre di quest'ultimo ed a ristabilire una parità morale e competitiva [...] l'ISEE [...] non può compiere l'artificio di definire reddito un'indennità o un risarcimento, ma deve considerarli per ciò che essi sono, perché posti a fronte di una condizione di disabilità grave e già in sé non altrimenti rimediabile [...]”.

Pertanto, il Difensore civico ha invitato la Giunta regionale ad analizzare nel più breve tempo possibile tutte le questioni connesse alla vicenda in oggetto, al fine di valutare la possibilità di intervenire – nei limiti della competenza regionale in materia – per risolvere eventuali disagi e negative ripercussioni per i cittadini interessati.

Lo stesso Difensore civico ha altresì invitato tutti i comuni interessati a rivalutare le disposizioni regolamentari adottate che, alla luce delle statuizioni della giurisprudenza amministrativa, possono ritenersi illegittime e discriminatorie.

#### **Edilizia pubblica e opere di portata marginale per il cittadino**

*Parole chiave:* edilizia pubblica, disabilità, locazione, barriere architettoniche.

*Fatto e diritto:* Nel contesto di un contratto di locazione di un appartamento di edilizia comunale, un inquilino ha richiesto la rimozione della vasca da bagno e l'installazione di un piatto doccia, per consentirgli di poter passare con il “girello” di cui si deve servire a seguito di una patologia invalidante.

Il gestore pubblico dell'appartamento, dopo avergli consegnato l'apposito modulo dell'istanza “adeguamento bagno” da compilare, dove, tra le opzioni, doveva essere specificato il tipo di disabilità e/o altro motivo per cui si chiedeva la modifica, ha rigettato tale istanza, poiché



l'intervento richiesto rientrava, a suo avviso, tra quelli di portata "marginale per il miglioramento delle condizioni di vita degli inquilini e non certo per ricondurre l'alloggio nelle condizioni di accessibilità".

Il Difensore civico ha confermato la legittimità della pretesa del cittadino, posto che lo stesso si è limitato a richiedere la sola rimozione della vasca da bagno (non l'adeguamento di tutto l'alloggio) e che, soprattutto, ACER avrebbe dovuto, in caso contrario, specificare in cosa consistono le opere di portata "marginale per il miglioramento delle condizioni di vita degli inquilini". Inoltre, il Difensore civico ha rilevato l'illegittimità dell'operato di ACER sotto il profilo della contraddittorietà, per avere essa stessa consegnato l'apposito modulo di "adeguamento bagno" ed avere poi rigettato la relativa istanza.

### **Anagrafe e riconoscimento di residenza**

*Parole chiave:* anagrafe, accertamento residenza, dimora abituale.

*Fatto e diritto:* Un cittadino si sono visti inizialmente negare il riconoscimento della residenza nel comune dove ha stabilito la dimora abituale per motivi differenti e ricondotti all'erronea interpretazione della norma di riferimento. Il mancato riconoscimento della residenza ha avuto importanti conseguenze: l'impossibilità di presentare istanza per il reddito di cittadinanza e per l'esenzione dal pagamento dell'IMU come prima casa.

Al cittadino è stato negato il riconoscimento della residenza sulla base dell'art. 43 del DPR n. 223/89, che prescrive l'obbligo per il cittadino di richiedere l'abitabilità ed il numero civico.

Il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza, è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali. Non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, quale ad esempio una grotta o una roulotte.

Il Difensore, quindi, ha chiarito al Comune che l'accertamento della residenza è un diritto soggettivo che attiene al principio della libertà di movimento, è un dato di fatto legato alla constatazione della dimora abituale all'interno del territorio comunale. In quanto tale, l'accertamento non può sottostare all'eventuale irregolarità di altre procedure, quali la mancata richiesta dell'agibilità dell'abitazione o della mancanza di contratto di locazione. Il Comune ha, quindi, deciso di attenersi al principio al principio richiamato dal Difensore civico.

### **Attività produttive e concessione *dehor* per ristorante**

*Parole chiave:* ristorazione, *dehor*, area carico scarico.

*Fatto e diritto:* Il rigetto dell'istanza di assegnazione di un *dehor* ad un'attività produttiva deve essere fondato su elementi certi e coerenti. A fronte di due istanze identiche, non è legittimo rigettare le stesse con motivazioni diverse e senza che sia stati realmente accertati i presupposti di fatto che legittimano il rilascio dell'atto di concessione.

Un'impresa a seguito di due istanze distinte di concessione di suolo pubblico da adibire a *dehor*, si è vista rigettare l'istanza in entrambe le occasioni. Nel primo caso, l'istanza è stata negata in quanto l'area richiesta si trovava nei pressi di un'intersezione. Nel secondo caso, il rigetto è avvenuto in quanto si era in presenza di un'area di carico/scarico.

Il Difensore civico nel corso dell'istruttoria ha rilevato la difformità di motivazione dei due rigetti ed ha rilevato che il Comune non ha previamente verificato quante aree di carico/scarico fossero

presenti nella zona, in rapporto al numero di esercizi commerciali. Dalla verifica suggerita ed eseguita dall'impresa, è infatti emerso che il rapporto era tale da permettere l'utilizzo di una porzione di tali aree per la collocazione di un *dehor*, nelle dimensioni stabilite.

### **Servizi di pubblica utilità e attribuzione dell'effettivo titolare del servizio**

*Parole chiave:* gas, società privata, servizio pubblica utilità, fatture

*Fatto e diritto:* La società di erogazione di un servizio energetico al quale l'utente si è rivolto per l'avvio di una nuova utenza del gas, deve essere in grado di giustificare il motivo, ed eventualmente fornire tutti i chiarimenti necessari, per cui l'utente non ha mai ricevuto le fatture relative ai consumi effettuati e, nel rispetto della trasparenza e correttezza, deve indicare le circostanze per cui, dopo avere più volte ribadito che l'utente non è stato cliente, allo stesso è stato comunque assegnato un codice apposito, addebitandogli dei costi di attivazione.

Il Difensore civico, intervenuto per la seconda volta a distanza di qualche anno, ha nuovamente chiesto alla società con cui l'utente aveva concluso il contratto di somministrazione del gas, di fornire chiarimenti in merito alla situazione lamentata, chiedendo in particolare i motivi per cui affermasse di non avere mai avuto tale persona come cliente se, al contempo, le aveva attribuito un codice addebitandole dei costi di attivazione.

L'intervento di Difesa civica è servito a far sì che il concessionario provvedesse alla restituzione della somma riscossa per l'attivazione del contratto e che, soprattutto, indirizzasse l'utente a rivolgersi all'A.R.E.R.A. per conoscere chi, attualmente, fosse titolare del suo PDR. L'utente ha potuto così conoscere quale fosse il concessionario titolare, nonostante già nel corso del precedente intervento di Difesa civica lo stesso avesse escluso il proprio coinvolgimento. Data la perdurante difficoltà a conoscere la propria posizione presso il concessionario così individuato, questo Ufficio ha indirizzato l'utente a chiedere l'intervento di conciliazione dello Sportello del consumatore (presso l'A.R.E.R.A), per stabilire in via definitiva la posizione contrattuale.

### **Responsabilità civile della PA e rigetto dell'istanza di risarcimento del danno**

*Parole chiave:* comune, responsabilità civile, risarcimento danno, motivazioni generiche.

*Fatto e diritto:* L'atto con cui un ente pubblico rigetta l'istanza di risarcimento del danno subito da un cittadino per cose in custodia, deve essere adeguatamente motivato e non limitarsi a generiche constatazioni disancorate dalla dinamica del sinistro.

Una persona che camminava lungo un marciapiede, all'uscita da un sottopasso e complice la forte luce solare, non si è avveduta dello stato di ammaloramento del suolo, cadendo a terra. Alla sua domanda di risarcimento del danno, il comune ha risposto che la persona non doveva percorrere quel tratto di marciapiede, dove erano in corso dei lavori.

Il Difensore civico ha chiesto ed ottenuto che il comune riesaminasse l'istanza risarcitoria presentata dalla persona infortunata, poiché, mentre la persona aveva ampiamente dimostrato le circostanze in cui si è verificato il sinistro, il comune si è limitato a delle affermazioni generiche, senza nemmeno fornire l'atto che predisponesse il divieto di transito ai pedoni ed i lavori di rifacimento di quel tratto di marciapiede, al fine di poter almeno confermare la circostanza invocata, cioè che la persona avrebbe percorso un tratto di strada in quel momento vietato. Sul luogo era, infatti, presente solo un segnale di pericolo rivolto verso la carreggiata (e non ai pedoni), per altro posizionato di spalle rispetto alla direzione da cui proveniva la persona infortunata.

### **Disabilità e mobilità elettrica**

*Parole chiave:* disabilità, ricarica, veicoli elettrici, accessibilità.

*Fatto e diritto:* In merito alle postazioni di ricarica elettrica per persone con disabilità motoria il Difensore civico ha sottolineato che l'infrastruttura di ricarica per veicoli elettrici assolve alla finalità di servizio fornito al pubblico senza limitazioni di utenza, nel rispetto dell'accessibilità universale, compreso le disabilità motorie; pertanto l'accesso alle infrastrutture di ricarica pubbliche dovrà essere garantito in forma indiscriminata a qualunque "utente elettrico".

Al fine di garantire la sicurezza, la funzionalità, l'accessibilità e la gestione in autonomia dell'intero processo di ricarica a tutti gli utenti, compresi quelli con disabilità motoria, occorre predisporre tutti gli opportuni interventi necessari.

La Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità – UNCRPD (ratificata dall'Italia con l. 18/2009), riserva grande attenzione all'accessibilità, all'indipendenza e alla mobilità personale, la cui garanzia ed effettività sono ritenute imprescindibili ai fini della realizzazione del diritto all'inclusione dei soggetti disabili. Si tratta, infatti, al contempo di principi e di diritti indispensabili ai fini della piena ed eguale partecipazione sociale di tali soggetti, ed il cui mancato rispetto è ormai inquadrato, anche in numerosi ordinamenti nazionali (es. Inghilterra e Svezia) come una vera e propria causa di discriminazione;

Un utente segnalava una serie di criticità in merito alle suddette postazioni del comune di residenza. Il Comune accoglieva l'invito del Difensore civico regionale, approvando il progetto per l'installazione di una nuova colonnina di ricarica elettrica.

### **Salute e obbligo vaccinale**

*Parole chiave:* vaccino, obbligo, ammissione nido.

*Fatto e diritto:* Il Difensore civico ha sottolineato che la legge sull'obbligo vaccinale prevede dieci vaccinazioni obbligatorie quale requisito per l'ammissione all'asilo nido e alle scuole dell'infanzia; è previsto all'art. 3 bis comma 5 del decreto legge 7 giugno 2017, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 che la mancata presentazione della documentazione nei termini previsti comporta la decadenza dall'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia.

L'introduzione dell'obbligo vaccinale attiene prevalentemente ai principi fondamentali in materia di "tutela della salute", attribuiti allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. La necessità dell'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale, al fine di consentire il raggiungimento della c.d. "immunità di gregge", rende logicamente e giuridicamente necessario l'intervento dello Stato, e obbliga le Regioni a rispettare ogni previsione di quest'ultimo, ivi incluse quelle di dettaglio che prevedano sanzioni amministrative per i trasgressori e regolino il procedimento volto ad irrogarle.

Si tratta di una scelta di politica sanitaria che attiene alla discrezionalità del Governo e del Parlamento nella valutazione delle urgenze e delle emergenze sanitarie e nella conseguente individuazione delle misure più adatte a fronteggiarle.

Un segnalante chiedeva l'annullamento in autotutela dell'ordinanza del Sindaco, con la quale si disponeva che l'inottemperanza all'ordine impartito di cessare immediatamente il comportamento non conforme all'obbligo normativo, mediante accesso ai servizi educativi per l'infanzia comunali e privati ed alle scuole dell'infanzia comunali, statali e private, sia sanzionata, ai sensi dell'art. 7 bis del D.Lgs. n. 267/2000, mediante applicazione della sanzione pecuniaria determinata nei limiti di legge per ogni giorno di frequenza in violazione della sospensione.

L'ordinanza del Sindaco risulta un atto dovuto e pertanto si disponeva la chiusura del procedimento.

## Salute e rimozione dell'amianto

*Parole chiave:* amianto, rimozione, obbligo.

*Fatto e diritto:* Il Difensore ha evidenziato che l'inalazione da amianto (il cui uso è stato vietato in assoluto dalla legge 27 marzo 1992, n.257) è ritenuta di grande lesività per la salute e l'insorgenza della malattia da inalazione da amianto, ovvero l'asbestosi, appare conseguenza diretta, potenzialmente mortale, e comunque sicuramente produttrice di una significativa abbreviazione della vita.

Gli Enti pubblici hanno il potere di disporre, quando ritenuto opportuno, la rimozione dei materiali contenenti amianto, con oneri a carico dei proprietari; il comma 7 dell'art. 54 Tuel, dispone espressamente che *“se l'ordinanza è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio penale per i reati in cui siano incorsi”*.

Una utente segnalava la mancata ottemperanza di proprietari di immobile confinante all'ordine di rimozione dell'amianto disposto dal sindaco.

Si richiedeva pertanto al sindaco di adottare tutti i provvedimenti atti all'eliminazione dell'amianto dal fabbricato, in danno dei proprietari inadempienti all'obbligo di rimozione dell'amianto.

Il Comune in questione, dopo l'intervento del Difensore civico, comunicava l'effettuazione dei lavori di microbonifica dell'area.

## Richiesta di rimborso Cosap per importi pagati relativi a passo carrabile

*Parole chiave:* Rimborso, Cosap, importi versati, passo carrabile “a raso”.

*Fatto e diritto:* Un cittadino si è rivolto al Difensore civico al fine di ottenere un rimborso per canoni Cosap, versati ma non dovuti, su di un passo carrabile “a raso”. Precedentemente all'istanza, infatti, egli chiedeva al Comune e alla società di riscossione la verifica del menzionato passo carrabile ai fini della tassabilità dello stesso, ricevendo dal Comune la conferma che quest'ultimo era esente da tassazione e che il Comune avrebbe provveduto d'ufficio alla cessazione dell'esazione da quel momento in poi. Il problema sorge quando il cittadino chiede il rimborso delle precedenti annualità, pagate e non dovute, nei termini della prescrizione del credito (eccependo l'immutata configurazione nel tempo delle caratteristiche del passo carrabile), e si trova di fronte al diniego da parte della società di riscossione.

L'istruttoria effettuata dal Difensore civico mette in evidenza che tale diniego si basa su una semplice mancata conoscenza del precedente stato dei luoghi; pertanto il Difensore interviene chiedendo al Comune di Vignola una puntuale ed esaustiva ricostruzione sullo stato dei luoghi negli anni precedenti, eventualmente documentando quando sarebbe cambiata la natura “a raso” del passo carrabile; in mancanza di fondati elementi probatori, auspica la restituzione degli importi versati, andando a ritroso nel tempo e rimanendo entro i limiti prescrizionali.

Nella sua risposta l'Ufficio Tributi del Comune, in virtù dell'assenza di informazioni e comunicazioni utili a stabilire in modo puntuale il momento di cessazione della imponibilità del passo carraio, si dichiara disponibile a rimborsare il cittadino per un importo corrispondente alle annualità della tassa non prescritte, dietro comunicazione da parte di quest'ultimo di un suo preciso riferimento di conto corrente.

*A fine 2019 è venuto a mancare improvvisamente il collega Germano Rossini, al quale si deve comunque un contributo per i risultati evidenziati in questa relazione. La sua professionalità e le sue doti umane ci hanno sempre accompagnato e ci dispiace non poterne usufruire più nel nostro lavoro e nella nostra vita.*

**Attività di coordinamento della relazione a cura di**

Emilio Lonardo

*Posizione Organizzativa Coordinamento difesa civica, pari opportunità e rispetto del principio di non discriminazione*

**Attività di elaborazione testi e ricerca a cura dello staff del Difensore civico e dei collaboratori esterni**

Emanuel Attar Hamadani

Chiara Cristini

Gianluca Marolda (*Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna*)

Laura Sanvitale

Alex Serra

Cosimo Tommasi (*ANCI Emilia-Romagna*)

**Supporto alla ricerca ed elaborazione dati**

Paolo Piana

Antonietta De Luca

Elena Mantellini

Sonja Paris

Fabio Paesano

**Progetto grafico ed impaginazione**

Federica Grilli

**Stampa a cura del Centro Stampa della Regione Emilia-Romagna**

Giugno 2020

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

Servizio Diritti dei cittadini

Difensore civico

Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Sito web:

[www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensore](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensore)