

RELAZIONE DELLE ATTIVITA' 2020



La presente relazione si pone il fine di illustrare in maniera chiara e completa l'attività compiuta dalla Difesa civica regionale nell'anno 2020, evidenziando le collaborazioni avviate e proseguite, gli approfondimenti svolti e le tipologie di istanze ricevute dai cittadini.

In un contesto difficile, segnato dagli effetti della pandemia, la Difesa civica ha garantito continuità nel fornire risposte e trovare soluzioni ai cittadini, cercando al contempo di alleggerire il lavoro delle Pubbliche Amministrazioni, oberate dalle tante problematiche legate all'emergenza sanitaria.

Per questo motivo, ci tengo in particolare a ringraziare i funzionari e tutto lo *staff* che compone l'ufficio della Difesa civica per aver dimostrato professionalità e spirito di servizio in un anno dominato dall'emergenza, che ha comportato la necessità di lavorare sotto pressione, riorganizzare le procedure e cercare in ogni modo di garantire un servizio efficiente con interventi tempestivi.

Il Difensore civico dell'Emilia-Romagna

Carlotta Marù

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

Indice

- 1** **Introduzione**

- 2** **Lo sviluppo dell'azione del Difensore civico**
 - 2.1** **L'organizzazione del rapporto con l'utenza e con gli enti a seguito della pandemia**
 - 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 conseguenti alla pandemia in atto**
 - 4.2** **Casi di rilievo**

Appendice

Elenco degli Enti locali convenzionati

Qualità e gradimento degli utenti

Rassegna stampa

Linee guida per la rimodulazione delle funzioni di difesa civica sulle esigenze delle persone con disabilità

Linee di indirizzo sul garante per il diritto alla salute

1 Introduzione

L'origine della figura del Difensore civico si rinviene nelle realtà regionali italiane negli anni '70, sull'impronta del modello dell'Ombudsman svedese risalente già al 1809.

Dal momento della sua affermazione ad oggi il Difensore civico ha attraversato diversi contesti storico-sociali, ponendosi come punto di riferimento nella tutela non giurisdizionale di diritti e interessi dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione. Non solo. Il Difensore civico ha contribuito, nella sua storia, a dare impulso all'apparato pubblico al fine di agevolare e semplificare la propria attività.

Le modalità di intervento flessibili e non formali che caratterizzano l'azione del Difensore civico hanno avuto grande importanza anche nel contesto segnato dall'emergenza pandemica da Covid-19. La "crisi di sistema" dovuta all'imprevista diffusione del virus ha evidenziato la necessità di un servizio gratuito per i cittadini, volto a garantire trasparenza e buona amministrazione.

Dinanzi al comune senso di smarrimento ed alle oggettive difficoltà dell'Amministrazione nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni, l'ufficio del Difensore civico ha cercato di risolvere problemi concreti, trasmettendo al contempo conforto e fiducia ai cittadini. L'impegno, in altri termini, è stato anche quello di colmare un percepito vuoto di garanzia, segnalando in molti casi la presenza ed il supporto di un'azione pubblica.

Soprattutto per le istanze collegate all'emergenza sanitaria l'ufficio ha lavorato per dare risposte e trovare soluzioni nel più breve tempo, come, ad esempio, è avvenuto con la raccomandazione rivolta ad ospedali e RSA e finalizzata a consentire (anche attraverso videochiamate) le comunicazioni tra i soggetti ricoverati in isolamento (fisico ed affettivo) ed i loro familiari.

In questi casi, il Difensore civico ha cercato di attenuare gli effetti sociali e psicologici della pandemia, che ha creato incertezze, stravolto abitudini, e purtroppo coinvolto principalmente le persone più fragili.

In altre circostanze, il Difensore si è invece focalizzato sugli effetti economici della pandemia, come nel caso degli interventi in tema di rimborso degli abbonamenti dei mezzi pubblici non utilizzabili a causa del cosiddetto *lockdown* ovvero dell'erogazione dei sussidi previsti dalla legge.

L'Ufficio, nonostante queste difficoltà, nel 2020 ha proseguito la collaborazione con ANCI E-R, rafforzato il rapporto e programmato nuovi progetti con la direzione di INPS Emilia-Romagna, grazie alla disponibilità del direttore regionale Dr. Elio Rivezzi, con il quale si è svolto nel gennaio 2020 un proficuo incontro.

Seppure con qualche ritardo è stato pubblicato nel 2020 il bando per la collaborazione con le Università della regione. La procedura si è conclusa a fine anno con l'affidamento di una nuova ricerca con oggetto la semplificazione delle pubbliche amministrazioni, la cosiddetta sburocratizzazione (quanto mai attuale) con uno sguardo all'attuale problematica della digitalizzazione. L'attività di ricerca e collaborazione procederà per tutto il 2021 e si pone l'obiettivo generale di promuovere e diffondere le buone pratiche della PA.

Si è conclusa positivamente la precedente collaborazione, sempre con l'Università di Bologna, che ha avuto ad oggetto un importante studio inerente alla materia della disabilità (in allegato alla relazione si può prendere visione della ricerca completa). La collaborazione avrebbe dovuto terminare ad aprile ma è stata prorogata, a causa le difficoltà collegate alla pandemia, fino ad ottobre. Pertanto, vi è stata la possibilità di concludere con un *webinar* il 19 novembre 2020, in cui, tra gli argomenti trattati alla presenza di tutti i Difensori civici regionali e del Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori, particolare attenzione è stata rivolta alla tutela diritti fondamentali ed al futuro della Difesa civica.

La recente collaborazione con l'Università di Bologna mira a portare a compimento un'analisi

relativa alla tipologia di istanze pervenute alla Difesa civica, evidenziando problematiche ricorrenti e carenze amministrative. Lo scopo è quello di definire nuove possibilità di intervento e miglioramento anche tramite l'adozione di linee guida e raccomandazioni. Per questo sarà necessario compiere una valutazione delle mancate risposte (distinte per ente e per materia), esaminando eventuali carenze comunicative al fine di ridurre le archiviazioni delle istanze per "mancata collaborazione dell'ente".

Infine, rientra tra gli obiettivi della ricerca la realizzazione di un contributo tecnico-giuridico alla predisposizione di un massimario riguardante i pareri espressi dal Difensore civico, attività da poco avviata con l'obiettivo di conclusione entro il 2021.

In generale, lo scopo che ci si prefigge per i prossimi mesi è quello di delineare i compiti della Difesa civica alla luce dei mutamenti (legislativi, amministrativi, sociali ed economici) in atto ed offrire un contributo coerente con la realizzazione degli obiettivi previsti dall'Assemblea legislativa e dal mandato del Difensore civico.

Occorre inoltre evidenziare che è stato avviato a fine 2020, per proseguire nell'anno corrente, l'invio di *gadget* alle sedi territoriali INPS ed ai Comuni emiliano-romagnoli. Oltre che favorire la conoscenza dell'istituto di Difesa civica, una parte di tali *gadget* sono stati pensati e prodotti con lo scopo di sensibilizzare la cittadinanza sulle problematiche ambientali, al fine di diminuire l'uso della plastica e favorire il riciclo dei materiali.

In conclusione, il 2020 si è caratterizzato per essere un anno segnato dagli effetti della pandemia da Covid-19. Rispetto alle attività del Difensore civico regionale, da un lato, il contesto generato dalla pandemia ha ridotto inevitabilmente attività ed iniziative di promozione e diffusione della Difesa civica (quali seminari, incontri con cittadini ed associazioni, convenzionamenti, ecc.); dall'altro, l'impatto della pandemia ha inciso sull'organizzazione del lavoro dell'ufficio (che ha avviato attività in *smart working*) e sulla definizione di nuovi interventi ed obiettivi.

Con riferimento a questo ultimo aspetto vi è la soddisfazione per aver garantito continuità ed efficienza in un passaggio critico della vita dei cittadini, ed in particolare dei più fragili, dei meno protetti e delle categorie più esposte ai rischi sociali ed economici. Nonostante ciò, l'esperienza di quest'anno di attività lascia inevitabilmente aperte alcune questioni su cui dover riflettere per migliorare ed incrementare le capacità del Difensore civico su temi di rilevanza cruciale nella vita dei cittadini, nella speranza che nel prossimo futuro si possa intravedere un ritorno alla normalità per riprendere il lavoro iniziato con tutte le amministrazioni regionali e locali, per incrementare la rete territoriale, al fine di garantire in maniera sempre più diffusa la presenza della Difesa civica su tutto il territorio regionale.

2 Lo sviluppo dell'azione del Difensore civico

Il 2020 è stato, come a tutti evidente, un anno particolare che ha, tendenzialmente, rallentato lo sviluppo delle attività del Difensore civico regionale, che, però, pur tra le difficoltà, sono proseguite in rapporto con l'utenza e con enti e strutture con cui erano già sviluppate o programmate collaborazioni.

2.1 L'organizzazione del rapporto con l'utenza e con gli enti a seguito della pandemia

L'avvio del primo lock-down in marzo ha necessitato di una prima risposta emergenziale, in linea con le indicazioni del Governo e della Regione Emilia-Romagna, da parte dell'Ufficio. Si è passati in pochissimi giorni al repentino smart-working straordinario, con l'insieme dei collaboratori costretti a lavorare dalle proprie abitazioni per un tempo, in quel momento, indefinibile.

Nonostante la concitazione e le difficoltà logistiche ed organizzative, l'attività si è subito riassetata senza particolari difficoltà per l'utenza. I fattori di successo di questo rapido nuovo assetto delle funzionalità lavorative sono stati essenzialmente tre:

1. l'efficace, celere e professionale supporto da parte delle strutture organizzative e logistiche della Regione e della Assemblea Legislativa hanno consentito un rapido passaggio alla modalità di smart-working esteso, consentendo l'uso flessibile delle proprie strumentazioni tecnologiche e comunicative personali grazie al supporto tecnico e consulenziale costante ed efficiente;
2. la coesione, affidabilità e spirito di servizio del collettivo che lavora per la difesa civica e per il front-office degli Istituti di garanzia, che ha superato rapidamente difficoltà oggettive e atteggiamenti burocratici ostativi e non coerenti con le indicazioni dell'Ente e delle autorità civili, che potevano far fallire o ritardare il difficile approdo ad una forte coerenza tra la tutela della salute dei collaboratori e la capacità di continuare ad offrire un efficace servizio ai cittadini e agli enti locali;
3. La duttilità organizzativa e la rapidità nell'adeguare scelte, decisioni ed opzioni alla mutevole e imprevedibile situazione, mantenendo le attività proceduralizzate e monitorate costantemente.

In specifico:

- la protocollazione e la alimentazione nella piattaforma Defendo delle istanze e della relativa documentazione è proseguita da remoto senza particolari difficoltà o anomali ritardi, rispettando, quindi, i tempi previsti dalle indicazioni interne dell'Ente e mantenendo la qualità e la precisione dell'inserimento documenti e dati;
- la risposta telefonica agli utenti è stata ridotta a tre mezzegornate con risposta diretta e con possibilità di registrazione in segreteria telefonica nelle altre giornate. Tale opzione, mancando la possibilità di usare i telefoni di ufficio, ha dovuto in breve ripristinare un servizio efficace per gli utenti. Per ottimizzare le risorse si è anche deciso di unificare sulla stessa postazione la risposta telefonica del Difensore civico assieme a quella della Consigliera di parità regionale, il cui supporto è garantito dalla stessa area funzionale;
- l'attività è stata coordinata – soprattutto grazie all'alto senso di responsabilità dei collaboratori ed alla loro capacità di lavorare autonomamente sulla base delle normali procedure – e monitorata costantemente, consentendo così di intervenire su improvvise emergenze o su isolate difficoltà che si manifestavano, adeguando a volte le procedure alla situazione straordinaria.

Inoltre, va sottolineato come la definizione nell'area difesa civica degli atti amministrativi e delle

procedure legate a collaborazioni esterne è stata intensa, nonostante la pandemia, ed ha comportato un forte impegno da parte del funzionario che ha operato su questa tipologia di azioni sia per il Difensore civico che per la Consigliera regionale di Parità. Le procedure sono state portate a termine. Anche buona parte della attività comunicativa è stata gestita dai collaboratori interni all'area e positivamente supportata dal Servizio Informazione e Comunicazione dell'Assemblea Legislativa.

2.2 Risparmi e vantaggi determinati dall'azione della Difesa civica

Anche nel 2020, la difesa civica, dunque, 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;
- indicazioni del Difensore agli enti volte a far conseguire agli istanti la 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 ai cittadini, pensiamo solo che gli 80 ricorsi del 2020 per l'ottenimento dell'accesso ad atti e informazioni della P.A., quanto 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 24.000, 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, conseguiti dagli istanti a seguito delle raccomandazioni del Difensore (soprattutto in campo previdenziale) che a volte sono stati anche rilevanti.

Una analisi sommaria di tutti i procedimenti di difesa civica del 2020 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 2020 è stato consistente.

Per buona parte del 2020 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
- Tre collaboratori di categoria D 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 e alla Consigliera di parità è stimabile nelle seguenti unità:

- Un collaboratore di categoria C all'80%
- Un collaboratore di categoria C al 20%
- Un collaboratore di categoria B al 35%
- Due collaboratori di categoria B al 70%
- Un collaboratore di categoria B al 20%
- Un collaboratore di categoria B al 25%

Inoltre, bisogna conteggiare un collaboratore per la comunicazione di categoria C stimabile sulla Difesa civica attorno al 5%.

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 2020 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 2020 è stato attuato il nuovo Accordo triennale 2020-2022 tra il Difensore civico regionale e l'Anci, avente ad oggetto una collaborazione istituzionale finalizzata alla diffusione della Difesa civica nei Comuni della Regione.

Nel corso del 2020, l'azione congiunta tra Anci e Difensore civico è stata indirizzata prevalentemente alla risoluzione di problematiche connesse all'attività amministrativa dei Comuni emiliano-romagnoli. In questa direzione, si segnalano, in particolare, i problemi connessi alla manutenzione delle strade comunali, all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di urbanistica ed edilizia, alla legittimità delle sanzioni amministrative.

D'altro canto, alla luce della grave emergenza sanitaria, i procedimenti di promozione e diffusione delle convenzioni con i Comuni sono stati attenuati, in quanto non del tutto compatibili con le restrizioni imposte dalla pandemia e con le difficoltà che – soprattutto nella prima parte dell'anno – gli enti di prossimità hanno affrontato dal punto di vista sanitario e sociale. Ciò, tuttavia, non ha impedito al Difensore civico di accogliere istanze e problematiche provenienti da tutti i comuni emiliano-romagnoli, i quali, nella maggior parte dei casi, hanno fornito collaborazione nel rispondere alle varie richieste, anche qualora non convenzionati. In questo modo, grazie all'intermediazione di Anci, non si sono registrati vuoti di tutela per i cittadini.

La collaborazione tra la difesa civica ed Anci ha consentito inoltre di dare supporto e diffusione all'evento formativo – realizzato grazie all'attività di ricerca dell'Università di Bologna – sul tema *“Presente e futuro della Difesa civica tra transizione digitale ed emergenza pandemica”*, del 19 novembre 2020. Anche in tale occasione, gli approfondimenti e le relazioni degli studiosi hanno evidenziato come il modello di collaborazione con l'Associazione dei comuni sia un punto di forza della difesa civica regionale.

2.4 La collaborazione con le Università

Ricerca 2019-2020: Linee guida per la rimodulazione delle funzioni di difesa civica sulle esigenze delle persone con disabilità

A seguito dell'esame di diversi progetti di ricerca richiesti alle quattro Università con sede nella regione nel 2019, nel 2020 il Difensore civico ha concluso la collaborazione con il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna.

Prima di entrare nel merito della ricerca, occorre ricordare che il 19 novembre 2020 è stato organizzato in collaborazione con l'Università di Bologna un importante webinar dal titolo *“Presente e futuro della difesa civica tra transizione digitale ed emergenza pandemica”*. Il seminario è stata l'occasione per discutere in pubblico e sottoporre a dibattito una serie di profili dell'istituzione della difesa civica regionale che sono stati oggetto delle ricerche del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Bologna.

Nel progettare questo incontro si è deciso inoltre di inserire nel dibattito una riflessione sulle principali sfide che le nostre istituzioni e la nostra società si trovano ora ad affrontare: *la transizione digitale e l'emergenza pandemica*. In tale direzione, l'intervento del presidente del coordinamento dei difensori civici regionali è stato utile a chiarire le principali questioni che la difesa civica ha dovuto affrontare, e tuttora si trova ad affrontare, nell'emergenza pandemica.

Per quanto concerne l'attività di ricerca condotta nel 2020, occorre anzitutto precisare che l'oggetto di tale collaborazione è stata l'elaborazione di *“Linee guida per la rimodulazione delle funzioni di difesa civica sulle esigenze delle persone con disabilità”*. L'esito della ricerca ha prodotto risultati interessanti, di cui si propone di seguito una breve sintesi.

Dalla ricerca è emerso che i diritti delle persone con disabilità e i loro livelli essenziali di tutela si intrecciano con vari profili afferenti alla presa in carico di prestazioni effettive di assistenza e di inclusione sul territorio, sostenendo, data la natura sociale di prestazione da erogare, costi finanziari da iscriverne ai bilanci dei vari livelli di governo che intervengono. Per queste ragioni, da un lato, molte delle varie criticità legislative si identificano in scelte politiche dove a bilanciarsi sono le esigenze di finanza pubblica e le esigenze di tutela dei disabili, mentre, sotto un altro versante, la Corte costituzionale ha tentato di approntare soluzioni metodologiche che orientino i legislatori a prevenire la formazione di disposizioni di legge in contrasto con il quadro costituzionale sopra descritto: dall'esame della giurisprudenza costituzionale emerge una innovativa soluzione, quella di una corretta applicazione del metodo della *“programmazione finanziaria”*.

Se la programmazione finanziaria rappresenta, quindi, il punto focale per una corretta applicazione di un modello sociale di disabilità entro la cornice costituzionale sopra descritta, quale ruolo potrà giocare il Difensore civico regionale? In questo contesto, segnato da un consistente coinvolgimento di tutti i livelli di governo presenti sul territorio regionale per l'adempimento di fondamentali compiti di natura costituzionale, il Difensore civico regionale può giocare un ruolo di grande supporto. La Difesa civica, infatti, rappresenta un organo *“quasi politico, quasi giurisdizionale”*, che sarebbe capace di affermarsi come garante dei diritti dei disabili, facendo proprio leva su questa sua natura *multi-tasking*. Il quasi politico e quasi giurisdizionale implica, infatti, una certa libertà di movimento entro l'ordinamento regionale e conferisce all'*Ombudsman* regionale la possibilità di esercitare le sue funzioni come magistratura d'influenza non solo per adoperare la *moral suasion*,

ma anche per far sì che il complesso delle attività riferibili alla persuasione morale si trasformino concretamente in stimolo e supporto diretto all'azione politica ed amministrativa degli organi regionali sia per il tramite della sua attività più tipica di organo di tutela giustiziale (o "quasi-giurisdizionale") e sia, infine, nella sua importante funzione di sensibilizzazione e di informazione verso la cittadinanza, l'associazionismo di categoria e gli enti pubblici territoriali e locali.

Se il quadro costituzionale delle persone con disabilità trovasse nella programmazione finanziaria un metodo importante di composizione del conflitto tra garanzia dei diritti delle persone con disabilità e loro sostenibilità finanziaria, il Difensore civico potrebbe trovare proprio su questo punto una rinnovata legittimazione ad agire in supporto sia dei singoli e sia degli organi regionali così come stabilisce il dettato dell'art. 2, comma 3 della sua legge istitutiva (l.r. n. 25 del 16 dicembre 2003) che conferisce al Difensore " [...] *le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli [...]*". Quest'ultima affermazione rappresenta il *trait d'union* tra i due mondi (disabilità e difesa civica), dove il secondo (la Difesa civica) potrebbe rappresentare un importante canale di applicazione del complesso quadro costituzionale che si pone l'obiettivo del raggiungimento della pari dignità sociale della persona disabile nel nostro ordinamento costituzionale.

Si potrebbe dunque concludere dicendo che anche dalla riaffermazione della Difesa civica regionale come particolare organo di "garanzia" dei diritti fondamentali il modello sociale di disabilità potrà trovare una maggiore affermazione negli ordinamenti regionali.

Ricerca 2020-2021: Le buone pratiche per una amministrazione pubblica accessibile e semplificata

L'anno 2020 si chiude con la pubblicazione di un "Bando per un progetto di ricerca sulle buone pratiche per una amministrazione pubblica accessibile e semplificata" (ai sensi dell'art. 12 della L.241/90 – art. 26 comma 1, D.lgs. 33/2013) con lo scopo di selezionare un progetto di ricerca e di collaborazione per l'esame, l'analisi e la definizione di azioni specifiche di intervento da parte del Difensore civico regionale nell'ambito territoriale di propria competenza - Regione Emilia-Romagna - sulle buone pratiche e sulle azioni in concreto da intraprendere per un'Amministrazione Pubblica accessibile e semplificata. In sostanza, l'obiettivo che il bando si propone di conseguire è la semplificazione del dialogo tra cittadini ed amministrazione, con conseguente promozione dei diritti della cittadinanza. Vengono, pertanto, richieste l'individuazione e la proposta di soluzioni di semplificazione amministrativa concrete e la predisposizione di rapide azioni da introdurre ai fini della semplificazione stessa, rese ancora più necessarie per la ripresa dell'Italia a fronte dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il bando prevede che il progetto di ricerca debba perseguire le seguenti finalità:

- Una ricognizione approfondita delle misure e degli strumenti di semplificazione introdotti, anche nella recente legislazione nazionale e regionale;
- Il monitoraggio dell'andamento degli accordi in tal senso assunti tra Stato, Regioni ed enti locali come ruolo tradizionale del Difensore civico di raccolta di segnalazione circa disfunzioni degli apparati amministrativi collocati nel territorio regionale e il monitoraggio della correttezza e tempestività dei processi di adattamento delle amministrazioni nella sua funzione di proposta e di impulso nei confronti dell'Assemblea legislativa regionale;
- Definizione successiva di concreti interventi che, nell'ambito delle prerogative del Difensore civico, possano aiutare a migliorare il dialogo tra cittadini e pp.aa. che del resto sono impegnate in una serie di adempimenti che è necessario monitorare come descritto precedentemente.

La commissione preposta alla valutazione, giudica idoneo il Progetto di ricerca "La semplificazione

come regola dell'azione amministrativa e come diritto del cittadino. Il ruolo della Difesa civica regionale per una amministrazione pubblica accessibile e semplificata", presentato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna con il seguente giudizio: *"Il progetto presenta un pregevole ed esaustivo inquadramento giuridico di tutte le tematiche rilevanti sul piano teorico, coerentemente a quanto richiesto dal Bando. Gli obiettivi sono articolati in maniera esauriente, con attenzione alla loro declinabilità sul piano concreto; l'articolazione della ricerca risulta molto apprezzabile anche in riferimento al piano di lavoro proposto"*.

La ricerca prevede le seguenti attività:

a) in via preliminare, procedere all'analisi ed allo studio di nuovi istituti e dispositivi giuridici conati dalla legislazione di semplificazione, più direttamente pertinenti coi settori di operatività della difesa civica;

b) monitorare l'andamento dei programmi di semplificazione concordati tra Stato e Regioni e tra la Regione ed il proprio sistema territoriale, ivi compresi i programmi per assicurare l'interoperabilità delle rispettive banche dati, supportando il Difensore civico nella sua funzione di monitoraggio della correttezza e tempestività dell'azione amministrativa e nella funzione di proposta e di impulso, anche nei confronti della Giunta Regionale, attualmente impegnata nel programma di semplificazione concordato con il cd. "Tavolo lavoro";

c) redigere approfondimenti giuridici, in forma semplificata, da diffondersi periodicamente attraverso il sito web istituzionale del Difensore civico o con altro strumento ritenuto idoneo (newsletter, social network, etc.), con lo scopo di incrementare, tra i cittadini, la consapevolezza delle innovazioni introdotte dalle recenti riforme in merito al rapporto tra essi e l'amministrazione; tali approfondimenti riguarderanno, in particolare, l'applicazione delle nuove misure di semplificazione e l'analisi della casistica giurisprudenziale;

d) esaminare le istanze pervenute al Difensore civico aventi ad oggetto problematiche inerenti la semplificazione ed il dialogo tra cittadini e p.a., al fine di supportare l'individuazione e la proposta di soluzioni di semplificazione amministrativa concrete e la predisposizione di azioni da introdurre ai fini della semplificazione stessa;

e) divulgare i risultati della ricerca attraverso seminari ed eventi, coinvolgendo le Università del territorio regionale e le istituzioni a vario titolo interessate.

Tutto ciò avverrà attraverso l'articolazione di un cronoprogramma per il 2021, già sviluppato nelle sue linee essenziali.

2.5 Accordi e relazioni con altri soggetti pubblici

Nel corso del 2020 sono stati confermati, pur nella difficoltà creata dalla pandemia, 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.

Si confermano:

- 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, 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".

- INPS - si conferma, a fronte di alcune difficoltà di intervento su istanze di utenti verso gli uffici territoriali dell'INPS in Emilia-Romagna, il protocollo promosso a marzo 2018, finalizzato ad agevolare il reperimento di informazioni e l'intervento concreto del Difensore presso le sedi dell'Istituto sul territorio, al fine di trovare soluzioni, possibilmente rapide, a contenziosi tra utenti ed INPS.

- Presidenza della Commissione Mista Conciliativa della AUSL della Romagna – attività orientata a rispondere ad istanze di utenti del sistema sanitario e a dare indicazioni utili all’Azienda per migliorare il proprio intervento su alcuni aspetti specifici sollevati dai cittadini.

2.6 Rapporti con altri organismi di tutela e garanzia

Nel 2019 sono confermati 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), la Consigliera regionale di parità, 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. Purtroppo, a partire da marzo 2020 non si è riusciti a proseguire nei contatti diretti con la Commissione nazionale per l’accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per attuare 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.

L’insieme di queste relazioni/interazioni/collaborazioni subisce nel 2020 una fase di stasi che speriamo possa presto essere superata, offrendo 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 2020 il volume di attività richiesta dai cittadini al Difensore civico è in diminuzione, anche se le istanze che completano la fase di istruttoria e portano ad un parere sono in continuità con i numeri 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. Inoltre, nonostante la perdita improvvisa a fine 2019 di un valido collaboratore impegnato nell'istruttoria delle istanze e nella gestione del sistema di qualità, l'inserimento rapido e ben riuscito, nonostante la fase di smart-working, di un nuovo collaboratore ha consentito di rispondere con successo alla difficoltà che si stava determinando.

3.1 Andamento delle istanze e dei procedimenti

Le istanze ricevute nel corso del 2020 sono state 582 (contro le 657 del 2019), delle quali 191 sono risultate come inviate solo per conoscenza e, quindi, non sufficienti ad aprire il procedimento, e 64 sono risultate, 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.

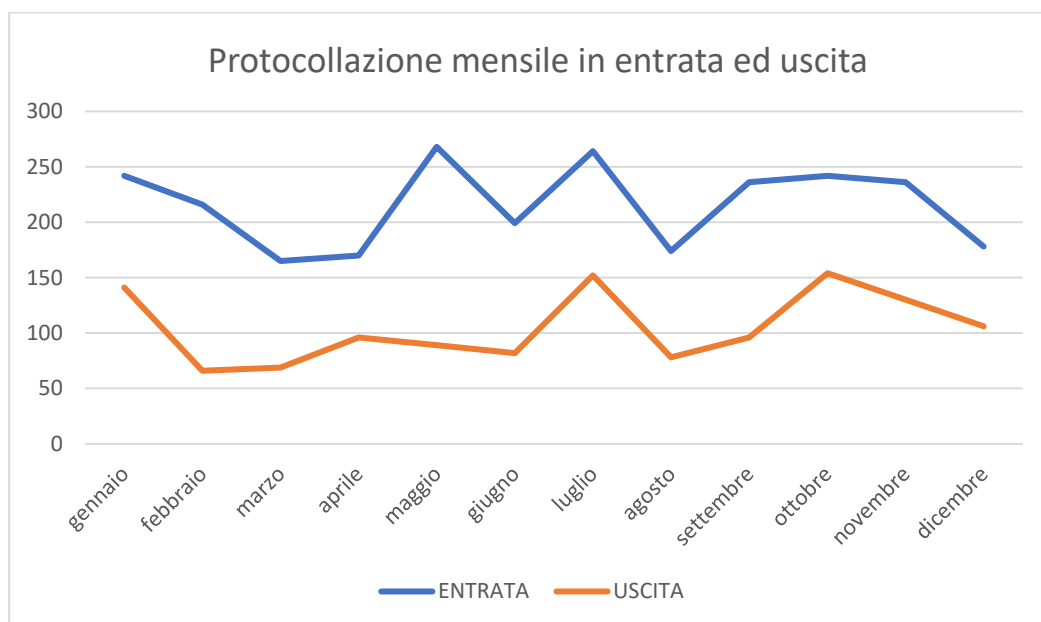
Istanze trattate e concluse nel 2020

ISTANZE		
Anno di avvio	Trattate	Concluse
2019	118	118
2020	327	247
		365

Dalla tabella precedente, si ricava che il numero delle istanze avviate nel 2019 e nel 2020 e concluse nello stesso 2020 è sostanzialmente superiore alle istanze attivate nel corso del medesimo anno (365 contro 327), dimostrando una buona performance dell'Ufficio nel chiudere i procedimenti e nel ridurre i tempi procedurali, anche a causa dell'andamento dell'anno che vede un minor numero di istanze di competenza attivate dagli utenti. Questo risultato conferma una messa a regime assolutamente lineare rispetto ai tempi procedurali, proseguendo un ciclo di alcuni anni nei quali si è passati da una situazione (2014) di notevole ritardo nella gestione e conclusione delle istanze ad una forte proceduralizzazione della preistruttoria ed alla definizione di precisi termini procedurali ai quali conformare l'istruttoria delle istanze, oltre che ad una sempre maggiore efficienza e consapevolezza da parte dei collaboratori.

Questa situazione ha risposto positivamente anche nel 2020 a quanto necessario, fin dal 2019, per 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 2020 per l'ufficio del Difensore civico



Totale registrazioni protocollo: 3.849
di cui in entrata: 2.590
di cui in uscita: 1.259

Il numero di comunicazioni che si è dovuto protocollare nel 2020 è stato inferiore rispetto al 2019, come mostrato dal grafico precedente, sia per l'effetto della pandemia, che ha evidentemente inciso sulla quantità di contatti, sia per una maggiore attenzione dell'Ufficio alle procedure. Infatti, sono state date indicazioni ai collaboratori di ridurre la formalizzazione, tramite protocollazione, di comunicazioni non essenziali al procedimento. In questo modo, si è tentato di ridurre il lavoro di protocollazione, pur mantenendo una assoluta certezza dei passaggi formalmente rilevanti delle istanze.

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, oltre ad una attività attenta e rilevante di avvio, preistruttoria e archiviazione delle istanze sulla piattaforma "Defendo": nel 2020 vengono protocollate, tra entrate ed uscite, 3.849 comunicazioni, che si sommano alle altre intense attività (risposte telefoniche, attivazione delle istanze, preistruttoria e archiviazione) in capo a questo esile ufficio.

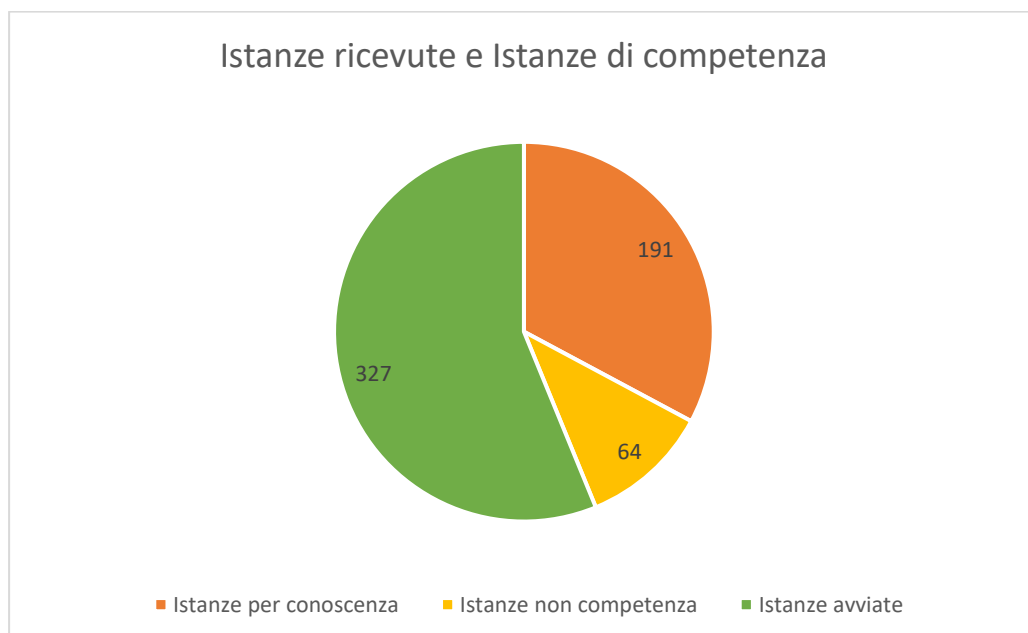
Il numero di protocolli in uscita riferiti alle istanze fa stimare in circa 3-4 per fascicolo le comunicazioni in uscita da parte del Difensore e in circa 8 le comunicazioni medie per singolo fascicolo.

Trend storico delle istanze pervenute



Istanze pervenute e istanze di competenza del Difensore civico

Istanze per conoscenza	191
Istanze non competenza	64
Istanze avviate e istruite	327
TOTALE	582



La riduzione del numero di comunicazioni è stata causata, come già detto, anche da un certo calo delle istanze poste al Difensore civico da parte dei cittadini.

Le istanze che sono state registrate nel 2020 sono state, infatti, 582 (a fronte delle 657 del 2019). A questo risultato ha, probabilmente, contribuito in misura sostanziale l'imperversare della pandemia.

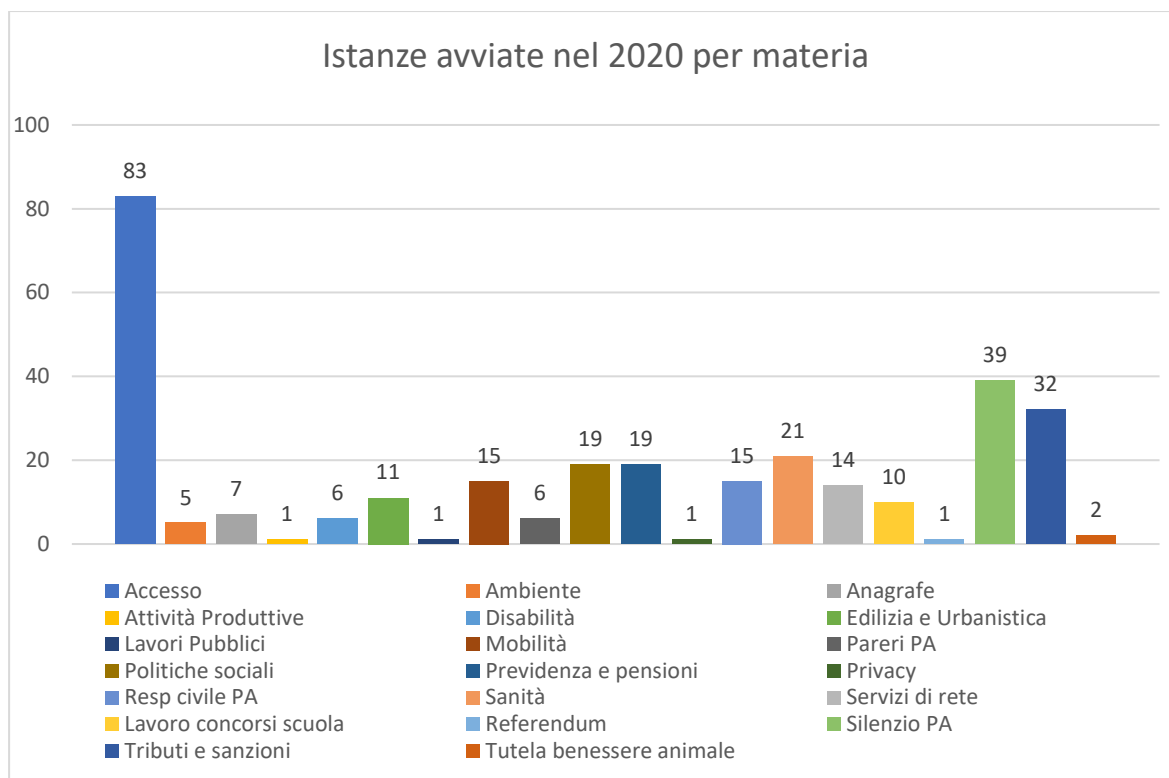
Ad ogni modo, detratte 191 istanze rivolte al Difensore contemporaneamente ad altri Enti/Istituzioni/Autorità, e 64 istanze ritenute in pre istruttoria di non competenza del Difensore, le istanze effettivamente istruite e concluse sono state 327 (di cui 83 ricorsi contro il diniego di accesso).

Inoltre, nel 2020 ci sono state ben 28 istanze provenienti da soli due cittadini, che hanno fatto ripetutamente ricorso al Difensore civico, istanze che rappresentano, dal punto di vista statistico, un numero piuttosto elevato che potrebbe incidere sulla risposta ai questionari di soddisfazione dell'utente e, sicuramente, incide sul rendiconto complessivo delle attività. Tali istanze riguardano, come materia, in parte non secondaria l'accesso agli atti ma anche la cosiddetta "responsabilità civile della PA". Inoltre, per quanto riguarda le risposte al questionario non obbligatorio di soddisfazione dell'utente, reso in totale anonimato, non è possibile sapere con certezza se e quante volte questi due utenti abbiano risposto. Questo elemento, che sarà evidenziato anche nella relazione di illustrazione dei dati del questionario (comunque piuttosto positivi per l'Ufficio), potrebbe aver alterato in modo piuttosto consistente il dato statistico del questionario così come ha certamente influenzato i dati relativi a materie ed esiti del presente rendiconto. Del resto, non abbiamo trovato ragioni oggettive ed acclamate per poter "eliminare" queste istanze dall'analisi statistica di questo paragrafo. Qualora considerassimo tali istanze, almeno in buona parte, esempio di pretese infondate degli utenti verso l'attività del Difensore civico, dovremmo, dal numero totale delle istanze istruite nel 2020, portare il numero totale a circa 300 istanze istruite, quindi, con un ulteriore consistente calo rispetto all'anno precedente.

Per il resto, il numero delle istanze 2020 vede un sostanziale 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:

- l'effetto della pandemia e delle restrizioni;
- la presenza di numerose istanze ripetitive dei medesimi utenti (che, però, abbiamo lasciato nel conteggio);
- una minore conflittualità tra cittadini e pubblica amministrazione nella regione dovuta anche ai risultati dell'intervento del Difensore in questi anni.

Istanze per materia



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 2020 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.

Svettano, nel 2020, tra le diverse istanze ricevute, quelle riguardanti il "silenzio della PA", riguardanti principalmente mancate risposte a richieste dei cittadini, piuttosto che mancati avvii di procedimenti, e la materia riguardante tributi e sanzioni. In questo secondo caso, siamo in continuità con gli anni precedenti, mentre, per quello che riguarda la mancata risposta delle PA, bisogna ritenere che il rilevante aumento sia frutto prevalentemente della situazione di rallentamento o di difficoltà dell'attività delle PA nella fase di restrizioni e di smart-working straordinario riguardante gli uffici. A volte – così abbiamo riscontrato in alcuni casi – la mancata risposta deriva solo da difficoltà comunicative di natura tecnica. Infatti, quest'ultima materia vede una discreta risoluzione spontanea delle istanze con risposta della PA nel corso dell'istruttoria del Difensore.

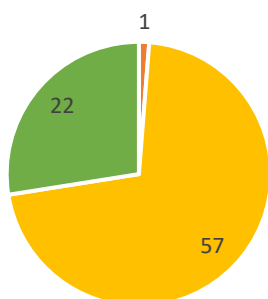
In forte calo rispetto all'anno precedente risultano, invece, le materie riguardanti l'ambiente, la disabilità, la sanità ed edilizia e urbanistica. La materia previdenziale è in sostanziale continuità (ma in aumento percentuale se pensiamo al forte calo delle istanze nel 2020), forse anche grazie alla fiducia con la quale gli utenti si rivolgono al Difensore anche a fronte di risposte certe e in tempi rapidi ottenute dagli uffici INPS anche grazie alla collaborazione con la Direzione Regionale INPS sottoscritta nel 2018 e, recentemente, ribadita e rafforzata.

Ricorsi contro il diniego di accesso agli atti

Ricorsi contro il diniego di accesso attivati nel 2020: 83

Ricorsi contro il diniego di accesso conclusi nel 2020: 80

Ricorso contro il diniego di accesso: tipologia delle istanze concluse nel 2020

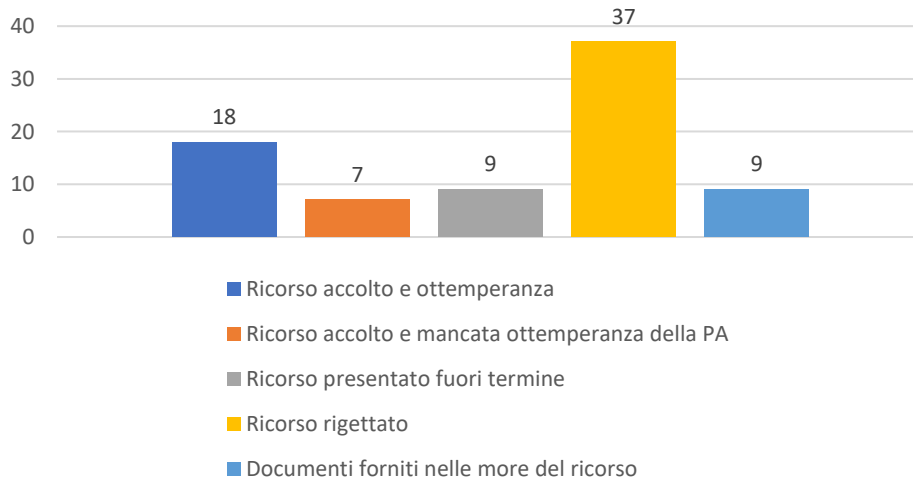


- Ricorso contro mancato accesso alle informazioni consiglieri comunali e provinciali art.42 TUEL
- Ricorso contro mancato accesso documentale art. 22 l.241/90
- Ricorso contro mancato accesso civico generalizzato art. 5 dlgs.33/2013

Esito ricorsi contro diniego di accessi agli atti

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

Esito ricorsi contro diniego accesso agli atti



Ricorso rigettato dal difensore	37
Ricorso accolto e ottemperanza della PA	18
Ricorso presentato fuori termini	9
Documenti forniti nel corso del riesame	9
Ricorso accolto e mancata ottemperanza della PA	7
Altro	1

Controparte nei ricorsi sull'accesso agli atti

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

Controparti ricorso diniego di accesso

■ Strutture del sistema sanitario ■ Enti locali e aziende comunali
 ■ Aziende a agenzie regionali ■ Altro



CONTROPARTI ACCESSO

Strutture del sistema sanitario	14
Enti locali e aziende comunali	55
Aziende e agenzie regionali	9
Altro	2
	80

Su questa materia, prevalgono decisamente nel 2020 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, ulteriormente in calo. Il dato statistico – lo ricordiamo – è, comunque, in parte condizionato dalle numerose richieste simili di uno specifico utente.

I ricorsi contro il diniego di accesso, secondo le varie tipologie di accesso che la normativa prevede, sono stati 83 nel 2020, in linea con il 2019, 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, già rilevato nel corso del 2019 assieme alla Segreteria regionale del TAR, indica nel Difensore civico un riferimento tra i più rilevanti in materia di accesso.

Di questi 83 ricorsi, 80 sono quelli conclusi nell'anno. Raggruppando la sostanza dell'esito, si possono rilevare 18 ricorsi accolti dal Difensore che vedono l'ottemperanza da parte della PA, mentre su 7 ricorsi si registra una mancata ottemperanza motivata. Vengono rigettati nel merito dal Difensore 37 ricorsi ed altri 9, perché presentati fuori termine. Si risolvono, invece, prima di arrivare al parere del Difensore, 9 casi, nei quali i documenti richiesti vengono esibiti all'utente nel corso dell'istruttoria svolta dal Difensore. Per quanto riguarda l'unico caso di accesso alle informazioni da parte dei consiglieri comunali e provinciali (art. 42 del Testo Unico degli Enti Locali), il caso si è risolto con un accoglimento del ricorso del consigliere e con la conseguente ottemperanza del Comune.

Anche il dato del 2020 mostra, sia per numero che per esito, l'autorevolezza sostanziale del parere della Difesa civica, che le norme specifiche dell'accesso equiparano ai TAR quale soggetto destinatario dei ricorsi.

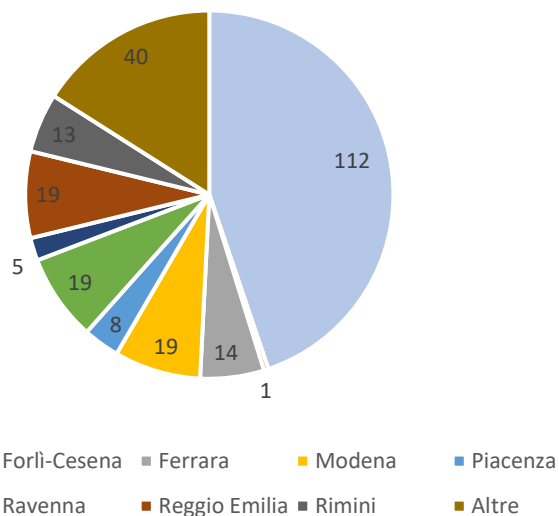
Quello che emerge, però, è il numero decisamente più basso di ricorsi ricevuti sull'accesso civico generalizzato (art.5 D.Lgs. 33/2013). Ovviamente, tale dato non è frutto dell'uso di un "metro" differente con cui vengono esaminati i ricorsi, ma, probabilmente, della migliore risposta da parte della 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 dallo stesso Difensore civico regionale.

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 gli Enti regionali e il Sistema Sanitario.

Istanze 2020 esclusa la materia del ricorso contro il diniego di accesso

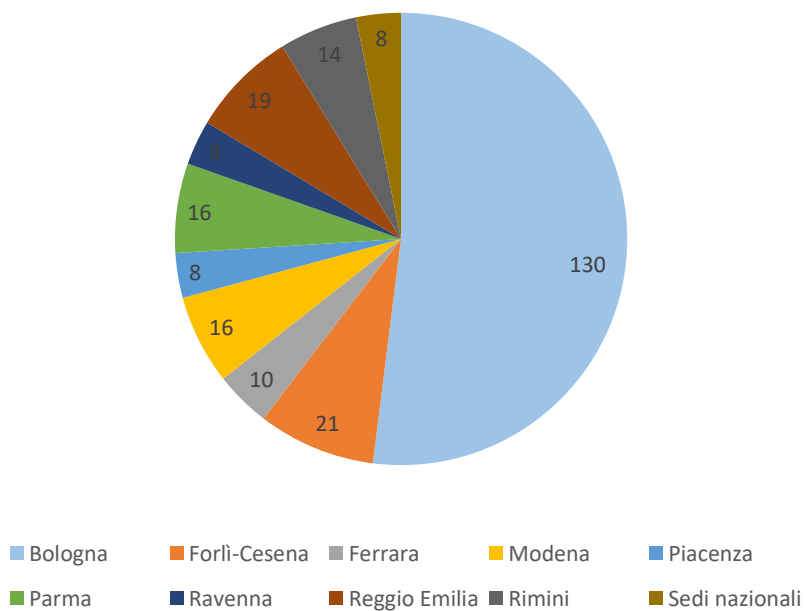
Distribuzione territoriale del segnalante e della controparte nelle istanze

Distribuzione territoriale segnalante



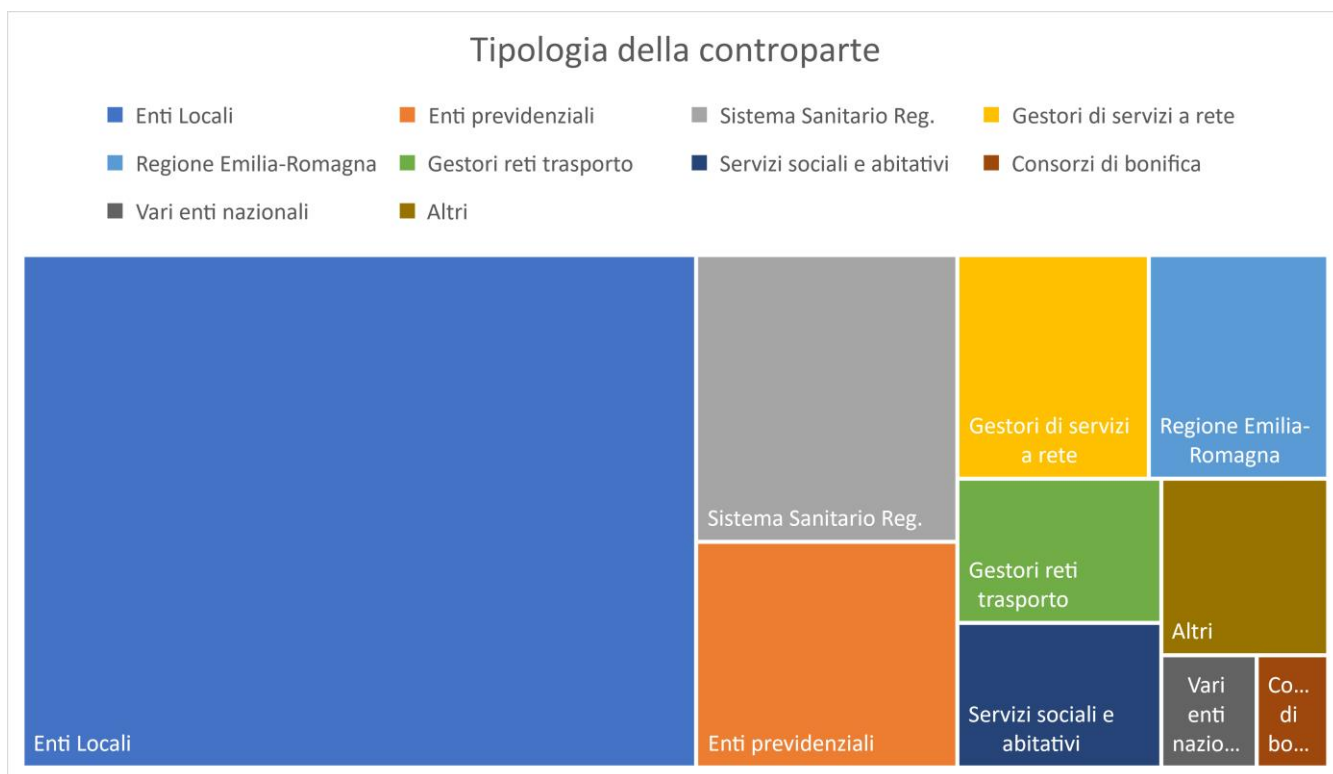
Bologna	112
Forlì-Cesena	1
Ferrara	14
Modena	19
Piacenza	8
Parma	19
Ravenna	5
Reggio Emilia	19
Rimini	13
Altre	40

Distribuzioni territoriale controparte



Bologna	130
Forlì-Cesena	21
Ferrara	10
Modena	16
Piacenza	8
Parma	16
Ravenna	8
Reggio Emilia	19
Rimini	14
Sedi nazionali	8

Tipologia della controparte

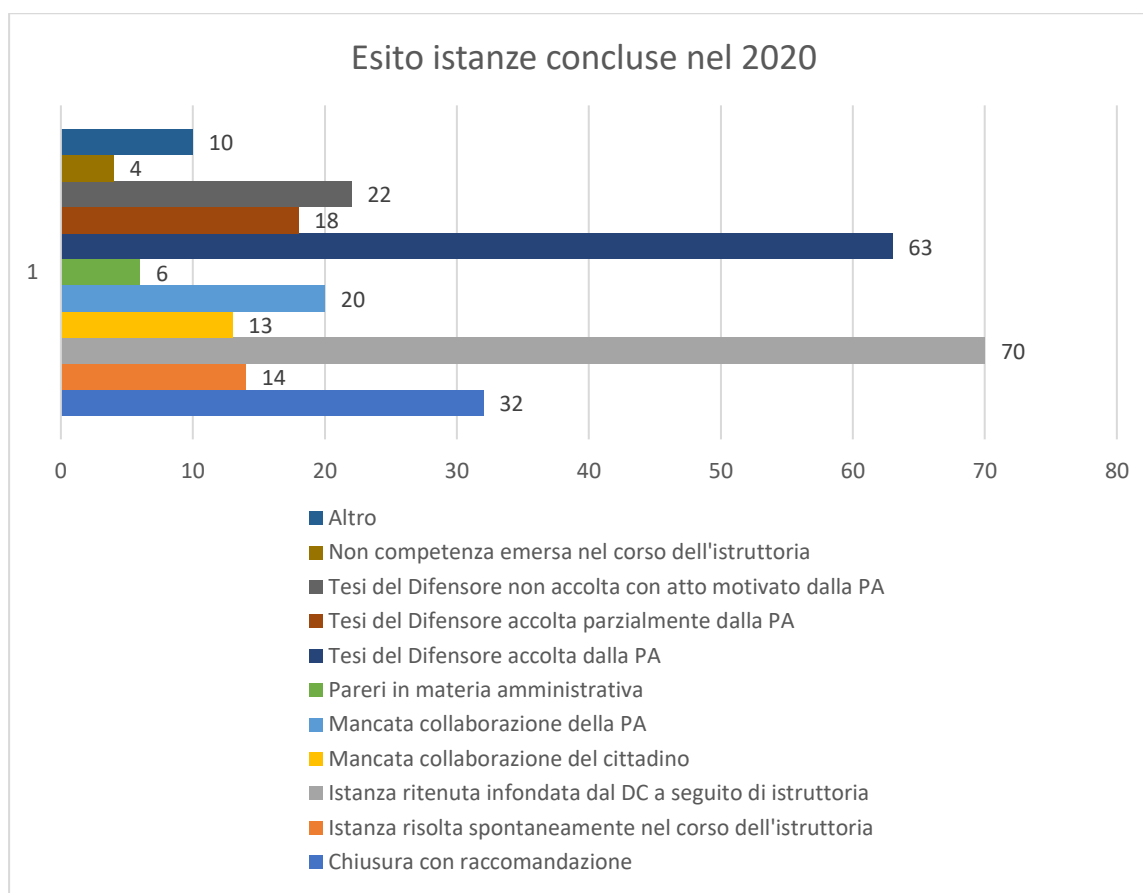


Enti Locali	129
Enti previdenziali	22
Sistema Sanitario Reg.	28
Gestori di servizi a rete	16
Regione Emilia-Romagna	15
Gestori reti trasporto	11
Servizi sociali e abitativi	11
Consorti di bonifica	3
Vari enti nazionali	4
Altri	11

Distribuzione territoriale dei segnalanti e delle PPAA controparti non presentano particolari motivi di novità rispetto all'anno precedente, se non un calo delle istanze percentualmente consistente nelle province di Ferrara, Parma e Rimini (e Ravenna per gli enti controparte).

Per quanto riguarda, invece, la tipologia di enti controparte, c'è un forte calo delle strutture del Sistema sanitario e dei Consorzi di Bonifica (quest'ultimo forse anche grazie all'intervento consistente dell'Ufficio nel 2019) e un lieve aumento per quanto riguarda i servizi sociali e abitativi ed i gestori delle reti di trasporto.

(con esclusione delle diverse tipologie di accesso agli atti)



Chiusura con raccomandazione	32
Istanza risolta spontaneamente nel corso dell'istruttoria	14
Istanza ritenuta infondata dal DC a seguito di istruttoria	70
Mancata collaborazione del cittadino	13
Mancata collaborazione della PA	20
Pareri in materia amministrativa	6
Tesi del Difensore accolta dalla PA	63
Tesi del Difensore accolta parzialmente dalla PA	18
Tesi del Difensore non accolta con atto motivato dalla PA	22
Non competenza emersa nel corso dell'istruttoria	4
Altro	10

L'esito delle istanze avviate e concluse nel corso del 2020 evidenzia alcuni elementi significativi. Molti cittadini – più dell'anno precedente - avviano istanze (70) che risultano, all'approfondimento dei fatti e delle norme, infondate. Su questo dato pesa, inevitabilmente, il dato già richiamato delle 28 istanze proposte da soli due utenti attorno alle medesime due casistiche e che, oltre a coinvolgere l'accesso agli atti coinvolgono anche materie di merito. Aumentano i casi di mancata collaborazione della PA alle istruttorie del Difensore. Su questo dato, sarà necessaria una attenta valutazione anche da parte dell'Ufficio. Infatti, il dato potrebbe mostrare un aumento della mancata collaborazione al lavoro del Difensore, che non sarebbe un elemento di certo positivo, ovvero una difficoltà di chi istruisce alcune istanze a ricercare nel modo migliore la collaborazione dell'ente.

Nei casi in cui l'istanza risulta fondata, a fronte di alcune istruttorie che si chiudono spontaneamente nel corso dell'istruttoria, aumentano anche i casi di non accoglimento delle tesi del Difensore da parte di enti, che confermano le proprie posizioni. Anche in questo caso, è necessario avviare una riflessione sulle cause di questo dato.

In un numero di casi (81) rilevante, comunque, l'Amministrazione si uniforma al parere del Difensore totalmente o parzialmente e, con istanze risolte nel corso dell'istruttoria (14), il dato porta il numero dei "successi" circa a quello dello scorso anno, pur su un dato totale di istanze più basso, confermando la necessità 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.

Infine, nel 2020 si è usata la definizione "chiusura con raccomandazione" per indicare quei fascicoli conclusi con l'accoglimento delle ragioni del cittadino ma per le quali non si può conoscere in tempi brevi l'esito dell'atteggiamento della PA. Questa tipologia di chiusura, che risulta molto più numerosa dell'anno precedente (32), è stata, quindi, applicata soprattutto alla materia tributaria e alle materie previdenziali.

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 rivolta a Tper e Regione sui rimborsi degli abbonamenti per mancato utilizzo causa Coronavirus

Il Difensore civico

preso atto che:

- L'interessata si è rivolta a questo ufficio per richiedere chiarimenti sulla possibilità di ottenere il rimborso ovvero il prolungamento degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale non utilizzati a causa del lockdown imposto dall'emergenza Covid-19;

considerato che:

- Sul sito web di Tper si apprende quanto segue: "Il Decreto Rilancio prevede una forma di ristoro dei titoli di viaggio che non si sono potuti utilizzare per via dell'emergenza Covid-19: la misura prevista si concretizzerà optando o per un prolungamento dell'abbonamento in corso di validità per un periodo corrispondente a quello durante il quale non ne è stato possibile l'utilizzo, oppure per un voucher di importo pari all'ammontare del titolo di viaggio per il periodo in cui non è stato possibile l'accesso al servizio, da utilizzare entro un anno dall'emissione [...] Le modalità di erogazione del beneficio, che avverrà attraverso le aziende di trasporto, sono in corso di definizione proprio in questi giorni; ne verrà data adeguata pubblicità, anche a mezzo stampa. Alla luce delle disposizioni nazionali, le aziende

di trasporto pubblico dell'Emilia Romagna, di concerto con la Regione e le istituzioni locali, si sono attivate per approfondire le disposizioni del decreto e predisporre le linee guida e le procedure omogenee per dare attuazione a quanto previsto. Appena disponibili, le regole e le modalità operative di rimborso e proroga saranno comunicate con la massima diffusione possibile attraverso tutti i canali informativi. Saranno garantiti tempi di adesione alla procedura di rimborso/proroga tali da dare risposta a tutti gli abbonati aventi diritto”;

ritenuto che:

- Appare opportuno fornire ai cittadini interessati puntuali informazioni circa le modalità attraverso cui ottenere il ristoro dei titoli di viaggio resi inutilizzabili dall'emergenza Covid-19, pur compatibilmente con i tempi legati alla gestione della complessa questione in oggetto;

INVITA

La Regione Emilia-Romagna e Tper ad attivarsi con tutti gli strumenti possibili al fine di chiarire nel più breve tempo possibile le modalità di ristoro degli abbonamenti e dei titoli di viaggio di trasporto pubblico resi inutilizzabili a causa dell'emergenza Coronavirus.

Parità di genere nelle giunte comunali: applicazione art. 1, comma 137, legge 7 aprile 2014 n. 56

Il Difensore civico,

visto:

- Il Protocollo per la tutela dei diritti delle persone, il superamento delle disuguaglianze e la promozione di pari opportunità sottoscritto dalla Conferenza nazionale delle Presidenti degli Organismi di pari opportunità regionali e delle Province autonome e dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle province autonome; in particolare la lett. c) del suddetto Protocollo, in cui le parti convengono di verificare la concreta applicazione della legge del 7 aprile 2014 n. 56;

preso atto che:

- La previsione di soglie minime di rappresentanza di ciascuno dei due sessi all'interno degli organi pubblici, anche comunali, risponde all'esigenza di favorire le pari opportunità alla luce di quanto stabilito dall'art. 51 Cost.;
- L'art. 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014 n. 56, ha stabilito che: *“Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico”;*

considerato che:

- Secondo quanto deciso dal T.A.R. Venezia sez. I, n. 335 del 2016: *“Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico, poiché tutti gli atti adottati nella vigenza dell'art. 1, comma 137, l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), trovano in tale norma un ineludibile parametro di legittimità, non essendo ragionevole una sua interpretazione che leghi la sua concreta vigenza alla data delle elezioni ovvero che condizioni unicamente le nomine assessorili all'indomani delle elezioni, atteso che una simile interpretazione consentirebbe un facile aggiramento della suddetta prescrizione, nella misura in cui il rispetto della percentuale assicurato dai provvedimenti di nomina immediatamente successivi alle elezioni potrebbe essere posto nel nulla da successivi provvedimenti sindacali di revoca e nomina, atti a sovvertire la suddetta percentuale”;*

- In base a quanto precisato dal Consiglio di Stato sez. V, n. 406 del 2016: *“L’art. 1 comma 137, l. 7 aprile 2014, n. 56 può essere derogato nel caso in cui sussista una effettiva impossibilità di assicurare, nella composizione della Giunta comunale, la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un’accurata e approfondita istruttoria ed in una del pari adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare”*;
- La circolare del Ministero dell’Interno del 24.4.2014 ha precisato che: *“secondo prevalente giurisprudenza, si è indotti a ritenere che sia legittimo includere nel calcolo degli assessori anche il sindaco, a garanzia della rappresentanza di genere”*;

ritenuto che:

- *L’effettiva impossibilità di assicurare la presenza dei due generi nella Giunta comunale, secondo i parametri numerici stabiliti dalla legge, deve essere adeguatamente provata attraverso riscontri oggettivi*;
- In base a quanto previsto dal Consiglio di Stato, l’effettiva impossibilità ad assicurare la presenza dei due generi deve risolversi in *“un’accurata e approfondita istruttoria”*, la quale, evidentemente, richiede valutazioni conformi ai principi di pubblicità e trasparenza. Infatti, il provvedimento sindacale di nomina degli assessori deve contenere una puntuale motivazione sul mancato rispetto della percentuale di rappresentanza;

considerato altresì che:

- Da una verifica effettuata sul sito internet istituzionale del comune di [...] risulta che la giunta comunale è composta da cinque componenti di cui solo uno di sesso femminile. Pertanto, la composizione della giunta non risulta essere conforme ai parametri di legge indicati;

INVITA

Il Sindaco del comune di [...] a conformarsi a quanto prescritto dall’art. 1, comma 137, legge 7 aprile 2014 n. 56, indicando espressamente a questo ufficio le misure intraprese a tal fine.

3.3 Approfondimenti tematici

Rapporti tra diverse tipologie di accesso e qualificazione della richiesta di accesso

Alla luce degli artt. 22 ss. l. 241/1990, l’accesso documentale consiste nel *“diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi”*. Per interessati si intende *“tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”*.

Con il d.lgs. 97/2016 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), assunto in attuazione della legge delega 124/2015 (cd. Madia), è stata introdotta una nuova forma di accesso civico *“generalizzato”*.

In forza della novella legislativa, l’attuale art. 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013 stabilisce che: *“chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”*, individuati dallo stesso decreto. Il nuovo istituto si traduce, in estrema sintesi, nel diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, che ha ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di

pubblicazione. La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

In tema di accesso civico "generalizzato" occorre tener presenti le seguenti fonti: Art. 5 e 5 bis del D.lgs. 33/2013; Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 dell'ANAC "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico"; Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Secondo quanto previsto dal par. 2.2, Circolare n. 2/2017 del Ministro della pubblica amministrazione «[...] dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato».

Secondo quanto stabilito dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 10/2020: *"Il riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo "civico", salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto. (...) la pubblica amministrazione, nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati, deve esaminare l'istanza nel suo complesso, nel suo "anelito ostensivo", evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame. Solo ove l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico, la pubblica amministrazione dovrà limitarsi ad esaminare quello specifico profilo, senza essere tenuta a pronunciarsi sui presupposti dell'altra forma di accesso (...) in presenza di una istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale della l. n. 241 del 1990, (...) la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante (...), non può esaminare la richiesta di accesso civico generalizzato, a meno che non sia accertato che l'interessato abbia inteso richiedere, al di là del mero riferimento alla l. n. 241 del 1990, anche l'accesso civico generalizzato"*.

Alla luce di quanto disposto dalla recente Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, quando il richiedente ha fatto espressamente e inequivocabilmente riferimento a una sola tipologia di accesso, l'amministrazione dovrà limitarsi a esaminare quest'ultima, e al giudice amministrativo è precluso mutare il titolo dell'accesso. Nel caso di richieste cumulative o «bivalente» (formulate in base alla l. n. 241/1990 e al d.lgs. n. 33/2013), l'amministrazione dovrà verificare l'applicabilità di entrambe le forme di accesso. Analogamente, nel caso di richieste «innominate» in cui non si faccia espresso riferimento a una specifica forma di accesso, l'amministrazione deve verificare l'applicabilità di ciascuna, in modo da favorire la soddisfazione dell'interesse conoscitivo. In caso di dubbio, si deve privilegiare una soluzione non formalista, favorevole al richiedente.

I presupposti dell'accesso documentale in chiave difensiva

Ai sensi di quanto previsto dalla legge 241/1990, nonché dal d.lgs. 33/2013 così come modificato dal d.lgs. 97/2016, il Difensore civico interviene a tutela del diritto di accesso in sede di ricorso, come figura di garanzia extragiudiziale nelle ipotesi di silenzio dell'amministrazione o di rigetto della richiesta di accesso presentata dal cittadino.

L'art. 22 l. 241/1990 definisce come "interessati" tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso.

La giurisprudenza amministrativa ha esplicitato che: con Interesse diretto si richiede che le informazioni contenute nell'atto siano personali e cioè riguardare chi ne fa richiesta; con Interesse

attuale si richiede che vi siano riflessi attuali del documento sulla posizione giuridica tutelata (l'interesse non deve cioè essere meramente storico documentativo); con Interesse concreto si richiede che vi sia un legame tra l'argomento dell'atto e la persona che lo richiede e che l'informazione debba servire a tutelare concretamente un interesse giuridico del cittadino richiedente. L'esigenza di tutela, quindi, non dev'essere astratta o meramente ipotetica (Cons. Stato, sez. IV – Sentenza 29 gennaio 2014, n. 461);

L'interesse all'accesso inoltre deve essere qualificato, considerato che *“per avere un interesse qualificato ed una legittimazione ad accedere alla documentazione amministrativa è necessario trovarsi in una posizione differenziata ed avere una titolarità di posizione giuridicamente rilevante, che significa una posizione giuridica soggettiva allo stato anche meramente potenziale e non esclusivamente un diritto soggettivo o un interesse legittimo”* (T.A.R. Salerno, sez. I - Sent. 05 dicembre 2013, n. 2389).

Con riferimento all'accesso documentale occorre precisare che il Consiglio di Stato, sez. IV, 13/03/2014, n. 1211 ha precisato: *“La Pubblica amministrazione deve consentire all'istante l'accesso al documento amministrativo se questo contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante nonché alla luce di un esame obiettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato; di conseguenza, una volta accertato il collegamento, ogni altra indagine sull'utilità ed efficacia in chiave difensiva del documento, od ancora, sull'ammissibilità o tempestività della domanda di tutela prospettata, è sicuramente ultronea, così come è ultronea l'indagine sulla natura degli strumenti di tutela disponibili, poiché essi possono essere giurisdizionali, ma anche amministrativi, e finanche di natura non rimediabile (come potrebbe essere semplicemente la costruttiva partecipazione ad un procedimento amministrativo, ad ex art. 10 bis, l. 7 agosto 1990, n. 241) o sollecitatoria (ad es. la richiesta di annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo).*

Pertanto, rientrano nell'ambito dell'accesso difensivo anche i documenti potenzialmente preordinati all'adozione di scelte difensive consistenti, intendendosi come tale anche la decisione del “se” attivare o meno un contenzioso per la miglior tutela dei propri interessi.

I limiti al potere sostitutivo del Difensore civico

Secondo quanto previsto dalla legge n. 267/2000 (TUEL), art. 136 *“Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori”*: *“Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico”*.

In riferimento al giudizio di costituzionalità di leggi regionali, la Corte costituzionale, con sentenza n. 112/2004, ha stabilito che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono da ascrivere ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi, dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli 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. In questa categoria non rientra la figura del difensore civico regionale, in quanto 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 incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni (*sul punto cfr. anche Corte cost. sentt. nn. 460 del 1989, 352 del 1992, 313 del 2003*).

Per ciò che attiene all'elemento oggettivo della norma testé richiamata, per "atti obbligatori per legge" devono intendersi quelli la cui emanazione è prevista da una fonte normativa (con esclusione, quindi, di quelli derivanti da una fonte contrattuale o da un atto amministrativo), non rilevando la natura perentoria o meno del termine previsto per il suo compimento (così Cons. St. n. 5706/2006); Sebbene la Corte costituzionale non si sia espressamente pronunciata con riferimento all'art. 136 TUEL ma su leggi regionali attributive di poteri sostitutivi in capo al difensore civico regionale, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale emerge con chiarezza l'indirizzo interpretativo costituzionalmente conforme secondo cui l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo, non potendo attribuirsi al difensore civico, il quale, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è titolare, generalmente, di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione.

4 Materie trattate dal Difensore e casi di rilievo

Anche nel 2020, le materie toccate 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. Ovviamente, di seguito ne sono sintetizzate solo alcune che abbiamo giudicato particolarmente interessanti o esemplificative. Inoltre, alcune istanze del 2020 hanno riguardato casi che sono collegati ai provvedimenti assunti nell'emergenza in corso legata alla pandemia a causa del Covid-19. Riteniamo particolarmente significativo evidenziare nel secondo paragrafo la più significative di queste.

4.1 Casi di rilievo

Materia: ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO ART. 5 D.Lgs.33/2013

Un cittadino vuole conoscere la composizione delle acque termali a fini di ricerca ma la PA pone un diniego sulla base della opposizione della società termale controinteressata

Fatto e diritto: Un cittadino chiede all'ente competente l'accesso civico alle analisi chimico-fisiche e microbiologiche, nonché i livelli di radioattività, delle acque di uno stabilimento termale. Sulla base di una opposizione alla concessione dei dati da parte della società termale basata sul pregiudizio concreto al proprio interesse economico tutelato dal segreto commerciale.

Confortato da recenti sentenze (2486/2019 Tar Campania e 3631/2016 Cons. Stato, sez. IV), il Difensore evidenzia il nesso preciso tra la tutela del controllo pubblico ed il possibile "pregiudizio concreto" che potrebbe derivarne al controinteressato.

"Ai sensi dell'art. 5- bis, co. 2, l'accesso generalizzato deve essere negato se ciò risulti necessario per evitare un "pregiudizio concreto" alla tutela di uno dei seguenti interessi privati, quali la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, la libertà e la segretezza della corrispondenza e gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. Dal dato normativo (art. 5-bis, co. 1 e 2) emerge che il criterio individuato dal legislatore per la valutazione delle esclusioni dall'accesso generalizzato è quello del solo pregiudizio (harm test), mentre resta escluso, contrariamente alle altre esperienze FOIA, la previsione espressa di un test dell'interesse pubblico (the public interest test), cioè la possibilità di effettuare, ai fini della decisione finale sull'istanza di accesso, un bilanciamento tra la tutela da assicurare all'interesse da proteggere dalla disclosure e la tutela dell'interesse pubblico alla diffusione della informazione, per cui se il secondo dovesse risultare prevalente si procederebbe comunque alla diffusione. Nonostante la scelta esplicita operata dal legislatore italiano, con riguardo all'accesso generalizzato, per il solo criterio del "pregiudizio concreto", deve ritenersi che la scelta finale dell'amministrazione sull'istanza di accesso generalizzato non deve tenere conto solo del "pregiudizio concreto" ma anche dell'interesse alla divulgazione che fonda la richiesta dell'istante. L'amministrazione nell'esercizio dell'attività discrezionale (attività che esercita quando è chiamata a decidere se dare in ostensione i documenti e in che termini, al fine di proteggere gli interessi pubblici e privati previsti) è chiamata, infatti, non solo a considerare e verificare la serietà e la probabilità del danno all'interesse-limite, ma anche a contemperarlo con l'interesse alla conoscenza del richiedente. In caso di pregiudizio concreto a uno degli interessi pubblici e privati, infatti, ciò dovrebbe rappresentare solo una condizione necessaria, ma non sufficiente, per negare l'ostensione. Sul punto va richiamata la giurisprudenza del Supremo consesso della giustizia amministrativa secondo cui «la P.A. intimata dovrà in concreto valutare, se i limiti ivi enunciati siano da ritenere in concreto sussistenti, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, a garanzia degli interessi ivi previsti e non potrà non tener conto, nella suddetta

valutazione, anche le peculiarità della posizione legittimante del richiedente» (Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 2016, n. 3631). L'amministrazione intimata, dovrà operare una valutazione comparativa, secondo il principio di proporzionalità, (sull'applicazione di tale principio in materia di trasparenza e obblighi di pubblicazione si veda anche la recente sentenza della Corte Cost. n. 20/2019) fra il beneficio che potrebbe arrecare la disclosure richiesta e il sacrificio causato agli interessi pubblici e privati contrapposti che vengono in gioco. In base al bilanciamento condotto secondo il principio di proporzionalità, l'interesse alla conoscenza dell'informazione, del dato o del documento (di cui all'istanza di accesso generalizzato del richiedente) non soccomberà rispetto al pregiudizio concreto di un interesse-limite, se ritenuto di minore impatto. [...] In pratica l'amministrazione, nonostante il riferimento nella norma al solo "test del pregiudizio concreto", dovrà considerare non solo il danno che l'ostensione può creare all'interesse (limite) "protetto" dall'ordinamento, ma anche valutare l'aspettativa che ha il richiedente di conoscere i dati, le informazioni o i documenti oggetto dell'istanza (riferibili all'attività e all'organizzazione amministrativa) e quale potrebbe essere il contributo positivo alla "conoscenza diffusa" dell'attività amministrativa che l'ostensione richiesta potrebbe comportare. La regola della generale accessibilità è, così, temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla rivelazione generalizzata di talune informazioni, ma che comunque non si trasformano in limiti tout court alla trasparenza amministrativa dovendo essere riguardati anche alla luce dell'interesse alla accessibilità delle informazioni, dei dati e dei documenti richiesti".

Il Difensore, quindi, accoglie il ricorso del cittadino ed invita l'ente competente a dare accesso ai documenti richiesti.

Materia: ACCESSO DOCUMENTALE ART. 22 L.241/90

Il comune rifiuta l'accesso agli atti della corrispondenza con la propria compagnia assicurativa da parte di un cittadino che richiede un risarcimento per responsabilità della PA

Fatto e diritto: Un cittadino ricorre contro il presunto silenzio diniego di un Comune relativamente alla sua richiesta di ricevere copia di tutti gli atti, incluse comunicazioni e dichiarazioni, che i funzionari comunali hanno con le compagnie assicurative del comune relativamente ad una possibile richiesta risarcitoria.

In una precedente istanza del 2016 riguardante analoga casistica, il Difensore civico aveva richiesto parere alla Commissione nazionale per l'accesso ai documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale organismo si esprimeva affermando che in tali fattispecie "si contrappongono due distinti diritti tutelati dall'ordinamento: da un canto, la tutela della trasparenza nella attività amministrativa e, dall'altro, la tutela della riservatezza e segretezza di atti che contengono impostazioni difensive relativi a contenziosi attuali o futuri". Di conseguenza l'accesso ai documenti con la propria compagnia assicurativa "deve ritenersi sottratto all'accesso al fine di tutelare, soprattutto, la posizione dell'Amministrazione, che nell'esercizio del proprio diritto di difesa, protetto costituzionalmente, deve poter fruire di una tutela non inferiore a quella di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento" e ricadendo nei limiti all'accesso previsti "ai sensi dell'art.24, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n.241, in quanto riconducibile alla disciplina del segreto professionale previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza dei rapporti tra difensore e difeso". Il Difensore, per propria convinzione rafforzata da questo autorevole precedente, respinge il ricorso in quanto nel contenzioso risarcitorio che riguarda la responsabilità civile di un ente pubblico prevale il contesto di conflitto civilistico, tutelato dalla norma riconducibile alla disciplina del segreto professionale, al fine di salvaguardare la riservatezza dei rapporti tra difensore e difeso. La riservatezza della PA quale parte di un contenzioso risarcitorio non è, dunque, meno rilevante dell'interesse all'accesso da parte del cittadino.

Materia: AMBIENTE

Istanza contro errata applicazione delle norme sull'inquinamento luminoso

Parole chiave: inquinamento luminoso, punti luce, luce artificiale, luce notturna.

Fatto e diritto: A seguito della segnalazione di una vicina, l'utente riceveva diffida dal Comune per violazione della legge regionale sull'inquinamento luminoso, in quanto le luci del giardino non sarebbero state a regola.

Secondo l'utente l'impianto luminoso rientrerebbe nella deroga prevista dalla norma, in quanto i punti luce non sarebbero superiori a dieci. Si invitava pertanto il comune ad effettuare un sopralluogo al fine di definire la vicenda.

Il Difensore sottolineava che l'art. 1 comma 2 della legge regionale 19/2003 dispone che si considera inquinamento luminoso ogni forma di irradiazione di luce artificiale che si disperda al di fuori delle aree a cui essa è funzionalmente dedicata e se orientata al di sopra della linea d'orizzonte.

L'art. 2 della terza direttiva approvata con delibera di giunta regionale 1732/2015 definisce l'inquinamento luminoso come alterazione dei naturali livelli di luce notturna dovuta alla luce artificiale. E' sottoposta alla direttiva ogni forma di irradiazione di luce artificiale che presenta una o più delle seguenti caratteristiche:

- si disperde al di fuori delle aree a cui essa è funzionalmente dedicata;
- è orientata al di sopra della linea di orizzonte;

L'art. 7 della terza direttiva lett. d) ed e) specifica tuttavia in merito determinate deroghe. Tra queste, la deroga in base al numero di punti luce installati. Il Comune, quindi, veniva invitato a fare un sopralluogo per definire la presenza o meno di elementi in deroga.

Materia: ANAGRAFE E SERVIZI DEMOGRAFICI

Richiesta di fotografare dati anagrafici di antenati

Parole chiave: ricostruzione albero genealogico, richiesta di fotografare dati anagrafici di antenati, rigetto.

Fatto e diritto: Un cittadino si è rivolto al Difensore civico in quanto voleva completare il proprio albero genealogico. Uno dei Comuni presso i quali ha eseguito la ricerca, tuttavia, gli ha fornito dei dati non leggibili (i dati erano scritti a mano) e, quindi, il cittadino ha richiesto di potere fotografare le pagine di registro relative ai suoi antenati, in modo da potere risolvere con calma i problemi riscontrati. Il Comune, tuttavia, ha escluso questa possibilità poiché l'art. 37 del DPR 223/1989 esclude che i privati possano accedere ai locali dove sono detenuti i dati anagrafici dei cittadini.

L'ufficio di Difesa civica è intervenuto presso il Comune, accertando, nel corso del confronto e dello scambio di comunicazioni, che la posizione del Comune era del tutto legittima. Per altro, è stato proposto al cittadino di evidenziare al Comune le incongruenze riscontrate, in modo che potessero essere verificate e corrette, anche per garantire la corretta gestione dei dati anagrafici, cosa che il cittadino ha rifiutato di fare, insistendo sulla documentazione fotografica dell'atto anagrafico. Da ultimo, l'ufficio di Difesa civica ha reso noto al cittadino che avrebbe potuto presentare istanza per certificati anagrafici ex art. 35 del medesimo dpr 223/1989, in modo da potere ricevere in modo ufficiale i dati di suo interesse al Comune.

Inoltre, si è richiesto un parere all'ANUSCA (l'Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe) dalla quale è stato confermato, da una lettura combinata di varie norme settoriali, che l'accesso "diretto" alle schede anagrafiche individuali e di famiglia è generalmente vietato, e

consentito, per espressa disposizione dell'art. 37 del DPR n. 223/89 (*lex specialis*), solo al personale del servizio anagrafe e alle forze dell'ordine. In particolare, non può essere consentito all'interessato di fotocopiare o fotografare le schede individuali e di famiglia, né attive, né archiviate.

Il Difensore civico ha quindi rigettato il ricorso.

Materia: DISABILITA'

Istanza per ottenere il rimborso dell'intero costo di una modifica protesica dell'autovettura

Parole chiave: rimborso, regolamento assistenza protesica, persona disabile, INAIL.

Fatto e diritto: Un utente segnalava di aver ricevuto solo un rimborso forfettario per l'installazione del cambio automatico nella sua autovettura. Nel caso de quo era possibile risalire al costo specifico dell'adattamento in quanto espressamente indicato nella fattura di acquisto dell'autoveicolo. Pertanto, si evidenziava che non sarebbe apparso corretto il rimborso forfettario dell'importo di Euro 400,00 previsto solo nei casi in cui non vi sia una specifica voce di spesa.

Il Difensore ha sottolineato che l'Art. 40 (Comandi speciali e adattamenti - Modifiche dei veicoli) del Regolamento di assistenza protesica dispone che: *"Per favorire l'autonomia della persona disabile nei suoi spostamenti, soprattutto per facilitare il reinserimento lavorativo della stessa, è stata prevista la possibilità della concessione di comandi speciali e/o di adattamenti/allestimenti per un secondo veicolo utilizzato esclusivamente per l'attività lavorativa principale. Inoltre, per i veicoli nuovi provvisti di cambio automatico di serie per i quali non sia possibile risalire al costo specifico dello stesso, sono stati previsti rimborsi forfettari in base alla tipologia dell'autovettura"*.

A seguito dell'intervento, l'Inail rimborsava l'intero costo del cambio automatico.

Materia: MANCATA RISPOSTA DELLA PA

Istanza su temi di interesse ambientale

Parole chiave: mancata risposta, Parco archeologico, fauna aviaria, interessi collettivi, obbligo di provvedere della PA.

Fatto e diritto: Nell'istanza presentata al Difensore civico, il Presidente di un ente di tutela degli animali, richiede una risposta alla segnalazione da lui inviata ad una fondazione archeologica circa la pericolosità per l'incolumità della fauna aviaria delle balaustre in vetro presenti nel sito archeologico.

Nel parere emesso in seguito ad istruttoria, il Difensore civico ha precisato che l'esistenza dell'obbligo della Pubblica Amministrazione di provvedere non deve necessariamente essere espressamente previsto dalla legge (*"è configurabile a prescindere dall'esistenza di una specifica disposizione normativa che lo imponga"*, Tar Sardegna, Sentenza n. 246/2014), ma può essere desunto anche dai principi dell'attività amministrativa, e in particolare da quelli di imparzialità, legalità e buon andamento (art. 97 Cost.). Più specificamente, ribadisce il principio per cui l'obbligo di provvedere corrisponde *"ad una situazione soggettiva protetta, qualificata come tale dall'ordinamento, rinvenibile anche al di là di un'espressa disposizione normativa che preveda la facoltà del privato di presentare un'istanza e, dunque, anche in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento ovvero le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione"* (Tar Campania, sez. V, Sentenza n. 2293/2019);

In particolare, ha posto in rilievo che *“Il Difensore civico interviene per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi”* (Legge regionale 25/2003, art.2, comma 1) e che l’Ente promotore dell’istanza è un portatore di interessi collettivi differenziati e qualificati.

Pertanto, il Difensore civico ha invitato la fondazione a fornire una risposta all’istanza, indicante i provvedimenti idonei a tutelare l’incolumità della fauna aviaria, contemperati con le esigenze di fruibilità dei percorsi del parco archeologico; nonché di dare riscontro a questo di aver ottemperato alla raccomandazione entro trenta giorni dal ricevimento dell’intervento.

La risposta della Fondazione Parco archeologico di Classe-Ravenna Antica è stata tempestiva e soddisfacente.

Materia: MANCATA RISPOSTA DELLA PA

Istanze multiple del cittadino

Parole chiave: mancata risposta, istanze multiple, risorse sproporzionate, limiti all’obbligo di provvedere della PA.

Fatto e diritto: Alcuni cittadini fondatori di un’associazione civica hanno inoltrato, a nome proprio e per conto della loro associazione, ad un piccolo Comune ben 37 istanze in un arco di tempo relativamente breve, richiedendo poi l’intervento del Difensore civico per mancata risposta.

L’istruttoria condotta dal Difensore civico ha appurato l’esistenza di una serie di richieste eterogenee che, se fossero state tutte evase, avrebbero avuto l’effetto di impiegare in maniera sproporzionata le risorse di un piccolo Comune; è stato, quindi, rilevato che *“Come affermato da costante giurisprudenza, fra le molte C.d.S. sez. IV 19 marzo 2015 n.1503 e sez. VI 22 maggio 2008 n.2458, l’obbligo della pubblica amministrazione di provvedere sull’istanza di un privato non è stabilito in via generale, ma va ravvisato solo quando si possa desumere da una norma di legge puntuale, ovvero anche da una norma di principio, che sia però, all’evidenza, chiaramente interpretabile in tal senso. La regola, si osserva, è espressione dello stesso principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost. poiché un obbligo generale come quello che si esclude costringerebbe, in ultima analisi, l’amministrazione ad un impegno sproporzionato di risorse di fronte a qualsivoglia istanza, per assurdo anche manifestamente infondata o soltanto emulativa”* (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 4 – 8 maggio 2017, n. 2099).

Il Difensore civico, ritenendo che il diritto dei cittadini alla trasparenza ed efficienza della PA non possa trascendere in un vero e proprio “diluvio di richieste” (pur constatando che la PA ha il dovere di operare una selezione delle istanze meritevoli di considerazione senza opporre un muro di “silenzi-rigetto”), ha invitato gli istanti ad operare in modo responsabile una selezione delle istanze maggiormente meritevoli di considerazione, tenuto conto che un Comune di piccole dimensioni non può destinare uno o più funzionari al solo riscontro delle loro istanze.

Materia: PENSIONI E PREVIDENZA

Domanda di indennità INPS “600 euro” come prevista dal DL 18/2020

Parole chiave: indennità, INPS, 600 euro, bonus.

Fatto e diritto: un cittadino si è rivolto al Difensore civico per segnalare una irregolarità da parte di INPS rispetto al rigetto di una domanda di corresponsione dell’indennità INPS di 600 euro istituita dal DL 18/2020. Secondo quanto emergeva dall’istanza di difesa civica, la suddetta domanda era stata respinta dall’INPS nonostante la sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge. Pertanto, il

Difensore civico si è rivolto alla sede provinciale di INPS chiedendo gli opportuni chiarimenti.

In seguito a tale intervento, la sede provinciale di INPS ha rivisto la propria posizione ed ha provveduto al pagamento, in favore del cittadino, dell'importo di euro 1.200.

Materia: POLITICHE SOCIALI

Corretta Applicazione della normativa ISEE

Parole chiave: disabilità, ISEE, servizi socioriabilitativi residenziali, calcolo rette.

Fatto e diritto: Una famiglia si è rivolta al Difensore civico lamentando l'illegittima applicazione delle norme in materia di calcolo delle rette relative alle strutture con servizio residenziale. Il calcolo non veniva fatto tenendo conto dell'ISEE e quindi in proporzione alla capacità di reddito, né in base al principio di progressività, ma considerando l'ammontare dell'ISEE medesima, dalla quale veniva detratta una somma considerata come franchigia. La somma rimanente veniva interamente computata alla compartecipazione della famiglia. A seguito delle rimostranze della famiglia, l'ente preposto ha operato ulteriori riduzioni, senza comunque fare ricorso al criterio della proporzionalità e della progressività.

L'istruttoria effettuata dal Difensore civico ha riscontrato la fondatezza dell'istanza della famiglia, evidenziando in primo luogo come la determinazione della compartecipazione al pagamento delle rette sia un livello essenziale di assistenza e, come tale, non possa essere lasciato alla discrezionalità dei singoli enti (art. 2 del DPCM 159/2013). A tale proposito, sono intervenute anche diverse pronunce giudiziarie per casi analoghi (ed in altre Regioni) che hanno affermato come non si possa utilizzare il disposto dell'art. 2 del DPCM 159/2013 per mettere in atto delle disposizioni che aggirino lo spirito della norma citata, come nel caso trattato, in cui si è preso in considerazione l'intero ISEE, sottraendo la somma considerata come franchigia. Più precisamente, è stato affermato che "l'ISEE resta, dunque, l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati e deve scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate, non essendo consentita la pretesa del Comune di creare criteri avulsi dall'ISEE con valenza derogatoria ovvero finanche sostitutiva. E ciò vieppiù in considerazione della strumentalità del servizio de quo rispetto alla salvaguardia di diritti a nucleo incompressibile secondo i principi più volte affermati dalla Consulta (cfr. fra le altre, le sentenze C. Cost. nn. 80/2010 e n. 275/2016) e che trovano diretta copertura negli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione e dell'artt. 3 e 28 della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con L. n. 18 del 3 marzo 2009) che assicurano la tutela assistenziale ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere. 10. Di contro, è di tutta evidenza come si ponga in contrasto con la disciplina di riferimento sopra richiamata, statale e regionale, l'opzione - impropriamente privilegiata dal Comune appellato - di una contribuzione totalmente svincolata dal parametro vincolante dell'indicatore ISEE, come sopra ricostruito." (Cds 12-08-2019, n. 5684; TAR Lombardia sez. III 05/07/2019; Cds 04/03/2019 n.1458).

Materia: POLITICHE SOCIALI

Contributo al Disagio Abitativo per il sisma 2012 per dichiarazione tardiva di proroga dei lavori

Parole chiave: sisma 2012, contributo disagio abitativo, revoca, dichiarazione di agibilità, immobile ristrutturato.

Fatto e diritto: Un Comune interessato dalle conseguenze del sisma del 2012, ha comunicato ad una sua residente che avrebbe percepito il Contributo di Disagio Abitativo (CAD) fino a che, con la dichiarazione di fine lavori, non sarebbe stata dichiarata l'agibilità dell'immobile. In seguito, però,

sulla base di una presunta presentazione tardiva della dichiarazione di proroga dei lavori, il contributo è stato sospeso prima del termine, con contestuale richiesta di restituzione di parte delle somme già erogate alla cittadina nell'intervallo di un intero anno. La cittadina ha ribadito la fondatezza delle proprie ragioni sulla base della documentazione in suo possesso. Tali documenti lasciavano fondatamente ritenere che anche per il Comune tutto stava procedendo regolarmente e che l'istanza di proroga dei lavori era stata regolarmente presentata e presa in carico. Ne era seguita la successiva dichiarazione di fine dei lavori e la dichiarazione di agibilità da parte del Comune stesso.

Il Difensore civico è intervenuto a favore della cittadina, sostenendone la fondatezza dell'istanza anche in caso di eventuale presentazione tardiva della dichiarazione di proroga dei lavori richiamando il principio di legittimo affidamento ingenerato con il ritardo dei suoi rilievi.

La signora, infatti, nel corso dell'istruttoria di Difesa civica ha dimostrato di avere correttamente presentato l'istanza di proroga lavori, tanto che il Comune, nella propria ordinanza con cui dichiarava l'agibilità dell'immobile (appunto, un anno dopo l'istanza di proroga lavori), ne citava il regolare deposito. Inoltre, anche a contestare l'illegittimità dell'istanza di proroga lavori (per tardiva presentazione dell'istanza di proroga), la circostanza che il Comune avesse comunque proseguito ad erogare il contributo, aveva ingenerato nella cittadina il legittimo affidamento che tutto fosse regolare.

Si è corso, infatti, il rischio di addossare ad una cittadina (parte debole) la responsabilità dell'errore procedurale di un terzo (il direttore dei lavori) nel presentare l'istanza di proroga lavori, dando così prevalenza alla mera lettera della norma (quindi, al ritardo nella presentazione dell'istanza di proroga), piuttosto che al suo significato sostanziale (sostegno delle persone rimaste senza la propria abitazione).

In definitiva, qualora la richiesta di proroga fosse stata presentata entro i termini, la cittadina avrebbe comunque percepito il CAD fino alla data di dichiarazione di agibilità. Per tale motivo, il Comune, anche a seguito dell'aggiornamento dei dati in suo possesso, ha accolto l'invito rivolto dal Difensore civico.

Materia: POLITICHE SOCIALI

Eccesso di riscaldamento in edilizia residenziale pubblica e costi per il cittadino

Parole chiave: edilizia residenziale pubblica, riscaldamento, spese condominiali.

Fatto e diritto: Una famiglia residente al primo piano di una palazzina destinata ad edilizia sociale ha più volte nel corso degli ultimi anni lamentato il caldo eccessivo patito, sia per la continuità delle ore durante il quale il riscaldamento era attivo durante il giorno, sia per il prolungarsi del riscaldamento fino a primavera inoltrata. Il posizionamento dell'appartamento al primo piano certamente aumentava la temperatura nell'immobile e l'impossibilità di poterne regolare la potenza comportava spreco e una spesa non desiderata e rilevante per le possibilità economiche della famiglia. La famiglia ha, pertanto, richiesto ad ACER che fossero calcolati degli sconti sulla quota di consumo addebitato, proprio perché subito nonostante le varie segnalazioni. A tali richieste ACER non ha fornito riscontro.

Il Difensore civico ha ritenuto fondata l'istanza presentata dalla famiglia. Secondo le normative vigenti (Direttiva 2012/27/UE; D.lgs. n. 141/2016), entro il 30 giugno 2017, i condomini con l'impianto di riscaldamento centralizzato avevano l'obbligo di usufruire dell'installazione di termovalvole, allo scopo di incentivare la riduzione dell'inquinamento con il contestuale calo della spesa sostenuta per ogni abitazione.

L'Ente, in effetti, era in un ritardo considerevole nell'installazione delle termovalvole e tale situazione non poteva essere addossata ai condòmini che, piuttosto, erano costretti a subire dei consumi non richiesti.

A seguito dell'intervento di Difesa civica, ACER ha accolto l'istanza della famiglia.

Materia: SANITA'

Inserimento in RSA nel posto in convenzione presso la struttura ospitante

Parole chiave: RSA, convenzione, lista d'attesa

Fatto e diritto: Un cittadino evidenziava che costituisce diritto dell'interessato conoscere la propria posizione in lista d'attesa per l'inserimento in RSA, al fine di poter programmare l'impiego di tempo e risorse in base al verificarsi probabile di tale eventualità. Inoltre, in questo modo si è nella condizione di valutare la possibilità dell'inserimento nel posto in convenzione presso la struttura attualmente ospitante.

Il Difensore civico, in questo caso, rileva che è necessario, ai fini dell'inserimento in strutture residenziali per anziani, garantire modalità di accesso omogenee, migliorando modalità e tempi di accesso; favorire la tutela degli anziani e delle famiglie in situazione di maggiore bisogno sociale e sanitario; garantire equità ed appropriatezza nella presa in carico degli anziani in condizioni di non autosufficienza; tener conto delle esigenze e delle preferenze espresse dall'utente e dalla famiglia nell'ambito dell'attività valutativa e progettuale e considerare l'evoluzione dei bisogni dell'utente e della famiglia sia in relazione all'adeguamento della valutazione di tali bisogni che alla possibilità di mobilità tra strutture.

Il Comune offriva dunque la possibilità dell'inserimento nel posto in convenzione presso la struttura attualmente ospitante.

Materia: SANZIONI E TRIBUTI

Notifica sanzione al Codice della Strada non indirizzata al domicilio digitale

Parole chiave: sanzione, CAD, codice strada, notifica, domicilio digitale, rimborso, spese notifica.

Fatto e diritto: Un cittadino si è rivolto al Difensore civico chiedendo l'annullamento ovvero una riduzione di una sanzione derivante da un verbale di accertamento di violazione al Codice della Strada, notificata dalla Polizia Municipale di un Comune. In particolare, il cittadino ha lamentato una irregolarità di notifica sia del verbale di accertamento sia nei successivi solleciti ed ingiunzione di pagamento: tale notifica, infatti, dovrebbe essere previamente espletata tramite domicilio digitale, ove questo sia disponibile negli elenchi ufficiali, prima di ricorrere alle vie ordinarie, così come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale e leggi collegate.

L'istruttoria effettuata dal Difensore civico ha posto in rilievo che, secondo il D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale (CAD), "le amministrazioni pubbliche e i gestori o esercenti di pubblici servizi comunicano con il cittadino esclusivamente tramite il domicilio digitale dallo stesso dichiarato... senza oneri di spedizione a suo carico. Ogni altra forma di comunicazione non può produrre effetti pregiudizievoli per il destinatario"; e che le comunicazioni tramite i domicili digitali sono effettuate agli indirizzi inseriti negli elenchi ufficiali previsti dal medesimo CAD. Tali comunicazioni elettroniche trasmesse ad uno dei domicili digitali "hanno gli stessi effetti giuridici delle comunicazioni a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno ed equivalgono alla notificazione per mezzo della posta salvo che la legge disponga diversamente". Inoltre, il DM 18 dicembre 2017 (Disciplina delle procedure per la notificazione dei verbali di accertamento delle violazioni del codice

della strada tramite posta elettronica certificata) dispone che *“l’indirizzo PEC dell’autore della violazione [...] deve essere ricercato, dall’ufficio da cui dipende l’organo accertatore o che ha redatto il verbale di contestazione, nei pubblici elenchi per notificazioni e comunicazioni elettroniche a cui abbia accesso”*. Infine, elemento rilevante per il caso esaminato, la circolare ministeriale 300/A/1500/18/127/9 del 20/02/2018 chiarisce che *“la notifica nei modi ordinari debba considerarsi comunque idonea a produrre gli effetti di legge, ove si sia perfezionata in conformità alle norme in materia. Naturalmente, in tale ipotesi, in considerazione del disposto di cui al secondo periodo del comma 4 dell’art. 3-bis CAD, per cui ogni altra forma di comunicazione, diversa da quella effettuata presso il domicilio digitale del destinatario, non può produrre effetti per questo pregiudizievole, il destinatario conserva la facoltà di richiedere all’organo accertatore la restituzione delle spese di notifica addebitate con il verbale di contestazione, ove corrisposte. In tal caso, l’interessato ha l’onere di provare di essere titolare di un valido indirizzo PEC, nonché di averlo inserito in uno degli elenchi ufficiali”*.

Dopo aver constatato che esiste un domicilio digitale e un indirizzo Pec del cittadino reperibile negli elenchi ufficiali, il Difensore civico, sulla scorta del disposto normativo, rileva che, sebbene non sia in discussione la legittimità della sanzione, la normativa citata ponga un problema sulla procedura di notifica: pur non venendo meno l’idoneità di quest’ultima a produrre effetti giuridici, la modalità con cui la procedura si articola non può produrre ulteriori effetti pregiudizievole nella sfera patrimoniale del destinatario.

Pertanto, il Difensore civico ha raccomandato al Comune di procedere al rimborso al cittadino delle spese di notificazione e spese connesse, in seguito ad eventuale regolare richiesta da parte del destinatario della sanzione; al cittadino, il pagamento integrale della sanzione con contestuale richiesta di rimborso delle spese a lui addebitate, in seguito ad una procedura di notifica più onerosa, e lo ha comunque invitato per il futuro a conformarsi alla normativa vigente sopra richiamata il più presto possibile, con il rilevante risultato di aver ricevuto un’immediata risposta positiva da parte dell’amministrazione comunale.

Materia: SANZIONI E TRIBUTI

Diniego di accertamento in autotutela relativa ad IMU fabbricati rurali

Parole chiave: IMU, annullamento avviso accertamento, fabbricati rurali, categorie catastali, requisito di ruralità, esenzione imposta.

Fatto e diritto: Nell’istanza pervenuta al Difensore civico, il cittadino richiede l’annullamento di un avviso di accertamento IMU su un immobile di sua proprietà, censito al catasto fabbricati del Comune in categoria D/10, in quanto *“a decorrere dall’anno 2014, non è dovuta l’imposta municipale propria (...) relativa ai fabbricati rurali ad uso strumentale”* (art.1, comma 708, L. 147/2013, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*). La richiesta di annullamento in autotutela pervenuta al Comune da parte del cittadino, tuttavia, non viene accolta per *“mancanza dell’annotazione di ruralità prevista dalla normativa (Decreto ministeriale 14/09/2011) per cui non può beneficiare dell’esenzione IMU”*.

L’istruttoria condotta dal Difensore civico accerta che i fabbricati rurali ad uso strumentale alle attività agricole sono una tipologia particolare di immobili che beneficia di trattamenti agevolati ai fini fiscali, nello specifico in minore tassazione attraverso aliquote agevolate o esenzioni. Tali immobili sono identificati con una categoria catastale specifica: *D/10 - Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole*. Dal 2014 (e fino al 2019) i fabbricati rurali strumentali sono esenti da IMU e il fabbricato oggetto di accertamento IMU risulta essere stato accatastato, seppur con ritardo, in categoria D10 nel 2018. Il D.L. 31 agosto 2013 n. 102, all’art. 2, comma 5-ter, specifica

che: *“l'articolo 13, comma 14-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, deve intendersi nel senso che le domande di variazione catastale presentate ai sensi dell'articolo 7, comma 2-bis, del decreto-legge 13 maggio 2011, n.70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n.106, e l'inserimento dell'annotazione negli atti catastali producono gli effetti previsti per il riconoscimento del requisito di ruralità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni, a decorrere dal quinto anno antecedente a quello di presentazione della domanda”.*

In seguito ad una richiesta d'integrazione della documentazione, l'Agenzia delle Entrate afferma che *“l'annotazione prevista ai sensi di legge, ai fini dell'iscrizione al catasto della sussistenza dei requisiti di ruralità in capo a fabbricati rurali, è apposta agli immobili diversi da quelli censibili nella categoria D/10”* e che *“la categoria catastale D/10 (fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole) attribuita con Docfa è pertanto associata alla condizione di ruralità a prescindere dall'annotazione posta in visura”.*

Il Difensore civico conclude che l'annotazione di ruralità richiesta dal Comune ai fini dell'esenzione IMU è prevista solo per fabbricati rurali *“diversi da quelli censibili nella categoria D/10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole)”* ai sensi dell'art. 1, comma 2, decreto 26 luglio 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e che il fabbricato, oggetto del contenzioso, secondo la ricostruzione sopra esposta, sia quindi da considerarsi esente dall'assoggettamento all'Imposta municipale unica (IMU), poiché regolarmente censito nella categoria catastale D/10, con effetti retroattivi fino al quinto anno antecedente alla data di accatastamento (2018), in virtù della normativa sopra richiamata. In conclusione, raccomanda al Comune di procedere all'annullamento dell'avviso di accertamento IMU.

Materia: SANZIONI E TRIBUTI

Richiesta di annullamento avviso di riscossione IMU per lavori straordinari

Parole chiave: IMU, cambio di residenza, possesso proporzionale, lavori straordinari, esenzione dall'imposta.

Fatto e diritto: Nell'istanza presentata al Difensore civico, un cittadino chiede di annullare una richiesta di riscossione IMU gravante su un immobile da lui acquistato nel luglio 2020. La quota del tributo richiesta dal Comune si riferisce al periodo intercorso tra l'acquisto dell'immobile ed il cambio di residenza anagrafica (avvenuto, secondo quanto dichiarato dal cittadino, nel novembre 2020), periodo in cui, secondo la società di gestione delle entrate, l'appartamento non poteva essere considerato abitazione principale e quindi non esentato dal pagamento del tributo. Il cittadino, inoltre, ha chiesto una revisione del regolamento comunale IMU.

L'istruttoria effettuata dal Difensore civico ha ricordato che il presupposto dell'IMU è il possesso di fabbricati, esclusa l'abitazione principale (salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9) [...] (*Legge 160/2019, art. 1, comma 740*) e che per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente (*Legge 160/2019, art. 1, comma 741, lett. b*). L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota ed ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso; a tal fine il mese durante il quale il possesso si è protratto per almeno quindici giorni è computato per intero. A ciascuno degli anni solari corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria (*D.lgs. 23/2011, art.9, comma 2*).

Nello specifico, si è posto in rilievo che i lavori straordinari non rendono l'immobile “inagibile” ai fini IMU: mentre la TARI è una tassa che ha come presupposto un atto o un'attività pubblica, l'IMU è

un'imposta patrimoniale che colpisce la proprietà degli immobili a prescindere dal loro utilizzo e che ha come presupposto un fatto economico posto in essere dal soggetto passivo, senza alcuna relazione specifica con una determinata attività dell'ente pubblico. La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) è una pratica edilizia utilizzata per lavori di manutenzione straordinaria; la sussistenza di questi ultimi rende la TARI non dovuta se l'abitazione è sfornita di allacci e servizi ed è quindi oggettivamente inutilizzabile. Viceversa, l'IMU è comunque dovuta per le ragioni sopra esposte; nei casi di manutenzione straordinaria, peraltro, non si può neanche applicare la riduzione del 50% prevista dalla normativa per gli immobili inagibili o inabitabili e di fatto non usati, poiché tali condizioni di inagibilità/inabitabilità sussistono solo in casi di inutilizzabilità strutturale delle unità immobiliari (ad esempio gravi carenze strutturali o degrado fisico dell'immobile).

Di conseguenza, il Difensore civico ha concluso che l'esenzione dall'imposta non possa operare per il periodo che intercorre tra il conseguimento del possesso dell'immobile e l'acquisizione della residenza anagrafica da parte del cittadino come pure che una eventuale revisione del regolamento comunale non possa comunque modificare la cornice delle norme statali.

Materia: SERVIZI DI RETE

Contestazione al gestore di pubblico servizio di occupazione di suolo privato

Parole chiave: società, pubblico servizio, occupazione suolo privato senza titolo, servitù, elettrodotto.

Fatto e diritto: Una cittadina proprietaria di un terreno agricolo si era rivolta al gestore di un pubblico servizio per chiedere lo spostamento dei pali e dei cavi installati sul terreno di sua proprietà, posto che dalla documentazione in suo possesso non risultava sussistere alcun titolo che giustificasse l'occupazione. L'ufficio di Difesa civica era già intervenuto in passato a sostegno della pretesa della cittadina, senza ottenere una particolare collaborazione, soprattutto riguardo alle motivazioni dell'occupazione del suolo. Successivamente al primo intervento, la cittadina è riuscita a reperire l'atto di successione che, senza alcun dubbio, escludeva la costituzione/esistenza di una servitù di elettrodotto a carico del fondo. Le reiterate richieste di regolarizzazione della posizione alla società proprietaria dei cavi e dei pali da parte della cittadina, avallate dall'ufficio di Difesa civica, sono state ostinatamente eluse dalla concessionaria, che opponeva un fantomatico consenso (senza alcun requisito di pubblicità ed autenticità), firmato da una persona diversa dal proprietario, peraltro senza identificazione topografica del fondo di cui si trattava.

Grazie alla ripetuta insistenza dell'ufficio di Difesa civica, la società ha iniziato a retrocedere riconoscendo un indennizzo, seppure esiguo.

Materia: TUTELA DEL BENESSERE ANIMALE

Regolamento comunale che vieta la detenzione di alcune specie di animali in ambito urbano

Parole chiave: animali da compagnia, detenzione specie animali, ambito urbano, regolamento comunale.

Fatto e diritto: Un cittadino, a cui sono stati regalati alcune galline ed un galletto, si è rivolto all'ASL del proprio Comune per chiedere quali fossero le norme igieniche e sanitarie per la loro corretta detenzione e si è visto intimare il divieto di possedere tali animali come animali in ambito urbano, sulla base del regolamento comunale che, ad avviso del cittadino, però, riportava delle norme contraddittorie tra loro.

Il Difensore civico è intervenuto a sostegno del cittadino, che deteneva gli animali in un grande giardino e lontano dalle abitazioni, rispettando il loro benessere, a partire dal portato dell'art. 1 della

l.r. 5/2005 sul benessere animale, secondo cui “*per animale di affezione s'intende ogni animale tenuto, o destinato ad esserlo, dall'uomo, per compagnia od affezione, senza fini produttivi o alimentari*”. A parere del Difensore civico, in altre parole, la legge regionale consente che si possa detenere “ogni” tipo di animale per compagnia od affezione, sempre che siano rispettate le norme per la sicurezza igienica e sanitaria. In effetti, il regolamento comunale che impediva la detenzione degli avicoli era finalizzato al rispetto della sicurezza sanitaria. Di conseguenza, non si ravvisavano motivi per vietare la detenzione dei volatili senza evidenti violazioni delle medesime norme, tanto più che gli stessi erano custoditi in un grande giardino e lontano dalle altre abitazioni. Peraltro, anche i conigli non risultavano esser considerati animali da affezione in senso ufficiale, tanto da essere inclusi nella fauna avicola del regolamento comunale, tuttavia sono normalmente venduti nei negozi e possono essere ospitati nelle abitazioni. Al tempo stesso, è ormai noto che diverse persone detengono rettili e aracnidi, addirittura pericolosi per l'incolumità delle persone (ancor prima che dell'igiene e della salute) e non esiste un divieto di detenzione, persino negli appartamenti, nonostante un loro smarrimento possa costituire un serio pericolo per la popolazione. L'Ausl della Romagna, coinvolta dal Difensore civico, ha confermato l'interpretazione del regolamento fornita dal Comune interessato. L'Ausl ha, tuttavia, aggiunto che sarà proposta ai Comuni una modifica del regolamento che tenga conto della mutata sensibilità sociale nei confronti di molti animali, ora normalmente detenuti come compagni di vita. Riguardo ai galli, l'Ausl ha comunque rilevato che uno dei problemi già oggetto di lamentela nei centri abitati è il loro canto che inizia alle prime ore del mattino.

4.2 Casi di rilievo collegati all'emergenza Covid-19

Materia: MOBILITA' E TRASPORTI

Contestazione verbale di accertamento e mancata indicazione modalità di acquisto e obliterazione titoli di viaggio in seguito alle disposizioni “Anti-contagio”

Parole chiave: mezzi pubblici, Covid-19, titoli di viaggio.

Fatto e diritto: un cittadino si è rivolto al Difensore civico contestando un verbale di accertamento comminato a carico del figlio, il quale – munito di regolare titolo di viaggio – non procedeva all'obliterazione manuale.

Come si è appreso da diversi articoli di giornale, molti utenti hanno ricevuto verbali di accertamento per mancanza di titoli di viaggio o per omessa obliterazione degli stessi a causa delle scarse informazioni sulle nuove modalità di gestione adottate a seguito dell'emergenza Covid-19. In particolare, gli utenti lamentano che, in assenza di puntuali cartellonistiche o segnaletiche, vi sia un'oggettiva impossibilità nel comprendere quali siano le nuove misure da adottare per acquistare e/o obliterare i titoli di viaggio (impossibilità di acquisto di biglietti sul mezzo di linea ovvero obliterazione in autonomia a penna sul titolo di viaggio).

Come già affermato in precedenza dal Difensore civico, è in ogni caso onere dell'utente accertarsi delle regole di viaggio, non potendosi giustificare l'utilizzo di mezzi pubblici senza adeguato titolo solo per ragioni di contingenza, ritenendo altresì valida e di comune esperienza la regola per cui (anche in presenza di un colpevole e reiterato malfunzionamento delle macchinette erogatrici di titoli a bordo del bus) non è possibile usufruire di un servizio senza contribuire al pagamento dello stesso.

Le misure anti-assembramento adottate dai gestori del servizio di trasporto pubblico rispondono ad un'esigenza del tutto nuova ed emergenziale che impone necessariamente un onere informativo adeguato all'eccezionalità dell'evento in corso e delle conseguenti misure adottate.

In assenza di poteri di accertamento e di ispezione, le diverse istanze pervenute dagli utenti del servizio di trasporto pubblico dimostrano che è necessario incrementare e migliorare le modalità

informativa sulle nuove modalità di acquisto e obliterazione dei titoli di viaggio. Pertanto, il Difensore civico ha invitato i gestori del servizio di trasporto pubblico ad adottare, nel più breve tempo possibile, ogni ulteriore provvedimento utile al fine di incrementare e migliorare le modalità di informazione e comunicazione sulle attività di acquisto e obliterazione dei titoli di viaggio.

Materia: SCUOLA

Rimborso quota viaggio d'istruzione non tenuta a causa emergenza Covid-19 e risposta carente dell'istituzione scolastica

Parole chiave: rimborso quota viaggio d'istruzione, Covid, riscontro carente, Decreto Cura-Italia, impossibilità sopravvenuta prestazione.

Fatto e diritto: Nell'istanza presentata al Difensore civico, la madre di un alunno chiede il rimborso dell'acconto di 100 euro della quota del viaggio d'istruzione, annullato causa COVID, i cui tempi di restituzione si sono fortemente allungati; ciò anche a fronte di una mancata risposta ufficiale in merito da parte dell'istituzione scolastica. Nella comunicazione della Dirigente si richiede ai genitori l'inoltro formale delle richieste e si fornisce la disponibilità del liceo ad effettuare i rimborsi (con la volontaria adesione all'opzione alternativa di accantonamento nel bilancio della scuola della somma già versata, finalizzandola a futuri viaggi da effettuare nel prossimo anno scolastico). Nella lettera della segreteria, priva di data e di firma, si preannuncia la liquidazione presuntiva dei rimborsi a partire dal mese di settembre 2020, *"data l'ingente mole delle domande pervenute e la complessità dei controlli per aggregare tutte le somme versate da ogni alunno"*. La richiesta di rimborso inviata tramite pec alla Direzione scolastica del liceo, tuttavia, non riceve alcun riscontro se non una comunicazione non firmata da parte di un assistente amministrativo che appare poco consona ai principi che dovrebbero informare l'azione amministrativa.

Nel parere emesso in seguito ad istruttoria, il Difensore civico precisa che il D.L. 18/2020 (Decreto "Cura-Italia") all'art. 88 bis, comma 8, prevede che: *"Per la sospensione dei viaggi e delle iniziative di istruzione disposta in ragione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, si applica l'articolo 1463 del codice civile nonché quanto previsto dall'articolo 41, comma 4, del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio. Il rimborso può essere effettuato dall'organizzatore anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del proprio contraente, da utilizzare entro un anno dall'emissione. In deroga all'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, l'organizzatore corrisponde il rimborso o emette il voucher appena ricevuti i rimborsi o i voucher dai singoli fornitori di servizi e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio. È sempre corrisposto il rimborso con restituzione della somma versata, senza emissione di voucher, quando il viaggio o l'iniziativa di istruzione riguarda la scuola dell'infanzia o le classi terminali della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado..."*.

Viene quindi fatto un esplicito richiamo legislativo all'applicazione della disciplina civilistica (art 1463 cc): *"Nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito"*.

Pertanto, il Difensore civico, ritenendo che i tempi per i rimborsi si fossero allungati oltre quelli richiesti dalla normale diligenza per chiudere una simile pratica e che fossero insufficienti e carenti le risposte fornite dalla segreteria e dall'assistente amministrativo, ha invitato l'amministrazione scolastica a fornire una ufficiale risposta di merito e a procedere speditamente ai rimborsi nei confronti dei genitori che ne abbiano fatto regolare richiesta, dando riscontro al Difensore civico di aver ottemperato alla raccomandazione entro trenta giorni dal ricevimento dell'intervento. L'

Ufficio scolastico regionale e l'Amministrazione scolastica hanno dato seguito all'invito: il primo, chiedendo una documentata relazione in merito alla vicenda; la seconda provvedendo con mandato di pagamento al rimborso spese della quota del viaggio d'istruzione.

Materia: POLITICHE SOCIALI

Norme emanate nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid 19: sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi

Parole chiave: contributo abitazione, emergenza Covid 19, sospensione termini, retroattività, istanze tardive.

Fatto e diritto: Una famiglia si è rivolta al Difensore civico affinché ottenesse dal Comune di residenza l'inserimento tra le domande degli aventi diritto al contributo economico per l'accesso all'abitazione. L'istanza, in effetti, fu del tutto esclusa in quanto presentata oltre i termini previsti. Il motivo del ritardo della presentazione tardiva era dovuto alla scarsa pubblicizzazione di tale contributo (erogato a tantum). La famiglia, forte anche delle disposizioni in materia di sospensioni dei termini adottate a seguito dell'emergenza sanitaria Covid 19, ha quindi chiesto di potere essere reinserita in graduatoria, ottenendo tuttavia il rifiuto del Comune. Il Comune, che pure aveva acquisito dei pareri autorevoli, riteneva che bisognasse dare prevalenza alla possibilità (per il Comune) di portare a termine il procedimento. Tale scelta era infatti prevista dalla stessa normativa invocata dalla famiglia.

Il Difensore civico ha sostenuto l'istanza in esame in base a due profili: la mancata pubblicizzazione adeguata e l'applicazione dell'art. 103 del D.L. 18/2020 (forte della relazione del Centro studi della Camera e del Senato). In primo luogo, il bando non era stato adeguatamente pubblicizzato, come sopra specificato. Considerando che si trattava di un contributo "eccezionale" il Comune avrebbe dovuto renderlo noto in tutte le forme possibili, soprattutto verso le persone già seguite dai servizi sociali.

La fondatezza dell'istanza è stata sostenuta anche sulla base di quanto disposto dall'art. 103 del D.L. 18/2020 ed in base al principio per cui, in caso di dubbia interpretazione della norma, deve essere preferita quella più favorevole alla parte debole. Il Difensore civico, inoltre, ha sostenuto l'istanza invitando il Comune a – almeno – inserire la domanda di contributo tra quelle da "ripescare" (qualora fossero avanzate risorse) e non tra quelle escluse *tout-court*, posto che il motivo di esclusione era soltanto quello sopra citato, mentre sussistevano a pieno titolo i requisiti sostanziali.

Sul piano del diritto, in effetti, la formulazione dell'art. 103 ha destato diversi problemi interpretativi anche a livello regionale, proprio perché, se da un lato la norma disponeva la sospensione di tutti i termini procedurali (anche interni al procedimento) con efficacia retroattiva, dall'altro, invitava le PP.AA. a concludere al più presto i procedimenti, laddove possibile. Il Comune, in effetti, aveva già concluso la fase dell'esame delle domande presentate, al punto di avere già redatto la graduatoria. Per questo, si apprestava a concludere il procedimento, forte dell'interpretazione dell'ultima parte della disposizione normativa. Da contrappeso, tuttavia e senza che dalla norma si comprendesse immediatamente quale fosse il criterio da preferire, la prima parte dell'art. 103 disponeva la sospensione dei termini, anche quelli già scaduti ed endo-procedimentali (come quello di presentazione dell'istanza nel caso esaminato).

A seguito dell'intervento di Difesa civica, la famiglia è stata inserita tra i beneficiari del contributo, peraltro, con la massima somma possibile, proprio perché (e come evidenziato nel corso dell'intervento), l'istanza disponeva a pieno titolo dei requisiti sostanziali.

Materia: ATTIVITA' PRODUTTIVE

Divieto di vendita di animali da compagnia presso i mercati settimanali per restrizioni Covid-19

Parole chiave: emergenza sanitaria, Covid-19, misure cautelari divieto, vendita animali, ambulante.

Fatto e diritto: Con ordinanza sindacale, un Comune ha vietato ad un venditore ambulante di animali da compagnia di potere esercitare la propria attività all'interno del territorio di competenza, nel dubbio che gli animali fossero fonte di contagio. Il cittadino si è quindi rivolto al Difensore civico, dopo avere tentato invano di ottenere dati di evidenze scientifiche che giustificassero un sacrificio così rilevante, peraltro non imposto da altri Comuni.

Il Difensore civico è intervenuto a sostegno del venditore, invitando il Comune a rendere noti i dati scientifici in questione, posto che gli animali sono di un unico proprietario e che non sono soggetti ad essere toccati da chiunque. Allo scopo di contribuire a chiarire ulteriormente la vicenda, il Difensore civico ha invitato anche gli uffici regionali competenti in materia a fornire informazioni utili.

L'ufficio regionale competente in materia di fiere e mercati ha evidenziato che per l'emergenza sanitaria è stato redatto un protocollo regionale *ad hoc* da rispettare. Tale protocollo non prevede il divieto di vendita di animali da compagnia.

Anche l'ufficio regionale competente in materia veterinaria ha escluso la presenza di evidenze scientifiche nel senso inteso dal Comune, soprattutto per animali come volatili, conigli, criceti (di norma venduti nei mercati ambulanti).

Il Difensore civico ha quindi invitato il Comune, che nel frattempo aveva già confermato la propria posizione, a riponderare gli interessi coinvolti, considerando se, decorso un anno ed in assenza di evidenze scientifiche, sia necessario sacrificare in misura così pesante gli interessi dei venditori di animali domestici, privandoli del loro diritto al lavoro e del conseguente guadagno.

4. Le attività del coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome

4.1 Introduzione

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici nasce nel 1994 al fine di promuovere e diffondere il ruolo istituzionale della difesa civica. Il Coordinamento ha sede istituzionale a Roma presso la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea Consigli Regionali e delle Province autonome e sede operativa presso gli uffici del Difensore civico che di volta in volta ricopre l'incarico di Presidente del Coordinamento.

Tra le numerose finalità del Coordinamento vi rientrano quelle di:

- garantire a tutti cittadini, indipendentemente dalla loro residenza, la tutela nei confronti della pubblica amministrazione ad ogni livello (statale, regionale, locale), per il rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, trasparenza, equità;
- operare per la concreta attuazione dei Trattati e delle disposizioni europee e internazionali sui diritti fondamentali della persona umana;
- promuovere la piena affermazione della "Carta Europea dei diritti fondamentali";
- favorire in ogni regione iniziative per la diffusione della difesa civica e la crescita degli standard di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi diffusi;
- sviluppare gli opportuni raccordi con il Parlamento e con il Governo, anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Pertanto, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici si pone come sede di confronto e sintesi tra le diverse realtà regionali, promuovendo anche a livello nazionale ed europeo la valorizzazione del ruolo del Difensore civico quale figura di garanzia dei diritti degli individui.

Nell'attuale contesto italiano, ogni Regione ha il proprio Difensore civico, con l'esclusione di Puglia, Sicilia e Calabria. In tali Regioni la figura di garanzia non è stata ancora istituita. Il Coordinamento ha più volte invitato queste Regioni a provvedere a tale nomina onde evitare vuoti di tutela e discriminazioni per i cittadini in base alla loro residenza. Infatti, il Difensore civico regionale ha una competenza territoriale circoscritta alla Regione e non può quindi intervenire nei confronti di Pubbliche amministrazioni di altre realtà regionali e locali. I Difensori civici regionali in carica sono i seguenti:

[ABRUZZO](#): Fabrizio Di Carlo

[BASILICATA](#): Antonia Fiordelisi

CALABRIA: previsto nell'ordinamento regionale ma mai nominato

[CAMPANIA](#): Giuseppe Fortunato

[EMILIA ROMAGNA](#): Carlotta Marù

[FRIULI VENEZIA GIULIA](#): De Pauli Arrigo

[LAZIO](#): Alessandro Licheri

[LIGURIA](#): Francesco Lalla

[LOMBARDIA](#): Carlo Lio

[MARCHE](#): Andrea Nobili (da Febbraio 2021 Giancarlo Giulianelli)

[MOLISE](#): Leontina Lanciano

[PIEMONTE](#): Augusto Fierro

PUGLIA: previsto nello Statuto ma manca la legge attuativa

[SARDEGNA](#): Felicetto Contu

SICILIA: l'ordinamento regionale siciliano non prevede l'istituzione del difensore civico

[TOSCANA](#): Sandro Vannini

TRENTINO ALTO ADIGE: l'ordinamento regionale prevede l'istituzione del difensore civico a livello di provincia autonoma

Provincia autonoma di BOLZANO: Gabriele Morandell

Provincia autonoma di TRENTO: Gianna Morandi

[UMBRIA](#): Marcello Pecorari

[VALLE D'AOSTA](#): Enrico Formento Dojot

[VENETO](#): Mirella Gallinaro

Durante il 2020 il lavoro del Coordinamento è stato intenso e costante: in particolare, in seguito alla drammatica avanzata della pandemia da Covid-19, il confronto tra i Difensori civici regionali si è reso necessario al fine di individuare soluzioni pratiche e tempestive alle nuove problematiche emerse nel rapporto tra cittadini e Pubbliche amministrazioni. Durante l'anno 2020 si sono svolti i seguenti incontri, alcuni in presenza altri, causa emergenza sanitaria, in modalità mista o telematica:

19 febbraio

30 aprile

25 maggio

29 giugno

27 luglio

23 settembre

13/14 ottobre

19 novembre (convegno in modalità on line)

Durante tali riunioni l'attenzione è stata posta principalmente sull'esigenza di valutare nuove forme di intervento a tutela dei cittadini anche in considerazione del nuovo contesto sociale dettato dagli effetti della pandemia. Inoltre, il Coordinamento si è soffermato a riflettere su alcune storiche criticità della difesa civica in Italia. Da un lato, come già ricordato, la necessità di istituire il Difensore civico in tutte le Regioni italiane garantendo uniformità della normativa (quale misura di carattere urgente onde evitare ulteriori differenziazioni discriminatorie per i cittadini italiani); dall'altro, la necessità di istituire la figura del Difensore civico nazionale così come già avvenuto in altri Stati europei, in maniera tale da colmare il vuoto di tutela civica dei cittadini nei confronti delle amministrazioni statali (ministeri, prefetture, amministrazioni universitarie e scolastiche, ecc.) rispetto alle quali molto spesso i Difensori civici regionali non possono intervenire per mancanza di competenza.

Di seguito si riporta la raccomandazione inviata dal Coordinamento alle Regioni che non hanno ancora provveduto all'istituzione o alla nomina del Difensore civico:

RACCOMANDAZIONE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME (ANCONA 13-14 OTTOBRE 2020)

Il Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome, riunitosi ad Ancona il 13 ed il 14 ottobre 2020,

RICHIAMATI

la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che sancisce fra l'altro il diritto alla buona Amministrazione;

i documenti internazionali ed in particolare “I principi per la protezione e la promozione dell'istituzione del difensore civico”, approvati dal Consiglio d'Europa – Commissione di Venezia il 15 e 16 marzo 2019;

il documento di approvazione delle “Linee di indirizzo in merito alla disciplina degli Organi di Garanzia” da parte dell'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, datato 26 settembre 2019;

il documento di approvazione delle “Linee di indirizzo per la possibile attribuzione delle Regioni e delle Province autonome della funzione di Garante per il diritto alla salute” da parte dell'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, datato 30 luglio 2020;

la Legge 24/2017 che in tema di “Sicurezza delle cure” prevede l'assegnazione della funzione del Garante per il diritto alla salute ai difensori regionali,

CONSIDERATO

che il Difensore civico costituisce un elemento importante in uno Stato basato sulla democrazia, sullo stato di diritto, sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e sulla buona amministrazione;

che l'Italia è, purtroppo, l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio D'Europa privo di un compiuto sistema di difesa civica a livello nazionale, nonostante che la presenza del Difensore civico sia considerata parametro di democraticità delle istituzioni;

che il Difensore civico è l'originale e principale figura di garanzia a tutela dei diritti dei cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni e gestori dei pubblici servizi e che nella maggior parte dei Paesi europei tale figura viene declinata con un mandato generale nel relazionarsi con le stesse;

che l'assenza di un ufficio nazionale della Difesa civica, rende ancor più rilevante tale figura istituzionale a livello regionale;

che la sua funzione assume particolare rilievo nei momenti di maggiore complessità di governo, consentendo il miglioramento delle relazioni tra la pubblica amministrazione e i cittadini, contribuendo a consolidare il rapporto fiduciario tra questi e le istituzioni;

che l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia Covid-19, investendo la sfera dei diritti fondamentali a partire da quello alla salute, rende ancor più significativo il compito dei Difensori, nell'affiancare i cittadini ed eventualmente svolgere attività di “mediazione” nei rapporti con la Pubblica Amministrazione;

che, in un periodo di grave crisi quale quello attuale, è indispensabile che sia assicurata la concreta ed effettiva attuazione dei principi dettati dall'art. 97 Cost. ai quali la P.A., ancor più in periodo di emergenza, deve ispirare la propria attività;

che dunque le misure adottate per la tutela della salute dei pubblici dipendenti sul posto di lavoro, ivi comprese le forme di lavoro agile, devono contemperarsi con l'inderogabile esigenza di assicurare l'efficienza e il buon andamento dell'attività amministrativa

ESPRIME

preoccupazione per il fatto che l'istituzione del Difensore civico in alcune Regioni non sia ancora stata posta in essere, mentre in altre lo stesso non è dotato di adeguata struttura,

INVITA

le Regioni che ancora non abbiano provveduto (Puglia, Calabria, Sicilia) a procedere con la nomina del Difensore civico, auspicando il rispetto dei criteri di autonomia e di indipendenza, in conformità con quanto sancito dai documenti internazionali in merito;

tutte le Regioni a riflettere sull'adeguatezza delle misure adottate per garantire il buon funzionamento degli uffici della Difesa civica;

invita altresì le Regioni a prevedere in capo alla figura del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute.

RACCOMANDA

alla P.A. di porre in essere ogni attività e misura organizzativa idonea ad assicurare, nella piena tutela della salute dei pubblici dipendenti, il buon andamento e la piena efficienza dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alla continuità dell'accesso diretto dei cittadini ai pubblici uffici.

4.2 La disciplina degli Organi di garanzia

Dal confronto continuo tra i Difensori civici e Garanti delle diverse Regioni è emersa con forza la necessità di uniformare il più possibile la disciplina che regola l'istituto della Difesa civica. Per tale motivo sono state redatte delle Linee di indirizzo, approvate dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative, delle Regioni e alle Province autonome. Di seguito si riporta il testo di tali Linee di indirizzo, che si assumono come punto di riferimento per ogni legislatore regionale che intenda procedere ad una modifica della disciplina sugli Istituti di Garanzia.

LINEE DI INDIRIZZO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO IN MERITO ALLA DISCIPLINA DEGLI ORGANI DI GARANZIA: "DIFENSORE CIVICO, GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI"

(Testo approvato dalla Assemblea plenaria del 26 settembre 2019)

SOMMARIO:

Introduzione.

ASPETTI ISTITUZIONALI:

1. Natura dell'organo di garanzia e previsione statutaria: autonomia, indipendenza e terzietà dell'organo;
2. Requisiti di nomina;
3. Incompatibilità e ineleggibilità;
4. Modalità di elezione;
5. Durata, decadenza, revoca e prorogatio dell'incarico;
6. Indennità.

ASPETTI FUNZIONALI:

1. Programmazione delle attività;
2. Funzioni, interventi e poteri propri dell'organo;
3. Rapporti con le autorità nazionali, regionali e locali;
4. Rapporti con altri enti ed associazioni.
5. Trattamento dei dati personali.

INTRODUZIONE

A seguito di una richiesta condivisa con gli Organi di garanzia di maggiore uniformità delle legislazioni regionali, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito del Coordinamento degli Organi di garanzia diretto dal Vicepresidente del Consiglio regionale del Lazio Devid Porrello, dopo aver svolto un'attenta ricognizione delle leggi regionali esistenti, ha costituito un Gruppo di lavoro ristretto al fine di addivenire ad un'armonizzazione del sistema legislativo regionale, pur nel rispetto delle scelte autonome di ciascuna amministrazione. Il presente documento è il frutto di una serie di incontri avvenuti tra i mesi di febbraio e luglio 2019 e ha l'obiettivo di fornire delle Linee di indirizzo a cui le Assemblee legislative si potranno attenere per assicurare una maggiore uniformità delle legislazioni, per la valorizzazione degli Organi di garanzia regionali, nonché per le loro future nomine.

Storicamente gli Organi di garanzia regionali traggono origine dal modello svedese dell'Ombudsman, trovando iniziale declinazione nell'istituto del Difensore civico. L'intenzione era quella di rafforzare la tutela del cittadino nei confronti delle inefficienze e delle iniquità della Pubblica Amministrazione tramite l'intervento di un garante che segnalasse, anche di propria iniziativa, eventuali disfunzioni del sistema, con poteri istruttori e di sollecitazione agli organi competenti.

Nel corso del tempo, accanto al Difensore civico, sono state istituite altre figure con funzioni specificamente garantistiche per quelle categorie di interessi definibili come "sensibili" ovvero riconducibili a soggetti "deboli", come detenuti, minori o anziani (cfr. Delibera ANAC n. 622/2016).

A differenza della Difesa civica, tali ambiti hanno visto l'intervento del legislatore nazionale che, con due distinti provvedimenti, ha proceduto all'istituzionalizzazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Legge 12 luglio 2011, n. 112) e del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Legge 21 febbraio 2014, n. 10, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146).

Per quanto concerne gli Organi di garanzia regionali, il legislatore nazionale ha rimesso la disciplina della materia alla potestà legislativa regionale, limitandosi a poche indicazioni, di seguito brevemente riportate.

La Legge 241/90 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") dedica l'art. 25 alla Difesa civica, delineandone una funzione ispirata alla tutela dei diritti procedurali, con specifico riferimento al diritto di accesso ai documenti amministrativi. Ruolo ulteriormente rafforzato con la recente approvazione del D.lgs. n. 97/2016 ("Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza") in materia di accesso civico generalizzato.

L'art. 36 della Legge 104 del 1992 ("Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate") permette al Difensore civico di costituirsi parte civile nei procedimenti in cui la parte offesa sia persona portatrice di handicap.

Ulteriore presa d'atto del rilievo del ruolo del Difensore civico da parte del legislatore nazionale si è avuta con l'approvazione della Legge n. 24/2017 ("Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le 3 professioni sanitarie") laddove l'art. 2 attribuisce alle Regioni la facoltà di affidare la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale.

Riguardo alla figura del Garante dell'Infanzia, all'art. 3 della Legge n. 112/2011, lo stesso viene citato quale componente della Conferenza nazionale di Garanzia, organo permanente di collaborazione e confronto tra l'Autorità nazionale e i Garanti territoriali.

Compito specifico viene assegnato ai Garanti regionali per l'Infanzia dall'art. 11 della Legge n. 47/2017 ("Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"), nell'ambito della formazione dei tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati.

Il ruolo dei Garanti regionali dei diritti dei detenuti è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 12-bis del D.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito nella Legge 14/2009 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti"), che ha modificato gli articoli 18 (poi riformulato dal d.lgs. 123/2018) e 67 dell'Ordinamento penitenziario al fine di accordare una forma di tutela extra-giurisdizionale alle persone in vinculis, per promuovere l'esercizio dei diritti, verificare le condizioni detentive e il trattamento operato dall'amministrazione e segnalare eventuali abusi, ricevendo istanze o reclami, ai sensi dell'art. 35 dell'Ordinamento penitenziario. Secondo l'art. 67-bis dell'Ordinamento penitenziario, inoltre, le disposizioni previste dall'art. 67 si applicano anche alle camere di sicurezza. Da ultimo, l'art. 19 del decreto – legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale», convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, al comma 3, terzo periodo, ha previsto l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354 anche all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

L'assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, da un lato, ha condotto le Regioni a procedere in modo disomogeneo sotto diversi profili, da un altro, ha reso complessa, in punto di diritto, la qualificazione degli organi di garanzia.

Le considerazioni circa la qualificazione giuridica di queste figure, difatti, non sono univoche. A tal fine, appare però puntuale la precisazione contenuta nella sentenza n. 139 del 2009 del TAR Lazio, che tratteggia una figura non inquadrabile "né nell'organo di governo né nell'organo prettamente amministrativo, ma riconducibile alla definizione ... di supremo garante dell'imparzialità dell'agire dell'ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi come un'Authority".

Opinione condivisa anche dalla dottrina, la quale evidenzia al contempo alcune differenze rispetto alle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette, trattandosi nel caso di specie di organi che non dispongono di poteri sanzionatori di comportamenti illeciti, né adottano decisioni suscettibili di impugnazione davanti all'autorità giudiziaria (cfr. G. GARDINI, "La Difesa civica in Italia: luci e ombre").

Anche la Corte Costituzionale si è espressa nella stessa direzione, sottolineando essenzialmente l'aspetto preposto alla vigilanza dell'operato dell'Amministrazione regionale, con circoscritti compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, ribadendo la titolarità di funzioni non 4 politiche, ma di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (cfr. sentenze n. 313/2003; n.112/2004, n.167/2005, n.326/2010).

Parimenti si è pronunciata l'ANAC, che, richiamando la più recente giurisprudenza amministrativa, nella già citata Delibera n. 622/2016 ha altresì precisato che la carica di Garante, ovvero di tutte le figure ad esso assimilabili, non può ascriversi alle definizioni previste dal D. lgs. n. 39/2013, che si riferisce agli incarichi amministrativi ("Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico") attesa la natura di organo imparziale e indipendente tipica del Garante e le funzioni svolte di mediatore tra conflitti.

In conclusione, per queste ragioni pare pacifico qualificare gli organi di garanzia regionali come "Autorità amministrative indipendenti sui generis" con ampie prerogative di autonomia e indipendenza rispetto ai vertici politici, con peculiarità che li diversificano dalle Autorità

amministrative indipendenti propriamente dette e con funzioni “paragiurisdizionali” a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

A tale riguardo, si vuole altresì sottolineare come l’intento delle presenti Linee di indirizzo vuole essere un primo passo di armonizzazione nei confronti di una legislazione regionale che si è sedimentata nel tempo in modo molto articolato da Regione a Regione; finalità condivisa dagli stessi Garanti nazionali nel corso di un incontro a verbale del 13 febbraio 2018. Trattasi, dunque, di un primo passo che vuole agevolare un processo di armonizzazione legislativa su alcuni aspetti istituzionali e funzionali necessari all’esercizio delle potestà in capo alle diverse figure istituite.

In ogni caso, l’obiettivo della armonizzazione della legislazione regionale non fa venir meno il presupposto della necessità che siano assegnate agli Organi di garanzia regionale risorse per le funzioni delegate da parte del legislatore nazionale.

ASPETTI ISTITUZIONALI

1) Natura dell’organo e previsione statutaria: autonomia, indipendenza e terzietà dell’organo.

a. Le Regioni e le Province autonome istituiscono specifici organi di pubblica tutela e garanzia dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini.

b. Tali Organi sono previsti dagli Statuti regionali e disciplinati con apposita legge regionale; hanno caratteri di specificità in ragione della missione istituzionale che sono chiamati a svolgere, con una specifica denominazione, quale: Difensore civico, Garante regionale dell’Infanzia e dell’Adolescenza, Garante dei diritti delle persone private delle libertà, Garante dei diritti della persona. Per le Regioni in cui gli Statuti hanno forma di legge costituzionale, si fa esclusivo riferimento alla legge regionale.

c. Le Regioni e le Province autonome assicurano al Garante e/o Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizione di autonomia, libertà, indipendenza ed efficacia.

2) Requisiti di nomina.

a. Il Garante e/o Difensore civico è nominato dal Consiglio regionale, tra cittadine e cittadini, di riconosciuta autorevolezza, indiscussa moralità ed integrità, che si siano distinti per particolari meriti nei campi di esercizio delle funzioni.

b. Ai fini della nomina sono richiesti, oltre ai requisiti previsti per l’elezione a Consigliere regionale, il diploma di laurea magistrale o di vecchio ordinamento in giurisprudenza, scienze politiche, in materie socio-psicopedagogiche o sanitarie in ragione dell’incarico svolto o altro titolo equipollente ovvero il possesso di specifica e comprovata esperienza, almeno decennale, nei settori di esercizio delle funzioni.

3) Incompatibilità/Ineleggibilità.

a. Non sono eleggibili a Garante e/o Difensore civico:

1. i membri del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo, i Presidenti di Regioni o Province, i Sindaci, i Consiglieri o gli Assessori regionali, provinciali, comunali e municipali, di Città metropolitana, di Comunità montana e di Unione dei Comuni;

2. i direttori di vertice delle aziende unità sanitarie locali ed ospedaliere, i dirigenti di vertice regionali, di aziende regionali e di aziende partecipate regionali a quota maggioritaria;

3. i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti o movimenti politici e associazioni sindacali o di categoria.

b. Le cariche di cui al punto 1) devono essere cessate da almeno due anni.

c. L’incarico di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con:

- l'iscrizione a partiti o movimenti politici e/o associazioni sindacali o di categoria;
- l'esercizio di funzioni di amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione o dalla Provincia autonoma.

d. L'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, o professione, pubblica o privata, da cui derivi un conflitto di interessi attuale e concreto con la funzione assunta. In particolare, l'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con un rapporto di lavoro subordinato con qualsiasi delle Amministrazioni soggette a controllo o vigilanza nell'esercizio del mandato. In tal caso, il Garante e/o Difensore civico nominato ha l'obbligo di collocarsi in aspettativa non retribuita per l'intera durata dell'incarico. Durante il mandato, il Garante e/o Difensore civico non potrà esercitare attività di carattere politico. Il Garante e/o Difensore civico, il personale ed i suoi collaboratori sono soggetti a codici etici di autoregolamentazione.

e. L'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con qualsiasi altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, che ne impedisca l'effettivo esercizio delle funzioni.

f. Nel caso in cui il Garante e/o Difensore civico nominato sia un lavoratore dipendente, questi può essere collocato in aspettativa non retribuita per l'intera durata del mandato ovvero, fermo restando quanto disposto dalla precedente lettera e), può optare per un regime di lavoro a tempo parziale.

4) Modalità di elezione.

a. Il Garante e/o Difensore civico è eletto dal Consiglio regionale con voto segreto.

b. Il procedimento per la candidatura all'elezione è avviato con la pubblicazione nel BUR e sul portale del Consiglio regionale, di un avviso pubblico indicante:

- l'intenzione del Consiglio regionale di procedere all'elezione del Garante e/o Difensore;
- i requisiti minimi richiesti per ricoprire l'incarico;
- il termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso pubblico per la presentazione delle candidature presso la Presidenza del Consiglio regionale.

c. Previo esame istruttorio da parte della struttura competente, fra i candidati così individuati, è eletto il soggetto che ottiene i voti dei due terzi dei Consiglieri assegnati al Consiglio regionale. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, al fine di garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni, è eletto il candidato che ottiene almeno la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati.

d. Al fine di garantire la continuità, il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione, tali procedure di elezione dovranno concludersi entro e non oltre quarantacinque giorni dalla scadenza dell'incarico del precedente organo di garanzia, ovvero entro sei mesi dall'approvazione della legge istitutiva se non ancora vigente, ovvero comunque entro il 31 Dicembre dell'anno solare in corso.

5) Durata, decadenza, revoca e prorogatio dell'incarico.

a. La durata del mandato del Garante e/o Difensore civico nominato è pari a cinque anni. Resta salva la possibilità di una sola rielezione al massimo.

b. Il Consiglio regionale dichiara la decadenza dall'ufficio di Garante e/o Difensore civico qualora sopravvengano le cause di ineleggibilità e/o si verificano le cause di incompatibilità previste al punto 3 "Ineleggibilità/incompatibilità" della sezione "Aspetti istituzionali" delle presenti Linee di indirizzo, se l'interessato non provvede ad eliminarle entro quindici giorni.

c. Il Consiglio regionale, con deliberazione assunta a scrutinio segreto ed a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, può revocare il Garante e/o Difensore civico per gravi o ripetute violazioni di legge.

d. Salvo i casi di decadenza, le funzioni del Garante e/o Difensore civico sono prorogate sino alla data di entrata in carica del successore, la quale dovrà avvenire nei tempi e nei modi stabiliti al punto 4, "Modalità 7 di elezione", della sezione "Aspetti istituzionali", delle presenti Linee di indirizzo. Nel caso in cui il Consiglio regionale non provveda alla elezione dell'organo di garanzia almeno tre giorni prima della scadenza del termine di proroga, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, la relativa competenza è trasferita al Presidente del Consiglio regionale, il quale deve comunque esercitarla entro la scadenza del termine medesimo.

e. Il Garante e/o Difensore civico ha facoltà di rinunciare all'ufficio, in qualunque momento, purché ne dia avviso all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.

f. Qualora l'incarico venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza naturale, la nuova elezione, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, deve essere posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva alla constatazione della causa di cessazione.

6) Indennità.

a. Tenuto conto della possibilità che le funzioni di Garante e/o Difensore civico siano svolte dal medesimo soggetto e della complessità dell'incarico, al Garante e/o Difensore civico compete, per dodici mensilità all'anno, una indennità di funzione definita con proprio atto dal Consiglio regionale.

b. Al Garante e/o Difensore civico spetta, inoltre, in caso di missione per l'espletamento delle proprie funzioni, anche all'interno del territorio di competenza, dietro presentazione di regolare fattura o di altro documento fiscalmente equivalente, il rimborso delle spese di trasporto, di vitto e di alloggio ovvero, laddove previsto, un rimborso forfettario.

ASPETTI FUNZIONALI

1) Programmazione attività.

a. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono a dotare gli Uffici competenti di adeguate risorse umane e strumentali.

b. Entro il 30 settembre di ogni anno il Garante e/o Difensore civico presenta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale un programma dettagliato delle attività.

c. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale esamina il programma e dà indicazioni all'Amministrazione al fine della messa a disposizione delle relative strutture, compatibilmente con le possibilità dell'Ente, delle dotazioni organiche e finanziarie necessarie al raggiungimento degli obiettivi proposti nel programma annuale.

2) Funzioni, interventi e poteri propri dell'organo.

Fatte salve le competenze già attribuite dalle leggi istitutive regionali e dalla legislazione di settore, il Garante e/o Difensore civico:

a. entro il 31 marzo di ogni anno, presenta al Consiglio regionale e/o al Parlamento una relazione annuale indicante le attività svolte oltre ad eventuali osservazioni o proposte;

b. esprime pareri sui provvedimenti legislativi ed amministrativi di indirizzo sulle materie di competenza;

- c. su richiesta motivata, è audito presso il Consiglio/Assemblea legislativa o una sua Commissione ovvero presso la Giunta regionale o l'Assessorato competente;
- d. ha accesso senza necessità di autorizzazione in tutti gli Uffici regionali o da essi dipendenti e in tutte le strutture dipendenti o convenzionate in cui si svolgano attività rilevanti per le proprie funzioni;
- e. ha accesso a tutta la documentazione che ritenga necessaria delle proprie funzioni in possesso dell'Amministrazione regionale, degli Enti, delle Aziende e delle Società dipendenti o convenzionate, che sono tenute a rispondere entro 30 giorni dalla richiesta;
- f. nell'esercizio delle sue funzioni, rivolge raccomandazioni alle Autorità politiche o amministrative competenti, le quali sono tenute a rispondere entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della raccomandazione;
- g. all'esito del termine di cui alla precedente lettera g), può rendere tramite comunicazione al Consiglio/Assemblea legislativa regionale, una dichiarazione pubblica, sempre accompagnata dalle controdeduzioni dell'amministrazione o dell'ente competente, se fornite entro il predetto termine.

3) Rapporti con Autorità nazionali, regionali e locali.

- a. Il Garante e/o Difensore civico, nell'esercizio delle sue funzioni collabora con le analoghe figure nazionali, regionali e locali, in applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione e nel rispetto delle reciproche competenze.
- b. I rapporti con le Autorità nazionali sono garantiti anche dai coordinamenti nazionali dei Garanti e Difensori civici, laddove istituiti.
- c. Per quanto riguarda gli organi di garanzia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, i rapporti con l'Autorità nazionale sono altresì assicurati da ciascun Garante regionale quale membro della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui all'art. 3, comma 7 della legge 112/2011.

4) Rapporti con altri Enti ed Associazioni.

- a. Il Garante e/o Difensore civico esercita, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, le sue funzioni in collegamento con gli enti pubblici locali (Regioni, Province, Comuni) e con le altre istituzioni, le associazioni ed i soggetti del Terzo settore presenti sul territorio e che operano nel settore, anche mediante la stipulazione di Protocolli.

5) Trattamento dei dati personali.

- a. Il Garante e/o Difensore civico sono riconosciuti contitolari del trattamento dei dati personali.

4.3 Il Garante della salute dopo la cosiddetta legge Gelli-Bianco

Un altro importante argomento sul quale il Coordinamento ha riposto la sua attenzione è la cosiddetta legge Gelli-Bianco (legge 24/2017), la quale all'art. 2 ha inteso attribuire le funzioni di Garante per il Diritto alla Salute al Difensore Civico regionale (o provinciale).

Secondo quanto previsto da questa disposizione, il ruolo di Garante per il Diritto alla Salute non compete automaticamente al Difensore Civico, ma ciò necessita di un apposito provvedimento normativo, emanato dalla Regione o dalla Provincia autonoma interessata, che disciplini tempi e modalità di questo conferimento.

Anche per tale motivo, al fine di semplificare le diverse normative regionali, il recepimento della disposizione statale dovrebbe avvenire in maniera condivisa con l'opportunità di seguire le Linee guida redatte ed approvate dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative.

Il documento redatto è ricco di osservazioni e riflessioni e riporta un'analisi approfondita delle procedure inerenti alla materia della Salute. Relativamente alla cosiddetta legge Gelli-Bianco, vi è un focus per comprendere "se" e "come" essa sia stata recepita dalle diverse Regioni.

Al termine della relazione è possibile visionare il documento completo, qui di seguito è riportata unicamente la parte inerente alla proposta normativa, risultato dal lavoro congiunto di Coordinamento e Conferenza.

Proposta di Articolato

Art.1

(Attribuzione della funzione)

La Regione attribuisce all'ufficio del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).

Art. 2

(Segnalazione al Difensore civico)

Il Difensore civico, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie o sociosanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria erogata da enti pubblici e da soggetti privati accreditati o convenzionati con il servizio sanitario regionale ovvero da strutture o soggetti autorizzati operanti nell'ambito del territorio regionale.

Il Difensore civico interviene in materia sanitaria o socio sanitaria nel caso in cui un atto o un provvedimento neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria.

Art. 3

(Acquisizione degli atti)

Il Difensore civico, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta, attraverso il collegamento con sistemi informatici e/o sistemi di protocollazione ed archiviazione in utilizzo presso gli enti di appartenenza, con la facoltà di chiedere chiarimenti e informazioni ai soggetti responsabili delle strutture sanitarie o sociosanitarie interessate.

Il Difensore civico, verificata la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto lesa, sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata ad assumere gli opportuni provvedimenti, sia con i poteri e le modalità che l'ordinamento gli attribuisce.

Il Difensore civico ha facoltà di chiedere chiarimenti anche ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, indicando le violazioni o le omissioni eventualmente riscontrate agli organi competenti per il controllo.

Art. 4

(Accesso alle strutture sanitarie e sociosanitarie)

1. Nell'esercizio della sua funzione di Garante per il diritto alla salute, il Difensore civico può accedere alle strutture di cui all'art. 2, comma 1.

Art. 5

(Struttura organizzativa e collaborazioni)

Il Difensore civico, per lo svolgimento delle funzioni di Garante per il diritto alla salute, si avvale della struttura organizzativa e di supporto tecnico già prevista, opportunamente incrementata da personale che disponga di adeguate competenze. A tal fine, le Regioni e le Province autonome assicurano le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie.

Il Difensore civico può avvalersi della collaborazione di strutture pubbliche nelle materie attinenti l'ambito sanitario e socio-sanitario attraverso la stipula di apposite convenzioni.

Il Difensore civico collabora con il Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, previsto dalla normativa vigente.

Art. 6

(Attività consultiva)

Il Difensore Civico esprime pareri preventivi, non vincolanti, su progetti di legge regionali e atti amministrativi di indirizzo in materia sanitaria e socio-sanitaria. In particolare, viene sentito dalle Commissioni consiliari competenti su sua richiesta o su invito delle medesime nelle questioni concernenti la materia sanitaria e socio-sanitaria.

Il Difensore civico partecipa a tavoli e gruppi di lavoro, anche a livello interistituzionale, promossi dalla Regione in materia sanitaria e socio sanitaria.

Art. 7

(Relazione annuale e segnalazioni all'Assemblea legislativa)

1. Il Difensore Civico, in sede di relazione annuale, riferisce all'Assemblea legislativa anche in merito alla attività svolta quale Garante per il diritto alla salute

4.4 L'emergenza sanitaria

Come già anticipato nel paragrafo 1, diverse riflessioni sono state fatte dal Coordinamento relativamente all'emergenza sanitaria che ha travolto e modificato le abitudini e le certezze di tutti noi. Abbiamo perciò voluto richiamare l'attenzione sui diritti fondamentali con una breve raccomandazione.

“La pandemia da COVID-19 in cui siamo precipitati ha inciso in modo devastante non soltanto sul fronte della sanità e dell'economia, ma anche su quello dei diritti fondamentali.

La tutela prioritaria assicurata, in queste circostanze emergenziali, al diritto alla salute ha inevitabilmente travolto diritti altrettanto fondamentali, consacrati anch'essi nella nostra Costituzione e rafforzati dai dettami delle Carte europee (la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – c.d. CEDU – e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, come autoritativamente interpretate dalle rispettive Corti apicali, rispettivamente di Strasburgo e Lussemburgo), cui l'art. 117, comma 1 della Costituzione, nell'attuale formulazione, ha conferito copertura costituzionale.

La legislazione dell'emergenza, quindi, ha inevitabilmente compreso una serie di diritti che ritenevamo ormai indiscussi, frutto di una travagliata conquista secolare e ormai patrimonio consolidato della nostra civiltà giuridica. Così, accanto ai diritti dichiarati esplicitamente inviolabili dalla nostra Costituzione (libertà personale e di domicilio, segretezza delle comunicazioni, difesa in giudizio, iniziativa economica privata), si deve tener conto anche di tutti quei diritti ritenuti altrettanto fondamentali e che godono della tutela multilivello assicurata da tutte e tre le Carte (circolazione e riunione, associazione, lavoro e professione, istruzione, rispetto della vita familiare e quant'altro), comprimibili solo per legge.

La tendenziale assorbimento della tutela della salute non può condurre ad una compressione indiscriminata e sine die delle nostre libertà, ed impone un dosaggio accurato, un'attenta calibratura delle restrizioni che tenga conto dell'andamento degli indici epidemiologici, assicurando un recupero elastico di diritti e libertà, non appena la morsa pandemica risulterà allentata e nella misura in cui l'allentamento lo consentirà.

Spetta alla governance il difficile compito di ponderare e coniugare i diversi interessi in gioco, ponendo – con strumenti normativi appropriati e rispettosi dei canoni di qualità, equità e ragionevolezza – regole coordinate, omogenee, chiare, comprensibili ed eguali per tutti, con l'opportunità di tenere doveroso conto delle vistose varianti locali, che possono rendere in un dato contesto regionale del tutto incongrue ed afflittive misure restrittive per contro necessarie in altre realtà territoriali.

I Difensori civici (taluni dei quali, peraltro, anche Garanti della Salute) sono pienamente consapevoli delle enormi difficoltà del momento, ma sottolineano la necessità di un costante e più attento bilanciamento dei valori essenziali, di pari caratura, che non possono condurre ad un sacrificio sine die di libertà democratiche, patrimonio prezioso di tutti.”

Successivamente è stato redatto un nuovo documento raccomandando alla P.A. di porre in essere ogni attività e misura organizzativa idonea ad assicurare, nella piena tutela della salute dei pubblici dipendenti, il buon andamento e la piena efficienza dell'attività amministrativa, con particolare riferimento all'accesso diretto dei cittadini ai pubblici uffici.

Infine occorre ricordare che a novembre 2020 è stato organizzato dall'ufficio del Difensore civico dell'Emilia-Romagna, con la partecipazione di tutti i Difensori civici delle altre Regioni e Province autonome e dell'Università di Bologna, un evento on line per fare il punto dell'esperienza maturata

dai Difensori civici sulle funzioni ed il ruolo dell'organo di garanzia di fronte alle più recenti trasformazioni dell'amministrazione derivanti dall'accelerazione dei procedimenti di innovazione digitale e dalle esigenze dell'emergenza sanitaria.



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Difensore civico

L'ASSEMBLEA
dei DIRITTI



Tra transizione digitale ed emergenza pandemica

Un incontro per fare il punto dell'esperienza maturata dai difensori civici regionali (prendendo spunto dalle ricerche svolte in collaborazione con il Dipartimento di scienze giuridiche dell'università di Bologna) per riflettere sull'istituzione, le funzioni ed il ruolo del difensore civico di fronte alle più recenti trasformazioni dell'amministrazione derivanti dall'accelerazione dei processi di innovazione digitale e dalle esigenze dell'emergenza pandemica.

giovedì
19 novembre 2020
ore 15-18

Evento online
su Microsoft Teams

Iscrizioni via mail entro il 17 novembre scrivendo a:
cosimo.tommasi@regione.emilia-romagna.it

Saluto di Emma Petitti
Presidente dell'Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna

Introduzione
L'istituzione della difesa civica nel contesto degli ordinamenti regionali
Claudia Tubertini
Università di Bologna

Interventi
Difesa civica e tutela dei diritti procedurali
Roberto Medda
Università del Piemonte Orientale
Difesa civica e tutela dei diritti sociali
Gianluca Marolda
Università di Bologna
I diritti dei cittadini nel contesto della nuova P.A. digitale
Enrico Carloni
Università di Perugia
Il Difensore civico e la tutela dei diritti fondamentali ai tempi del coronavirus
Andrea Nobili
Presidente del coordinamento difensori civici

Dibattito

Conclusioni
Carlotta Marù
Difensore Civico Regione Emilia-Romagna

RELAZIONE DELLE ATTIVITA' 2020

APPENDICE

Questionario di gradimento degli utenti per l'anno 2020

Elenco degli Enti locali convenzionati

Rassegna stampa

Progetto di ricerca UNIBO 2020/2021

Linee guida per la rimodulazione delle funzioni di difesa civica sulle esigenze delle persone con disabilità

Linee di indirizzo sul garante per il diritto alla salute

COME CI VEDONO I NOSTRI UTENTI

Difensore civico dell'Emilia-Romagna

Relazione sui questionari di gradimento degli utenti 2020

Hanno collaborato:

per la definizione dei questionari e le elaborazioni statistiche

Gianfranco Piperata della Direzione generale Assemblea Legislativa

per il coordinamento dell'attività verso gli utenti

Alex Serra del Servizio Diritti dei cittadini Assemblea Legislativa

Emilio Lonardo Coordinatore difesa civica, pari opportunità e rispetto del principio di non discriminazione

Nel 2020 è continuata, da parte dell'Ufficio del Difensore civico, l'attività di rilevazione del gradimento degli utenti, con la somministrazione ai fruitori del servizio (cittadini, studi legali, associazioni, imprese che si sono rivolte al Difensore civico) di un questionario di gradimento, che è stato ideato qualche anno fa e negli anni rivisto, migliorandolo.

Anche quest'anno, al termine di ogni provvedimento dell'ufficio del Difensore Civico regionale, a tutti gli utenti è stato inviato, tramite apposito link, un questionario di gradimento in versione "on-line", al fine di consentirne la compilazione a distanza, con l'obiettivo di sondare le opinioni, rilevare il livello di soddisfazione su vari aspetti del servizio ed ottenere "segnalazioni" su eventuali problematiche riscontrate e/o disservizi.

L'attuale questionario consta di una ventina di domande a risposte chiuse, oltre a un quesito finale per eventuali suggerimenti/osservazioni e può essere compilato dal cittadino, dopo la definizione del parere finale da parte del Difensore civico o, comunque, al termine della conclusione dell'istanza. Il questionario garantisce, ovviamente, l'anonimato dell'utente.

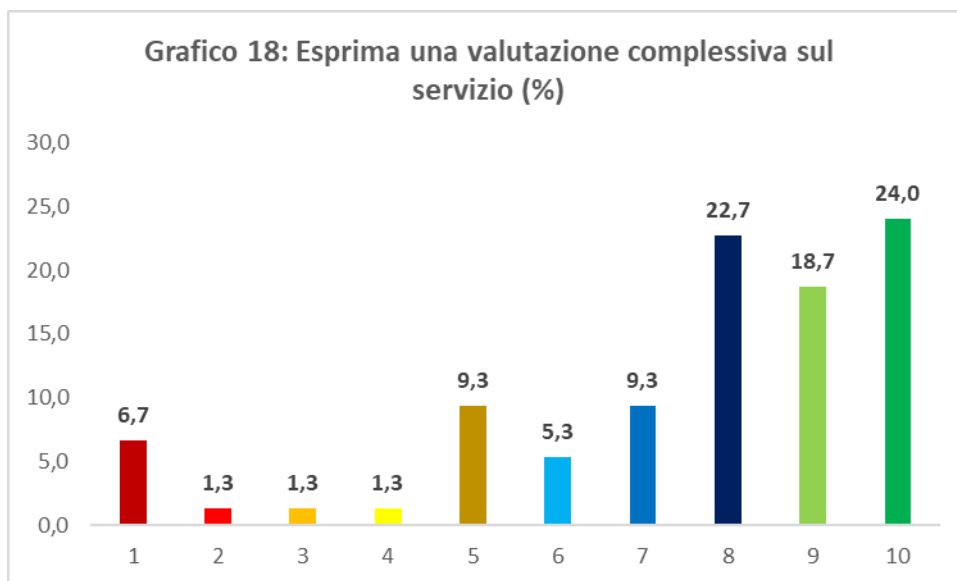
Nel 2020, sono stati compilati **75** questionari su 247 procedimenti ultimati, pari a poco più del **30%**, un numero in calo rispetto al 37% dell'anno precedente (ne erano stati compilati 150 su 409). Ma comunque un tasso di risposta, più che discreto, sempre migliorabile, ma abbastanza significativo.

Per il prosieguo, è consigliabile continuare a somministrare il questionario e sollecitare di compilarlo, perché è sempre utile riscontrare eventuali indicazioni degli utenti, al fine di migliorare costantemente il servizio offerto.

Come l'anno scorso, anche quest'anno, è stata predisposta un'apposita relazione sul grado di soddisfazione dell'utenza, alla luce delle risultanze dei questionari compilati.

Il dato relativo al giudizio complessivo sui vari servizi offerti dal Difensore Civico è **più che discreto, anche se in leggero calo rispetto all'anno precedente**, quando è stata effettuata la rilevazione per la prima volta per tutta la durata dell'anno.

Il voto medio complessivo, infatti, è di **7,5** (più basso dell'**8,2** relativo al 2019). Solo quindici utenti però hanno espresso valori inferiori alla sufficienza, mentre **oltre il 42%** dei rispondenti ha manifestato un giudizio **estremamente positivo** (9 o 10).



Analizzando nel dettaglio le risposte ai diversi quesiti, sono abbastanza evidenti alcune valutazioni (osservabili immediatamente, anche visivamente, nei grafici pubblicati alla fine di questa relazione), che rispecchiano i buoni dati dell'anno scorso (in alcune circostanze sono lievemente inferiori):

- Tra i rispondenti, è stata prevalente la richiesta di istanza di difesa civica rispetto al ricorso sul diritto d'accesso (rispettivamente **85%** vs **15%**);
- Quasi tutti i rispondenti sono utenti, oltre il 95%. Più maschi che donne, ma la differenza è poca (**61%** vs **39%**);
- I rispondenti provenivano da tutte le province dell'Emilia-Romagna, in netta prevalenza da Bologna (**quasi la metà**) e dalle altre province con percentuali simili (ma tutte inferiori al 10%);
- **Più dei 3/4** dei rispondenti pensano che il servizio svolto dal Difensore Civico sia per niente o poco "pubblicizzato" e conosciuto dai cittadini;
- Non c'è una modalità prevalente con cui si è venuti a conoscenza del servizio. Il passaparola (**indicato da 1/3 dei rispondenti**) è quella che ha riscosso maggiore consensi, seguita da sito internet e amministrazioni pubbliche. Solo 5 utenti hanno evidenziato di conoscere personalmente il servizio;
- Quasi il 90% dei rispondenti ha "visitato" le pagine web del Difensore Civico (dato in leggera crescita rispetto al 2019). Di essi, oltre l'85% ha giudicato positivamente le informazioni reperite on-line (in riferimento alla chiarezza);
- **Molto buone**, le valutazioni su tutte le domande relative al supporto fornito dal personale del Difensore Civico. Le percentuali dei rispondenti che hanno espresso valutazioni positive (vale a dire modalità di risposta 3 o 4), sono state sempre **superiori all'80 %**. Gli operatori, pertanto, sono stati "giudicati" **molto positivamente**;
- Oltre 4 rispondenti su 5 hanno reputato chiara la procedura, mentre **quasi il 70%** ha ritenuto che il funzionario competente sia stato d'aiuto per risolvere le problematiche sollevate;

- **Circa l'80%** di chi ha compilato il questionario ha considerato congrua la durata del procedimento (vale a dire il tempo trascorso dalla presentazione dell'istanza al giorno della risposta) ed accettabili i tempi di conclusione del procedimento stesso;
- **Poco più della metà dei rispondenti (il 55%),** pensa che la richiesta sia stata adeguatamente soddisfatta. Tra i non soddisfatti, le modalità più "gettonate" sono state la mancata collaborazione della Pubblica Amministrazione interessata (53%) e l'inadeguato intervento del Difensore civico (35%). Pochissimi quelli insoddisfatti per il rigetto istanza della Pubblica Amministrazione interessata (12%);
- Per quasi tutti (**93%**) i rispondenti, le funzioni del Difensore civico dovrebbero essere maggiori.

Qualche spunto, inoltre, è stato fornito dai rispondenti, nel quesito posto a risposta aperta, relativo alle osservazioni/suggerimenti. Tra le risposte, si evidenziano soprattutto quelle che valutano che al Difensore Civico debbano essere affidati maggiori poteri sanzionatori nei confronti delle P.A. interpellate;

Qualcuno, invece, si è complimentato per il servizio svolto, facendo notare che è sconosciuto a tanti cittadini e quindi andrebbe maggiormente "pubblicizzato".

Infine, qualche grafico relativo ad alcuni quesiti del questionario.

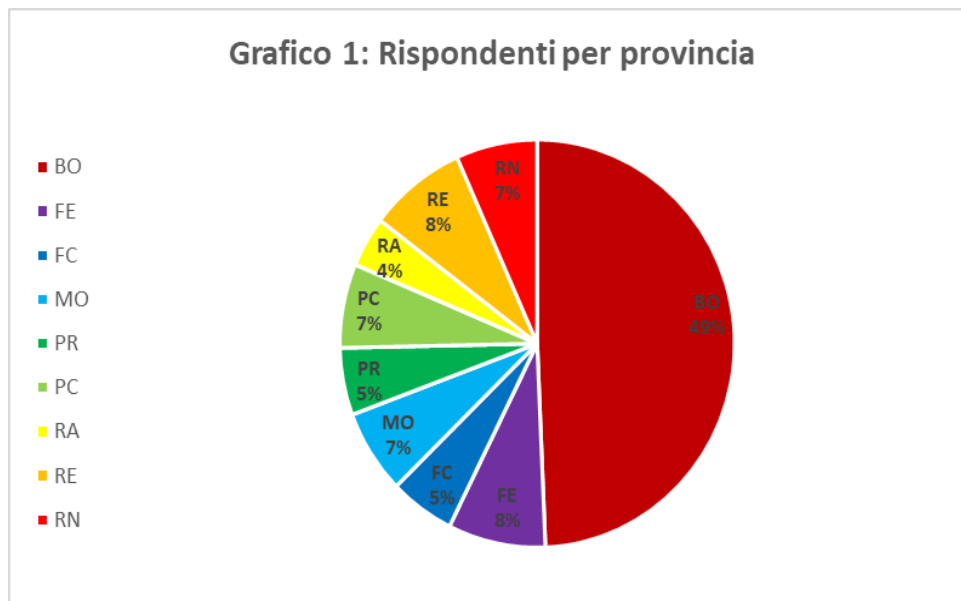


Grafico 6: Ritiene che il servizio svolto dal Difensore civico sia "pubblicizzato" e conosciuto dai cittadini ?

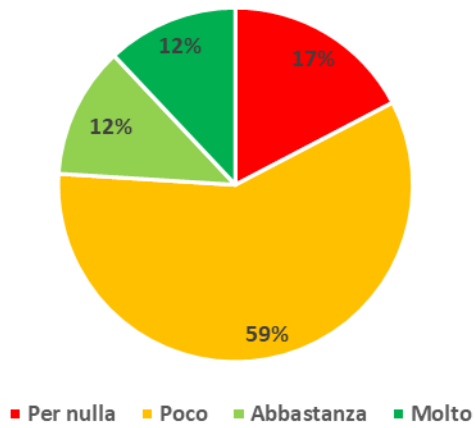


Grafico 7: Ha consultato il sito internet del difensore civico?

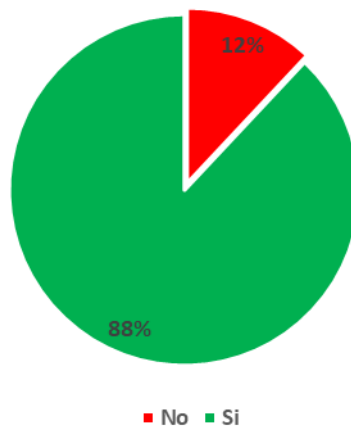


Grafico 8: Le informazioni disponibili sono chiare ?

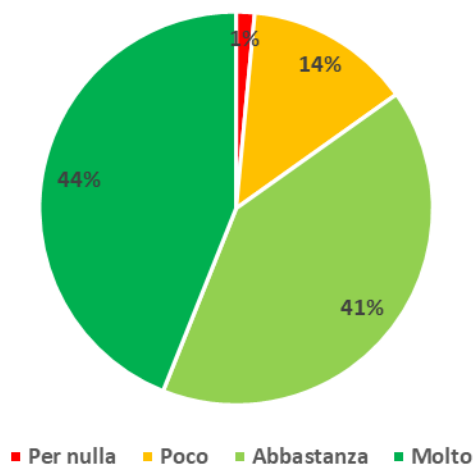


Grafico 9: Gli operatori sono disponibili e cortesi nel fornire informazioni?

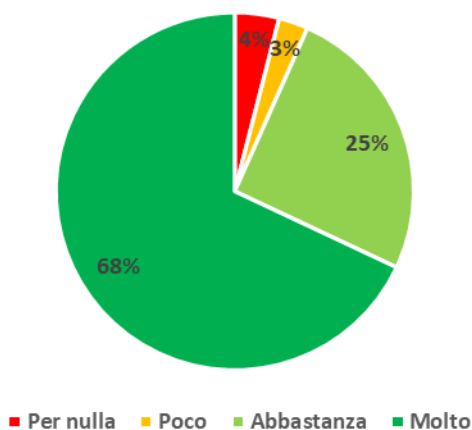


Grafico 10: Gli operatori sono competenti professionalmente ?

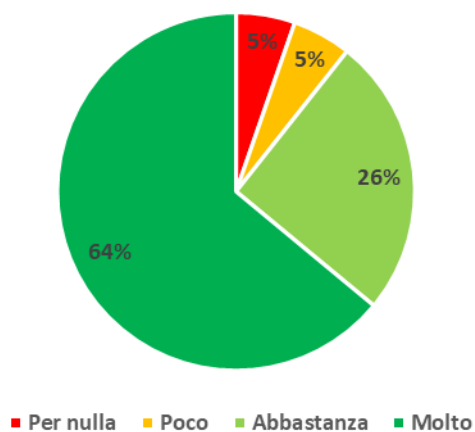


Grafico 11: Gli operatori sono chiari nell'esposizione?

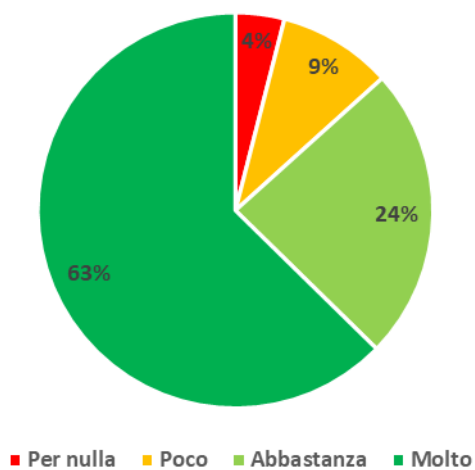


Grafico 12: Gli operatori sono in grado di comprendere le esigenze e i bisogni dell'utente?

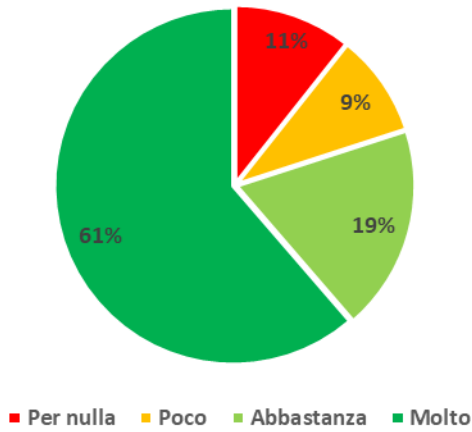


Grafico 13: La procedura è chiara ?

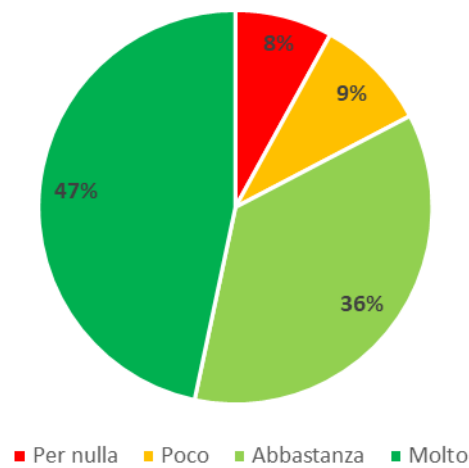


Grafico 14: Il tempo trascorso dalla data di presentazione dell'istanza alla risposta dell'ufficio è congruo?

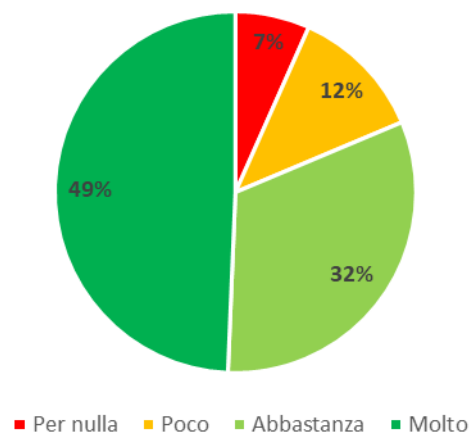


Grafico 15: Il funzionario competente è stato d'aiuto per risolvere le problematiche sollevate ?

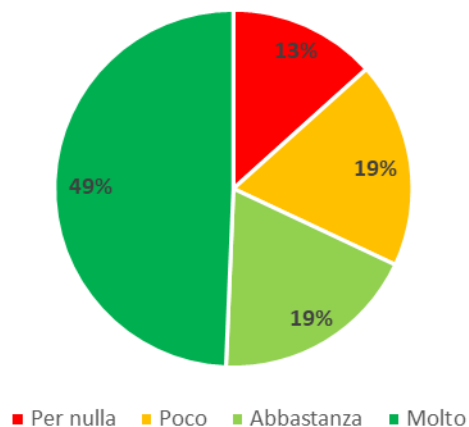


Grafico 16: I tempi di conclusione del procedimento sono accettabili ?

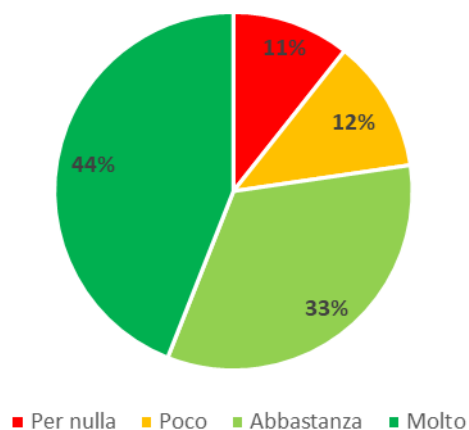
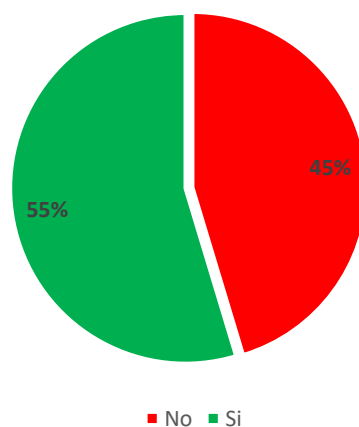


Grafico 17: Ritiene che la sua richiesta sia stata adeguatamente soddisfatta ?



Relativamente ai grafici sopra riportati, sono tutti leggibili senza necessità di particolari commenti. Il grafico 6 fa emergere che il 76% degli utenti ritiene che il Servizio del Difensore civico debba essere più conosciuto di quanto lo sia adesso.

Da tutti gli altri grafici, fatto salvo il non assimilabile grafico 17, emerge una costante significativa: circa l'80% degli utenti dà un giudizio positivo del servizio in tutte le sue componenti, derivanti dalla organizzazione, dalla proceduralizzazione e dalle capacità e disponibilità del personale. Un risultato decisamente positivo.

Enti locali convenzionati al 31/12/2020

Città Metropolitana BO
Albareto
Anzola dell'Emilia
Bagno di Romagna
Bentivoglio
Bertinoro
Borgonovo Val Tidone
Brisighella
Calderara di Reno
Campogalliano
Carpi
Casola Valsenio
Castel Bolognese
Castel Guelfo
Castel Maggiore
Castel San Pietro Terme
Castellarano
Castello d'Argile
Cento
Cesena
Comacchio
Dozza
Faenza
Ferrara
Fiscaglia
Fontevivo
Fornovo di Taro
Imola

Malalbergo
Medicina
Mercato Saraceno
Montechiarugolo
Montiano
Monzuno
Noceto
Novellara
Novi di Modena
Pianoro
Riolo Terme
San Benedetto Val di Sambro
San Giorgio di Piano
San Mauro Pascoli
San Pietro in Casale
Sarsina
Sasso Marconi
Serramazzoni
Solarolo
Soliera
Verghereto
Vignola
Voghiera
Zola Pedrosa
Unioni Comuni della Bassa Romagna
Unione Pedemontana Parmense
Unione Reno Galliera
Unione Terre d'Argine
Unione Valle di Savio
Unione della Romagna Faentina

IL DIFENSORE CIVICO

«Consentire le videochiamate all'interno delle case protette»

REGGIO EMILIA

«È un diritto poter disporre di strumenti necessari per restare in comunicazione con l'ambiente sociale ed evitare l'isolamento fisico e psichico: si raccomanda la promozione di percorsi di socializzazione alternativi che prevedano l'uso di tecnologie informatiche, come l'uso delle videochiamate». Il monito arriva dal difensore civico regionale, Carlotta Marù, in riferimento a tutte le persone anziane ospitate in strutture sociosanitarie.

A causa dell'emergenza determinata dal Coronavirus, occorre adottare e rispettare

stringenti misure di prevenzione in tutte le case di cura per anziani, al fine di evitare che fra gli ospiti si registrino casi di positività, così come disposto dal decreto della Presidenza del consiglio dei ministri dello scorso 4 marzo (che prevede l'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungodegenza, residenze sanitarie assistite e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, limitatamente ai soli casi indicati dalla direzione sanitaria della struttura).

«È necessario però – rimarca il difensore civico – tenere presente che l'isolamento forzato nel quale si trovano queste persone, anziane e molto spesso non autosufficienti, rischia di incidere negativamen-

te sul loro umore così come su quello dei parenti, a cui è impedito andarli a visitare, e, in particolare, sul loro equilibrio psicofisico, dato che gli anziani hanno la necessità di preservare la percezione di essere portatori di risorse per il mondo esterno e non solo portatori di bisogni». La tutela della salute è oggi definita a livello internazionale dalla Oms come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non solamente l'assenza di malattia o di inabilità». «In un periodo di emergenza sanitaria come quello attuale – conclude Marù – il bisogno di socialità nella sua dimensione fisica è stato limitato a tutela del diritto alla salute degli anziani». —



Il difensore civico regionale Carlotta Marù



E.ROMAGNA: DIFENSORE CIVICO, 'APPLICARE SENZA ERRORI NORMA SU CANI ACCOMPAGNAMENTO' =

Bologna, 27 apr. (AdnKronos) - La normativa regionale che disciplina il ruolo dei cani da accompagnamento, a supporto delle persone con disabilità, non sempre trova corretta applicazione nella prassi. E quanto emerge in alcune istanze rivolte al Difensore civico regionale, Carlotta Marù. L'intervento del Difensore civico mira quindi a stimolare l'attivazione di tutte le misure utili per colmare i vuoti applicativi (o eventualmente legislativi), anche attraverso un coordinamento fra amministrazioni regionali e organi statali competenti. Infatti, rimarca Marù, "il riparto di competenze tra livelli di governo non può risolversi in un pregiudizio per le persone con disabilità, il cui benessere passa, molto spesso, dal supporto nell'accompagnamento".

L'organo di garanzia regionale ha quindi evidenziato la necessità di adottare ogni misura utile (come ad esempio l'attivazione di linee guida o regolamenti di attuazione) al fine di garantire, in particolare, il libero accesso ai luoghi pubblici della persona disabile con il cane di accompagnamento, valorizzando, contestualmente, le scuole di addestramento che adottano metodi certificati (ad esempio il cosiddetto addestramento "gentile" presso la famiglia della persona disabile). (segue)

(Pbm/Adnkronos)

ISSN 2465 - 1222

27-APR-20 19:48

NNNN

E.ROMAGNA: DIFENSORE CIVICO, 'NOTIFICHE SU VERBALI DEVONO ARRIVARE VIA PEC' =

Bologna, 6 mag. (AdnKronos) - "Le notifiche dei verbali di accertamento di violazioni al Codice della strada dovrebbero essere previamente espletate tramite domicilio digitale, se disponibile negli elenchi ufficiali, prima di ricorrere alle vie ordinarie, così come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale e dalle leggi collegate". Ad affermarlo è il Difensore civico regionale dell'Emilia-Romagna, Carlotta Marù, interpellato da un cittadino che ha rilevato una possibile irregolarità di notifica sia del verbale di accertamento sia della successiva ingiunzione di pagamento.

Il Codice dell'amministrazione digitale, infatti, dispone che "le amministrazioni pubbliche e i gestori o esercenti di pubblici servizi comunicano con il cittadino esclusivamente tramite il domicilio digitale dallo stesso dichiarato senza oneri di spedizione a suo carico. Ogni altra forma di comunicazione non può produrre effetti pregiudizievoli per il destinatario". Le comunicazioni elettroniche trasmesse a uno dei domicili digitali hanno gli stessi effetti giuridici delle comunicazioni a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno. L'indirizzo Pec dell'autore della violazione deve essere ricercato, dall'ufficio da cui dipende l'organo accertatore o da chi ha redatto il verbale di contestazione, nei pubblici elenchi per notificazioni e comunicazioni elettroniche. (segue)

(Adl/AdnKronos)

ISSN 2465 - 1222

06-MAG-20 14:21

NNNN

E.ROMAGNA: DIFENSORE CIVICO, 'NOTIFICHE SU VERBALI DEVONO ARRIVARE VIA PEC' (2) =

(AdnKronos) - Nella sostanza, rimarca Marù, "sebbene la notifica nei modi ordinari debba considerarsi comunque idonea a produrre gli effetti di legge, l'applicazione dell'innovazione normativa conserva al cittadino, che abbia subito una procedura di notifica più onerosa, la facoltà di richiedere all'organo accertatore il rimborso delle spese di notifica addebitate con il verbale di contestazione. In questo caso l'interessato ha però l'onere di provare di essere titolare di un valido indirizzo Pec, nonché di averlo inserito in uno degli elenchi ufficiali". Il Difensore civico ha quindi invitato il Comune di Bologna a conformarsi alla normativa vigente. L'amministrazione comunale ha subito accolto questa richiesta.

(Adl/AdnKronos)

ISSN 2465 - 1222

06-MAG-20 14:21

NNNN

E.ROMAGNA: DIFENSORE CIVICO, 'IN UN ANNO RISPARMIO PER CITTADINI DI 60MILA EURO' =

Bologna, 9 lug. - (AdnKronos) - Nel 2019 le protocollazioni sono state 6.542 (2.576 in più rispetto al 2018), 4.502 in entrata. Nello stesso anno le istanze ricevute sono state 657 (549 del 2018), 357 i provvedimenti attivati di cui 308 conclusi. Un'attività, quella della Difesa civica, che ha prodotto un risparmio per i cittadini di circa 60mila euro. Il Difensore civico regionale, Carlotta Marù, ha relazionato in Commissione per la parità e per i diritti delle persone, presieduta da Federico Amico, sull'attività del suo ufficio nel 2019. Il Difensore civico è una figura posta a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e di quei soggetti, anche privati, che svolgono una funzione pubblica o di pubblico interesse (come i gestori di acqua, luce e gas).

Il convenzionamento con gli enti locali (dal 2019 gratuito), ha spiegato Marù, "si conferma strumento importante per sviluppare una rete territoriale di tutela e protezione dei diritti, consentendo ai cittadini di conoscere e quindi usufruire dei servizi forniti dall'ufficio". Il Difensore civico ha poi sollecitato la politica "a vincolare le amministrazioni pubbliche, almeno, a rispondere alle richieste formulate dall'istituto". Ha poi spiegato che "la difesa civica regionale sta portando avanti anche le istanze dei cittadini sulle tematiche collegate alla salute, in attesa di un chiarimento legislativo".

Su quest'ultimo tema la consigliera Roberta Mori (Pd) ha riferito che il parlamento regionale sta lavorando per arrivare a una figura autonoma che si occupi del tema salute, anche "per evitare un mischiare di competenze". L'esponente del Partito democratico ha poi confermato l'impegno della politica a sostenere il lavoro della difesa civica regionale. Sulla stessa linea Nadia Rossi (Pd), che ha ribadito la necessità di informare il più possibile la cittadinanza sui servizi forniti dall'istituto. Anche Simone Pelloni (Lega) ha sottolineato l'importanza del lavoro svolto a tutela dei cittadini dalla difesa civica, spiegando però che "la scelta di cancellare il servizio nei comuni non ha contribuito a sviluppare l'organo". Al termine della

seduta il presidente Amico ha spiegato che il lavoro della difesa civica "aiuta anche a riavvicinare le pubbliche amministrazioni alla cittadinanza".

(Pbm/AdnKronos)

ISSN 2465 - 1222

09-LUG-20 18:15

NNNN

GATTATICO

La Lega al Difensore civico

«Quote rosa non rispettate»

GATTATICO

Il mancato rispetto delle "quote rosa" in giunta a Gattatico finisce sul tavolo del Difensore civico regionale, Carlotta Marù. A segnalare la mancata applicazione della legge Delrio è il consigliere regionale della Lega **Gabriele Delmonte**, che assieme al consigliere comunale del Carroccio Paolo Delsante stigmatizza la difesa con cui il primo cittadino del Comune della Val d'Enza, Luca Ronzoni, aveva giustificato la mancata presenza di donne in giunta.

«Sappiamo che non stia-

mo rispettando la legge ma non ho figure femminili da inserire». Aveva commentato così la notizia Ronzoni.

«Si tratta di una giustificazione inaccettabile poiché qui siamo al cospetto di una violazione di legge cui occorre porre rimedio quanto prima – gli replica il consigliere regionale Delmonte –. Così come il Difensore Civico regionale aveva obbligato il sindaco di Casina Stefano Costi, a "regolarizzare la composizione della sua giunta, analogamente pretendiamo che la giunta Ronzoni torni nel solco della legalità"». «La legge parla chiaro – spiega Paolo Delsante –. Nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, nes-

suno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento con arrotondamento aritmetico. Un calcolo cui i sindaci non possono sottrarsi, a meno che non venga adeguatamente dimostrata l'effettiva impossibilità di assicurare la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge. Tanto più che in una recente nota il Dipartimento per gli affari Interni e Territoriale del Ministero degli Interni ha aggiunto che l'obbligo di rispetto del quorum del 40% vale anche per i comuni di fascia demo-

«È paradossale che una Legge che porta la firma dell'ex ministro Graziano Delrio non venga rispettata proprio da un Comune espressione del suo stesso partito, capiamo e comprendiamo che l'ex sindaco di Reggio possa non andare più di moda nemmeno a sinistra, tuttavia la legge è e deve essere uguale per tutti», concludono la nota **Gabriele Delmonte** e Paolo Delsante. —

DA.AL.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

grafica inferiore ai 3.000 abitanti».



Il municipio di Gattatico



25%

I trasporti

Tper risarcisce gli abbonati dopo lo stop Covid

di Varesi • a pagina 7



Abbonamenti per bus e treni Tper risarcisce dopo il Covid

Migliaia i viaggiatori da rimborsare grazie al ricorso al difensore civico di un utente

di **Valerio Varesi**

Rimborsati di sicuro e forse persino soddisfatti. Chi aveva acquistato un abbonamento mensile o annuale per i bus Tper o per i treni regionali (Trenitalia-Tper), ed è stato bloccato dal lockdown, avrà il rimborso o il ristoro. Lo ha deciso la Regione, sollecitata anche dal pronunciamento del difensore civico Carlotta Marù dopo il ricorso di una utente, rispondendo a migliaia di viaggiatori di tutta l'Emilia Romagna che avevano comperato un abbonamento mensile per marzo e non l'hanno potuto usare. A maggior ragione la decisione di viale Moro vale per chi aveva un abbonamento annuale che è rimasto inutilizzabile per oltre due mesi.

Le aziende di trasporti, a cui andranno rivolte le richieste di risarcimento, attendevano istruzioni dalla Regione per procedere ai rimborsi o ristori. Ora le modalità sono scritte nero su bianco, quindi le stesse aziende potranno procedere. I risarcimenti sono a favore dei lavoratori e degli studenti per il pe-

riodo dal 23 febbraio al 3 giugno e dall'8 marzo al 17 maggio. La richiesta va presentata entro il 30 novembre e le aziende emetteranno un voucher nel giro di un mese, calcolato in rapporto ai giorni di mancato utilizzo dell'abbonamento. I ragazzi fino a 14 anni che in autunno riceveranno gratis l'abbonamento al bus dalla Regione, potranno richiedere il rimborso in contanti.

Per quel che concerne i biglietti ferroviari di corsa semplice acquistati prima dell'otto marzo con scadenza al 17 maggio, verrà emesso un voucher di pari valore. Non saranno rimborsati, invece, i biglietti di corsa semplice o i carnet a più corse validi sui bus urbani ed extraurbani, perché si tratta di titoli che non scadono. I voucher, invece, hanno scadenza un anno e non possono essere spesi facendo lo spezzatino, ma in un'unica soluzione. Non potranno essere ceduti, e il loro utilizzo è legato all'acquisto di nuovi biglietti o abbonamenti. Per ciò che riguarda gli abbonamenti per studenti della categoria

“Mi muovo anche in città” (treno più bus), è previsto il solo rimborso della tratta ferroviaria. In questo caso la richiesta va inoltrata a Trenitalia-Tper. Restano esclusi gli abbonamenti ferroviari a tariffa sovraregionale per i quali la modalità di rimborso dovrà essere stabilita a livello nazionale.

«Si tratta di un provvedimento sollecitato dalle Regioni - spiega l'assessore ai Trasporti di viale Moro Andrea Corsini - che va incontro alle esigenze dei pendolari e di coloro che viaggiano. Vigileremo affinché i rimborsi arrivino nel modo più veloce e senza complicazioni burocratiche».



1-4%,7-31%



Nei giorni del virus Passaggeri con la mascherina su un autobus Tper



1-4%,7-31%

IL DIFENSORE CIVICO**Tante multe sui bus
«Seta informi
i viaggiatori»**

Sono state tante, nelle ultime settimane, le segnalazioni al Difensore civico, Carlotta Marù, da parte di cittadini che lamentano di essere stati multati da Seta, per l'assenza o la mancata obliterazione del biglietto, nonostante le scarse informazioni sulle nuove modalità di gestione adottate a seguito dell'emergenza Covid-19. In particolare gli utenti lamentano che, in assenza di puntuali cartellonistiche o segnaletiche, vi sia un'oggettiva impossibilità nel comprendere quali siano le nuove misure da adottare per acquistare e obliterare i titoli di viaggio (impossibilità di acquisto di biglietti sul mezzo di linea, ovvero

obliterazione in autonomia a penna sul titolo di viaggio).

Il Difensore civico ha quindi interpellato Seta: l'azienda ha comunicato che le informative sulle nuove modalità di acquisto e obliterazione dei titoli di viaggio sono presenti a bordo dei bus e sul sito internet dell'azienda. Si è quindi constatata, spiega Marù, "l'impossibilità di ottenere l'annullamento della sanzione amministrativa, in quanto è in ogni caso onere dell'utente accertarsi delle regole di viaggio, non potendosi giustificare l'utilizzo di mezzi pubblici senza adeguato titolo solo per ragioni di contingenza. Deve poi ritenersi valida e di comune esperien-

za la regola per cui (anche in presenza di un colpevole e reiterato malfunzionamento delle macchinette erogatrici di titoli a bordo del bus) non è possibile usufruire di un servizio senza contribuire al pagamento dello stesso". Tuttavia, il Difensore civico ha evidenziato che "le misure anti-assembramento adottate da Seta rispondono a un'esigenza del tutto nuova ed emergenziale che impone necessariamente un onere informativo adeguato all'eccezionalità dell'evento in corso: rispetto a tale esigenza, le diverse istanze pervenute dagli utenti del servizio di trasporto pubblico dimostrano che - nonostante le precisazioni fornite da Seta - è

necessario incrementare e migliorare le procedure informative sulle nuove modalità di acquisto e obliterazione dei titoli di viaggio".



Garanti. Incontro online su nuovo ruolo Difensore civico. Marù: “Necessario in questo periodo di emergenza”

La presidente dell'Assemblea Petitti: “La crisi pandemica richiede un intervento deciso del Difensore civico perché si configura come un’istituzione empatica”. Difensore Marù: “Nel 2021 approfondiremo il tema della semplificazione amministrativa”

Nuove necessità per i difensori civici che dovranno ridefinire il loro rapporto con i cittadini in quest’epoca Covid. È quanto emerso nel corso del convegno di oggi “Presente e futuro della difesa civica tra transizione digitale ed emergenza pandemica” che si è svolto in modalità online. L’incontro è servito per fare il punto sull’esperienza maturata dai difensori civici regionali e per riflettere sul ruolo di questa figura di fronte alle più recenti trasformazioni digitali per le pubbliche amministrazioni.

“La pandemia ha rappresentato in diversi campi un fattore di accelerazione di dinamiche con le quali saremmo stati prima o poi comunque chiamati a confrontarci”, ha spiegato la presidente dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Emma Petitti, che ha aperto il dibattito. “La crisi pandemica in corso richiede un intervento deciso del difensore civico perché si configura come un’istituzione empatica: la sua azione, capace di ascoltare e comprendere tanto le ragioni dei cittadini quanto quelle delle amministrazioni, offre un contributo determinante per ricucire il rapporto tra loro. Infatti, dietro alla denuncia di casi di cattiva amministrazione spesso si celano, in realtà, dei casi di cattiva comunicazione. Facciamo che questa diventi un’occasione di miglioramento e di dialogo”.

Il Difensore civico Carlotta Marù ha sottolineato che il convegno, organizzato a conclusione di una ricerca condotta dall’Università di Bologna, non a caso è avvenuto online. “Abbiamo pensato di organizzarlo via web, proprio per indicare un obiettivo di maggiore adattabilità della pubblica amministrazione al lavoro a distanza, che risponde alla funzionalità di una società moderna ma anche alle emergenze come quella che stiamo vivendo”. Marù ha poi aggiunto come “in questa emergenza si evidenzia la necessità di un Difensore civico che favorisca il rapporto tra enti che si adattano a una situazione imprevista e cittadini che vivono le difficoltà di questo periodo anche nel loro rapporto con essi. Noi possiamo agire per fare di una difficoltà improvvisa l’occasione di un atteggiamento più amichevole e collaborativo tra amministrazioni e utenti. Anche per questo, nel 2021, approfondiremo in particolare il tema della semplificazione amministrativa”.

Come relatori sono intervenuti: Claudia Tubertini (Università di Bologna), Roberto Medda (Università del Piemonte orientale), Gianluca Marolda (Università di Bologna), Enrico Carloni (Università di Perugia), Andrea Nobili (presidente del coordinamento dei difensori civici).

Il Comune non risponde a Castiglia: intimazione

CESENA

Sono passati quasi 11 mesi da quando Graziano Castiglia scrisse all'amministrazione comunale in carica, per chiedere quali provvedimenti fossero in programma nei confronti della precedente giunta, quella guidata da Paolo Lucchi, in merito alla causa civile che aveva vinto. Causa intentata per stalking e - sottolinea il cittadino - «pagata con soldi pubblici». Nello specifico, Castiglia voleva sapere se era stato comunicato alla Corte dei

Conti l'esito del processo, verificando l'eventuale presenza di danno erariale per quanto riguarda sia le spese legali sostenute sia il danno d'immagine per il Comune. Alla fine dello scorso febbraio, non ricevendo risposta, ha ripresentato formalmente gli stessi quesiti, ma di nuovo invano. Perciò, il 23, maggio ha deciso di «segnalare la situazione al difensore civico della Regione, Carlotta Marù, che il 25 settembre ha comunicato di avere accolto l'istanza di Castiglia,

intimando all'amministrazione comunale di dare una risposta entro 30 giorni. Ora che sono passati due mesi, Castiglia torna alla carica, lamentando che perdura il silenzio dentro il palazzo comunale.



IL VERDETTO

Il difensore civico
'salva' Spongano
«Il suo è un lavoro
e può suonare»

Cucci a pagina 5

«Spongano può suonare in via dell'Archiginnasio»

Il Difensore civico accoglie l'istanza del sassofonista più volte multato dai vigili «È la sua unica fonte di reddito». L'artista: «Ora spero di potere stare tranquillo»

di **Benedetta Cucci**

Dopo mesi di lettere e telefonate indirizzate alle istituzioni, che non sono state ascoltate, e un'istanza mandata infine al Difensore civico in data 9 giugno, Carlo Spongano – il sassofonista che suona in strada sotto il portico di via dell'Archiginnasio con la cagnolina Minny – ha finalmente ricevuto il buongiorno che aspettava.

Proprio dall'ufficio di viale Aldo Moro, a firma di Carlotta Marù, è arrivata qualche giorno fa la missiva della speranza, dove si invita «il Signor Carlo Spongano a proseguire la sua attività di artista di strada nel rispetto degli orari precedentemente stabiliti». Un verdetto che ora fa timidamente dire a Carlo: «Speriamo che finalmente io possa stare tranquillo».

Come raccontata quasi giornal-

mente per varie settimane di luglio dal nostro giornale, la storia di Carlo è quella di un artista molto noto in città che, tornato al suo posto di suonatore lo scorso 7 maggio dopo il lockdown, non ha avuto vita facile, perseguitato dalle lamentele di alcuni vicini per quell'ora di musica dalle 11 a mezzogiorno, e visitato giornalmente da una pattuglia dei vigili.

La sua storia ha commosso molti ambiti culturali di una città che, nonostante tutto, mantiene un'attenzione speciale per le persone più fragili. Addirittura, a suo tempo, Carlo ricevette

l'appoggio della Confraternita della Misericordia, che fece sapere di essere disponibile a pagare le sue multe e che fece anche un crowdfunding a suo favore.

E infatti, il Difensore civico ha rilevato, dopo un'attenta disamina, che «l'attività di artista di strada rappresenta per alcuni – e, riteniamo, anche per il Signor Spongano – l'unica fonte di reddito per condurre una vita di sussistenza dignitosa».

Soprattutto perché, come ha potuto constatare la figura che

tutela il cittadino, le condizioni di salute di Carlo sono compromesse e «ne rendono difficile la mobilità e anche precario l'esercizio della sua attività di artista di strada in zone meno vigilate».

Nella lettera si fa inoltre l'invito «a cittadini, professionisti, esercenti e lavoratori che operano nella zona, a valutare con attenzione le caratteristiche proprie di un centro cittadino, relativamente alle emissioni sonore di diversa natura e fonte che, qualora non superino in intensità quanto previsto dalle norme, sono, nelle ore diurne, parte ineliminabile della condizione di vita e di lavoro».

Il Difensore civico auspica inoltre che prevalga, «in particolare in questa lunga e delicata fase di difficoltà per la vita di tutti, il rispetto reciproco, la opportuna tolleranza e l'attenzione verso le persone socialmente più deboli e meno fortunate».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'AUSPICIO DEL 'GIUDICE'

«Mi auguro che in questo delicato momento prevalga la tolleranza verso chi è meno fortunato»



37-6%,41-46%



Carlo Spongano con il suo sassofono e Minny, l'inseparabile cagnetta chow chow



37-6%,41-46%

Trasporto pubblico Modifiche della linea 15: la parola al difensore civico

**Marù sollecita
Comune e Tep:
«Va tutelata
la popolazione»**

■ La querelle legata al cambio di percorso dell'autobus 15 si arricchisce di una nuova pagina. Il difensore civico regionale, Carlotta Marù, ha sollecitato il Comune e la Tep a «fornire informazioni sulla questione e valutare tutti i più opportuni provvedimenti volti alla tutela degli interessi della popolazione residente». L'intervento è avvenuto su sollecitazione da parte dei cittadini e dopo una prima risposta ricevuta dal Comune, ritenuta generica. L'avvocato Mario Mantovani aveva segnalato la situazione al difensore civico regionale a nome dei tanti cittadini che, oltre un anno fa, hanno chiesto il ripristino del percorso originale dell'autobus 15 attraverso diverse petizioni e inizia-

tive di pacifica protesta. Carlotta Marù ha formulato la sua richiesta a Comune e Tep sulla base di diverse considerazioni. Tra queste, «un numero considerevole di cittadini - scrive - lamenta la modifica del percorso della linea 15 che ha visto, di fatto, un notevole ridimensionamento del tragitto originario». Questo ha provocato «una serie di criticità - prosegue - fra le quali si segnala la necessità di percorrere lunghi tratti per raggiungere fermate di altri autobus, spesso in ritardo soprattutto nelle ore di punta». Non solo. «Gli utenti che utilizzavano la linea 15, e che oggi sono costretti a servirsi del 12 così come di altre linee, lamentano continui ritardi, vetture sovraffollate, nonché l'al-

lungarsi oltre misura dei tempi necessari per raggiungere il posto di lavoro e rientrare alle proprie abitazioni - osserva -. Si tratta di un danno grave per la mobilità cittadina, per di più penalizzante lo stesso trasporto pubblico, che risulta meno utilizzato, nonché per la vivibilità dell'ambiente cittadino, a causa del maggior inquinamento provocato dall'uso delle autovetture».

Il difensore civico ha quindi ricordato come il percorso sia stato nuovamente modificato dopo una delibera di giunta che lo ripristinava parzialmente. Secondo Carlotta Marù infine «occorre sottolineare l'importanza di una corretta valutazione degli interessi in gioco, stante la natura di ser-

vizio pubblico destinato a una generalità di cittadini e parrebbe essere mancata un'adeguata informazione in merito».

L.M.

LINEA 15 Ancora polemiche sulle modifiche al servizio.



Linee guida per la rimodulazione delle funzioni di difesa civica sulle esigenze delle persone con disabilità

Progetto Difesa civica- Dipartimento di Scienze giuridiche Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Stato dell'arte-I confini costituzionali della tutela delle persone con disabilità

a) Brevi cenni storici sull'evoluzione del concetto di disabilità in chiave giuridica

La disabilità è un fenomeno entro il quale le scienze giuridiche si sono per lungo tempo vincolate alle considerazioni fatte dalla scienza medica, facendo sì che l'interpretazione del fenomeno non fosse altro che una traslazione in chiave giuridica di dati medici. Questo ancoraggio è stato confermato anche con la nascita dei contemporanei ordinamenti giuridici liberal-democratici che hanno avuto, però, il merito di aver posto a fondamento dell'ordinamento la tutela della dignità e dei diritti della "persona umana" e del cittadino, sviluppando in un'ottica maggiormente inclusiva l'interpretazione da dare ai diritti delle persone con disabilità.

Fino agli anni '80 del secolo scorso il fenomeno della disabilità, risentendo in maniera esclusiva delle definizioni date dalla letteratura medica, veniva descritto secondo lo schema della patologia clinica sia di tipo fisico che psichico con la conseguente catalogazione delle disabilità come "semplici" patologie portatrici di "morbosità" e "mortalità"¹. Data la tristemente variegata gamma di effetti clinici "morbosi", di sintomatologie e delle altrettante diversificazioni terapeutiche, si è proceduto, come rilevato dalla dottrina, ad una sorta di tipizzazione delle forme di disabilità, rivoluzionando i canoni del rapporto eziologico tra le varie forme di patologie e sintomatologia e iniziando ad introdurre i concetti di "disabilità" ed "handicap", grazie all'applicazione a cura dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) dei canoni della "Classificazione Internazionale delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Handicap (ICIDH-1 o ICIDH 80)" a partire dal 1980².

Per dare una breve sintesi di questi cambiamenti, la classificazione aveva appunto lo scopo di catalogare le varie forme patologiche, analizzando in un'ottica non solo clinica, ma altresì "socio-relazionale" le annesse manifestazioni patologiche. Alla patologia si connettevano i paradigmi della "menomazione", "disabilità" ed "handicap": se la menomazione indicava la concezione medica della perdita di funzioni psico-fisiche del soggetto, la disabilità, partendo dalla menomazione, proiettava quest'ultima da un'ottica puramente clinica in un'ottica di "restrizione" delle funzioni sociali e relazionali del soggetto affetto³.

¹ Per una ricostruzione storica più puntuale si rinvia a MASCI F., La tutela costituzionale della persona disabile, 1, Federalismi, 2020, 144 e ss., per uno sguardo sulla nascita del modello medico di disabilità si rinvia a CARNOVALI S., Il corpo delle donne con disabilità. Analisi giuridica intersezionale su violenza, sessualità e diritti riproduttivi, 2018, 50 e ss.; SCHIANCHI M., Storia della disabilità. Dal castigo degli dei alla crisi del Welfare, 15, 2012.

² WORLD HEALTH ORGANIZATION, International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps: a manual of classification relating to the consequences of disease, Ginevra, 1980.

³ MASCI F., op. cit., 2020, 146 e ss.

Da questa piccola rivoluzione è originata la successiva e più attuale interpretazione del fenomeno della disabilità, per cui con l'arricchimento del suo concetto relazionale sono entrati in gioco i fattori dati dalla presenza di barriere ambientali, che non valorizzavano la "diversa abilità", ma che la comprimavano acuendo il disagio clinico e sociale della persona portatrice d'handicap. Se l'impostazione ICIDH-1 è stata frutto di una concezione ancorata ai suoi referenti semantici di menomazione, di patologia, di disabilità come menomazione psico-fisica oggettivizzata ma, probabilmente "immanente", l'emersione dei fattori sociologici e ambientali ha reso scientificamente valida la "terapia" non alternativa ma necessariamente "complementare" dell'inclusione sociale e dell'abilitazione del soggetto nella società, la quale non deve sentirsi esclusa dalla responsabilità giuridica e morale dell'inclusione e che non può relegare alla dimensione puramente medico-assistenziale la tutela del soggetto⁴.

Come accennato, il quadro giuridico italiano ha fortemente risentito delle considerazioni fatte dalla scienza medica in chiave meramente assistenziale: nella stessa Costituzione la disabilità non compare espressamente nel termine, appunto, di "disabilità", bensì come invalidità e inabilità al lavoro come recita l'art.38 della Costituzione. Ragion per cui, si è delineata sin dagli Settanta una legislazione molto disorganica e poco chiara sia nelle definizioni più corrette da attribuire alle varie forme di disabilità (ancorata al concetto di invalido civile e di guerra) sia nella tipologia di tutela, troppo fedele ancora al dato meramente assistenziale. Il riferimento va alle leggi n.118 del 30 marzo 1971 e n. 222 del 12 giugno 1984, che hanno posto l'accento, per l'appunto, sul riconoscimento delle indennità civili e dei trattamenti pensionistici per le invalidità fisiche e psichiche sotto la prospettiva della loro inabilità al lavoro. Un primo cambiamento, che tenesse conto dei canoni della inclusione sociale e del fatto che la dovuta e indefettibile assistenza al disabile debba considerare anche i fattori relazionali con l'ambiente esterno, si è avuto con la nota legge n.104 del 5 febbraio 1992, con la quale hanno fatto ingresso nell'ordinamento i termini di "Integrazione sociale" e di "diritti" delle persone handicappate: questi termini hanno indicato una prima ma importante finalizzazione sociale degli interventi in assistenza medico-sanitaria alle persone disabili.

Queste indicazioni compongono un primo sguardo d'insieme, esemplificativo di una graduale ma molto lenta "socializzazione" del fenomeno della disabilità: obiettivo, che come si vedrà nelle pagine seguenti, è invece stato perseguito con una maggiore intensità dalla dottrina costituzionalistica e dalla giurisprudenza costituzionale.

b) La "socializzazione" della disabilità: una lettura molto ampia ed inclusiva dei diritti dei disabili nella dottrina costituzionalistica

L'art. 2, comma 1 della Costituzione, il quale garantisce il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, è stato considerato dalla metà degli Settanta dalla dottrina, proprio per la sua genericità, solennità nel suo tenore linguistico e per il suo grado di principio supremo dell'ordinamento costituzionale, come una "fattispecie aperta" volta a garantire l'ingresso nel novero dei diritti fondamentali da parte dell'ordinamento di tutte le istanze considerate inviolabili

⁴ CARNOVALI S., op. cit., 2018, 56 e ss.; TROILO S., Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale, Milano, 2012, p. 18; SCHIANCHI M., op. cit., 229–230; DE GIULI R., Le classificazioni della disabilità: dall'ICIDH all'ICF, in *Minori giustizia*, 3, 2010, 40; NOCENTINI U., Dall'ICIDH all'ICF: una rivoluzione nella definizione e valutazione della disabilità, in COLAPIETRO C., SALVIA A. (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità a vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, 2013, 68.

dal corpo sociale anche a seguito del progresso scientifico, tecnologico e più semplicemente sociale⁵. Questa visione ha aperto nuovi orizzonti in generale nella tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale e ha spinto, così, la stessa dottrina e la giurisprudenza della Corte costituzionale (organo legittimato assieme al legislatore di individuare le istanze meritevoli di un così importante riconoscimento) a ricercare entro le norme costituzionali di principio le interpretazioni nuove, che (per ciò che concerne la specifica situazione della disabilità) potessero proiettare la dimensione meramente assistenziale della persona disabile dal confino degli artt. 32 e 38 ad una dimensione, appunto, sociale, inclusiva, maggiormente partecipativa della categoria dei disabili ai fini e compiti della "res-publica".

La dottrina ha impostato i suoi ragionamenti, partendo essenzialmente dalla valorizzazione del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, e 3, comma 2 della Costituzione. Si parla di affermazione della pari dignità sociale dei singoli in una dimensione non solamente individuale, bensì appunto "sociale", di creazione di una comunità che possa essere quanto più omogenea e paritaria nel dare le medesime opportunità di "sviluppo" personale e solidale di ogni singolo individuo: il comma 2 dell'art. 3 Cost. impone, infatti, la rimozione degli ostacoli di qualsiasi natura per lo sviluppo eguale dei singoli, creando così il terreno ideale per la dimensione relazionale della pari dignità sociale (obiettivo da raggiungere)⁶. Dignità sociale si riferisce, poi, da un lato al singolo, ma assume proprio per l'utilizzo del termine "sociale", un contenuto etico ma assiologico che si proietta all'interno del contesto pluralista: esso rappresenta una sorta di *trait d'union* tra i due principi supremi architrave dell'ordinamento costituzionale⁷. È nella tutela, però, di quei soggetti, considerati per troppi decenni "deboli" perché dotati di una condizione di svantaggio iniziale, che il *trait d'union* citato ha trovato il migliore *stress test* per la sua tenuta scientifica. La disabilità nel duplice connotato di fenomeno da assistere e da valorizzare a fini di inclusione sociale abbraccia, pienamente, questo punto sensibile del patto costituzionale.

Questa evoluzione ha portato, infine, alle prime affermazioni del cd. "modello sociale di disabilità" con l'effettivo superamento del mero ancoraggio al dato biologico e terapeutico, ma al consolidamento della disabilità come "condizione sociale" da valorizzare e includere⁸. Questo modello identifica gli assunti già citati sulla valorizzazione della disabilità come effetto di menomazioni psico-somatiche: il soggetto menomato diventerebbe disabile solo qualora l'organizzazione sociale di riferimento dovesse escluderlo dalla partecipazione alla Comunità

⁵ BARBERA A., Costituzione della Repubblica italiana, voce in Enciclopedia del Diritto. Annali, vol. VIII, 2015

⁶ MODUGNO F., I diritti del consumatore: una nuova generazione di diritti? in Scritti in onore di Michele Scudiero, 2008, 1371, D'ALOIA A., Introduzione. I diritti come immagine in movimento tra norma e cultura costituzionale, in Diritti e Costituzione, 2003, XV.

⁷ COLAPIETRO C., I principi-valori della "pari dignità sociale" e del "pieno sviluppo della persona umana" quale fondamento costituzionale della tutela delle persone con disabilità, in Studi in Onore di Franco Modugno, Napoli, vol. II, 2011 REPEPE E., La dignità umana. Il punto di vista della filosofia del diritto, in La tutela della dignità dell'uomo (a cura di) CECCHERINI E., 2008; RUGGERI A., Appunti per uno studio sulla dignità umana secondo Costituzione, in Rivista AIC, 1, 2011; RUOTOLO M., Appunti sulla dignità umana, in Studi in onore di Franco Modugno, IV, 2011, 3123; RIDOLA P., Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo, in I diritti costituzionali, (a cura di) NANIA R.-RIDOLA P.), 2006, 128 e ss.

⁸ Si condivide l'espressione utilizzata da CARNOVALI S., op. cit., 2018, 50. La dottrina è concorde nell'attribuire la prima definizione di modello sociale di disabilità ad OLIVER M., Understanding Disability: From Theory to Practice, Basingstoke, 1996; Per una panoramica approfondita sull'evoluzione della dottrina si rinvia a BERNARDINI M.G., Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies, Torino, 2016, 10 e ss. Mentre sull'importanza del ruolo avuto dall'associazionismo di categoria nell'opera di pressione verso il potere pubblico per un riconoscimento ed inserimento effettivo della disabilità come componente fondamentale del *Welfare State* CARNOVALI S., I diritti delle persone con disabilità ed il ruolo dell'associazionismo, Nota a TAR Lazio, sent. n. 3851/2014, in Forum di Quaderni Costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 2014.

sociale proprio per i suoi svantaggi e restrizioni psico-fisiche. L'idea di un modello sociale di disabilità ha come fine proprio quello del sovvertimento del modello sopra descritto di assistenza ed isolamento sociale tentando la via, invece, dell'inclusione e valorizzando "la diversa abilità" come condizione, appunto, sociale da rendere dignitosa e partecipe della Comunità⁹.

Si sarebbe entro questa base concettuale realizzata, poi, anche una migliore conformazione con il dato costituzionale ed i suoi fini di tutela del singolo: con il quadro "personalista e pluralista" che emerge dal combinato disposto degli artt.2 e 3 della Costituzione italiana. L'evoluzione interpretativa è, chiaramente, frutto di un'ormai globale riconoscimento dei nuovi paradigmi interpretativi del fenomeno della disabilità e della sua, ormai non solo, tutela di matrice medico-assistenziale, ma bensì dell'inviolabile diritto della persona disabile alla tutela della propria dignità sociale acquisibile solo tramite un effettivo suo processo di inclusione, di socializzazione e di ottenimento della parità di *chances* nell'esercizio dei propri diritti civili e sociali¹⁰.

c) Il ruolo chiave della giurisprudenza costituzionale per un'affermazione concreta della tutela dei diritti dei disabili su base sociale

La Corte ha con la sua giurisprudenza contribuito in maniera chiave ad affermare entro il nostro ordinamento un prototipo di "modello sociale di disabilità", sovvertendo una interpretazione giuridica del fenomeno della disabilità ancorata al dato biologico e terapeutico.

Nella cronistoria della giurisprudenza costituzionale, sul punto, spicca come primo tassello la sentenza n. 215/1987, in cui il Giudice delle Leggi è intervenuto in maniera cruciale a dispiegare gli effetti delle considerazioni teoriche della dottrina; la pronuncia ha, altresì, contribuito a plasmare in senso decisivo la legislazione statale in senso conforme al già citato modello sociale di disabilità con un approccio partecipativo. Nella citata sentenza n. 215/1987 si trattava di un caso inerente al diritto allo studio e la Corte ha specificato nella motivazione come il fine di pieno sviluppo della persona, sul presupposto della pari dignità sociale dei disabili, implica una normazione atta a superare ostacoli di varia natura, tra cui quelli non trascurabili di natura economico-finanziaria. La Corte è stata molto chiara sul punto affermando che è necessario "[...] *garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. L'effettività dell'istruzione dell'obbligo è [...] garantita dalla sua gratuità; quella dell'istruzione superiore è garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze [...] l'accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza e che era perciò indispensabile dettare al riguardo espressioni prescrittive idonee a garantire l'effettività del principio di cui al primo comma [...]*".

L'aver esplicitato la natura di taluni ostacoli ha fatto sì che la Corte potesse intervenire più spesso sul livello di legislazione statale in modo tale da prevenire eventuali blocchi alla tutela dei soggetti disabili a causa di sproporzionate operazioni di bilanciamento tra diritti costituzionali.

La Corte ha successivamente consolidato l'orientamento apripista del 1987, adottando un approccio favorevole alla partecipazione dei disabili, di inclusione e di garanzia del modello sociale di disabilità. Emblematiche al riguardo sono alle sentenze 213/2016 e 258/2017, dove nella prima la Corte ha dichiarato come "[...] il diritto del *disabile di ricevere assistenza*

⁹ BARNES C., Capire il modello sociale della disabilità, (trad.it. di Angelo Marra), in *Intersticios, Revista Sociologica de Pensamiento Crítico*, vol.2, 2008.

¹⁰ COLAPIETRO C., op. cit., 2011, 14 e ss.; LUCIANI M., Sui diritti sociali, in *Democrazia e Diritto*, 1995, 560.

nell'ambito della sua comunità di vita sia inscindibilmente connesso con il diritto alla salute e a un'integrazione effettiva della persona nella società [...]”; mentre nel secondo caso la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'obbligo di giuramento per l'acquisizione della cittadinanza da parte di una persona con grave disabilità, definendo il giuramento per questi casi “[...] una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza [...]”.

Da questa breve ricostruzione emerge, quindi, un consolidamento molto netto delle varie teorie tendenti alla socializzazione della posizione costituzionale delle persone disabili. La Corte costituzionale ha, però, poi giocato anche un ruolo chiave nel fornire intellegibili indicazioni di metodo nel fondamentale bilanciamento dei diritti di natura costituzionale nelle fasi maggiormente attuative del complesso di indicazioni teoriche appena evidenziate: indicazioni che risultano decisive ai fini di una corretta delimitazione delle competenze legislative e amministrative dei vari livelli di governo deputati alla concreta garanzia di questi diritti.

d) Garanzia dei diritti dei disabili ed articolazione della competenza tra i vari livelli di governo: il ruolo chiave dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione

Il quadro costituzionale di principio afferente ai diritti dei disabili trova il suo completamento nell'ordinamento costituzionale da parte della lett. m) dell'art. 117, comma 2 della Costituzione. Questo articolo rappresenta il fondamento del riparto di competenze tra i diversi livelli di governo nell'attuazione dei livelli essenziali e indefettibili di tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Il vertice della piramide risiede, costituzionalmente, nel ruolo dello Stato centrale, il quale, per l'appunto, agisce per la salvaguardia e il soddisfacimento dei “livelli essenziali” dei diritti civili e sociali ed a cui è attribuita, ex art. 117, comma 2 lett. m), la potestà legislativa esclusiva. Le coordinate geografiche di quest'articolo rilevano alcuni punti fondamentali per una corretta analisi, individuati dalla giurisprudenza costituzionale e della dottrina: 1. Si parla di livelli essenziali, lasciando intendere ermeneuticamente la presenza di una partecipazione degli enti territoriali con il limite di non intaccare un nucleo minimo indefettibile individuato dallo Stato¹¹; 2. Il termine “livelli essenziali” identifica il dovere da parte dello Stato di garantire un omogeneo trattamento su tutto il territorio nazionale, creando una sorta di cornice unica entro i quali riconoscere alle regioni margini di adattamento¹²; 3. Parlando di obblighi di assistenza e di inclusione solo a livello essenziale scelti dal decisore nazionale, la funzione di provvedere all'erogazione effettiva delle prestazioni sociali per i cittadini disabili spetterebbe appunto alle autonomie territoriali. L'effettiva erogazione al livello territoriale più vicino al cittadino serve a garantire in maniera effettiva e concreta il già citato modello sociale di disabilità, consentendo che i vari interventi in tutela possano essere più facilmente erogabili vista la maggiore vicinanza territoriale tra ente locale e cittadino e che si possa affinare alle varie esigenze che il cittadino disabile ha nel particolare territorio, “[...] ma pur sempre nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni garantite dalla legge dello Stato [...]” (Corte cost. sent. n.406 del 1992)¹³.

¹¹ CARETTI P.-TARLI BARBIERI G., Diritto regionale, 2014, 88 e ss.; LUCIANI M., Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale, Rivista AIC, 2016, 14-15; VIMERCATI B., L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali, in Le Regioni, 1, 2, 2017

¹² Cfr. Corte cost., sent. 304/1994; 10/2020, n.273/2013; 65/2016; 275/2016; 83/2019; 62/2020.

¹³ Sul principio di sussidiarietà e i margini applicativi delle proprie dimensioni orizzontali e verticali v. RESCIGNO G.U., Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali, Rivista di Diritto Pubblico, 1, 2002, 26-27; VIVALDI E. (a cura di), Disabilità e sussidiarietà. Il “dopo di noi” tra regole e buone prassi, 2012.

Ora, se il meccanismo multilivello sopra descritto nelle sue linee essenziali trova il suo obiettivo, con riferimento alla disabilità, nella garanzia del citato modello sociale, ossia nella costruzione teorica che traduce la necessaria assistenza di tipo medico-sanitario verso finalità di inclusione, si impongono in capo a tutti i livelli decisionali importanti doveri di coinvolgimento, un alto grado di responsabilizzazione e la necessità di spaziare su più fronti in merito alle politiche di settore su cui intervenire (ad es. lavoro, istruzione, inserimento professionale, trasporti etc.). Non solo in tal modo aumentano gli standard qualitativi di tutela da realizzare a favore alle persone disabili, ma altresì si ampliano i compiti per ogni singolo livello di governo, determinando così una maggior grado di responsabilizzazione non solo politico-istituzionale ma anche giuridica delle scelte da adottare (oltre che la sottintesa ma di non minore importanza esigenza che siano predisposti esatti confini che delimitino la competenza ad intervenire da parte dei vari livelli di governo).

Ragion per cui la Corte costituzionale, che rappresenta l'organo che negli ultimi vent'anni ha dovuto intervenire massicciamente in un'opera di "riscrittura" del Titolo V, ha cercato di individuare nel modulo organizzativo disegnato dalla Costituzione con il 117, comma 2 lett. m) una riferimento atto a delimitare in modo chiaro le competenze dei vari livelli e di fornire le giuste chiavi interpretative per i decisori politici nell'attuazione legislativa del complesso delle finalità sopra descritte. Queste chiavi sono rappresentate dai criteri di bilanciamento dei vari diritti ed istanze costituzionali che entrano in contatto con quelle afferenti alle persone con disabilità: la Corte di recente ha individuato importanti soluzioni per far sì che i livelli essenziali di tutela dei diritti dei disabili non venissero pretermessi da altre importanti e talora imperanti esigenze di natura costituzionale. Si discorrerà ora di questo e di come il Difensore civico regionale possa entrare in gioco, partecipando attivamente e in supporto agli organi di indirizzo politico regionali e locali nell'adempimento dei propri doveri di tutela e garanzia dei diritti.

La programmazione finanziaria: le indicazioni della Corte costituzionale per la tutela dei diritti "costosi" dei disabili. Il possibile ruolo della Difesa civica regionale

I punti di criticità del riparto di competenze tra Stato e Regioni e la variegata composizione delle legislazioni regionali in attuazione dei diritti sociali (il cd. sistema integrato, di cui si parlerà a breve) hanno spinto la Corte nella sua costante opera di intervento e di manutenzione del Titolo V a ricercare una soluzione, più che nel merito delle questioni inerenti ai diritti delle persone con disabilità, nel "metodo" giuridico della gestione dei rapporti multilivello e di delimitazione degli spazi di responsabilità politico-istituzionale.

Come si è avuto modo di sottolineare, i diritti delle persone con disabilità e i loro livelli essenziali di tutela si intrecciano con vari profili afferenti alla presa in carico di prestazioni effettive di assistenza e di inclusione sul territorio, sostenendo, data la natura sociale di prestazione da erogare, costi finanziari da iscrivere ai bilanci dei vari livelli di governo che intervengono. Per queste ragioni, da un lato, molte delle varie criticità legislative si identificano in scelte politiche dove a bilanciarsi sono le esigenze di finanza pubblica¹⁴ e le esigenze di tutela dei disabili,

¹⁴ *Ex plurimis* LUCIANI M., Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini, in AA. VV., Scritti in onore di Antonio D'Atena, 2015, 1673 ss.; L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, in AA. VV., Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, 2014, 1 ss.; op.cit., 2016; MORRONE A., Pareggio di bilancio e Stato costituzionale, in Lavoro e Diritto, 2013, 357 ss.; (a cura di), La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo, Torino, Giappichelli, 2015; SAIITTO F., Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo Stato fiscale allo Stato debitore, in Rivista AIC, 1, 2017; SALERNO G.M., Autonomia finanziaria regionale

mentre, sotto un altro versante, la Corte costituzionale ha tentato di approntare soluzioni metodologiche che orientino i legislatori a prevenire la formazione di disposizioni di legge in contrasto con il quadro costituzionale sopra descritto: dall'esame della giurisprudenza costituzionale emerge una innovativa soluzione, quella di una corretta applicazione del metodo della "programmazione finanziaria".

Si propone infatti, da parte della Corte, una definizione di programmazione finanziaria, identificata nel complesso di disposizioni che facciano evincere una effettiva ed intellegibile "[...] *programmabilità* (delle spese) e *la reale copertura finanziaria dei servizi* (intesi come le prestazioni sociali da garantire), *che [...] deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie*"¹⁵.

Più nel dettaglio, lo Stato con propria legge dovrà garantire i livelli essenziali di tutela agendo sul nucleo indefettibile di garanzie dei diritti sociali e sul mantenimento di un'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale (Corte cost. sentt. n.232 del 2018, n.83 del 2019 e n. 62/2020)¹⁶, ma dovrà bilanciare nella sua attività di legislazione la garanzia di questi diritti con gli altri diritti da tutelare attraverso una programmazione finanziaria che garantisca certezza, quindi, una progettualità sostenibile e credibile nell'allocazione delle risorse entro un certo e definito lasso temporale. La stessa Corte costituzionale ha provveduto, poi, a ridisegnare i limiti alla competenza statale sul punto, osservando che lo Stato non può lasciare criteri di indeterminatezza nella quantificazione delle risorse disponibili sia nell' *an* e sia nel *quantum*, così come può utilizzare anche il canone della pluriennalità degli stanziamenti purché si dia una certezza all'esercizio delle future competenze legislative ed amministrative rispettivamente di Regioni e Comuni¹⁷.

Più schematicamente si rinvengono queste indicazioni di principio: 1. Obiettivo della programmazione finanziaria è far sì che nel bilanciamento fatto dai decisori politici sia "[...] *la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione* [...]" 2. La programmazione risiede nell'aver formulato un progetto di allocazione di risorse in modo non aleatorio, non determinandole, quindi, con una quantificazione che non metta in primo piano la copertura necessaria all'erogazione dei livelli essenziali e generando una totale assunzione di rischio di non espletamento del servizio in carico al cittadino 3. Gli stanziamenti di risorse per i livelli essenziali devono risultare chiari entro

e vincoli europei di bilancio, 2012, 102 ss. e 153 ss.; BRANCASI A., L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio», in *Le Regioni*, 2014; ANTONINI L., Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali, in *Rivista AIC*, 2017, 2.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 62/2020, Considerato in diritto par. 4.4.1; par. 4.5

¹⁶ In dottrina vedasi i commenti di APOSTOLI A., I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in *Forum costituzionale*, 2017; BLANDO F., Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto, in *Federalismi*, n. 107/2017; CABAZZI R., Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo Corte costituzionale n. 275/2016, in *Le Regioni*, 2017, 593 e ss.; CARLASSARE L., Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2339 ss.; FURNO E., Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale, in *Consulta Online*, Studi 2017/I, 105 ss.; LUCARELLI A., Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2343 ss.; MADAU L., "È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017; PALLANTE F., Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2698 ss.; ROSSI S., Limiti di bilancio e diritti fondamentali delle persone con disabilità –Corte cost. n. 275/2016, in *Persona & Danno*, 2017.

¹⁷ Corte cost. sentt. n.62 del 2020, 83 del 2019, 238 del 2018, 275 del 2016, Cass. Sez. Unite n.25011/2014, Corte cost. sentt. n. 287 del 2010 e 80 del 2010.

un orizzonte temporale definito (che può essere pluriennale ma definito) in modo che si dia certezza all'esercizio delle competenze legislative ed amministrative 4. La programmazione finanziaria anche se predisposta con fonti atto di rango secondario deve sempre trovare copertura nella riserva di legge (statale e regionale a seconda dei rispettivi ambiti di competenza costituzionalmente stabiliti).

Questi indirizzi della Consulta costituiscono, poi, un vincolo al cui rispetto sono tenuti sia lo Stato sia le Regioni. Quest'ultimo rilievo può legittimamente fondare un intervento in controllo da parte della Regione (che sconta già di per sé una considerevole asimmetria di poteri rispetto allo Stato sia nel quadro costituzionale delle competenze sia nel giudizio in via d'azione dinnanzi alla Consulta) a garanzia del rispetto da parte dello Stato di questo metodo programmatico per il finanziamento dei diritti dei cittadini disabili. Questo ruolo di controllo da parte della Regione è stato confermato dalla recente sentenza n. 83 del 2019 della Corte costituzionale, la quale ha rilevato, su ricorso in via d'azione da parte della Regione Veneto, come la non chiarezza della programmazione finanziaria da parte dello Stato fosse lesiva della competenza regionale, incidendo sulla sua capacità di garantire l'effettiva attuazione della normativa ex art. 117, comma 2 lett. m) della Costituzione.

Nella, seppur embrionale, tendenza analizzata la Corte è stata, comunque, molto attenta nel non entrare nel merito delle scelte di finanza pubblica, evitando di proporre proprie quantificazioni o allocando autonomamente cespiti e voci di spesa. Infatti, le indicazioni si sono addentrate sul metodo di raffronto della scelta politica rispetto all'obiettivo inderogabile della tutela dei livelli essenziali di garanzia dei diritti sociali dei disabili e di come vi sia una stretta connessione logica in un rapporto causa-effetto: determinata allocazione in base ad una determinata programmazione → garanzia o meno di un livello essenziale. Le indicazioni, si accennava, sono embrionali in quanto la programmazione finanziaria è un concetto che solo recentemente sta trovando maggiore spazio nella giurisprudenza ed è al momento vincolato nei suoi contenuti specifici a ciò che la Corte provvede ad illustrare nelle sue sentenze, seguendo una logica di *case by case*.

Se la programmazione finanziaria rappresenta, quindi, il punto focale per una corretta applicazione di un modello sociale di disabilità entro la cornice costituzionale sopra descritta, quale ruolo potrà giocare il Difensore civico regionale?

In questo contesto, segnato da un consistente coinvolgimento di tutti i livelli di governo presenti sul territorio regionale per l'adempimento di fondamentali compiti di natura costituzionale, il Difensore civico regionale può giocare un ruolo di grande supporto. La Difesa civica, infatti, rappresenta un organo "quasi politico, quasi giurisdizionale", che sarebbe capace di affermarsi come garante dei diritti dei disabili, facendo proprio leva su questa sua natura *multi-tasking*. Il quasi politico e quasi giurisdizionale implica, infatti, una certa libertà di movimento entro l'ordinamento regionale e conferisce all'Ombudsman regionale la possibilità di esercitare le sue funzioni come magistratura d'influenza non solo per adoperare la *moral suasion*, ma anche per far sì che il complesso delle attività riferibili alla persuasione morale si trasformino concretamente in stimolo e supporto diretto all'azione politica ed amministrativa degli organi regionali sia per il tramite della sua attività più tipica di organo di tutela giustiziale (o "quasi-giurisdizionale") e sia, infine, nella sua importante funzione di sensibilizzazione e di informazione verso la cittadinanza, l'associazionismo di categoria e gli enti pubblici territoriali e locali.

Se il descritto quadro costituzionale delle persone con disabilità trova nella programmazione finanziaria un metodo importante di composizione del conflitto tra garanzia diritti delle persone con disabilità e loro sostenibilità finanziaria, il Difensore civico potrebbe trovare proprio su

questo punto una rinnovata legittimazione ad agire in supporto sia dei singoli e sia degli organi regionali così come stabilisce il dettato dell'art. 2, comma 3 della sua legge istitutiva (l.r. n.25 del 16 dicembre 2003) che conferisce al Difensore " [...] *le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli* [...]"¹⁸. Quest'ultima affermazione rappresenta il *trait d'union* tra i due mondi (disabilità e difesa civica), dove il secondo (la Difesa civica) potrebbe rappresentare un importante canale di applicazione del complesso quadro costituzionale che si pone l'obiettivo del raggiungimento della pari dignità sociale della persona disabile nel nostro ordinamento costituzionale.

Si potrebbe dunque concludere il ragionamento dicendo che anche dalla riaffermazione della Difesa civica regionale come particolare organo di "garanzia" dei diritti fondamentali il modello sociale di disabilità potrà trovare una valvola di ingresso negli ordinamenti regionali. Il complesso delle proposte di riforma legislativa che si andrà ad illustrare mutuerà proprio da questi assunti e proverà a delineare quale tipologia di "garanzia dei diritti fondamentali" potrebbe essere affidato alla Difesa civica regionale.

L'attività particolare di garanzia si modulerà facendo riferimento alle tre funzioni principali attribuite alla Difesa civica regionale dalla dottrina e dall'insieme delle legislazioni regionali istitutive della figura: 1. La funzione di *advocacy* verso gli organi di indirizzo politico regionali (e locali) 2. La tutela giustiziale attivabile tramite segnalazione o istanza dei singoli cittadini 3. La funzione di sensibilizzazione, promozione ed informazione verso la cittadinanza.

Tipologie di prerogative per il Difensore civico regionale

Come brevemente accennato, l'erogazione dei detti servizi di assistenza ed inclusione sociale dei cittadini disabili trova la sua disciplina in un articolato sistema che intreccia più livelli decisionali; ragion per cui la possibilità per il Difensore civico di intervenire dovrà calibrarsi entro una certa dinamicità ed entro una determinata ampiezza di settori in cui far sentire la propria voce. A tal fine potrebbe essere utile anche un aggiornamento della legge regionale 25/2003, volto a garantire al Difensore civico gli strumenti idonei a conferire maggiori margini di tutela dei diritti delle persone con disabilità nel particolare *decision making process* tra Stato e Regioni.

Come si è visto, gli obiettivi ottimali sono identificabili nei margini di programmazione finanziaria che competono agli organi di indirizzo politico regionali e, in particolar modo, agli organi di governo regionale, che tramite l'adozione di alcuni atti di normazione secondaria di natura amministrativa potrebbero essere destinatari della *suasion* dell'Ombudsman regionale. Ora, la stessa prassi o *Ombusprudence* regionale ha lamentato una certa difficoltà di intervento proprio per la granitica allegazione da parte degli enti territoriali e locali di governo delle ragioni finanziarie a sostegno del diniego di numerosi strumenti di politica sociale di assistenza e inclusione per le persone disabili: quest'ultimo argomento rafforzerebbe l'assunto di partenza per cui, vista la sensibilità istituzionale delle *policies* di riferimento, la proposta di riforma delle sue prerogative non può semplicemente indirizzarsi verso alcuni settori ma necessita anche di una revisione che tocchi sul piano generale la posizione istituzionale del Difensore civico (il risultato altrimenti si tramuterebbe in un intervento poco efficace, dove non basterebbe la singola decisione sul caso concreto).

¹⁸ A questa norma si aggiunge quella dell'art.36 della legge n.104 del 1992, che sarà trattata specificatamente nel corso di questo documento.

I seguenti punti elencati rappresentano il cuore della proposta di riforma sul versante delle competenze che investono il Difensore civico: 1. Potere di indagine d'ufficio 2. Produzione di un codice di buona condotta amministrativa 3. Potere di relazione speciale al Consiglio regionale 4. Costituzione di parte civile nei procedimenti giudiziari di natura penale per reati verso le persone con disabilità 5. Potere di proposta di "indagine parallela"¹⁹.

1. Il potere d'iniziativa d'ufficio

Il primo elemento colmerebbe una lacuna del Difensore civico regionale, dando sicuro fondamento giuridico al suo potere di agire d'ufficio avviando proprie indagini su tematiche sensibili e attuali per l'individuazione di casi di cattiva amministrazione e per la garanzia dei diritti. Il ruolo della Difesa civica regionale sembra, infatti, limitato nella sua attivazione all'istanza di parte o al contenuto analogo ad un'istanza trattata, qualora quest'ultimo decida di agire d'ufficio. Non risultano d'altronde chiare nell'interpretazione le norme dello Statuto regionale (art.70, comma 4) e della legge regionale n. 25 del 2003 all'art.2, commi 4 e 5, che parlano di possibilità per il Difensore di segnalare disfunzioni sollecitando l'amministrazione regionale e di "[...] *inoltre intervenire invitando i soggetti, pubblici o privati, operanti nelle materie di competenza regionale e le società, associazioni o consorzi cui partecipa la Regione a fornire notizie, documenti, chiarimenti [...]*". Si ritiene che questi dispositivi non facciano riferimento espressamente ad un potere di persuasione o di sollecito dell'amministrazione regionale al di fuori delle modalità previste dalla legge n. 25 che sembrerebbe presupporre l'attivazione soprattutto su domanda di parte. Ragion per cui si propone che il Difensore civico possa ottenere, appunto espressamente, la possibilità di intervento d'ufficio al di fuori dei contenuti analoghi già proposti su istanza di parte, riformulando il dettato dell'art.3, comma 1 lett. b) della legge n.25. Usufruendo di un potere d'ufficio, l'Ombudsman regionale potrebbe gettare le basi per avere il maggior margine di manovra e di intervento a supporto all'interno del *decision making process* politico ed amministrativo della Regione. Si consentirebbe così facendo al Difensore di poter agire in tempo reale su tematiche molto sensibili, che toccherebbero da vicino diritti ed interessi legittimi dei cittadini (inclusi chiaramente quelli riferibili alle persone con disabilità), e di poter, d'altro canto, intervenire tempestivamente anche in ottica di prevenzione di eventuali disfunzioni e situazioni di cattiva amministrazione e in dialogo interistituzionale prima che il cittadino possa ricorrere presso gli organi giurisdizionali o fare istanza presso il Difensore stesso.

Il tipo di indagine d'ufficio che si propone per il Difensore civico regionale si conforma al tipo di figura che l'Ombudsman ricalca, quella di magistratura di influenza; ragion per cui il potere di indagine di ufficio dovrà essere strettamente contingentato a moduli procedurali che favoriscano un intervento autonomo ma, al tempo stesso, finalizzato ad instaurare un dialogo e una collaborazione interistituzionale per la risoluzione delle problematiche in oggetto. Così come le conseguenti attività "istruttorie" del Difensore dovranno indirizzarsi al medesimo dialogo collaborativo nel rispetto delle previsioni procedurali stabilite dalla legge regionale: tutto ciò,

¹⁹ Il termine di riferimento per alcune prerogative è quello del Mediatore Europeo e della sua varietà di strumenti e di prassi di *moral suasion* a disposizione. Questo perno europeo indicherebbe una traccia più che validamente percorribile per aumentare il peso istituzionale del Difensore e far sì che le eventuali decisioni individuali rivolte ad un singolo ente possano avere un seguito e percezioni di "vincolatività" para-giurisdizionale. V. l'allegato 1 al presente documento per considerazioni più specifiche sull'argomento.

quindi, con particolare riguardo sia al tema della leale collaborazione e sia al tema del diritto a prendere visione degli atti della Pubblica amministrazione utili ai fini dell'iniziativa d'ufficio.

Una considerazione preliminare attiene al fatto che si potrebbe imbastire il procedimento sul punto sulla base dello schema già vigente dell'art.4, comma 3, della l.r. n.25 che disciplina il procedimento istruttorio per i reclami su istanza di parte.

Innanzitutto, mancando una segnalazione concreta, qualora il Difensore si attivi in autonomia, ella/egli dovrà successivamente dare notizia all'organo presente sul territorio regionale interessato con completezza di informazioni in merito all'oggetto dell'azione del Difensore, affinché quest'ultimo possa dare delle sue osservazioni sul contenuto dell'indagine. La risposta dell'istituzione dovrà pervenire in tempi certi al Difensore, il quale a seguito di sua autonoma valutazione sulla risposta dell'organo provvederà o ad archiviare, se il primo dialogo è stato ritenuto soddisfacente, o a richiedere un supplemento di informazioni utilizzando un termine, che si ritiene congruo, dei 20 giorni già previsti dal comma 4 dell'art.4 all'amministrazione interessata oppure procedendo con le modalità già individuate dall'art.4, comma 3²⁰. In questa seconda ipotesi si suggerisce di mantenere in capo al Difensore civico, a seguito della seconda risposta dell'organo, il potere di proporre ad un soggetto, individuato preferibilmente nel responsabile del procedimento degli atti oggetto di intervento, un progetto di raccomandazione che miri a cercare una soluzione. Qualora non si addivenga ad una condivisione della soluzione proposta, il Difensore valuterà se provvedere comunque notificare la sua raccomandazione tramite le modalità già vigenti per le indagini fatte su istanza e segnalazione di parte (ex commi 6-10 art.4 l.r. n.25 del 2003) o decidere di archiviare.

Sul tema, invece, del diritto di accesso agli atti richiesti dal Difensore e oggetto dell'indagine autonoma valgono le già vigenti disposizioni con la proposta di inserire nel dettato legislativo alcune specificazioni in merito al diritto di accesso documentale. In particolare, anche per le iniziative d'ufficio è necessario rinviare alle disposizioni di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 4 della legge n.25 sugli obblighi di riservatezza del Difensore nelle sue acquisizioni documentali e sul divieto di opposizione del segreto d'ufficio. Il Difensore potrà avere accesso agli atti che ritiene utili ai fini dell'indagine ed estrarne copia gratuita, purché non si tratti di atti coperti da segreto professionale, nel rispetto delle disposizioni ex legge n.241/1990 e nel rispetto delle disposizioni sui dati sensibili e sensibilissimi di cui al Regolamento UE 2016/679 (noto comunemente come il Regolamento "GDPR").

Si ritiene importante precisare la necessità di inserimento nella legge dei riferimenti normativi di cui sopra, poiché da un esame della legge n.25 non sono stati espressamente citati per ragioni cronologiche: quindi, essi aggiornerebbero in parte i contenuti sul diritto d'accesso rispetto al 2003 e alle modifiche apportate nel 2011 sulla legge istitutiva del Difensore. Si potrebbe, infine, aggiungere per via legislativa, ai fini di una maggiore trasparenza e di un più chiaro *drafting* normativo, che è comunque cura del Difensore civico individuare preventivamente gli atti da consultare, informando l'organo interessato, e per quest'ultimo sarà premura di garantirne

²⁰ Art.4, comma 3, l.r. n.25 del 2003: "[...] In caso di mancata risposta, o di risposta che ritenga insufficiente o non esauriente, il Difensore civico, individuato il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente, può:
a) chiedere di procedere all'esame congiunto della pratica;
b) disporre presso gli uffici gli accertamenti che si rendano necessari;
c) chiedere agli organi competenti la nomina di un commissario ad acta, qualora ritenga che l'atto dovuto sia stato omesso illegittimamente;
d) esaminare, ottenendone copia, i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento. [...]"

l'accesso senza ostacoli al Difensore, salvo i casi di documentazione non accessibile sulla base delle disposizioni di legge citate.

Riferimenti importanti, che sostanzierebbero la necessità di chiarire i termini di questa prerogativa per la Difesa civica, sono presenti nello stesso ordinamento regionale se si dà uno sguardo alle modalità di azione dei Garanti per l'Infanzia e per l'Adolescenza e per i diritti dei Detenuti. Il primo Garante, soprattutto, ha ricevuto un diretto riconoscimento per via legislativa della possibilità di agire d'ufficio all'art.4, comma 1 della l.r. n. 9 del 17 febbraio 2005 (legge istitutiva del Garante per l'Infanzia e per l'Adolescenza) per adempiere ai propri fini istituzionali. Per quanto riguarda, invece, il Garante regionale dei diritti dei detenuti l'art.10 della l.r. n.3 del 19 febbraio 2008 (questo articolo specifico ha provveduto ad istituire il Garante regionale) parla più in generale di una modalità di azione in autonoma e indipendente valutazione, così come lo è la possibilità di promuovere le proprie iniziative per la garanzia dei diritti dei detenuti. Dal sito web istituzionale del Garante emerge, però, un'importante indicazione specifica, che riguarda la possibilità di intervento "[...] *anche d'ufficio presso le amministrazioni competenti per chiedere chiarimenti o spiegazioni e sollecitare gli adempimenti o le azioni necessarie [...]*". Nei due garanti regionali non sono specificate norme di dettaglio sulle modalità di collaborazione con gli organi interessati da indagini partite d'ufficio, ma rimangono i riferimenti alle norme che attengono al diritto d'accesso agli atti documentali.

In conclusione, sul punto è importante sottolineare come la proposta miri, da un lato, a dare maggiore peso istituzionale all'intervento in *moral suasion* del Difensore civico regionale; ma, sotto un altro aspetto, mantenendo e in parte integrando le disposizioni di legge già vigenti, l'attenzione rimane alta al rispetto dei canoni di leale collaborazione, in quanto l'intervento del Difensore rimarrebbe un'attività da espletarsi in supporto alla stessa attività delle amministrazioni da esercitarsi mantenendo costante un costruttivo dialogo interistituzionale.

2. Codice di buone prassi amministrative

La seconda proposta consiste nella stesura di un codice di buone prassi amministrative. Questa tipologia di atto trova un esempio significativo nel Codice di buona condotta amministrativa europeo, approvato nel 2005 su iniziativa del Mediatore europeo mentre si porrebbe in una prospettiva diversa da quella adottata nel d.p.r. n.62 del 2013 e nella delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n.421 del 2014. Queste ultime si incentrano infatti sui doveri di comportamento, mentre la fonte europea ha tentato di dare un'armonizzazione a livello appunto europeo dei principi fondamentali in materia di procedimento amministrativo ex art.41 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea.

La proposta qui formulata mirerebbe, invece, alla creazione di un Codice come atto di *soft law* con caratteristiche peculiari, che possa raccogliere un insieme delle buone prassi amministrative provenienti dal complesso di attività e prassi svolte dalla recente *Ombusprudence* regionale (disabilità inclusa) e che siano, poi, finalizzate al raggiungimento di determinati obiettivi. In aggiunta o in alternativa si potrebbe pensare ad un Codice di buone prassi "delle Regioni", in cui il Difensore civico emiliano-romagnolo potrà farsi promotore di una bozza da sottoporre all'attenzione del Coordinamento nazionale dei Difensori civici per provare ad elaborare una raccolta di buone prassi "comuni" tra le Regioni (e dei rispettivi difensori civici).

Tornando al Codice, questo sarà "applicato" autonomamente dal Difensore civico entro le sue tre attività di *advocacy*, intervento su segnalazione e di sensibilizzazione ed informazione, per

cui avrà il suo *target* di destinatari entro le amministrazioni pubbliche e i privati presenti sul territorio regionale oltre che il Difensore stesso che si farà carico e responsabilità nell' "applicazione" delle buone prassi presenti nel Codice.

Le "disposizioni" del Codice risulterebbero essere, come si accennava, il frutto dell'insieme di buone prassi amministrative rinvenibili dal complesso della casistica dell'*Ombudsprudence* regionale e nelle attività di interfaccia con le istituzioni, che hanno portato il Difensore ad ottenere risultati soddisfacenti o che quanto meno siano ritenute meritevoli di essere elevate a parametro di riferimento per le future attività. I contenuti da inserire nelle disposizioni codicistiche potrebbero consistere nella definizione di linee guida, principi, moduli procedurali di dialogo con gli organi di indirizzo politico regionali, con gli enti locali e con le varie forme di rappresentanza degli interessi pubblici presenti sul territorio. L'insieme di queste proposte e di moduli procedurali saranno, come accennato, destinate *in primis* allo stesso Difensore, il quale si farà carico di implementarle entro: 1. la sua attività di organo di tutela giustiziale nei confronti delle amministrazioni e dei privati coinvolti; 2. degli organi politici della Regione nello svolgimento di informali attività di *advocacy*, tentando in questo modo di impostare scelte procedurali di dialogo istituzionale e di leale collaborazione; 3. nelle modalità di organizzazione dei tavoli di lavoro per la redazione di Protocolli di intesa con le associazioni di categoria, le amministrazioni pubbliche distrettuali, le Ausl e le rappresentanze sindacali.

La realizzazione di questo tipo di Codice porterebbe, infine, con sé numerosi vantaggi: 1. garantirebbe un parametro di riferimento per l'esercizio dei poteri del Difensore civico, specie con riferimento a quelli di indagine; 2. Getterebbe le basi per una futura garanzia di uno standard uniformato all'interno del territorio regionale con regole comuni; 3. Porterebbe la stessa amministrazione regionale ad aumentare i propri standard qualitativi nell'esercizio delle funzioni amministrative che gli competerebbero.

Si suggerisce la via dell'approvazione del Codice quale atto di auto-organizzazione (ex art. 70, comma 1 dello Statuto regionale) dello stesso Difensore civico, con relativo impegno dello stesso ad adottarlo quale parametro d'azione durante le sue indagini, future decisioni e modalità di gestione del dialogo e della *moral suasion* con gli organi politici della Regione, chiedendo così che gli stessi organi di indirizzo e amministrativi della Regione si "conformino" (in senso lato, trattandosi di un atto di *soft law*) alle disposizioni indicative di buone prassi amministrative ivi previste.

3. Potere di relazione speciale

Una nuova prerogativa già esistente nelle previsioni che regolano la difesa civica regionale, ma che potrebbe essere potenziata è il potere di relazione "speciale" al Consiglio regionale: l'art. 11, comma 5 della legge regionale n. 25/2003 apre alla possibilità di relazione speciale su materie di "particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione", ma la norma potrebbe essere ampliata e circostanziata ulteriormente. In particolare, si potrebbero introdurre alcune previsioni a corollario che possano garantire un esame e una discussione in tempi certi del Consiglio e della Giunta, ma soprattutto di risposta degli organi di indirizzo politico regionali. Da un lato, si potrebbe introdurre anche per le relazioni speciali un termine perentorio di esame e discussione come i due mesi per la relazione annuale ex art. 11, comma 4: essendo una relazione speciale, relativa ad uno specifico argomento o questione, si potrebbe pensare ad un termine minore di 30 giorni. Per quanto riguarda la risposta delle istituzioni interessate, oltre al contestuale obbligo di trasmissione della relazione ad opera del Presidente del Consiglio

regionale e della Giunta all'organo specializzato, si potrebbe ipotizzare un termine di altri 30 giorni per una risposta scritta che dia conto della posizione dell'organo interessato in merito alle problematiche sollevate dal Difensore civico nella relazione. Con l'introduzione di un termine per la risposta scritta si instaurerebbe un dialogo istituzionale, che consentirebbe all'Ombudsman regionale, da un lato, di mantenere attivo il monitoraggio sul seguito della propria attività di *moral suasion*, mentre per le stesse istituzioni rimarrebbe in piedi la possibilità di inquadrare per la propria futura prassi eventuali limiti giuridici e prevenire un futuro contenzioso nelle varie sedi giurisdizionali e giustiziali. La relazione speciale potrebbe anche essere il risultato di un'autonoma iniziativa adottata d'ufficio dal Difensore: in questo caso la risposta dell'organo interessato costituirà un secondo momento di dialogo con il Difensore dopo il primo avutosi durante l'istruttoria dell'iniziativa condotta in autonomia dall'Ombudsman regionale.

4. Il potere di costituzione come parte civile nei procedimenti giudiziari di natura penale

L'art.36, comma 2 della legge n.104 del 1992 ha conferito un'importante prerogativa alle figure di Difesa civica previste nell'ordinamento: la possibilità di costituirsi parte civile nei procedimenti penali in cui sono vittime di reato persone con disabilità (per i reati previsti dagli artt. 527, atti osceni, 628, rapina, e dagli artt. 575 e ss. sino all'art. 623 bis c.p., delitti contro la persona, nonché dei reati sullo sfruttamento della prostituzione indicati nella legge n. 75 del 1958).

La norma in questione non ha ricevuto negli anni successivi concrete specificazioni o attuazioni, lasciando aperte alcune questioni in merito alla rappresentanza processuale del Difensore civico. Su questo punto si ritiene si possano avanzare alcune proposte risolutive, riprendendo alcune proposte legislative già presentate in sede nazionale.

Si fa riferimento al progetto di legge n.1382 del 24 giugno 2008 a firma degli Onorevoli Migliori e Gozi che ha affrontato l'annoso tema dell'introduzione dell'istituto della Difesa civica "multi-livello": vale a dire l'istituzione di una Difesa civica nazionale, regionale e comunale. Ma per quello che più attiene alla proposta, l'art.7 del progetto di legge ha avanzato alcune idee interessanti per attuare il dispositivo dell'art. 36 e dare criteri chiari sulla rappresentanza processuale per la Difesa civica (in questo caso regionale). La proposta mirava all'art.7 commi 6 e 7 a garantire, innanzitutto, che il Difensore civico fosse informato dalle Procure della Repubblica distrettuali delle informazioni di reato nei casi in cui la legge consente al Difensore la costituzione come parte civile (quindi, notizie di reato inerenti a persone disabili). Una volta avvenuta l'informazione il Difensore avrebbe potuto discrezionalmente costituirsi nel processo sulla base di una tra queste tre opzioni di supporto: dall'avvocatura dell'amministrazione di riferimento; b) da funzionari del proprio ufficio in possesso del titolo di avvocato, iscritti a tale fine nell'albo speciale degli avvocati – sezione speciale per i dipendenti pubblici; c) da altri soggetti scelti di concerto tra il Difensore civico e l'amministrazione di riferimento²¹.

Le tre opzioni non hanno ricevuto ulteriori specifiche nel progetto di legge (poi non approvato) e si ritiene che le prime due possano essere presentate come integrazioni anche a questa proposta di legge regionale. Se si percorrerà la prima opzione, si potrà inserire un articolo *ad hoc* all'interno della legge regionale n.25 del 2003, che consentirebbe al Difensore di potersi avvalere del patrocinio dell'Avvocatura regionale con la specifica che il Difensore potrà farlo solo

²¹ <https://leg16.camera.it/126?tab=2&leg=16&idDocumento=1382&sede=&tipo=>

nei casi in cui la legge statale consente all'Ombudsman regionale di costituirsi parte in procedimenti giudiziari. Questa opzione si ritiene sia la più immediata dal punto di vista logico-giuridico, in quanto il Difensore civico è organo di garanzia regionale ai sensi dell'art.70 dello Statuto regionale, inquadrato come organo con autonomia finanziaria e organizzativa all'interno dell'organigramma regionale, che si avvale degli uffici del Segretariato dell'Assemblea Legislativa regionale per il supporto amministrativo alle sue missioni istituzionali. Per cui non si vedrebbero ragioni ostative al diniego del supporto processuale dell'Avvocatura regionale. In aggiunta, poi, l'organo in questione è direttamente abilitato dalla legge statale a poter costituirsi parte civile in procedimenti giudiziari individuati dalla stessa legge dello Stato.

Come alternativa si ritiene sia preferibile la seconda della proposta Migliori-Gozi. Quest'ultima necessiterebbe di alcuni *step* preparatori, poiché sarebbe necessario, infatti, che il Difensore si facesse carico di una richiesta di parere verso i Consigli dell'Ordine degli avvocati, per verificare la fattibilità di un'intesa per l'inserimento dei funzionari, in possesso dell'abilitazione ad esercitare l'attività forense, e inquadrati nel Servizio dei Diritti dei cittadini a supporto dell'azione del Difensore, nell'albo speciale per i dipendenti pubblici.

A prescindere dall'opzione che sarà perseguita, sarebbe comunque di grande utilità la presentazione di una proposta di protocollo di intesa con gli uffici delle Procure della Repubblica presenti sul territorio regionale per la ricezione delle informative di reato sulle tematiche dell'art.36 della legge n.104 del 1992. Anche qui si fa riferimento alla proposta Migliori-Gozi, mentre sul piano operativo si suggerisce di inserire nell'articolo rubricato sulla costituzione di parte civile del Difensore un comma specifico che rimandi alla realizzazione di un protocollo di intesa con le Procure sulle modalità con cui gli uffici giudiziari provvederanno ad informare l'Ombudsman regionale.

Un altro caso di protocollo di intesa o di convenzione potrebbe aversi anche con le associazioni a tutela dei disabili, le quali giocano un ruolo chiave nella raccolta delle denunce e nelle campagne informative sui reati nei confronti delle persone con disabilità. Con questi accordi il Difensore civico potrebbe potenziare le sue conoscenze in merito ai reati in questione e pianificare al meglio, anche sulla base delle informative pervenute dalle Procure, il suo intervento in giudizio.

In supporto argomentativo alla necessità di provvedere tempestivamente nel predisporre strumenti di legittimazione processuale al Difensore risultano alcuni precedenti con riferimento al Difensore civico comunale di Milano, il quale nel biennio 2008-2009 si è costituito parte civile in procedimenti penali su reati con persone offese disabili e si è avvalso dell'Avvocatura distrettuale comunale tramite il conferimento di una procura speciale ad agire²².

Per concludere sul punto si ritiene che la via della procura speciale verso l'Avvocatura regionale sia la via preferibile, affinché il Difensore civico possa materialmente godere del diritto alla costituzione di parte civile: diritto che darebbe man forte non solo alle singole vicende giudiziarie o alla tutela specifica dei diritti delle persone con disabilità, altresì anche al grado di legittimazione politico-istituzionale dell'organo e all'efficienza dei suoi compiti di magistratura d'influenza e di *moral suasion*.

²² LUCCHINI A., Il Difensore civico per la città di Milano come parte civile nei processi penali per reati contro persone con disabilità, in Atti del Convegno "Difesa civica e associazioni- La tutela giudiziaria delle persone con disabilità", Milano, 18.05.09, https://www.ledha.it/allegati/LED_t2_notizie_allegati/46/FILE_Allegato.pdf

5. Il potere di indagine parallela

Un'ultima area di intervento si potrebbe rinvenire nell'ordinamento dell'Ombudsman europeo: il Mediatore Europeo. Una nuova possibilità di manovra, utile ad aumentare il peso istituzionale del Difensore civico, potrebbe essere costituita dalla cd. indagine parallela (*parallel inquiry*). L'indagine parallela è un particolare tipo di indagine particolare promosso dalla Mediatrice europea attuale, Emily O'Reilly, all'inizio del suo primo mandato nel 2013: è una tipologia di lavoro che agisce come prassi e che si è sviluppata negli ultimi anni, cercando di realizzare le finalità di potenziamento della cooperazione, della sinergia di lavoro e dell'armonizzazione degli obiettivi da raggiungere tra tutti gli appartenenti alla Rete Europea dei Difensori civici.

Sinteticamente, un'indagine parallela indica un coinvolgimento sinergico dei due livelli di Ombudsman, quello europeo e quello nazionale: entrambi cooperano su iniziativa del Mediatore europeo nell'istruttoria guidata inizialmente dal livello europeo promuovendo le proprie considerazioni al termine di essa. Le modalità di partecipazione si basano essenzialmente su consultazioni pubbliche a carico dell'Ombudsman europeo, il quale al termine dell'istruttoria raccoglierà le raccomandazioni dei singoli colleghi nazionali pubblicandole sul sito ufficiale del Mediatore. Sotto questo punto di vista la proposta potrebbe indirizzarsi in una duplice direzione: da un lato, la proposta sarebbe quella di partire dalla stipulazione di un protocollo di intesa con il Coordinamento nazionale della difesa civica, che rappresenterà la "cordata" italiana dinnanzi al Mediatore per una celere e ed efficiente raccolta dell'eventuale *critical remark* (ossia la raccomandazione che segnala un caso di cattiva amministrazione) italiano. D'altro canto, in una prospettiva più interna si ipotizzerebbe un modulo procedimentale simile a quello previsto per una relazione speciale, dove il Difensore civico riporterebbe della sua attività all'interno del Coordinamento nazionale per le indagini parallele e per la generale attività di cooperazione e armonizzazione svolta in sede di ENO (European Network of Ombudsmen). Questo punto risulta, poi, essere il fine ultimo dell'avvio delle indagini parallele tra i vari livelli di Ombudsman in Europa. Si rinvia alla visione dell'allegato 1 per specifiche e dettagli sull'argomento.

Il Difensore civico nel decision making process regionale. L'applicazione dei nuovi poteri del difensore civico nella programmazione finanziaria degli interventi a tutela dei disabili

Volendo provare ad applicare le proposte sin qui fatte anche al tema specifico del cuore del *decision making process* della programmazione ed erogazione dei servizi sociali, si possono formulare ulteriori suggerimenti, volti a dare sostegno più diretto ai diritti delle persone con disabilità in merito ad un possibile intervento del difensore civico regionale nell'adozione dei principali atti di programmazione ed indirizzo previsti dalla legge regionale n.2 del 2003.

L'intervento del Difensore civico potrebbe svolgersi su entrambi i livelli di governo presenti sul territorio regionale: 1. Quello più propriamente regionale identificabile nelle attività della Giunta e Consiglio regionale (con interessamenti delle Ausl); 2. Il livello locale con riferimento all'attività dei Comuni, ma anche della partecipazione "orizzontale" dell'associazionismo di categoria.

Sul piano generale, le Regioni hanno approntato un sistema integrato di interventi inerenti ai servizi sociali, ponendo, di base, un *framework* sulla falsariga della legge quadro statale (che ancora non ha nel dettaglio specificato la determinazione dei singoli LEAS). Al suo interno la Regione cerca di disciplinare più che il dettaglio, appunto, i moduli procedimentali e di controllo

che saranno adottati entro il territorio regionale: in particolare su tematiche di programmazione finanziaria che serviranno ai Comuni per l'effettiva erogazione dei servizi da effettuare.

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, per tentare una maggiore razionalizzazione e trasparenza sui tipi di intervento effettuabili sul territorio ha disciplinato nel dettaglio le competenze amministrative dei Comuni, le possibilità di deleghe alle Aziende Sanitarie Locali e all'associazionismo di categoria entro i suoi margini di intervento a supporto tramite l'entrata in vigore della legge regionale n.2 del 2003. È da notare come l'approccio utilizzato dal legislatore regionale non si sia imperniato esclusivamente seguendo lo schema della sussidiarietà verticale, bensì dedicando ampio riconoscimento, innanzitutto, alle rappresentanze di categoria come soggetto giuridico attivo, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (v. Titoli V artt. 28 e ss. e Titolo VI della presente legge con interesse particolare per i cd. piani di zona)²³. Nonostante il tentativo di fornire una disciplina globale che facesse leva sul quadro completo dei canoni costituzionali che regolano il decentramento amministrativo, il cerchio della cornice normativa si chiude con l'adozione degli strumenti previsti dalla legge quadro in ottica verticale ed è questa la dimensione entro la quale il Difensore civico potrebbe intervenire in primo luogo. L'azione, poi, del Difensore civico si dislocherà, particolarmente, con riferimento ad alcuni meccanismi decisionali che ruotano attorno a particolari strumenti, che sono il Piano regionale degli interventi e dei servizi locali, i cd. Piani di zona ed i Fondi Sociali Regionale e Locale²⁴.

Il primo è lo strumento principe per la programmazione "politica" e gli indirizzi per la realizzazione e lo sviluppo del sistema integrato. Questo Piano provvede (sulla base della quantificazione e della programmazione delle risorse fatta in compartecipazione dal bilancio statale, regionale e dalla messa disposizione nel Fondo sociale regionale ai sensi dell'art.45 della presente legge) a stabilire le caratteristiche quantitative e qualitative dei livelli essenziali di tutela traslati dal livello statale ad obiettivi regionali, alla promozione degli obiettivi e alla procedimentalizzazione della partecipazione dei vari soggetti individuati dalla legge regionale e negli obiettivi di rendicontazione. Questo documento risulta, quindi, essenziale per la chiusura del circuito di tutela dei diritti a natura sociale sul territorio, poiché rappresenterebbe lo strumento più immediato di attuazione degli obiettivi e delle modalità di realizzazione delle forme di servizio e di garanzia dei livelli essenziali.

Il complesso dei Piani di zona, invece, agisce in un campo più ristretto, quello locale e viene elaborato in senso conforme al Piano regionale. Questo documento opera con finalità analoghe al Piano regionale con la peculiarità, di grande interesse per la proposta, data dalla lettera d) dell'art.29 della l.r. n.2 del 2003 che dice che il Piano di zona: "[...] indica gli obiettivi e le priorità di intervento, inclusi gli interventi sociosanitari, *gli strumenti e le risorse necessarie alla loro realizzazione, tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili, comprese quelle provenienti dal Fondo sanitario regionale, nonché la ripartizione della spesa a carico di ciascun soggetto firmatario dell'accordo [...]*". Ration per cui è un meccanismo che potrebbe interessare l'intervento della Difesa civica regionale.

I meccanismi di fondo citati, invece, rappresentano importanti strumenti di supporto ad una corretta programmazione finanziaria e cercano di integrare i finanziamenti a carico dei Fondi statali o di assegnazioni statali vincolate, con risorse integrative a bilancio regionale e risorse provenienti dall'Unione Europea. Al di là dei singoli tecnicismi, è essenziale evidenziare come per ogni livello di governo (regionale e locale) un rispettivo fondo può entrare a supporto dell'azione politica e amministrativa dei decisori. Come visto poi con il Piano di zona, il

²³ Cfr. Legge regionale E.R., 12 marzo 2003, n.2.

²⁴ Cfr. artt.45, 46 e 47 Legge regionale E.R., 12 marzo 2003, n.2

legislatore regionale stesso è stato molto attento ad evidenziare lo stretto legame tra i documenti di programmazione politica con quelli di programmazione finanziaria.

Si darà, ora, conto nello specifico delle varie proposte di intervento che il Difensore civico potrà approntare partendo dal livello più alto, dato dagli interventi ad opera degli organi di indirizzo politico regionale e locale.

a) Livello di governo regionale

Innanzitutto, il Difensore potrebbe mettere a capo della sua agenda una prima forma di intervento per quanto riguarda il cd. "Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali" ex art.27 l. r. n. 2 del 2003 per la gestione e la erogazione dei servizi e degli interventi a carattere sociale. Come visto, questo documento svolge un ruolo chiave nella programmazione politica e si lega direttamente al Fondo regionale, già citato, perché quest'ultimo rappresenta un'importante quota parte della sostenibilità finanziaria del Piano. Il Difensore potrebbe intervenire in due fasi: 1. con un'indagine conoscitiva d'ufficio esaminare la proposta di Piano della Giunta e formulare eventuali osservazioni con una relazione speciale al Consiglio, organo che poi approverà il Piano ex art.27, comma 6; 2. con la previsione, nelle more di approvazione del Piano, della possibilità per il Difensore di essere formalmente audito dal Consiglio, al fine di poter segnalare eventuali criticità e dare conto del dialogo con la Giunta. Quest'ultima possibilità potrebbe fondarsi su una già vigente disposizione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, quella dell'art.70, comma 4, dove si afferma che il Difensore può segnalare nelle Commissioni consiliari situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini nell'applicazione di norme regionali. La proposta attuale mirerebbe a riservare uno spazio al Difensore nell'*iter* di approvazione del Piano, mentre la norma statutaria prevede un generale potere del Difensore di segnalare disfunzioni e situazioni di disagio dei cittadini con un potere di proposta di soluzioni. Per quanto le due previsioni si modulino diversamente, la *ratio* è la medesima ed è quella di consentire all'Ombudsman regionale di dialogare direttamente anche con l'Assemblea elettiva per discutere di interventi a garanzia dei diritti ed interessi dei singoli abitanti in Regione.

Altro punto è all'art.35, commi 1 e 2, della stessa legge, dove si predispone una direttiva della Giunta sulle autorizzazioni alle strutture per i servizi socioassistenziali che saranno indicati nella programmazione data dal Piano regionale: anche in questo frangente il Difensore potrebbe intervenire, essendo una direttiva che andrà implementata dai Comuni, elementi per un dialogo e supporto all'azione politica e amministrativa regionale, con un'indagine autonoma o con una contestuale audizione presso la Commissione consiliare competente, che dovrà emanare un parere obbligatorio come prescrive il comma 2 dell'art.35.

L'azione dell'Ombudsman regionale potrebbe dislocarsi, poi, sulle attività del Consiglio all'atto di deliberazione della ripartizione delle risorse economiche del fondo sociale regionale ex art.47 della l.r. n.2 del 2003, che come si è avuto modo di vedere è uno strumento di finanziamento di grande rilievo e che modula gli stanziamenti di risorse finanziarie sulla base della programmazione politica fatta con il Piano regionale. In questa sede, punti sensibili si ritroverebbero nel comma 2, lett.e) dell'art.47 in cui si prevedono le spese correnti in materia di disabilità e più in generale all'art.49, dove si assegna alla Giunta la decisione circa le modalità di concorso alla copertura del costo dei servizi sociali, socioeducativi e socio-sanitari. Si suggerisce di inserire per via legislativa la possibilità per il Difensore di partecipare in audizione

ai lavori delle Commissioni consiliari competenti ex art.47, comma 2 lett.e) e sull'art.49, dove è previsto il parere delle Commissioni consiliari sull'attività della Giunta.

Chiaramente i parametri di riferimento per un intervento saranno costituiti dal raffronto effettuato tra i due documenti in questione: 1. Il documento programmatico dato dal Piano regionale; 2. Il documento finanziario consistente nel fondo regionale. Da un esame incrociato dei due documenti citati, si stabiliranno le previsioni generali per l'erogazione e, tenendo conto dei principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale sul tema, il Difensore potrà segnalare agli organi competenti se si è arrivati o meno, come recita il dettato legislativo, a “[...] *garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale [...] deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie*”²⁵. Sul piano operativo, il Difensore potrebbe essere sentito in una nuova audizione in sede consiliare ogni qualvolta la Giunta riporti al Consiglio stesso del monitoraggio e del coordinamento delle azioni previste dalla l.r. n.2 del 2003 ai sensi dell'art. 51, comma 1.

b) Livello di governo locale

Il successivo livello di governo, quello locale, è cruciale, in quanto garantisce, secondo il dettato dell'art.5, comma 1 il “sistema sociale dei servizi integrati a rete”: vale a dire il complesso di servizi di consulenza, assistenza domiciliare, accoglienza familiare, centri di prevenzione e ascolto a carico dei Comuni in quanto enti territorialmente più vicini al cittadino. È importante sottolineare come a sostegno del complesso di iniziative a rete i Comuni siano altresì titolari di importanti compiti di facilitazione all'accessibilità dei servizi e di promozione sociale (artt-7-8 l. r. n.2 del 2003). Vi sono poi varie funzioni entro le quali l'attività dei Comuni si estrinseca in una collaborazione orizzontale con altre entità pubbliche presenti sul territorio. Esempio fulgido è il tema dell'integrazione socio-sanitaria di attività volte a “[...] *esigenze di tutela della salute, di recupero e mantenimento delle autonomie personali, d'inserimento sociale e miglioramento delle condizioni di vita, anche mediante prestazioni a carattere prolungato*”, così come recita il successivo articolo 10: i Comuni si occupano delle prestazioni sociali a carattere sanitario, viceversa le Aziende Sanitarie locali di quelle sanitarie a carattere sociale, affidando la gestione coordinata ad accordi di integrazione socio-sanitaria.

Sul piano generale la gestione delle attività comunali è affidata, come anticipato, ai cd. Piani di zona, previsti dall'art.29, i quali entrano in gioco in via successiva rispetto al Piano e al fondo regionale generale nella programmazione gestionale e finanziaria di tutte le attività del sistema integrato a rete. Sui piani di zona i moduli gestionali e organizzativi agiscono in via parallela rispetto a quello generale e sinteticamente hanno lo scopo di definire, “[...] *tenuto conto dell'intesa triennale da sancirsi in sede di Conferenza Regione-Autonomie locali, il sistema locale dei servizi sociali a rete che garantisce i livelli essenziali delle prestazioni sociali. Provvede inoltre alla localizzazione dei servizi e può integrare, nel rispetto della compatibilità delle risorse, i livelli essenziali delle prestazioni sociali indicati dal Piano regionale [...]*”. Il Piano di zona va sottoscritto tramite intesa su iniziativa dei comuni o delle Unioni di Comuni e prevede la partecipazione in concertazione e nella gestione delle trattative da parte delle Province e dei soggetti individuati all'art.2, comma 4, lett. c), vale a dire il mondo dell'associazionismo di categoria per quanto riguarda le persone con disabilità.

²⁵ Corte cost., sent. n. 62/2020, Considerato in diritto par. 4.4.1; par. 4.5

Il punto cardine rimane quello già illustrato della lettera d) del comma 2 dell'art.29 che consente ai Piani di zona di poter individuare concretamente le risorse necessarie, raffrontandole ai meccanismi di fondi sociali che indicano ufficialmente le risorse finanziarie disponibili, agli obiettivi prefissati per l'ambito distrettuale di riferimento: quindi, un momento cruciale di programmazione finanziaria affidata a questo complesso di documenti, variamente dislocati per il territorio regionale.

Un ultimo snodo normativo sensibile, che potrebbe essere affidato alla tutela della difesa civica, è quello rappresentato dall'art.17 della legge sul sistema integrato, che prevede la possibilità di delega da parte dei Comuni alle Aziende sanitarie locali per la gestione di alcune attività di carattere sociosanitario: il comma 2 lett.c) dell'articolo prevede, oltre alla necessità di previa individuazione e localizzazione delle attività da delegare, anche la previsione di un piano finanziario con criteri di programmazione per la gestione effettiva della delega.

Ora, si è data un'elencazione sparsa dei settori di intervento sostenibili dal Difensore civico in aggiunta a quelli già indicati per quanto riguarda il controllo sul livello di governo superiore, che, però, identificherebbero un'ampia gamma di competenze da esaminare: ragioni per cui l'intervento della Difesa civica, data la vastità del territorio regionale, la complessità del sistema a rete, la sua monocraticità e la necessità di un'oculata gestione delle proprie risorse umane e finanziarie a supporto della sua azione, dovrebbe modularsi entro questi ultimi snodi cruciali e non singolarmente per ogni singola entità comunale.

Lo snodo cruciale di maggiore importanza si ritiene sia quello della predisposizione dei cd. Piani di zona e più precisamente nei punti dei Piani che individuano i margini di sintesi tra le esigenze di finanza pubblica e la garanzia dei livelli essenziali di servizio da approntare per i cittadini. Il nodo sta nel fatto che il Piano di zona si riferisce per l'appunto ad una singola area territoriale e potrebbe risultare molto difficile effettuare un corretto e completo intervento. Per queste ragioni, il Difensore potrà coordinare questo intervento assieme alle indicazioni già ottenute più settoriale a quello già proposto per il Piano regionale generale, entro cui, si rammenta, il Piano di zona dovrà conformarsi. Il Difensore potrebbe ricevere, sullo specifico punto, per via legislativa la possibilità di essere audito o di prendere parte ai lavori senza diritto di voto per la realizzazione dell'intesa triennale per gli accordi in materia di integrazione sociosanitaria previsti nei Piani di Zona all'art.11, comma 2, da sancirsi in sede di Conferenza territoriale sociosanitaria. Partecipando ai lavori della Conferenza sulle intese triennali e contando che si è già avuto un dialogo a monte sul Piano regionale generale, il Difensore potrà evidenziare eventualmente linee guida sugli interventi da approntare nella definizione degli interventi in materia sociosanitaria che saranno previsti nei Piani di Zona.

La proposta non intende comunque svalutare l'importanza di una cooperazione "orizzontale" con gli enti locali in questione, proprio per la ragione già delineata della vastità di aree riferibili ai Piani di Zona e della conseguente necessità di concentrare l'azione del Difensore entro una logica di leale collaborazione. Si suggerisce a tal fine di delegare a protocolli di intesa le questioni inerenti agli altri due momenti cruciali citati poc'anzi: 1. la gestione dei rapporti tra Comune e Azienda sanitaria locale sia nella ripartizione delle attività di integrazione sociosanitaria e sia nella possibile delega alla Ausl ex art.17; 2. Il più generale intervento e dialogo sui margini di programmazione finanziaria svolti dai Piani di Zona.

Sul primo punto, il Difensore potrebbe sfruttare, appunto, questi protocolli di intesa autonomamente siglati con Ausl e Comuni e Difesa civica (coinvolgendo magari l'Anci regionale in quanto vi è un elevato numero entità comunali o anche enti pubblici territoriali come INPS, INAIL e Uffici scolastici regionali a seconda dell'apprezzamento dello stesso Difensore). Tramite

queste forme di intesa si potrebbero allestire tavoli di dialogo sulle bozze di intesa tra ente locale e uno dei vari enti citati in modo che il Difensore possa preventivamente intervenire per evidenziare eventuali punti critici nella programmazione finanziaria dei servizi da garantire sul territorio. La partecipazione dell’Anci ai tavoli potrebbe essere di aiuto per una raccolta istruttoria delle varie bozze e per un supporto referente nella comunicazione al Difensore civico, in modo tale da segnalare all’Ombudsman punti in comune e criticità varie rilevate dalle varie bozze in particolar modo per quanto riguarda le deleghe e la corretta individuazione del raffronto tra oneri finanziari programmati e attività delegate. Il Difensore potrebbe sulla base della sua sensibilità istituzionale provvedere ad effettuare delle raccomandazioni generali sulle bozze, invitando l’Anci ad un supporto nel dialogo con le singole entità che mostrino le criticità maggiori, così come, laddove i lavori possano rivelarsi molto proficui, il Difensore potrebbe mediare e promuovere l’adozione di intese in revisione secondo la disponibilità politica degli enti interessati.

Infine, sulla base delle attività e dei tavoli di lavoro previsti dai protocolli d’intesa stipulati, potranno essere oggetto di discussione e di confronto le stesse norme di programmazione finanziaria previste dai singoli Piani di Zona: si fa riferimento alle citate norme dell’art.29, comma 2 della l.r. n.2 del 2003 che consentono ai Piani di “[...] *qualificare la spesa, anche attivando risorse economiche* [...]”. In questi tavoli e sulla base del supporto alla raccolta dei dati, dei documenti e sul monitoraggio dei risultati prodotti dai Piani fatte (con un supporto magari esterno e in collaborazione con l’Anci) dai Comuni, il Difensore potrà essere in grado di avere maggiore contezza del quadro programmatico politico e finanziario sui servizi erogati e da erogare alle persone con disabilità entro i distretti comunali di riferimento, formulando pareri ed osservazioni in supporto all’attività degli enti deputati a fornire i servizi.

Conclusioni

Per dare una breve sintesi delle considerazioni appena fatte sui livelli di governo, gli obiettivi a cui dovrebbe tendere il complesso delle previsioni generali e speciali sulle prerogative della difesa civica si identificherebbero in:

- a) Interventi regionali a fini di tutela della corretta programmazione finanziaria per i livelli essenziali dei diritti dei cittadini disabili. Questa funzione di intervento rientra, oltre che nelle categorie storiche e generali del ruolo dell’Ombudsman come organo di *advocacy*, come possibile catalizzatore della decisione di bilanciamento tra i diritti sociali e le ragioni di finanza pubblica. Come la Corte costituzionale ha sottolineato in merito alla programmazione finanziaria, il suo corretto utilizzo ai fini del bilanciamento di cui sopra va valutato caso per caso e il Difensore, che ha un approccio concreto provenendo il suo intervento proprio da indagini d’ufficio o dall’esercizio del potere di relazioni speciale, potrà *ex ante* provvedere a fornire i giusti suggerimenti agli organi di indirizzo regionale per segnalare eventuali storture o come al meglio implementare la programmazione finanziaria statale. In via indiretta la difesa civica potrebbe contribuire a delineare un sistema dettagliato di selezione degli stanziamenti in modo da arrivare ad una conformazione delle *public choices* con le *political issues*, mantenendo un approccio dialogico con gli organi interessati da questa tipologia di iniziative;

- b) Potenziamento della funzione di intervento di proposta verso gli organi competenti per una migliore qualità dell'azione politico-amministrativa. Il punto che si vuole sottolineare è che le varie proposte di prerogative vanno oltre lo specifico tema della programmazione finanziaria per la tutela dei diritti dei disabili. Il complesso delle proposte sull'allargamento dei poteri di iniziativa, dei margini di intervento e dialogo e di raccordo interistituzionale nel *decision making process* e sulla collaborazione "orizzontale" con Enti locali, enti pubblici territoriali e rappresentanze degli interessi di categoria potrebbero gettare le basi per un ripensamento generale dell'istituto della difesa civica regionale, dando a tale organo di garanzia gli strumenti per essere sia facilitatore dei meccanismi decisionali a livello politico, sia un punto fermo per la garanzia individuale e collettiva dei diritti fondamentali.

Possibili interventi sul quadro normativo regionale

Si proverà a dare una schematizzazione delle modifiche normative possibili usando la tradizionale tripartizione delle funzioni che vengono attribuite dalla dottrina alla figura del difensore civico regionale italiano: 1. Funzione di advocacy 2. Funzione di intervento su istanza 3. *Moral suasion* generalizzata tramite attività di informazione e sensibilizzazione. Alcune delle proposte ideate potrebbero essere attribuibili a più di una delle tre funzioni citate.

Advocacy e intervento sul processo decisionale regionale	
Inserimento disposizioni Art.11, comma 5 l.r. n. 25/2003	Introdurre per le relazioni speciali un termine perentorio di 30 giorni per esame e discussione, mentre, per quanto riguarda la risposta delle istituzioni interessate, oltre al contestuale obbligo di trasmissione della relazione ad opera del Presidente del Consiglio regionale e della Giunta all'organo interessato, termine di 30 giorni per la risposta scritta al Difensore.
Inserimento disposizioni art.27, comma 6 l. r. n. 2 del 2003	Prevedere nelle more di approvazione del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali la possibilità per il Difensore di ottenere un'audizione formale presso il Consiglio nel quale segnalare osservazioni e dare conto del dialogo con la Giunta. Al comma 6 inserire il Difensore civico regionale tra gli organi da sentire.
Inserimento disposizioni Art.35, comma 1 l.r. n.2. del 2003	Prevedere audizione per il Difensore civico presso la Commissione consiliare competente. L'Ombudsman regionale potrà inoltre esprimere un parere sulle direttive che la Giunta appronta sull'autorizzazione all'utilizzo e all'esercizio per le strutture socio-sanitarie ai sensi dell'art. 35 comma 1.

<p>Inserimento disposizioni art.47 comma 3, e 49 l.r. n.2 del 2003</p>	<p>Il Difensore esprime un parere nella Commissione consiliare competente sulle questioni inerenti al comma 2, lett.e) dell'art.47 per le spese correnti in materia di disabilità. Mentre sull'attività prevista dall'art.49 in merito alla proposta di direttiva sul concorso alla copertura del costo dei servizi sociali, socioeducativi e sociosanitari, il Difensore potrà partecipare all'audizione della Commissione consiliare competente sulla proposta della Giunta.</p>
<p>Inserimento disposizioni art.11, comma 2 l.r. n.2 del 2003</p>	<p>Inserimento per via legislativa della possibilità di essere ascoltato in audizione o di prendere parte ai lavori senza diritto di voto per la realizzazione dell'intesa triennale da sancirsi in sede della Conferenza territoriale sociosanitaria, che rappresenta il luogo dove si concentrano la promozione e il coordinamento per la stipula degli accordi in materia di integrazione sociosanitaria.</p>
<p>Inserimento disposizioni art.51, comma 1 l.r. n.2 del 2003</p>	<p>Intervento del Difensore civico in seno al Consiglio regionale durante la fase di valutazione e monitoraggio che quest'ultimo compie verso la Giunta. Il Difensore potrebbe intervenire in audizione o presentare una relazione speciale sui documenti proposti dalla Giunta che sono la relazione annuale sul monitoraggio di cui al comma 1 e la valutazione d'impatto di cui al comma 2.</p>

Intervento a seguito di indagine concreta	
<p>Inserimento disposizioni oppure abrogazione alinea</p> <p>art.3, comma 1 lett.b) della l.r. n.25 del 2003</p>	<p>Inserire espressamente all'interno del testo normativo come il Difensore civico regionale possa agire anche d'ufficio svolgendo tutte le indagini che ritiene necessarie ai fini del rafforzamento delle tutele e delle garanzie dei diritti dei cittadini presenti sul territorio regionale. Si potrebbe in particolare intervenire sulla lett.b) dell'art.3, comma 1 della l.r. n.25 del 2003, mantenendo la sola dicitura "d'ufficio".</p>
<p>Aggiunta di un comma 2 bis</p> <p>art.4, comma 2 della l.r. n.25 del 2003</p>	<p>Si propone di inserire mediante un primo termine di 30 giorni per l'organo interessato per presentare delle risposte scritte sui contenuti presenti nell'iniziativa d'ufficio promossa dal Difensore civico. In base a questa prima risposta scritta il Difensore deciderà se procedere entro le forme già vigenti e indicate dai seguenti commi dell'art.4. Eventualmente inserire nel medesimo comma una clausola che preveda l'obbligo per il Difensore di individuare preventivamente nella notifica dell'iniziativa d'ufficio gli atti documentali dei quali occorrerebbe prendere visione. Il dialogo avverrà con il funzionario individuato preferibilmente nel responsabile del procedimento degli atti oggetto di intervento.</p>
<p>Aggiunta di un comma ad hoc o inserimento disposizioni</p> <p>comma 9 dell'art.4 l.r. n.25 del 2003</p>	<p>Aggiungere espressamente i riferimenti normativi, aggiornati rispetto all'attuale testo di legge, sui limiti al diritto di accesso del Difensore. In particolare, segnalare come specificatamente sussistano limiti all'accesso del Difensore ad atti coperti da segreto professionale nel rispetto delle disposizioni ex legge n.241/1990 e nel rispetto delle disposizioni sui dati sensibili e sensibilissimi ex decreto legislativo n.196 del 30 giugno 2003 e alle norme aggiornate del Regolamento UE 2016/679 (cd. GDPR). Per un riferimento esemplificativo si può guardare anche alla disposizione dell'art.4, comma 2 della l.r. n.9 del 2005 che ha istituito il Garante per l'Infanzia e per l'Adolescenza.</p>
<p>Aggiunta comma</p> <p>art.3 l.r. n.25 del 2003</p>	<p>Istituire il potere di indagine parallela (<i>parallel inquiry</i>), ossia una possibilità per il Difensore civico regionale di portare avanti un'indagine condotta dal Mediatore Europeo e per la quale lo stesso Ombudsman sovranazionale ha richiesto la partecipazione dei colleghi nazionali. Le modalità di partecipazione si basano essenzialmente su consultazioni pubbliche a carico dell'Ombudsman europeo, il quale al termine dell'istruttoria raccoglierà le raccomandazioni dei singoli colleghi nazionali pubblicandole sul sito ufficiale del Mediatore. Si potrebbe aggiungere alle previsioni normative la possibilità per il Difensore stesso di rendere conto all'Assemblea legislativa regionale dei risultati della propria indagine.</p>

	<i>Moral suasion</i>-Sensibilizzazione ed informazione
<p>Aggiunta di un articolo <i>ad hoc</i> all'interno della legge regionale n.25 del 2003 per la prima soluzione proposta. Sulla seconda valutare in base ai risultati raggiunti con i Consigli degli Ordini degli avvocati.</p>	<p>Possibilità di intervento su più fronti per il tema della costituzione di parte civile ex art.36, comma 2 della l. n.104 del 1992. Prima proposta è di inserire per via legislativa una disposizione ricognitiva della possibilità di avvalersi dell'Avvocatura regionale. In alternativa, si propone una richiesta di parere verso i Consigli degli ordini degli avvocati in Regione per un'intesa per l'inserimento dei funzionari, in possesso dell'abilitazione ad esercitare l'attività forense, che sono inquadrati nel Servizio dei Diritti dei cittadini, che supporta l'azione del Difensore, nell'iscrizione all'albo speciale per i dipendenti pubblici. A prescindere dall'opzione prescelta si raccomanda la realizzazione di un protocollo di intesa con le Procure della Repubblica presenti in Regione per stabilire modalità di acquisizione delle informative di reato, fondamentali per il Difensore per far sì che possa costituirsi. Protocollo ulteriore che potrebbe redigersi con le stesse associazioni di categoria delle persone con disabilità per le medesime finalità di raccolta di informazioni e di segnalazioni sui reati compiuti contro le persone disabili.</p>
<p>Aggiunta di un articolo ad hoc sui poteri di raccordo con il Coordinamento nazionale e il Mediatore Europeo all'interno della l.r. n.25 del 2003</p>	<p>Possibilità di redigere un protocollo di intesa (indicandolo per via legislativa) solo a seguito di approvazione della presente proposta legislativa per quanto riguarda la partecipazione della Difesa civica regionale alle indagini parallele e <i>all'European Network of Ombudsmen</i>. Si suggerisce di redigere il protocollo assieme al Coordinamento nazionale della Difesa civica italiana, in modo che si possano stabilire moduli intellegibili di leale collaborazione tra i due livelli nazionali e contando, infine, che il Coordinatore nazionale dovrà rendere noti al Mediatore Europeo le risultanze di un'eventuale indagine parallela italiana.</p>

<p>Aggiunta di un articolo <i>ad hoc</i> sui poteri di raccordo con l'associazionismo di categoria, gli enti locali e le Ausl presenti nel territorio regionale.</p> <p>Articolato da inserire all'interno della l.r. n.2 del 2003</p>	<p>Il Difensore si farà carico della creazione di protocolli di intesa (a seguito dell'approvazione della riforma) autonomi con Ausl e Comuni, coinvolgendo l'Anci in quanto vi è un elevato numero di entità comunali. Queste forme di intesa consisterebbero in moduli procedurali per tavoli di dialogo sulle bozze di intesa tra ente locale ed ente di assistenza sanitaria in modo che il Difensore possa preventivamente intervenire per evidenziare eventuali punti critici nella programmazione finanziaria dei servizi da garantire sul territorio. L'argomento da affrontare in questi tavoli sarà l'organizzazione dell'integrazione sociosanitaria, la gestione delle deleghe alle Ausl regionali sulle attività sociosanitarie da erogare e il confronto sull'attuazione dei Piani di Zona. La partecipazione dell'Anci regionale ai tavoli provvederà ad una raccolta istruttoria delle varie bozze e per un supporto referente nella comunicazione al Difensore civico, dove si potrebbero segnalare all'Ombudsman criticità varie rilevate dalle bozze, in particolar modo per quanto riguarda le deleghe e la corretta individuazione del raffronto tra oneri finanziari programmati e attività delegate ed attuazione dei Piani di Zona.</p>
<p>Il Difensore provvederà autonomamente a adottare il Codice di buone prassi amministrative tramite il supporto del Servizio dei Diritti dei cittadini.</p>	<p>La realizzazione di un Codice di buona condotta per l'amministrazione regionale si avvarrà della sua adozione tramite il potere di auto-organizzazione (ex art. 70, comma1 dello Statuto regionale) dallo stesso Difensore civico e nella gerarchia delle fonti entrerà in gioco come atto di <i>soft law</i>. Entro le disposizioni codicistiche il Difensore provvederà a stabilirlo come parametro d'azione durante le sue indagini, future decisioni e modalità di gestione del dialogo e della <i>moral suasion</i> con gli organi politici della Regione, chiedendo così che gli stessi organi di indirizzo e amministrativi della Regione si possano avvicinare nella loro attività alle disposizioni indicative di buone prassi amministrative ivi previste.</p>



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

LINEE DI INDIRIZZO

PER LA POSSIBILE ATTRIBUZIONE

AL DIFENSORE CIVICO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DELLA FUNZIONE DI

“GARANTE PER IL DIRITTO ALLA SALUTE”

***(documento adottato dal Gruppo di lavoro nella seduta del 27 luglio 2020 e
approvato dall’Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle
Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome del 30 luglio 2020)***

Sommario

- pag. 3 Premessa***
- pag. 5 Monitoraggio attività dei Difensori civici in ambito sanitario***
- pag. 9 Riflessioni per l'attuazione regionale dell'art. 2 della legge n. 24 del
2017, di V. ANTONELLI***
- pag. 22 Ricognizione leggi regionali attuative dell'art. 2 della legge 8 marzo
2017, n. 24***
- pag. 30 Osservazioni conclusive***
- pag. 32 Proposta di articolato***

1. Premessa

Il presente documento è il frutto di una serie di incontri avvenuti a partire dal mese di luglio 2019 da parte di un apposito Gruppo di lavoro, coordinato dal Vice Presidente del Consiglio regionale del Lazio Devid Porrello, delegato della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per il Coordinamento degli Organi regionali di garanzia, e composto da rappresentanti del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni¹, della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e dal Professore Vincenzo Antonelli dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma, allo scopo di avviare una riflessione comune sulla possibile attribuzione al Difensore civico della funzione di Garante per il diritto alla salute.

Ad oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. Gelli-Bianco), recante *"Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie"*, residuano criticità rispetto allo stato di attuazione di alcune delle prescrizioni in essa contenute, che di fatto ne rallentano la piena operatività.

In particolare, per quanto di nostro specifico interesse, il riferimento è alle disposizioni di cui all'art. 2, che apre alla possibilità per le Regioni di affidare al Difensore civico funzioni a tutela del diritto alla salute².

Come è noto, difatti, la legge 24/2017 non si limita ad intervenire sulla ridefinizione del regime di responsabilità delle professioni sanitarie, ma introduce anche il principio della "sicurezza delle cure", disponendo all'art. 1 che: *"1. La sicurezza delle cure è parte costitutiva del diritto alla salute ed è perseguita nell'interesse dell'individuo e della collettività. 2. La sicurezza delle cure si realizza anche mediante l'insieme di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie e l'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative. 3. Alle attività di prevenzione del rischio messe in atto dalle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private, è tenuto a concorrere tutto il personale, compresi i liberi professionisti che vi operano in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale"*³.

In tal modo essa si colloca in un contesto ben più ampio, inserendosi in quel procedimento che mira alla progressiva predisposizione di mezzi di tutela tesi a prevenire, eliminare o mitigare gli effetti

¹ Si rappresenta che, alla data del 6 agosto u.s., a completamento dell'iter istruttorio, la Commissione Salute della Conferenza delle Regioni ha ritenuto di non approvare il documento.

² Sul punto si rappresenta che tale disposizione risulta già recepita in Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria e Piemonte.

³ Si evidenzia che l'articolo 1 della legge 24/2017 assume, tra l'altro, i principi della Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 9 giugno 2009 sulla Sicurezza dei pazienti, comprese la prevenzione e il controllo delle infezioni associate all'assistenza sanitaria, la quale chiarisce che la sicurezza dei pazienti rappresenta una questione cruciale per la sanità pubblica e un elevato onere economico per la collettività e stabilisce una serie di misure per la prevenzione e controllo del rischio (*"La scarsa sicurezza dei pazienti rappresenta un grave problema per la sanità pubblica ed un elevato onere economico per le scarse risorse sanitarie disponibili. Gli eventi sfavorevoli, sia nel settore ospedaliero che in quello delle cure primarie, sono in larga misura prevenibili e la maggior parte di essi sono riconducibili a fattori sistemici"*).

Per un approfondimento sul punto: <http://buonepratiche.agenas.it/documents/More/12.pdf>;
<https://www.epicentro.iss.it/infezioni-correlate/Ce08>.

degli eventi avversi che possono verificarsi nell'ambito del processo di assistenza sanitaria, e che, in definitiva, riguarda tutti i fattori che sono causa di incidenti in ambito sanitario⁴.

Ne deriva che la sicurezza delle cure deve essere a tutti gli effetti considerata come parte costitutiva del diritto alla salute riconosciuto dall'articolo 32 della Costituzione, divenendo anzi la base di una buona assistenza sanitaria, tale da soddisfare l'esigenza di ogni persona a ricevere non solo adeguate e sicure prestazioni sanitarie, ma anche a poter disporre di una ampia gamma di strumenti di tutela delle proprie pretese in caso di contenzioso, ivi compresi quelli di natura non giurisdizionale e precontenziosa ascrivibili alla famiglia delle cd. *ADR –Alternative Dispute Resolution*.

In questo senso, come accennato, interviene anche l'art. 2 della l. 24/2017, che prevede per le Regioni e le Province autonome la facoltà di attribuire al Difensore civico le funzioni di "Garante per il diritto alla salute", con compiti di ricezione delle segnalazioni sulle disfunzioni del sistema sanitario e sociosanitario e di intervento a tutela del diritto lesso, "con i poteri e le modalità stabiliti dalla legge regionale"⁵.

Previsione quest'ultima che ha sicuramente il merito di segnare il recupero della figura del Difensore civico, che nel più recente periodo è stata in qualche modo ridimensionata per esigenze connesse agli equilibri di bilancio, ma che, come sarà evidenziato nel prosieguo della trattazione, già in passato si è trovata coinvolta in problematiche relative alle prestazioni sanitarie.

Partendo da questi presupposti, dunque, il Gruppo di lavoro ha operato nel corso di questi mesi per individuare una linea di intervento quanto più possibile omogenea e condivisa, tenuto conto, da un lato, dell'esistenza di un quadro regionale in materia di Difesa civica estremamente composito e variegato, dall'altro, della necessità di predisporre uno strumento utile a rafforzare la tutela di un diritto fondamentale ed universale quale è quello alla salute. Tema che acquista un peso ed un rilievo ancora maggiore nell'attuale fase di emergenza sanitaria che sta attraversando l'intero Paese e che apre ad una serie di riflessioni future in materia sanitaria e socio-sanitaria, compresa quella oggetto del presente documento.

⁴Tale è la definizione che di "sicurezza delle cure" a livello internazionale viene data da CHARLES VINCENT, *Sicurezza del paziente*, Springer Verlag, 2012. Edizione italiana.

⁵Art. 2, l. 24/2017: "1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinarne la struttura organizzativa e il supporto tecnico. 2. Il Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria. 3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto lesso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale".

2. Monitoraggio attività dei Difensori civici in materia di salute.

REGIONE	CASISTICA GARANTE DELLA SALUTE NELLE REGIONI ITALIANE																																	
	ID	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12	S13	S14	S15	S16	S17	S18	S19	S20	S21	S22	S23	S24	S25	S26	S27	S28	S29	S30	S31		
ABRUZZO														X					X															
BASILICATA		X	X		X												X	X									X							
CAMPANIA																X			X									X						
EMILIA ROMAGNA		X	X	X	X					X																								
FRIULI VENEZIA GIULIA																																		
LAZIO		X	X	X	X	X	X						X			X		X		X		X												
LIGURIA		X	X	X	X		X												X															
LOMBARDIA		X	X	X	X	X	X				X	X		X		X		X		X				X						X	X			
MARCHE		X	X	X																							X							
MOLISE		X	X	X	X	X	X																											
PIEMONTE			X																							X	X							
SARDEGNA			X	X	X								X	X					X		X			X					X					
TOSCANA		X	X				X																				X			X	X			
UMBRIA																																		
VALLE D'AOSTA		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X		X		X				X									X	
VENETO			X	X			X										X		X					X						X				
BOLZANO																																		
TRENTO		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X														
TOTALE	0	10	13	10	9	5	8	2	3	2	3	1	5	3	2	5	2	10	0	3	0	0	2	2	1	4	1	1	3	2	1			

Tipologie aree di intervento		
ID		ID
S1	accesso/diniego alle cartelle cliniche ospedaliere	S11
S2	ticket pronto soccorso	S12
S3	ticket per visite specialistiche o per farmaci	S13
S4	privacy dei dati sanitari e consenso informato	S14
S5	fornitura di ausili e condizioni per la sostituzione	S15
S6	acquisto prodotti per regimi alimentari speciali dovuti a patologie	S16
S7	responsabilità per colpa professionale	S17
S8	accertamento per invalidità civile, indennità di accompagnamento, contrassegno disabili	S18
S9	rimborso spese sanitarie per mobilità extraprovinciale	S19
S10	accesso contributi per cure odontoiatriche	S20
		S21
		S22
		S23
		S24
		S25
		S26
		S27
		S28
		S29
		S30
		S31

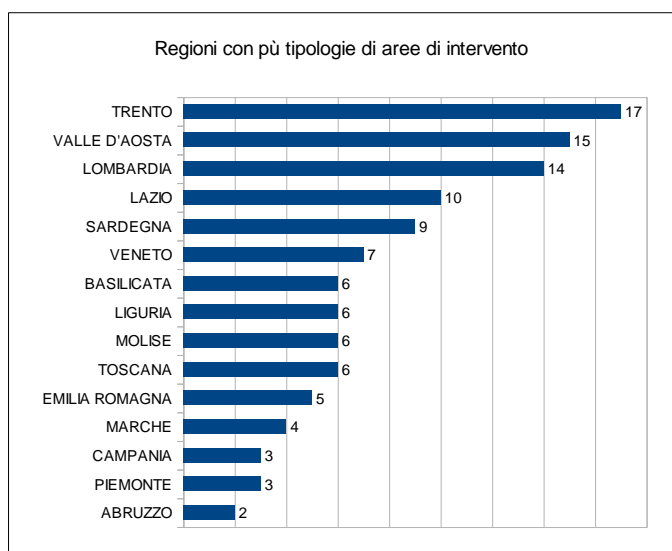
La tabella sopra riportata è stata realizzata a partire da un'indagine condotta dal Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, nell'agosto del 2019, e mostra la casistica delle attività in materia di salute condotte dai Difensori civici in ambito territoriale, suddivise per aree di intervento in base alle istanze loro pervenute.

In colore rosso è evidenziata la tipologia di richiesta che è presente in tutto il territorio.

Tale aspetto riguarda il tema dei ticket delle visite specialistiche o per farmaci, indice di problematiche inerenti l'esenzione per reddito dalla compartecipazione alla spesa (ticket) per farmaci, visite specialistiche ed esami diagnostici, talvolta anche riconducibili a profili di ipotizzabile disparità di trattamento fra disoccupati, occupati con reddito inferiore a certe soglie e inoccupati.

In tabella si nota, poi, un gruppo di aree di intervento evidenziate in colore verde che ricorre in quasi tutte le Regioni salvo rare eccezioni, un gruppo color celeste che ha una distribuzione non misurabile ed infine si notano in giallo quelle tematiche che non hanno avuto riscontro in nessuna zona. In questa ultima c'è la categoria con **ID S1**, corrispondente al tema dell'accesso e diniego alle cartelle cliniche ospedaliere. Si tratta di questione che storicamente si manifesta in percentuali importanti e interessa la gran parte delle Regioni italiane e quindi tale dato appare non veritiero e sicuramente è inquadrabile nel fenomeno dell'*under-reporting* e di una cattiva informazione circa le competenze della figura del Difensore Civico.

Analizzando la precedente tabella della casistica è stato creato un grafico che indica il numero di argomenti che contraddistingue la diversificazione delle istanze per le varie Regioni. Si nota che la Provincia autonoma di Trento, la Valle D'Aosta, il Lazio e la Lombardia hanno una casistica molto differenziata, contrariamente alle altre Regioni, con il caso speciale del Piemonte che presenta 3 aree di intervento, ma con un numero elevatissimo di casi, come si evince dall'ultima tabella.



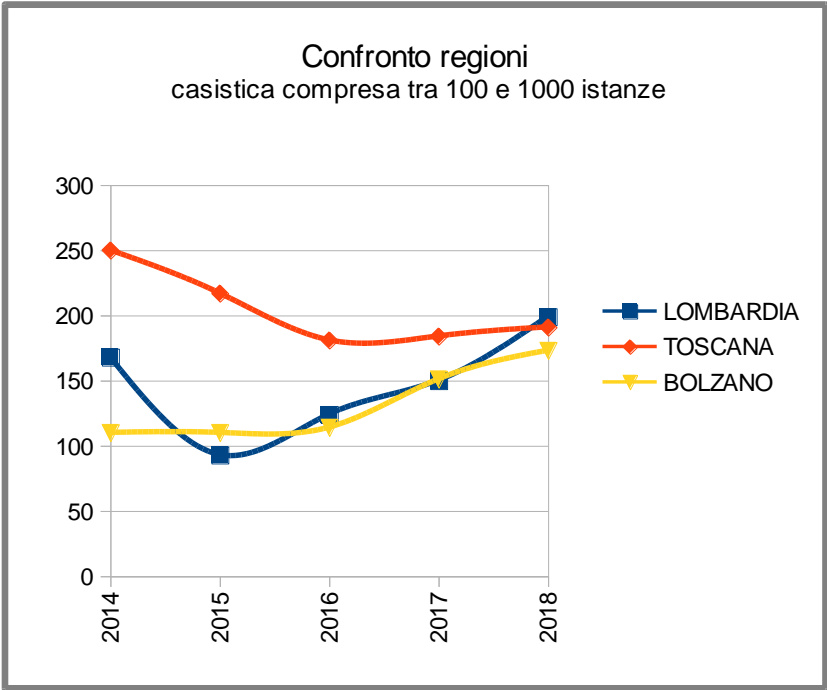
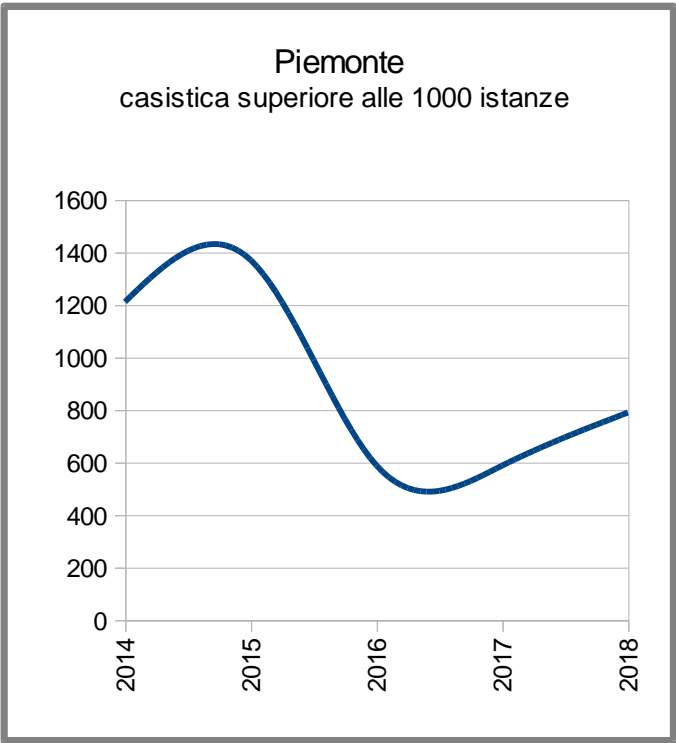
CASISTICA – NUMERI ISTANZE DAL 2014 AL 2018 PER REGIONE

REGIONI	ANNI DI RIFERIMENTO				
	2014	2015	2016	2017	2018
ABRUZZO	18	13	21	9	25
BASILICATA	0	2	3	5	5
CAMPANIA					22
EMILIA ROMAGNA		51	68	56	36
FRIULI VENEZIA GIULIA					
LAZIO	29	33	52	40	40
LIGURIA	52	78	49	33	47
LOMBARDIA	168	93	124	150	199
MARCHE	17	18	24	13	24
MOLISE	0	0	0	7	8
PIEMONTE	1211	1370	588	587	789
SARDEGNA	3	2	0	6	4
TOSCANA	250	217	181	184	191
UMBRIA					21
VALLE D'AOSTA	13	18	25	23	30
VENETO		19	37	37	25
BOLZANO	110	110	114	151	173
TRENTO	33	41	51	59	39
TOTALE	1904	2065	1337	1360	1678

Quest'ultima riporta il numero dei casi negli anni dal 2014 al 2018 per le varie Regioni e da questa sono stati ricavati grafici per Piemonte, Lombardia, Toscana e Bolzano, i territori con i numeri più importanti.

Per il Piemonte è difficile fare considerazioni visto l'andamento altalenante del grafico, mentre per la Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano si nota un trend in crescita da quando è entrata in vigore la legge n. 24/2017, cd. Gelli-Bianco.

Diversa, invece, la situazione della Toscana che mostra una iniziale diminuzione e poi un numero di casi quasi costante che potrebbe indicare un'esperienza più consolidata e una sorta di entrata a "regime" dell'attività di tutela della salute dei suoi cittadini. Infatti, ricordiamo che tale Regione è stata la prima a istituire il Garante per il diritto alla salute.



3. Riflessioni per l'attuazione regionale dell'art. 2 della legge n. 24 del 2017

di Vincenzo Antonelli

1. Il diritto costituzionale alla tutela della salute e il Difensore civico

L'art. 2 della legge n. 24 del 2017 riconosce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la possibilità di affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di "Garante per il diritto alla salute" e di disciplinarne la struttura organizzativa e il relativo supporto tecnico.

Con questa disposizione il legislatore statale ha voluto includere tra "le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie", - che insieme "all'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative" concorrono a realizzare la "sicurezza delle cure" -, anche le funzioni affidate al Difensore civico quale "Garante del diritto alla salute". Se si considera poi che "la sicurezza delle cure è parte costitutiva del diritto alla salute" se ne può trarre la conseguenza che il carattere fondamentale del diritto "alla tutela della salute" sancito dalla Costituzione si esprime nella pretesa del privato non soltanto a ricevere adeguate e sicure prestazioni sanitarie, ma anche a poter disporre della più ampia gamma di strumenti di tutela delle proprie pretese, compresi quelli di natura non giurisdizionale attribuiti ai Difensori civici.

La possibilità di ricorrere a siffatte forme di tutela concorre, pertanto, a garantire la completezza e la qualità delle prestazioni sanitarie: se non l'oggetto di un vero e proprio diritto degli utenti, costituisce una componente imprescindibile del diritto alla tutela della salute.

La possibilità di far ricorso a strumenti di tutela non giurisdizionale è da tempo ricompresa tra le misure affidate al Difensore civico per contrastare i casi di cattiva amministrazione nei diversi settori della vita pubblica.

Il Difensore civico, organismo istituito sul modello scandinavo dell'*Ombudsman* ai diversi livelli di governo territoriale, è chiamato di regola a fronteggiare gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione pubblica nei confronti degli utenti e a svolgere funzioni di mediazione e ricomposizione di conflitti in sede extragiudiziaria.

A tratteggiare la fisionomia di questa figura, la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria regionale e alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale" ai sensi del comma 4 dell'art. 117 della Costituzione, ha contribuito il giudice costituzionale che si è preoccupato di chiarire più volte che il Difensore civico regionale, "indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, dei previsti Comitati regionali di controllo, ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora art. 136 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), nonché da alcune leggi regionali successive". Si tratta di un organo "preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative",

al quale non può essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale (Corte Cost. 6 aprile 2004, n. 112; 15 giugno 2004, n. 173; 29 aprile 2005, n. 167).

2. I poteri del Difensore civico quale Garante per il diritto alla salute

2.1. Le segnalazioni al Difensore civico

La legge statale chiarisce che il Difensore civico, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria. In tal caso secondo il legislatore statale il Difensore civico può acquisire, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora verifichi la fondatezza della segnalazione, può intervenire a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale.

Il testo della disposizione prefigura, pertanto, una pluralità di poteri che possono essere affidati al Difensore civico regionale: in primo luogo la competenza a ricevere “la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria”; in secondo luogo il potere di acquisire atti; in terzo luogo la generica possibilità di “intervenire a tutela del diritto leso”.

Avendo individuato nelle “disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria” il possibile contenuto della segnalazione da parte del soggetto destinatario delle prestazioni sanitarie, il legislatore statale sembra riconoscere al Difensore civico uno spazio di intervento esteso a tutti gli eventi che incidono sulla qualità dell'assistenza e/o limitano la fruibilità delle prestazioni sanitarie.

Coerentemente con l'oggetto della legge n. 24 del 2017 si dovrebbe trattare dei casi in cui non risulta garantita la “sicurezza delle cure”, perseguita dalla legge tanto con “l'insieme di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie”, quanto con “l'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative”. Dovrebbe, pertanto, essere possibile ricorrere al Difensore civico per denunciare non solo l'omessa attivazione o l'inadeguato funzionamento dei sistemi di prevenzione e gestione del rischio sanitario, ma anche l'inappropriatezza clinica, economica ed organizzativa delle prestazioni sanitarie

La qualità di destinatario della “segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria” assegnata dall'art. 2 al Difensore civico regionale ribadisce un tradizionale potere che gli ordinamenti regionali hanno da tempo affidato ad esso per fronteggiare “disfunzioni amministrative”, “irregolarità”, “illegittimità”, “disservizi”, “carenze”, “omissioni”, “ritardi”, che ledono i diritti degli utenti.

Se la legge statale ha voluto riconoscere al “soggetto destinatario di prestazioni sanitarie” il potere di adire il Difensore civico, questa scelta non esclude che il Difensore civico possa essere destinatario di segnalazioni da parte di soggetti che non lamentano una lesione personale al proprio diritto alla

tutela della salute. Si tratta tanto di privati singoli o associati che possono segnalare direttamente al Difensore civico eventuali disfunzioni quanto comportamenti dannosi, quanto di operatori sanitari e socio-sanitari, che possono rivolgersi allo stesso per denunciare eventi lesivi della sicurezza delle cure.

L'art. 2 tace sul coinvolgimento dell'associazione degli utenti, sebbene riconosca al singolo la possibilità di delegare la presentazione dell'istanza o del ricorso.

L'inclusione della rappresentanza delle associazioni dei pazienti nell'ambito della struttura organizzativa del Difensore civico è stata, invece, soppressa dalla Commissione parlamentare competente in sede referente. Questa scelta, così come quella di escludere l'integrazione dell'ufficio del Difensore civico con rappresentanti di collegi ed ordini professionali ovvero delle categorie professionali interessate, contribuisce certamente a ribadire la posizione di terzietà del Difensore civico. Tuttavia, l'efficacia dell'intervento del medesimo Difensore civico non può prescindere dal raccordo e dal confronto con questi organismi: le associazioni di tutela possono non solo informare l'utente sui possibili rimedi esperibili, ma possono sostenerlo nello svolgimento delle procedure amministrative e stragiudiziali; gli ordini e i collegi professionali da parte loro possono tanto supportare il professionista quanto garantire il rispetto degli obblighi deontologici.

2.2. I poteri istruttori

Il testo legislativo fornisce alcune indicazioni che si candidano a costituire dei principi procedurali per i legislatori regionali: la volontarietà, la gratuità, l'azionabilità diretta, la delegabilità dell'istanza o del ricorso.

Per quanto riguarda i poteri istruttori del Difensore civico il legislatore statale si limita, invece, ad evocare la possibilità di "acquisi[re], anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta".

Viene in tal modo prefigurata un'istruttoria meramente documentale e un potere "di accesso" d'ufficio agli atti della pubblica amministrazione. Il legislatore statale tace su ulteriori strumenti istruttori e di "indagine" che possono essere affidati al Difensore civico, quali la possibilità di svolgere un contraddittorio orale tra le parti o di richiedere chiarimenti e informazioni agli operatori sanitari o ai soggetti responsabili delle strutture sanitarie o socio-sanitarie interessate o di accedere personalmente presso quest'ultime.

Si tratta di tutti quegli strumenti che, come richiesto dal legislatore statale, dovrebbero permettere al Difensore civico di "verificare la fondatezza della segnalazione" e dunque di compiere un esame nel merito e non semplicemente "formale" della disfunzione segnalata, e che i legislatori regionali potranno affidare al Difensore civico anche alla luce dei poteri che la legislazione regionale già gli riconosce.

2.3. I poteri decisori

L'art. 2 non si preoccupa di chiarire la natura dei poteri decisori del Difensore civico adito, limitandosi a rinviare ad un "generico" potere di "intervento a tutela del diritto leso" e rimettendo alle scelte regionali la definizione puntuale.

Tuttavia, il testo legislativo fornisce alcune indicazioni: deve comunque trattarsi di un intervento capace di garantire una "tutela" rispetto alla "lesione" del diritto alla salute del soggetto destinatario di prestazioni sanitarie che dipenda dalle disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria dallo stesso segnalate.

L'espressione utilizzata dal legislatore statale lascia spazio a letture più o meno ampie dei poteri di intervento o decisori del Difensore civico quale "Garante per il diritto alla salute", che dipendono in primo luogo dal modo di ricostruire il contenuto del diritto alla tutela della salute di cui si lamenta la lesione.

Il singolo potrebbe lamentare una "lesione" relativa al rispetto della dignità dell'utente e dell'uguaglianza nel trattamento, alla libertà di scelta del luogo di cura, al diritto al consenso informato, alla mancata fruizione di cure dovute, alle modalità di accesso alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e alla loro gratuità, ad un'inappropriata erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie (in primo luogo sul piano temporale), alla sicurezza delle cure ricevute.

Al contempo la segnalazione da parte del singolo potrebbe essere finalizzata a tutelare, più che un diritto individuale, l'interesse generale o diffuso al corretto funzionamento del sistema sanitario e socio-sanitario, acquisendo in tal modo la natura di un'"azione popolare".

Allo stesso tempo l'art. 2 non impedisce che i poteri di intervento riconosciuti al Difensore civico possano essere esercitati d'ufficio dallo stesso a prescindere dalla presentazione di una segnalazione.

Coerentemente con la natura di organo di garanzia riconosciuta al Difensore civico e con i poteri di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, allo stesso attribuiti dagli ordinamenti regionali, così come ricordato più volte dal giudice costituzionale, certamente il Difensore civico anche nella veste di "Garante per il diritto alla salute" potrà assicurare una tutela sul piano amministrativo.

Ciò permette di prefigurare diversi esiti della procedura: l'invito a rimuovere le disfunzioni accertate, la segnalazione agli operatori e alle strutture delle problematiche riscontrate, l'informazione pubblica degli utenti e la pubblica denuncia delle disfunzioni rilevate, la proposta di correzioni e miglioramenti organizzativi, una relazione ai responsabili amministrativi e politici dei sistemi sanitari e socio-sanitari regionali.

Inoltre, le segnalazioni raccolte potrebbero contribuire ad alimentare il sistema informativo affidato al Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente e all'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità e a promuovere una maggiore trasparenza dei servizi sanitari.

2.4. Il necessario coordinamento con gli altri strumenti di tutela

Bisogna ricordare che l'istituzione del Difensore civico da parte delle singole Regioni ha rappresentato un'occasione per introdurre e regolare alcune forme di tutela stragiudiziale o per via amministrativa degli utenti nei confronti delle strutture sanitarie. Si tratta di strumenti di tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi o diffusi, volte a garantire l'effettivo rispetto dei principi di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa.

Pertanto, la definizione regionale dei poteri del Difensore civico quale "Garante per il diritto alla salute" dovrà tener conto e rapportarsi a quanto già previsto dai singoli ordinamenti regionali.

Non solo. Ma il conferimento alle Regioni della titolarità dei servizi sanitari ha comportato e comporta un ineludibile coinvolgimento delle stesse nell'attivazione di strumenti di tutela non giurisdizionale in ambito sanitario. Strada percorsa da tempo dai legislatori regionali, che ripetutamente non solo hanno attribuito ai Difensori civici il potere di intervenire per contrastare i casi di cattiva amministrazione e di tutelare in via non giurisdizionale il diritto alla salute degli utenti dei servizi sanitari regionali, ma hanno in alcuni casi assegnato questo compito ad appositi organismi, come gli Uffici di pubblica tutela o le Commissioni conciliative miste, chiamati a garantire la tutela del cittadino avverso gli atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria.

Si tratta di strumenti simili a quelli prefigurati in occasione della riforma del 1992 dall'art. 14 del Decreto legislativo n. 502, che impegnava il Direttore sanitario e il Dirigente sanitario del servizio ad adottare, a richiesta degli assistiti, le misure necessarie per rimuovere i disservizi che incidono sulla qualità dell'assistenza.

Alla presentazione di osservazioni, opposizioni, denunce o reclami in via amministrativa era ed è tutt'oggi rimessa la tutela del cittadino avverso gli atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria. Istanze da presentarsi da parte dell'interessato, dei suoi parenti o affini, degli organismi di volontariato o di tutela dei diritti accreditati presso la Regione competente, entro quindici giorni, dal momento in cui l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto o comportamento contro cui intende osservare od opporsi, al Direttore generale dell'Unità sanitaria locale o dell'Azienda che è chiamato decidere in via definitiva o comunque a provvedere entro quindici giorni, sentito il Direttore sanitario.

Una tutela amministrativa che secondo il legislatore statale non impedisce né preclude all'utente la tutela in via giurisdizionale, e che dovrebbe ricevere un sostegno nella presenza e nell'attività, all'interno delle strutture sanitarie, degli organismi di volontariato e di tutela dei diritti.

Ad uno sguardo d'insieme i legislatori regionali se da un lato hanno coinvolto il Difensore civico nella tutela dei diritti degli utenti dei servizi sanitari regionali, dall'altro hanno assecondato un approccio prettamente "amministrativistico", incentrato sulla necessità di fronteggiare la cattiva amministrazione e di assicurare un adeguato funzionamento delle strutture sanitarie.

A sua volta il coinvolgimento del Difensore civico nella tutela dei diritti degli utenti dei servizi pubblici sanitari è stato riconosciuto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995, recante lo schema generale di riferimento della "Carta dei servizi pubblici sanitari", nel quale espressamente è stato sancito l'obbligo per ogni Unità sanitaria locale, così come affermato dall'art. 14 del decreto legislativo n. 502 del 1992, di garantire agli utenti del Servizio Sanitario Nazionale le funzioni di tutela, insieme a quelle di informazione, accoglienza e partecipazione.

Chiamati ad assicurare tale funzione sono due organismi interni: l'Ufficio relazioni con il pubblico (ed eventuali sue articolazioni) che, nell'ambito del contatto diretto con il pubblico, deve attivare le iniziative dirette al superamento di eventuali disservizi e ricevere i reclami e garantirne l'istruzione e la trasmissione alla direzione delle Unità sanitarie locali per la decisione nel merito, e la Commissione mista conciliativa per lo studio congiunto con gli organismi di volontariato e di tutela delle problematiche sollevate dal reclamo.

Rispetto a questi organismi il Difensore civico può assumere innanzitutto il ruolo di istanza di secondo grado rispetto ai reclami presentati dagli utenti. Spetta, infatti, all'Ufficio relazioni con il pubblico attivare la procedura di riesame del reclamo innanzi al Difensore civico (regionale, comunale o consortile) o presso altra figura a ciò deputata, qualora l'utente si dichiari insoddisfatto dagli esiti prodotti in prima istanza.

In particolare l'Ufficio relazioni con il pubblico è deputato a curare l'istruttoria e la decisione in prima istanza dei reclami presentati dagli utenti. A tal fine riceve le osservazioni, le opposizioni o i reclami in qualunque forma presentati dai soggetti individuati al comma quinto dell'art. 14 del Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, provvede, su delega del legale rappresentante dell'Azienda sanitaria locale, a dare immediata risposta all'utente per le segnalazioni che si presentano di prevedibile, univoca e certa definizione, predispone l'attività istruttoria, acquisendo tutti gli elementi necessari alla formazione di giudizio (relazioni o pareri) dai responsabili delle unità operative e dagli uffici interessati e fornisce parere al legale rappresentante dell'ente per la definizione di quei reclami che non si prestano all'immediata e rapida definizione, predispone la lettera di risposta all'utente, sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente. Si tratta, dunque, di una procedura riconducibile ai tradizionali rimedi amministrativi giustiziali più che a procedure conciliative.

In secondo luogo per una piena attuazione del principio di imparzialità, il decreto prevede che la presidenza della Commissione mista conciliativa debba essere attribuita ad un soggetto "super partes", qual è il Difensore civico regionale o altra figura esterna all'Unità sanitaria locale, individuata di concerto con le associazioni interessate e nominata dal legale rappresentante dell'ente pubblico, avente natura arbitrale.

La Commissione mista conciliativa è chiamata, in ottemperanza ai principi di trasparenza e partecipazione, ad assolvere alla funzione, prevista dal comma 7 dell'art. 14 del Decreto legislativo n. 502 del 1992, di favorire la presenza e l'attività degli organismi di volontariato e di tutela all'interno delle strutture sanitarie.

La Commissione mista conciliativa viene attivata dal responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico, qualora il disservizio venga segnalato all'Unità sanitaria locale per il tramite dell'organismo di volontariato o di tutela. In tal caso il Difensore civico regionale riceve le osservazioni, opposizioni, denunce o i reclami in via amministrativa o verbali, acquisisce quelle scritte presentate all'Ufficio relazioni con il pubblico e dispone l'istruttoria e le segnalazioni necessarie.

Incerta rimane la portata dei poteri decisorii affidati alla Commissione: la Carta non si preoccupa, difatti, di chiarire la natura conciliativa delle attività svolte dalla Commissione, lasciando all'attuazione nei diversi contesti territoriali la definizione e specificazione dei suddetti poteri. A tal proposito il decreto prescrive che, al fine di rendere effettiva la tutela dell'utente, l'Unità sanitaria locale deve individuare, con l'adozione di specifico regolamento denominato "Regolamento di pubblica tutela", le procedure da osservare per l'accoglimento e la definizione delle segnalazioni e dei reclami in qualunque forma essi siano presentati.

La "Carta dei servizi pubblici sanitari" prescrive, altresì, che le segnalazioni pervenute, nonché le determinazioni dell'Ufficio relazioni con il pubblico e della Commissione mista conciliativa, devono essere trasmesse semestralmente al Comitato permanente, alla Regione, alla Conferenza dei sindaci, ai responsabili dei servizi, agli uffici informazioni, alle associazioni di volontariato e di tutela dei cittadini. Si alimenta in tal modo un circuito informativo che dovrebbe consentire una costante valutazione e monitoraggio della qualità delle prestazioni rese.

La "Carta dei servizi pubblici sanitari" con la previsione della costituzione di Commissioni miste nelle singole aziende sanitarie locali ha offerto alle realtà regionali un modello decentrato, diffuso e partecipato per le istanze conciliative.

2.5. Il diritto di accesso

Nel ricostruire i possibili ambiti di intervento del Difensore civico non possiamo tralasciare il ruolo di garanzia svolto da tempo dal Difensore civico in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, ruolo codificato dall'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha affidato al Difensore civico competente per ambito territoriale il potere di riesame del diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Si tratta di una funzione che potrà riscuotere un rilancio grazie alla riaffermazione da parte dell'art. 4 della legge n. 24 del 2017 dell'obbligo di trasparenza per le prestazioni sanitarie erogate dalle strutture pubbliche e private, nonché all'adozione del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, così come modificato da ultimo dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che nel disciplinare l'accesso civico ha riconosciuto al Difensore civico nel caso di atti delle amministrazioni delle Regioni o degli Enti locali il potere di riesame nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta all'istanza del privato, o di richiesta da parte del controinteressato.

2.6. La responsabilità medica

Se indubbia risulta l'azionabilità del ricorso al Difensore civico regionale per contrastare i casi di cattiva amministrazione, problematica appare la stessa nelle ipotesi di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie.

Il testo della legge, sebbene taccia specificamente sul punto, fornisce indicazioni non univoche: da un lato circoscrive la segnalazione alle "disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria", rimandando ad una dimensione organizzativa, dall'altro attribuisce al Difensore civico la verifica della "fondatezza delle segnalazioni" e finalizza il suo intervento alla "tutela del diritto leso", valorizzando una prospettiva di tutela sostanziale. Il tenore letterale della norma sembra, dunque, non escludere la possibilità di affidare al Difensore civico anche strumenti di tutela stragiudiziale nelle controversie per responsabilità professionale, scelta già effettuata da alcuni ordinamenti regionali.

La posizione di terzietà, imparzialità e indipendenza ricoperta dal Difensore e il carattere volontario, gratuito e diretto del ricorso sembrano avvalorare la possibilità di introdurre procedure di natura conciliativa.

Si porrebbe in quest'ultimo caso la necessità di coniugare siffatta possibilità con l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 696-*bis* del codice di procedura civile prevista dall'art. 8 per coloro che intendono esercitare un'azione innanzi al giudice civile relativa ad una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria, tentativo quest'ultimo alternativo all'applicazione del procedimento obbligatorio di mediazione disciplinato dall'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28.

Dunque, l'utente potrebbe essere coinvolto in due procedimenti conciliativi: l'uno volontario davanti al Difensore civico e l'altro obbligatorio. Ma proprio l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 696-*bis* del codice di procedura civile rischia di rendere non conveniente l'esperimento della procedura volontaria: le parti in caso di fallimento del rimedio volontario sarebbero comunque trascinate nel tentativo obbligatorio ovvero a fronte della necessità di esperire il tentativo di conciliazione potrebbero rifiutarsi di partecipare alla procedura volontaria.

Inoltre, il procedimento conciliativo davanti al Difensore civico nel caso di controversie concernenti il risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria pone l'ulteriore problema circa la possibilità per lo stesso di rivolgersi ad un consulente tecnico terzo. Possibilità espressamente riconosciuta dal legislatore statale al giudice civile all'art. 8 nell'ipotesi di tentativo obbligatorio di conciliazione, e al successivo art. 15, richiedendo che i consulenti tecnici "siano in possesso di adeguate e comprovate competenze nell'ambito della conciliazione, acquisite anche mediante specifici percorsi formativi".

Quest'ultimo problema rimanda alla ampiezza dei poteri di cui dispone il Difensore civico per valutare la "fondatezza della segnalazione": il Difensore civico dovrebbe, infatti, disporre di tutti i

poteri che gli permettano di conoscere i fatti denunciati e di valutare il merito delle doglianze. Più in generale il Difensore civico dovrebbe essere supportato dalle diverse professionalità necessarie all'accertamento dei fatti. Allo stesso tempo manca nell'art. 2 il richiamo al principio del contraddittorio il cui rispetto è alla base di un corretto accertamento dell'altrui responsabilità.

Pur non espressamente rivolte a sanzionare la responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie e a risarcire il danno alla salute subito dal privato le funzioni affidate al Difensore civico quale "Garante per il diritto alla salute" possono rivelarsi capaci di assicurare un rapido, economico e "condiviso" soddisfacimento delle richieste risarcitorie avanzate dagli utenti. Siamo di fronte ad un ulteriore strumento per garantire il carattere fondamentale del diritto alla salute che richiede la predisposizione di forme di ristoro per i soggetti danneggiati da ottenere in tempi brevi e a costi sostenibili.

3. Le competenze regionali

L'art. 2 della legge n. 24 del 2017 si limita a proporre un modello da adattare ai diversi contesti regionali. In tal senso depongono alcune indicazioni desumibili dal testo legislativo.

In primo luogo l'attribuzione al Difensore civico delle funzioni di Garante della salute è configurata come facoltativa ("possono affidare") e non obbligatoria.

In secondo luogo è rimesso alla legislazione regionale la disciplina della "struttura organizzativa" e del "supporto tecnico" del Difensore civico: si tratta di profili ricadenti nella competenza legislativa residuale ed innominata regionale dell'"organizzazione amministrativa regionale" o "ordinamento degli uffici regionali".

In terzo luogo è affidata alla legislazione regionale la specifica definizione e le modalità di esercizio dei poteri di intervento di cui dovrebbe disporre il Difensore civico.

Il carattere facoltizzante della disposizione legislativa statale comporta che i principi da essa enunciati non possono risultare vincolanti per l'esercizio della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute, né che gli stessi possano essere sussunti tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche nella forma delle "prestazioni amministrative".

Né per chiarire il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni può essere invocato l'art. 17, che nel porre una "clausola di salvaguardia" per l'autonomia delle Regioni a Statuto speciale, si limita a chiarire che "le disposizioni della [...] legge sono applicabili nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

La disposizione statale finisce, pertanto, per sollecitare quelle Regioni che non hanno provveduto ad affidare al Difensore civico le funzioni di Garante del diritto alla salute e al contempo per

rafforzare la scelta delle Regioni che hanno coinvolto il Difensore civico nella tutela stragiudiziale del diritto alla salute.

4. Il necessario coordinamento

La molteplicità e la diversità delle forme di tutela stragiudiziale a disposizione degli utenti dei servizi sanitari richiedono ai legislatori regionali in occasione dell'attuazione regionale dell'art. 2 della legge n. 24 del 2017 di assicurarne il coordinamento e l'integrazione al fine di evitare duplicazione e sovrapposizioni. Esigenza ulteriormente alimentata dall'affidamento al Difensore civico della funzione di Garante per il diritto alla salute.

La possibilità di ricorrere in via diretta al Difensore civico dovrà essere coordinata con le procedure di reclamo originate dalle Carte dei servizi. È stato, a tal proposito, rilevato come in alcuni casi, sull'esempio fornito dalla "Carta dei servizi pubblici sanitari", il Difensore civico regionale ha assunto la funzione di riesame dei reclami presentati in prima istanza alle strutture sanitarie, verifica che di regola non sfocia in un intervento diretto sull'operato della struttura in chiave demolitoria dei provvedimenti illegittimi o sanzionatoria dei comportamenti, ma che in un'ottica collaborativa porta all'attivazione di processi di autocorrezione.

La collaborazione andrà ricercata anche nei rapporti del Difensore civico con le Commissioni miste conciliative. A tal riguardo la "Carta dei servizi pubblici sanitari" ha suggerito di affidare al Difensore civico regionale la presidenza delle Commissioni miste, nonché la responsabilità della relativa istruttoria. Si pone, pertanto, la necessità di perimetrare i confini dei rispettivi poteri ovvero di chiarire la natura e l'ampiezza dei poteri del Difensore civico quando agisce nell'ambito della Commissione conciliativa e quando agisce autonomamente, come nel caso contemplato dall'art. 2.

Problematico potrà rivelarsi il coordinamento tra le funzioni del Difensore civico e i compiti conciliativi affidati ai nuovi organismi regionali indipendenti, alla luce soprattutto della natura volontaria delle procedure che possono essere attivate presso entrambi i soggetti. Le disposizioni regionali sul punto tacciono, né si può escludere che al Difensore civico possano essere attribuiti compiti di promozione, agevolazione e supporto per una definizione bonaria delle controversie tra utenti ed operatori sanitari. Problema che diventa rilevante soprattutto nel caso di attribuzione di poteri di intervento al Difensore civico nelle controversie concernenti la responsabilità medica, campo d'elezione per gli organismi regionali indipendenti.

È, a tal riguardo, auspicabile che nel caso in cui a livello regionale siano operanti organismi indipendenti di conciliazione in materia sanitaria il Difensore civico non solo contribuisca ad informare gli utenti dei diversi strumenti di tutela a disposizione, ma si faccia promotore e facilitatore delle procedure a carattere conciliativo presso i suddetti organismi. Per il carattere volontario delle procedure conciliative non appare, invece, percorribile la strada di un inoltro o differimento a questi organismi da parte del Difensore civico delle istanze ad esso presentate dagli utenti.

Le esigenze di coordinamento ed integrazione potranno, altresì, trovare soddisfazione nella condivisione delle informazioni concernenti l'applicazione delle molteplici forme di tutela dei diritti degli utenti attraverso l'attivazione di sistemi integrati di monitoraggio e di adeguati circuiti informativi tra strutture sanitarie, soggetti deputati alla tutela, istituzioni pubbliche ed utenti. Ciò dovrebbe permettere di rilevare e condividere le cause dei conflitti e gli esiti delle procedure di tutela esperite, nonché di sperimentare efficaci soluzioni operative ed organizzative. Tuttavia, la legge n. 24 del 2017 tace sul punto: l'art. 2 non prevede un raccordo dei Difensori civici con i Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, né l'art. 3 con l'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità.

Sull'efficacia dei poteri attribuiti al Difensore civico regionale è, inoltre, destinata ad incidere la soppressione, ad opera del legislatore statale con la legge n. 191 del 2009, della figura del Difensore civico comunale, e la possibile attribuzione, in virtù del successivo decreto legge n. 2 del 2010, dei suoi compiti, mediante apposita convenzione, al Difensore civico della Provincia nel cui territorio rientra il relativo comune, che assume in tal caso la denominazione di "Difensore civico territoriale".

A tal proposito sarebbe utile sostenere la creazione di una rete territoriale della Difesa civica sempre più integrata con il Difensore civico regionale, soluzione incoraggiata dalla crescente riduzione di risorse a disposizione degli Enti locali, che potrebbe indurre, in un'ottica sussidiaria, il coinvolgimento del Difensore civico territoriale nei sistemi di tutela degli utenti dei servizi sanitari regionali.

Ma la vera sfida per assicurare effettività ai poteri affidati al Difensore civico così come agli strumenti di tutela riconosciuti agli utenti è costituita dall'adeguatezza organizzativa che deve essere assicurata all'ufficio del Difensore civico regionale. Il Difensore civico, per lo svolgimento delle funzioni di "Garante per il diritto alla salute", dovrà disporre di una struttura organizzativa e di supporto tecnico adeguata, e dovrà poter avvalersi della collaborazione di esperti e tecnici in ambito socio-sanitario.

5. La prima attuazione regionale

A seguito dell'adozione della legge n. 24 del 2017 alcune Regioni hanno provveduto a darne "attuazione" in ambito regionale novellando di regola le leggi regionali che nell'istituire l'ufficio del Difensore civico ne disciplinano i poteri. Solo la Regione Campania ha adottato un'apposita legge regionale (legge regionale 11 aprile 2018, n. 16) volta a disciplinare l'attribuzione al Difensore civico regionale del ruolo di Garante per il diritto alla salute ai sensi della legge 8 marzo 2017, n. 24.

Differenti tra di loro risultano le scelte regolatorie operate dalle Regioni. Di regola l'attribuzione al Difensore civico delle funzioni di "Garante per il diritto alla salute" ha costituito l'occasione per declinare in maniera più o meno ampia e dettagliata i "generici" poteri individuati dal legislatore statale.

In alcuni casi i legislatori regionali si limitano a ribadire quanto affermato dalla legge n. 24 del 2017, chiarendo parzialmente i poteri del difensore civico. Se il legislatore lombardo con la legge regionale 28 dicembre 2017, n. 37, afferma che “in qualità di Garante per il diritto alla salute, il Difensore, qualora verifichi la fondatezza delle segnalazioni pervenutegli, interviene nei confronti dell’amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, delle unità d’offerta sanitaria e socio-sanitaria, nonché dei soggetti gestori pubblici e privati accreditati, per assicurare l’accesso alle prestazioni e l’efficacia nell’erogazione dei servizi”, la legge regionale della Liguria 27 dicembre 2018, n. 29, precisa all’art. 37 che il Difensore civico regionale può “procedere, quale Garante del diritto alla salute, ad accertamenti nel caso in cui vengano segnalate gravi disfunzioni o carenze”.

Un mero rinvio ai poteri già riconosciuto dall’ordinamento regionale al Difensore civico è contenuto nella legge regionale del Friuli Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9. La legge regionale all’art. 106 specifica che “qualora il Difensore civico verifichi la fondatezza della segnalazione pervenuta sulla disfunzione del sistema dell’assistenza sanitaria e socio-sanitaria, interviene a tutela del diritto leso con le modalità di intervento [disciplinate] ai commi da 1 a 13 [dell’art. 1 della legge regionale n. 9 del 2014] e dandone altresì comunicazione all’Ente interessato nonché alla Direzione centrale competente, tenute a dare tempestivo riscontro al seguito di competenza per garantire il pieno esercizio del diritto”.

Scelta condivisa dal legislatore regionale della Campania con la legge regionale 11 aprile 2018, n. 16, che, oltre a riproporre testualmente quanto affermato dai commi 2 e 3 dell’art. 2 della legge n. 24 del 2017, ha chiarito che il Difensore civico regionale qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso, “sia invitando il rappresentante legale dell’amministrazione interessata a provvedere tempestivamente a garantire il rispetto delle normative vigenti, sia con i poteri e le modalità stabiliti dagli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale 11 agosto 1978, n. 23 (Istituzione del Difensore civico presso la Regione Campania)”.

Tuttavia il legislatore campano ha fornito un’ulteriore specificazione dei poteri del Difensore civico disponendo che “nell’esercizio della sua funzione di Garante del diritto alla salute [...] può compiere visite ispettive oppure avvalersi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio-sanitario regionale”.

Al contempo è stato imposto al Difensore civico regionale di presentare annualmente al Consiglio regionale il rendiconto del lavoro svolto quale Garante per il diritto alla salute ed è stata riconosciuta la possibilità di segnalare all’Assemblea legislativa anche eventuali provvedimenti organizzativi e normativi ritenuti necessari.

Desti particolare interesse la scelta di supportare lo svolgimento delle funzioni di “Garante per il diritto alla salute” con un eventuale incremento delle dotazioni della struttura organizzativa e di supporto tecnico del medesimo Difensore civico regionale.

Si tratta di un’ampia declinazione dei poteri del Difensore civico regionale che ritroviamo in parte nella legge regionale del Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19, la quale dispone all’art. 153 che il Difensore civico nell’esercizio della funzione di “Garante per il diritto alla salute” “è chiamato a

verificare che venga soddisfatto dall'Amministrazione l'interesse alla qualità, all'efficienza e al buon funzionamento dei servizi apprestati dal sistema sanitario regionale, ivi compresi quelli erogati da privati in regime di convenzione". A tal fine il Difensore civico "può altresì intervenire, con le modalità e i poteri disciplinati dalla legge, a tutela di diritti, di aspettative o di interessi legittimi in materia sanitaria o socio sanitaria qualora un atto o un provvedimento dell'Amministrazione neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria." In particolare all'art. 154 riconosce che "in materia sanitaria, il Difensore civico ha facoltà di visita nelle strutture sanitarie afferenti al Sistema sanitario nazionale e in quelle private in regime di convenzione inserite nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento a soggetti ivi ricoverati".

Solo il legislatore regionale del Friuli Venezia Giulia si è preoccupato di chiarire che "l'intervento del Difensore civico è escluso in materia di responsabilità sanitaria".

Se i legislatori regionali, nel dare attuazione alla legge n. 24 del 2017, hanno compiuto scelte tra loro differenti, tuttavia dalla lettura complessiva delle leggi regionali possono trarsi indicazioni e suggerimenti perché la futura produzione legislativa possa addivenire ad un'adeguata definizione dei poteri del Difensore civico quale "Garante per il diritto alla salute" capace di rispondere alle nuove domande di tutela proveniente dagli utenti dei servizi sanitari regionali.

4. Ricognizione leggi regionali attuative dell'art. 2 della legge 8 marzo 2017, n. 24.

REGIONE	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
Campania	<p>Legge regionale 11 aprile 2018, n. 16. <i>“Attribuzione al Difensore civico regionale del ruolo di Garante per il diritto alla salute ai sensi della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie)”</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 1</p> <p>(Attribuzione della funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale)</p> <p>1. La Regione Campania affida all’ufficio del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).</p> <p>2. Il Difensore civico, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell’assistenza sanitaria e sociosanitaria.</p> <p>3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso, sia invitando il rappresentante legale dell’amministrazione interessata a provvedere tempestivamente a garantire il rispetto delle normative vigenti, sia con i poteri e le modalità stabiliti dagli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale 11 agosto 1978, n. 23 (Istituzione del Difensore civico presso la Regione Campania). Nell’esercizio della sua funzione di Garante del diritto alla salute il Difensore civico può compiere visite ispettive oppure avvalersi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio-sanitario regionale.</p> <p>4. Il Difensore civico, per lo svolgimento delle funzioni di Garante per il diritto alla salute si avvale della struttura organizzativa e di supporto tecnico già prevista dall’articolo 9 della legge regionale</p>

	<p>23/1978 eventualmente incrementata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.</p> <p>5. Il Difensore civico presenta annualmente, contestualmente alla relazione sull'attività svolta, di cui all'articolo 5 della legge regionale 23/1978, il rendiconto del lavoro svolto quale Garante per il diritto alla salute, nella quale segnala all'Assemblea legislativa anche eventuali provvedimenti organizzativi e normativi ritenuti necessari.</p> <p style="text-align: center;">Art. 2 (Copertura finanziaria)</p> <p>1. La presente legge non comporta oneri finanziari a carico del bilancio regionale.</p> <p style="text-align: center;">Art. 3 (Entrata in vigore)</p> <p>1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.</p> <p>La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.</p> <p>É fatto obbligo a chiunque spetti, di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Campania.</p>
<p>Friuli Venezia Giulia</p>	<p>Legge regionale 8 luglio 2019, n. 9 <i>Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale.</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 106 (Modifiche alla legge regionale 9/2014)</p> <p>1. Alla legge regionale 16 maggio 2014, n. 9 (Istituzione del Garante dei diritti della persona e del Difensore civico regionale), sono apportate le seguenti modifiche:</p> <p>a) dopo il comma 1 ter dell'articolo 1 è aggiunto il seguente:</p> <p><<1-<i>quater</i>. Qualora il Difensore civico regionale riceva un'istanza che possa interessare anche la specifica funzione di garanzia attribuita al Garante regionale dei diritti della persona di cui al Capo II della presente legge, si coordina con quest'ultimo per definire la trattazione della stessa o la relativa competenza.>>.</p>

	<p>b) dopo il comma 13 dell'articolo 1-<i>quinquies</i> sono aggiunti i seguenti:</p> <p><<13-bis. Le funzioni di Difesa civica di cui ai commi da 1 a 13, con riferimento ai Comuni e agli altri Enti locali territoriali della Regione, possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al Difensore civico della Regione. A tal fine, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, adotta una convenzione-tipo. Il Difensore Civico, verificata la sufficienza delle risorse umane e strumentali messe a disposizione dall'Amministrazione regionale ai sensi degli articoli 1, comma 1-<i>ter</i> e articolo 1-<i>sexies</i> della presente legge, provvede alla sottoscrizione delle convenzioni.</p> <p>13-<i>ter</i>. In applicazione di quanto stabilito dall'articolo 2, commi da 1 a 3, della legge a marzo 2017 n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), è affidata al Difensore civico regionale la funzione di garante per il diritto alla salute. Qualora il Difensore civico verifichi la fondatezza della segnalazione pervenuta sulla disfunzione del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria, interviene a tutela del diritto leso con le modalità di intervento di cui ai commi da 1 a 13 del presente articolo e dandone altresì comunicazione all'Ente interessato nonché alla Direzione centrale competente, tenute a dare tempestivo riscontro al seguito di competenza per garantire il pieno esercizio del diritto. L'intervento del Difensore civico è escluso in materia di responsabilità sanitaria.>>.</p>
<p>Lombardia</p>	<p><i>Legge Regionale 28 dicembre 2017, n. 37, (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2018)</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 5 (Modifiche alla l.r. 18/2010)</p> <p>1. Alla legge regionale 6 dicembre 2010, n. 18 (Disciplina del Difensore regionale) sono apportate le seguenti modifiche:</p>

a) al comma 2 dell'articolo 8, dopo le parole “degli utenti² sono aggiunte le seguenti: “, nonché la funzione di Garante per il diritto alla salute,”;

b) al comma 2 dell'articolo 8, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente: “c-bis) assicura la tutela dei diritti di ciascun soggetto destinatario di prestazione sanitaria e sociosanitaria, ai sensi dell'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie);

c) il comma 4 dell'articolo 8 è sostituito dal seguente: “4. In quanto Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Difensore contribuisce a garantire che l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad ogni altra forma di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e della Regione e dai relativi regolamenti. A tal fine visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti di pena per adulti e minori, le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza, nonché ogni altro luogo di privazione della libertà personale, come da definizione di cui all'articolo 4, comma 2, del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT). Nello svolgimento delle funzioni di garanzia, il Garante interviene nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, dei gestori o concessionari di servizi pubblici regionali o convenzionati con enti pubblici regionali che interagiscono con gli istituti di pena e con le articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità per assicurare che alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale siano erogate le prestazioni inerenti alla tutela della salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento lavorativo. Qualora, verificate inadempienze che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui sopra, esse perdurino, può proporre l'adozione di opportune iniziative agli

organi regionali titolari della vigilanza su tali soggetti, ivi compresa l'attivazione di poteri sostitutivi.”;

d) dopo il comma 4 dell'articolo 8 è aggiunto il seguente: “4-bis. In qualità di Garante per il diritto alla salute, il Difensore, qualora verifichi la fondatezza delle segnalazioni pervenutegli, interviene nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, delle unità d'offerta sanitaria e socio-sanitaria, nonché dei soggetti gestori pubblici e privati accreditati, per assicurare l'accesso alle prestazioni e l'efficacia nell'erogazione dei servizi.;

e) dopo il comma 5 dell'articolo 12 è aggiunto il seguente: “5-bis. I doveri di collaborazione con il Difensore regionale devono essere previsti nei codici di comportamento adottati ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) dagli enti pubblici destinatari dell'azione del Difensore.;

f) l'articolo 13 è sostituito dal seguente: “Art. 13 (Tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi)

1. Il Difensore svolge le funzioni di tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 5, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) e dell'articolo 25, comma 4, della legge 241/1990.

2. Le pronunce assunte dal Difensore regionale sui ricorsi sono pubblicate in forma sintetica sul proprio sito web nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali.

3. Nei procedimenti ad istanza di parte di competenza dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 9, i provvedimenti di diniego o differimento dei diritti di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi devono contenere l'indicazione circa la possibilità di presentare ricorso al Difensore.”;

g) l'articolo 14 è sostituito dal seguente: “Art. 14

(Obblighi)

1. Il Difensore e il personale della relativa struttura di supporto sono tenuti al segreto in merito agli atti, notizie e informazioni di cui siano venuti a conoscenza per le ragioni del loro ufficio, in conformità alle disposizioni che regolano la materia e agli atti assunti dal Consiglio regionale e dai suoi organi in materia di protezione dei dati personali.

2. La comunicazione dei dati personali del richiedente a soggetti pubblici diversi da quelli direttamente destinatari dell'intervento è effettuata solo se indispensabile per conseguire la piena tutela degli interessi del richiedente stesso.

3. Ogni altra comunicazione o diffusione di dati all'esterno dell'amministrazione direttamente interessata è data in forma statistica o, quando sia necessario riferirsi al singolo caso, in forma anonima, limitando al massimo la divulgazione di dati che potrebbero portare all'individuazione del soggetto interessato.

4. Qualora il Difensore, nell'esercizio delle sue funzioni venga a conoscenza di fatti costituenti reato, ha l'obbligo di farne rapporto all'autorità giudiziaria.;

h) al comma 1 dell'articolo 15 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e sui portali istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale";

i) l'articolo 21 è sostituito dal seguente: "Art. 21

(Norma finanziaria e programma di attività)

1. Il Difensore elabora annualmente, in tempo utile per la formazione del bilancio del Consiglio regionale, un programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario.

2. L'Ufficio di presidenza, esaminato il programma e sentito il Difensore, determina le risorse finanziarie da inserire nella proposta di bilancio del Consiglio regionale.

3. Con la relazione di cui all'articolo 15 il Difensore rende conto al Consiglio, in modo analitico, della gestione della dotazione finanziaria.

	<p>4. Alle spese previste dalla presente legge si provvede con le somme stanziare alla Missione 01 “Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo”, Programma 01 “Organi istituzionali”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio regionale, nell’ambito del contributo di funzionamento al Consiglio regionale per l’esercizio finanziario 2018 e successivi.</p>
Liguria	<p>L. R. 27 Dicembre 2018 n. 29 <i>Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2019</i> Art. 37 (Modifiche alla legge regionale 5 agosto 1986, n. 17 (Istituzione del Difensore Civico))</p> <p>1. Il comma 5 dell’articolo 5 della l.r. 17/1986 e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente: “5. Spetta al Difensore Civico, oltre alle funzioni assegnategli dalle leggi speciali, la funzione di Garante per il diritto alla salute prevista dall’articolo 2 della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie) al fine di favorire l’accesso alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie e l’efficacia nell’erogazione dei servizi.”</p> <p>2. Dopo la lettera c) del comma 2 dell’articolo 6 della l.r. 17/1986 e successive modificazioni e integrazioni, è aggiunta la seguente: “c-bis) procedere, quale Garante del diritto alla salute, ad accertamenti nel caso in cui vengano segnalate gravi disfunzioni o carenze.”</p>
Piemonte	<p>L. R. n. 19/2018 (<i>Legge annuale di riordino dell’ordinamento regionale. Anno 2018</i>)</p> <p>Art. 153 (Modifiche all’articolo 2 della l.r. 50/1981)</p> <p>1. Dopo il comma 4 dell’articolo 2 della legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50 (Istituzione dell’ufficio del Difensore civico), è aggiunto il seguente: “4-bis. In applicazione di quanto stabilito all’articolo 2 della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), è affidata al Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, nell’esercizio della quale è chiamato a verificare che venga soddisfatto dall’Amministrazione l’interesse alla qualità, all’efficienza e al</p>

buon funzionamento dei servizi apprestati dal sistema sanitario regionale, ivi compresi quelli erogati da privati in regime di convenzione. Il Difensore civico può altresì intervenire, con le modalità e i poteri disciplinati dalla legge, a tutela di diritti, di aspettative o di interessi legittimi in materia sanitaria o socio sanitaria qualora un atto o un provvedimento dell'Amministrazione neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria.”

Art. 154.

(Modifiche all'articolo 3 della l.r. 50/1981)

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 3 della l.r. 50/1981 è inserito il seguente: “3-*bis*. In materia sanitaria, il Difensore civico ha facoltà di visita nelle strutture sanitarie afferenti al Sistema sanitario nazionale e in quelle private in regime di convenzione inserite nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento a soggetti ivi ricoverati.”

5. Osservazioni conclusive.

La legge 24/2017, dettando disposizioni di assoluto principio, è oggetto di interpretazioni variegata e di posizioni conseguentemente differenti.

Occorre sciogliere un primo nodo, riguarda la dimensione del potere (*rectius*: funzione) che si intende attribuire al Garante per il diritto alla salute.

Il Difensore civico, come è noto, ha tradizionalmente poteri di impulso, di raccomandazione, di propulsione, di persuasione, quel che in inglese definiremmo con "*moral suasion*".

Da sempre, cioè, il Difensore civico caratterizza la propria azione *non razione imperii, sed imperio rationis*. Esso agisce non in virtù di un potere cogente ad esso conferito, ma per la validità e la fondatezza delle sue argomentazioni.

Si potrebbe optare per un rafforzamento delle funzioni, almeno riguardo al ruolo di Garante per il diritto alla salute, con la previsione, ad esempio, di una procedura sulla falsariga del tentativo obbligatorio di conciliazione in tema di contenzioso lavoristico (sebbene già esistano già strumenti di questo tipo – quali l'accertamento tecnico preventivo ex art. 696-bis cpc e la mediazione civile ex D.Lgs. 28/2010 - che costituiscono, peraltro, condizione di procedibilità dell'azione civile).

Si tratterebbe di un confronto tra le posizioni delle parti - cittadino e Amministrazione pubblica - destinato a sfociare, in caso di accordo, nella redazione di un processo verbale avente valore e forza di titolo esecutivo.

Tale ipotesi, tuttavia, non potrebbe che passare attraverso una modifica della legge 24/2017, attenendo al regime dei rapporti privati e della Giurisdizione, trattandosi di tentativo di conciliazione prodromico ad un giudizio.

Saremmo nel solco di una progressiva evoluzione dei poteri del Difensore civico e, fondamentalmente, della sua funzione, nel senso della previsione di poteri coercitivi, ovviamente da disporsi e disciplinarsi con contorni netti e chiari.

Restando, invece, nell'ambito delimitato della *moral suasion*, quindi a legislazione invariata, si ritiene di introdurre una seconda questione.

A livello dottrinale, si è creata una dicotomia, tra chi limita l'intervento del Difensore civico ai casi concernenti sostanzialmente aspetti amministrativi o la qualità del servizio e chi, invece, ritiene che il campo dell'intervento in parola debba estendersi all'ambito, delicatissimo, della responsabilità professionale del medico e della Struttura sanitaria.

Anche sotto questo aspetto, quindi, due sono, sostanzialmente, le posizioni.

Chi propende per la seconda, ritiene che l'eventuale competenza in ordine alla *malpractice* comporterebbe uno sconfinamento nel campo del diritto privato, afferendo alla responsabilità, contrattuale ed extra contrattuale, così come delineata dal codice civile. Tanto, anche se l'intervento riguarda una pubblica amministrazione. L'alveo della competenza del Difensore civico viene,

secondo questa posizione, delimitato non dalla natura del destinatario dell'intervento, bensì dall'oggetto, dal *petitum*, che non può concernere, appunto, aspetti privatistici.

A meno di riformare, con un'ulteriore novella, i poteri di intervento del Difensore civico, tenendo presente il rischio di istituire una nuova sede di mediazione, che si affiancherebbe a quella già esistente, e che comporterebbe non un vantaggio, ma un ulteriore appesantimento procedurale per il cittadino.

Chi si ritrova nella prima linea ermeneutica, invece, ritiene che, se il Difensore civico, nell'esercizio delle funzioni di Garante per il diritto alla salute, dovesse limitarsi alle questioni di carattere amministrativo, questa nuova funzione di garanzia verrebbe sminuita, se non addirittura obliterata, *in nuce*. Si tratterebbe di una mera riconferma, operata dalla legge 24/2017, di un potere di intervento già esistente. Ma, se una legge, per altro di grande riforma, dal punto di vista della responsabilità sanitaria, è stata emanata, deve avere alla base una *ratio* propria ed è a quella *ratio* che ci si deve uniformare.

Qualora, dunque, si intendesse percorrere questa seconda opzione, occorrerebbe dotare il Garante del diritto alla salute di strumenti idonei, dal punto di vista procedurale e organizzativo.

Si potrebbe, ad esempio, prevedere un supporto tecnico per il Difensore civico – Garante della salute, che potrebbe concretarsi nella collaborazione con esperti e tecnici del settore socio-sanitario e con la stipula di apposite convenzioni con enti e aziende sanitarie regionali e sub-regionali.

Allo stesso modo, il Garante dovrebbe essere dotato di congrue e idonee risorse, umane e strumentali, per assolvere al meglio il suo compito.

Il legislatore regionale potrebbe, inoltre, prevedere in capo al Difensore civico – Garante del diritto alla salute un potere di tipo consultivo, da svolgere concretamente attraverso l'emanazione di un parere su atti e provvedimenti, o anche solo su parte di essi, della Regione o dell'Azienda sanitaria o ospedaliera in ambito sanitario.

Un parere indipendente, obbligatorio e non vincolante, reso da un organo per sua natura terzo, equidistante, che quindi meglio di altri può valutare *ratio*, contenuti e impatti sulla collettività di un atto o di un provvedimento.

Non da ultimo, trattandosi di ruolo di garanzia affidato al Difensore civico, il perimetro dell'attività dovrebbe, per analogia, riguardare gli enti pubblici o gli enti privati convenzionati.

In ogni caso, il Garante per il diritto alla salute – anche se le relative funzioni non dovessero venire attribuite al Difensore civico – dovrebbe condividere con il Difensore civico la medesima natura di organismo pubblico, che si connota per terzietà e indipendenza.

Infine, si auspica che le Regioni e le Province autonome che affidano al Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, come previsto dall'art.2 comma 1 della legge 24/2017, assicurino un'adeguata comunicazione tra questo ufficio ed il Centro regionale per la gestione del rischio e la

sicurezza del paziente rispetto alle tematiche relative alla sicurezza evidenziate dai cittadini, nella prospettiva di possibili interventi migliorativi sul sistema sanitario regionale/provinciale.

6. Proposta di Articolato

Art.1

(Attribuzione della funzione)

1. La Regione attribuisce all'ufficio del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).

Art. 2

(Segnalazione al Difensore civico)

1. Il Difensore civico, nella sua funzione di Garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie o sociosanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria erogata da enti pubblici e da soggetti privati accreditati o convenzionati con il servizio sanitario regionale ovvero da strutture o soggetti autorizzati operanti nell'ambito del territorio regionale.

2. Il Difensore civico interviene in materia sanitaria o socio sanitaria nel caso in cui un atto o un provvedimento neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria.

Art. 3

(Acquisizione degli atti)

1. Il Difensore civico, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta, attraverso il collegamento con sistemi informatici e/o sistemi di protocollazione ed archiviazione in utilizzo presso gli enti di appartenenza, con la facoltà di chiedere chiarimenti e informazioni ai soggetti responsabili delle strutture sanitarie o sociosanitarie interessate.

2. Il Difensore civico, verificata la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso, sia invitando il rappresentante legale dell'amministrazione interessata ad assumere gli opportuni provvedimenti, sia con i poteri e le modalità che l'ordinamento gli attribuisce.

3. Il Difensore civico ha facoltà di chiedere chiarimenti anche ai soggetti di cui all'art. 2, comma 1, indicando le violazioni o le omissioni eventualmente riscontrate agli organi competenti per il controllo.

Art. 4

(Accesso alle strutture sanitarie e sociosanitarie)

1. Nell'esercizio della sua funzione di Garante per il diritto alla salute, il Difensore civico può accedere alle strutture di cui all'art. 2, comma 1.

Art. 5

(Struttura organizzativa e collaborazioni)

1. Il Difensore civico, per lo svolgimento delle funzioni di Garante per il diritto alla salute, si avvale della struttura organizzativa e di supporto tecnico già prevista, opportunamente incrementata da personale che disponga di adeguate competenze. A tal fine, le Regioni e le Province autonome assicurano le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie.
2. Il Difensore civico può avvalersi della collaborazione di strutture pubbliche nelle materie attinenti l'ambito sanitario e socio-sanitario attraverso la stipula di apposite convenzioni.
3. Il Difensore civico collabora con il Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, previsto dalla normativa vigente.

Art. 6

(Attività consultiva)

1. Il Difensore Civico esprime pareri preventivi, non vincolanti, su progetti di legge regionali e atti amministrativi di indirizzo in materia sanitaria e socio-sanitaria. In particolare, viene sentito dalle Commissioni consiliari competenti su sua richiesta o su invito delle medesime nelle questioni concernenti la materia sanitaria e socio-sanitaria.
2. Il Difensore civico partecipa a tavoli e gruppi di lavoro, anche a livello interistituzionale, promossi dalla Regione in materia sanitaria e socio sanitaria.

Art. 7

(Relazione annuale e segnalazioni all'Assemblea legislativa)

1. Il Difensore Civico, in sede di relazione annuale, riferisce all'Assemblea legislativa anche in merito alla attività svolta quale Garante per il diritto alla salute.

Attività di coordinamento ed elaborazione 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 del Difensore civico Carlotta Marù, 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

Elena Mantellini

Fatima El Mouttaqi

Sonja Paris

Fabio Paesano

Progetto grafico ed impaginazione

Davide Camisa

Stampa a cura del Centro Stampa della Regione Emilia-Romagna

Aprile 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