

*Gent.ma Sig.ra
Presidente
dell'Assemblea legislativa
Simonetta Saliera*

*Egr. Sig.
Presidente
della Regione Emilia-Romagna
Stefano Bonaccini*

Come previsto dall'art. 11 della l.r. 16 dicembre 2003 e s.m.i. si invia copia della relazione delle attività svolte nel corso dell'anno 2014 da questo difensore civico.

Nell'attesa di conoscere la data dell'eventuale presentazione della stessa in aula, si resta a disposizione per ogni eventuale richiesta di informazione e chiarimento

Un cordiale saluto

Difensore civico
Gianluca Gardini



Bologna, data protocollo

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna - Tel. 051 527.5666

Numero verde 800515505 – Fax 051 527 5461

email DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it PEC DifensoreCivico@postacert.regione.emilia-romagna.it

WEB www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensorecivico



Relazione delle attivit a

Anno 2014



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Difensore civico

Relazione delle attività Anno 2014

Difensore Civico

Indice

Introduzione

La difesa civica in Italia	7
La tendenza alla frammentazione degli istituti di garanzia	9
I compiti della difesa civica	11
Le proposte per la valorizzazione della difesa civica	14
Considerazioni di sintesi	16

Il comitato tecnico scientifico

Il comitato: finalità ed obiettivi	21
------------------------------------	----

La rete regionale dei servizi di difesa civica

La convenzione ANCI Emilia-Romagna	29
La presenza dei servizi di difesa civica sul territorio regionale	31
Le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia	35

I procedimenti

L'organizzazione e le procedure	41
L'andamento delle istanze e dei procedimenti	47
Materie emergenti	59

Un'emergenza: i diritti delle persone con disabilità

I diritti	75
Il focus sulle barriere architettoniche	78

Risparmi determinati dall'azione della difesa civica

I risparmi	85
------------	----

Comunicazione e promozione

Attività e prodotti	91
---------------------	----

Appendice

La bussola dei garanti: le altre Autorità di garanzia dei cittadini	95
Bibliografia in tema di disabilità	100
Principali atti normativi in tema di disabilità	109
Fac simile di convenzione per il servizio di difesa civica	116
I comunicati stampa	122
Gli interventi	128

Introduzione

La difesa civica in Italia

La storia della difesa civica italiana è, sostanzialmente, una storia locale, confinata a vivere nella dimensione territoriale, ai margini delle politiche e dell'attenzione del governo nazionale.

Questo aspetto si coglie facilmente attraverso una rapida comparazione con altri ordinamenti nazionali. Nella maggioranza dei paesi europei l'Ombudsman è stato istituito a livello di Amministrazione centrale ed è previsto dalla Carta Costituzionale (o disciplinato con leggi di cd. 'attuazione costituzionale')¹. All'opposto, in Italia l'ombudsman viene previsto solo negli anni '80 a livello regionale e per iniziativa di singoli Consigli regionali². Negli anni '90 un'analoga figura viene introdotta anche per i Comuni e le Province, ma la sua istituzione rimane una mera facoltà, senza rappresentare un obbligo per le Amministrazioni locali (cfr. Legge 142/90, d. lgs. 267/00)³.

Il primo dato rilevante da tenere in considerazione, quindi, è l'assenza di un riconoscimento costituzionale di questa figura di garanzia: la Costituzione della Repubblica italiana non prevede la figura del Difensore civico come organo di garanzia per il rispetto dei principi che governano l'azione amministrativa (art. 97). Per la verità non sono mancate, soprattutto in un passato non recentissimo, proposte di legge costituzionali in merito: la più importante risale al 1987 e prevedeva l'inserimento in Costituzione dell'art. 98 bis, così formulato: "La legge disciplina l'istituto del Difensore civico, al servizio dei cittadini, per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi". Nessuna di queste

1 In particolare in Svezia l'Ombudsman nazionale è stato costituzionalizzato con la Carta del 1809; in Finlandia è stato istituito con la Costituzione del 1919; in Danimarca nella nuova Costituzione del 5 giugno 1953; in Norvegia nella Costituzione del 1962; in Gran Bretagna, con il Parliamentary Commissioner Act del 1967; in Portogallo, con la Costituzione portoghese del 1976; in Spagna, con la Costituzione del 1978; In Francia, con legge ordinaria n. 73/6 del 3 gennaio 1973, come modificata dalla legge 76-1211 del 24 dicembre 1976

2 Furono quindi le Regioni, negli anni 70, con iniziative spontanee, ad introdurre nei loro ordinamenti, la figura del Difensore civico. Dapprima la Toscana, con legge 21 gennaio 1974 n. 8, quindi la Liguria con Legge 6 giugno 1974 n. 17, poi il Lazio con legge 28 febbraio 1980 n. 17. La regione Emilia-Romagna ha istituito il Difensore civico con legge 6 luglio 1984 n. 37; la legge attualmente in vigore è la L.r. 16 dicembre 2003 n. 25 "Norme sul Difensore civico regionale".

3 La legge 42 del 2010 prevede l'obbligo per i Comuni di sopprimere la figura del difensore civico (le cui funzioni possono essere attribuite con convenzione all'omonimo provinciale).

proposte, tuttavia, è mai riuscita a tradursi in norma costituzionale.

Ma non è solo l'assenza di un riconoscimento costituzionale a distinguere l'ordinamento italiano dal resto d'Europa, in tema di difesa civica. Attualmente, l'Italia è l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di un difensore civico nazionale, benché la presenza del Difensore civico nazionale venga considerata un indice di democraticità delle istituzioni di un paese e, come tale, condizione imprescindibile posta dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi stati a far parte dell'Unione o del Consiglio d'Europa. Diversi documenti internazionali (fra i quali la risoluzione 48/134 e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Risoluzione 327/11 e la Raccomandazione 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e la Risoluzione 1959 (2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa) raccomandano l'istituzione del Difensore civico nazionale, con mandato generale esteso a tutte le problematiche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi; gli stessi documenti invitano altresì a garantire al Difensore civico autonomia e indipendenza formale e funzionale, dotandolo di strutture, mezzi, personale adeguati allo svolgimento del proprio compito. Nelle more della istituzione (peraltro improbabile) del Difensore nazionale, l'unica soluzione praticabile per l'Italia è apparsa quella di attribuire al coordinatore dei difensori civici regionali le funzioni di rappresentanza del Paese dinanzi alle autorità di livello nazionale, europeo ed internazionale. Il difensore civico è invece garantito, quantomeno in linea di principio, sul piano regionale. La maggior parte degli Statuti regionali (15 su 20) prevede la figura del Difensore civico e lo qualifica quale organo della Regione, al pari della Assemblea, della Giunta e del Presidente. Nella legislazione delle singole regioni si rinvencono leggi che regolano in modo più o meno organico la figura e i suoi compiti, rivelando, sia pure con qualche differenza, numerosi tratti comuni: sostanzialmente analoghe sono le regole riguardanti l'elezione, i compiti, le modalità di intervento, gli ambiti di intervento, le materie escluse ed i poteri della difesa civica.

La tendenza alla frammentazione degli istituti di garanzia

Se l'assenza di un Ombudsman nazionale e il mancato riconoscimento di questa figura di garanzia nella Carta costituzionale rappresenta una peculiarità (tutta negativa, per vero) del nostro ordinamento, un fenomeno che accomuna l'Italia al resto d'Europa è quello della progressiva specializzazione della figura dell'*Ombudsman*, un tempo "generalista" ed oggi sempre più frammentata e settoriale.

In Europa si registra una recente tendenza alla frammentazione della figura, con l'istituzione di '*Ombudsman*' per settori specifici dell'Amministrazione: è il caso dell'Austria dove, accanto all'ufficio dell'"Avvocato dei Cittadini", operano ombudsman per le questioni fiscali, per l'assistenza ospedaliera e in tempi recenti anche per la parità di trattamento.

Analogo è il caso della Gran Bretagna dove, accanto al *Parliamentary ombudsman* (*alias* "*Commissioner of Administration*"), operano l'"*Health service Ombudsman*", istituito nel 1973 per ricevere reclami contro organi e funzionari della sanità pubblica nonché altri specifici garanti nelle più diverse materie: dalle pensioni ⁴, ai servizi legali ⁵, dai governi locali ⁶ ai servizi finanziari ⁷, fino ad arrivare, in tempi più recenti, alle prigioni ⁸.

La scelta, compiuta oramai da diversi Paesi, di ripartire per materia gli affari devoluti ai garanti è giustificata in letteratura con considerazioni di carattere organizzativo, legate all'aumento, a volte anche esponenziale, del numero dei reclami in settori particolarmente sensibili dell'attività amministrativa.

Quale che sia la giustificazione del fenomeno, di certo ricorrono ipotesi nelle quali la specializzazione rappresenta una reazione verso problematiche settoriali, caratterizzate da elevato grado di tecnicità. E' quanto si è verificato, per esempio, per i casi di cattiva amministrazione

⁴ È il c.d. *Pensions Ombudsman* istituito dal *Social Security Act 1990*

⁵ Il *Legal Services Ombudsman* è stato istituito dal *Court and Legal Services Act 1990*, s. 43 e 7° *shed*

⁶ Il *Local Government Ombudsman* venne istituito dal *Local Government Act 1974*

⁷ Il *Financial Services Ombudsman* è stato istituito dal *Financial Services and Markets Act. 2000*, Pt. XVI e 17 *sched section 228 (2)*.

⁸ Il *Prisons Ombudsman*, diversamente dagli altri garanti, risulta privo di specifica base statutaria.

registrati nell'ambito dell'attività delle forze di polizia e degli istituti di pena, dove più vivida si è presentata l'esigenza di una diversificazione della regolamentazione rispetto alla disciplina generale dell'*Ombudsman*, soprattutto con riferimento ai poteri, anche di indagine, del garante. Il nostro Paese non è rimasto estraneo a questo fenomeno di specializzazione e, a dispetto dell'assenza di un *Ombudsman nazionale generalista*, si è dotato di svariate figure di garanti specializzati. Da tempo esistono figure specialistiche come il Garante del contribuente, il Garante d'ateneo, il Garante delle comunicazioni, operanti ora su base nazionale ora su base territoriale; recentemente, poi, sono state istituite nuove figure di garanzia, tutte di rilevanza nazionale, come l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2011), il Garante nazionale dei diritti dei detenuti (2013), mentre si ventila da tempo l'istituzione del Garante della Sanità.

La spinta alla specializzazione e al decentramento territoriale delle figure di garanzia risulta ancor più evidente nel nostro ordinamento: nonostante l'assenza di una figura generale che svolga su base nazionale le funzioni di Difesa civica dei cittadini, si assiste al proliferare di figure di garanzia di settore. Se è vero che un certo grado di specializzazione è richiesto per fare fronte a problematiche settoriali, caratterizzate da tecnicità, è altrettanto vero che questa frammentazione racchiude in sé il rischio di ingenerare confusione nei cittadini e produrre ingiustificati aumenti nelle spese. Non mancano, del resto, modelli organizzatori nei quali un'unica Autorità assolve alle funzioni altrimenti svolte da diverse figure di garanzia, e la specializzazione costituisce mero criterio di ripartizione interno tra gli affari. Si pensi, per esempio, al modello organizzativo della Regione Marche con la L.R. 28 luglio 2008, n. 23, che attribuisce ad un'unica autorità di garanzia (difensore civico) tutte le funzioni di difesa dei cittadini, incluse quelle del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Garante dei diritti dei detenuti. Altrettanto peculiare è il caso della Regione Friuli Venezia Giulia, ove, con **legge regionale 16 maggio 2014, n. 9**, si è provveduto all'istituzione di un unico Garante regionale dei diritti della persona.

I compiti della difesa civica

La difesa civica nasce, in Italia, come forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile per i cittadini, in ragione della gratuità e dell'assenza di formalità procedurali, il cui obiettivo principale è quello di correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni.

Va sottolineato che la difesa civica, nel prestare supporto ai cittadini, rappresenta anche un effettivo ausilio a favore delle pubbliche amministrazioni, che da questo organo vengono sostenute e sollecitate nel loro impegno di garantire l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (97 Cost.); al tempo stesso, la difesa civica fornisce un supporto efficace agli organi giurisdizionali, che vengono sgravati da una massa di controversie minori e da liti risolvibili in via amichevole.

Il difensore civico si occupa prevalentemente di amministrazione e di procedimenti amministrativi, nell'intento di porre rimedio alle disfunzioni dell'azione pubblica e di migliorare le prestazioni finali rese al cittadino. La legge 241/90, inoltre, attribuisce al Difensore civico specifiche funzioni "giustiziali" per l'accesso agli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, fatta salva la competenza della Commissione Centrale per l'accesso che esercita invece le sua funzione nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (art.25).

In passato, il Testo Unico delle Autonomie Locali fissava un potere sostitutivo del Difensore civico, con eventuale nomina di un commissario ad acta, nel caso in cui gli enti locali presenti nel territorio regionale omettessero attività ritenute obbligatorie per legge (art. 136, d.lgs. 167/2000). Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha comportato la soppressione di gran parte dei controlli sugli enti locali, questo potere sostitutivo sembra essere stato abrogato. Nel giudizio della Corte costituzionale (sent. n. 112 del 6 aprile 2004; n. 173

del 2004 e n. 167 del 2005) il Difensore civico regionale è un organo preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni. La Consulta ha ribadito che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi come il Difensore civico. Nonostante ciò, lo statuto di alcune Regioni (Campania, Toscana, ad es.) continua a attribuire al Difensore civico regionale un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali.

Da ultimo, in base all'art. 36, comma 2, della l. 5 febbraio 1992, n. 104, il Difensore civico può costituirsi parte civile nei procedimenti penali per reati e delitti non colposi contro la persona, in cui la vittima sia una persona con disabilità. La scelta di costituzione in giudizio è discrezionale ed è effettuata su segnalazione della vittima, dell'autorità giudiziaria inquirente o di altro soggetto interessato.

L'intervento sulle amministrazioni rappresenta il compito principale, ma non esclusivo della difesa civica. Oltre che a migliorare i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, la difesa civica «contribuisce a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo» (nelle parole del Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa), intervenendo a favore delle categorie più deboli e delle fasce di popolazione più fragili. In questa seconda prospettiva il ruolo della difesa civica consiste soprattutto nel sostegno e nel patrocinio di iniziative a tutela dei diritti della persona, indipendentemente dal fatto che tali diritti vengano in gioco nel rapporto con le pubbliche amministrazioni, ed indipendentemente da illegittimità commesse da quest'ultima. Come è stato segnalato anche nelle precedenti relazioni, l'impostazione che caratterizza l'attuale mandato del Difensore civico dell'Emilia-Romagna è senz'altro più legata all'intervento diretto

sull'amministrazione e sugli atti amministrativi da essa adottati, nella prospettiva di fornire al cittadino un valido ausilio, alternativo al ricorso giurisdizionale, contro le disfunzioni dell'azione pubblica, oltre che per migliorare le prestazioni finali rese dall'amministrazioni.

Non solo. Le decisioni stesse della Difesa civica sono concepite e costruite come atti amministrativi, pienamente ascrivibili all'attività amministrativa della Regione Emilia-Romagna, a cui devono applicarsi le regole della legge n. 241/90. Basti pensare, a conforto di questa impostazione, che le decisioni della Difesa civica, per poter essere assunte, devono seguire un procedimento, una sequenza obbligata di passaggi che conferisce ad esse carattere di verificabilità, oggettività, misurabilità, come avviene per la generalità degli atti posti in essere dalle amministrazioni pubbliche. Pertanto, scaturendo da una sequenza prestabilita di atti e operazioni, le decisioni finali assunte dal difensore civico vanno considerate atti amministrativi. Sarebbe evidentemente improprio sostenere che gli atti della Difesa civica hanno natura di provvedimenti, poiché solitamente il Difensore non ordina, non dispone, ma semplicemente invita le amministrazioni pubbliche ad attenersi alle proprie indicazioni. Senza difficoltà però le decisioni della Difesa civica possono essere classificate come "atti amministrativi": ciò, a maggior ragione, se si considera che la stessa legge n. 241/90 ammette espressamente l'esistenza di atti amministrativi privi di contenuto autoritativo (art. 1, comma 1bis), prevede che la forma dell'atto possa essere libera, e riconosce autonomia normativa alle autorità di garanzia nel disciplinare, secondo propri regolamenti, i termini di conclusione del procedimento (art. 2, comma 5).

Queste considerazioni hanno indotto ad estendere all'attività della Difesa civica le regole procedurali in genere; ad applicare ad essa, in particolare, l'obbligo di conclusione del procedimento mediante provvedimento espresso, che deve essere assunto – come reso noto sul sito dell'Ufficio - entro un termine prestabilito ex l. 241/90; e, conseguentemente, ad estendere ad essa i doveri di trasparenza di cui al d.lgs. 33/13.

Del resto, la considerazione per cui gli atti che chiudono i procedimenti di Difesa civica non

possano qualificarsi come provvedimenti, mancando ad essi la forza coercitiva e l'autoritatività tipica dei provvedimenti, non esclude di per sé la possibilità di costruire questi atti, da un punto di vista della formulazione, utilizzando la forma dei provvedimenti amministrativi. La libertà di forma dell'atto amministrativo consente di comporre le decisioni della Difesa civica seguendo il paradigma provvedimentale, se si pensa che questa veste formale possa conferire ad esse maggiore efficacia, migliore e più puntuale motivazione e maggior impatto psicologico sui destinatari. E questa, in effetti, è stata la scelta del Servizio: in calce ad ogni atto della Difesa civica regionale compare attualmente la formula "L'inosservanza, la mancata o ritardata risposta al presente atto può comportare responsabilità disciplinare ed incidere sulla responsabilità amministrativa ed erariale dei funzionari competenti". Questo monito, va segnalato, ha sin qui rivelato un'ottima efficacia pratica, grazie soprattutto all'effetto deterrente prodotto sui destinatari.

Quest'insieme di elementi mostra appieno la distanza che separa l'attività di promozione, sostegno, impulso e generica protezione dei diritti della persona e dei principi democratici, da quella che attualmente svolge l'ufficio del Difensore civico dell'Emilia Romagna. Come è chiarito nel programma di mandato, gli interventi posti in essere dalla Difesa civica in Emilia Romagna hanno principalmente ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle pubbliche amministrazioni, che vengono valutati dal Difensore civico sotto il profilo della legittimità e, in alcuni casi particolari, anche sotto il profilo del merito e dell'opportunità.

Le proposte per la valorizzazione della difesa civica

Nel 2014, il Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali (www.difesacivicaItalia.it) ha presentato alcune proposte al Governo per garantire maggior rilevanza ed efficacia all'azione della difesa civica. In queste proposte sono confluite alcune sollecitazioni avanzate, specialmente, dall'Ufficio del Difensore civico dell'Emilia Romagna.

In particolare, il Coordinamento ha fatto propria la proposta dell'Emilia Romagna di attribuire formalmente al Difensore civico nazionale e regionale il ruolo di garante dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali erogate dalle amministrazioni pubbliche e, in particolare, da parte degli enti territoriali; di prevedere la conciliazione avanti al Difensore civico nazionale e regionale come obbligatoria nel caso di controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto di prestazioni ascrivibili ai predetti livelli essenziali, allo scopo di facilitare e semplificare l'accesso dei cittadini alle misure di risoluzione alternativa delle controversie, con conseguente probabile deflazione del contenzioso giudiziario e riduzione dei tempi di definizione.

Nella sua proposta legislativa, inoltre, il Coordinamento chiede di introdurre alcune modifiche alla legislazione vigente per consentire maggiore efficacia all'azione della difesa civica: merita particolare attenzione la previsione, nei procedimenti di difesa civica afferenti le sanzioni collegate a violazioni del Codice della Strada, volta a far sì che la presentazione della istanza di difesa civica sospenda i termini per il ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace, allo scopo di evitare che il ricorso al Difensore civico precluda al cittadino la possibilità di adire, in seconda battuta, l'autorità giudiziaria ed esercitare appieno il proprio diritto di difesa. Ancora, grande interesse riveste la soluzione di affidare al Difensore civico, ancor prima che al giudice amministrativo, un ruolo specifico nei procedimenti cd. di accesso civico, volti ad ottenere la pubblicazione di informazioni e documenti che l'amministrazione ha indebitamente omesso di pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/13.

Nel testo presentato al Governo, nel 2014, infine, il Coordinamento auspica con forza che non si proceda all'istituzione del Garante nazionale della sanità, posto che la funzione di tutela e garanzia è già svolta da svariati anni dai Difensori civici regionali e che la sanità, per preciso dettato costituzionale, è materia attribuita alla competenza delle regioni.

Considerazioni di sintesi

Il Difensore civico nasce quale magistratura di “persuasione”, essenzialmente priva di poteri coercitivi. Anche nella configurazione impressa dalla legge regionale dell’Emilia-Romagna, si tratta di un organo sfornito di poteri di amministrazione attiva ed intestatario di sole funzioni di controllo di legalità e regolarità, per usare le parole della Consulta, idonee a completare, arricchendolo, il sistema delle garanzie del cittadino, al di là dei rimedi tradizionali di tipo giustiziale (ad esempio ricorsi amministrativi) e giurisdizionale.

Senonché, una delle critiche usualmente rivolte all’indirizzo della figura del Difensore civico riguarda proprio l’assenza di più penetranti poteri coercitivi, che determinerebbe, soprattutto in riferimento alla situazione delle amministrazioni pubbliche italiane, un certo grado di ineffettività dell’istituto di garanzia. Si sostiene al riguardo che il *modus operandi* dell’Autorità, sostanzialmente imperniato sulla *moral suasion*, renderebbe assai dubbia l’utilità di una sua istituzione, quanto meno nel nostro Paese, stante la proverbiale scarsa disponibilità a collaborare delle amministrazioni italiane, usualmente restie a dare esecuzione finanche a ben più cogenti ordini di natura giurisdizionale.

Il rimedio al rischio della ineffettività andrebbe perciò ravvisato, secondo alcuni, nel potenziamento dei poteri intestati in capo al Difensore civico. Senonché tali osservazioni, non prive di solidi appigli ove riferite a contesti del tutto peculiari quali gli istituti di pena, appaiono eccessivamente pessimistiche, se estese indiscriminatamente agli altri settori dell’amministrazione. Se è indubbiamente vero che esistono margini per un potenziamento ulteriore dei poteri del Difensore civico, pur senza arrivare a snaturarne ruolo e funzioni, è anche vero che spesso risponde ad un mero pregiudizio l’opinione secondo la quale il nostro ordinamento sarebbe ancora troppo immaturo o impreparato ad accogliere la figura dell’Ombudsman.

L'evidenza derivante dalla prassi, con riferimento almeno all'esperienza della Regione Emilia-Romagna, sembra infatti smentire l'assunto di partenza, ed evidenzia all'opposto una elevata propensione delle amministrazioni locali e statali ad accogliere i rilievi provenienti dalla difesa civica, tanto che le statistiche più recenti attesterebbero un alto grado, pari addirittura al 75% dei casi, di adesione alle determinazioni del Servizio. I diversi casi affrontati dal difensore civico nel corso del 2014, e riferiti all'interno della Relazione che qui si presenta, dimostrano meglio di ogni teoria l'efficacia e l'utilità della difesa civica nella tutela del privato dinanzi alla maladministration pubblica, soprattutto quando è reiterata nel tempo e riferita ad intere categorie di cittadini/utenti. Senza dimenticare che l'assenza di poteri coercitivi nei confronti della pubblica amministrazione può essere vista, oltre che come un limite intrinseco, anche come un punto di forza dell'azione della Difesa civica: in un contesto socio-culturale dove la spinta ad instaurare liti processuali è massima, in presenza di un numero straordinario di avvocati desiderosi di avviare contenziosi e alimentare la conflittualità tra le parti, dinanzi ad una cronica inadeguatezza della magistratura (ordinaria e amministrativa) nel fornire una risposta alla domanda di giustizia proveniente dalla società civile, il fatto che il Difensore civico cerchi di "persuadere" piuttosto che di costringere le parti ad assumere un determinato comportamento appare come un rimedio salutare, a tratti necessario. Da sola, la pubblica amministrazione non è in grado di trovare una risposta alla diffusa domanda di giustizia presente nella società: prova ne sia la crisi dei ricorsi in via amministrativa, che induce a «sfogare sul momento giurisdizionale la soluzione di qualunque tipo di conflitto, contribuendo ad acuire la più generale crisi del sistema di complessive garanzie offerte al cittadino»⁹.

Ecco quindi che, in un Paese come il nostro, occorre sostenere con ogni mezzo la cultura della prevenzione della lite, incentivare la mediazione e alimentare la soluzione bonaria dei conflitti; da questo punto di vista, nulla è più auspicabile dell'intervento di soggetti istituzionali (difensori civici, figure di garanzia in genere) che, per correggere le disfunzioni della amministrazione,

⁹ M. Ramajoli, Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche, in Dir. amm n. 1-2/14, p. 6

incentrano il proprio intervento esclusivamente sulla forza degli argomenti, sulla persuasività delle proprie considerazioni, favorendo l'uso della ragionevolezza e delle buone prassi nella soluzione delle controversie tra cittadini e pubblica amministrazione. Attraverso le figure di garanzia, l'ordinamento assicura la supremazia della legalità senza ricorrere a strumenti coercitivi o sanzionatori: si tratta di un modello alternativo di gestione dei conflitti, che, mettendo in comunicazione anziché in contrapposizione le parti, consente al cittadino di instaurare un rapporto meno formale con l'amministrazione e alimenta la fiducia collettiva nei confronti delle istituzioni democratiche.

Ciò considerato, il Difensore civico appare ancora oggi un istituto dotato di enormi potenzialità inespresse, di competenze largamente sottoutilizzate. Ancora troppo poco conosciuto, il rimedio del ricorso al Difensore civico potrebbe assurgere, in tempi ragionevolmente brevi, a canale d'accesso privilegiato per la tutela delle posizioni soggettive nei riguardi delle amministrazioni pubbliche italiane. Queste considerazioni si rivelano particolarmente vere nell'attuale congiuntura economica e finanziaria, caratterizzata dall'aumento progressivo ed esponenziale dei costi di accesso ai tradizionali rimedi giurisdizionali e dal conseguente inevitabile arretramento del controllo di legalità in diversi ambiti dell'azione della p.a. Ed è proprio nei settori caratterizzati da maggiore asimmetria tra autorità e cittadini che l'intervento assicurato dal Difensore civico potrà in futuro esprimere tutte le proprie potenzialità, ponendosi quale rimedio effettivo alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini ingiustamente lesi dalla pubblica amministrazione.

Il Comitato tecnico scientifico

Il Comitato: finalità ed obiettivi

Con delibera n. 32 del 30 aprile 2014 l'Ufficio di Presidenza ha dato avvio alla costituzione di un Comitato tecnico scientifico composto dagli Istituti di Garanzia (Difensore civico, Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Garante per le persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale), da tre membri dell'Ufficio di Presidenza, dal Direttore generale dell'Assemblea Legislativa con funzioni di indirizzo e coordinamento, per l'analisi e la valutazione e lo sviluppo coordinato delle norme e delle pratiche di difesa e garanzia dei diritti.

A distanza di qualche anno dall'istituzione delle figure di garanzia, si è ravvisata, infatti, la necessità di procedere ad un'articolata attività di analisi, studio e approfondimento delle attività svolte dal Difensore civico e dai Garanti, dei vantaggi conseguiti per la collettività e delle principali criticità emerse in questi ambiti, tanto che si approvava la realizzazione, tra le attività trasversali del Servizio Istituti di garanzia del 2014, della "Analisi, valutazione ed integrazione delle pratiche di difesa e garanzia dei diritti" e della "Analisi e ipotesi di sviluppo coordinato delle norme di difesa e garanzia".

Nella riunione dell'Ufficio di Presidenza con le figure di garanzia svoltasi il 26 ottobre 2014, si è sottolineata l'importanza dell'analisi delle attuali norme di disciplina delle tre figure di garanzia, al fine di elaborare eventuali proposte di modifica, oltre che la necessità di dare corso al progetto di ricerca, peraltro già deliberato dall'Ufficio di presidenza.

Il Difensore civico ha distinto le possibili proposte di modifica in:

- 1) modifiche della legislazione vigente;
- 2) modifiche della legge regionale;
- 3) modifiche da attuare a livello nazionale.

Sotto il primo profilo, un esempio concreto è offerto dal ruolo di supplenza svolto dal Coordinatore civico nazionale in assenza di una figura di ombudsman nazionale, o ancora dalla estensione delle funzioni di difesa civica regionale agli enti locali a seguito della abolizione dei difensori civici comunali.

Per quanto concerne ipotesi di riforme mediante la modifica della legislazione regionale, il Difensore civico ha sottolineato positivamente l'esperienza della Regione Lazio, che ha previsto l'introduzione di una clausola compromissoria nei contratti relativi al sistema idrico integrato e ai servizi pubblici, mediante il deferimento della controversia al Difensore civico regionale, sede di soluzione alternativa della controversia. Sulla falsariga di questo modello, la Regione Emilia-Romagna potrebbe approvare una norma che obblighi i gestori di servizi pubblici (idrici, sanitari ad es.) ad introdurre nelle proprie carte dei servizi una clausola compromissoria, quale condizione di procedibilità di eventuali azioni giurisdizionali. In questo modo, dinanzi alla richiesta del privato, il gestore pubblico sarebbe costretto a esperire un tentativo di conciliazione in caso di controversie relative alla erogazione di servizi e prestazioni.

Ancora, sempre ipotizzando la modifica della legge regionale, si potrebbe prevedere che il Difensore civico abbia competenza, in prima battuta e nell'interesse ad una maggior trasparenza dell'attività e dell'organizzazione degli enti infraregionali, sulle richieste di accesso civico che pervengono alle amministrazioni regionali e infraregionali inadempienti agli obblighi di pubblicazione stabiliti dal d.lgs. 33/13. In questo modo il Difensore civico entrerebbe a pieno titolo nella partita "trasparenza" rendendosi garante (senza pregiudizio per il ricorso alla sede giurisdizionale, ovviamente) del rispetto degli obblighi di pubblicazione, evitando costosi e lunghi contenziosi dinanzi ai TAR che hanno oggi la giurisdizione esclusiva in materia di accesso civico, e favorendo soluzioni caso per caso, molto spesso più funzionali e meno impattanti su altri diritti (ad es privacy).

Con riferimento a ipotesi di riforma mediante modifica della legge nazionale, il Difensore

segnala la proposta del Coordinamento nazionale dei difensori civici nazionali volta ad introdurre, quale modifica al codice della strada, la sospensione dei termini di impugnativa delle sanzioni amministrative, nelle more della procedura davanti al Difensore civico, soluzione alternativa alla via giudiziale, senza alcuna lesione del diritto del ricorrente.

Proprio in ragione della complessità e della rilevanza delle eventuali proposte di modifica del Difensore civico e delle altre figure di garanzia, il Difensore ha più volte sottolineato l'importanza degli esiti della futura ricerca, quali suggerimenti per eventuali modifiche legislative.

Per una analisi, valutazione ed integrazione delle pratiche di difesa e garanzia dei diritti, si è, quindi, prodotta una collaborazione istituzionale volta ad analizzare e valutare le pratiche e gli interventi posti in essere dal sistema regionale di promozione e tutela dei diritti dei cittadini.

Nella riunione del 25 novembre 2014, il Comitato tecnico scientifico, esaminati i progetti di ricerca biennale presentati dal prof. Magri del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara e dal prof. Zurla del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna, riteneva entrambi i progetti meritevoli di accoglimento e dava mandato al Coordinatore del Comitato di raccogliere la disponibilità dei Dipartimenti ad una reciproca collaborazione. Tale forma di cooperazione istituzionale è prevista all'art 15 della legge 241/90 ove si prevede che le amministrazioni pubbliche possano concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

I Dipartimenti elaboravano una proposta comune di indagine unitaria e cooperativa, entro la quale le due équipe (giuridica e sociologica) copriranno per competenza le aree di lavoro più affini e condivideranno la definizione e lo sviluppo dei passaggi comuni e trasversali.

Il 7 dicembre del 2014 si sottoscriveva una Convenzione tra l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio istituti di garanzia, per conto del Comitato tecnico scientifico, il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara e il Dipartimento di

sociologia e diritto dell'economia dell'Università degli Studi di Bologna, per la realizzazione di una collaborazione istituzionale volta ad analizzare e valutare le pratiche e gli interventi posti in essere dal sistema regionale di promozione e tutela dei diritti dei cittadini.

L'arco temporale oggetto della ricerca è il periodo 1 gennaio - 31 dicembre 2014, riferimento assunto anche nelle relazioni annuali.

L'indagine, che si svilupperà nel 2015, avrà come oggetto:

- a) la valutazione dei costi interni ed esterni e dei benefici sociali sia diretti che indiretti derivanti alla collettività (cittadini e amministrazioni pubbliche) dai servizi resi dagli Organi di garanzia a partire, da un lato, dalla individuazione di criteri e indicatori utili per la quantificazione economica del risparmio e, dall'altro, dalla definizione e dalla valutazione del valore sociale di quei servizi per i quali non esiste un prezzo di mercato (ad esempio, il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti, il ristabilimento di un clima di collaborazione e fiducia tra cittadini e PA, la prevenzione del rischio a danno di minori, etc.);
- b) un'accurata analisi dei procedimenti di tutela diretta, sia individuale che collettiva, e di consulenza seguiti dagli Organi di garanzia nel periodo sopra indicato, in riferimento a indicatori dati (ad esempio, provenienza territoriale e settoriale, oggetto e natura delle istanze e dei provvedimenti emessi, rispetto dei tempi procedurali, tipologia di soggetti coinvolti, complessità delle azioni poste in essere, standard di qualità);
- c) una possibile quantificazione dei risparmi e dei benefici determinati dalle azioni suddette sia per i cittadini che per la PA, applicando i criteri e i misuratori per la quantificazione economica di cui ai precedenti punti;
- d) una descrizione degli impatti positivi e negativi attribuibili a quei servizi che, per loro natura, non possono essere quantificati attraverso valori economici, cioè attraverso l'analisi costi-benefici, ma attraverso altre metodologie da individuare;
- e) una valutazione delle principali problematiche emerse nell'esercizio di tali interventi e sui possibili spazi di miglioramento, anche attraverso l'individuazione di strumenti e procedure

- che consentano di minimizzare i costi per la collettività e massimizzare i benefici;
- f) un'analisi comparativa con altri modelli ed esperienze similari presenti a livello italiano ed europeo con l'individuazione, per ciascuna figura, di best practices;
 - g) la mappatura dei reali bisogni espressi dal territorio, delle soluzioni già presenti e la misurazione del livello di gradimento degli utenti e l'individuazione delle possibili azioni di implementazione e sviluppo del sistema regionale di tutela dei diritti.

Il Difensore civico ha evidenziato l'utilità della ricerca, in quanto occasione perché soggetti terzi ed indipendenti, dotati di particolare competenza tecnica, rilevino le attività svolte dagli Organi di Garanzia ed indichino possibili margini di miglioramento. Il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali ha espresso grande interesse, soprattutto per quel che attiene ai dati relativi ai risparmi di spesa e ai vantaggi economici portati ai cittadini dall'azione dei Organi di Garanzia.

E' evidente che la ricerca potrà costituire una occasione sia per evidenziare e valorizzare le peculiarità dei singoli Organi di Garanzia sia per dimostrare come l'azione di tutela, quasi completamente ignorata dai testi di diritto amministrativo, sia invece particolarmente utile, in quanto in grado di assicurare protezione a fasce di popolazione impossibilitate ad affrontare i costi della giustizia.



La rete regionale dei servizi di difesa civica

La rete regionale dei servizi di difesa civica

La figura del Difensore civico comunale è scomparsa per effetto della soppressione operata dalla Legge Finanziaria del 2010 che ne ha disposto la cessazione alla scadenza degli incarichi e, contestualmente, ha previsto la possibilità di attivare convenzioni con la Provincia di riferimento per la nomina del Difensore civico territoriale; tale scelta è stata, ad esempio, seguita dai comuni della Provincia di Modena che, fino al 31 dicembre 2014, hanno attivato la convenzione con la Provincia. In un successivo paragrafo si elenca la situazione dei diversi territori provinciali della regione.

La profonda trasformazione e i forti vincoli finanziari posti alle Amministrazioni provinciali non favoriscono l'estensione della Difesa civica a tali amministrazioni tramite il convenzionamento promosso assieme ad ANCI Emilia-Romagna.

La convenzione con ANCI Emilia-Romagna

Con la sottoscrizione dell'accordo quadro stipulato con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani dell'Emilia-Romagna è stata avviata una collaborazione diretta a promuovere presso le amministrazioni locali l'attivazione della convenzione prevista dall'art. 12 della Legge Regionale 25/2003 per il servizio di difesa civica. Tale strumento consente di orientare i comuni che intendono garantire la difesa civica nel territorio di riferimento a seguito dell'impossibilità introdotta dalla Legge Finanziaria 2010 di nominare il proprio Difensore civico comunale e della difficoltà di procedere alla nomina del Difensore civico territoriale della Provincia, a seguito del riordino delle materie di competenza di tali enti.

A seguito della sottoscrizione dell'accordo quadro si è proceduto congiuntamente con ANCI E-R a:

- definire i contenuti della “convenzione tipo” proposta ai Comuni e alle Unioni dei Comuni per l'affidamento del servizio di difesa civica in forma singola o associata;
- elaborare i parametri economici per definire le convenzioni degli enti locali con il il

Difensore civico regionale;

- predisporre e calendarizzare delle azioni di convenzionamento attraverso incontri in sede, sul territorio o in incontri dedicati;
- predisporre del materiale formativo ed informativo riguardante le materie e le finalità oggetto della convenzione;
- formulare ipotesi e modelli organizzativi e procedurali a supporto degli enti locali che attivano la convenzione con il Difensore civico;
- definire ed attivare una rete delle diverse autorità di garanzia in grado di incanalare più facilmente ed ordinatamente le istanze dei cittadini verso quella competente tra di esse;
- gestire e monitorare le attività derivanti dal convenzionamento;
- individuare e rendere stabili delle buone prassi allo scopo di risolvere i conflitti e di incanalare i contenziosi in un ambito di mediazione e di composizione extragiudiziale.

Al fine di diffondere la conoscenza della difesa civica, delle opportunità connesse al convenzionamento e degli strumenti predisposti per l'implementazione è stato portato a conoscenza dei comuni emiliano-romagnoli, anche per il tramite delle unioni dei comuni, l'accordo quadro tra ANCI E-R e Assemblea Legislativa, la convenzione stipulata tra ANCI e Difensore civico, ed il relativo modello di convenzionamento.

In tale ottica è stato organizzato un incontro congiunto ANCI E-R, Servizio istituti di Garanzia della Assemblea Legislativa e Difensore civico regionale per illustrare l'accordo quadro e la convenzione agli amministratori locali. Sono stati realizzati, inoltre, vari incontri diretti con i Sindaci di diversi comuni ed unioni di comuni sia residenziali che presso la sede istituzionale del Difensore civico.

La presenza dei servizi di difesa civica sul territorio regionale

Il Comune di Bologna, che vanta una ventennale esperienza in materia di difesa civica, a fronte della impossibilità di prorogare il Difensore civico comunale ha voluto stipulare una convenzione con il servizio di difesa civica regionale. La decisione di dare continuità al servizio di tutela dei propri cittadini nei confronti degli atti compiuti dal comune di Bologna e dagli enti controllati conferma la volontà dell'amministrazione comunale di garantire la partecipazione, la trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, la "buona amministrazione". La convenzione stipulata con il comune di Bologna è pubblicata sul sito internet del Comune.

La scelta di valorizzare la partecipazione dei cittadini attraverso l'istituto della difesa civica è stata fatta anche dalla costituenda città metropolitana, nel cui statuto è contenuta la previsione in ordine all'affidamento del servizio, mediante convenzione, alla Regione e, quindi, al Difensore civico regionale.

L'ambito di intervento del Difensore civico per la tutela "di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi" è circoscritto, ai sensi dell'art. 12 della Legge Regionale 25/2003, "a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi ... degli Enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti".

L'impegno per l'attività prestata dall'ufficio nei confronti degli enti locali non convenzionati con il servizio è attualmente sostenuto con risorse (anche economiche) dell'ente regione.

La situazione determinata dalla soppressione dei difensori civici comunali e la sostanziale impossibilità di nomina anche del Difensore civico provinciale ha condotto l'ufficio ad avviare un percorso sperimentale con ANCI E-R allo scopo di incentivare e diffondere la difesa civica nel territorio attraverso il convenzionamento dei comuni. In tale ottica, la previsione di una

quota di compartecipazione, sostituisce, nella pratica, il compenso che comunque i comuni riconoscevano al Difensore civico direttamente nominato per l'attività prestata.

Le risorse attualmente disponibili, in termini di personale, non consentono una presenza residenziale presso gli enti locali che decidono di convenzionarsi e questo potrebbe in parte spiegare le motivazioni del mancato rinnovo della Provincia di Ravenna e dei comuni associati ai quali non poteva essere ulteriormente garantita una presenza residenziale di un funzionario interno all'ufficio.

A fronte della impossibilità di fornire personale ai comuni ed alle province richiedenti il servizio sono stati implementati modelli organizzativi che prevedono una formazione per gli addetti agli sportelli comunali sia in tema di difesa civica che per gli altri strumenti di composizione alternativa delle controversie ed un protocollo unico su base regionale.

Se la legge regionale non prevede l'intervento del Difensore civico nei confronti degli enti locali che non ne fanno richiesta e che non stipulano la convenzione, si è comunque scelto di non lasciare privi di tutela i cittadini per scelte che non sono riconducibili agli stessi ma ai propri amministratori. Tale scelta, come sopra indicato, comporta un impegno ulteriore per le esigue risorse dell'ufficio ma è ripagata dalla certezza di interpretare correttamente il ruolo di garanzia a favore dei cittadini.

Il convenzionamento da parte dei comuni resta, in ogni caso, una scelta consapevole e matura da parte degli amministratori locali per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa ed ha lo scopo di rendere la collaborazione prestata dagli enti locali a favore del Difensore civico regionale e dei cittadini non solo dovuta - in base al principio di leale collaborazione istituzionale -, ma anche "voluta". L'attività svolta nei confronti degli enti locali convenzionati si conclude annualmente con una relazione sull'attività svolta che documenta l'esperienza amministrativa e riporta gli eventuali suggerimenti per migliorare l'efficienza e l'efficacia a livello comunale.

La situazione dei servizi di difesa civica sul territorio regionale alla fine del 2014 era, quindi, la seguente:

Bologna

La Provincia di Bologna non aveva un proprio Difensore civico territoriale, ma lo Statuto della costituenda città metropolitana prevede che la funzione venga svolta mediante convenzionamento con la Regione e, quindi, con il servizio di difesa civica regionale.

Il Comune di Bologna ha garantito continuità al servizio di difesa civica, a seguito dell'impossibilità di rinnovare l'incarico al Difensore civico comunale, mediante sottoscrizione della convenzione con il Difensore civico regionale. Non risulta alcun Difensore civico comunale residuo in carica per gli altri comuni.

Ferrara

La Provincia di Ferrara non ha un proprio Difensore civico territoriale
Nessun Difensore civico comunale in carica.

Forlì-Cesena

La provincia di Forlì-Cesena non ha un proprio Difensore civico territoriale.
Nessun Difensore civico comunale in carica.

Modena

La provincia di Modena ha prorogato l'incarico al proprio Difensore civico territoriale - Giuseppe Ferorelli - che ha garantito il servizio anche per i comuni del territorio convenzionati.
La convenzione è scaduta il 31 dicembre 2014 e non è stata rinnovata.

Ravenna

La convenzione con il Difensore civico regionale, attivata dalla Provincia di Ravenna nel 2008

è scaduta alla fine del 2014 e non è stata rinnovata, a causa della forte riduzione di risorse a cui le Province sono obbligate per il 2015.

Nessun Difensore civico comunale in carica.

Reggio Emilia

La Provincia di Reggio Emilia non ha un proprio Difensore civico territoriale.

Nessun Difensore comunale in carica.

Rimini

La Provincia di Rimini non ha un proprio Difensore civico territoriale.

Nessun Difensore comunale in carica.

Parma

La Provincia di Parma non ha un proprio Difensore civico territoriale.

Nessun Difensore comunale in carica.

Piacenza

La Provincia di Piacenza non ha un proprio Difensore civico territoriale.

Nessun Difensore comunale in carica.

Le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia

Nel corso dell'anno 2014 sono state implementate le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia dei cittadini e si è proceduto ad una mappatura delle autorità esistenti sia a carattere regionale che statale

La pluralità delle autorità di garanzia dei cittadini previste da varie leggi regionali e statali e la necessità di evitare sovrapposizioni di funzioni e/o di pareri forniti sia ai cittadini che alle pubbliche amministrazioni, compresa la necessità di evitare conflitti negativi di attribuzione nel caso in cui i cittadini si rivolgano contestualmente a più autorità di garanzia, rendono necessario un coordinamento e la conoscenza reciproca degli ambiti di intervento.

L'attività di coordinamento risulta essenziale sia all'interno dello stesso Servizio Istituti di Garanzia - che supporta l'attività oltre che del Difensore civico anche del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza e del Garante per le persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale - sia con le autorità esterne.

L'attività di coordinamento interno e le sinergie con le altre autorità interne al Servizio Istituti di Garanzia sono indispensabili per massimizzare l'efficacia delle rispettive funzioni. Sovente dalle richieste presentate all'ufficio emerge la necessità di tutelare diritti e/o interessi complementari e/o confliggenti allo stesso nucleo familiare: a titolo di esempio le questioni di disagio sociale possono richiedere un intervento sia del Difensore civico nei confronti dell'attività amministrativa degli enti locali, sia la tutela dei diritti dei minori, affidata per legge alla competenza specialistica del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Con riferimento alle altre autorità esterne, la necessità di coordinamento con gli altri difensori civici regionali trova nel Coordinamento nazionale la sede naturale di confronto e progettualità dell'istituto della difesa civica in Italia. Gli incontri si tengono solitamente a Roma, ma alcune riunioni si sono svolte presso la sede di Bologna.

La necessità di una integrazione delle competenze e della specializzazione per materia ha dato avvio ad alcune iniziative spontaneamente avviate dall'ufficio con le altre autorità.

In tale contesto si colloca il confronto con il Garante del Contribuente della Regione Emilia-Romagna, avviato nell'autunno del 2014, diretto a favorire l'integrazione e la valorizzazione delle competenze, confronto che ha già dato risultati positivi sia per i cittadini che per gli enti pubblici. Nel corso dell'incontro sono state condivise le esperienze e le modalità necessarie per massimizzare l'attività di tutela svolta nei confronti dei cittadini nella loro qualità di contribuenti, tenuto conto dell'autonomia riconosciuta al Garante del Contribuente ed al Difensore civico dalle rispettive leggi istitutive, delle modalità operative utilizzate e di come ciascuno dei garanti interpreta il proprio ruolo.

Al centro del confronto sono state, ovviamente, le questioni che riguardano il pagamento di tasse di competenza degli enti locali e della Regione Emilia-Romagna, materie che quotidianamente sono sottoposte dai cittadini indifferentemente ad entrambi gli uffici.

Altra autorità di garanzia con la quale si registra ormai da anni un'ottima collaborazione ed il cui coinvolgimento risulta decisivo per garantire una tutela uniforme degli utenti dei servizi idrici e rifiuti è l'ATERSIR, Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti dell'Emilia-Romagna. L'apporto specialistico e la funzione regolatoria svolta dall'Autorità si è rivelata preziosa per la soluzione di casi pratici e che interessano questioni che necessitano di particolare attenzione avuto anche riguardo alla necessità di garantire una tutela uniforme sul territorio regionale.

Una questione ricorrente che continua ad essere trattata con il supporto dell'ATERSIR riguarda la ricerca e la condivisione del punto equilibrio dei diritti e dei doveri imposti agli utenti del servizio idrico per la responsabilità c.d. "da custodia" dei contatori di acqua e del soggetto tenuto a sostenere gli oneri per la sostituzione nel caso di rottura dovuta al gelo. Altre questioni trattate in maniera congiunta con l'Autorità hanno riguardato le tematiche connesse al settore dei rifiuti ed ai tempi per la realizzazione di un impianto di depurazione delle acque nel territorio

ravennate non rispettati dal gestore.

La condivisione di problematiche segnalate dai cittadini nel settore della luce, del gas e del servizio idrico hanno trovato un valido supporto e punto di riferimento nell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas ed in particolare nel ruolo di garanzia degli utenti svolto dallo Sportello per il consumatore. Dall'esame congiunto delle istanze presentate dai cittadini sono emerse pratiche "commerciali" che interessano diversi utenti. Il riferimento è alle fatture di conguaglio relative a periodi molto estesi (fino a 5 anni) ed il tema della dilazione concessa dai gestori non sostenibile dagli utenti e limitate, di solito, a 12 rate. Le difficoltà degli utenti di far fronte ai pagamenti è da ricondurre alla necessità di cumulo degli importi dilazionati relativi ai consumi arretrati con gli importi dovuti per i consumi correnti.

Il coordinamento con le altre autorità di garanzia che svolgono compiti totalmente estranei a quelli demandati al Difensore civico (ad esempio Corecom Emilia-Romagna) avviene invece mediante indicazione ai cittadini dei riferimenti utili per il contatto; tale attività di indirizzo non dà luogo ad un procedimento di difesa civica ed a decorrere da giugno 2014 tale attività non viene più classificata come procedimento ma solamente come contatto incanalato verso altra autorità. A seguito della scelta effettuata, a parità di carico di lavoro svolto dall'ufficio, risulta, quindi, un numero di procedimenti inferiori rispetto agli anni precedenti.

Tra le segnalazioni effettuate direttamente dal Difensore civico alle altre autorità di garanzia si segnala una vicenda deferita all'Autorità Antitrust riguardante le limitazioni imposte dalla società Hera ai propri utenti relativamente alla possibilità di effettuare la verifica del contatore dell'acqua solo presso i laboratori indicati dalla società che gestisce il servizio e non anche presso altri laboratori di verifica aventi caratteristiche tecniche predeterminate anche dallo stesso gestore. La vicenda, che si presenta con una certa ricorrenza, sorge nelle ipotesi in cui a fronte di contestazione di fatture di acqua l'utente chiede la c.d. "verifica metrica" del contatore utile per escludere malfunzionamenti, operazione necessaria per rideterminare i consumi che

risultano, in caso di guasto, effettivamente riconducibili al richiedente.

Tra gli importanti rapporti di collaborazione vanno menzionati quelli con gli uffici della Regione, sia dell'Assemblea Legislativa, sia della Giunta, per i quali ci preme segnalare l'importante contributo fornito dalle competenze specialistiche e tecniche per supportare o rispondere ai pareri del nostro Ufficio.

I procedimenti

L'organizzazione e le procedure

A metà del 2014 abbiamo affrontato, con il Servizio Istituti di Garanzia, il tema della riorganizzazione, con l'obiettivo di definire con più precisione e consequenzialità le procedure da adottare nel lavoro dell'Area Difesa Civica del Servizio, soprattutto a fronte degli obblighi di pubblicazione dei termini procedimentali introdotti dal d.lgs. 33/13.

Com'è noto, nella maggior parte dei casi gli atti del Difensore civico (fatta eccezione per l'accesso e i casi espressamente previsti dalla legge) sono privi di efficacia vincolante e coercitiva per i destinatari, essendo dotati esclusivamente di un effetto di moral suasion. Gli atti adottati dalla Difesa Civica sono per lo più diretti a correggere l'attività illegittima o comunque manchevole posta in essere dalle amministrazioni operanti sul territorio regionale, e consistono generalmente in richieste di revisione, chiarimenti, approfondimenti istruttori e talora sollecitazioni per l'annullamento e la revoca di provvedimenti alle amministrazioni responsabili. Solo con una forzatura, evidentemente, questo tipo di decisioni può essere assimilato ai "provvedimenti" amministrativi, estendendo ad esse il corollario di regole che, tradizionalmente, accompagnano i provvedimenti in senso stretto. Non altrettanto evidente, invece, è se le decisioni della Difesa civica, per poter essere assunte, debbano seguire un procedimento, una sequenza obbligata di passaggi che conferisca ad esse il carattere della verificabilità, oggettività, misurabilità, come avviene per la generalità degli atti posti in essere dalle amministrazioni pubbliche.

Questi aspetti non sono secondari. Al fine di applicare all'attività della Difesa civica l'obbligo di conclusione del procedimento mediante provvedimento espresso, assunto entro un termine prestabilito ex l. 241/90, e, conseguentemente, per estendere ad essa i doveri di trasparenza di cui al d.lgs. 33/13, occorre preliminarmente interrogarsi sulla natura dell'attività e delle decisioni assunte dal servizio di Difesa civica. Qualora fosse esclusa in radice la natura procedimentale dell'attività svolta dalla Difesa civica, o non si riconoscesse la natura "attizia" delle decisioni assunte al termine di tali procedimenti, non potrebbero in alcun modo applicarsi alle decisioni

del Servizio né la previsione sul termine procedimentale, né, tantomeno, gli obblighi di pubblicazione dei termini introdotti dal d.lgs. 33/13.

Per fare luce su questi aspetti è utile indagare brevemente la differenza tra atto e provvedimento amministrativo.

Il provvedimento amministrativo è quel particolare tipo di atto mediante il quale un'autorità amministrativa manifesta la propria volontà, imponendola unilateralmente ai destinatari: tradizionalmente, i provvedimenti sono considerati un sottoinsieme che delimita quei particolari atti amministrativi caratterizzati da "imperatività", che producono effetti vincolanti nonostante e persino contro la volontà dei destinatari. Al contrario, l'atto amministrativo è posto in essere da un'autorità amministrativa senza che esso, di regola, venga ad incidere unilateralmente sui diritti o sugli interessi degli amministrati: pareri, proposte, valutazioni, raccomandazioni, accordi, sono senza dubbio atti amministrativi, ma non per questo partecipano della natura provvedimentale.

Entrambi (atto e provvedimento) rappresentano il frutto, la conclusione della sequenza di operazioni e attività che compone il procedimento amministrativo, regolato e reso controllabile dall'esterno dalla legge n. 241/90.

Sarebbe evidentemente improprio attribuire agli atti della Difesa civica la natura di provvedimenti, poiché solitamente il Servizio non ordina, non dispone, ma semplicemente chiede alle amministrazioni di attenersi alle proprie indicazioni. Viceversa, senza difficoltà le decisioni della Difesa civica possono essere classificate come "atti amministrativi": ciò, a maggior ragione, se si considera che la stessa legge n. 241/90 ammette espressamente l'esistenza di atti amministrativi privi di contenuto autoritativo (art. 1, comma 1bis), prevede che la forma dell'atto possa essere libera, e riconosce autonomia normativa alle autorità di garanzia nel disciplinare, secondo propri regolamenti, i termini di conclusione del procedimento (art. 2, comma 5).

Da questo insieme di disposizioni si evince chiaramente che la 241/90, con tutti i suoi corollari, si applica anche alla Difesa civica; che quest'ultima, nell'assumere le proprie decisioni, è tenuta a osservare un iter, a seguire un "procedimento amministrativo"; che, al termine di questo iter, i procedimenti di difesa civica si concludono solitamente con un atto amministrativo, privo di carattere imperativo e efficacia vincolante, ma nondimeno sottoposto alla disciplina della legge n. 241/90 .

Per le medesime ragioni, agli atti della difesa civica si applicano gli obblighi di trasparenza stabiliti dal d.lgs. 33/13, tra i quali, in particolare, l'obbligo di rendere i termini di conclusione dei procedimenti.

Fatta questa premessa, necessaria a chiarire se gli obblighi di trasparenza e pubblicazione si applichino anche agli atti della difesa civica, diviene più agevole definire i termini procedurali per lo svolgimento delle attività di Difesa civica. Il presupposto naturale di qualsiasi termine procedimentale è che l'amministrazione che si auto-limita al rispetto di tempi predefiniti e resi pubblici può (ragionevolmente) assumere impegni e responsabilità dinanzi ai cittadini per i soli procedimenti da essa gestiti e ad essa interamente imputabili. Evidentemente, ciascuna amministrazione può rispondere solo del proprio operato, mentre non può farsi carico delle disfunzioni o delle inerzie di altre amministrazioni.

Questa precisazione serve a chiarire che, nel caso degli atti assunti dalla Difesa civica, i termini procedurali non potranno che riferirsi agli atti di esclusiva competenza del servizio, ad esso interamente imputabili. Nessun termine procedimentale, invece, potrà tener conto dei tempi impiegati dalle altre amministrazioni, cui gli atti della Difesa civica si indirizzano, per fornire chiarimenti, risposte, ed assumere le iniziative richieste. Diversamente, si finirebbe per addossare alla Difesa Civica una responsabilità per fatto altrui, una sorta di responsabilità oggettiva, evidentemente incompatibile con la logica di efficienza e trasparenza a cui si ispira la legge n. 241/90.

In concreto, i termini procedimentali per gli atti del servizio di Difesa civica fanno riferimento alla conclusione dei procedimenti ad essa assegnati, che consiste e si esaurisce con l'invio di una delibera scritta, a firma del Difensore, assunta per dare fattiva risposta alle richieste avanzate dal cittadino; e, eventualmente, per sollecitare la (o le) amministrazione pubblica ad attivarsi o comunque dare riscontro all'istanza del privato, laddove il Difensore ne ravvisi la fondatezza. I termini procedimentali sono pari a 45 giorni per l'evasione delle richieste/istanze rivolte al Difensore civico, indipendentemente dalle amministrazioni (tra quelle regionali, beninteso) a cui esse si indirizzano, e decorrono a partire dal momento in cui l'istanza giunge a perfezionamento. Pertanto, nel caso di segnalazioni o istanze incomplete, il dies a quo per il calcolo del termine procedimentale decorrerà a partire dal momento in cui il privato provvederà a far pervenire al Servizio l'ulteriore documentazione o dati richiesti.

Per le istanze di accesso ai documenti amministrativi il termine procedimentale è fissato in 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, a seguito di diniego espresso o tacito opposto dall'amministrazione responsabile. Scaduto infruttuosamente tale termine, l'istanza si intende respinta.

Anche sulla base di quanto sopra evidenziato, si è proceduto alla riorganizzazione dei ruoli e delle procedure, riorganizzazione che è stata finalizzata all'ottenimento di alcuni risultati che consideravamo centrali:

- dare coerenza alle procedure delle azioni di difesa civica;
- salvaguardare la piena efficacia dei procedimenti avviati dal Difensore Civico dell'Emilia-Romagna;
- migliorare, in rapporto all'attuale limitato numero di operatori assegnati, l'efficienza dei procedimenti stessi;
- implementare in modo adeguato il nuovo software per la gestione dei procedimenti.

Abbiamo scelto di tenere più ampio possibile il ventaglio di canali di comunicazione a disposizione del cittadino per presentare istanze o chiedere pareri al Difensore civico. Oggi il cittadino può rivolgersi a noi tramite:

- telefono
- lettere cartacee, per raccomandata o per posta ordinaria o, eventualmente, consegnate a mano presso i nostri uffici
- moduli firmati a seguito di colloquio (come è avvenuto presso gli uffici della Provincia di Ravenna sulla base della convenzione in essere)
- modulo on line del sito
- e-mail
- fax

Le richieste possono tradursi in istanze o semplici richieste poste alla Difesa Civica anche per errore o, comunque, di cui la Difesa Civica non è competente o responsabile.

Le istanze, per essere formalizzate e dar luogo a dei procedimenti, devono avere questi requisiti:

- a) essere indirizzate direttamente all'ufficio del Difensore Civico;
- b) essere accompagnate dalla fotocopia di un documento di identità, che comprovi identità e titolarità del cittadino che si rivolge al Difensore, e dall'indirizzo a cui rispondere;
- c) essere accompagnate da un'istanza/richiesta già rivolta ad una Pubblica Amministrazione o altro soggetto verso cui il Difensore possa esercitare le proprie competenze, ricevuta risposta ritenuta insoddisfacente o decorsi i tempi procedurali senza ottenere risposta;
- d) contenere in modo sufficientemente chiaro – anche con allegati - i fatti e le motivazioni da cui trae origine l'istanza e la sua finalità.

L'assenza di uno di questi requisiti viene oggi tempestivamente segnalata al cittadino perché possa integrarla.

Anche se le lettere o altro tipo di comunicazioni scritte che, indirizzate ad altri soggetti, arrivano all'ufficio di Difesa Civica per conoscenza, non danno luogo all'apertura di un procedimento,

qualora si rilevi una situazione di particolare gravità e/o urgenza che induca ad un intervento l'Ufficio o qualora dalla lettura della lettera/e-mail/fax/modulo si comprenda chiaramente che la volontà del cittadino è di fare istanza al Difensore Civico, allora si contatta il cittadino per richiedere gli elementi che mancano per l'apertura del procedimento. Alle richieste che, pur se complete di tutti gli elementi formali previsti, non sono di competenza del Difensore Civico, si dà, comunque, risposta, con eventuali indicazioni del soggetto competente o adeguato a risolvere la problematica posta. Tali richieste e le relative risposte, come vedremo, determinano anch'esse un costante flusso di attività a cui si dedicano gli uffici.

La attribuzione delle istanze viene affidata a funzionari, collaboratori diretti o di soggetti convenzionati. Di norma l'intervento della Difesa Civica richiede di comunicare con l'Ente oggetto della istanza effettuata dal cittadino, al fine di acquisire informazioni, motivazioni ed altro tipo di documentazione o informazione. Può anche, a volte, essere necessario o opportuno chiedere informazioni/pareri/valutazioni/atti ad altri Enti istituzionalmente competenti sulla materia o la controversia in esame. Può essere talvolta opportuno o necessario, durante il procedimento, richiedere, anche al cittadino che ha fatto istanza, elementi o valutazioni. Tali comunicazioni vengono normalmente fatte in forma scritta a firma del Difensore. Per le evidenti motivazioni contenute nella nota procedimentale per l'attività di Difesa Civica, di regola i procedimenti vanno conclusi quando non c'è più da parte del Difensore Civico, al fine delle sue determinazioni, alcuna necessità di ulteriore richiesta di approfondimenti all'Ente o agli Enti coinvolti dall'istanza del cittadino. L'istanza viene conclusa con un parere, con lettera di comunicazione a firma del Difensore Civico al cittadino promotore dell'istanza ed all'Ente o agli Enti interessati dall'istanza. A seguito del parere del Difensore, l'intero procedimento può ritenersi chiuso e la pratica viene archiviata.

L'ufficio di Difesa Civica tiene normalmente rapporti con il cittadino tramite comunicazioni scritte, utilizzando preferibilmente le forme on-line e telematiche. Il cittadino che si rivolge

all'ufficio può utilizzare anche il telefono, negli orari di apertura degli uffici.

Dato l'attuale numero ristretto di collaboratori dell'Ufficio e le procedure di sicurezza definite per l'accesso agli Uffici dell'Assemblea legislativa, nel 2014 non è stata possibile una apertura al pubblico dell'ufficio della Difesa Civica, secondo metodologie di "sportello". In casi particolari, o nel caso sia una esigenza del collaboratore a cui è stato assegnato un procedimento, l'incontro con il cittadino avviene.

Tutte le indicazioni relative alla riorganizzazione procedurale descritta, sono state chiaramente indicate nel sito-web del Difensore Civico, nella modulistica on-line e nei principali strumenti informativi.

L'area Difesa Civica del Servizio Istituti di Garanzia, in collaborazione con il Servizio Statistico della Giunta, ha anche iniziato, nel 2014, a progettare strumenti di monitoraggio della propria attività più efficaci per produrre periodicamente monitoraggi e statistiche sui procedimenti o sulle tematiche emergenti del ricorso dei cittadini al Difensore, finalizzati sia alla presentazione del lavoro svolto agli interlocutori istituzionali ed alla pubblica opinione, sia all'insieme delle valutazioni utili a ridefinire, modificare o correggere le procedure in vigore.

L'andamento delle istanze e dei procedimenti

Come si è detto, una attività necessaria alla Difesa civica è anche quella di rispondere a chi si rivolge anche per errore a noi, instradare i cittadini che ci contattano all'utilizzo di eventuali altri uffici di garanzia e di tutela (CORECOM, Garante dei contribuenti, ecc.), oltre che far fronte alle indispensabili attività istituzionali e di interlocuzione con altri soggetti del sistema. Nel 2014, il Servizio Istituti di Garanzia ha operato 2.398 protocolli per comunicazioni con la Difesa civica, di cui 973 in entrata e 1.425 in uscita, che corrispondono al 55% dei 4.352 atti di protocollazione dell'intero Servizio.

Dal 1° giugno 2014, a seguito della riorganizzazione delle procedure, sul totale delle comunicazioni da parte di cittadini con richiesta di intervento del Difensore, 41 non hanno

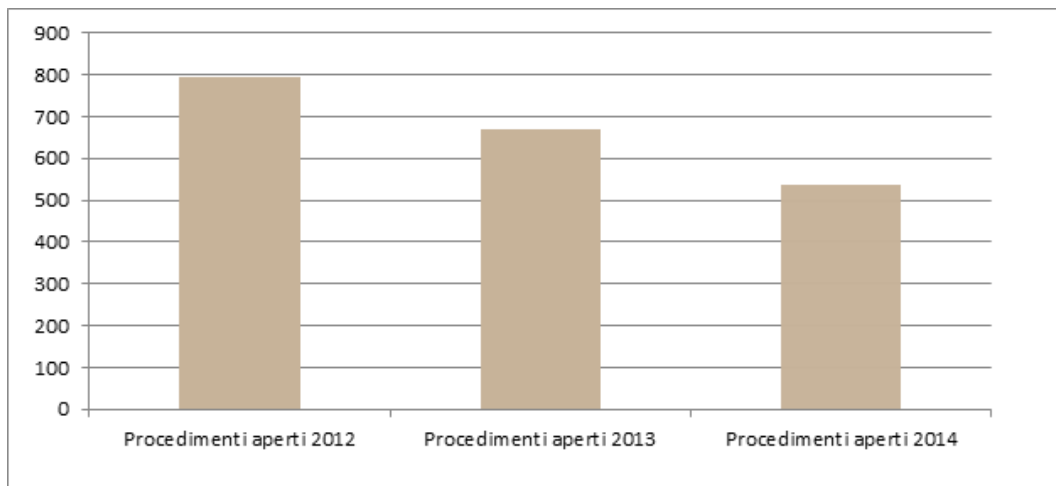
generato un'istanza, ma hanno trovato, ovviamente, una coerente comunicazione di risposta. Le richieste archiviate perché mancanti di elementi essenziali, richiesti al cittadino, ma mai forniti, sono state 12, sempre a partire dal 1° giugno 2014.

Comunicazioni in cui il Difesa Civica è in copia per conoscenza sono state, sempre nello stesso periodo, 37.

Relativamente alle reali istanze che si sono aperte si è verificata una media di circa 3,5 comunicazioni per ogni fascicolo aperto nel 2014.

Le istanze di difesa civica avviate nel 2014 sono state 538. Il numero è in calo evidente rispetto alle istanze aperte nei due anni precedenti, come si può osservare dal dato comparato.

- Procedimenti aperti 2012 796
- Procedimenti aperti 2013 671
- Procedimenti aperti 2014 538



Il calo dei procedimenti vede nella riorganizzazione delle procedure sopra descritta la sua motivazione principale. La scelta, infatti, è stata quella di considerare come istanza di difesa civica solo le istanze che avevano i presupposti formali per vedere esercitata una attività di difesa civica ai sensi della L.R. 6 dicembre 2003, n.24.

Il conteggio che deriva da questa scelta determina, contrariamente agli anni precedenti, una individuazione dei reali procedimenti di difesa civica avviati. Questa scelta organizzativa e procedurale ha, come evidente conseguenza, il restringimento del numero delle istanze. Infatti, se esaminiamo a partire dal 1 giugno (data dalla quale si è iniziato a mettere in atto le nuove procedure) il dato relativo alle istanze esaminate, quello delle richieste archiviate perché mancanti di elementi essenziali e quello delle comunicazioni in cui il Difensore Civico è in copia per conoscenza, la loro somma dà conto meglio del totale della mole di richieste effettive pervenute dai cittadini.

Richieste dei cittadini dal 1 giugno al 31 dicembre 2014

Tipo richieste	Numero
Richieste archiviate per mancanza di elementi essenziali	12
Comunicazioni in cui il Difesa Civica è in copia per conoscenza	37
Istanze avviate	255
Totale	304

Assieme a questo elemento, ha inciso sul calo del conteggio anche l'eliminazione di istanze provenienti dai medesimi attori e sul medesimo argomento, istanze che precedentemente erano affrontate con l'apertura di fascicoli "paralleli". L'obiettivo che ci si è dati, infatti, è quello di dedicare l'azione dello staff della difesa civica agli interventi realmente richiesti e finalizzati alla tutela dei cittadini, riducendo il tempo e le attività da dedicare a richieste ripetute o reiterate su casi sui quali l'azione di difesa civica si era già prodotta, semmai con pareri non accettati da

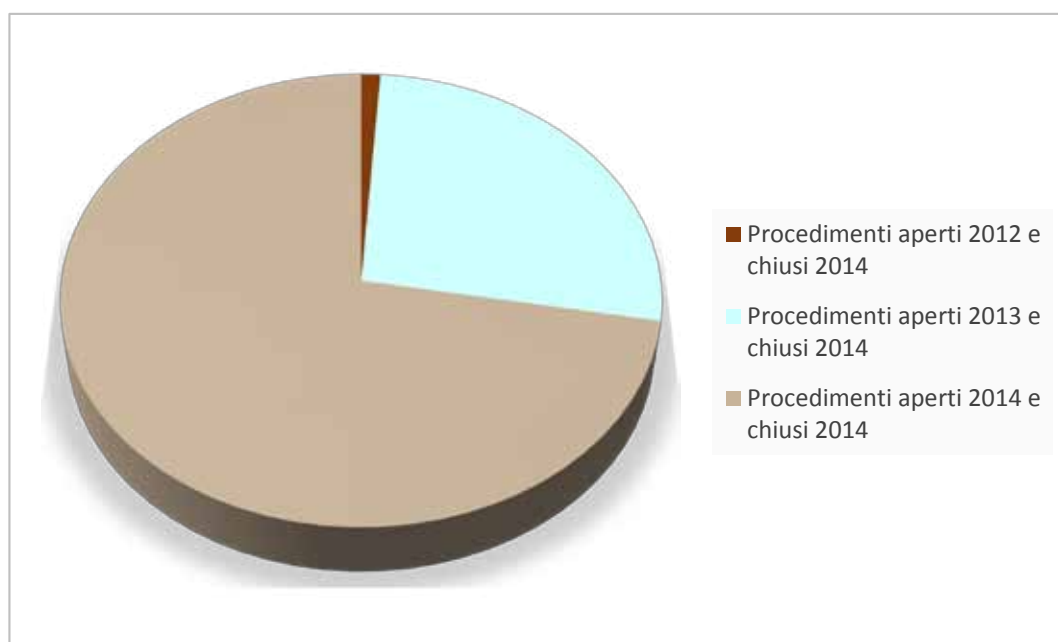
alcuni utenti, che, per questo, a volte reiterano identiche istanze su argomenti ripetitivi e su cui il Difensore si è già espresso.

Altro fattore che ha contribuito a ridurre il numero dei procedimenti deriva dalla istituzione e dallo sviluppo delle attività di altri istituti di tutela, come il Garante del Contribuente presso le Agenzie delle Entrate, con il quale si sono intrapresi rapporti di collaborazione, e il crescere negli anni delle attività dello Sportello per il consumi di energia, istituito dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

Oltre, però, a questi elementi derivanti da cambiamenti procedurali o dall'intervento di nuovi soggetti creati dalle strutture centrali della pubblica amministrazione, c'è da ritenere che una parte del calo delle istanze sia dovuto al miglioramento dell'atteggiamento della Pubblica amministrazione regionale e dei concessionari locali di servizi nell'attenzione al cittadino. Cambiamento dovuto in parte anche al costante intervento del nostro Servizio ed alla percentuale consistente, rispetto alle istanze promosse dai cittadini, di accettazione dei nostri pareri da parte delle pubbliche amministrazioni interessate.

Procedimenti chiusi suddivisi per anno di apertura

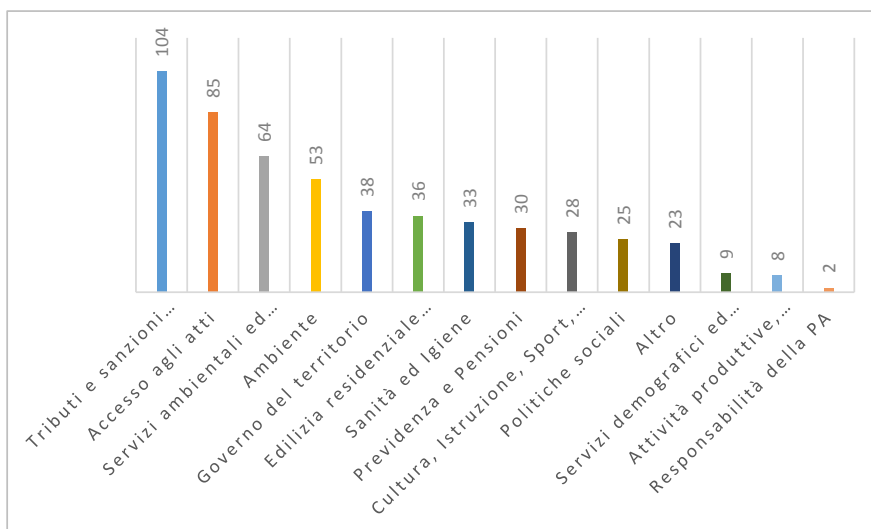
Procedimenti	Numero
Aperti nel 2012 e chiusi nel 2014	6
Aperti nel 2013 e chiusi nel 2014	144
Aperti nel 2014 e chiusi nel 2014	389
Totale	539



Materie delle istanze 2014

La suddivisione per materie indica, nella ampia varietà di richieste dei cittadini, una distribuzione piuttosto diseguale, come mostrato dalla tabella e dal grafico successivi.

Materie	Numero istanze
Accesso agli atti	85
Ambiente	53
Governo del territorio	38
Edilizia residenziale pubblica e privata	36
Servizi demografici ed elettorali	9
Politiche sociali	25
Attività produttive, Artigianato, Industria, Turismo	8
Cultura, Istruzione, Sport, Formazione e Lavoro	28
Sanità ed Igiene	33
Tributi e sanzioni amministrative	104
Previdenza e Pensioni	30
Servizi ambientali ed energetici	64
Responsabilità della PA	2
Altro	23
Totale	538



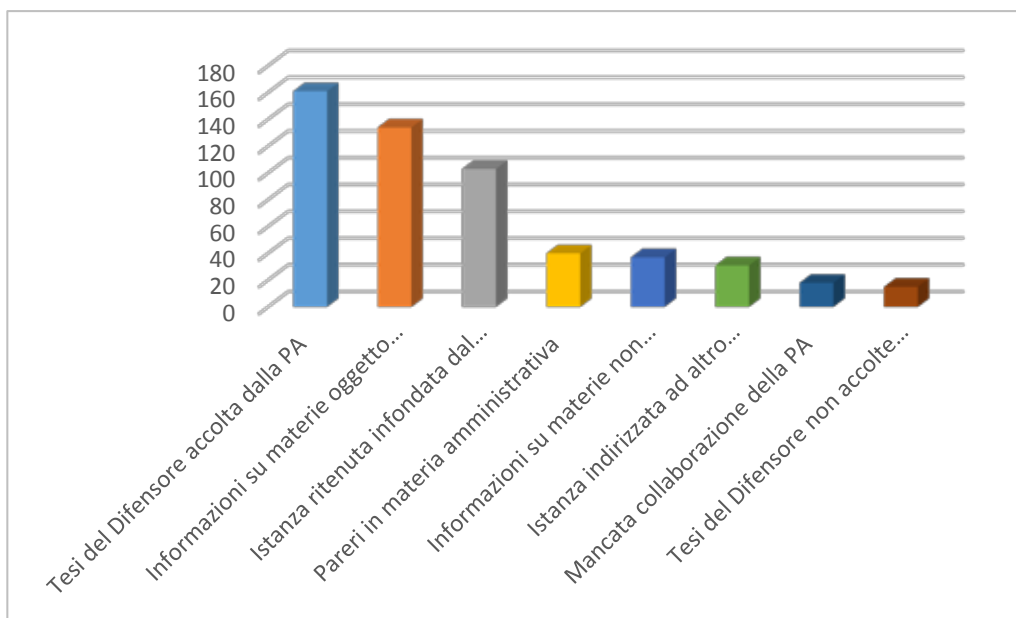
La richiesta di intervento del Difensore civico per diniego, esplicito o silenzioso, della pubblica amministrazione alla richiesta di accesso agli atti è una tipologia di istanze piuttosto frequente e costituisce il 16% delle istanze totali. In questo ambito, anche per il 2014, si riscontrano, nelle molte istanze già chiuse (in questo caso i tempi procedurali sono di trenta giorni), molti esiti positivi alla richiesta dei cittadini dopo il nostro intervento. Ovviamente, si presentano anche molti casi in cui il cittadino non ha motivo di accedere, ma si riscontrano anche parecchie istanze che sono assolutamente motivate e che trovano ancora ostruzionismo, reticenza o silenzio da parte di pubbliche amministrazioni. Generalmente, nei casi motivati, il nostro intervento produce il superamento del diniego.

Il campo più rilevante di istanze nel 2014, con il 20% del totale, è quello della contestazione di sanzioni amministrative, prevalentemente riferite ad infrazioni al codice della strada, e della contestazione o della richiesta di rateizzazione di tributi. Mentre la prima causa riguarda un fenomeno piuttosto costante di contenzioso con la pubblica amministrazione (prevalentemente Comuni e Province), la seconda mette in mostra, in alcune istanze, anche il crescere di difficoltà economiche dei cittadini a corrispondere alla richiesta di tributi e a sanzioni e interessi da corrispondere a fronte di mancati pagamenti. Per le sanzioni alle infrazioni al codice della strada si riscontrano, a fronte di parecchie istanze immotivate, alcuni comportamenti di tipo vessatorio che alcune amministrazioni – poche per la verità – mettono in atto.

Esiti dei procedimenti

I procedimenti chiusi nel 2014 mostrano una forte presenza di esiti in cui la pubblica amministrazione o i soggetti concessionari di pubblici servizi accolgono le tesi proposte dal Difensore Civico e, quindi, le richieste del cittadino. Un'altra parte consistenze di istanze si concretizza in richieste di informazioni o pareri, prevalentemente da parte di cittadini, ma, a volte, anche da parte di pubbliche amministrazioni. Una terza quota rilevante di istanze risulta, invece, dopo essere stata istruita, non accoglibile da parte del Difensore Civico. Solo in 18 casi nel 2014 il soggetto pubblico non collabora con l'attività del Difensore Civico, cioè non risponde o non fornisce gli elementi richiesti. Questo dato, a fronte del carattere non prescrittivo dei pareri e dell'azione del Difensore Civico, può essere giudicato assolutamente positivo e tranquillizzante sull'atteggiamento dei soggetti pubblici verso la difesa civica regionale

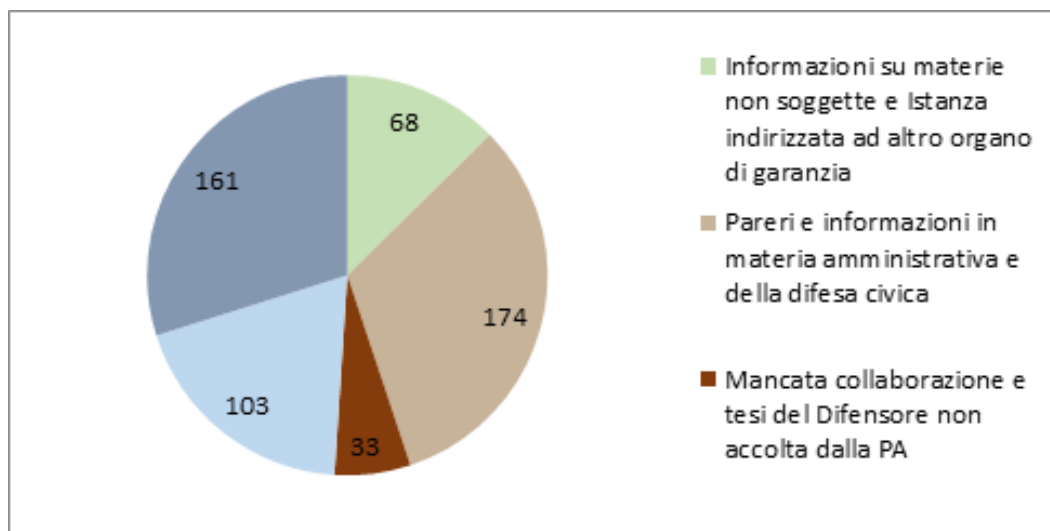
Esiti	Numero
Tesi del Difensore accolta dalla PA	161
Tesi del Difensore non accolte con atto motivato dalla PA	15
Istanza ritenuta infondata dal Difensore a seguito di istruttoria	103
Mancata collaborazione della PA	18
Istanza indirizzata ad altro organo di garanzia	31
Informazioni su materie oggetto della Difesa civica	134
Informazioni su materie non soggette alla Difesa civica	37
Pareri in materia amministrativa	40
Totale	539



Se accorpriamo alcune tipologie di esito, possiamo poi evidenziare meglio come il ruolo positivo della difesa civica si manifesti in modo piuttosto evidente. Lasciate da parte le informazioni, che pure gli uffici forniscono, a richieste che non attengono al nostro compito istituzionale (6% del totale), e segnalato un altro 7% di istanze indirizzate successivamente ad altri organi di garanzia e tutela, solo un 6% delle istanze totali si conclude vedendo la pubblica amministrazione rifiutare la collaborazione con il Difensore, oppure rigettarne il parere. Il 19% di istanze si dimostra infondata, a testimoniare un buon livello di cultura dei diritti e di senso di responsabilità di coloro che si rivolgono al Difensore Civico. Infatti, il 30% delle istanze, cioè quasi il doppio, risulta accolta dai soggetti pubblici, evidenziando, anche in questo caso, la correttezza di molte delle istanze ricevute e l'utilità per la pubblica amministrazione e i concessionari di avere un Difensore Civico che può correggerne sbagli e cattivi comportamenti verso il cittadino, sia pure, spesso, avvenuti nella convinzione di trovarsi nel giusto. Questo numero consistente di tesi accolte, assieme al numero consistente di istanze ritenute motivatamente infondate, migliora,

sia sul versante del cittadino, sia, soprattutto, sul versante della pubblica amministrazione e dei concessionari, la cultura giuridica, l'attenzione al soggetto debole dello scambio e l'emergere di buone pratiche.

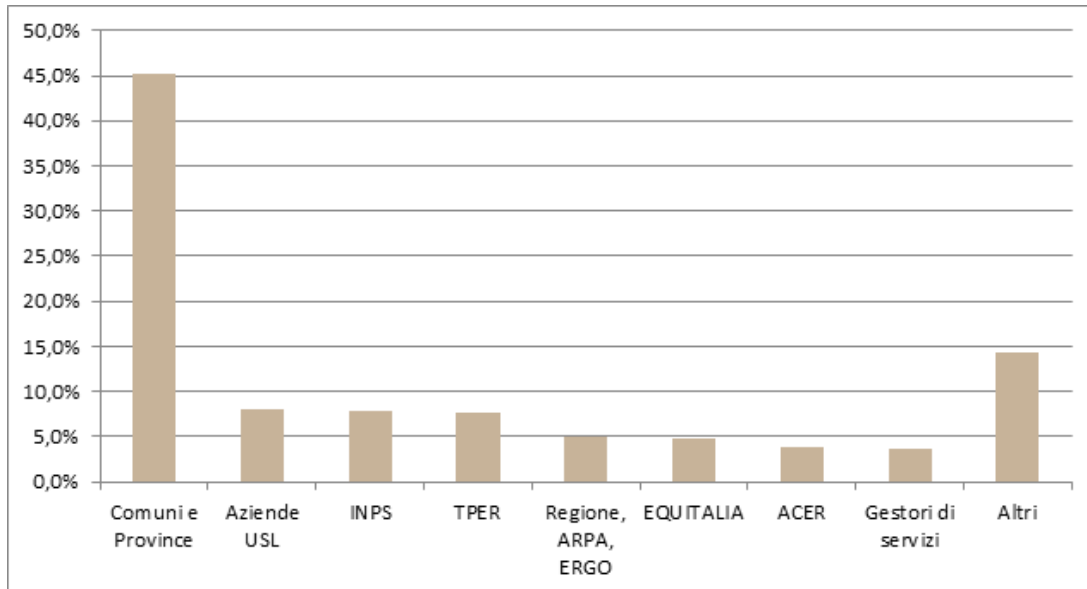
Questo quadro, in cui pareri e casi specifici si diffondono e modificano in positivo le aspettative del cittadino e il comportamento della PA, genereranno sicuramente nuove istanze per un verso, ma, al contempo, riducono le istanze stesse, in quanto la maggiore attenzione dei soggetti pubblici ai pareri espressi ed alle tipologie di istanza rivolte alla difesa civica, producono minore necessità di interventi di tutela.



Enti a cui sono rivolte le istanze

Le istanze ricevute sono relative in particolare a problemi o contenziosi insorti con Enti locali (45,2%). Seguono, a lunga distanza, le Aziende USL, l'INPS, l'azienda di trasporti TPER, la Regione e gli Enti di diretta derivazione regionale, Equitalia, ACER, gestori di servizi pubblici. Dalla conoscenza del merito delle istanze, appaiono nel 2014 alcune casistiche frequenti di tipo sociale in crescita, in particolare per ACER e EQUITALIA, e alcune tematiche emergenti di cui daremo conto, con qualche dettaglio, nel paragrafo successivo.

Ente	Numero	%
Comuni e Province	243	45,2
Aziende USL	43	8
INPS	42	7,8
TPER	41	7,6
Regione, ARPA, ERGO	27	5
EQUITALIA	26	4,8
ACER	21	3,9
Gestori di servizi	20	3,7
Altro	77	14,3
Totale	538	100,4



Le materie emergenti

Residenza Turistico Alberghiera; vendita di unità abitative a proprietari diversi dai gestori

Si sono rivolti all'ufficio del Difensore civico diversi cittadini per cercare di risolvere positivamente la situazione riguardante l'acquisto di appartamenti presso una residenza turistico alberghiera (RTA).

La normativa nazionale, come quella regionale, sembrerebbe non consentire il frazionamento di tali strutture, attraverso la vendita di singole unità abitative a diversi proprietari (come avvenuto nel caso di specie). Il Regolamento urbanistico edilizio di alcuni Comuni, inoltre, non consente di cambiare la destinazione d'uso da alberghiera in civile abitazione.

Le RTA non sono una sommatoria di unità abitative, che hanno destinazione ed uso autonomi e, dunque, il loro frazionamento o la vendita di particelle o di subalterni appare dubbia, anche in funzione del vincolo di destinazione a cui sono sottoposte. La destinazione alberghiera o residenziale turistica viene meno qualora il godimento degli alloggi o dei servizi provenga dalla titolarità delle unità abitative o delle quote nelle quali il proprietario ha frazionato l'immobile (non è chiaro questo punto).

Per i singoli acquirenti, le conseguenze immediate e concrete derivanti dall'acquisto di unità abitative di RTA sono stati l'assoggettamento ai vincoli normativi e i problemi di gestione delle abitazioni: in definitiva, le spese di gestione della RTA vengono addossate ai proprietari, sotto forma di spese condominiali sempre crescenti.

Gli acquirenti, attivatisi per cercare di uscire da questa situazione, hanno così scoperto di essere in un vicolo cieco: da un lato non possono cedere a terzi il proprio appartamento, dall'altro non possono rimuovere il vincolo di destinazione che grava sulla loro proprietà.

Posto che le leggi regionali in materia prevedono l'obbligo di indicare i modi e criteri di rimozione del vincolo di destinazione in caso di non convenienza economica e mettono in capo al Comune il compito di vigilare sul rispetto della destinazione d'uso, il Difensore civico, nell'ottica di contribuire a risolvere positivamente la questione, ha avviato uno scambio di informazioni con i Comuni interessati e gli interlocutori istituzionali utili ad affrontare questa complicata questione, affinché siano chiariti meglio i criteri e i modi di rimozione del vincolo e le eventuali responsabilità riguardo alla vigilanza sull'operato della RTA.

Resta il fatto che cittadini hanno acquistato appartamenti di RTA e oggi non possono rivenderli.

Tempi di emissione di fatture per consumi a seguito di mancate letture

Si fanno sempre più numerose le istanze di utenti che ricevono all'improvviso fatture per cifre molto elevate da parte di società che operano nel campo dei servizi essenziali di tipo energetico-ambientale.

Le casistiche principali riguardano importi rilevanti giustificati, generalmente, dalla impossibilità di una corretta e costante lettura dei contatori e, quindi, dal passaggio dal consumo presunto al consumo accertato.

La questione sollevata è di rilievo dal punto di vista sociale, visto che si arriva alla richiesta di cifre che raggiungono importi anche di alcune migliaia di euro, che divengono spese imprevedute nell'economia di bilancio familiare dei cittadini.

Tali cifre possono essere fatturate fino ai cinque anni successivi al consumo. Vero è che le società in questione propongono delle rateizzazioni, ma l'impatto economico della fattura impreveduta su famiglie a reddito medio-basso è decisamente forte.

A seguito della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, la rilevazione, registrazione dei dati di misura e loro messa a disposizione ai venditori, per la fatturazione ai clienti, ricade in capo al Distributore, che, ai sensi della normativa vigente, è il soggetto abilitato ad effettuare la raccolta delle misure registrate dai contatori elettronici. In particolare, per i punti di prelievo serviti nel c.d. "mercato libero", la registrazione dei dati deve avvenire alle ore 24 dell'ultimo giorno di ciascun mese.

L'impresa distributrice ha l'obbligo di mettere a disposizione di ciascuna impresa venditrice la lettura ed il consumo rilevato secondo le suddette modalità, entro 20 giorni dalla rilevazione stessa e tramite mezzi informatici che consentano la immediata riutilizzabilità dei dati trasferiti. In caso di mancata rilevazione, il Distributore deve comunicare i dati stimati utilizzati ai fini della fatturazione del servizio di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica. Il venditore provvede normalmente alla fatturazione dei consumi (eventualmente con acconti e successivi conguagli) con le modalità che sono indicate nelle condizioni generali di contratto

liberamente negoziate. In particolare, il venditore, in mancanza dei dati di lettura trasmessi da parte dell'impresa distributrice, provvede ad emettere importi in acconto sulla base di consumi stimati del cliente. Una volta ricevuti i dati di lettura sopraindicati, la società di vendita provvede all'emissione delle opportune bollette di conguaglio.

I punti da approfondire sono diversi. Innanzitutto la collocazione dei contatori e i motivi che hanno impedito agli incaricati delle società in questione di leggere almeno una volta all'anno il consumo reale. La mancata lettura è responsabilità del consumatore o della società erogatrice? Come si fa ad essere sicuri che la persona incaricata della lettura sia realmente passata dalla abitazione e abbia effettivamente trovato impedito l'accesso al contatore? Esistono, e in che misura, sistemi di lettura telematica, che possano ovviare a questi inconvenienti? Vengono realizzate azioni di facilitazione dell'autolettura da parte dell'utente?

Esempio di collaborazione con il Garante del Contribuente della Regione Emilia-Romagna

Una cittadina, in qualità di madre affidataria dei figli, viene obbligata da un ente locale a procurarsi l'ISEE dell'altro genitore naturale con il quale la madre non è coniugata, per di più residente in altro comune italiano, al fine di accedere alla fascia di contribuzione della retta scolastica del figlio ed evitare l'applicazione della misura massima.

La sinergia tra gli uffici del Difensore civico e del Garante del Contribuente ha indotto l'ente locale a rivedere la propria posizione e ad esonerare l'interessata da un adempimento, dipendente da un fatto altrui, che la signora non poteva garantire senza la collaborazione spontanea dell'ex convivente.

Installazione di presidi fissi per impedire il passaggio di autoveicoli

Una Amministrazione Comunale ha da poche settimane ha adottato un provvedimento di chiusura totale traffico automobilistico privato e commerciale, dell'ultimo tratto di una strada del centro storico, tramite l'installazione di due file di pilastri fissi.

Il provvedimento viene assunto con l'esplicito scopo di impedire il passaggio ai veicoli che ogni giorno entrano abusivamente e rendere così la strada meglio fruibile anche a disabili ed anziani. Un gruppo di cittadini si rivolge al Difensore Civico sostenendo che tale provvedimento apporta all'assetto circolatorio del centro storico una modifica solo in apparenza piccola, mentre in realtà crea due separate "isole" urbane, costringendo a percorsi più lunghi e tortuosi i residenti, i lavoratori e fornitori delle attività esistenti, nonché tutti i mezzi di soccorso e delle forze dell'ordine.

I cittadini sostengono anche che l'impedimento agli abusivi potrebbe essere prodotto con efficacia anche attraverso strumenti e soluzioni già praticate in altre parti dello stesso centro come l'installazione di apposite telecamere o altri strumenti alternativi.

Il Comune in questione invita anche il Difensore Civico a partecipare ad alcuni incontri conoscitivi riguardanti la questione sollevata. In tali sedi, il Difensore Civico - nel ribadire il pieno rispetto per le scelte di merito del Comune circa le soluzioni di mobilità, di competenza esclusiva dell'Ente locale - evidenzia un problema di proporzionalità tra le modalità utilizzate per ottenere i fini prefissati e i fini da raggiungere. In sostanza, la soluzione di usare presidi fissi e non mobili crea una serie di evidenti disagi sia ai commercianti che ai residenti, e, quindi, il Difensore chiede al Comune di approfondire proprio il tema della proporzionalità tra il mezzo utilizzato e il fine perseguito.

Il Comune, a seguito del confronto attivato ed anche grazie al parere del Difensore, arriva a modificare il proprio provvedimento, disinstallando i presidi fissi.

Termine per il pagamento delle sanzioni al Codice della Strada

La vicenda è stata segnalata da diversi cittadini che dopo aver effettuato nei termini, mediante bonifico bancario, il pagamento in misura “ridotta” per sanzioni amministrative conseguenti alla violazione delle norme del Codice della Strada, sono stati chiamati ad integrare il pagamento con l'importo stabilito nella misura “intera”.

La richiesta di integrazione del pagamento è motivata da parte degli uffici della Polizia sul presupposto che la data di “valuta beneficiario” risultava successiva alla data di scadenza fissata per il pagamento.

La soluzione prospettata dal corpo di Polizia non ha tuttavia tenuto conto che:

- il versamento era stato effettuato nei termini da parte del trasgressore;
- il pagamento tramite bonifico risultava una modalità di pagamento alternativa rispetto alle altre forme di pagamento indicate nel verbale di accertamento;
- la data di “valuta debitore” risultava anteriore alla data di scadenza e non era stata posticipata volontariamente dal debitore;
- il cittadino aveva eseguito il pagamento in buona fede e non poteva essere chiamato a rispondere dei tempi tecnici necessari all'intermediario finanziario per effettuare l'operazione di bonifico;
- l'art. 202 del Codice della Strada recita testualmente che “Tale somma è ridotta del 30 per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione...” e che dall'interpretazione letterale risulterebbe che i cittadini devono considerarsi liberati dall'obbligazione ponendo in essere il comportamento positivo indicato dalla norma (ovvero l'esecuzione del pagamento nei termini indicati di 5 o 60 giorni dalla data di contestazione o di notificazione);
- anche nelle “disposizioni per la redazione dei verbali di contestazione e per la riscossione delle somme del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del 19.08.2013” viene fatto riferimento al pagamento eseguito dal trasgressore e non vi è alcun riferimento ai tempi di accredito sul

conto corrente della pubblica amministrazione.

Le argomentazioni giuridiche fornite dagli uffici di polizia, che hanno confermato la necessità di integrazione del pagamento, non tengono conto del fatto che il cittadino è stato indotto in errore dal verbale di accertamento e dalla presunta alternatività dei mezzi di pagamento indicati (pagamento per contanti o a mezzo di bollettino postale). Il comportamento del cittadino è stato conforme a quanto indicato nel verbale di accertamento, ma ciò non è servito ad esonerarlo dal pagamento del maggiore importo richiesto.

I termini per il pagamento o per l'impugnazione dei verbali di accertamento al Codice della strada non sono sospesi con la richiesta di intervento del Difensore civico, pertanto è necessario monitorare i termini e proporre l'eventuale ricorso alle autorità competenti. Per superare tale ostacolo è stato presentato un progetto di legge che, ferma restando la necessità di evitare la strumentalizzazione dell'istituto della difesa civica per scopi meramente dilatori, permetta di sospendere i termini.

La vicenda relativa alla data da considerare utile ai fini del pagamento delle sanzioni al codice della strada effettuate con modalità telematiche è stata affrontata, sempre nel corso del 2014, anche dalla Corte dei Conti della Regione Emilia-Romagna che l'ha esaminata nell'ottica di una mediazione tra amministrazione e cittadini.

L'aspetto che invece ha interessato l'ufficio del Difensore civico riguarda la tutela della buona fede del cittadino, con riferimento specifico alle informazioni fornite nel verbale di accertamento, oltre che il suo diritto a non essere sanzionato per comportamenti a lui non ascrivibili e per conoscenze tecniche che non è tenuto ad avere.

Impossibilità di dilazione dei pagamenti e di impugnazione unica dei verbali del Codice della Strada

Alcuni cittadini hanno lamentato l'impossibilità di accedere al pagamento dilazionato delle sanzioni al codice della strada e di impugnare con un unico ricorso i verbali di accertamento per la reiterata violazione dell'accesso alle Zone Traffico Limitato.

Tale impossibilità è determinata dal sistema di notifica a cadenza periodica adottato da un comune che non consente ai trasgressori la notifica dei verbali "a mano" per gli accessi non autorizzati alle ZTL e già registrati dai varchi elettronici.

La modalità di notifica periodica ed unicamente a mezzo del servizio postale impedisce, inoltre, ai cittadini di presentare una impugnazione unica avanti l'autorità competente ed obbliga gli stessi al pagamento delle spese di visura e di notifica per ogni accesso non autorizzato.

In relazione al numero di verbali (in un caso segnalato all'ufficio vi erano oltre 70 violazioni in attesa di essere notificate) si presentava anche la necessità di fare fronte al pagamento dell'importo dovuto con l'accesso a pagamenti dilazionati, che tuttavia l'ente locale non concedeva a causa del mancato cumulo degli importi determinato dalla notifica "a goccia" dei verbali.

L'ufficio ha esortato il Comune a rivedere il contratto di appalto stipulato con la società concessionaria per evitare i disagi al cittadino ed evitare allo stesso ente di costituirsi in più udienze e/o giudizi, con effetti sulla responsabilità erariale.

Contrassegno disabili e validità territoriale

Diversi cittadini hanno contestato le sanzioni per la violazione delle norme al Codice della Strada - per accesso alle ZTL o alle corsie preferenziali - sul presupposto di essere titolari del contrassegno disabili.

La questione si pone, in particolare, per i titolari di un contrassegno disabili rilasciato da un comune, i quali accedono alle ZTL o alle corsie preferenziali degli autobus di altro comune in presenza di varchi elettronici.

Le esigenze di mobilità connesse all'utilizzo dell'autovettura da parte dei titolari del contrassegno, che non necessariamente sono da ricondursi a questioni di cura e/o di salute del disabile, hanno determinato in numerose occasioni controversie riconducibili alle differenti regolamentazioni comunali; su tale versante, i termini e le modalità da utilizzare per comunicare gli estremi della targa differiscono per ogni comune che la esercita in base alla propria potestà regolamentare.

I tempi variano dai 3 ai 15 giorni e le modalità di comunicazione e gli uffici preposti a ricevere le segnalazioni fanno capo ai singoli comuni.

A seguito della notifica del verbale di accertata violazione, l'immediata comunicazione dei dati agli uffici comunali competenti in diversi casi non è stata ritenuta idonea per l'annullamento in autotutela della multa, in quanto tardiva.

La soluzione sistemica del problema potrebbe essere garantita attraverso l'esercizio coordinato della potestà regolamentare da parte dei comuni e l'armonizzazione dei tempi e delle modalità di comunicazione degli accessi.

La soluzione che potrebbe garantire la tutela dell'affidamento dei titolari del contrassegno, per evitare il dispendio dell'attività amministrativa comunale ed il contenzioso con i cittadini potrebbe essere rappresentata anche dalla predisposizione e dalla implementazione di una banca dati condivisa nelle quali far confluire le targhe autorizzate, con aggiornamenti periodici per la cancellazione dei non aventi diritto: l'adozione di tale sistema renderebbe superflua ogni comunicazione -preventiva o successiva- da parte dei titolari dei contrassegni.

Richiesta rimborso ticket per prima visita oculistica presso struttura sanitaria

Una cittadina ha richiesto l'intervento del difensore civico, poiché non aveva potuto effettuare una prima visita oculistica prenotata e già pagata per l'importo di Euro 23,00, in quanto il medico al momento del check-up la informava che avrebbe dovuto togliere le lenti a contatto morbide, gas permeabili, diverso tempo prima di effettuare la visita oculistica.

Dinanzi alla richiesta di fissazione di una nuova visita o di rimborso del ticket, in quanto non previamente informata di tale indicazione preliminare alla visita, l'Azienda USL competente, da un lato adduceva che la prestazione era stata correttamente adempiuta, in quanto l'oculista avrebbe fornito dettagliati chiarimenti sulla miopia e presbiopia, patologie proprie della segnalante, dall'altro dava atto che a seguito dell'episodio si era scelto di inserire sul foglio di prenotazione come pro-memoria la necessità di togliere le lenti a contatto diverso tempo prima della visita oculistica.

Il difensore formulava la richiesta di riesame del diniego opposto, sulla base di una duplice considerazione:

1. la prestazione eseguita non può definirsi esatta dal punto di vista dell'adempimento, poiché la visita oculistica di base non può limitarsi a fornire chiarimenti, senza alcun esame clinico della paziente che comprenda un controllo esterno degli occhi, test per l'acutezza visiva, per la funzionalità pupillare, per la motilità dei muscoli esterni dell'occhio, nonché l'esame del fondo oculare;
2. la segnalante ha diritto al rimborso del ticket pagato, qualora la Struttura non possa erogare la prestazione nei tempi e con le modalità previste.

A distanza di un mese dall'intervento del Difensore, la Azienda USL competente ha accolto le motivazioni e inviato alla segnalante il modulo per il rimborso del ticket. Pur dinanzi all'esiguità dell'importo oggetto della contestazione, il debitore ha riconosciuto il proprio errore e ha adottato un comportamento corretto e collaborativo.

Il criterio per valutare l'esattezza dell'adempimento è quello della diligenza del buon padre di famiglia ai sensi dell'art. 1176 cc, 1° comma ovvero quello della perizia richiesta dalla natura professionale dell'attività costituente l'oggetto della prestazione obbligatoria.

L'art. 1218 c.c., in materia di inadempimento, stabilisce che il debitore risponde ove l'inadempimento non sia dipeso da impossibilità della prestazione per causa non imputabile.

La diligenza è il criterio con cui valutare se l'impossibilità della prestazione sia dipesa dal comportamento negligente del debitore e come tale imputabile ex art. 1218 c.c.

L'impossibilità non viene più intesa in senso oggettivo ed assoluto ma in senso giuridico; viene, cioè, ritenuta impossibile la prestazione che non può essere adempiuta nonostante lo sforzo diligente del debitore.

Nel caso in questione, la Azienda USL non poteva addurre l'impossibilità di poter effettuare la prima visita oculistica per causa a lei non imputabile, dato che il principio di diligenza le avrebbe dovuto imporre di dare un'adeguata informazione relativa alla necessità di togliere le lenti a contatto prima della visita oculistica.

Sempre sul piano oggettivo, la segnalante, in quanto creditrice, ha diritto ad un adempimento integrale che nel caso di specie non vi è stato. Posto che la prestazione non è stata in alcun modo eseguita, il ticket di 23 Euro non può che essere rimborsato, in quanto manca la causa del corrispettivo dovuto.

Affidamento ingenerato dalla pubblica amministrazione

Il comportamento della pubblica amministrazione può ingenerare nel cittadino la convinzione di compiere i passi corretti per la conclusione positiva di un procedimento amministrativo che lo riguarda.

Allo scopo di realizzare una pista ciclabile, il Comune ha revocato ai proprietari confinanti le concessioni di uso del sedime di un canale sul quale erano posizionati dei cancelli carrabili. A

tal fine il Comune ha appaltato i lavori di arretramento dei cancelli ad un'impresa di propria fiducia.

A seguito della segnalazione di un proprietario e del conseguente sopralluogo del tecnico comunale con l'impresa esecutrice dei lavori, è stata pacificamente accertata la non corretta esecuzione dei lavori e, contestualmente, la necessità di eliminare i vizi presenti nell'opera dell'impresa medesima. Sempre in quell'incontro, il cittadino ha proposto di fare eseguire i lavori ad un'altra azienda di propria fiducia, richiedendo poi il rimborso delle spese all'impresa a suo tempo incaricata dal Comune. Né in quell'occasione, né successivamente, il proprietario del cancello è stato informato dal Comune delle conseguenze che avrebbe avuto la scelta di quella procedura.

Una volta eseguiti i lavori dalla ditta di sua fiducia, il cittadino non ha ricevuto il rimborso delle spese dall'impresa appaltatrice a suo tempo scelta dal Comune (nel frattempo sottoposta a procedure fallimentari) e ne ha informato il Comune medesimo, chiedendo, quindi, il rimborso. Il Comune ha decisamente rifiutato l'istanza, affermando che la decisione di affidare l'eliminazione dei vizi ad un'impresa di fiducia, era frutto di semplice accordo tra il cittadino stesso e l'impresa appaltatrice, di cui il Comune non aveva alcuna responsabilità anche perché, tra l'altro, il cittadino non aveva presentato il preventivo al Comune e aveva eseguito i lavori soltanto alcuni mesi dopo.

Il Difensore civico regionale ha ritenuto che la richiesta del cittadino fosse fondata, invitando più volte il Comune a rettificare la propria decisione.

Fermo restando che il pagamento dei lavori all'impresa appaltatrice avrebbe dovuto avvenire dopo la compiuta verifica della correttezza degli stessi, il comportamento silente del Comune, nella persona del tecnico comunale presente all'incontro, ha fondatamente indotto il proprietario del cancello a confidare che la propria proposta sarebbe rientrata comunque all'interno dell'intera procedura avviata dal Comune.

In quell'occasione o immediatamente dopo, infatti, il Comune avrebbe dovuto avvisare il

proprietario del cancello che l'esecuzione dei lavori da parte di un'impresa di sua scelta avrebbe esonerato il Comune stesso da qualsiasi responsabilità o che, anche ad ammettere il rimborso, il cittadino avrebbe dovuto previamente sottoporre il preventivo al Comune. In questo modo, infatti, il cittadino avrebbe potuto disporre di tutti gli elementi per potere operare la scelta ritenuta più opportuna.

Contatori acqua e resistenza al gelo

Una casistica ricorrente ed annosa trattata congiuntamente con l'ATERSIR, Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti dell'Emilia-Romagna, riguarda la ricerca e la condivisione del punto equilibrio dei diritti e dei doveri degli utenti del servizio idrico per la responsabilità c.d. "da custodia" dei contatori di acqua e dell'individuazione del soggetto tenuto a sostenere gli oneri per la sostituzione dei contatori nel caso di rottura dovuta al gelo. I casi sono frequenti e risultano equamente distribuiti in tutte le province. La questione si pone in particolare per i contatori che sono ubicati all'esterno delle abitazioni e che vengono installati con caratteristiche tecniche identiche a quelli installati nei locali interni, non soggetti alle temperature esterne.

In alcuni casi le rotture dei contatori sono avvenute nei mesi estivi e, purtuttavia, le cause sono state ricondotte dal gestore al gelo invernale, che ha addebitato all'utente il costo per la sostituzione su presupposti di fatto solo presuntivi ed ipotetici.

In altri casi, a parità di misure di protezione adottate dagli utenti - l'ipotesi di più contatori alloggiati all'interno della stessa nicchia - solo alcuni contatori hanno resistito al gelo, mentre per altri si è resa necessaria la sostituzione.

In diversi casi l'adozione delle misure indicate dal gestore non sono risultate idonee per la protezione, ma il gestore ha dichiarato che l'elenco delle misure fornite non aveva carattere tassativo ma solo esemplificativo e che spettava all'utente l'adozione delle ulteriori misure

ritenute utili e/o opportune.

Tale impostazione non è stata condivisa dall'Ufficio, sul presupposto che la parte professionale del rapporto contrattuale è il gestore, il quale non può chiedere al cittadino una conoscenza tecnica superiore a quella da esso stesso posseduta e che neppure esso è in grado di fornire.

Ulteriore obiezione sollevata al gestore riguarda l'impossibilità che l'utente possa scegliere, visto che è chiamato a sostenere l'onere economico, la tipologia di contatore che può essere installato, attesa l'esistenza di diverse tipologie di contatori sul mercato che risultano più o meno resistenti al gelo.

L'impossibilità per il cittadino di scegliere sia l'ubicazione del contatore (e, di conseguenza, la temperatura alla quale sarà soggetto) che la tipologia di contatore e la responsabilità da custodia (nel caso di rottura per cause a lui non imputabili) in alcuni casi non pare rispettare un corretto equilibrio dei rapporti contrattuali fra utente e gestore.

La risposta del gestore risulta al momento oscillante, in quanto in alcuni, ma limitati casi, il gestore ha esonerato l'utente dal pagamento dell'importo inizialmente richiesto.

In sostanza, a parere del Difensore civico, il cittadino non può rispondere di danni che non ha contribuito nemmeno in minima parte a causare per propria colpa o negligenza; diversamente, dovrebbe configurarsi un caso di responsabilità oggettiva dell'utente per fatto altrui, circostanza che il Codice civile non sembra ad oggi contemplare.



Un'emergenza: i diritti delle persone con disabilità

I diritti

Nel 2014 la disabilità si è imposta all'attenzione della Difesa Civica come questione emergente, in relazione alla quale si rendono opportuni approfondimenti specifici, di carattere tanto teorico quanto operativo. In rapporto a questo tema si presentano, infatti, almeno due esigenze: da un lato, l'individuazione di strumenti che consentano una maggior comprensione di un fenomeno altamente complesso e differenziato (quello della disabilità, appunto), che si caratterizza anche per il fatto di essere in continua espansione. A tal riguardo, attraverso la correlazione tra invecchiamento e disabilità, oltre a quella sussistente tra il verificarsi di eventi traumatici ed il prodursi di una qualche forma di invalidità, i rapporti ISTAT hanno ripetutamente messo in evidenza come il tema della disabilità – già rilevante per la presenza di molte persone con invalidità congenite – nei prossimi decenni sia destinato a rivestire un'importanza sempre crescente, proprio in ragione dell'elevato numero di individui che nell'arco della propria vita sarà interessato da una qualche forma di disabilità.

Dall'altro, l'attenzione della Difesa Civica al tema risulta di certo opportuna anche per la non meno rilevante necessità di rispondere in modo puntuale alle richieste dei cittadini con disabilità che lamentino la violazione dei propri diritti, nel tentativo di individuare e suggerire soluzioni mirate che, al contrario, ne favoriscano il pieno rispetto e l'effettività.

Tale attenzione, peraltro, incontra oggi l'ulteriore ostacolo dato dalla presenza di un quadro nazionale in cui le capacità di spesa dei vari enti locali con i quali la Difesa Civica si rapporta appaiono fortemente condizionate dalla crisi economica e dalla ridotta disponibilità di risorse, fattori che necessariamente vanno ad incidere anche sull'effettività dei diritti delle persone con disabilità. E' proprio questo scarto tra previsione normativa ed effettività ad aver suggerito alla Difesa Civica l'opportunità di condurre uno studio approfondito sul tema delle barriere architettoniche, realizzato nel corso del 2014, dal quale sono emersi alcuni profili di criticità dell'assetto normativo nazionale e regionale vigente, sui quali occorrerà riflettere in un futuro

prossimo, al fine di apprestare la miglior tutela possibile per i cittadini con disabilità che vedano violato il proprio diritto all'accessibilità.

Tuttavia, se è vero che la presenza di barriere architettoniche è probabilmente percepita oggi come l'ostacolo più immediato all'accessibilità, è bene precisare che quest'ultima riguarda non solo la fruizione effettiva degli spazi interni agli edifici pubblici e privati ma, più in generale, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali (cfr. art. 9 Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità). Proprio questo dato suggerisce un approfondimento di questioni ulteriori, connesse appunto al tema dell'accessibilità: si pensi, ad esempio, almeno agli ostacoli relativi alla fruizione dei permessi per all'accesso alle ZTL, o alle difficoltà incontrate dai soggetti disabili in relazione all'accesso ai parcheggi non specificamente riservati a questa categoria protetta. Questi temi, oggetto di numerose istanze ricevute dalla Difesa Civica, hanno fatto emergere la presenza di un'ulteriore sfida, ormai ineludibile: quella relativa all'individuazione di soluzioni operative (e possibilmente normative) che evitino di gravare gli individui disabili con adempimenti non necessari e/o fortemente limitativi dell'effettività dei loro diritti. La Difesa Civica nel corso del 2014 ha accettato la sfida, effettuando una prima raccolta dei dati utili per compiere quell'approfondimento teorico-sistematico della questione che – auspicabilmente – consentirà di elaborare proposte che siano in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze dei cittadini.

Invero, si ha piena consapevolezza del fatto che le questioni appena enunciate rappresentano solo alcune tra le più rilevanti in tema di disabilità. Criticità ulteriori – come quella concernente la necessità di un contributo privato per la compartecipazione ai servizi collegati agli interventi socio-sanitari erogati – sono già state affrontate. Altre sono in agenda: ad esempio, oltre allo studio sulle ZTL già ricordato, la Difesa Civica ha in programma la realizzazione di una mappatura degli Uffici e dei servizi presenti sul territorio regionale che attualmente erogano

servizi specifici in relazione al tema in oggetto, al fine di elaborare un quadro organico delle varie competenze in materia, di facile fruizione da parte degli utenti.

Dovranno probabilmente essere messi a fuoco anche aspetti fino ad ora non considerati prioritari: nei prossimi mesi, pertanto, il dialogo tra la Difesa Civica ed il mondo dell'associazionismo disabile rivestirà senz'altro un'importanza centrale in quanto, proprio a partire dall'esperienza degli stessi individui disabili, consentirà l'individuazione di quegli ambiti di criticità che il settore pubblico non ha fino ad ora avvertito come problematici. In tal modo, da un lato si conferma la costante attenzione della Difesa Civica rispetto alla tutela dei diritti dei soggetti discriminati ed esclusi, mentre dall'altro si rivela la sua sensibilità in relazione ai nuovi paradigmi che si stanno affermando a livello nazionale, europeo ed internazionale.

Come è noto, infatti, negli ultimi trent'anni si è verificata una radicale trasformazione nel modo di considerare la disabilità, recepita a livello internazionale sia dall'OMS nell'elaborazione dell'ICF (2001), sia dalle Nazioni Unite, con l'adozione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità (adottata nel 2006, ratificata dall'Italia nel 2009). Oggi, infatti, può dirsi – se non abbandonato, almeno – fortemente ridimensionato il paradigma culturale “medico”, al cui interno la disabilità è vista come una tragedia individuale e il soggetto disabile è considerato unicamente quale destinatario di attività di cura etero-determinate, secondo un'ottica paternalistica.

I paradigmi alternativi – “sociale” e “biopsicosociale” – considerano invece la disabilità un fenomeno articolato e multidimensionale, almeno parzialmente sociale, e vedono nella presenza di un deficit la ragione di un'esclusione e di un'immotivata discriminazione, in relazione alle quali risulta necessario intervenire, anche per via istituzionale. In tal modo, da un lato essi rivalutando la piena soggettività degli individui disabili, la loro capacità di scelta, il loro “diritto ad avere diritti” su basi di eguaglianza con altri. Dall'altro, i nuovi paradigmi sollecitano la società tutta (istituzioni comprese) ad attivarsi per la rimozione delle barriere per l'accesso ai diritti ad oggi ancora esistenti, e per garantire la piena effettività di questi ultimi.

Il focus sulle barriere architettoniche

Il tema dell'abbattimento delle barriere architettoniche e quello – ad esso strettamente connesso – dell'ammissione al fondo per il loro superamento sono tra i più rilevanti in riferimento ai profili appena esposti. L'associazionismo disabili ha infatti ripetutamente richiamato l'attenzione pubblica su tali questioni, al fine di denunciare ora una carenza di effettività dei diritti in oggetto dovuta ad un'impostazione fortemente debitrice di una lettura della disabilità in termini riconducibili al paradigma “medico”, ora lo stesso irragionevole diniego della titolarità del diritto all'accesso al fondo per il superamento delle predette barriere.

Tali dati hanno suggerito alla Difesa Civica l'opportunità di intraprendere uno studio approfondito sia in riferimento alla legge n. 13 del 1989 (volta, come è noto, a favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati), sia alla sua attuazione all'interno della Regione Emilia Romagna.

Il quadro che ne è emerso sembra consentire l'individuazione di almeno due profili di criticità, l'uno concernente la legge nazionale, l'altro riguardante la sua attuazione regionale. Il primo è dato dal concetto stesso di “adattabilità”, che è intesa come accessibilità differita e, pertanto come standard minimo di fruizione dello spazio. Essa consiste nella possibilità di modificare nel tempo, a costi limitati, lo spazio costruito, per renderlo agevolmente fruibile anche da chi presenti una ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale.

Se è comprensibile il fatto che il legislatore abbia previsto un differimento dell'accessibilità, tuttavia tale atto può essere considerato censurabile, laddove – non fissando un termine entro il quale l'accessibilità “in potenza” debba essere tramutata in accessibilità “in atto” – esso contribuisce a rendere la disposizione meramente programmatica e, come tale, a favorirne l'ineffettività. In pratica, infatti, in questo modo viene ad essere negato il diritto all'accessibilità e, con esso, le pari opportunità delle persone che presentino una disabilità. Così, peraltro, la normativa sembra porsi in contrasto con il dettato della Convenzione Onu sui diritti delle

persone con disabilità sopra ricordata che, nel prevedere all'art. 9 l'accessibilità quale diritto, non sembra ammettere gradazioni di sorta. Tra gli obblighi generali in essa previsti, si trova infatti anche quello volto all'adozione di tutte le misure (non ultime, quelle legislative ed amministrative) che siano idonee ad eliminare ciò che rende concretamente inefficaci i diritti in essa sanciti.

Un secondo rilevante profilo critico riguarda specificamente la Regione Emilia Romagna, e concerne l'erogazione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche per edifici costruiti dopo l'entrata in vigore della legge n. 13 del 1989. La prassi applicativa della Regione Emilia Romagna si è orientata nel senso di negare la concessione di tali contributi, in ragione dell'interpretazione letterale dell'art. 1, comma 1 della l. 13 del 1989, e dell'art. 9, comma 1. Questa prassi, ormai consolidata, è stata recepita anche nel dettato della circolare 24 febbraio 2014, alla quale è allegato il modulo standard per la richiesta di concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche, dove è prevista come obbligatoria la dichiarazione che l'immobile all'interno del quale si vuole intervenire sia stato costruito prima del 1989. Tuttavia, l'interpretazione della legge n. 13, potrebbe essere anche diversa: altre Regioni, come ad esempio la Regione Lombardia, hanno infatti emanato circolari volte a garantire almeno l'adattabilità – intesa quale requisito minimo di fruibilità dello spazio, ossia accessibilità differita – degli edifici in questione (costruiti dopo il 1989), senza assegnare alcuna rilevanza al criterio temporale di realizzazione dell'edificio (cfr. Circolare esplicativa, finalizzata a garantire l'adattabilità degli edifici residenziali ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche, 20 ottobre 2008). In ciò, peraltro, si mantiene l'orientamento fatto proprio già a partire dalla circolare esplicativa del Ministero dei Lavori Pubblici, n. 1669 del 1989, dove non compare alcun riferimento a qualsivoglia termine.

Ad avviso della Difesa Civica, questa seconda interpretazione – alternativa ed opposta rispetto a quella adottata fino ad oggi dalla Regione Emilia Romagna – risulta plausibile (e preferibile)

in quanto non assegna rilevanza ad un requisito temporale che, se fosse stato così cogente come appare dall'interpretazione condotta a livello regionale, sarebbe stato probabilmente esplicitato dal Legislatore all'interno della legge nazionale, o almeno nel modello di modulo per la richiesta di concessione dei benefici mutuato da quest'ultima. Al contrario, legge nazionale e modulo di richiesta tacciono sul punto.

L'introduzione di un termine (giugno 1989) in via interpretativa sembra allora escludere in modo irragionevole un'ampia categoria di individui dalla titolarità del diritto all'accesso al fondo per l'erogazione dei contributi.

Il riferimento a criteri ermeneutici che non si fermano al solo dato letterale sembra accreditare la tesi della Difesa Civica. Tra i tanti, si può osservare come un'interpretazione della legge n. 13 del 1989 che assegni rilevanza al suddetto criterio temporale non sembri conforme alla ratio della legge stessa, costituita da quel mutamento di prospettiva rinvenuto già dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 167 del 1999, in base al quale la legge n. 13 del 1989, così come la n. 104 del 1992, non si sono semplicemente limitate ad innalzare il livello di tutela dei diritti delle persone con disabilità, ma hanno segnato un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo di considerare i loro problemi, intesi quali questioni che interessano non il singolo, ma la collettività.

In secondo luogo, da un punto di vista sistematico, un'interpretazione che propenda per l'irrilevanza del requisito temporale sembra anche perfettamente coerente con il quadro costituzionale e con quello sovranazionale, i quali – sia pure da due distinte angolazioni – convergono nel riconoscere la portata espansiva dei diritti delle persone con disabilità, soprattutto in riferimento all'accessibilità. Il tema delle barriere architettoniche, infatti, può essere affrontato adottando un'interpretazione costituzionalmente orientata della socializzazione quale componente essenziale del diritto alla salute, oppure una lettura che valorizzi principi e disposizioni di origine europea ed internazionale e, pertanto, il principio – di valenza ormai

universale – dell'accessibilità (con i diritti ad esso connessi).

Nell'uno e nell'altro caso emerge comunque l'assoluta rilevanza del diritto in oggetto, che certamente impone all'interprete di tenerne conto, e di favorire la sua promozione. Né, chiaramente, le due prospettive vanno assunte in termini antinomici ma, al contrario, si rafforzano l'una con l'altra laddove impongono allo Stato e alla collettività tutta la promozione del principio di accessibilità, anche valorizzandone l'importanza in ambito interpretativo ed applicativo.

Risulta quindi difficile comprendere le scelte del Legislatore regionale, laddove egli ha scelto di fare propria un'interpretazione della normativa in oggetto che in nessun modo sembra tenere conto del quadro costituzionale e sovranazionale ormai consolidato. Per tale motivo, la Difesa Civica ha posto la questione all'attenzione degli organi competenti, e nei prossimi mesi continuerà a seguire attentamente l'evolversi della vicenda, al fine di apprestare la miglior tutela possibile dei diritti dei cittadini con disabilità in riferimento a tale intricata questione.

**I risparmi determinati
dall'azione della difesa civica**

I risparmi determinati dall'azione della difesa civica

I risparmi

Come già ricordato, la difesa civica svolge azione di stimolo per l'azione di autotutela della pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi. I cittadini che si rivolgono ad essa ottengono:

- consulenze e pareri gratuiti nell'ambito del diritto amministrativo con conseguente risparmio di spese per legali e consulenti privati;
- orientamento rispetto ad altri organismi di tutela e di garanzia nel caso in cui la richiesta esuli dalle competenze del Difensore;
- attività di conciliazione e mediazione nell'ambito della tutela degli interessi e dei diritti soggettivi nei confronti delle pubbliche amministrazioni;
- revoca o riduzione di richieste di denaro non dovute (a titolo di esempio, tributi, ticket sanitari, tariffe, oneri, spese scolastiche, ecc.) nonché il rimborso degli stessi se già versati;
- riesame dei dinieghi di accesso agli atti evitando il ricorso ad un costoso iter giudiziario al 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 ottengono direttamente:

- pareri interpretativi;
- eventuali pareri su quesiti referendari comunali, qualora previsti dal proprio specifico regolamento.

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

proprio diritto.

Al fine di determinare, con un margine di approssimazione ragionevole, l'ammontare dei risparmi e/o dei vantaggi economici che l'azione della difesa civica può procurare – in media - ai cittadini, pensiamo solo che:

- I soli ricorsi al Giudice di Pace delle 104 istanze che nel 2014 hanno riguardato sanzioni amministrative o tributi, al costo più ridotto del contributo unificato di euro 43, sarebbero costati complessivamente ai cittadini euro 4.472.
- Gli 85 ricorsi del 2014 per l'ottenimento dell'accesso ad atti della P.A., al solo costo più ridotto del contributo unificato di euro 300 di un ricorso al T.A.R., sarebbero costati complessivamente ai cittadini ricorrenti almeno euro 25.500.

Una analisi sommaria di tutti i procedimenti di difesa civica del 2014 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 non è stato inferiore ai 30.000 euro, escludendo tutti gli ulteriori risparmi ipotizzabili per consulenze e ricorso a professionisti. Abbiamo, poi, i risparmi prodotti da minor costi e da nuove entrate rispetto al Bilancio regionale. La convenzione con la Provincia di Ravenna, ha determinato nel solo anno 2014 un introito, a favore della Regione, di 15.000 euro.

La convenzione con il Comune di Bologna, attivata a giugno, ha prodotto nel periodo rimanente un introito, a favore della Regione, di 12.640,11 euro.

Il trasloco degli uffici dall'area difesa civica, avvenuto nel 2014, ha peraltro già determinato un sensibile risparmio nella parte pertinente di spese di affitto, quantificabile in circa 150.000 euro annui.

Il servizio reso direttamente a favore dei cittadini richiede però un notevole impiego di risorse umane. Il confronto con le dotazioni organiche degli altri difensori civici regionali fa emergere, anche per il 2014, un evidente squilibrio a sfavore della nostra Regione

Regione	Dirigente	%
Difensore civico Emilia-Romagna	quota parte di 1 dirigente (stimabile nel 33%)	quota parte di 1 posizione organizzativa (stimabile al 70%) + 1 funzionario + quota parte di 1 funzionario (stimabile al 50%) + 1 collaboratore ANCI E-R
Difensore civico Veneto	1 dirigente	3 posizione organizzative
Difensore civico Piemonte	1 dirigente	1 posizione organizzativa + 2 alte professionalità + 7 funzionari
Difensore civico Toscana	1 dirigente	3 posizioni organizzative
Difensore civico Liguria (anche Garante infanzia)	1 dirigente	3 posizioni organizzative
Ombudsman Marche	1 dirigente	1 posizione organizzativa sulla Difesa civica + nove funzionari

Al fine di assicurare un livello adeguato nella tutela e nell'assistenza al cittadino occorre rispettare una proporzione fra le dotazioni organiche dei diversi difensori civici regionali e la popolazione da servire, posto che i compiti che gli stessi sono chiamati per legge a svolgere sono analoghi e considerato che regioni molto più piccole dell'Emilia Romagna e con una popolazione decisamente inferiore, mostrano organici ben più consistenti.



Comunicazione e promozione

Attività e prodotti

Nel 2014 sono state attuate iniziative di comunicazione particolarmente importanti, con lo scopo di:

1. far conoscere e rafforzare il ruolo della difesa civica come valida alleata dei cittadini nella tutela dei diritti e degli interessi;
2. valorizzare il ruolo della difesa civica come preziosa amica delle pubbliche amministrazioni e come soggetto capace di prevenire e ridurre il contenzioso;
3. contribuire ad accrescere nei cittadini la consapevolezza dei propri diritti e facilitarne l'effettivo esercizio, trasmettendo informazioni utili alla risoluzione dei problemi con la P.A.

La scelta degli strumenti di comunicazione e dei mezzi di diffusione tiene dunque conto di questi obiettivi prioritari e della presenza di un target molto diversificato di possibili fruitori.

Comunicazione web

A gennaio 2014 ha avuto inizio il progetto di riordino del sito web degli organi di garanzia. I miglioramenti apportati si sono concretizzati in una migliore e più tempestiva informazione ai cittadini sui procedimenti di difesa civica, i cui più significativi, da fine anno, vengono illustrati nel dettaglio.

Comunicazione cartacea

E' stato realizzato un opuscolo informativo in formato snello, stampato internamente, per spiegare in modo chiaro e sintetico ruoli e funzioni del Difensore civico. Tale opuscolo è orientato principalmente ai cittadini e viene diffuso nei Comuni ed in altre sedi pubbliche di

passaggio di cittadini e potenziali utenti.

Rapporti con la stampa e Comunicazione televisiva e radiofonica

Il 18 settembre 2014 si è svolta la conferenza stampa di presentazione della convenzione con la quale il Comune di Bologna ha affidato al Difensore civico regionale il compito della difesa civica comunale. L'iniziativa è stata segnalata dai principali organi di stampa e televisivi locali e regionali.

Eventi ed iniziative esterne

Alla fine del 2014 si è iniziata la preparazione di un convegno dal titolo “Trasparenza vs Privacy: due diritti compatibili?”, realizzato, poi il 30 gennaio 2015 e che ha visto la partecipazione di alcuni tra i massimi esperti nazionali della materia. Il convegno, tra l'altro, è stato organizzato a costo zero per il bilancio regionale.

Appendice

La bussola dei Garanti: le altre Autorità di garanzia dei cittadini

I rapporti che quotidianamente pongono il cittadino a contatto con gli uffici della Pubblica Amministrazione e/o con altri soggetti privati non sottoposti all'autorità del Difensore civico sono molteplici e da essi possono insorgere conflitti, anche solo potenziali, la cui gestione e soluzione è affidata dalla legge ad altre Autorità di garanzia.

La necessità di orientarsi fra le numerose autorità regionali e nazionali esistenti ha condotto alla formulazione della cd. "Bussola dei Garanti" quale strumento utile per orientarsi ed individuare l'autorità di garanzia a cui rivolgersi ovvero vi sia la necessità di difesa in giudizio per i non abbienti.

Segue un elenco delle principali Autorità di garanzia e delle modalità per contattarle:

Difensore civico

Tutela dei cittadini nel caso di ritardi omissioni o irregolarità compiuti dalla Pubblica Amministrazione. Richiesta di accesso agli atti degli enti locali.

Recapiti: Difensore civico Regione Emilia-Romagna: Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Numero verde 800.515505, Tel: 051.5275860/6382/5638, Fax: 051.5275461

e-mail:Difensorecivico@regione.emilia-romagna.it,

pec: Alistgaranzia@postacert.regione.emilia-romagna.it,

<http://www.Assemblea.emr.it/garanti>

Garante delle persone private della libertà personale:

Tutela dei diritti e della dignità delle persone detenute o limitate nella libertà personale.

Recapiti: Garante delle persone sottoposte a misure limitative o restrittive della libertà personale

della Regione Emilia-Romagna - Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Numero verde 800.515505, Tel: 051.5278288/5999 , Fax: 051.527.5461;

e-mail:Garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it,

pec: Garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it
<http://www.Assemblea.emr.it/garanti>

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Garante del rispetto e dell'attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.

Recapiti: Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna
Numero verde 800.515505, Tel: 051.5275713/6263/5803, Fax: 051.5275461
e-mail: garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it,
pec: Garanteinfanzia@postacert.emilia-romagna.it
<http://www.Assemblea.emr.it/garanti>

Garante del Contribuente

Verifica le irregolarità, le scorrettezze e le disfunzioni dell'attività fiscale segnalate dai contribuenti e vigila sui diritti e le garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali

Recapiti: Garante del Contribuente dell'Emilia-Romagna
Agenzia delle Entrate – Ufficio Territoriale Bologna 2, Via Larga 35 -Bologna
Tel: 051.6103617/8, Fax: 051.6103616
e-mail: dr.emiliaromagna.garante@finanze.it
<http://emiliaromagna.agenziaentrate.it/?id=20050411123515117>

Corecom

Controversie con operatori telefonici e/o imprese che svolgono attività di comunicazione elettronica (ad es. pay-tv, schede premium, fornitori di servizi internet...)

Recapiti: Numero verde 800.967701 Lun-Mer-Gio-Ven dalle 9.30 alle 12.30
<http://www.Assemblea.emr.it/corecom/>

Sportello del consumatore presso Autorità Energia Elettrica, Gas e Servizi idrici

Controversie nel settore dell'Energia Elettrica, Gas e Servizi idrici

Recapiti: Numero verde: 800.166654, <http://www.autorita.energia.it/it/callcenter.htm>

Informazioni: info.sportello@acquirenteunico.it

Reclami: reclami.sportello@acquirenteunico.it

Commissione centrale per l'accesso c/o Presidenza del Consiglio dei Ministri

Richiesta di accesso agli atti delle amministrazioni centrali statali e decentrate aventi sede sul territorio regionale

Recapiti: Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

c/o Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo - Via della Mercede, 9 - 00187

Roma

Fax: 06.67796684, pec: commissione.accesso@mailbox.governo.it

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

Garante della Privacy

Assicura il corretto trattamento dei dati e il rispetto dei diritti delle persone connessi all'utilizzo delle informazioni personali.

Recapiti: Piazza di Monte Citorio n. 121 00186 ROMA

Tel: 06.696771; Fax: 06.69677.3785

e-mail urp@gpdp.it; pec: urp@pec.gpdp.it

<http://www.garanteprivacy.it>

Garante di Ateneo

Riceve segnalazioni relative a disfunzioni e a restrizioni dei diritti degli studenti universitari.

Recapiti: Università di Bologna <http://www.unibo.it/it/ateneo/organizzazione/organi/garante-degli-studenti>

Università di Modena <http://www.unimore.it/ateneo/articoloNV.html?tit=480>

Università di Ferrara <http://www.unife.it/studenti/servizi-per-te/commissione-di-garanzia-per-gli-studenti>

Università di Parma: lorella.franzoni@unipr.it

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

Segnalazione di pratiche commerciali scorrette

L'Autorità può accertare e bloccare, di propria iniziativa o su segnalazione dei soggetti interessati, le pratiche commerciali scorrette e le pubblicità ingannevoli e comparative illecite.

Recapiti: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Piazza Giuseppe Verdi 6/A

– 00198 Roma

Tel: 06.858211, Fax n. 06.85821256

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

Associazioni di consumatori:

Tutela generalizzata dei cittadini e degli utenti in controversie con soggetti pubblici e privati.

Recapiti: <http://www.regione.emilia-romagna.it/consumatori>

Assistenza gratuita di un avvocato (Gratuito patrocinio) per i non abbienti.

Assistenza legale gratuita a favore di soggetti che non sono in grado, per motivi economici, di sostenere le spese di un giudizio civile, penale, amministrativo o davanti alle commissioni tributarie.

Recapiti: Rivolgersi all'Ordine degli Avvocati competente per territorio per verificarne l'ammissibilità.

Organismi di mediazione accreditati dal Ministero della Giustizia e CCIAA

Mediazione (conciliazione) delle controversie civili e commerciali con soggetti pubblici e privati.

Recapiti: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_10_4.wp

Mediatore Europeo

Tutela contro gli atti di “cattiva amministrazione” da parte di istituzioni ed organismi dell’Unione Europea.

Recapiti: Mediatore europeo 1 Avenue du Président Robert Schuman
CS 30403 - FR-67001 Strasbourg Cedex (Francia)
Telefono: +33 (0) 3 88 17 23 Fax: +33 (0) 3 88 17 90 62
<http://www.ombudsman.europa.eu>

Solvit

Rete per la risoluzione di problemi on line, in cui gli Stati membri collaborano per risolvere concretamente i problemi derivanti dall’applicazione scorretta delle norme sul mercato interno da parte delle amministrazioni pubbliche.

Segnalazioni on line http://ec.europa.eu/solvit/submit-problem/index_it.htm

Può essere d’aiuto per: riconoscimento delle qualifiche professionali, visti e diritti di soggiorno, commercio e servizi (imprese), autoveicoli e patenti di guida, prestazioni familiari, diritti pensionistici, attività professionali all’estero, indennità di disoccupazione, assicurazione sanitaria, accesso all’istruzione, movimenti di capitali o pagamenti transfrontalieri, rimborsi IVA

Non può essere d’aiuto in caso di: problemi tra imprese, violazione dei diritti dei consumatori, richiesta di risarcimento di un danno, procedimenti giudiziari (data la sua natura informale, SOLVIT non può agire in parallelo con procedimenti formali o legali).

Bibliografia in tema di disabilità

a cura di Maria Giulia Bernardini

In italiano

Assennato S., Quadrelli M., *Manuale della disabilità*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2012

Azzolino C., Lacirignola A., *Progettare per tutti. Dalle barriere architettoniche all'accessibilità*, Aracne, Roma 2011

Barbera M., *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 77-123

Belli R. (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano 2000

Belli R., *La non discriminazione dei disabili e la legge n. 67 del 2006*, Franco Angeli, Milano 2007

Biggeri M. e Bellanca N. (a cura di), *Dalla relazione di cura alla relazione di prossimità. L'approccio delle capability alle persone con disabilità*, Liguori, Napoli 2010

Bonfiglioli C., Pinelli, M., *Disabilità visiva : teoria e pratica nell'educazione per alunni non vedenti e ipovedenti*, Erickson, Trento 2010

Borgnolo G. et al. (a cura di), *ICF e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'inclusione*, Erikson, Trento 2009

Buzzelli G.E., *Progettazione senza barriere: oltre i confini della disabilità: concetti e criteri operativi di universal design, architectural engineering e assistive technology*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004

Caldin R. (a cura di), *Percorsi educativi nella disabilità visiva: identità, famiglia e integrazione scolastica e sociale*, Erickson, Trento 2006

Cardona Lloréns, J., *Diritti umani e diversità nelle abilità individuali: dalla discriminazione alla inclusione*, in "Ragion Pratica", 36 (2011), pp. 185-210

Casalini B., *Etica della cura, autonomia, dipendenza e disabilità*, in B. Casalini, L. Cini (a cura di), *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*, Firenze University Press, Firenze 2012, pp. 163-193

Causin P., De Pieri S., *Disabili e rete sociale. Modelli e buone pratiche di integrazione*, Franco Angeli, Milano 2006 2

Chiarella M.L., Cosco G., Marra A.D., Saccà B. (a cura di), *Tutela della persona e Disability Studies*, Falzea, Reggio Calabria 2012

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*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013

D'Amico M., Arconzo G., *Università e persone con disabilità: percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Franco Angeli, Milano 2013

De Stefani P., *Il diritto di voto delle persone con disabilità: "overinclusiveness is better than*

underinclusiveness”, 2011, in <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/pubblicazioni/Il-diritto-di-voto-delle-persone-con-disabilita-overinclusiveness-is-better-than-underinclusiveness/999>

Farina Coscioni M.A., *Matti in libertà. L'inganno della "Legge Basaglia"*, Editori Riuniti, Roma 2011

Ferrucci F., *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2004

Fioranelli M., *Il decimo cerchio. Appunti per una storia della disabilità*, Laterza, Roma-Bari 2011

Franzina P., *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, CEDAM, Padova 2012

Gardou, C., *Diversità, vulnerabilità e handicap*, Erikson, Trento 2006

Gerbino G., *L'integrazione possibile. Formazione, accesso al lavoro, politiche sociali per le fasce deboli*, Edizioni Lavoro, Roma 2007

Gioga, G., *Disabilità, famiglia, servizi: parlano i protagonisti*, Fondazione Emanuela Zancan, Padova 2008

Griffo G., *Persone con disabilità e diritti umani*, in Th. Casadei (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 143-163

Italian Journal of Disability Studies – Rivista italiana di studi sulla disabilità, 2013, ANICIA, consultabile a: <http://www.edizionianicia.it/store/content/35-numero-1-settembre-2013>

La Macchia C., *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma 2009

Latti G., *I diritti esigibili. Guida normativa all'integrazione sociale delle persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano 2010 (3° ristampa 2012)

Leonardi M., *Nuovi paradigmi della definizione di salute e disabilità. La classificazione ICF e la Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità*, in A. Pessina (a cura di), *Paradoxa. Etica della condizione umana*, Vita e Pensiero, Milano 2010, pp. 11-35

Marra A.D., *Diritto e Disability Studies. Materiali per una nuova ricerca multidisciplinare*, Falzea, Reggio Calabria 2010

Marra A.D., *La protezione dei minori con disabilità in Italia dopo la Convenzione delle Nazioni Unite del 2006*, in "MinoriGiustizia" 3 (2010), pp. 25-39

Marra A.D., *Voce Disabilità*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sez. Civ. – IV Ed. Agg.*, UTET, Torino 2010

Marra A.D., *Voce Barriere architettoniche*, in A. Falzea et al. (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Annali IV. Amministrazione e Controllo Spa. Tempo di non lavoro*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 191-214

Marra A.D., *Norme antisismiche, disabilità e sicurezza sui luoghi di lavoro* in "L'integrazione scolastica e sociale", aprile 2012, pp. 125-140

Marchisio S. et al. (a cura di), *Commentario alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Aracne, Roma 2010

Medeghini R., *Traiettorie, appartenenze e processi di inclusione delle differenze*, Franco Angeli, Milano 2006

Medeghini R., Valtellina E., *Quale disabilità? Culture, modelli e processi di inclusione*, Franco Angeli, Milano 2006

Medeghini R., D'Alessio S., Marra A.D., Vadalà V., Valtellina E. (a cura di), *Disability Studies - Emancipazione, inclusione scolastica e sociale, cittadinanza*, Erickson, Trento 2013

Niero M., *Disability paradox: i disabili e la felicità*, in "Salute e Società", IV (2005), pp. 32-46

Organizzazione mondiale della sanità, ICF: classificazione internazionale del funzionamento, delle disabilità e della salute, Erickson, Trento 2002

Osio O., Braibanti, P. (a cura di), *Il diritto ai diritti : riflessioni e approfondimenti a partire dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano 2012

Nussbaum, M., *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, il Mulino, Bologna 2007

Parente, L., *Vivere la corporeità nella disabilità*, in "Salute e Società", IV (2005), pp. 70-82

Schianchi M., *La terza nazione del mondo. I disabili tra pregiudizio e realtà*, Feltrinelli, Milano 2009

Schianchi M., *Storia della disabilità. Dal castigo degli dèi alla crisi del welfare*, Carocci, Roma 2012

Seatzu F., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 2 (2009), pp.

259-280

Staiano R., Turco V., *Manuale pratico per invalidità civile disabilità ed handicap*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2014

Vivaldi E., *Disabilità e sussidiarietà: il dopo di noi tra regole e buone prassi*, Il Mulino, Bologna 2012

Zanichelli M., *Persone prima che disabili. Una riflessione sull'handicap tra giustizia ed etica*, Queriniana, Brescia 2012

In inglese:

Albrecht G.L. (eds.), *Encyclopedia of Disability*, 5 volumes, Sage, Thousand Oaks, London and New Dehli 2006

Albrecht G.L., Seelman K.D., Bury M., *Handbook of Disability Studies*, Sage, Thousand Oaks, London and New Dehli 2001

Altman B., Barnett S., *Exploring Theories and Expanding Methodologies: where we are and where we need to go*, Emerald Group, Jai Press 2001

Bagilhole B., *Equal opportunities and social policy: issues of gender, race and disability*, 1997

Barnes C. (ed.), *Making Our Own Choices: Independent Living, Personal Assistance and Disabled people*, British Council of Organizations of Disabled People, Belper 1993

Barnes C., *The Social Model of Disability: Myths and Misrepresentations*, in "Coalition: the

Magazine of the Greater Manchester Coalition of Disabled People”, Greater Manchester Coalition of Disabled People, Manchester, 25-30 August 1996

Barnes C., Mercer G., Shakespeare, T., *Exploring Disability. A Sociological Introduction*, Blackwell, Oxford 1999

Barnes C., Oliver, M., Barton, L., *Disability studies today*, Polity Press, Cambridge 2002

Barnes C., Mercer G., *Exploring the divide: illness and disability*, The Disability Press, Leeds 1996 5

Barnes C. and Mercer G., *Disability*, The Polity Press, Cambridge 2003

Barnes, C. and Mercer G., *Exploring Disability (2nd Edition)*, Palgrave, Cambridge 2010

Campbell J., Oliver M., *Disability politics: understanding our past, changing our future*, Routledge, London 1996

Charlton J.I., *Nothing about us without us: disability, oppression and empowerment*, University of California Press, Berkeley 2000

Corker M., French S., *Disability Discourse*, Open University Press, Buckingham 1999

Corker M., Shakespeare T., *Disability/Postmodernity: embodying disability theory*, Continuum, London 2002

Davis L.J., *The disability studies reader*, Routledge, London 1997

Goodley D., *Disability Studies: an interdisciplinary introduction*, Sage, London 2011

Hunt P. (ed.), *Stigma: The experience of disability*, Geoffrey Chapman, London 1966

Kayess R., French Ph., *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in "Human Rights Law Review", 8 (2008), pp. 1-34

Kristiansen K. and Traustadottir R. (eds.), *Gender and Disability: Research in the Nordic Countries*, Studentlitteratur, Sweden 2005

Kristiansen K., Velmas S., Shakespeare, T. (eds.), *Arguing about Disability: philosophical perspectives*, Routledge, London 2009

Lawson A., Gooding C. (eds.), *Disability Rights in Europe: From Theory to Practice*, Hart Publishing, Oxford 2005

Megret F., *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?*, in "Hum. Rts. Q.", 30 (2008), pp. 494-516

Oliver M., *The Politics of Disablement*, Macmillan, Basingstoke 1990

Oliver M., *Understanding disability: from theory to practice*, Palgrave, Houndmills 1996

Priestley M., *Disability: a life course approach*, Polity Press, Cambridge 2003

Quinn G., *The Human Rights of People with Disabilities under EU Law*, in Alston P. (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, pp. 281-326

Quinn G., *Disability Discrimination Law in the European Union*, in Meenan H. (ed.), *Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, pp. 231-277

Shakespeare T. (eds.), *The disability reader: social sciences perspective*, Continuum, London 1998

Shakespeare T., *The Disability Reader*, Continuum International Publishing Group Ltd., London 2000

Shakespeare T.W. *Disability Rights and Wrongs*, Routledge, London 2006

Stiker H.J., *A History of Disability*, University of Michigan Press, Michigan 1999

Thomas C., *Sociologies of Disability and Illness: contested ideas in Disability Studies and Medical Sociology*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007

Thornicroft G. *Shunned: discrimination against people with mental illness*, Oxford University Press, Oxford 2006

UPIAS, *Fundamental Principles of Disability*, Union of the Physically Impaired Against Segregation, London 1976

WHO and World Bank - World Report on Disability, 2011

Principali atti normativi in tema di disabilità

a cura di Maria Giulia Bernardini

Legenda: per gli atti di rilevanza nazionale si è seguito il criterio cronologico; per quelli regionali, si è provveduto anche ad una partizione per materia

Norme e atti in vigore a livello nazionale

l. 66/1962 - Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili

l. 381/1970 - Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e delle misure dell'assegno di assistenza ai sordomuti

l. 118/1971 - Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili

l. 37/1974 - In materia di accesso dei cani guida dei ciechi sui mezzi di trasporto pubblico e negli esercizi aperti al pubblico recante gratuità del trasporto dei cani guida dei ciechi sui mezzi di trasporto pubblico. Integrata dalla Legge n. 60 del 8 febbraio 2006 (Pubblicata nella G. U. n. 52 del 3 marzo 2006)

l. 517/1977 - Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento

l. 457/1978 - Norme per l'edilizia residenziale

l. 18/1980 - Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili

l. 113/1985 - Aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti

d.m. - Ministero dei Trasporti 1987 - Caratteristiche funzionali e di approvazione dei tipi

unificati di autobus e minibus destinati al trasporto di persone a ridotta capacità motoria anche non deambulanti ed autobus, minibus ed autobus snodati con posti appositamente attrezzati per persone a ridotta capacità motoria

d.lgs. 509/1988 - Norme per la revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti, nonché dei benefici previsti dalla legislazione vigente per le medesime categorie, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 26 luglio 1988, n. 291

l. 13/1989 - Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati 2

d.m. 236/1989 - Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche

l. 289/1990 - Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla L. 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi

l. 15/1991 - Norme intese a favorire la votazione degli elettori non deambulanti

l. 429/1991 - Nuove norme in materia di indennità di accompagnamento ai ciechi civili ed ai pluriminorati

l. 104/1992 - Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate

d.l. 324/93 - Proroga dei termini di durata in carica degli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali, nonché norme per le attestazioni da parte delle unità sanitarie locali della condizione di handicappato in ordine all'istruzione scolastica e per la concessione di un contributo compensativo all'Unione italiana ciechi

d.P.R. 24.2.1994 - Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie

locali in materia di alunni portatori di handicap (integrato con regolamento 2006)

d.P.R. 503/1996 - Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici

l. 284/1997 - Disposizioni per la prevenzione della cecità e per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati

l. 162/1998 - Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave

l. 17/1999 - Integrazione e modifica della legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate

l. 68/1999 - Norme per il diritto al lavoro dei disabili

l. 328/2000 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

d.p.c.m. 13.01.2000 - Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell'art. 1, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68

d.P.R. 333/2000 - Regolamento di esecuzione per l'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili 3

l. 131/2001 - Norme a sostegno delle persone in condizioni di cecità parziale

l. 138/2001 - Classificazione e quantificazione delle minorazioni visive e norme in materia di accertamenti oculistici

d.p.c.m. 9 aprile 2001 - Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390

circ. Ministero interno 2002 - Linee guida per la valutazione della sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro ove siano presenti persone disabili

d.lgs. 216/2003 - Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

l. 189/2003 - Norme per la promozione della pratica dello sport da parte delle persone disabili

l. 4/2004 - Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici

l. 6/2004 - Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizione e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali

d.P.R. 75/2005 - Regolamento di attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 4 per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici

d.g.e. 52/2005 - Attuazione della direttiva 2003/24/CE relativa ai requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri

l. 22/2006 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche

l. 67/2006 - Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione circ. Min. Trasporti 2007 - Direttive per l'applicazione degli orientamenti sui requisiti di sicurezza delle navi da passeggeri e unità veloci da passeggeri per le persone a mobilità ridotta (PMR)

d.g.e. 30/2007 - Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri

d.m. 2007 - Associazioni ed enti legittimati ad agire per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità, vittime di discriminazione

circ. 2008 ENAC - Regolamento (CE) n. 1107/2006 del 5 luglio 2006 relativo ai diritti delle

persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo 4

l. 18/2009 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

l. 46/2009 - Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione

l. 170/2010 - Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico

d.lgs. 68/2012 Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6 5

Regione Emilia Romagna – norme e atti in vigore

Diritto allo studio:

d.a.l. n. 24 del 03/11/2010

l.r. 8 agosto 2001, n. 26 Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della L.R. 25 maggio 1999, n. 10 - Approvazione indirizzi regionali per il diritto allo studio per il triennio relativo agli anni scolastici 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013. (Proposta della Giunta regionale in data 18 ottobre 2010, n. 1543)

l.r. n.12 del 30/06/2003 Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra di loro

l.r. n. 26 del 08/08/2001 Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione

della Legge Regionale 25 maggio 1999, n. 10

Lavoro:

d.g.r. n. 1472 del 21/10/2013 Approvazione di misure di agevolazione e di sostegno in favore dei beneficiari dei tirocini di cui all'articolo 25, comma 1, lett. c), della legge regionale 1° agosto 2005, n. 17, in attuazione degli art. 25, comma 4, art. 26 bis, comma 5 e art. 26 quater, comma 4 della stessa l. r. n. 17/2005, come modificata dalla legge regionale 19 luglio 2013, n. 7

l.r. n. 7 del 19/07/2013 Disposizioni in materia di tirocini. modifiche alla legge regionale 1 agosto 2005, n. 17 (Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro) 6

d.g.r. n. 1152 del 30/07/2012 Revisione degli "indirizzi 2011-2013 per l'utilizzo del fondo regionale per le persone con disabilità, Legge Regionale 1 agosto 2005, n. 17, art. 19, e criteri di riferimento per la programmazione di dette risorse da parte delle Province" di cui alla propria deliberazione 04/07/2011, n. 965

d.g.r. n. 385 del 02/04/2012 Orientamenti interpretativi in materia di collocamento mirato

d.g.r.n. 1298 del 12/09/2011 Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna, Federazione italiana per il superamento dell'handicap (Fish) E-R e Federazione tra le associazioni nazionali delle persone con disabilità (Fand) E-R

d.g.r. n. 965 del 04/07/2011 Indirizzi 2011-2013 per l'utilizzo del Fondo Regionale per le persone con disabilità, L.R. 1 agosto 2005, n. 17, art. 19, e criteri di riferimento per la programmazione di dette risorse da parte delle province

d.g.r.n.1379 del 20/09/2010 Criteri per la concessione degli incentivi alle assunzioni ai datori di lavoro previsti dall'articolo 13 l. 12 marzo 1999 n. 68

d.g.r. n. 866 del 28/06/2010 Primo provvedimento attuativo dell' art. 20 del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009 n. 102: schema di convenzione con inps regionale e comuni – Allegato 1 Convenzione fra la Regione Emilia-Romagna, i comuni

e l'Istituto nazionale della previdenza sociale per l'esercizio della potestà concessoria dei trattamenti di invalidità civile

d.g.r. n. 731 del 19/05/2008 Indirizzi 2008-2010 per l'utilizzo del Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità, Legge Regionale 1 agosto 2005 n.17, art. 19 e criteri di riferimento per la programmazione di dette risorse da parte delle Province 7

d.g.r. n. 656 del 12/05/2008 Attuazione art. 21, Legge Regionale 1 agosto 2005, n. 17, attivazione del collocamento mirato nelle amministrazioni pubbliche

d.g.r. n. 604 del 28/04/2008 Disposizioni in merito all'obbligo di trasmissione telematica tramite il sistema S.A.RE. del prospetto informativo di cui all'art.9, comma 6 della Legge 12 marzo 1999, n. 68

Accessibilità:

l.r. 24/2001, modificata con l.r. 24/2013

d.g.r. n. 1272 del 23 luglio 2014 recante Fondo regionale per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche di cui all'art. 56 della Legge Regionale n. 24/2001 - Modifiche alla propria deliberazione n. 171 del 17/02/2014

d.g.r. n. 171 del 17 febbraio 2014 recante Criteri di funzionamento del Fondo regionale per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche e di cui all'art. 56 della L.R. n. 24/2001

Circolare prot. n. PG/2014/0055719 del 27 febbraio 2014 recante Fondo regionale per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche di cui alla legge regionale n. 24/2001, art. 56 – indicazioni operative

Fac simile di convenzione per il servizio di Difesa Civica

Convenzione tra il servizio Istituti di Garanzia dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e il Comune di _____ per l'affidamento del servizio di Difesa Civica Comunale al Difensore civico regionale

Il Servizio Istituti di garanzia dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna -c.f. 80062590379, sito in Viale Aldo Moro, 50 a Bologna, presso cui ha sede il Difensore civico regionale;

e

il Comune di _____;

Premesso che:

- la Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 1, ha disposto la soppressione, a partire dalla data di scadenza del mandato dei Difensori ancora in essere, della figura del Difensore civico comunale prevedendo la possibilità di attribuirne le funzioni, attraverso apposita convenzione, al Difensore civico provinciale che assume il nome di Difensore civico territoriale;

Visti:

- l'art. 2, lettera e), comma 1, della L.R. 16 dicembre 2003, n. 25 "Norme sul Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico)" e s.m.i., in base al quale le funzioni di Difensore Civico negli Enti Locali della regione possono, su richiesta degli stessi e previa stipula di apposite convenzioni, essere svolte dal Difensore Civico regionale;

- lo Statuto del Comune di _____, che prevede la possibilità per il Consiglio comunale di

assicurare l'espletamento delle funzioni di difesa civica mediante convenzione con la Regione Emilia-Romagna per l'utilizzo del Difensore civico regionale;
- la deliberazione del Consiglio comunale di _____;

Dato atto:

- del parere positivo sulla proposta di schema di Convenzione espresso dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa con deliberazione n. 51 del 25/06/2014;

Tutto ciò premesso e considerato,

le Parti convengono e stipulano quanto segue:

Art. 1

Oggetto della Convenzione

1. Dalla data di sottoscrizione della presente Convenzione, il Comune di _____ si impegna ad affidare al Difensore civico regionale le funzioni di difesa civica comunale.
2. Il Difensore Civico regionale si impegna a svolgere le funzioni suddette, attivandosi sia sulla base di specifiche richieste di intervento presentate, anche oralmente, da chiunque ne abbia interesse sia d'ufficio, secondo quanto previsto dalla citata L.R. del 16 dicembre 2003, n. 25 e s.m.i.,
3. Nell'espletamento delle sue funzioni, il Difensore civico regionale può esperire tentativi di mediazione su richiesta dell'istante, anche promuovendo incontri fra l'interessato e gli uffici dell'Amministrazione comunale. Nel corso dell'udienza di mediazione, il Difensore civico regionale può suggerire le soluzioni più idonee al raggiungimento dell'accordo.
4. Non rientrano nella competenza del Difensore civico regionale le azioni e le controversie comunque promosse o insorte a) per far valere pretese derivanti dal rapporto di lavoro con l'Amministrazione comunale e b) da concessionari ed appaltatori di opere, forniture e servizi, da incaricati di prestazioni professionali o di lavoro autonomo, i cui rapporti siano

regolati da contratti o convenzioni, nei confronti dell'Amministrazione.

Art. 2

Modalità di intervento e obblighi delle Parti

1. L'attività del Difensore civico è esercitata secondo le modalità previste dall'art. 13, commi 1, lett. a), 2, 2 bis, 2 ter e 2 quater, comma 4 dello Statuto comunale e dalle disposizioni della Legge Regionale n. 25 del 16 dicembre 2003 e s.m.i.
2. In ogni caso il Difensore Civico informa i soggetti che hanno richiesto il suo intervento, delle iniziative intraprese, dei risultati ottenuti e delle azioni che possono, eventualmente, essere intraprese in via amministrativa o giurisdizionale.
3. Ai fini dell'istruttoria di propria competenza, il Difensore civico si rapporta con i dirigenti della struttura competente, i quali sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine la loro collaborazione e ad inviare al Difensore Civico, entro il termine di quindici giorni dalla richiesta, una relazione scritta sui quesiti posti.
4. Gli uffici comunali si impegnano a fornire la massima collaborazione al Difensore civico regionale e ai suoi incaricati nell'espletamento delle loro funzioni. Nei confronti degli uffici e dei servizi comunali, il Difensore Civico regionale ha diritto di:
 - a) richiedere notizie sullo stato delle procedure sottoposte alla sua attenzione;
 - b) consultare e ottenere copia di atti, fatti e documenti amministrativi relativi all'oggetto del suo intervento e acquisire le informazioni disponibili;
 - c) sollecitare i competenti uffici a porvi rimedio e ad adottare gli opportuni provvedimenti.
5. I profili organizzativi e le interazioni del Difensore civico regionale con le articolazioni dell'Amministrazione comunale sono disciplinati in apposite disposizioni attuative, adottate congiuntamente dalle Parti.
6. Il Difensore civico regionale invia annualmente al Consiglio comunale una relazione sull'attività svolta, con eventuali suggerimenti e proposte per l'Amministrazione comunale, ha diritto di essere ascoltato dalle Commissioni consiliari per riferire su aspetti particolari

della propria attività.

Art. 3

Durata della Convenzione

1. La presente Convenzione ha la durata di anni uno e decorre dalla data di sottoscrizione, con possibilità di ulteriore rinnovo previo accordo scritto fra le Parti.
2. Alle Parti è data facoltà di recesso con preavviso di tre mesi, mediante comunicazione scritta.

Art. 4

Parte economica

1. Il Comune di _____ si impegna a versare annualmente all'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna la somma di Euro _____, quale quota di partecipazione alle spese derivanti dall'extra carico di lavoro per la struttura del Difensore civico regionale.
2. Tale somma dovrà essere versata con pagamento posticipato da corrispondersi entro il _____ di ogni anno

Art. 5

Riservatezza

1. Ciascuna Parte si impegna, per sé e per il proprio personale, a considerare e trattare come strettamente riservate le informazioni scritte o orali di carattere confidenziale e/o riservato in qualsiasi supporto contenute che abbia ricevuto dall'altra Parte nell'ambito delle attività oggetto della presente Convenzione. A tale riguardo le Parti si impegnano:
 - a farne uso esclusivamente per lo svolgimento delle attività oggetto della presente Convenzione;
 - a conservarle con la massima cura e riservatezza, limitando il numero dei soggetti che possono avervi accesso al personale direttamente coinvolto nelle attività di difesa civica.

Art. 6

Trattamento dei dati personali

1. Le Parti dichiarano di essersi reciprocamente informate e di acconsentire espressamente che i “dati personali” forniti, anche verbalmente, in esecuzione della presente Convenzione vengano trattati esclusivamente per le finalità della stessa, nel rispetto della normativa vigente di cui al D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196 “Codice in materia di protezione di dati personali” (di seguito il “Codice Privacy”) e successive modifiche ed integrazioni, consapevoli che il mancato conferimento può comportare la mancata o la parziale esecuzione della Convenzione. Le Parti dichiarano di essere informate sui diritti sanciti dall’art. 7 del Codice sopra menzionato.
2. Per l’Assemblea, responsabile di II livello del trattamento dei dati personali è la Responsabile del Servizio Istituti di Garanzia ex Regolamento regionale n. 2/2006.
3. I Responsabili provvedono al trattamento, alla diffusione ed alla comunicazione dei dati personali relativi alla presente Convenzione nel rispetto dei principi di correttezza, liceità, trasparenza e di tutela della riservatezza e dei diritti della controparte.

Art. 7

Foro competente

1. Ogni controversia relativa, o comunque collegata, alla presente Convenzione dovrà essere preliminarmente devoluta a un tentativo di mediazione da espletarsi presso la CCIAA o un Organismo di mediazione accreditato presso il Ministero della Giustizia, competente per territorio; in caso di esito negativo la risoluzione della controversia è demandata alla competenza esclusiva del Foro di Bologna.

Art. 8

Disposizioni generali

1. Per quanto non previsto nella presente Convenzione, le cui clausole sono state pienamente

comprese e specificamente discusse e approvate dalle parti, si fa rinvio alle disposizioni del Codice Civile e alle norme vigenti in materia. Restano salve le eventuali ulteriori modifiche necessarie a tale Convenzione, qualora nel corso della collaborazione si consolidassero ulteriori prassi utili al perseguimento del fine prefissato.

2. Il presente atto, previa lettura e conferma, viene sottoscritto digitalmente dalle Parti nei modi e nelle forme di legge in segno di piena accettazione.

Comunicati stampa

Lecture sulla cittadinanza. Per Carlo Falqui Massidda

del 6 maggio 2014

“Ho cercato di usare nella corrispondenza con gli uffici un linguaggio, nei limiti del possibile, personale e non anonimamente burocratico e di imprimere alla corrispondenza con i cittadini uno stile ispirato a cordialità e comprensione”

Così il primo difensore civico regionale (1985 – 1994) – Carlo Falqui Massidda – nella sua relazione al Consiglio regionale nel lontano 1989.

Proprio il ruolo del difensore civico e più diffusamente il concetto di cittadinanza e l'esercizio dei diritti sono stati il tema del convegno "Lecture sulla cittadinanza" tenutosi il 6 maggio scorso per ricordare l'attività e l'impegno di Falqui Massidda, al quale hanno partecipato sia il Difensore civico regionale – Gianluca Gardini - che il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza – Luigi Fadiga.

Nell'illustrare l'attività della difesa civica così come oggi viene svolta in Italia evidenziandone sia i lati positivi che le carenze, Gardini ha sottolineato come già Falqui Massidda avesse a suo tempo rilevato che il difensore civico, privo di poteri autoritativi e coercitivi, possa svolgere esclusivamente un'attività mediazione e persuasione nei confronti della pubblica amministrazione, ottenendo comunque due importanti risultati: da un lato il miglioramento dell'attività amministrativa e dall'altro l'abbassamento dei costi giudiziari da cui deriva un risparmio economico per la collettività.

Certo che la mancata previsione del Difensore Civico in Costituzione e l'assenza di un difensore civico nazionale (caso unico in Europa) – ha continuato Gardini - ne indeboliscono l' incisività e di conseguenza la possibilità di intervento in ambiti, come ad esempio la tutela dei servizi essenziali delle prestazioni, che incidono direttamente sull'effettivo esercizio dei diritti di

cittadinanza da parte del cittadino.

Il rapporto tra diritti di cittadinanza e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – è stato il nucleo centrale dell'intervento del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza. Esercitare i diritti di cittadinanza, ha precisato Luigi Fadiga, vuol dire partecipare alla vita della comunità e usufruire delle molte opportunità che vengono offerte questo sia a livello individuale che di gruppo sociale. Per le persone di minore età il riconoscimento come individui avviene soltanto all'interno della famiglia e quello come gruppo solo quando desta allarme sociale, come ad esempio i minori stranieri non accompagnati.

La Convenzione NU sui diritti del fanciullo, ha proseguito il Garante, si muove appunto nella direzione di un pieno riconoscimento dei diritti del minore di età in quanto persona e non soltanto nel momento relazionale come figlio. Il minore deve quindi vedere riconosciuti diritti specifici quali - il diritto all'appartenenza piena minorile, da oggetto di controllo sociale a persona vulnerabile con diritto alla presa in carico e all'aiuto.

- i diritti sociali minorili: educazione, informazione, salute e gioco
- i diritti civili minorili che si esprimono in una partecipazione consapevole alla cui base sta un'alfabetizzazione civica
- il diritto all'ambiente cioè ad avere una "città amica".

A distanza di trent'anni dalla nomina del primo difensore civico, l'attività che oggi il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Difensore civico svolgono, pur nella diversa specificità, ha come obiettivo, ora come allora, quello di contribuire a rendere "migliore" la vita dei cittadini emiliano-romagnoli indipendentemente dalla loro età, etnia o condizione sociale.

Un anno di difesa civica a Ravenna del 15 maggio 2014

165 istanze prese in carico, dal cittadino vittima di un difetto istruttorio a quello penalizzato da un ritardo amministrativo, generalmente nell'ambito dei servizi pubblici: è questo il bilancio dell'attività svolta nel 2013 a Ravenna che il Difensore civico regionale Gianluca Gardini presenterà giovedì 15 maggio ai consiglieri comunali della città.

Le azioni messe in campo dal Difensore civico in questo primo semestre di mandato si sono particolarmente concentrate sul rapporto tra cittadini e amministrazione, nel tentativo di porre rimedio alle disfunzioni dell'azione pubblica e di migliorare le prestazioni finali rese. Le istanze presentate sono state 165 (130 i cittadini ricevuti di persona presso la sede della Provincia mentre le restanti 35 sono pervenute all'ufficio tramite email e fax).

In molte di queste i cittadini hanno lamentato torti e lesioni causate da vizi procedurali, difetti istruttori, carenze nella motivazione, contraddizioni e incongruenze, ma anche da inerzie, omissioni ritardi nell'agire amministrativo. La parte prevalente degli atti adottati dall'ufficio di difesa civica è stata finalizzata quindi a correggere l'attività illegittima o comunque inadeguata che le amministrazioni operanti sul territorio provinciale avevano posto in essere, mediante richieste di revisione, chiarimenti, approfondimenti istruttori e talora sollecitazioni per l'annullamento e la revoca di provvedimenti. Gli ambiti su cui la difesa civica si è dovuta maggiormente spendere sono stati quelli relativi ai servizi pubblici – Hera ed Enel, ai tributi locali con particolare riguardo all'applicazione dell'IMU.

La convenzione stipulata nel 2008 con la provincia di Ravenna per lo svolgimento dell'attività di difesa civica direttamente sul territorio comunale ha in un certo senso precorso i tempi. Infatti la legge finanziaria del 2010 abolì i Difensori civici comunali determinando la scomparsa di

una rete di tutela e di protezione del cittadino attiva già da qualche decennio. Per promuovere e diffondere la difesa civica nel territorio dell'Emilia-Romagna, il Difensore civico ha stipulato un accordo con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - Emilia-Romagna.

Anci, come punto di incontro delle esperienze e delle esigenze degli amministratori locali, avrà un ruolo attivo nel favorire la diffusione di convenzioni fra enti locali e Difensore civico regionale per l'affidamento a quest'ultimo del servizio di difesa civica. Difensore civico e Anci lavoreranno congiuntamente per promuovere la cultura della mediazione quale strumento privilegiato per affrontare le controversie, con particolare riferimento alla materia dei servizi gestiti dagli enti pubblici.

Al servizio del cittadino del 18 settembre 2014

Bollette 'pazze', dedali burocratici, pratiche da sbrigare. O anche solo sapere qual è l'ufficio giusto a cui rivolgersi. C'è una figura a disposizione del cittadino alle prese con la pubblica amministrazione, che interviene, gratuitamente, per cercare di risolvere le cose, molto spesso riuscendoci: è il Difensore civico regionale, Gianluca Gardini, il cui Ufficio nei primi sei mesi del 2014 ha ricevuto 325 istanze; di queste, 147 (il 45%) rappresentano casi attivati e conclusi sempre nel corso dei primi sei mesi dell'anno.

Quasi la metà delle pratiche, 145, ha visto coinvolti enti locali non convenzionati, mentre in 69 occasioni l'istituzione destinataria è stata la Regione, in 91 lo Stato e in 18 la Provincia di Ravenna (convenzionata con Il Difensore civico) e altri Comuni convenzionati.

Bologna è il territorio da cui sono arrivate più istanze: sono 100, quasi un terzo del totale; a seguire l'altra zona già convenzionata, Ravenna, con 57 richieste. A Ferrara sono stati 35 i cittadini che si sono rivolti al Difensore civico, a Forlì-Cesena 33, a Rimini, Reggio Emilia e Modena 20, a Piacenza 17 e a Parma, infine, 10; le richieste da fuori regione sono state 11, mentre in due occasioni il Difensore è intervenuto d'ufficio.

Quanto agli argomenti trattati, il tema su cui più spesso è stato richiesto l'intervento del Difensore civico sono stati i tributi e le sanzioni amministrative, con 66 procedimenti, insieme al diritto di accesso agli atti (47), all'ambiente (42), ai servizi pubblici (31) e al sistema di previdenza (30). Un lavoro significativo c'è stato anche nei comparti dell'edilizia residenziale pubblica e privata (22 casi), del governo del territorio (20), della sanità (17) e dell'istruzione (15).

Sono questi i dati emersi oggi nel corso della conferenza stampa di presentazione della convenzione sottoscritta fra l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e il Comune di Bologna, intesa che amplia il campo d'azione del Difensore civico regionale, chiamato ora a svolgere il compito di difesa civica anche per la città capoluogo. Infatti, dalla fine di maggio Bologna ha dovuto rinunciare a una figura propria a seguito della legge nazionale che stabilisce il passaggio di competenze al Difensore civico provinciale, non presente però sotto le Due Torri in attesa del riordino istituzionale che porterà alla città metropolitana. L'accordo prevede la durata di un anno e un contributo da parte del Comune per le spese di funzionamento. Bologna rappresenta il secondo territorio dell'Emilia-Romagna a rivolgersi al Difensore civico regionale dopo Ravenna, dove la collaborazione è in atto dal 2008. Alla conferenza stampa, nella sede dell'Assemblea legislativa, a Bologna, erano presenti Gardini, Difensore civico regionale, Simona Lembi, presidente del Consiglio comunale di Bologna, e Gianni Melloni, direttore generale Anci Emilia-Romagna.

La Convenzione con il Comune di Bologna è il primo risultato dell'accordo quadro concluso tra il Difensore civico regionale e Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) Emilia-Romagna, che prevede l'estensione della difesa civica agli enti locali e un'azione condivisa "finalizzata alla diffusione di buone prassi nella pubblica amministrazione volte alla prevenzione dei contenziosi con i cittadini, alla diffusione della Difesa civica e della mediazione come strumento di definizione dei contenziosi".

"Grazie all'accordo con Anci il servizio di difesa civica regionale estende la propria attività di tutela dei cittadini e di mediazione delle controversie con la pubblica amministrazione anche ai Comuni- spiega il Difensore civico regionale, Gianluca Gardini-, questa soluzione è quanto

mai opportuna e necessaria sia per la soppressione della figura del Difensore civico comunale sia perché gran parte dell'amministrazione attiva è svolta proprio dai Comuni”.

Dello stesso avviso Daniele Manca, presidente regionale Anci: “La collaborazione attivata dall’Anci con il Difensore civico regionale è molto importante, perché consente ai Comuni della regione di mettere a disposizione dei propri cittadini uno strumento utile, finalizzato alla piena attuazione dei diritti delle persone e alla loro tutela nei confronti delle amministrazioni pubbliche”.

Per Simona Lembi, presidente del Consiglio comunale di Bologna, “l'avvio della convenzione tra Comune e Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna è una buona notizia soprattutto per la vita quotidiana dei cittadini”. Infatti, sottolinea, “La nuova convenzione consente di mantenere la continuità di un servizio, attivo da oltre venti anni, molto importante per il Comune, nonostante il quadro normativo vigente abbia fatto rientrare la difesa civica comunale tra le voci passibili di tagli della spesa pubblica. E’ un servizio che ha un’evidente funzione deflattiva del contenzioso giudiziario e contribuisce a ricostituire un clima di fiducia tra cittadino e pubblica amministrazione”.

L’attività del Difensore civico è di tutela e/o di indirizzo. Per quanto riguarda la prima, cioè la verifica del corretto comportamento di una pubblica amministrazione su un caso concreto e l’indicazione di eventuali modifiche, su 69 interventi la tesi del Difensore è stata accolta 52 volte dall’amministrazione coinvolta (75%), mentre 15 richieste sono state dichiarate infondate dopo la fase istruttoria; solo in un caso l’ente non ha accettato la posizione del Difensore civico e in un altro non ha collaborato.

L’attività di indirizzo serve invece ad orientare il cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione, e su 78 casi totali 19 sono stati risolti con un parere in materia amministrativa, 22 indirizzando il richiedente ad un altro organo di garanzia, 22 con informazioni soggette alla difesa civica e 15, invece, con informazioni non soggette alla difesa civica

Interventi

Diritti e difensori civili. Teoria e pratica in Spagna e in Italia

Universidad de Jaèn, 13-14 marzo 2014

L'OMBUDSMAN. Cenni storici

Con il termine "Ombudsman" vengono indicati una pluralità di organi ampiamente diffusi nell'Europa Occidentale e nel Nord America. A titolo meramente esemplificativo, si rammentano:

1. "Mediateur" in Francia, ove il riferimento è ad una attività di mediazione dei conflitti;
2. "Parliamentary Commissioner" in Gran Bretagna, ove il riferimento è al legame con il Parlamento;
3. "Ombudsman" in Svezia (ma anche in Norvegia, Danimarca e Finlandia), ove il termine significa letteralmente "uomo che fa da tramite". In Svezia, fra i poteri attribuiti all'Ombudsman vi era quello di compiere inchieste amministrative, di mettere in stato di accusa i funzionari corrotti (o negligenti), di denunciare eventuali frodi o abusi di carattere penale. Si trattava comunque di un controllo sugli organi amministrativi e non sugli atti, in quanto all'Ombudsman era interdetto l'annullamento dei provvedimenti che riteneva viziati o illegittimi.
4. "Provedor de Iustiça" in Portogallo, ove il riferimento è ad una dimensione "giustiziale";
5. "Volksanwalt" e cioè avvocato del popolo in Austria;
6. "Defensor del Pueblo" spagnolo, istituito in ritardo rispetto ad altri Paesi (previsto nella Costituzione del 1978, ha poi trovato completa disciplina nel 1981).

La funzione storica dell' ombudsman è quella di controllo, nell'interesse del Parlamento o di altro Organi caratterizzati da analoga capacità rappresentativa di una determinata comunità di riferimento territoriale, sul potere del Governo e delle Pubbliche Amministrazioni. Controllo che non ha ad oggetto l'esercizio delle funzioni politiche – tradizionalmente riservato agli organi elettivi - ma è esercitato sul buon funzionamento e sull'imparzialità degli apparati

amministrativi. Tale controllo viene esteso, in genere, non solo alla “legittimità” dell’agire della Pubblica Amministrazione e degli atti amministrativi (controllo di conformità-non contraddittorietà alla legge), ma anche al “merito” dell’attività amministrativa (si tratta in particolare di un controllo estrinseco e non sostitutivo)¹⁰

In sede comunitaria, il Mediatore europeo è stato istituito dal Trattato di Maastricht (1992) il quale prevede che “il Parlamento nomina un Mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell’Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell’esercizio delle loro funzioni giurisdizionali”.

In dottrina si evidenzia che, in realtà, figure simili sono state istituite anche in precedenza – addirittura nella Repubblica Ateniese¹¹ – ma generalmente si concorda sul fatto che l’istituzione in chiave moderna nacque nel diciannovesimo secolo, appunto, in Svezia (1809)¹².

Ogni nazione ricorre a termini diversi che afferiscono, spesso ma non sempre, a diversità di funzioni. Se è inopportuno parlare di un “modello unico” di ombudsman in Europa, non è errato affermare che si è imposta una istituzione che ha tratti “prevalenti” comuni, sia sotto il profilo della disciplina normativa che, soprattutto, sotto quello della prassi amministrativa.

Dalla figura storica di “Commissario parlamentare” istituito per la prima volta in Svezia con la Costituzione del 1809, con la funzione di bilanciare il potere esecutivo e quindi di controllare – su incarico prima del re e poi del Parlamento – il Governo, l’“Ombudsman” ormai è divenuto organo di tutela dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione. Attualmente, la funzione primaria dell’ombudsman in Europa è quella di tutelare i diritti e gli interessi del cittadino, singolo o in associazione, nei confronti della Pubblica Amministrazione.

¹⁰ In Inghilterra il controllo si limita – per prassi – al rilievo di vizi procedurali

¹¹ Già nell’antica Atene, intorno al 450 a.C., operavano i Logistai e gli Euthynoi, magistrati che controllavano l’utilizzo delle risorse pubbliche.

¹² L’istituto del Ombudsman si è poi diffuso, nel secolo successivo, in gran parte dell’Europa: attualmente è presente in Finlandia (1919), Norvegia (1952), Danimarca (1954), Germania Federale (1957), Gran Bretagna (1967), Israele (1971), Francia (1973), Portogallo (1976), Lussemburgo (1976), Austria (1977), Spagna (1978), Irlanda (1980) e Paesi Bassi (1981). Da segnalare invece, la recente introduzione del Difensore civico da parte della Croazia (1992), Slovenia (1994), Albania (1999), Repubblica di Macedonia (2003), Bosnia Erzegovina (2003) e Montenegro (2003).

Caratteristica comune dell'ombudsman in Europa è l'essere costituito come organo monocratico. La ragione di tale scelta risiede nel carattere essenzialmente tecnico dell'ombudsman, che esclude esigenze di rappresentatività di interessi diversi (propria invece degli organi collegiali)..

Ombudsman, difesa civica e costituzionalismo liberale

Nella maggioranza dei paesi europei l'Ombudsman è stato istituito a livello di Amministrazione centrale ed è previsto dalla Carta Costituzionale (o disciplinato con leggi di cd. 'attuazione costituzionale').

In particolare:

1. in Svezia è stato costituzionalizzato con la Carta del 1809;
2. in Finlandia è stato istituito con la Costituzione del 1919;
3. in Danimarca nella nuova Costituzione del 5 giugno 1953;
4. in Norvegia nella Costituzione del 1962;
5. in Gran Bretagna, con il Parliamentary Commissioner Act del 1967¹³;
6. in Portogallo, con la Costituzione portoghese del 1976;
7. in Spagna, con la Costituzione del 1978;
8. in Francia, con legge ordinaria n. 73/6 del 3 gennaio 1973, come modificata dalla legge 76-1211 del 24 dicembre 1976.

In Italia l'ombudsman è stato previsto solo negli anni '80 a livello regionale e per iniziativa di singoli Consigli regionali¹⁴. Negli anni '90 è stato previsto per i Comuni e le Province e però la sua istituzione è solo una facoltà, non un obbligo per le Amministrazioni locali (cfr. Legge 142/90, d. lgs. 267/00)¹⁵

¹³ L'Ombudsman è un funzionario della Camera dei Comuni, nominato dalla Corona su proposta del Governo.

¹⁴ Furono quindi le Regioni, negli anni 70, con iniziative spontanee, ad introdurre nei loro ordinamenti, la figura del Difensore civico. Dapprima la Toscana, con legge 21 gennaio 1974 n. 8, quindi la Liguria con Legge 6 giugno 1974 n. 17, poi il Lazio con legge 28 febbraio 1980 n. 17. La regione Emilia-Romagna ha istituito il Difensore civico con legge 6 luglio 1984 n. 37; la legge attualmente in vigore è la L.r. 16 dicembre 2003 n. 25 "Norme sul Difensore civico regionale".

¹⁵ La legge 42 del 2010 prevede l'obbligo per i Comuni di sopprimere la figura del difensore civico (le cui funzioni possono essere attribuite con convenzione all'omonimo provinciale).

La circostanza che l'Ombudsman sia previsto nella Costituzione della maggior parte dei Paesi europei implica:

1. da un lato, che esso assume la dignità di organo fondamentale – e necessario – di quei Paesi;
2. d'altro lato, che l'istituzione dell' ombudsman diventa obbligatoria per lo Stato, con problemi di controllo di costituzionalità connessi (problemi relativi alla necessità – nel caso di mancata istituzione dell'organo – di ottenere una pronuncia dal contenuto addittivo; difficoltà, peraltro, che attiene anche alla necessità di individuare la norma specifica su cui pronunciare la declaratoria di incostituzionalità – sentenza interpretativa di accoglimento – per 'deficit di previsione').

Nei Paesi 'federali' l'ombudsman è istituito anche in sede locale: solitamente regionale, ma in alcuni casi anche comunale (particolare e atipica rimane l'esperienza italiana, dove tale organo è previsto in tutte le articolazioni territoriali, meno che in quella nazionale).

Diversi elementi normativi non consentono di qualificare l'Ombudsman quale Autorità amministrativa indipendente.

In primo luogo, il fatto che non disponga di poteri decisorii di controversie o sanzionatori di comportamenti illeciti nonché il rilievo che le sue decisioni non siano suscettibili di impugnazione avanti alla autorità giudiziaria.

In secondo luogo, tranne la particolarissima ipotesi della costituzione in giudizio come parte civile in processi per determinati reati (su cui ci soffermeremo in seguito) non dispone di autonoma legittimazione processuale e non è neppure preposto alla tutela di specifici interessi della collettività. Esso può essere pertanto qualificato quale organo-ufficio dell'ente deputato alla tutela del cittadino.

In genere, il controllo dell'Ombudsman concerne tutti i settori dell' Amministrazione con una eccezione, comune a quasi tutti gli Stati: l'amministrazione della Giustizia¹⁶. Ciò trova giustificazione nella previsione costituzionale di organi di autogoverno dell'ordine (o degli

¹⁶ La Svezia presenta alcune specificità, in quanto l'Ombudsman vigila anche sul rispetto della legge – in alcuni settori – nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali

ordini) giurisdizionali e, più in generale, nella soggezione alla legge (requisito di ogni potere – e organo – che rivendichi funzioni giurisdizionali, es. 101 u.c. Cost. italiana). Peraltro, lo stesso Ministro di Grazia e Giustizia esercita esclusivamente una funzione ispettiva: è quindi necessario – preliminarmente – restringere la nozione di amministrazione della Giustizia, escludendo l'amministrazione dei presupposti per l'esercizio delle funzioni giudiziarie (trasferimento, assegnazioni, attribuzioni di funzioni, organizzazione degli uffici); di competenza, queste ultime, del CSM o del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Vi sono però eccezioni, come detto in Svezia, e per certi versi anche in Austria, ove l'ombudsman controlla l'osservanza della legge e la tutela dei diritti fondamentali da parte dell'Amministrazione giudiziaria. Qualcosa di simile potrebbe sembrare il Garante dei detenuti, che presenta però poteri meramente ispettivi e di sollecitazione non omogenei a quelli dell'ordinamento svedese ed austriaco.

In Italia sono esclusi il controllo e l'intervento dell'ombudsman anche nei confronti dell'Amministrazione Militare (come in Spagna) e di quella di Pubblica Sicurezza. Eccezioni evidentemente giustificate dalle peculiarità delle funzioni amministrative esercitate.

In Europa si registra una recente tendenza alla frammentazione della figura, con l'istituzione di *'ombudsman'* per settori specifici dell'Amministrazione: è il caso dell'Austria dove, accanto all'ufficio dell' "Avvocato dei Cittadini", operano ombudsman per le questioni fiscali, per l'assistenza ospedaliera e in tempi recenti anche per la parità di trattamento. Analogo è il caso della Gran Bretagna dove, accanto al Parliamentary ombudsman (alias "**Commissioner of Administration**"), opera l' "Health service Ombudsman", istituito nel 1973 per ricevere reclami contro organi e funzionari della sanità pubblica. In Italia, recentemente, è stato istituito il Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2011) e il Garante nazionale dei diritti dei detenuti (2013), mentre continua a mancare una figura generale che svolga su base nazionale le funzioni di Difesa civica dei cittadini

L'esperienza italiana

La Costituzione della Repubblica italiana non prevede la figura del Difensore civico come organo di garanzia per il rispetto dei principi che governano l'azione amministrativa (art. 97). Non sono comunque mancate, soprattutto in un passato non recentissimo, proposte di legge costituzionali in merito: la più importante è del 1987 e prevedeva l'inserimento in Costituzione dell'art. 98 bis: "La legge disciplina l'istituto del Difensore civico, al servizio dei cittadini, per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi".

Non solo. L'Italia è l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di difensore civico nazionale, nonostante la presenza del Difensore civico nazionale venga considerata parametro di democraticità delle istituzioni di un paese e come tale condizione imprescindibile posta dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi stati a far parte dell'Unione o del Consiglio d'Europa.

Diversi documenti internazionali (fra i quali la risoluzione 48/134 e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Risoluzione 327/11 e la Raccomandazione 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e la Risoluzione 1959 (2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa) raccomandano l'istituzione del Difensore civico nazionale, con mandato generale su tutte le problematiche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi ed invitano altresì a garantire al Difensore civico autonomia e indipendenza formale e funzionale, dotandolo di strutture, mezzi, personale adeguati allo svolgimento del proprio compito.

Nelle more della istituzione (peraltro improbabile) del Difensore nazionale, l'unica soluzione praticabile è quella di attribuire al coordinatore dei difensori civici regionali le funzioni di rappresentanza con le autorità di livello nazionale, europeo ed internazionale.

In compenso, a livello nazionale si sta assistendo al proliferare di figure di garanzia di settore (Garante nazionale dei minori, Garante del contribuente) e si profila l'istituzione del Garante dei detenuti e del Garante della Sanità, con il fondato rischio di ingenerare confusione nei

cittadini nonché un ingiustificato aumento delle spese.

A) Funzioni

La difesa civica nasce, in Italia, come forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile per i cittadini, in ragione della gratuità e dell'assenza di formalità procedurali, il cui obiettivo principale è quello di correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni. Va sottolineato che la difesa civica, nel prestare supporto ai cittadini, rappresenta anche un effettivo ausilio a favore delle pubbliche amministrazioni, che da questo organo vengono sostenute e sollecitate nel loro impegno di garantire l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (97 Cost.); al tempo stesso, la difesa civica fornisce un supporto efficace agli organi giurisdizionali, che vengono sgravati da una massa di controversie minori e da liti risolvibili in via amichevole. Ciò per sottolineare, in premessa, che la difesa civica può essere valida alleata del cittadino, ma al contempo amica preziosa delle pubbliche amministrazioni, in un'ottica virtuosa di crescita e miglioramento delle prestazioni. In questa prospettiva, il difensore civico si occupa prevalentemente di amministrazione e di procedimenti amministrativi, nel tentativo di porre rimedio alle disfunzioni dell'azione pubblica e migliorare le prestazioni finali rese al cittadino.

La legge 241/90 attribuisce funzioni "giustiziali" per l'accesso agli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, fatta salva la competenza della Commissione Centrale per l'accesso che esercita invece le sua funzione nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (art.25). Inoltre, in base all'art. 36, comma 2, della l. 5 febbraio 1992, n. 104, il Difensore civico può costituirsi parte civile nei procedimenti penali per reati e delitti non colposi contro la persona, in cui la vittima sia una persona con disabilità. La scelta di costituzione in giudizio è discrezionale ed effettuata su segnalazione della vittima, dell'autorità giudiziaria inquirente o di altro soggetto interessato.

In passato, il Testo Unico delle Autonomie Locali fissava un potere sostitutivo del Difensore

civico, con eventuale nomina di un commissario ad acta, nel caso in cui gli enti locali presenti nel territorio regionale omettessero attività ritenute obbligatorie per legge (art. 136, d.lgs. 167/2000). Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha comportato la soppressione di gran parte dei controlli sugli enti locali, questo potere sostitutivo sembra essere stato abrogato. Nel giudizio della Corte costituzionale (sent. n. 112 del 6 aprile 2004) il Difensore civico regionale è un organo preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni. La Consulta ha ribadito che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi come il Difensore civico. Nonostante ciò, lo statuto di alcune Regioni (Campania, Toscana, ad es.) continua a attribuire al Difensore civico regionale un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali.

Oltre che a migliorare i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, la difesa civica «contribuisce a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo» (nelle parole del Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa), intervenendo a favore delle categorie più deboli e delle fasce di popolazione più fragili. In questa seconda prospettiva il ruolo della difesa civica consiste soprattutto nel sostegno e nel patrocinio di iniziative a tutela dei diritti della persona, indipendentemente dal fatto che tali diritti vengano in gioco nel rapporto con le pubbliche amministrazioni.

B) Proposte

Per dare maggior rilevanza ed efficacia all'istituto della difesa civica, il Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali (www.difesacivicaitalia.it) ha recentemente proposto di attribuire formalmente al Difensore civico nazionale e regionale il ruolo di garante dei livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, da parte degli enti territoriali; prevedere la conciliazione obbligatoria avanti al Difensore civico nazionale e regionale delle controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto di prestazioni ascrivibili ai predetti livelli essenziali, allo scopo di facilitare e semplificare l'accesso dei cittadini alle misure di risoluzione alternativa delle controversie, con conseguente probabile deflazione del contenzioso giudiziario e riduzione dei tempi di definizione. Ancora, il Coordinamento ha proposto di introdurre modifiche legislative che consentano una maggiore efficacia alla azione della difesa civica: in particolare, prevedere che, nei procedimenti di difesa civica afferenti alle sanzioni collegate a violazioni del Codice della Strada la presentazione della istanza di difesa civica sospenda i termini per il ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace. Ciò allo scopo di evitare che il ricorso al Difensore civico precluda al cittadino la possibilità di adire, in seconda battuta, l'autorità giudiziaria. Inoltre sempre il Coordinamento ha suggerito di non procedere alla istituzione del Garante nazionale della sanità, posto che la funzione di tutela e garanzia è già svolta da svariati anni dai Difensori civici regionali e che la sanità, per preciso dettato costituzionale, è materia attribuita alla competenza delle regioni.

Statuti e norme regionali

In premessa occorre sottolineare un elemento che differenzia profondamente gli Statuti di autonomia delle Regioni italiane da quelli delle *comunidades autonomas* spagnole.

La "*nueva hornada de Estatudos de Autonomia*", avviata nel 2006-7, nell'ultima decade ha portato al riconoscimento di un catalogo di diritti fondamentali – in maniera diretta o attraverso il rinvio ad una Carta di diritti – che vanno ad aggiungersi, talora confondendosi, con quelli riconosciuti alla persona dalla carta costituzionale. La proclamazione di questi diritti riguarda ambiti molto diversi e ampi, come istruzione, salute, lavoro, terza età, immigrazione, nuove tecnologie, ambiente. Gli Statuti delle regioni italiane presentano sovente un contenuto "eventuale", legato alla funzione rappresentativa della popolazione che questi enti svolgono, con proclamazioni di funzioni e compiti della Regione, dichiarazioni di aree di prioritario intervento

politico o legislativo, di finalità da perseguire, di diritti da tutelare. Tuttavia, nel giudizio della Corte costituzionale (sent. 342/2004), a simili dichiarazioni “non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”. In altre parole, secondo la Corte costituzionale gli Statuti delle Regioni italiane ben possono proclamare diritti o libertà, obiettivi o impegni, ma tali proclamazioni “non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti”. Nell’opinione della Corte, gli Statuti sono pur sempre fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”. In questo senso, dunque, nessuna efficacia o precettività può essere riconosciuta ai diritti proclamati dagli Statuti, e di conseguenza non può aversi alcun ruolo della Difesa civica nella realizzazione di diritti privi di qualsiasi concretezza e giustiziabilità.

Ciò premesso, e chiarita questa importante differenza tra diritti statutari spagnoli e italiani, gli Statuti di diverse regioni italiane, 15 su 20, prevedono la figura del Difensore civico e lo qualificano quale Organo della Regione, al pari della Assemblea, della Giunta e del Presidente¹⁷

Nella legislazione delle singole regioni si trovano dunque leggi che regolano in modo più o

¹⁷ In particolare lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, all’ art 70:

1. Il Difensore civico è organo autonomo e indipendente della Regione, a cui viene riconosciuta una propria autonomia finanziaria ed organizzativa.
 2. Esso è posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi. Svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione.
 3. Il Difensore civico è nominato dall’Assemblea legislativa. La legge regionale determina modalità di nomina che garantiscano l’autonomia e l’indipendenza dell’organo.
 4. Il Difensore civico può segnalare alle Commissioni assembleari competenti situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini, nell’applicazione di norme regionali, avanzando proposte per rimuoverne le cause. Le Commissioni competenti devono pronunciarsi sulle proposte avanzate entro trenta giorni.
 5. La legge determina, altresì, compiti, requisiti e modalità d’intervento del Difensore civico
- Per Statuto quindi al Difensore civico regionale deve essere assicurata autonomia finanziaria ed organizzativa, per poter svolgere al meglio la funzione di garante dei diritti e degli interessi diffusi dei cittadini

meno organico la figura e i compiti del difensore civico; sia pure con qualche differenza, le singole leggi regionali hanno diversi tratti comuni.

A) Elezione del Difensore civico

Spetta sempre alla assemblea legislativa regionale, con maggioranza qualificata, almeno nelle prime fasi (non è un organo politico, ma deve essere espressione di tutta l'assemblea in quanto organo di garanzia)¹⁸

B) Requisiti per l'elezione

Tutte le leggi regionali richiedono quale requisiti per l'elezione la particolare esperienza e competenza in campo giuridico¹⁹

C) Compiti del difensore civico

Vengono declinati in modo parzialmente difforme nelle diverse leggi regionali; sono sempre comunque connessi alla tutela del cittadino, alla cura del regolare svolgimento delle pratiche²⁰ ;

¹⁸ Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 8

1. L'elezione del Difensore civico è effettuata dal Consiglio regionale con voto segreto. Ciascun consigliere può avanzare una candidatura motivata e accompagnata dal relativo curriculum.

2. È eletto il candidato che ottiene i voti dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, l'elezione è rimandata alla seduta del giorno successivo. In questa seduta, dopo due votazioni, ove il candidato non raggiunga i due terzi dei voti assegnati il Difensore civico viene eletto con la maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione.

¹⁹ Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 7:

Il Difensore civico è scelto tra persone di riconosciuta professionalità che abbiano i requisiti richiesti per l'elezione a consigliere regionale e che siano in possesso di adeguata esperienza in relazione alle funzioni ed ai compiti da svolgere per avere in precedenza ricoperto funzioni o incarichi di responsabilità e rilievo nel settore giuridico o istituzionale o economico o sociale per un periodo di almeno cinque anni.

²⁰ Da segnalare in proposito la legge della regione Sardegna, che attribuisce al Difensore civico poteri di "controllo della attività della pa al fine di assicurare il buon andamento, la tempestività, la correttezza dell'azione amministrativa.

Secondo la Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 2: Il Difensore civico interviene per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi, in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi.

D) *Modalità di intervento*

Interviene su istanza di parte o di ufficio²¹

E) *Ambiti di intervento*

Il Difensore civico interviene per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi, in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi²²

²¹ Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 3

Nei casi di cui all'articolo 2, comma 1 il Difensore civico interviene:

a) a richiesta di singoli interessati, di enti, associazioni e formazioni sociali allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità, o le disfunzioni. Qualora sia prevista per legge risposta ad una istanza, l'istante può richiedere l'intervento del Difensore civico dopo aver invitato, da almeno trenta giorni, l'amministrazione a provvedere;

b) d'ufficio con particolare riguardo a procedimenti e atti di natura e contenuto analoghi a quelli per cui è già stato attivato il suo intervento.

2. Le istanze al Difensore civico possono essere presentate mediante comunicazione scritta o raccolte a verbale presso i suoi uffici.

3. La proposizione di ricorso giurisdizionale o amministrativo non esclude nè limita la facoltà di reclamo al Difensore civico.

4. Il Difensore civico può intervenire anche in riferimento ad atti definitivi o a procedimenti conclusi.

5. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le amministrazioni o i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1 per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso.

6. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di consiglieri regionali.

²² Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25 art. 2

Il Difensore civico regionale ha competenza nei confronti degli uffici o servizi:

a) dell'Amministrazione regionale;

b) degli enti, istituti, consorzi, agenzie e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale;

c) delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere;

d) dei concessionari o gestori di servizi pubblici regionali;

e) degli Enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti.

2. Il Difensore civico esercita le funzioni previste da leggi statali e regionali.

3. Spettano, inoltre, al Difensore civico 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.

4. Il Difensore civico può altresì segnalare eventuali disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni, sollecitandone la collaborazione, per il perseguimento delle finalità di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

5. Il Difensore civico può 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. Per detti soggetti sussistono i soli obblighi già previsti dalle leggi vigenti nei confronti dell'Amministrazione regionale. Il Difensore civico può segnalare nelle sue elazioni le eventuali mancate risposte ai suoi inviti.

F) Materie escluse

Solitamente si esclude espressamente che il Difensore civico regionale possa occuparsi di questioni legate al rapporto di pubblico impiego; rientrano invece nella sua competenza le questioni attinenti ai concorsi ed alle selezioni per accedere al rapporto di impiego pubblico, in quanto procedimenti amministrativi antecedenti la firma del contratto di lavoro subordinato. La legge 15 marzo 1997 n. 127 (c.d. Bassanini Bis), poi, ha ulteriormente accresciuto le funzioni della difesa civica regionale, con l'estensione dei poteri dei difensori civici regionali verso le amministrazioni periferiche statali che hanno sede nel territorio regionale, con obbligo di relazione annuale ai Presidenti delle due Camere sull'attività svolta. Oggi i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

G) Poteri

Come è noto, il Difensore civico non ha poteri coercitivi, ma opera una azione di moral suation, indicando alla p.a, dopo attenta ad approfondita istruttoria, la condotta amministrativa da seguire nel caso di specie, invitandola, se necessario, a modificare le proprie determinazioni. Non gli può essere comunque opposto il segreto di ufficio e può chiedere, ai fini istruttori, l'esame congiunto della questione.

Può sollecitare l'inizio dell'azione disciplinare nei confronti di quei pubblici dipendenti che abbiano mancato ai loro doveri, come pure di quelli che abbiano ostacolato o ritardato la sua azione.

H) Uffici decentrati e convenzioni

Il Difensore civico può istituire sedi decentrate del suo ufficio nel territorio regionale, per una

maggiore prossimità con i cittadini.

Può altresì stipulare convenzioni con gli enti locali (comuni, unioni di comuni e provincie) assumendo, in tale caso, anche le funzioni di difensore civico locale.

I) Relazione annuale

Entro il 31 marzo di ogni anno il Difensore civico presenta una relazione alla Assemblea legislativa regionale e al Parlamento nazionale (per l'amministrazione periferica) , nella quale dà conto della attività svolta e segnala i casi e le amministrazioni che non gli hanno fornito adeguata collaborazione.

