



Relazione sulle attività

Anno 2015



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Difensore civico

L'ASSEMBLEA
dei DIRITTI 



**Relazione sulle attività
Anno 2015**

Difensore civico



1 Introduzione	pag. 5	5 La mobilità delle persone con disabilità	pag. 45
2 Il comitato tecnico scientifico: lo stato dei lavori	pag. 9	6 I risparmi determinati dall'azione della difesa civica	pag. 55
3 La rete regionale dei servizi di difesa civica	pag. 11	7 Comunicazione e promozione	pag. 57
4 I procedimenti	pag. 21	8 La bussola dei Garanti	pag. 97

1 Introduzione

Nel corso del 2015, la difesa civica regionale ha consolidato il proprio ruolo di interlocutore privilegiato con i cittadini che, per le ragioni più varie, si scontrano con disfunzioni, iniquità ed inefficienze nell'agire delle pubbliche amministrazioni.

Il numero delle istanze rivolte all'Ufficio del Difensore Civico ha infatti registrato un sensibile aumento rispetto ai dati, già notevoli, relativi al 2014. Tale tendenza si inserisce, coerentemente, nell'impostazione che caratterizza l'attuale mandato del Difensore civico dell'Emilia Romagna, orientato prioritariamente all'intervento diretto sull'amministrazione e sugli atti amministrativi da essa adottati, al fine di offrire al cittadino un valido ausilio, alternativo al ricorso giurisdizionale, contro le disfunzioni dell'azione pubblica, oltre che per migliorare le prestazioni finali rese dalle amministrazioni stesse.

L'obiettivo che ha guidato l'attività della difesa civica regionale nel 2015 è stato quello di offrire ai cittadini un'assistenza costante sotto forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile, gratuita e alleggerita da formalità procedurali.

In questa direzione l'intervento del Difensore civico si è rivolto non solo a casi occasionali ed episodici, ma ha anche riguardato fenomeni sistematici e consolidati di maladministration, in cui l'attività di moral

suasion dell'ufficio – condotta ai sensi della legge regionale n. 25/2003 – ha consentito di affrontare e risolvere, almeno in parte, situazioni pregiudizievoli per la collettività.

La poliedricità di funzioni riconosciuta al Difensore dalla legge regionale ha, inoltre, consentito ad esso di svolgere un ruolo di garanzia, sia come organo monocratico che all'interno di appositi Comitati, nel valutare l'ammissibilità di quesiti referendari proposti in alcuni Comuni emiliano-romagnoli. Anche gli Enti comunali, infatti, e non solo i cittadini, hanno valutato il coinvolgimento del Difensore civico in questi procedimenti di democrazia diretta come elemento di terzietà e come valore aggiunto in termini di competenza tecnica, in grado di garantire la corretta applicazione della disciplina legislativa e normativa in tema di partecipazione popolare. Il coinvolgimento del Difensore civico in questi procedimenti si è avuto soprattutto grazie alla riformulazione delle tariffe di convenzionamento tra Enti comunali e Difensore civico, che sono state drasticamente ridotte alla luce della grave crisi economico-finanziaria che investe l'amministrazione locale.

Oltre a ciò, e più in generale, l'attività svolta dal Difensore civico nel corso del 2015 ha intercettato alcuni cambiamenti in atto all'interno delle amministrazioni, soprattutto locali, e all'interno del tessuto sociale

stesso. Per quanto riguarda il primo aspetto, va evidenziato un incremento esponenziale delle istanze d'accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali ex art. 43 TUEL. Il dato deve essere letto sicuramente in un'ottica di sistema, che sempre più chiaramente esige trasparenza nell'agire della pubblica amministrazione, non solo su richiesta dei cittadini ma anche su iniziativa dei rappresentanti politici. Per quanto riguarda il secondo aspetto, ed in una direzione non divergente da quella poc'anzi citata, si registra una sempre maggiore consapevolezza da parte dei cittadini di diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione, nonché una crescente attenzione agli strumenti alternativi offerti dall'ordinamento a tutela delle loro pretese, tra cui rientra senz'altro la difesa civica.

In assenza di un Difensore civico nazionale, inoltre, l'Ufficio ha dovuto svolgere una intensa attività di dialogo e scambio con gli altri difensori civici regionali, partecipando attivamente al Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome.

In questa prospettiva, grazie anche all'impegno della Presidente della Commissione Parità e Diritti delle persone dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roberta Mori, nella sua veste di coordinatrice nazionale delle Presidenti degli Organismi di pari opportunità regionali, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra il coordinamento degli organismi regionali di parità e il coordinamento nazionale dei Difensori civici, finalizzato ad una maggiore tutela e diffusione della parità di genere.

L'accordo prevede in particolare l'accesso telematico alle istanze pervenute sull'intero

territorio nazionale ai Difensori civici regionali, al fine di monitorare i casi di maggior criticità da cui provengono particolari rischi di diseguaglianze e iniquità a carico delle donne.

Tra gli strumenti previsti per l'attuazione del protocollo sono stati individuati momenti comuni di informazione, formazione e consulenza, eventi pubblici tesi alla diffusione e alla conoscenza delle modalità di tutela dei diritti che gli organismi di pari opportunità e i Difensori civici possono svolgere, audizioni presso le Commissioni parlamentari per proposte legislative e nella verifica dell'attuazione di norme e regolamenti sul territorio nazionale. Viene inoltre auspicata la definizione e la presentazione di una legge nazionale per le pari opportunità e di una legge nazionale per la difesa civica; infine, si suggerisce di mettere le competenze della difesa civica a servizio degli organismi di pari opportunità laddove vi sia necessità di un intervento in materia antidiscriminatoria che esuli dalle competenze della difesa civica.

Numerose sono le ragioni che hanno portato alla sottoscrizione di un protocollo tra soggetti istituzionali che assicurano forme di tutela non pre-contenziosa di fronte a casi di cattiva amministrazione, come i Difensori civici, e organismi che favoriscono il pieno sviluppo della persona e sostengono la soggettività e l'autodeterminazione femminile come elemento di cambiamento e progresso della società, come le commissioni di Parità: come si legge nel testo del protocollo, infatti, non solo "la conciliazione e condivisione sono elementi fondamentali che caratterizzano le azioni di pari opportunità e di difesa civica", ma "la difesa civica e

la mediazione, pur se in differenti contesti di azione, condividono” anche “la finalità di individuare soluzione per i conflitti ed evitare il ricorso ai tribunali, la prima nei rapporti con la pubblica amministrazione e i servizi pubblici e la seconda anche nei rapporti privati”; di conseguenza, “la rete territoriale di tutela rappresenta una priorità nell’azione di protezione dei diritti garantiti dagli organismi di pari opportunità e dalla difesa civica”.

Tra gli impegni assunti con il protocollo, i difensori civici regionali hanno deciso di verificare l’applicazione della legge Delrio, in particolare l’attuazione della norma che garantisce una quota di genere del 40% nella composizione delle giunte comunali, affinché essa non rimanga scritta solo sulla carta.

Nessuna particolare novità, infine, sembra caratterizzare l’iter per la istituzione in Italia la figura del Difensore civico nazionale: nonostante il nostro Paese sia l’unico, nell’Unione Europea, a non aver dato vita a questa figura, che risulta tra i requisiti per l’ingresso in UE di nuovi stati, nessun passo decisivo sembra essere stato fatto in questa direzione nel 2015.

La normativa in itinere, poi, sembra coinvolgere i difensori civici in un possibile ruolo di Garanti della sanità, anche con funzioni di mediazione per quanto concerne il contenzioso medico-professionale, oltre che in funzione di organi indipendenti di vigilanza per l’attuazione della nuova normativa sull’accesso civico, in alternativa all’Autorità anticorruzione.

2 Il comitato tecnico scientifico: lo stato dei lavori

Dal 2014 l'Ufficio di Presidenza della Assemblea Legislativa ha istituito un Comitato tecnico-scientifico in riferimento al progetto di collaborazione interistituzionale in tema di analisi, valutazione ed integrazione delle pratiche di difesa e garanzia dei diritti.

Tale comitato, condotto dal Prof. Marco Magri (Università di Ferrara) e dal Prof. Paolo Zurla (Università di Bologna), è stato costituito con determinazione dell'Ufficio di Presidenza n. 32 del 30/04/2014. Il Comitato ha presentato, come previsto dalla convenzione, una relazione finale a dicembre 2015, intesa a rendicontare le attività svolte nel corso dell'anno, nonché a descrivere quelle in corso di realizzazione e a venire, secondo quanto previsto dal documento di aggiornamento inviato dal Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna e dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, presentando infine alcuni primi risultati emergenti dalle attività di ricerca.

Durante la prima fase di ricerca le équipe di ricerca hanno avviato la realizzazione di un'analisi introduttiva delle attività di garanzia della Regione Emilia-Romagna, adottando una prospettiva comparata a livello italiano ed europeo. Tale attività si è accompagnata ad una analisi della documentazione ufficiale e alla realizzazione di interviste in profondità che hanno coin-

volto il Difensore civico e i due Garanti, il personale responsabile interno al Servizio, nonché alcuni referenti istituzionali dell'Assemblea Legislativa. Scopo dell'analisi desk e delle interviste era contribuire all'indagine introduttiva e all'individuazione dei macro-obiettivi per ciascun gruppo di funzioni, delle modalità di organizzazione per il loro svolgimento, dei destinatari diretti e indiretti delle funzioni stesse, della misurabilità degli obiettivi individuati, nonché dell'identificazione di aree non sufficientemente coperte e da sviluppare.

L'attività di ricerca ha permesso di inquadrare le funzioni e le modalità di accesso agli Organi di Garanzia. Inoltre, l'analisi della documentazione e reportistica e delle interviste realizzate con il Difensore Civico, i due Garanti e il personale degli uffici degli Organi di Garanzia, ha reso possibile l'identificazione di diversi profili di utenza. Per quanto riguarda la Difesa Civica, il servizio si rivolge formalmente a singoli cittadini, associazioni, comitati, organismi di tutela. A ciò si aggiunge la presa in carico di ufficio del patrocinio dei cittadini emiliano-romagnoli disabili.

Le attività di ricerca previste vertono sul monitoraggio, in accordo con gli Organi di Garanzia, delle aree di attività e dei processi nelle aree di lavoro più significative, nonché sull'indagine sui bisogni e sul livello di

gradimento degli utenti, in riferimento agli interlocutori con cui gli Istituti di Garanzia entrano in contatto nello svolgimento della propria attività.

Per quanto riguarda l'analisi dei flussi documentali, la ricerca ha segnalato l'elevato numero di documenti in uscita ed entrata che riguardano l'attività del Difensore civico, che si attestano, per il 2015, a 5.861.

Si registra inoltre, sempre per il Difensore civico, un numero medio di telefonate giornaliere, che spesso necessitano di risposte precise ed approfondite, di circa 5-6 al giorno.

Nel corso degli ultimi mesi, poi, si è avviato

il processo di individuazione, in collaborazione con il Difensore civico, i Garanti e lo staff degli uffici, dei rappresentanti dei vari *stakeholders* con cui gli Istituti di Garanzia si rapportano. Data la loro numerosità, nonché la loro localizzazione generale sul territorio generale, si è deciso, in comune accordo con Difensore e Garanti, di procedere alla realizzazione di interviste ad una quindicina di rappresentanti per ciascuna Area, tramite focus group o interviste individuali, da realizzare presso la sede del Servizio Istituti di Garanzia oppure in altra sede da concordare con i diversi interlocutori. La realizzazione di questa attività si concentra nel periodo Novembre 2015-Giugno 2016.

3 La rete regionale dei servizi di difesa civica

Dopo la soppressione del Difensore civico comunale – avvenuta con la Legge finanziaria del 2010 – e la trasformazione della provincia in ente di secondo grado, la figura di garanzia nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione è divenuta, per tutti gli enti locali, il Difensore civico regionale.

L'analisi del contesto regionale dimostra infatti che la possibilità di attivare convenzioni con la Provincia di riferimento

per la nomina del Difensore civico territoriale è stata seguita solo dai Comuni del modenese.

Al di là di questi casi, sostanzialmente isolati, per i cittadini emiliano-romagnoli la figura di tutela nei confronti della PA è oggi rappresentata dal Difensore civico regionale, il quale esercita le sue funzioni anche grazie al sostegno di ANCI Emilia-Romagna.

3.1 La convenzione con ANCI Emilia-Romagna

Il Difensore civico regionale ha stipulato con ANCI Emilia-Romagna un accordo quadro allo scopo di favorire la costruzione di un modello a rete della difesa civica sul territorio che consenta ai comuni della regione di:

- » dotarsi dello strumento della difesa civica, come disciplinata dalla l.r. n. 25 del 16 dicembre 2003, quale risposta alla soppressione del servizio su base comunale, prevista dalla legge finanziaria del 2010 per ridurre la spesa pubblica;
- » avviare e sostenere la realizzazione di

un progetto finalizzato alla diffusione ed alla condivisione di buone prassi amministrative in grado di prevenire l'insorgenza dei conflitti su base locale;

- » promuovere la cultura della mediazione quale strumento privilegiato per la composizione delle controversie.

L'accordo prevede a carico dei comuni che si convenzionano una contribuzione economica che nel dicembre 2015 è stata ridefinita e quantificata in cifre molto contenute (si va dai 100 euro per i piccoli comuni ai 900 euro per Comuni ed Unioni di Comuni oltre i 100.000 abitanti).

In un periodo come quello attuale, che da un lato vieta la nomina di un difensore civico comunale e dall'altro impone agli enti fortissimi vincoli dal punto di vista delle possibilità di spesa, la modesta entità delle nuove quote permette ai comuni di offrire ai propri cittadini uno strumento utile e gratuito di mediazione delle controversie e, contemporaneamente, di godere di un utile supporto che faciliti il raggiungimento di quell'obiettivo di buona amministrazione già previsto dalla nostra Costituzione.

Nello specifico attraverso la sottoscrizione della convenzione presso il comune o l'unione dei comuni viene attivato uno sportello di difesa civica che potrà fornire al cittadino informazioni pratiche su quando e come rivolgersi alla difesa civica anche

attraverso la distribuzione di materiale informativo appositamente predisposto.

Inoltre sulla scorta della convenzione al Difensore può essere demandato il parere di ammissibilità sui diversi istituti partecipativi previsti nei singoli statuti comunali.

Tra i compiti del difensore rientra poi l'obbligo di relazionare annualmente all'ente convenzionato relativamente all'attività svolta nell'anno precedente.

Contemporaneamente alla modifica delle tariffe, l'ufficio si è attivato per promuovere una campagna informativa capillare nei confronti degli oltre 300 comuni emiliano-romagnoli.

**CONVENZIONE FRA L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA E
IL COMUNE/UNIONE DEI COMUNI DI _____ PER L'AFFIDAMENTO
DEL SERVIZIO DI DIFESA CIVICA COMUNALE AL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna, con sede in viale Aldo Moro n. 50 ,
Bologna - C.F. 80062590379, nella persona della Responsabile del Servizio Diritti dei Citta-
dini, presso il quale ha sede il Difensore Civico regionale;

e

Il Comune/Unione dei Comuni di _____, con sede in
_____ n. _____ - P.I. e C.F. _____, nella persona del
dirigente del servizio _____

PREMESSO CHE:

- » la difesa civica nasce, essenzialmente, come forma pre-contenziosa di tutela dei citta-
dini; ha la caratteristica di essere facilmente accessibile, in ragione della gratuità, della
assenza di formalità procedurali e della prossimità al territorio;
- » il suo obiettivo principale è quello di correggere le eventuali disfunzioni, inefficienze e
iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni, nell'intento di garantire l'attuazio-
ne dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.);
- » la difesa civica raccoglie le segnalazioni dei cittadini, ne valuta il fondamento e, se del
caso, indica alla pubblica amministrazione la condotta legittima o più appropriata alla
fattispecie, nell'obiettivo di comporre il contenzioso fin dalle sue fasi iniziali;
- » le questioni più complesse vengono affrontate nel corso di apposite udienze di me-
diazione, durante le quali, dopo una prima fase di confronto, si favorisce la formazione
di un accordo transattivo fra le parti;
- » la difesa civica conosce anche una fase consultiva e di indirizzo, nella quale fornisce
pareri ai cittadini o agli uffici pubblici; qualora la questione non rientri nella sua com-
petenza è in grado comunque di indirizzare il cittadino ad altri organismi di tutela o di
mediazione;
- » le azioni volte alla divulgazione della cultura della mediazione, come sopra richiamate,
possono contribuire a qualificare ulteriormente l'insieme delle attività di difesa civi-
ca, pertanto sarà opportuno ricercare tutte le possibili forme di collaborazione con la
Giunta regionale tali da valorizzare tali iniziative e accrescere le sinergie tra istituzioni
nell'ottica di servizio al cittadino;
- » l'azione della difesa civica si rivela altresì amica ed alleata della pubblica amministrazio-
ne, in quanto è in grado di sgravare la stessa dalla gestione dei conflitti con i cittadini
e di prevenire l'insorgere di lunghi ed onerosi contenziosi giudiziari;

- » la sua azione determina pertanto un cospicuo e tangibile risparmio anche per le pubbliche amministrazioni, in termini di spese legali e di utilizzo di risorse umane per la gestione del contenzioso;
- » la difesa civica favorisce inoltre il ristabilirsi di un clima di fiducia fra cittadino e pubblica amministrazione;
- » l'azione della difesa civica si rivela ancora più utile nel particolare momento di crisi economica che il Paese sta attraversando, allorché, a fronte della contrazione di risorse destinate alle pubbliche amministrazioni, si verifica un aumentato bisogno di servizi e di assistenza da parte della cittadinanza, colpita anch'essa dalla crisi generale;
- » l'azione della difesa civica può contribuire a elevare il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi e dell'attività pubblica, e, conseguentemente, a legittimare maggiormente l'amministrazione agli occhi del cittadino - utente;

CONSIDERATO CHE:

- » la funzione amministrativa è prevalentemente esercitata dalle amministrazioni locali, in particolare dai Comuni, mentre alla Regione spettano essenzialmente funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività e dei servizi direttamente erogati ai cittadini da parte di comuni e province;
- » la legge 26 marzo 2010 n. 42 ha disposto la soppressione 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;
- » dal gennaio 2010 ad oggi la quasi totalità dei Difensori civici comunali presenti sul territorio regionale ha cessato le proprie funzioni, determinando la scomparsa di una rete di tutela e di protezione del cittadino attiva già da qualche decennio, in particolare nel Comune di Mirandola il Difensore civico comunale ha cessato le sue funzioni a decorrere dal 30 aprile 2011;
- » la gran parte dei Comuni e delle Province non ha utilizzato la facoltà concessa dalla legge di attribuire la funzione al Difensore provinciale, e che lo stato e i contenuti del processo di riordino istituzionale nazionale non consentono di ritenere come presumibile un mutamento rapido e ampio di queste scelte; i cittadini, in questo contesto istituzionale, si rivolgono in misura sempre maggiore al Difensore civico regionale in relazione a contenziosi con i comuni;

VISTO:

- » l'art. 2, lettera e), comma 1, della L.R. 25/2003, in base al quale le funzioni di Difensore Civico negli Enti Locali della Regione possono essere svolte, tramite convenzioni, dal Difensore Civico regionale;

RITENUTO CHE:

- » si pone con urgenza la necessità di riorganizzare il servizio di difesa civica sul territorio, mantenendone inalterate le caratteristiche sia pure in un'ottica di forte contenimento della spesa,

TUTTO CIÒ PREMESSO E CONSIDERATO,
LE PARTI CONVENGONO E STIPULANO QUANTO SEGUE:

ART. 1 – OGGETTO DELLA CONVENZIONE

Il Comune/Unione dei Comuni di _____ affida al Difensore civico regionale il servizio di difesa civica che sarà svolto secondo le seguenti modalità operative:

1. dalla data di sottoscrizione della presente convenzione è attivo presso il comune/ unione dei comuni di _____ lo sportello di difesa presso il quale i cittadini potranno ricevere materiale informativo sulla difesa civica e sui metodi di risoluzione alternativa delle controversie, predisposto dalla Regione;
2. al Difensore civico è demandato il parere di ammissibilità sui diversi istituti partecipativi previsti nello statuto del Comune/Unione dei comuni;
3. entro il 31 marzo il Difensore civico regionale invierà al Sindaco e al Consiglio del comune convenzionato una relazione, nella quale darà conto della attività svolta nell'anno precedente.

ART. 2 PARTECIPAZIONE ALLE SPESE

Il Comune/Unione di comuni di _____ si impegna a versare annualmente alla Regione Emilia Romagna la somma di €. _____ quale contributo per il maggior carico di lavoro che presumibilmente graverà sulla struttura del Difensore civico regionale.

Tale somma sarà versata con pagamento posticipato da corrispondersi entro un mese dalla scadenza della convenzione, a mezzo bonifico bancario.

Il contributo è stato determinato sulla base del numero degli abitanti del Comune/Unione di comuni di _____ che risultano essere _____ alla data del _____, secondo quanto previsto dalla tabella che segue:

Quota per comuni con oltre 100.000 abitanti	euro 900,00
Quota per comuni tra i 30.000 e i 100.000 abitanti	euro 300,00
Quota per comuni fino a 30.000 abitanti	euro 100,00
Quota per unioni di comuni con oltre 100.000 abitanti	euro 900,00
Quota per unioni di comuni con oltre 300.000 abitanti	euro 300,00
Quota per comuni di comuni fino a 30.000 abitanti	euro 100,00
Quota per città metropolitana oltre 100.000 abitanti	euro 900,00

e risulta essere di euro _____

ART. 3 – DURATA DELLA CONVENZIONE

La presente convenzione ha la durata di anni uno e decorre dalla data di sottoscrizione, con possibilità di rinnovo previo accordo scritto fra le parti.

ART. 4 – RISERVATEZZA

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 nell'ambito delle attività oggetto della presente convenzione.

ART. 5 – TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

Le parti dichiarano di essersi reciprocamente informate e di consentire 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. n. 193/2003.

ART. 6 – FORO COMPETENTE

Ogni controversia relativa, o comunque collegata, alla presente convenzione dovrà essere preliminarmente devoluta a un tentativo di mediazione da espletarsi presso la C.C.I.A.A. 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. 7 – DISPOSIZIONI GENERALI

Per quanto non previsto nella presente Convenzione, si fa rinvio alle disposizioni del Codice civile e alle norme vigenti in materia.

Bologna, _____

Per il Servizio Diritti dei Cittadini dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna_

Per il Comune _____

3.2 La presenza dei servizi di difesa civica in regione

Alla fine del 2015 la situazione dei servizi di difesa civica sul territorio regionale era la seguente:

Bologna

Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna, nel solco della ultra ventennale tradizione di difesa civica del Comune di Bologna, prevede che il nuovo Ente metropolitano assicuri le funzioni di difesa civica dei cittadini mediante convenzione con la Regione Emilia-Romagna, promuovendo l'adesione anche delle Unioni e dei 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

Per quanto riguarda la Provincia di Modena, a seguito della scadenza dell'incarico del Difensore civico territoriale, sono in atto le verifiche delle candidature pervenute a seguito del bando di selezione scaduto il 28 dicembre 2015. Il difensore civico dovrà essere nominato dal Consiglio Provinciale, il Comune di Modena valuterà l'eventuale convenzione con apposito atto del Consiglio Comunale.

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 state 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.
Questo quadro riassuntivo delinea con chiarezza la centralità del ruolo assunto dal Difensore civico regionale in seguito alla soppressione delle figure di difesa civica a livello comunale.

Al netto dell'esperienza modenese, il Difensore civico regionale si identifica come

figura di riferimento al fine di garantire la partecipazione, la trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, la "buona amministrazione" negli enti territoriali.

L'importanza e la decisività del ruolo istituzionale hanno orientato l'ufficio a mantenere inalterata l'attività prestata anche se non oggetto di apposita convenzione con i Comuni.

3.3 Le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia

Sebbene l'art. 12 della Legge Regionale 25/2003 subordini l'azione del Difensore civico alla previa stipula con gli Enti locali di "apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti", si è comunque scelto di non lasciare privi di tutela i cittadini a causa di scelte compiute dagli amministratori locali. Tale scelta comporta un impegno ulteriore per le esigue risorse dell'ufficio del Difensore civico regionale, ma è ripagata dalla certezza di interpretare correttamente il ruolo di garanzia a favore dei cittadini.

L'impegno per l'attività prestata dal Difensore civico nei confronti degli enti locali non convenzionati è attualmente sostenuto con risorse (anche economiche) dell'ente Regione, tuttavia – soprattutto a seguito della consistente riduzione del contributo di convenzionamento – si intravede una nuova consapevolezza da parte degli amministratori locali orientata ad incrementare la collaborazione con il Difensore civico regionale.

Infatti, i forti vincoli finanziari gravanti

sugli enti comunali hanno reso necessario un ricalcolo delle tariffe per il convenzionamento, che comportato un drastico ridimensionamento del contributo ed un previsto incremento delle richieste da parte dei Comuni.

Il risultato auspicato, e solo in parte realizzato nello scorso anno, è quello di sollecitare ed incentivare la collaborazione con i Comuni al fine di rendere più efficiente ed utile il ruolo di garanzia della difesa civica regionale.

Nel corso del 2015 si sono implementati quei rapporti di collaborazione e di scambio con altri istituti ed organismi di garanzia e tutela. Tali rapporti si concretizzano in tre diverse tipologie:

- a) l'avvio diretto delle istanze all'istituto o organismo competente, in modo tale da portare rapidamente il cittadino che si è rivolto per errore all'istituto od organismo non competente a intraprendere il percorso di tutela con il corretto organismo/istituto,

- b) la gestione coordinata di una istanza che, per sua natura, implica l'intervento di competenze attribuite a diversi organismi/istituti;
- c) la collaborazione consulenziale con organismi/istituti diversi.

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

La tipologia b) coinvolge a volte, nella

medesima istanza, il Difensore civico assieme al Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza o al Garante dei Contribuenti.

La tipologia c) si concretizza prevalentemente nella richiesta di pareri sulla trasparenza alla Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e di pareri e scambi di informazioni con altri Difensori civici regionali e all'interno del Coordinamento nazionale dei difensori civici.

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

4 I procedimenti

4.1 L'organizzazione e le procedure

L'anno 2015 è stato caratterizzato da un importante mutamento organizzativo nella gestione delle segnalazioni, ciò grazie soprattutto all'introduzione del nuovo software di gestione del flusso documentale che consente di controllare tutte le fasi del ciclo di vita del documento, dalla sua creazione/acquisizione fino alla sua archiviazione finale, controllando tutto ciò che sta "nel mezzo": validazione, approvazioni, visti, firme, e includendo la possibilità di visualizzare lo stato degli avanzamenti, i ritardi e gli accessi.

Il gestore di flusso "DEFENDO" (introdotto nel giugno 2015) è una delle 5 azioni previste nel piano di dematerializzazione dell'Assemblea legislativa per il biennio 2014-2015, che prescrive di adottare strumenti semplici e standardizzati

Proprio nell'ottica prevista dal piano e a fronte degli obblighi di pubblicazione dei termini procedurali introdotti dal d.lgs. 33/13, si è provveduto ad una analisi interna volta a chiarire la possibilità di considerare il processo che dalla richiesta di intervento del cittadino porta attraverso una fase di studio della problematica all'emissione di un parere da parte dell'organo di garanzia come vero e proprio procedimento amministrativo.

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.

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.

Preistruttoria ed attivazione del procedimento di difesa civica

I cittadini si rivolgono al difensore civico tramite:

- » telefono
- » lettere cartacee:
 - » raccomandate
 - » per posta ordinaria
 - » consegnate in portineria
- » moduli firmati a seguito di colloquio
- » modulo on line del sito
- » e-mail
- » fax

Le istanze possono essere formalizzate solo con i moduli on-line, quelli cartacei firmati, lettere, fax ed e-mail. L'obiettivo del Servizio è, comunque, di incentivare il più possibile le comunicazioni e l'avvio di istanze on-line.

Le richieste possono tradursi in:

- » istanze
- » semplici richieste poste alla difesa civica anche per errore e 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 tempestivamente segnalata al cittadino perché possa integrarla. Il procedimento si intende partito dal momento della consegna o dell'arrivo all'Ufficio dell'ultimo elemento richiesto per l'istanza.

L'apertura del fascicolo e l'affidamento

delle istanze è curato dal coordinatore dello staff, con il supporto degli operatori del front-office.

Lettere o altro tipo di comunicazioni scritte che, indirizzate ad altri soggetti, arrivano all'ufficio di difesa civica per conoscenza, vengono protocollate, ma, di norma, 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. La valutazione sulla opportunità o meno di considerarla una istanza che richiede l'intervento del Difensore è affidata al funzionario responsabile delle procedure e dell'organizzazione dell'area di difesa civica. Tali comunicazioni, qualora non ritenute una istanza alla difesa civica, rimangono agli atti del Servizio Diritti dei cittadini e sono oggetto dei monitoraggi sull'attività della difesa civica.

Alle richieste che, pur se complete di tutti gli elementi formali previsti, non sono di competenza del Difensore Civico, viene data risposta, con eventuali indicazioni del soggetto competente o adeguato a risolvere la problematica posta.

Iter del procedimento di difesa civica

La attribuzione delle istanze viene affidata a funzionari, collaboratori diretti o di soggetti convenzionati, sulla base della materia prevalente oggetto dell'istanza, del carico di lavoro e degli eventuali periodi di assenza di funzionari e collaboratori, dell'eventuale soggetto promotore dell'istanza, se ha già precedentemente prodotto altre istanze. All'attribuzione sovrintende il funzionario responsabile delle procedure e dell'organizzazione dell'area di Difesa Civica.

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, ulteriori elementi o valutazioni. Tali comunicazioni vengono normalmente fatte in forma scritta a firma del Difensore.

La richiesta formale di informazioni, all'Ente oggetto dell'istanza o ad altro Ente il cui parere è necessario o utile al procedimento, comporta l'inizio di nuovi termini procedurali di 45 giorni. Nelle richieste agli Enti si evidenzierà la necessità di una risposta più rapida possibile e, comunque, entro i termini procedurali di ciascun Ente. A fronte di ritardi nella risposta da parte degli Enti a cui la richiesta è indirizzata, si attiverà

un sollecito scritto, inviato per conoscenza al cittadino promotore dell'istanza. Ovviamente i termini procedurali della Difesa Civica sono prolungati nella stessa misura dei ritardi prodotti nella risposta degli Enti a cui le richieste sono indirizzate. Anche la richiesta formale di informazioni al cittadino che ha promosso l'istanza, se necessaria al proseguire del procedimento, comporta l'i-

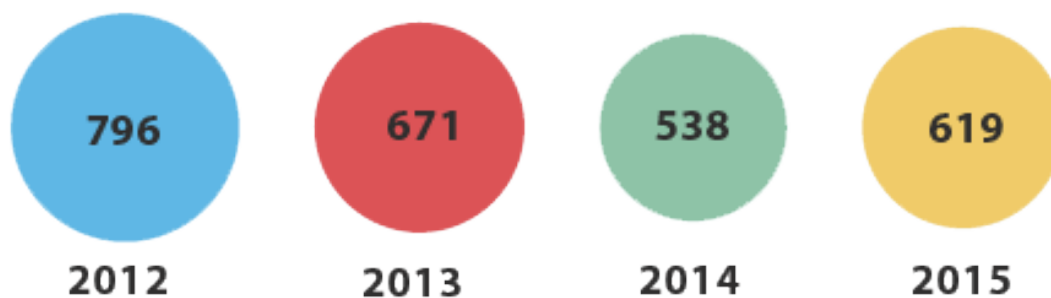
nizio di nuovi termini che vengono prolungati dall'eventuale periodo di inerzia del cittadino stesso. In taluni casi può dimostrarsi utile anche la comunicazione telefonica o, comunque, informale con l'Ente o il cittadino, comunicazione che non comporta l'inizio di nuovi termini procedurali o il loro prolungamento.

4.2 L'andamento delle istanze e dei procedimenti

Nel corso del 2015 le richieste di intervento ricevute dai cittadini sono state 619, da cui sono scaturite 577 nuove istanze, evidenziando un trend in leggero rialzo rispetto al 2014. Questa attività ha prodotto un flusso complessivo in entrata e uscita di 5.861 comunicazioni formali scritte.

Questo incremento di istanze è comunque

scarsamente significativo perché falsato dall'introduzione del nuovo sistema di gestione: per procedere in un'ottica di pressoché totale dematerializzazione, si è scelto di informatizzare anche quelle istanze che, seppur presentate nel corso del 2014, hanno trovato la loro risoluzione solo nell'anno successivo.

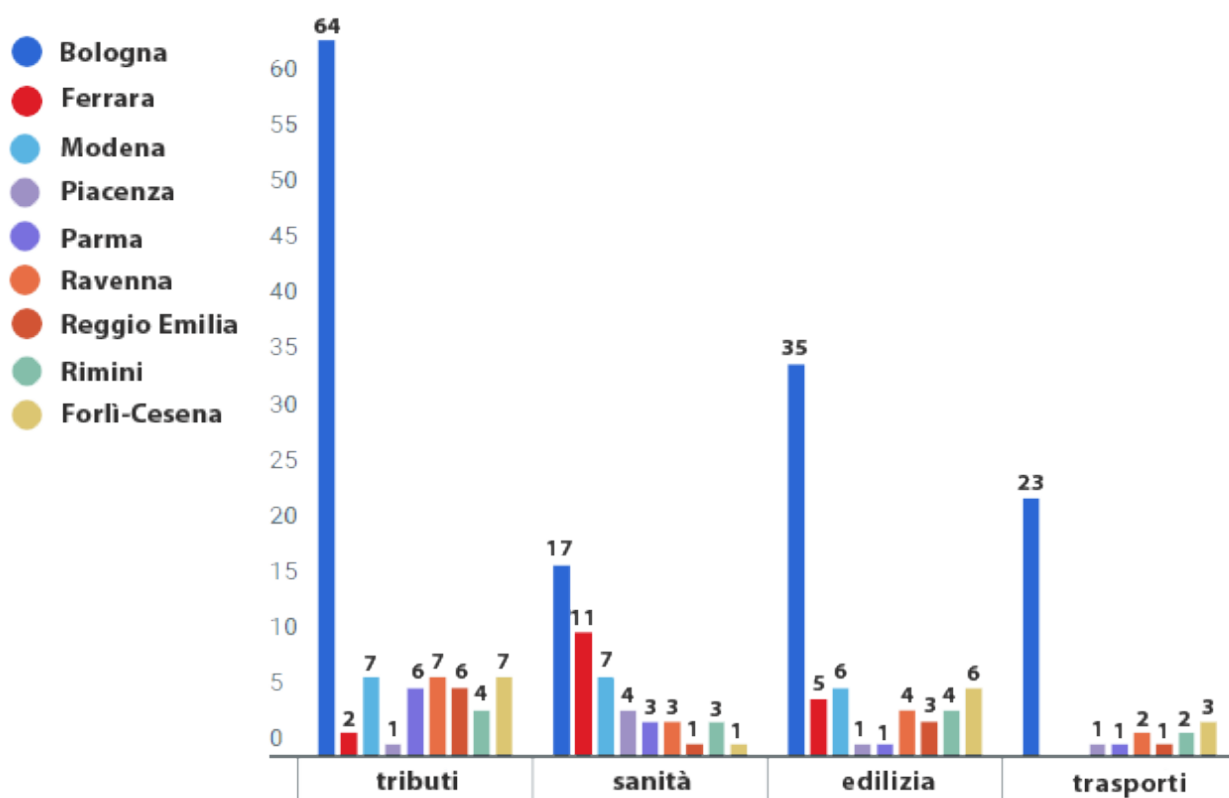


Distribuzione istanze per territorio

In termini di distribuzione territoriale il 44% delle istanze è stato presentato da persone residenti o domiciliate nella provincia di Bologna. Rispetto alle altre provincie la distribuzione risulta piuttosto uniforme, e si aggira mediamente (per i dettagli si rimanda al successivo grafico) intorno al 6%, con l'unico scostamento rappresentato dalla provincia di Piacenza dove il dato numerico arriva a poco più del 2%, indubbiamente tra i fattori che incidono su questa bassa rap-

presentatività vi è la distanza geografica tra Piacenza e la sede della difesa civica. Altro dato significativo è costituito dal numero di istanze provenienti "da cittadini fuori regione", pari al 6% del totale.

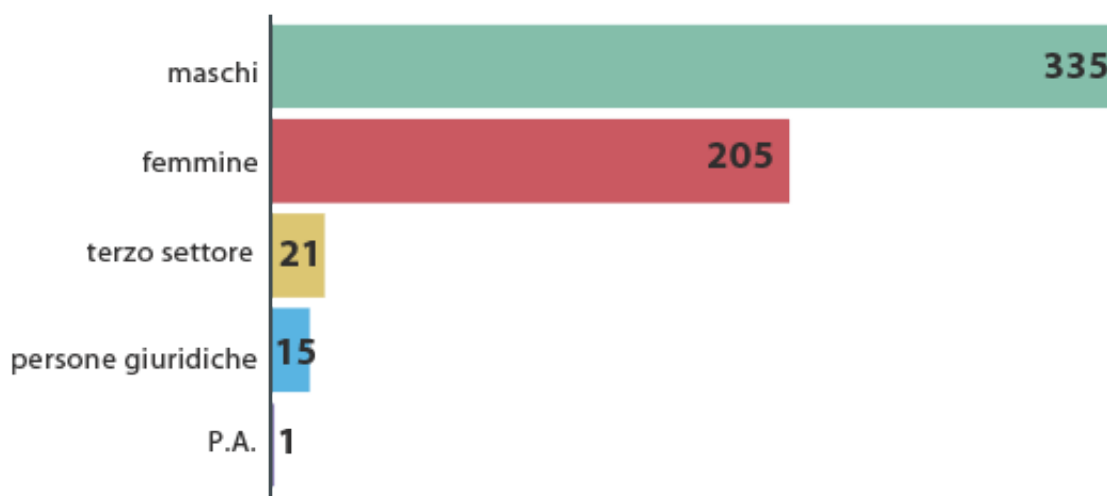
I dati relativi alla distribuzione territoriale rimangono pressoché invariati se si prendono in considerazione le provincie su cui insistono le Pubbliche amministrazioni contro cui si indirizzano le istanze dei cittadini.



Distribuzione istanze per tipologie di segnalanti

I segnalanti sono in massima parte cittadini emiliano romagnoli (540 su 577 istanze attivate), con un'età media di 45 anni, prevalgono gli uomini (63% del totale). Le re-

stanti segnalazioni sono state promosse da esponenti del terzo settore (21), da persone giuridiche (15) e una da una Pubblica amministrazione nei confronti di un'altra PA.

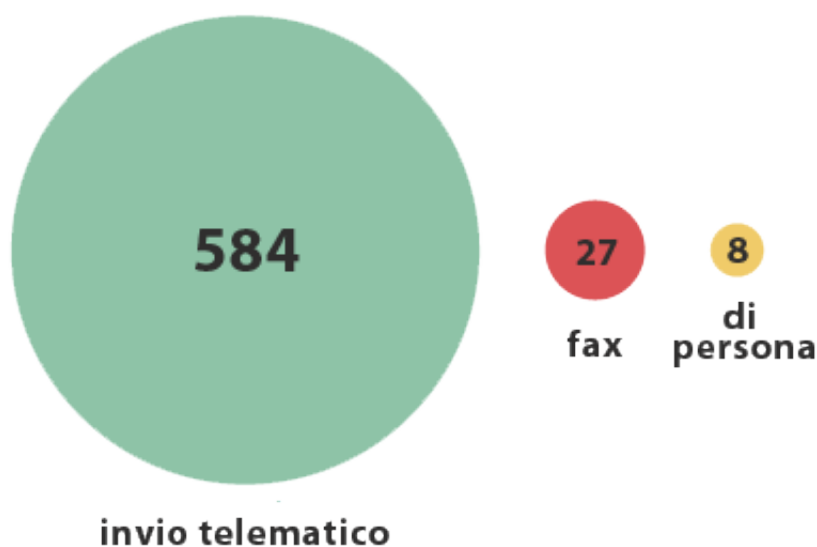


Distribuzione istanze per modalità di presentazione

Rispetto alle modalità di presentazione dell'istanza si rileva che il canale di gran lunga più utilizzato è quello telematico (94% del totale). Rispetto a questo dato è interessante evidenziare come i segnalanti preferiscano utilizzare la propria mail (sia essa ordinaria o PEC) piuttosto che avvalersi di strumenti semi-automatici reperibili sul sito web del difensore civico (nel corso del 2015 con tale modalità sono state presentate soltanto 50 istanze). Questo per due ragioni: il sito web risulta allo stato di "difficile"

reperibilità, e lo strumento di presentazione non permette ad oggi di completare con gli allegati necessari la richiesta di intervento. Tali inconvenienti saranno sicuramente superati con la pubblicazione del nuovo portale dell'Assemblea legislativa oggi in fase di sviluppo.

A completamento del quadro relativo alle modalità si rileva poi che 27 cittadini hanno preferito l'utilizzo del fax e soltanto otto persone hanno presentato istanza cartacea.



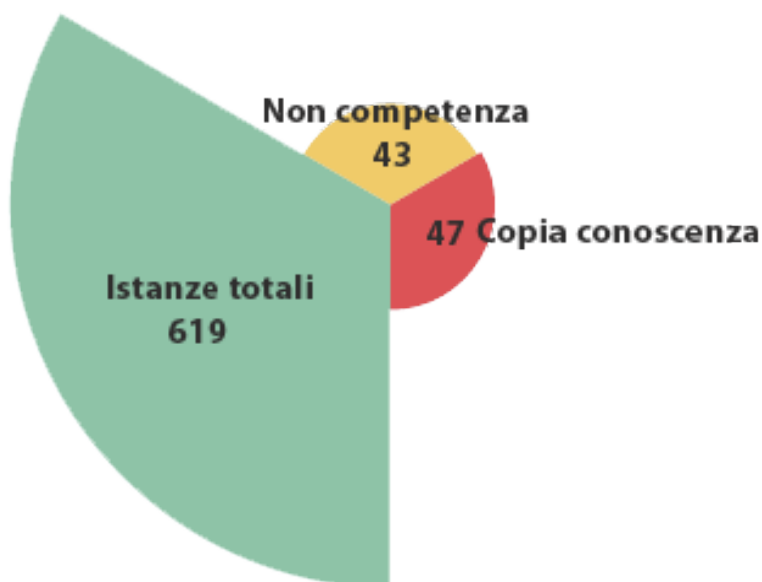
Tipologia delle istanze dal punto di vista formale

Relativamente alla "completezza formale" delle istanze si evidenzia che solo 15% delle richieste inviate presenta carenze sotto questo profilo. La completezza formale di un'istanza è un requisito fondamentale, perché permette da un lato di avere certezza circa le generalità del richiedente, dall'altro riduce notevolmente i tempi procedurali, evitando sospensioni in fase di avvio e permettendo all'ufficio di avere sin dall'inizio un quadro chiaro del disservizio lamentato dal cittadino. Su questo versante, gli ottimi risultati raggiunti si devono soprattutto ad una accurata e costante opera di informazione svolta dal personale del front-office, che per 2/3 del proprio tempo lavoro svolge un'attività a favore dell'ufficio di difesa civica.

Altra discriminante preliminare alla c.d. "istruttoria giuridica" è la valutazione circa la "competenza" del difensore civico. Premesso che le richieste manifestamente infondate (ad esempio controversie tra privati) non danno origine a fascicoli di difesa civica, vi sono casi in cui, pur essendo la controparte una PA o un gestore di pubblico servizio, la competenza rientra nell'ambito di altri istituti di garanzia regionali (es. Garante Infanzia o Corecom), o statali (Garante del contribuente) oppure del Difensore civico di altra regione. Le istanze di questo tipo, nel 2015, sono state 47, e per ognuna di esse si è provveduto ad inoltrare direttamente al competente organo di garanzia la stessa, dandone contestuale comunicazione al cittadino.

Ultima tipologia “particolare” è quella delle c.d. istanze in copia conoscenza. Tale abitudine è molto diffusa soprattutto quando chi presenta l’istanza non è un privato ma un rappresentante del terzo settore: lo scopo, sottinteso a tale comportamento, è quello di segnalare alla PA interessata che, se non si otterranno risposte adeguate, si

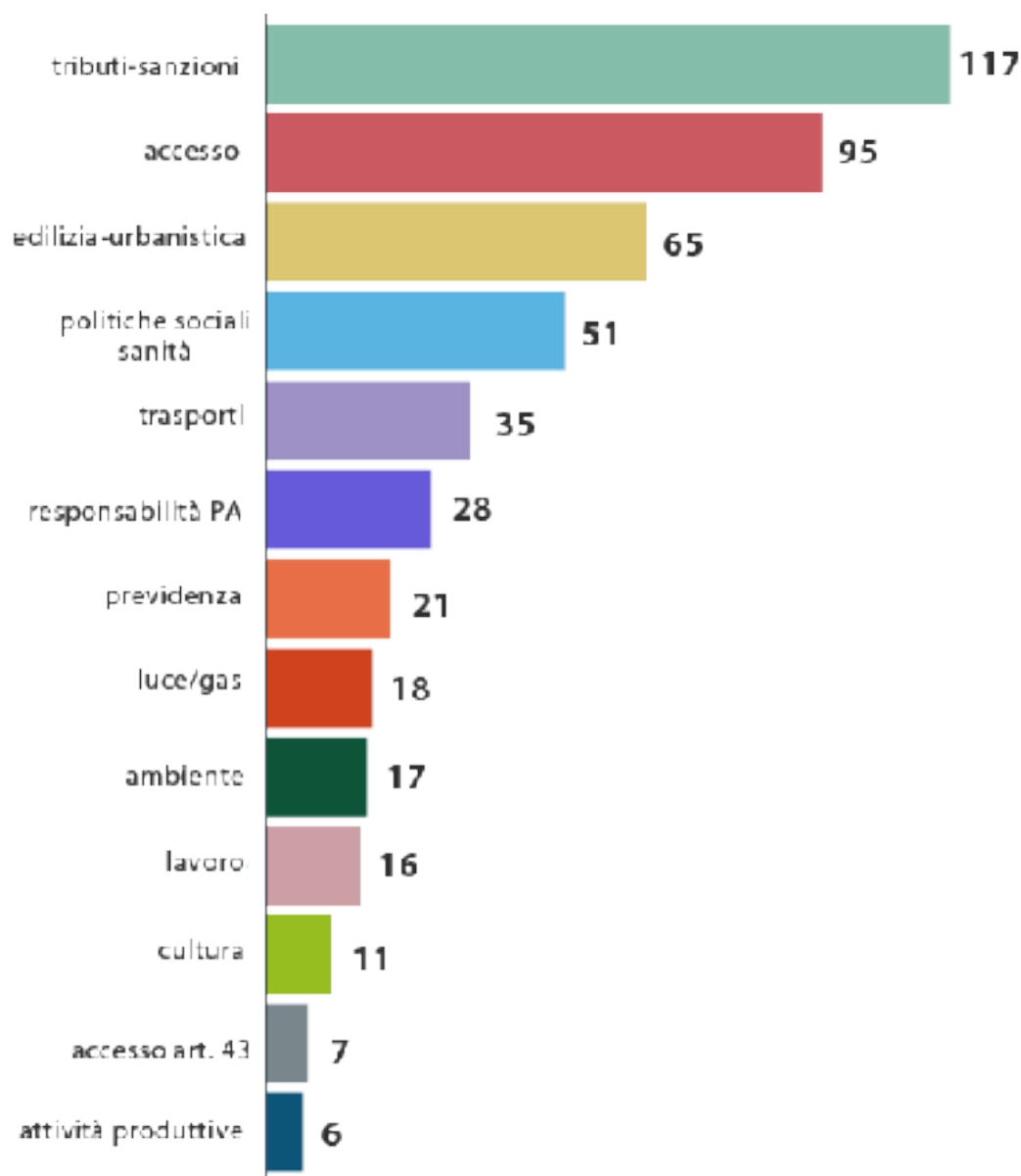
provvederà a coinvolgere il difensore civico. Anche in questi casi (43 nel 2015), l’ufficio ha provveduto ad informare direttamente il richiedente che la presa in carico della segnalazione avverrà solo successivamente ad una mancata o incompleta risposta da parte della PA coinvolta e su specifica richiesta.



Distribuzione istanze per materia

Nel corso del 2015 sono state trattate, nel merito, 487 richieste di intervento. La distribuzione per materia evidenzia come si mantenga pressoché immutata la “preferenza” degli utenti rispetto agli anni prece-

denti. Infatti il settore di attività maggiormente interessato, con il 24% (nel 2014 era il 20%) è quello delle sanzioni amministrative riferite al codice della strada o all’applicazione di tributi.



Tralasciando per ora il diritto di accesso, che rappresenta il 21% delle istanze trattate e che è una tipologia di intervento in consistente crescita, una quota significativa di istanze, pari a circa il 20% del totale (accorpare Edilizia-urbanistica e governo del territorio), coinvolge direttamente gli enti locali del territorio. In tale ambito una novità interessante è legata alle richieste di intervento concernenti problematiche edi-

lizie connesse alla ricostruzione post-sisma (rapporti con le diverse autorità: enti locali, regione, commissario straordinario).

Si mantengono stabili, in termini numerici, le istanze relative alla (spesso non riconosciuta) responsabilità degli enti locali per danni causati da cattiva/inesistente manutenzione della rete viaria cittadina.

In deciso aumento le richieste di interven-

to in ambiti quali sanità e politiche sociali (il numero delle istanze è raddoppiato – erano state 25 nel 2014). Gli argomenti più ricorrenti nelle istanze sanitarie riguardano informazioni sulla corretta applicazione del ticket sanitario, sulla sua esigibilità nel tempo, sulla responsabilità del medico (nell'ambito del rapporto medico-paziente). Sul versante delle politiche sociali, invece, le lamentele più ricorrenti nel corso del 2015 riguardano l'applicazione della nuova normativa ISEE e, conseguentemente, il suo impatto sulle prestazioni sociali agevolate; la richiesta di interventi a favore di persone diversamente abili (istanze che hanno avuto come richiedenti soprattutto rappresentanti del terzo settore).

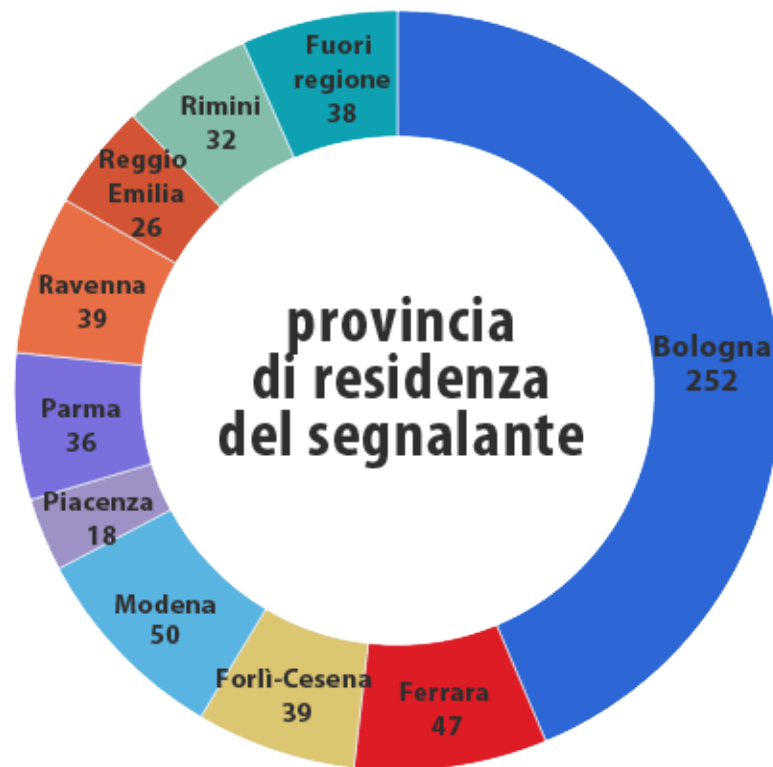
Poco meno dell'8% degli utenti si è poi rivolto al difensore civico per "lamentare" comportamenti non sempre chiari tenuti dai gestori di pubblico trasporto. Rilevante

in questo ambito sono i problemi connessi ad una corretta e puntuale identificazione da parte degli accertatori dell'utente non in regola con il titolo di viaggio.

In deciso calo le richieste di intervento relative a controversie con i gestori di pubblici servizi energetici (luce e gas), che registra un decremento del 70% e le controversie in materia ambientale (17 richieste a fronte delle 53 dell'anno 2014).

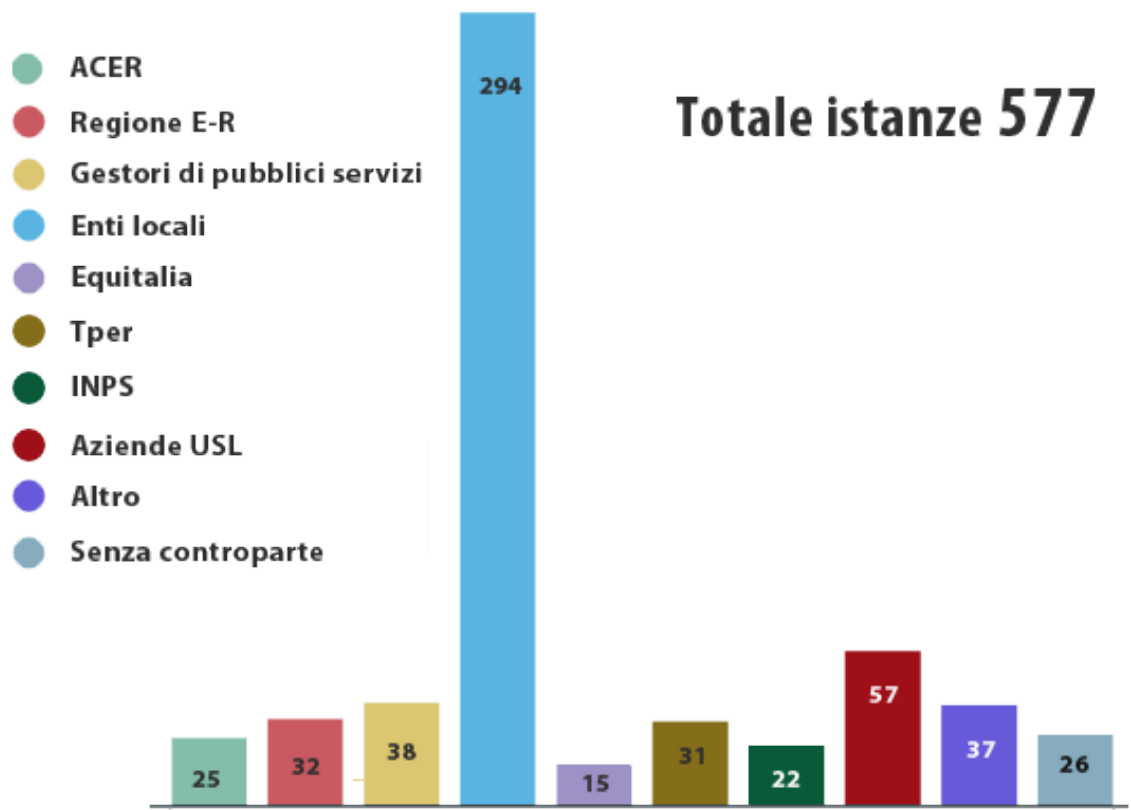
Se si analizza la distribuzione delle materie per territorio, si evidenzia come, in termini relativi (confrontando non il dato assoluto ma la proporzione tra numero istanze/materie), la maggior parte delle istanze relative alla materia sanitaria provenga dal territorio ferrarese; analoga considerazione può essere fatta per il territorio ravennate in tema di tributi, mentre il tema "trasporti" pare essere una criticità unicamente bolognese.





Il 54% delle istanze ricevute è relativa a problemi o contenziosi insorti con gli Enti Locali del territorio (se a queste, poi, si aggiungono quelle rivolte alla Regione il valo-

re sale al 60%). In lieve aumento le istanze nei confronti delle aziende ACER, probabilmente dipendenti dalla modifica della normativa ISEE.



Conclusione ed esiti del procedimento

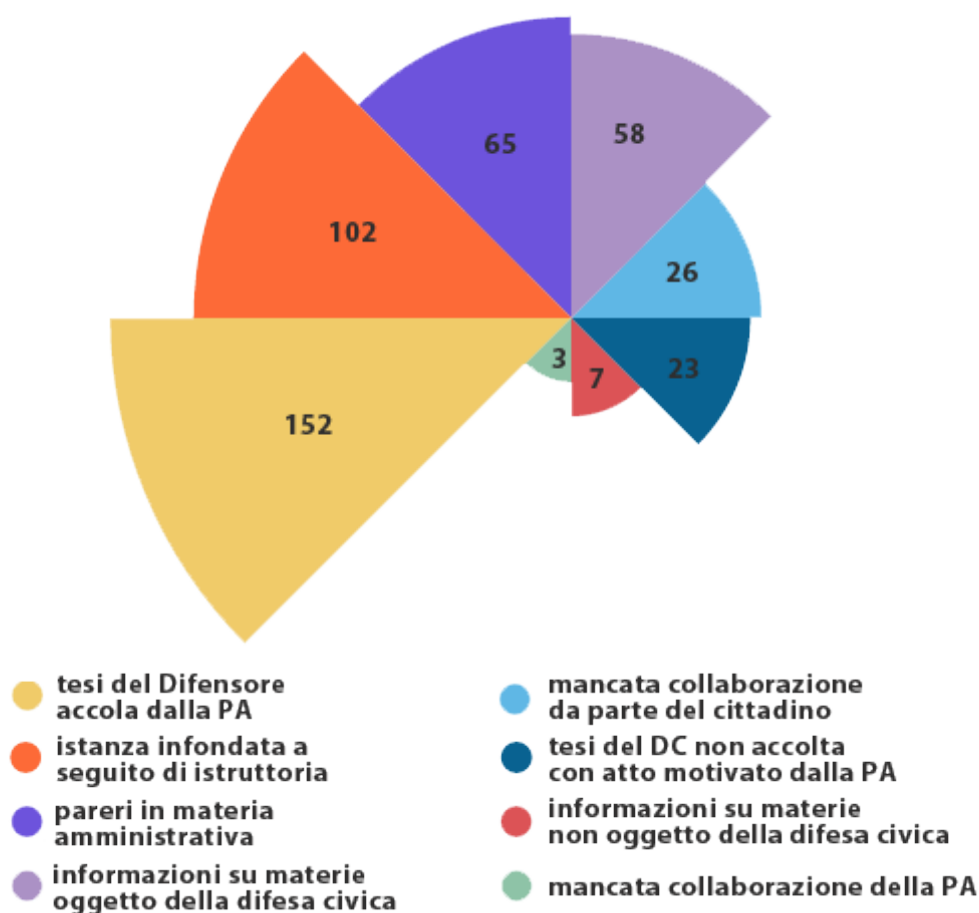
Nel corso dell'anno 2015, a fronte di 577 istanze attivate, ne sono state concluse 436 (di cui meno del 10% per non competenza), che vanno a sommarsi a quelle risalenti all'anno precedente e non ancora concluse.

Rispetto agli esiti, il primo dato rilevante è la grande collaborazione delle Pubbliche amministrazioni coinvolte, se si considera che solo 3 enti su 577 non hanno collaborato. Non è presuntuoso affermare che un risultato di tal genere si può anche ricondurre al comportamento tenuto della difesa civica nei confronti degli enti interpellati, improntato ad uno spirito di leale collaborazione e ad una sempre manifesta terzietà.

Le istanze che si sono concluse con un accoglimento delle tesi del difensore civico sono state 152, nelle quali si ravvisa un mutamento dell'originario provvedimento in senso favorevole al cittadino ricorrente. Le istanze rivelatesi infondate, cioè quel-

le in cui l'ente imputato non ha mostrato comportamenti illegittimi o deprecabili, sono state 102. In 23 casi, invece, la pubblica amministrazione ha dissentito dalla tesi del Difensore civico ed ha riconfermato, motivandolo, il proprio comportamento.

I casi segnalati come "pareri in materia amministrativa" rappresentano una parte consistente dei ricorsi contro il diniego, esplicito o tacito, all'accesso ai documenti amministrativi. In queste fattispecie il Difensore non sempre viene informato della risposta dell'ente alla richiesta del Difensore stesso di concedere gli atti al richiedente, per cui non è possibile, al momento, indicare con certezza gli esiti definitivi di questi ricorsi. Con una valutazione approssimativa di tali istanze, si può però ritenere che nella maggioranza dei casi il cittadino abbia motivi fondati di ricorrere contro il diniego e, nella elevata maggioranza di questi casi, la PA si risolve ad accogliere il parere espresso dal Difensore.



Tempi di conclusione

Per quanto riguarda i tempi di conclusione dei procedimenti, occorre innanzitutto fare alcune precisazioni relativamente al modo in cui il Difensore civico ha inteso considerare la natura delle azioni poste in essere nell'ambito della propria attività di tutela e garanzia.

Il Difensore civico ritiene che gli esiti dei procedimenti avviati nell'ambito della propria azione siano da considerarsi atti amministrativi, in quanto privi del carattere di obbligatorietà che contraddistingue i prov-

vedimenti amministrativi.

Ciononostante, ha ritenuto opportuno prevedere responsabilità e tempi per la conclusione dei procedimenti, fissando il termine in 45 gg. per procedimenti di costituzione di parte civile, di mediazione e di difesa civica, e prevedendo, invece, come prescritto dalle norme specifiche, in 30 gg. per procedimenti inerenti il riesame del diniego di accesso a documenti amministrativi.

Per quanto riguarda il 2015 si deve rilevare che i tempi procedurali sono stati

rispettati per tutte le istanze, producendo un significativo miglioramento rispetto alle tempistiche precedenti. Questo elemento è testimoniato anche dalla diminuzione del numero medio di procedimenti in essere nel corso dell'anno.

Il passaggio al nuovo sistema informativo, proprio a partire da giugno 2015, non consente di dar conto con precisione assoluta della misura di tale dato, anche perché ha

spostato ai primi mesi del 2016, per motivi tecnico informatici, la chiusura dei procedimenti sull'applicativo (non consentendo, quindi, la sua precisa rilevazione nel monitoraggio dei dati al 31 dicembre 2015), ma già i dati dei primi mesi del 2016 (di cui si potrà dar conto con precisione nella prossima relazione annuale) mostrano questo deciso miglioramento della tempistica di chiusura delle istanze.

L'accesso ai documenti amministrativi

Il 2015 – e i primi tre mesi del 2016 sembrano confermare questo trend – vede un consistente aumento di ricorsi contro il diniego, espresso o tacito, della PA ad accedere a documenti amministrativi. Si rilevano, infatti, 95 istanze di ricorso contro il diniego all'accesso di cittadini/impresе/associazioni e 7 istanze di ricorso da parte di consiglieri comunali e provinciali, tipologia di istanza nuova per l'attività dell'Ufficio e collegata – ma non identica – all'accesso ai documenti amministrativi.

L'insieme di queste istanze, che rappresenta il 21% di quelle trattate nel corso dell'anno, per la loro delicatezza e, a volte, per la loro complessità, rappresenta un carico importante di attività dell'Ufficio.

La norma da cui trae forza l'azione del Difensore civico in questa materia è costituita dall'art. 25, comma 4 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme sul procedimento amministrativo":

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego

dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta

giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito.

Tale norma consente, quindi, al cittadino di scegliere una alternativa gratuita al ricorso amministrativo al TAR, presso la Commissione per l'accesso, nei casi di diniego da parte delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, e presso il Difensore civico regionale, laddove costituito, nei confronti del diniego da parte di amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Evidentemente, nel corso del 2015, si è ulteriormente rafforzata l'esigenza di molti cittadini di ricorso al diniego utilizzando la figura del Difensore civico regionale, che garantisce, al tempo stesso, rapidità del parere e gratuità per il ricorrente.

All'accesso ex lege 7 agosto 1990, n. 241, si è affiancato, nell'attività del Difensore il ricorso contro il diniego all'accesso alle informazioni dei consiglieri comunali e provinciali ex art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U.E.L., che recita:

I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato.

La norma accorda al consigliere comunale e provinciale un diritto pieno e non comprimibile atteso che la speciale normativa, che detta il diritto di accesso dei consiglieri comunali non prevede alcun limite nemmeno a tutela di esigenze di riservatezza, fermo restando, tuttavia, il dovere per i consiglieri medesimi di mantenere il segreto "nei casi

specificamente determinati dalla legge".

Una recente sentenza del Consiglio di Stato in materia di applicazione dell'Art. 43 del D.Lgs. 267/2000 (Cons. Stato, Sez. V, 8 luglio 2014, n. 4552), aiuta a definire per via giurisprudenziale la sostanza di questo articolo, richiamando importanti sentenze precedenti, sostanza che vede rafforzare l'aspetto non comprimibile di tale diritto.

Di conseguenza sul consigliere comunale non può gravare alcun particolare onere di motivare le proprie richieste di accesso, atteso che, diversamente opinando, sarebbe introdotta una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio delle funzioni del consigliere comunale (Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2007, n. 929; 9 dicembre 2004, n. 7900); è stato osservato d'altra parte che dal termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, poiché tale aggettivo comporta in realtà l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio delle funzioni (Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5879);

Deve anche aggiungersi che il diritto del consigliere comunale ad ottenere dall'ente tutte le informazioni utili all'espletamento delle funzioni non incontra neppure alcuna limitazione derivante dalla loro eventuale natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato al segreto d'ufficio (Cons. Stato, sez. V, 29 agosto 2011, n. 4829; 4 maggio 2004, n. 2716).

In definitiva gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali (attraverso modalità che ragionevolmente sono fissate

nel regolamento dell'ente) e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso.

(...)

Né, come già si è avuto modo di rilevare, può ammettersi, sotto un profilo logico – sistematico, che gli uffici comunali possano in qualche modo sindacare le istanze di accesso dei consiglieri comunali (soprattutto di minoranza) onde apprezzare la rilevanza e l'effettività degli interessi ad esse sottese, giacché in tal modo si altererebbe il funzionamento democratico degli organi rappresentativi dell'ente locale.

D'altra parte la funzione dei consiglieri comunali ed in special modo di quelli di minoranza è proprio quella di controllo politico e di stimolo all'attività (della maggioranza e) dell'ente, così che è del tutto ragionevole che sia sufficiente la sola qualità di consigliere a legittimare l'accesso agli atti dell'ente, non occorrendo a tal fine una particolare motivazione o un particolare interesse, concreto ed attuale, potendosi escludere l'accesso soltanto in presenza di richieste generiche ed indeterminate (...)."

I limiti evidenti al diritto di informazione dei consiglieri comunali e provinciali – e in

questo senso si sono orientati i pareri del Difensore civico rispetto ai ricorsi presentati - possono, dunque, essere definiti nei seguenti:

- » un tentativo di sindacare in modo generalizzato l'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente;
- » un forte aggravio possibile per gli uffici comunali (anche in relazione a quanto eventualmente previsto dal regolamento dell'Ente);
- » una serie di richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso;

Il Difensore civico ha invece escluso decisamente la sua competenza da richieste di parere o di intervento relative al funzionamento ed al rapporto tra organi e figure di natura politico-istituzionale delle amministrazioni locali, ritenendo che i compiti affidatigli sono quelli definiti con precisione dalle norme e non una generale competenza di intervento in materia di funzionamento degli organi istituzionali degli Enti locali.

4.3 Materie emergenti e casi di particolare interesse

Accesso alle informazioni dei consiglieri comunali e provinciali (ex art. 43 del T.U.E.L.)

Un consigliere comunale fa istanza di ricorso contro il diniego motivato di un comune di consentirgli l'accesso da remoto in sola lettura ad alcuni sistemi informatici gestionali del comune. Il ricorso - che la Segreteria Generale del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri ritiene di competenza dei Difensori civici regionali - si basa su quanto prescritto dall'art. 43 co. 2 del Testo Unico degli Enti Locali.

Il Segretario comunale motiva le ragioni tecniche per le quali non è possibile o opportuno accedere alla richiesta, ragioni individuate in problemi di tipo tecnico informatico che metterebbero "a repentaglio l'integrità, la riservatezza e la protezione dei dati";

Il Difensore rileva che i Consiglieri Comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, che tale disposizione si configura come norma speciale, che mira a differenziare il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali da quello dei soggetti privati, atteso che l'accesso riconosciuto ai primi è connesso al loro mandato, per la verifica ed il controllo del comportamento degli organi dell'Ente.

Viene sottolineato, inoltre, che l'accesso alle

informazioni richieste non deve costituire in alcun modo un rischio per l'integrità, la riservatezza e la protezione dei dati.

Si afferma, però, che il diritto di accesso alle informazioni dei consiglieri comunali e provinciali non incontra i limiti derivanti dalla natura riservata degli atti, dei documenti o dei dati richiesti, come affermato da numerose e univoche sentenze del Consiglio di Stato e da numerosi pareri della Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi, in quanto il consigliere è vincolato all'osservanza del segreto e, quindi, a tale diritto non può essere opposto un problema di riservatezza e protezione dei dati verso il consigliere, ma solo verso soggetti terzi.

Il Difensore, quindi, invita il comune a consentire l'accesso di sola lettura ai sistemi informatici di gestione del protocollo e della contabilità, adattando l'accesso a questi dati alle condizioni di tutela dell'integrità, della riservatezza e della protezione dei dati verso eventuali soggetti terzi. Anche se la complessità tecnica dei sistemi informatici non consente al Difensore di proporre soluzioni specifiche, è ragionevole ipotizzare che una postazione client a disposizione della sede comunale e collegata ai sistemi suddetti - analoga alle normali postazioni dei dipendenti comunali che devono operare su tali sistemi, sia pure limitandone l'accesso alla sola lettura - potrebbe essere utilmente allestita al fine di tutelare il diritto

alle informazioni dei consiglieri previsto dalla norma.

Si evidenzia, altresì, agli interessati che, ai sensi dell'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto

2000, n. 267, T.U.E.L., i consiglieri comunali a cui viene acconsentito l'accesso alle fonti di documentazione sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Accesso ai documenti amministrativi (ex art. 22 e ss. L.241/90)

Un cittadino fa istanza di ricorso al Difensore civico contro il diniego motivato di un comune alla sua richiesta di accesso a documenti amministrativi. La motivazione del comune risiede nella contrarietà all'esibizione del documento richiesto da parte di un cittadino controinteressato.

In linea generale, la posizione di controinteressato in materia di diritto di accesso non va ancorata al solo dato formale della menzione di tale soggetto negli atti e nei documenti cui si riferisce l'accesso oppure al dato estrinseco che gli atti e i documenti medesimi riguardino tale soggetto, ma anche al dato sostanziale della serietà e meritevolezza di tutela nel merito della posizione del controinteressato all'accesso, nel senso che occorre valutare la sussistenza della fondatezza di un'eventuale opposizione da parte di quest'ultimo soggetto. Ciò è confermato dall'art. 22 della legge n. 241/90 come modificato dalla legge n. 15/2005 che, nell'introdurre la nozione di "controinteressati" li ha identificati in quei "soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza".

Inoltre, la normativa (art. 3, d.P.R. n. 184/2006)

prescrive che la notifica ai controinteressati è un atto dovuto dall'amministrazione in ogni caso in cui la richiesta di accesso coinvolga la tutela della riservatezza del terzo, il quale ha il diritto di presentare o meno una motivata opposizione all'accesso, entro dieci giorni dalla comunicazione.

Questa procedura, la cui osservanza non può dipendere dal giudizio sulla sua fondatezza, che la stessa amministrazione maturi anche in virtù di consolidata giurisprudenza, può essere superata solo nei casi in cui la legge stabilisca l'obbligo di ostensione del documento richiesto o nel caso vi sia il consenso dell'autorità giudiziaria e in quei casi in cui il soggetto terzo, pur individuato nel documento, rivesta la posizione di controinteressato solo in senso formale.

Nel caso di specie, però, la motivata opposizione all'accesso espressa formalmente dal controinteressato è arrivata al comune decorsi ampiamente i termini di dieci giorni previsti dalla norma e, quindi, è da ritenersi nulla a prescindere dalla fondatezza o meno delle motivazioni all'opposizione. Il Comune, quindi, prende atto del parere e esibisce quanto richiesto al cittadino, dandocene immediata comunicazione.

Contributi per il terremoto

Nel corso del 2015 sono state presentate varie istanze di cittadini che, per svariate ragioni, si sono visti negare l'accesso ai contributi per la ricostruzione post terremoto 2012.

Ogni istanza ha richiesto l'analisi di questioni differenti: classificazione del danno e conseguente qualificazione dell'edificio da totalmente inagibile ad agibile; mutamento di qualifica dell'abitazione da edificio unico a plurimo; modalità d'accesso ai contributi per edifici in stato di ristrutturazione già prima dell'evento sismico; legittimità dell'atto di revoca del contributo in seguito alla parziale modifica dell'opera finanziata.

Pur nella diversità dei problemi posti, dall'istruttoria delle istanze di difesa civica è emerso, quale dato comune, un quadro normativo poco chiaro per i cittadini. Di conseguenza, in un contesto così incerto, le relazioni tra cittadino e Ente pubblico non sempre si sono sviluppate su un piano di trasparenza.

Ad esempio, si sono registrati molti casi in cui l'istanza di accesso al contributo è stata formulata sulla base di perizie - avallate dal Comune - che attestavano l'unicità strutturale dell'immobile, mentre il contributo veniva erogato per un edificio composto da diverse unità abitative.

In un altro caso, che ha interessato un'impresa agricola, il bando relativo

all'erogazione del contributo escludeva espressamente l'obbligo di richiedere una preventiva autorizzazione per modifiche che potessero qualificarsi come "soluzioni tecniche migliorative", purché di importo inferiore al 10% del valore finanziato. Il bando, tuttavia, non specificava il criterio distintivo tra "soluzione tecnica migliorativa" e "variante".

Nel bando, inoltre, si specificava che l'opera era sottoposta ad un vincolo di destinazione di cinque anni, a tale proposito gli stessi funzionari del Comune si chiedevano se, essendo l'opera temporanea, una volta ristrutturato l'edificio principale danneggiato dal terremoto essa avrebbe potuto essere dismessa prima della scadenza di questo termine.

Infine, deve registrarsi che gli stessi Enti comunali (soggetti erogatori del contributo) non si sono mai rivolti al Commissario straordinario per il terremoto al fine di ricevere un supporto tecnico nelle questioni inerenti i rapporti con i cittadini.

In tutti questi casi, infatti, il Commissario è stato interpellato dal Difensore civico; in un caso, in particolare, dopo aver rilevato che le obiezioni poste dal cittadino erano fondate, il Commissario ha avviato d'ufficio un'ulteriore procedura per approfondire la questione.

Responsabilità extracontrattuale p.a.

Nel corso del 2015 sono state rivolte al Difensore civico numerose istanze aventi ad oggetto la responsabilità extracontrattuale della PA per danni cagionati a terzi da cose in custodia (ex art. 2051 c.c.).

Un caso piuttosto frequente ha riguardato la presenza di animali selvatici sulle strade locali. L'evoluzione giurisprudenziale in merito a questo tipo di sinistri si è sviluppata nel senso di attribuire la responsabilità del danno al custode della strada.

Ne consegue che il custode è responsabile dei danni causati dalla cosa, salvo che dimostri il caso fortuito, inteso come fatto imprevedibile ed estraneo alla natura della cosa, tale da essere da solo - in tutto o in parte - idoneo a causare l'evento. In concreto, alla persona danneggiata viene richiesto di dimostrare il danno, mentre la P.A. ha l'onere di dimostrare che il danno si sia verificato per un caso fortuito.

Le istanze presentate dai cittadini in merito alla responsabilità extracontrattuale della PA hanno interessato, nella maggior parte dei casi, danni cagionati a persone, rimanendo del tutto residuali le ipotesi di danni cagionati a cose.

Particolarmente significativo è il caso di danno ad autoveicolo causato dalla caduta di un albero. Inizialmente la P.A. addebitava il fatto ad un evento atmosferico di eccezionale gravità. Per contestare tale assunto, il cittadino, su invito dell'ufficio del Difensore civico, presentava una perizia dalla quale risultava in modo inconfutabile che, se l'albero fosse stato in buono stato

di conservazione, non sarebbe caduto. La P.A. ha, quindi, accolto la tesi del Difensore civico, risarcendo i danni al malcapitato cittadino.

Esiti non del tutto soddisfacenti per i cittadini devono invece registrarsi nel caso di danni alle persone causati da cadute dovute - almeno in parte - a sede stradale dissestata per presenza di buche più o meno visibili o rattoppi mal fatti (quindi sporgenti). In tutti questi casi, infatti, gli Enti comunali custodi delle strade hanno rifiutato recisamente di rivedere la propria posizione, addebitando tutta la responsabilità all'asserita disattenzione del pedone, che non avrebbe "guardato dove metteva i piedi".

A nulla è valso l'intervento di questo Ufficio, che invitava i Comuni a meglio argomentare le proprie motivazioni di rifiuto a risarcire il danno. In particolare, i Comuni non hanno dimostrato la sussistenza del "caso fortuito" idoneo ad escludere la loro responsabilità, come richiesto dall'art. 2051 c.c.

Per quanto riguarda invece la responsabilità per danni causati da animali, i casi trattati da questo Ufficio si riferiscono ad animali selvatici che hanno invaso la carreggiata, danneggiando i veicoli che vi transitavano. In questi casi l'orientamento giurisprudenziale consolidato ritiene che la disciplina applicabile ai fini del risarcimento del danno sia quella dell'art. 2043 c.c. (e non quella ex art. 2052 c.c.), con la conseguenza che il danneggiato non solo deve dimostrare l'entità del danno ed

il nesso di causalità tra questo e lo scontro con l'animale, ma deve dimostrare altresì la colpa/negligenza del custode della strada per non aver adottato le misure idonee ad evitare il verificarsi dell'evento.

In questo senso, la colpa della p.a. non è dimostrata qualora nella sede stradale non siano presenti gli appositi cartelli di segnalazione "pericolo attraversamento animali"; la giurisprudenza ritiene infatti che in questi casi sia necessario dimostrare che, nonostante i diversi avvistamenti, l'ente

territoriale non ha adottato misure idonee, tra cui l'apposizione di cartelli, l'installazione di catadiottri.

Infine, occorre sottolineare che nella valutazione della responsabilità della p.a. si è tenuto necessariamente conto anche di quanto disposto dall'art. 141, comma 4 del Codice della strada, che statuisce nel dettaglio il comportamento che l'automobilista deve tenere qualora avvisti degli animali sulla carreggiata.

Oneri di costruzione

Un cittadino proprietario di un'abitazione di nuova costruzione ha contattato il Difensore civico per una questione inerente gli oneri di costruzione. Nello specifico, allo scadere del termine di cinque anni previsto per la prescrizione del credito, ha ricevuto dal Comune la richiesta di pagamento di un'ulteriore somma, comprensiva di interessi legali, ad integrazione di quella regolarmente versata cinque anni addietro.

Il Comune fondava la propria pretesa sull'art. 31 della L.R. 15/2013. Il cittadino, più che opporsi alla richiesta per via dell'ammontare della somma, lamentava la scorrettezza del comportamento del Comune che, dopo avere calcolato ed incassato l'importo dovuto per gli oneri di costruzione, tornava a chiederne il pagamento. Un tale comportamento, peraltro, poteva fondatamente lasciare supporre che il credito vantato dal Comune potesse essere aggiornato in qualsiasi momento anche per altri motivi.

Il Difensore civico è intervenuto chiedendo dapprima chiarimenti al Comune e, una volta ricevuti, ha espresso i propri rilievi sollecitando - al contempo - un parere alla Giunta regionale sulla corretta interpretazione dell'art. 31 della L.R. 15/2013 che, in effetti, si limita a statuire che i Comuni ogni anno adeguano gli oneri di costruzione.

A seguito di tali interventi istruttori, la richiesta di integrazione degli oneri è risultata illegittima per due motivi: considerato che la somma dovuta a titolo di onere di costruzione è calcolata dallo stesso Comune, non è corretto addossare ai cittadini errori od omissioni della pubblica amministrazione, richiedendo, oltretutto, gli interessi legali decorrenti dalla data in cui la somma corretta doveva esser già calcolata; il richiamo all'art. 31 della l.r. 15/2013 non pare esaustivo, in quanto tale norma si limita a sancire il solo adeguamento annuale dei costi di costruzione da parte dei comuni.

Il Comune interessato, pur non avendo dato notizia né al Difensore né al cittadino in merito all'annullamento del provvedimento contestato, non ha più sollecitato il pagamento delle somme richieste, avallando implicitamente la ricostruzione del Difensore civico.

Nell'intervento del Difensore civico veniva, inoltre, sottoposta all'attenzione della Giunta regionale l'eventualità che altri Comuni della Regione avessero seguito

l'esempio negativo del Comune di Crevalcore e che tale modus operandi è stato recentemente dichiarato illegittimo da parte del Consiglio di Stato.

La Giunta regionale ha condiviso i rilievi mossi dal Difensore civico, provvedendo a pubblicare la notizia sul sito internet e ad inviare una comunicazione a tutti i Comuni.

Responsabilità del Comune nella manutenzione di beni costruiti su suolo pubblico

Un cittadino, componente di una associazione culturale che promuove un antico strada di passaggio, con riferimenti storici che ne evidenziano la "vocazione spirituale" fin dal medioevo, fa istanza relativamente ad una cappella votiva, inserita in un percorso di "Via Crucis" lungo il sentiero il cui tetto è crollato causa neve. Il cittadino lamenta che il Comune, proprietario del sentiero, nei primi contatti avuti con l'associazione, che sollecita un intervento di ripristino del bene, ritiene che non sia suo compito intervenire per la manutenzione della cappella votiva, in quanto non risultano documenti che attribuiscono l'edificazione e la proprietà di queste cappelle votive al Comune, cappelle che, anzi, furono costruite quasi un secolo prima per volontà della Parrocchia.

Il Difensore civico chiede, quindi, al comune interessato alcune informazioni in merito alla struttura, in particolare se

tale edicola sia stata edificata su terreno di proprietà del comune stesso e da quanti anni, se l'esistenza dell'edicola fosse nota agli uffici del Comune, se esistono impegni di natura contrattuale o servitù derivate relative a tale edicola, se la situazione di degrado del bene, denunciata dal cittadino, sussista realmente e se da essa possano derivare danni ai fruitori del Parco e, infine, quali provvedimenti il Comune intenda assumere rispetto alla situazione oggetto dell'istanza.

Nelle settimane successive, il comune interessato risponde con precisione ai quesiti posti e, nel corso dei suoi rapporti con l'associazione afferma che si farà carico delle opere di ripristino della cappella votiva, contribuendo a completare un buon esempio di collaborazione virtuosa tra associazioni e enti locali che il Difensore ha cercato di favorire sulla base di precisi interrogativi di natura giuridica.

Ricusazione del paziente. Obbligo di motivazione?

Un cittadino chiedeva l'intervento del Difensore civico, adducendo l'illegittimità del provvedimento di rikusazione da parte del medico, la cui motivazione era fondata esclusivamente sul venir meno del rapporto di fiducia.

La rikusazione trova la propria fonte nell'Accordo collettivo nazionale, il quale dispone che "il medico che non intenda prestare la propria opera in favore di un assistito può in ogni tempo rikusare la scelta, dandone comunicazione alla competente Azienda".

L'Azienda Usl interpellava il medico il quale circostanziava meglio questa scelta,

attribuendola al venire meno della relazione di fiducia con il paziente.,

Tra i motivi di rikusazione, infatti, assume importanza la turbativa del rapporto di fiducia, poiché il rapporto tra medico e paziente costituisce una relazione umana, basata sull'incontro tra le personalità dei medici e dei pazienti.

Sia la revoca del medico che la rikusazione del paziente garantiscono la libertà di scelta nel corso del rapporto terapeutico. Non sussiste alcun obbligo di motivazione ex art. 3 l. 241/90 poiché quest'ultimo afferisce soltanto ai provvedimenti amministrativi.

Esenzione ticket prestazione di Pronto Soccorso

Nel corso del 2015, diversi cittadini si sono rivolti al Difensore civico, presentando istanza di rimborso del ticket di Pronto Soccorso in quanto ritenevano che le ragioni d'urgenza per l'accesso al servizio legittimassero l'esenzione dal pagamento.

Una signora ha avuto un malore sull'autobus ed è stata trasportata al PS, ma, non rientrando nei casi di esenzione, si è vista costretta a pagare il ticket.

Dopo un'attenta analisi dei casi, si è potuto stabilire che l'esenzione della compartecipazione al ticket di PS è prevista qualora l'invio sia prescritto dal Medico di medicina generale, da medici di continuità assistenziale (Guardia medica) o da medici di altro Pronto soccorso.

Quindi, non tutti gli accessi danno diritto all'esenzione del ticket. La normativa regionale stabilisce condizioni patologiche che danno diritto all'esenzione: colica renale, crisi di asma, dolore toracico, aritmie cardiache, glaucoma acuto, corpo estraneo oculare, sanguinamento dal naso, corpo estraneo nell'orecchio, complicanze di intervento chirurgico che determinano il ricorso al pronto soccorso entro 3 giorni dalla dimissione ospedaliera, problemi e sintomi correlati alla gravidanza.

Tali condizioni si aggiungono all'elenco di prestazioni considerate appropriate e quindi esenti dal pagamento del ticket fin dal settembre 2009:

» Prestazione erogate in Osservazione

breve intensiva (OBI), per approfondimenti diagnostici o terapie che richiedono un tempo di osservazione di solito compreso tra 6 e 24 ore;

- » Prestazioni seguite da ricovero;
- » Prestazioni erogate a minori di età inferiore a 14 anni;
- » Soggetti esenti dal pagamento del ticket per patologia, reddito o altra condizione di esenzione prevista dalla normativa nazionale e regionale;
- » Prestazione su straniero temporaneamente presente con dichiarazione di indigenza.

Anche l'intervento dell'ambulanza di per sé non è sufficiente a fondare una domanda di esenzione dal ticket; soltanto l'accertamento di una delle cause di esenzione darà diritto alla gratuità della prestazione.

Vero è che vi sono situazioni di urgenza ex ante, successivamente non considerabili tali.

Il discrimine fra prestazioni esenti e non, è fondato su un accertamento ex post e a nulla rileva se in alcuni casi la sintomatologia presente possa far optare per una chiamata del 118, al fine di scongiurare gli effetti di un possibile ritardo.

Obbligo del medico di informare il paziente sul regime di esenzione

Un cittadino segnalava di essere stato sottoposto per mesi a terapie ed esami clinici senza essere stato informato sul fatto che la patologia di cui era affetto fosse inclusa tra quelle esenti.

Il Difensore civico sottolineava che il primo obbligo connesso alla prestazione medica è senza dubbio quello dell'informazione. Non può gravare sul paziente l'onere di informarsi circa l'esenzione o meno della propria patologia.

Il rapporto che si instaura tra il paziente ed il medico o la struttura sanitaria ha natura contrattuale. In tale contratto possono cogliersi due momenti qualificanti. Nel primo il medico è tenuto ad effettuare la diagnosi, ad indicare la terapia nonché a fornire tutte le informazioni connesse; nel secondo, il paziente conviene con il medico

l'attuazione della terapia.

Nell'adempimento delle obbligazioni tecniche (diagnosi, indicazione ed attuazione della terapia) sul medico grava certamente l'obbligo di comportarsi diligentemente; inoltre, accanto a questo obbligo, vi è pure un obbligo autonomo e distinto dell'informazione.

Il contratto collettivo nazionale prevede che il medico debba informare i pazienti sullo sviluppo e la diffusione della cultura sanitaria, sul Servizio sanitario nazionale e regionale, in particolare sul sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e il regime delle esenzioni.

In tale caso il Direttore di distretto accoglieva la tesi del Difensore civico, pur ritenendo che la responsabilità fosse addebitabile esclusivamente al medico.

5 La mobilità delle persone con disabilità

5.1 Il quadro generale

L'approfondimento specifico del Difensore civico relativamente alla tutela dei diritti delle persone con disabilità si è concentrato, nel 2015, sul tema del diritto alla mobilità, che ricomprende al proprio interno vari profili, tra loro anche notevolmente eterogenei, come ad esempio il problema dell'accessibilità delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto (dove viene in rilievo, in particolare, la questione dell'accessibilità dei mezzi pubblici di trasporto); quello relativo all'accesso, da parte delle persone con disabilità, alle zone a traffico limitato tanto del Comune di residenza, quanto dei Comuni diversi da quest'ultimo; la questione relativa al diritto di accesso agli spazi di parcheggio riservati, spesso vanificato, al lato pratico, sia dagli abusi altrui, sia dalla mancata previsione di accorgimenti idonei a favorire l'effettività del diritto in questione.

Se anche il tema in oggetto non sembra esaurirsi nelle casistiche summenzionate, tuttavia è altrettanto vero che, dalla disamina delle istanze ricevute nel 2015 dall'Ufficio del Difensore Civico, tali questioni paiono essere indubbiamente tra le più rilevanti.

A questo riguardo, giova senz'altro riflettere brevemente sul crescente rilievo rivestito dal tema della mobilità per le persone con disabilità. Dall'analisi della letteratura prodotta negli ultimi anni sul tema e

delle casistiche sottoposte all'attenzione della Difesa Civica, si evince infatti la sua crescente importanza. Si può dunque ravvisare la "portata espansiva" del diritto alla mobilità, del resto confermata dalla sempre più copiosa produzione normativa – anche e soprattutto di origine euro-unitaria – avente ad oggetto il tema della mobilità, e dove si riserva una specifica attenzione alle persone disabili o con mobilità ridotta.

L'approfondimento e lo studio di tali materie è visionabile in appendice, nelle relazioni realizzate grazie al contributo di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.

Come accennato in apertura, le questioni relative all'accessibilità dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture sono assai rilevanti per l'Ufficio del Difensore Civico che, non a caso, anche nel corso del 2015, ha ricevuto numerose istanze dove si è lamentata l'inidoneità dell'assetto esistente a rispondere alle esigenze delle persone con disabilità o mobilità ridotta.

Più nello specifico, si può osservare come il maggior numero di doglianze riguardanti il tema della mobilità abbia avuto ad oggetto l'inaccessibilità delle stazioni ferroviarie, la scarsa manutenzione dei marciapiedi, la necessità di realizzare piste ciclabili tenendo conto anche delle esigenze delle persone

con disabilità; un profilo di particolare rilievo è poi quello relativo all'accesso alle zone a traffico limitato.

In riferimento ai casi sottoposti all'attenzione dell'Ufficio del Difensore Civico, va dato atto di come le Pubbliche Amministrazioni alle quali il predetto Ufficio ha richiesto chiarimenti a seguito delle istanze ricevute si siano dimostrate collaborative e, nel contempo, anche pienamente consapevoli della rilevanza del tema in oggetto e delle criticità esistenti. Al contempo, tuttavia, si è spesso sottolineato come i tempi entro i quali si può procedere alla realizzazione di interventi diretti a porre rimedio alle carenze attuali delle infrastrutture non possano essere così immediati come auspicato dagli utenti.

Tale dato si unisce a ulteriori problematiche, per così dire, "strutturali": se anche in molti casi l'ordinamento italiano sembra all'avanguardia rispetto ad altri Paesi europei per quanto attiene alle politiche sulla disabilità, ciononostante la formulazione spesso vaghe delle leggi, unite al persistente disaccordo in dottrina circa l'esatta assegnazione delle competenze concernenti le tipologie di servizi da erogare, rendono spesso in effettivi i diritti riconosciuti sulla carta. A questo riguardo, tra gli ambiti in cui la parcellizzazione delle competenze rende di più difficile esigibilità il diritto alla mobilità, spicca quello dei trasporti ferroviari.

Dall'analisi della casistica emerge come il Difensore Civico proceda al costante monitoraggio dei casi presentati, adempiendo dunque alla propria funzione: del resto se l'incapacità (o, meglio, l'ineffettività del diritto) delle persone con

disabilità di accedere ai servizi (a partire da quelli pubblici) ai quali hanno invece pieno accesso i soggetti normodotati è da interpretare quale forma di discriminazione, allora sembrano residuare spazi per un intervento a difesa dei diritti del cittadino, quantomeno sotto il profilo del costante monitoraggio, alle Pubbliche Amministrazioni, ad attivarsi per rimuovere le condizioni discriminatorie, laddove possibile.

Del resto, tra i servizi pubblici, quello dei trasporti rappresenta uno dei settori in cui la Pubblica Amministrazione è maggiormente chiamata ad assicurare la qualità dell'offerta, anche qualora si avvalga di soggetti privati per assolvere la propria funzione. Nei trasporti, infatti, è ravvisabile una stretta interazione tra servizio erogato ed utente, tanto che la qualità del servizio offerto viene a riverberarsi sull'effettività del diritto di cittadinanza e, infine, sulla qualità di vita delle persone.

Sul versante della tutela, è opportuno precisare come la normativa recentemente entrata in vigore dia la possibilità, agli utenti e alle associazioni legittimate che abbiano già presentato reclamo alle aziende di trasporto, di rivolgersi all'Autorità dei Trasporti per far valere i propri diritti. L'Autorità in questione, infatti, è tenuta a definire, in relazione ai diversi tipi di servizi ed alle infrastrutture, il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

La predetta Autorità ha altresì il compito di valutare istanze, reclami e segnalazioni presentati da utenti e consumatori, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e

tariffari degli esercenti il servizio sottoposto a regolazione.

Infine, essa è tenuta all'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie che venissero a crearsi.

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha emanato i regolamenti succitati proprio al fine di adempiere agli obblighi legalmente imposti.

In chiusura, volendo offrire una valutazione sintetica circa l'adeguatezza dei servizi alla mobilità attualmente offerti alle persone con disabilità, si può segnalare uno scarto tra la comprensione culturale del fenomeno e l'attuale grado di effettività dei diritti di cui trattasi.

Se a livello culturale si registra un aumento della consapevolezza per quanto attiene alla rilevanza del tema e alla necessità di predisporre strumenti di intervento, tuttavia ad oggi sono ancora molti i profili di inadeguatezza dei servizi offerti: la più recente indagine ISTAT sulla disabilità condotta in Italia (risalente al 2009, dati 2005), infatti, conferma la difficoltà strutturale del nostro Paese nell'assicurare il diritto alla mobilità. Una difficoltà che, peraltro, rivela anche un profondo divario tra le Regioni italiane quanto a capacità di offrire il servizio in questione.

Non è un caso, dunque, che le persone disabili accedano con minor frequenza ai mezzi di trasporto pubblici e, laddove effettuino tale accesso, rivelino un grado di soddisfazione per il servizio offerto inferiore rispetto agli utenti normodotati.

Va, infatti, registrato come, statisticamente, il mezzo maggiormente utilizzato sia l'auto propria, eventualmente condotta da un familiare; tra i mezzi pubblici, le persone disabili fanno ricorso soprattutto all'autobus, mentre di rado utilizzano il treno. Spesso, tuttavia, le persone con disabilità motorie lamentano di non riuscire ad accedere al mezzo che deve trasportarle (taxi, auto privata, pullman del servizio sociale), anche in ragione del fatto che sembrano mancare disposizioni che garantiscano il supporto per l'accesso. Importanza non secondaria, ai fini della produzione di condizioni di svantaggio, va poi riconosciuta alla presenza di barriere architettoniche e alla mancanza di segnaletica in presenza di marciapiedi sconnessi.

Alla luce di questi dati, sembra difficile individuare spazi di azione dell'Ufficio del Difensore Civico che vadano oltre la – pur fondamentale – opera di segnalazione della lesione dei diritti individuali, accertata a seguito della proposizione delle istanze dei singoli.

5.2 Disabilità e accesso alle Zone a Traffico Limitato

Uno dei settori in cui è maggiormente richiesto l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico è quello relativo all'ampio tema dell'accesso alle ZTL da parte delle persone con disabilità.

Le istanze presentate all'Ufficio del Difensore Civico in relazione all'accesso alle ZTL pongono questioni rilevanti per quanto concerne il diritto alla mobilità, sia sotto il profilo quantitativo (ossia numero di istanze presentate all'Ufficio), sia per quanto attiene alla garanzia dell'effettività del diritto in questione.

Come è noto, il contrassegno disabili, pur rilasciato dal Comune di residenza, consente il transito anche nelle zone a traffico limitato dell'intero territorio nazionale; anzi, dopo la definitiva entrata in vigore del contrassegno europeo, questo diritto viene esteso all'intero contesto europeo.

Tuttavia, poiché l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico è richiesto, in particolare, per problemi di accessibilità a Comuni diversi da quello di residenza presenti sul territorio nazionale, sembra opportuno incentrare l'analisi non sul contesto europeo, ma sui problemi incontrati dalle persone con disabilità per l'accesso ai diversi comuni italiani.

Certamente, si tratta di problemi che riguardano tanto i residenti, quanto i non residenti: come è noto, infatti, esistono vincoli architettonici dovuti alle installazioni

dei varchi elettronici, presenti nei Comuni che adottano un sistema automatico di controllo accessi alle ZTL, che finiscono per configurarsi come barriere alla mobilità per tutti i soggetti con disabilità.

Tuttavia, coloro che si muovono in Comuni diversi da quello di residenza si trovano a dover affrontare difficoltà ulteriori rispetto ai residenti, che si presume siano in possesso di un numero maggiore di informazioni sulla viabilità del proprio Comune rispetto ai non residenti. La disciplina vigente, infatti, prevede che – fermo restando il diritto al transito nelle ZTL di tutti i Comuni – le modalità e i tempi di accesso alle stesse possano variare.

In particolare, prima dell'accesso alla ZTL di un Comune diverso da quello della propria residenza, la persona con disabilità (munita di regolare contrassegno) è tenuta a comunicare la targa del veicolo a suo servizio via fax (per taluni comuni anche via mail o chiamando un numero verde), utilizzando gli appositi moduli, scaricabili sui siti dei diversi Comuni italiani.

Ogni comunicazione deve essere necessariamente firmata dal richiedente e accompagnata da un documento di identità valido del titolare del contrassegno e del firmatario (se diverso dal titolare). La targa sarà così inserita nella lista degli autorizzati per il periodo indicato nella comunicazione, e comunque non oltre la

data di scadenza del contrassegno. In caso di rinnovo del contrassegno, va dunque inviata una nuova comunicazione.

Al proprio contrassegno è possibile collegare anche più di una targa, generalmente fino a un massimo di due, modificabili nell'arco dell'anno per un numero di volte predeterminato; talvolta (es. Bologna) è prevista la possibilità di inserire un'ulteriore targa, per ottenere autorizzazioni giornaliere, anch'esse concesse per un numero predeterminato di volte nell'arco dell'anno. In altri casi (es. Roma, Cagliari) è possibile collegare direttamente tre targhe.

In caso di accesso non preventivamente comunicato, è necessario inviare via fax la comunicazione dell'avvenuto passaggio, specificando la data del transito; il termine entro il quale la comunicazione in oggetto va effettuata è, solitamente, di 48 ore (ma in taluni casi, come nel comune di Cagliari, si protrae fino a 7 giorni). Talvolta (pure in tal caso, a discrezionalità del Comune) è ammessa la possibilità di dare comunicazione anche attraverso mezzi diversi rispetto al fax (**es. via mail**).

Il mancato rispetto dei tempi di comunicazione comporta l'impossibilità di inserimento della targa e, di conseguenza, il sanzionamento dei passaggi avvenuti.

Di norma, proprio a causa della mancanza di omogeneità delle previsioni dei vari Comuni, nei siti di questi ultimi ed in quelli divulgativi si consiglia di prendere visione delle specifiche richieste di volta in volta

effettuate.

In più, anche le modalità e i tempi concessi ai titolari del contrassegno per ottenere l'annullamento della multa per l'accesso in un altro Comune che non abbia rilasciato l'autorizzazione all'accesso risultano non omogenei.

Dunque, il carattere nazionale del contrassegno e il continuo incremento delle ZTL nelle città (con conseguente implementazione dei controlli telematici degli accessi) hanno acuito i disagi scaturiti per i cittadini dalla disomogeneità delle soluzioni adottate dai diversi Comuni. A tale situazione va inoltre aggiunta l'esigenza dei Comuni di conoscere in tempo reale la validità dei contrassegni in circolazione, per registrarli nelle banche dati informatiche.

Per porre rimedio a tali problemi, in alcune Regioni sono stati suggeriti alcuni rimedi, la cui analisi ha rivelato numerose similitudini, e che ambiscono tutti a rimuovere quella che a tutti gli effetti pare configurarsi come una barriera burocratica da rimuovere. Non a caso, le stesse associazioni dei diritti delle persone con disabilità chiedono ormai da tempo la predisposizione di soluzioni snelle, che favoriscano l'effettività del diritto alla mobilità.

Le proposte e le sperimentazioni avviate a tal fine, come anticipato, convergono nell'individuazione degli strumenti più idonei; esse, peraltro, sono in consonanza anche le ipotesi di soluzione suggerite dalle associazioni delle persone con disabilità.

5.3 Il progetto della Regione Emilia-Romagna per l'accesso dei disabili alle Zone a Traffico Limitato

Come si evince dalla relazione al progetto presente on line, il progetto in questione vede coinvolti la Regione Emilia Romagna ed i comuni che hanno stipulato una specifica convenzione, segnatamente: Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Carpi, Modena, Bologna, Imola, Ferrara, Faenza, Forlì, Cesena, Rimini e Ravenna (13 Comuni con più di 50.000 abitanti).

Il progetto persegue i seguenti obiettivi:

- » La tutela del diritto alla mobilità;
- » La riduzione dei parcheggi abusivi negli stalli riservati alle persone disabili;
- » La riduzione dell'uso improprio dei pass delle persone disabili decedute;
- » La promozione di una politica sociale attiva per la disabilità;
- » Il rafforzamento delle attività di collaborazione tra i Comuni.

Come si nota esaminando il testo della relazione, il progetto di cui trattasi si presenta come strumento in grado di snellire l'aggravio burocratico che si è venuto a creare tanto sul versante della pubblica amministrazione (controllo dei titoli autorizzativi emessi), quanto a detrimento delle persone con disabilità, tenute costantemente a segnalare le targhe dei veicoli al loro servizio, per non incorrere in sanzioni.

La portata di tale onere individuale, che

incide in modo sensibile sull'effettività del diritto alla mobilità delle persone disabili, sembra destinata ad essere sempre più ampia, in ragione del fatto che nelle città della Regione Emilia Romagna si assiste ad un progressivo incremento delle ZTL, che ha determinato anche l'aumento dei controlli telematici degli accessi. Ad esempio, i dati più recenti attestano che nel solo Comune di Bologna sono presenti 9.452 contrassegni per disabili residenti attivi (e di 17.066 relative targhe abilitate all'accesso in ZTL sul sistema di telecontrollo), nonché di 47.735 targhe di disabili non residenti abilitate all'accesso in ZTL sul sistema di telecontrollo.

Poiché le Amministrazioni comunali delle città capoluogo della Regione Emilia Romagna sono dotate di sistemi informatizzati per il rilascio dei contrassegni, il controllo sui dati memorizzati nella propria banca dati può essere eseguito in tempo reale. Resta però da risolvere il problema relativo al controllo dei titoli autorizzativi emessi dagli altri Comuni.

Proprio a tal fine, ormai da qualche tempo è appunto allo studio un "Sistema di interscambio per favorire la mobilità dei disabili nelle Zone a Traffico Limitato della Regione Emilia-Romagna", che tuttavia, allo stato attuale, ancora non è operativo.

In base a questo sistema, anziché procedere alla comunicazione (ex ante o

ex post, nei termini previsti, che variano da Comune a Comune) dei propri dati (dati del contrassegno, dati anagrafici e targhe dei veicoli) ogniqualvolta l'interessato abbia necessità di recarsi in una ZTL, può richiedere il contrassegno al Comune di residenza ed esprimere nel modulo di richiesta del contrassegno la propria volontà a che i suoi dati vengano comunicati ai Comuni sottoscrittori dell'accordo. Si instaura così un sistema di interscambio, in base al quale i Comuni aderenti alla convenzione possono scambiarsi dati riguardanti il Comune di rilascio, i dati del contrassegno (data di decorrenza e di scadenza) e la targa dei veicoli.

Nel progetto si prevede che il sistema di interscambio non contenga nominativi, ma solo dati, e unicamente per il tempo necessario a garantire la comunicazione dei diritti di accesso verso i sistemi di telecontrollo dei Comuni sottoscrittori dell'accordo. Tale sistema deve essere attivato presso una società di Servizi, un Comune o un CED regionale; i Comuni sottoscrittori provvederanno poi a nominare il Responsabile esterno del trattamento dei dati, ai sensi dell'art. 28 d. lgs. 196/03, ossia il Soggetto persona giuridica presso il quale verrà installato il sistema di interscambio. Il Sistema di Interscambio attiva poi tutti i meccanismi di aggiornamento dei dati nei sistemi di telecontrollo, nel rispetto degli standard di sicurezza (es. cifratura, autenticazione, tracciabilità degli accessi).

Si prevede che siano necessari tre mesi per lo sviluppo del software e tre per la sperimentazione ed il collaudo, prima che si possa procedere all'avvio in produzione.

In conclusione, il modello che attende

di essere attuato nella Regione Emilia-Romagna è finalizzato a garantire l'effettività del diritto alla mobilità per le persone disabili.

Non a caso, la predisposizione e l'implementazione di una banca dati condivisa delle targhe autorizzate, diretta a rendere superflua ogni comunicazione relativa all'ingresso da parte di coloro che si trovano in possesso dei requisiti richiesti sono caldegiate anche dalle associazioni delle persone con disabilità. Queste ultime, infatti, hanno avanzato la proposta di istituire una banca dati nazionale in cui inserire le targhe dei possessori dell'apposito contrassegno; previa autorizzazione del titolare, il Comune di residenza potrebbe dunque operare la trasmissione dei dati a questa lista, alla quale avrebbero accesso tutti i Comuni che, sul territorio nazionale, sono dotati di un sistema di sorveglianza elettronica dei varchi ZTL.

Di recente è stata anche promossa una petizione (da parte di AILA - Associazione Italiana Lotta Abusi, ANIEP - Associazione Nazionale per la Promozione e la Difesa dei diritti delle persone disabili e CISAL Torino), con la quale si è richiesta l'instaurazione di un tavolo di trattative con la partecipazione di A.N.C.I., che coinvolga anche le stesse associazioni delle persone con disabilità interessate a fornire il proprio contributo. Tramite la petizione in oggetto si richiede appunto l'inserimento di un chip elettronico fisso nel contrassegno disabili, che possa essere letto dai rilevatori collocati nei varchi di accesso alle ZTL per rilevare gli ingressi, nonché rilevato dai lettori ottici al fine di verificare se gli stalli di parcheggio riservati alle persone con disabilità siano o meno

occupati da veicoli autorizzati.

La soluzione presentata dalla Regione Emilia-Romagna presenta il pregio di rivelarsi vantaggiosa per la stessa Pubblica Amministrazione, in quanto appare idonea a razionalizzare l'attività di quest'ultima e a favorire la riduzione del contenzioso con i privati, per quanto riguarda la rilevazione delle infrazioni. In quest'ottica, anche laddove il sistema di interscambio non sia ancora stato attuato, una misura opportuna potrebbe comunque essere l'armonizzazione dei tempi e delle modalità di comunicazione degli accessi tra i diversi Comuni.

Una peculiarità del progetto predisposto in Emilia-Romagna è quella relativa al profilo della privacy.

Dal punto di vista teorico, una delle ragioni ostative all'attuazione del progetto di realizzazione di una banca dati condivisa nella Regione Emilia-Romagna potrebbe rinvenirsi – appunto – nel fatto che, con l'inserimento delle proprie generalità nella banca dati condivisa, tutte le Pubbliche Amministrazioni avrebbero accesso a dati sensibili e, come tali, coperti dal diritto di privacy. Potrebbe dunque profilarsi una violazione di tale diritto.

Senonché, vi sono almeno due elementi che non sembrano suffragare questa conclusione. Il primo attiene alla stessa configurazione del progetto che deve essere tradotto nella fase operativa dalla Regione Emilia Romagna, al cui interno si prevede che i dati scambiati siano relativi al comune di rilascio, ai dati del contrassegno, ed alle targhe dei veicoli; dunque, non direttamente allo stato di

salute della persona con disabilità, né al loro nominativo.

A tal riguardo, si potrebbe forse replicare che la conoscenza dello stato di salute della persona disabile venga acquisita per via indiretta, in quanto i dati di cui trattasi sono relativi ad un soggetto che possiede i requisiti richiesti dalla legge per ottenere il rilascio del contrassegno disabili. Come tale, dunque, il rispetto del diritto di privacy sarebbe da ostacolo alla condivisione dei dati.

L'obiezione in oggetto, tuttavia, pare superabile. In primo luogo, è da osservarsi come in tale caso il riconoscimento della specificità costituita dalla condizione disabile sia un requisito richiesto dalla legge per il riconoscimento della titolarità del diritto e – dunque – per il conseguente esercizio di quest'ultimo. Si cadrebbe probabilmente in un cortocircuito logico qualora si affermasse che il presupposto in base al quale è concesso il transito nelle ZTL è il possesso della qualità di "persona con disabilità" (e di quelle peculiari disabilità richieste dalla legge ai fini della concessione del contrassegno), e poi questo "status" non potesse essere pubblicamente conosciuto.

In più, a ben vedere, il fatto che questo "status", a certe condizioni, possa non essere considerato unicamente come dato sensibile, sembra ammesso (seppur indirettamente) dallo stesso Garante per la privacy. Il provvedimento succitato del Garante del 4 luglio 2013, infatti, è stato adottato in risposta alle segnalazioni di alcuni cittadini che lamentavano la violazione del loro diritto alla riservatezza a seguito di una procedura, introdotta nel 2012, volta alla semplificazione

amministrativa nei confronti delle persone disabili.

La norma contestata prevedeva che le attestazioni medico-legali richieste per il rilascio del contrassegno invalidi, nonché per le agevolazioni fiscali relative ai veicoli previsti per le persone con disabilità, potessero essere sostituite dal verbale della commissione medica integrata di cui all'art. 20 d.l. 78/2009, convertito con modificazioni nella l. 102/2009. I ricorrenti lamentavano la lesione del proprio diritto alla privacy in ragione del fatto che il verbale della commissione medica recava in chiaro i dati sulla salute (segnatamente: patologie, tipo di disabilità, informazioni riferite dal paziente), che tra l'altro non erano indispensabili per ottenere i benefici richiesti e, dunque, non strettamente pertinenti.

Nel riconoscere il merito semplificatorio della norma, l'Autorità garante ha ritenuto tuttavia che dovessero parimenti essere rispettati i principi di pertinenza, non eccedenza e indispensabilità. Per tale ragione, ha stabilito che si dovessero elevare le garanzie previste a tutela delle persone con disabilità, affermando la necessità di omettere le parti relative alla descrizione dei dati anamnestici, all'esame obiettivo e alla diagnosi della persona con disabilità. Il provvedimento mirava dunque a garantire un elevato livello di tutela dei diritti e delle libertà, nel rispetto dei principi di semplificazione (art. 2, comma 2 Codice).

Ad avviso dell'Autorità Garante, l'esigenza che tali informazioni siano omesse trova riscontro nel quadro normativo di settore (d.P.R. 16.12.1992 n. 495 e, nello specifico,

art. 381 comma 3; l. 104/1992, art. 3, comma 3); infatti, ai fini della concessione del contrassegno è sufficiente che la certificazione medica rilasciata dall'Ufficio medico-legale attesti che "l'effettiva capacità di deambulazione è impedita o sensibilmente ridotta", senza indicazione di dati diagnostici più precisi. Parimenti, per le agevolazioni fiscali a favore degli individui con disabilità, si richiede solo l'indicazione dei dati personali effettivamente necessari per l'eventuale concessione, senza che sia prevista l'indicazione della specifica patologia diagnosticata.

Dunque, l'Autorità Garante ha prescritto che in tali casi le commissioni mediche rilascino una copia del verbale priva di informazioni sanitarie (provvedimento 4 luglio 2013, citato).

Dunque, non si ravvisano ragioni per le quali il medesimo ragionamento non possa essere applicato anche al caso di specie: i dati resi disponibili nella banca dati condivisa (Comune di rilascio, dati del contrassegno e targhe dei veicoli) non paiono infatti riprodurre quei dati sensibili (dati anamnestici, esame obiettivo e diagnosi della persona con disabilità) la cui comunicazione e condivisione, ad avviso dello stesso Garante, viola il diritto alla privacy.

Inoltre, ad ulteriore garanzia del diritto alla privacy, giova ribadire come in base al progetto pilota ideato nella Regione Emilia-Romagna la comunicazione dei dati in questione tra le diverse Pubbliche Amministrazioni non sia relativa alle credenziali personali, ma unicamente ai dati più volte succitati.

6 I risparmi determinati dall'azione della difesa civica

Come già ricordato, la difesa civica svolge azione di stimolo per l'azione di autotutela delle 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 117 istanze che nel 2015 hanno riguardato sanzioni amministrative o tributi, al costo più ridotto del contributo unificato di euro 43, sarebbero costati complessivamente ai cittadini euro 5.031.
- » i 102 ricorsi del 2015 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 30.600.

Una analisi sommaria di tutti i procedimenti di difesa civica del 2015 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 35.000 euro, escludendo tutti gli ulteriori risparmi ipotizzabili per consulenze e ricorso a professionisti da parte dei cittadini.

Abbiamo, poi, i risparmi prodotti da minor costi e da nuove entrate rispetto al Bilancio regionale.

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 2015, un evidente squilibrio a sfavore della nostra Regione.

A fine 2015 il personale impegnato a supporto del Difensore civico, in carico al servizio istituti di Garanzia – oggi confluito nel Servizio Diritti dei cittadini - era il seguente:

- » quota parte di un dirigente, stimabile nel 10%
- » quota parte di un collaboratore con Posizione Organizzativa, stimabile nel 60%
- » due collaboratori di categoria D a tempo pieno
- » un collaboratore di ANCI E-R in base alla convenzione stipulata

Il quadro che emerge è quello di una insufficienza di personale, che non consente, per corrispondere all'obiettivo

prioritario del rispetto dei tempi procedurali di risposta, lo sviluppo delle attività, gli approfondimenti necessari su alcune materie emergenti e, soprattutto, la promozione del servizio nella risposta alle istanze dei cittadini, posto che una consistente crescita delle istanze non sarebbe sopportabile dall'attuale staff.

7 Comunicazione e promozione

Trasparenza VS Privacy

Trasparenza e privacy sono due diritti compatibili? Questa è la domanda alla quale il Difensore civico regionale Gianluca Gardini ha voluto rispondere con un convegno il 30 gennaio scorso per riflettere sulle conseguenze del decreto legislativo 33 del 2013, più comunemente conosciuto come decreto Trasparenza.

Sono intervenuti studiosi di grande rilievo nazionale come Mario Savino dell'Università della Tuscia, Enrico Carloni dell'Università di Perugia e Augusto Barbera dell'Alma Mater Studiorum di Bologna, e addetti ai lavori come Francesco Merloni, componente dell'Autorità nazionale anticorruzione, e Licia Califano, della Autorità Garante per la protezione dei dati personali. Il rischio di costante conflitto tra due diritti fondamentali che vengono in rilievo e, molto spesso, trovano origine nel rapporto tra autorità pubbliche e cittadini fa di trasparenza e privacy due temi di grande interesse.

“L'obiettivo di fondo del convegno” - ha affermato Gardini - “è provare a individuare un centro di gravità permanente – o quantomeno certo - tra privacy e trasparenza, che vada oltre le regole

emergenziali e la congiuntura storica.” “Con il decreto Trasparenza (d.lgs. 33/13)” - ha aggiunto il Difensore civico - “il legislatore nazionale ha fissato la prevalenza, una volta per tutte e per tutte le pubbliche amministrazioni, del valore-trasparenza sul valore-riservatezza, al fine di un efficace controllo sull'uso del potere e delle risorse pubbliche. Si tratta di una scelta politica come tante altre, sindacabile solo sul piano politico, non sul piano della legittimità. Ciò che riesce più difficile comprendere” - ha concluso Gardini - “è come questa prevalenza ex lege possa poi essere conciliata, se non a prezzo di un'evidente contraddizione logica, con “il rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali”, fissato dal medesimo decreto”.

'VIVERE MONTEBELLO' SI RIVOLGERÀ AL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**«Il Comune non ci riconosce». Il comitato alza la voce**

NELLA lotta tra Comitato e Comune, un punto fermo dovrà metterlo il difensore civico regionale. A lui infatti spetterà dirimere la *querelle* che da mesi si trascina tra il Comitato 'Vivere Montebello' e l'amministrazione. L'uno a rivendicare la sua esistenza e il suo diritto (garantito dagli articoli 9 e 19 della legge 241/90) a essere ascoltato dal Comune sulle decisioni che riguardano la rumorosità dell'Autodromo. L'altro a ribadire il pieno potere della giunta nell'elaborare il calendario degli eventi motoristici e non, all'Enzo e Dino Ferrari. E mentre continua il conflitto tra le due parti, emerge una sola certezza: di barriere antirumore in zona Montebello non ne verranno installate prima che riapra la stagione di pista.

IL PROBLEMA del riconoscimento, secondo il Comitato, nasce un anno fa. «Dopo richieste le più assurde che il Comune ci ha fatto perché non ci riconosceva come comitato – spiegano i membri –, il Comune, pur avendogli fornito quanto richiesto, non ci ha ancora fissato un appuntamento per poter visionare, come dice la legge, gli atti (relativi all'Autodromo, ndr) e formulare conseguentemente le nostre pertinenti osservazioni». Richieste su richieste di integrazioni e chiarimenti che il Comune avrebbe chiesto attuando così «un comportamento ostruzionistico e delegittimante nei confronti del Comitato», sostengono i cittadini che ne fanno parte. A gennaio, il Comitato avrebbe fornito di nuovo copia dell'atto costitutivo e dello statuto sottoscritto davanti al notaio per dimostrare la legalità del loro agire, ma nulla sarebbe cambiato. Da qui la decisione di

rivolgersi al difensore civico regionale. «Ho verificato questa vicenda di carattere burocratico e mi risulta che il Comitato si sia formalmente costituito a gennaio – replica l'assessore all'Ambiente Davide Tronconi –. E' giusto che ci sia uno status giuridico riconosciuto, ma questo non ha mai impedito all'amministrazione di interloquire con loro». Tronconi però chiarisce: «Il calendario degli eventi in Autodromo è di competenza della giunta e lo presenteremo a breve. Il tavolo tecnico con Ausl, Arpa, Con.Ami, Formula Imola e Comune ha continuato a ritrovarsi e lavorare – continua –. La settimana scorsa abbiamo deciso di incontrare tutti i comitati (sono quattro, ndr). Li incontriamo non per discutere di calendario ma di autodromo. A Formula Imola abbiamo chiesto di diminuire le giornate rumorose (ma senza imporre un tetto, ndr) e di diminuire le giornate rumorose concomitanti con l'attività scolastica. In questo percorso vogliamo incontrare anche i dirigenti scolastici».

GLI INCONTRI verranno fatti tra febbraio e marzo, almeno stando a quanto sostenuto dall'amministrazione. Ma difficilmente si vedranno soluzioni evidenti antirumore prima dell'avvio della prossima stagione sportiva dell'Autodromo. «Avevamo chiesto a Formula Imola di abbattere i decibel tra la pista e la scuola di Montebello – continua Tronconi –. Si ragionava di barriere sulla pista, ma non darebbero grandi benefici. Quindi abbiamo chiesto di studiare altre soluzioni. Non mi sento di dire che alla riapertura saremo pronti con elementi fonoassorbenti installati».

Cristina Degliesposti



Alcuni politici un anno fa monitorarono il rumore fuori dalle scuole di via Montebello



In Regione è Gianluca Gardini dalla parte di tutti i cittadini

IL SERVIZIO E' GRATUITO



Il difensore civico Gianluca Gardini

Chiunque abbia problemi con una amministrazione o un servizio pubblico può far riferimento al Difensore Civico regionale: ed è un servizio del tutto gratuito per i cittadini.

Quando in settori come sanità e casa, trasporti e pensioni, utenze e decisioni della pubblica amministrazione si riscontrano ritardi, silenzi, incomprensioni o chiusure, o quando viene vietato l'accesso ad atti di legittimo interesse, ogni cittadino - spiega - dall'uffi-

cio del Difensore civico - può rivolgersi all'ufficio affinché si valuti la propria posizione: le informazioni si possono avere da questo sito <http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensorecivico>. Nella nostra regione, attualmente, il difensore civico regionale in carica è Gianluca Gardini (tra l'altro ferrarese).

Ricordiamo che il Difensore civico regionale è un organo autonomo e indipendente istituito dalla Regione Emilia-Romagna nel lontano 1984. Ha

un ruolo giuridico super partes, ed esprime pareri autorevoli sulle controversie tra cittadini e pubblica amministrazione e tratta annualmente centinaia di istanze. La sua competenza comprende tutte le prati-

che che sono state eseguite da Comuni, Province e Regione, sia dai gestori di servizi pubblici - Enel, Hera, Acer, ferrovie, azienda sanitaria, diritto allo studio - sia, infine, gli enti statali presenti sul territorio quali scuole, Inps, Inail, Università.



Il Difensore civico 'multa' la Provincia

La storia di un ferrarese che ha vinto il ricorso contro la Polizia provinciale: gli avevano fatto pagare 2 volte una sanzione

Era stato multato per eccesso di velocità e come prevede la norma che permette lo sconto del 30%, ha pagato la multa che gli era stata notificata il 2 febbraio dello scorso anno, con un bonifico bancario il 7 dello stesso mese, pensando che tutto fosse chiuso: invece.

Invece, otto mesi dopo all'automobilista ferrarese è stata recapitata un'altra multa per «incompleto pagamento», del doppio dell'importo doppio rispetto al precedente, perché secondo l'interpretazione della Polizia Provinciale di Ferrara, i 5 giorni si riferiscono al tempo entro il quale il «creditore - la Provincia, ndr - entra in concreto nella disponibilità della somma (gli articoli 1182 e 1183 codice civile)».

A questo punto, il ferrarese non sapendo a che Santo votarsi si è rivolto al Difensore civico regionale, ponendogli una semplice domanda «dove è indicata questa norma specifica sul termine dei 5 giorni?». La rispo-

sta? Da nessuna parte e a rispondere in questi giorni è stato lo stesso Difensore civico, accogliendo il ricorso del ferrarese e bacchettando la Polizia provinciale e l'interpretazione della norma, ammonendo tutte e dicendo che le «scadenze debbono essere molto più chiare». Alla fine la morale della vicenda è quella che chiunque riceve una multa dalla Polizia provinciale di Ferrara, per una infrazione al Codice della strada, e volesse usufruire della riduzione del 30 per cento sulla somma dovuta pagando entro 5 giorni dalla notifica, non faccia assolutamente un bonifico bancario. O meglio: se si decide di utilizzare questa modalità di pagamento si presti attenzione a quella che sarà la data di accredito della somma sul conto corrente della Provincia.

Però è bene ricordare che queste avvertenze non vengono spiegate da nessuna parte, nell'avviso della multa. Un dettaglio non da poco. Perché

«questa omissione - viene spiegata dal Difensore civico - ha tradito la fiducia che il cittadino aveva riposto nella Pubblica amministrazione: il trasgressore ferrarese ha fatto affidamento su quanto indicato nel verbale di accertamento dalla Polizia Provinciale, che è però venuta meno ai patti, sanzionandolo». E' un atteggiamento che trae dunque in inganno e che il Difensore civico regionale Gianluca Gardini ha suggerito al Comando di Polizia Provinciale di Ferrara di correggere «integrando per dovere di lealtà e correttezza, i verbali e/o gli avvisi di pagamento indirizzati ai cittadini con una indicazione più chiara del termine effettivo per usufruire della possibilità di effettuare il pagamento in misura ridotta». Insomma, serve buon senso, non formalismi giuridici: il giorno del pagamento è quello in cui il cittadino effettua il bonifico, non in cui il denaro diventa disponibile all'ente locale.



Un autovelox gestito dalla Polizia provinciale, al centro della querelle con il Difensore civico regionale



Il provvedimento integrale

Il Difensore civico

preso atto della risposta
fornita dalla Provincia di Ferrara

segnala di non condividere
l'applicazione rigorosa della disciplina
codicistica prospettata dal Corpo
di Polizia Provinciale di Ferrara.

In particolare questo ufficio ritiene che
ai fini di instaurare un clima di fiducia e
collaborazione con i cittadini, i verbali di
accertamento dovrebbero indicare che
il termine di 5 giorni utile per effettuare il
pagamento in misura ridotta è da intendersi
non il giorno del bonifico ma quello di
effettivo accredito sul conto corrente del
beneficiario, diversamente il cittadino
debitore viene indotto inconsapevolmente
a ritenere estinta l'obbligazione
nelle modalità a lui più favorevoli.

Pertanto il Difensore civico suggerisce al
Comando di Polizia Provinciale di Ferrara
di integrare, per dovere di lealtà, ed
anche allo scopo di evitare l'insorgenza
delle responsabilità da contatto della
Pubblica Amministrazione, i verbali e/o
gli avvisi di pagamento indirizzati ai
cittadini con una indicazione più chiara
del termine effettivo per usufruire della
possibilità di pagamento in misura ridotta.

Se ritenuto opportuno il signor
omissis. al fine di far valere le proprie
ragioni potrà presentare ricorso
nelle opportune sedi giurisdizionali.

In ogni caso il mancato recepimento

delle indicazioni ed osservazioni da parte
della Provincia di Ferrara può comportare
responsabilità disciplinare ed incidere
sulla responsabilità amministrativa ed
erariale dei funzionari competenti.

Tassa sul passo carrabile «Ma noi già paghiamo»

Via Prinella contro Comune e Regione: la doppia imposizione è inaccettabile
Cartelle Ica anche in altre strade demaniali. L'opposizione 'convoca' l'assessore

L'Ica ha riesumato le cartelle esattoriali per i passi carrai che aveva "congelato" nel 2010 e le ha inviate ai residenti di via Prinella e di altre strade del demanio idrico gestito dalla Regione e affidate in concessione al Comune: una trentina in tutto. Si tratta di richieste di pagamento da 50-100 euro, riferite appunto al 2010 (sono pronte anche le altre annualità) che però sono pesantemente contestate dal Comitato residenti di via Prinella per più di un motivo. «Anzitutto noi versiamo già alla Regione un canone di occupazione del suolo pubblico e quindi verremo a pagare due volte per lo stesso servizio - spiega Lorenzo Lazzari, portavoce del comitato - Nella concessione c'è inoltre scritto che il Comune non può effettuare subconcessioni, e quindi nemmeno rilasciare i permessi di occupazione del suolo pubblico per i quali l'Ica ci chiede il canone. Dalla concessione al Comune, poi, sono escluse le rampe di accesso alle sommità arginali a servizio esclusivo delle proprietà private, e la legge afferma che solo la Regione può rilasciare titoli concessori». Sono arrivate cartelle anche a residenti che non hanno passo carraio, ma non all'intera via.

I residenti hanno chiesto spiegazioni in tutte le sedi, Regione compresa («non siamo stati nemmeno ricevuti» è la loro lamentela), e solo pochi giorni fa è arrivata una risposta del Comune che ribadisce la necessità di pagare la Cosap, con sca-

denza 28 febbraio. A nulla è servito un incontro con l'assessore Roberto Serra, quindi i residenti, che in ogni caso stanno predisponendo azioni legali ed esposti al difensore civico, si sono rivolti alle opposizioni consiliari. «E' una fatica trovare il tempo per seguire una vicenda così complessa, sarebbe più facile pagare e basta: ma è una questione di giustizia che riguarda, tra l'altro, tanti altri ferraresi» fanno presente al Comitato. Cartelle Ica sarebbero arrivate in questi giorni anche a Marrara, Monestirolo, Gaibana.

«Non è giusto che siano i cittadini a doversi occupare di queste cose, dovrebbero essere gli enti interessati, cioè Comune e Regione, a mettersi d'accordo su chi deve incassare il canone» commenta Matteo Fornasini (Fi), che ha promosso assieme ai colleghi forzisti, a Fdi, Lega e Movimento 5 Stelle la convocazione della prima commissione consiliare della quale è presidente, alla presenza dello stesso assessore. I consiglieri di opposizione hanno garantito in conferenza stampa pieno appoggio ai residenti, anche attraverso la presentazione di interpellanze regionali: la prova di compattezza è stata solo parzialmente incrinata dallo smarcamento di Gol, che ha peraltro già presentato una mozione sul tema. «Vogliamo che in commissione ci siano rappresentanti dei cittadini» è la loro posizione. (s.c.)



I membri del Comitato di via Prinella con i consiglieri di opposizione



DEI CONSIGLIERI ZAPPATERRA E CALVANO

Cosap sui passi carrai, interrogazione in regione

IL CANONE Cosap relativo al passo carraio su una rampa carraibile d'accesso a un'area privata addossata all'argine sinistro del Po di Volano, in via Prinella, a Ferrara, è oggetto di un'interrogazione presentata alla giunta dai consiglieri Marcella Zappaterra e Paolo Calvano (Pd). La Regione, infatti, gestisce i beni del demanio idrico mediante i servizi tecnici di bacino, determinando e introitando i canoni e delegando le funzioni amministrative ai servizi provinciali difesa del suolo, risorse idriche e forestali.

«**IL COMITATO** di cittadini di via Prinella – dicono – da anni si oppone al moltiplicarsi delle imposizioni per il medesimo tributo, lamentando in tutte le sedi di versare già alla Regione il tributo per il passo carraio sul quale il comune di Ferrara pretende il pagamento della Cosap». Il difensore civico regionale, interessato di recente alla questione dal comitato, «avrebbe espresso dubbi sulla legittimità del tributo e chiesto chiarimenti in merito. Nel 2009 il comune di Ferrara, attraverso la società Lca, aveva sospeso la richiesta del canone Cosap relativo ai passi carrai su proprietà demaniali, ma dopo approfondite ricerche, il 17 dicembre scorso ha disposto che il pagamento non doveva essere sospeso in quanto non sussisteva la doppia imposizione. Chiediamo quindi alla Giunta se sussista una doppia imposizione e se si ritenga di dover intervenire per fare chiarezza a vantaggio delle amministrazioni locali e, soprattutto, dei cittadini».



ZOLA PREDOSA

Auto danneggiata da un capriolo, paga il Comune

- ZOLA PREDOSA -

DOPO aver investito un capriolo in una strada dove non era stato apposto il segnale di pericolo per attraversamento animali selvatici, un'automobilista aveva visto la propria richiesta di risarcimento danni respinta dal Comune coinvolto, nella fattispecie quello di Zola Predosa, «perché da una parte spetta all'automobilista dimostrare che l'ente pubblico non ha fatto quanto in suo potere per evitare l'incidente (nella prassi, il segnale di pericolo per attraversamento animali viene posto dal Comune solo dopo almeno un avvistamento), dall'altra perché è la Provincia a dover rispondere dei danni causati dalla fauna selvatica». Fin qui la risposta municipale, ma la tesi non ha convinto il Difensore civico regionale, Gianluca Gardini, a cui la signora si era rivolta per far valere i propri diritti: l'organo di garanzia della Regione ha infatti invitato gli enti interessati a risarcire, singolarmente o in solido, l'automobilista.

«**NON È** stato dimostrato che la signora abbia assunto un comportamento negligente alla guida dell'auto- spiega Gardini-, dall'altro lato non è comunque corretto addossare al cittadino le incertezze tra Comune e Provincia sull'effettiva responsabilità per il risarcimento del danno, rimpallando il cittadino stesso da un ente all'altro».

Per ricevere informazioni, presentare un reclamo o fissare un appuntamento con il Difensore civico o con il personale dell'Ufficio è possibile: - scrivere una lettera al Difensore civico, all'indirizzo Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna; - compilare il form online all'indirizzo <http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensorecivico>; - telefonare al numero 051-5276382 o, in alternativa, al numero verde gratuito anche da rete mobile 800-515505; - scrivere una mail a difensorecivico@regione.emilia-romagna.it. Il Difensore risponde a tutte le istanze.



Direttore: Andrea Cangini

il Resto del Carlino
BOLOGNA

02-APR-2015
 da pag. 5

«Database sui pass H»

PER COLPA della giungla dei regolamenti comunali sul traffico, fioccano le multe per i disabili che si spostano in auto. I varchi elettronici in particolare sono implacabili, segnala il Difensore civico regionale, Gianluca Gardini, che in sostanza esorta i Comuni a mettersi d'accordo tra loro e a creare un database condiviso. In Emilia-Romagna, lamenta Gardini in una nota, un cittadino disabile «deve programmare per tempo i suoi spostamenti fuori città», perché per estendere la validità del contrassegno handicap per l'auto oltre il proprio Comune di residenza, a volte servono anche due settimane. Secondo il Difensore civico, dunque, una prima soluzione «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».



DA AUSL PIACENZA

**Visita saltata
Il difensore civico
«Va rimborsata»**

PIACENZA - Nessuno le aveva detto che doveva togliersi le lenti a contatto molto prima del controllo. Ausl: caso isolato.

IL SERVIZIO a pagina 12 ►►

Visita saltata, paziente rimborsata

Controllo negato perchè la donna non era stata avvisata di togliere le lenti a contatto

■ Non le è stato consentito di sottoporsi ad una visita oculistica, prenotata e già pagata, perché nessuno le aveva detto che doveva togliersi le lenti a contatto molto prima del controllo.

Ma l'Ausl di Piacenza ha negato la richiesta di una nuova visita o il rimborso del ticket perché «la prestazione era stata correttamente adempiuta», dal momento che comunque l'oculista «ha fornito dettagliati chiarimenti sulla miopia e presbiopia, patologie proprie della segnalante». E ieri la Ausl di Piacenza è tornata sul caso, per riconoscere che «in effetti sul foglio di prenotazione la signora non era stata avvisata per iscritto di togliere le lenti con anticipo. Abbiamo già provveduto a cancellare l'errore, nel senso che ora sulla prenotazione viene messo nero su bianco l'avvertimento. Si tratta comunque di un caso isolato - concludono dalla Ausl - che non ha raccolto altri esempi».

A riportare il caso è stato il Difensore civico regionale, Gianluca Gardini, a cui la donna si è rivolta: a distanza di un mese dall'intervento del Difensore, l'Azienda Usl, che nel frattempo aveva già scelto di inserire sul foglio di prenotazione come promemoria la necessità di togliere le lenti a contatto diverso tempo prima della visita oculistica, ha accolto le motivazioni e inviato il modulo per il rimborso del ticket.

«L'Azienda Usl non poteva addurre l'impossibilità di poter effettuare la prima visita oculistica per causa a lei non imputabile - spiega Gardini richia-

mando il Codice civile -, dato che il principio di diligenza avrebbe richiesto una adeguata informazione circa la necessità di togliere le lenti a contatto prima della visita oculistica». Inoltre, prosegue il Difensore civico, «dato 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»: infatti, ribadisce, «la visita oculistica di base non può limitarsi a fornire chiarimenti o spiegazioni, senza alcun esame clinico della paziente».

«La vicenda è molto interessante perché, nonostante l'esiguità dell'importo, fa emergere un versante nuovo della responsabilità per mancata erogazione di prestazioni sanitarie. Bisogna in ogni caso riconoscere - prosegue il Difensore civico - che stavolta il debitore ha riconosciuto il proprio errore e ha adottato un comportamento corretto e collaborativo. Peraltro - conclude Gardini - se è giusto chiedere una partecipazione al cittadino che salta una visita o un esame prenotato senza preavviso, è altrettanto giusto da parte delle aziende sanitarie non pretendere pagamenti se la prestazione non viene effettuata per propria colpa».

red. cro.



Il polichirurgico di Piacenza



Il provvedimento integrale

Il Difensore civico,

vista la richiesta di rimborso del ticket sanitario avanzata da omissis

lettala risposta della Azienda USL di Piacenza alla richiesta di chiarimenti in merito al diniego opposto al rimborso del ticket sanitario, nella quale si conferma la mancata misurazione del visus, ma al tempo stesso si ritiene che fornire chiarimenti su miopia e presbiopia possa integrare la prestazione professionale dovuta, quale "prima visita oculistica", soggetta a ticket di Euro 23;

considerato inoltre che, nella medesima risposta, relativamente all'obbligo di informazione al paziente, si afferma che "solitamente i portatori di lenti a contatto sono informati della necessità di togliere le lenti a contatto diverso tempo prima di effettuare la visita oculistica", senza specificare in alcun modo il soggetto obbligato a fornire tale informazione;

visto che, a seguito della richiesta della omissis, l'Azienda Asl ha deciso di inserire il promemoria sul foglio di prenotazione circa la necessità di togliere le lenti a contatto diverso tempo prima di effettuare la visita oculistica,

premesso che

il cittadino ha diritto al rimborso del ticket pagato qualora la Struttura non possa erogare la prestazione nei tempi e con le modalità previste; la visita oculistica di base non può limitarsi a fornire chiarimenti, senza alcun esame

clinico del 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.

chiede

All'Azienda USL di Piacenza di riesaminare il diniego opposto all'istanza di rimborso del ticket avanzata da omissis.

Il difensore civico

Donna cade nella buca «Risarcite i danni»

Servizio ■ A pagina 10

IL CASO «L'EVENTUALE DISATTENZIONE NON LIBERA L'ENTE»

Donna distratta cade nella buca «Il Comune deve risarcirla»

Il difensore civico regionale dà torto a Palazzo d'Accursio

IL CITTADINO cade in una buca perché distratto? Ne risponde il Comune. Almeno secondo il difensore civico regionale, Gianluca Gardini, per cui, in caso di caduta su una strada pubblica, nemmeno l'eventuale disattenzione dell'interessato «esclude la responsabilità del proprietario della strada», cioè il Comune o un altro ente locale, che per poter respingere gli addebiti sono chiamati a «dimostrare di avere fatto quanto possibile per evitare il verificarsi del fatto dannoso». A Gardini si era rivolta una bolognese che, dopo la caduta in una strada del centro, aveva riportato una lesione al tendine, oltre a «danni permanenti, come accertati e quantificati dal medico legale».

Il Comune, attraverso una società esterna di gestione sinistri, aveva inizialmente respinto la richiesta di risarcimento danni della donna, che aveva perciò bussato alla porta del difensore civico, che le ha invece dato ragione, invitando l'amministrazione a sanare il suo debito. La giurisprudenza in materia, ribadisce Gardini, è infatti chiara: «L'eventuale disattenzione dell'utente che non s'avvede della buca e però utilizza la strada in modo conforme alla sua destinazione, senza porre in essere una

sequenza causale autonoma di per sé idonea a produrre il danno, non assurge ad evento idoneo ad esimere il custode da responsabilità, non avendo quei caratteri di imprevedibilità ed eccezionalità tipici del fortuito».

IL COMUNE aveva detto no perché la caduta «era addebitabile a colpa o negligenza della cittadina». Tesi respinta dal difensore civico, secondo il quale «l'attitudine del punto stradale a fare inciampare le persone è stata dimostrata con le foto prodotte» e, soprattutto, «è stata indirettamente riconosciuta dal Comune che, prontamente, ha provveduto a sanare il dislivello del terreno».

Finora Palazzo d'Accursio aveva sempre respinto le richieste di mediazione. Ora dovrà tener conto dell'invito di Gardini. Basterà?



Il provvedimento integrale

Il Difensore civico,

esaminata la segnalazione del 27/03/2015 (prot. 13526), relativa all'istanza di risarcimento a causa di caduta per insidia stradale;

dato atto che:

- la caduta dell'istante, omissis, è avvenuta alle ore 22.15, su strada del Comune di Bologna adibita a transito pedonale;

- all'evento hanno assistito più persone, tra cui omissis che hanno reso testimonianza scritta dell'accaduto;

- la cittadina, nel denunciare il sinistro al Comune e alla compagnia assicuratrice, ha prodotto le foto del luogo dell'incidente (in possesso anche di questo Ufficio), dalle quali risulta evidente il dislivello della pavimentazione che, complice l'ora notturna ed il colore dell'asfalto, non era facilmente visibile ai passanti;

- il Comune di Bologna ha negato la richiesta di risarcimento affermando che il luogo in cui è avvenuto il sinistro manca del requisito della "non visibilità" e, di conseguenza, dell'imprevedibilità, ai fini della qualificazione dello stesso come insidia occulta, anche in ragione del fatto che, stante l'elevata frequentazione di passanti, nessuno è mai caduto a causa di quel dislivello;

richiamati:

- l'art. 2051 del Codice civile, in tema di risarcimento del danno;

- la giurisprudenza in materia, che ritiene pacificamente che la fattispecie in questione rientri nel danno da cose in custodia ex art. 2051 e, pertanto, il danneggiato debba soltanto dimostrare il nesso di causalità tra la cosa e fatto, mentre al proprietario della cosa (il Comune) spetta

dimostrare di avere fatto quanto possibile per evitare il verificarsi del fatto dannoso rilevato che:

- la cittadina ha pienamente dimostrato il nesso di causalità tra la caduta ed il fondo stradale sconnesso, tramite le prove testimoniali;

- l'attitudine del punto stradale a fare inciampare le persone è stata dimostrata con le foto prodotte dall'istante ed è stata indirettamente riconosciuta dal Comune che, prontamente, ha provveduto a sanare il dislivello del terreno;

- l'assunto del Comune secondo cui il sinistro si sarebbe verificato per esclusiva colpa/negligenza di omissis per il solo fatto che non si siano verificati altre denunce di sinistri in quel punto, non è determinante poiché:

- non dimostra che altre persone non siano inciampate, omettendo di denunciare il fatto al Comune;

- anche a volere riconoscere una parte di colpa alla cittadina per non avere fatto attenzione alla pavimentazione, questo non esclude la responsabilità del proprietario della strada, a maggior ragione in un tratto adibito ad isola pedonale

- l'incidente si è verificato, comunque, con luce notturna che, di fatto, rendeva l'insidia stradale meno visibile.

Tutto ciò premesso, il Difensore civico

invita

Il Comune di Bologna, tramite la propria compagnia assicuratrice, a riesaminare l'istanza di risarcimento, per le ragioni espresse in premessa, riconoscendo (quanto meno in via transattiva) il diritto al risarcimento del danno di quest'ultimo in seguito all'infortunio avvenuto sulla strada comunale.



LA CRONACA

Donna cade in una buca ma il Comune non paga

SPEZIA A PAGINA IX

Cade in una buca Il difensore civico: “Ora sia risarcita”

Querelle col Comune sulla richiesta danni La vittima ha riportato lesioni permanenti

LUGI SPEZIA

Il Comune di Bologna non risarcisce, e il difensore civico invita Palazzo d'Accursio a pagare i danni ad una signora caduta in strada per una buca. Gianluca Gardini, il difensore civico di Bologna, lo ha spiegato in una nota diffusa dall'Assemblea regionale, dopo aver risposto alle lamentele della signora, caduta in una strada del centro con la conseguenza di una lesione ai tendini con «danni permanenti, accertati e quantificati dal medico legale».

Per Gardini la signora «aveva pienamente dimostrato il nesso di causalità tra la caduta ed il fondo stradale sconnesso tramite le prove testimoniali», ma per gli incaricati del Comune «il luogo del sinistro non può costituire una situazione di pericolo occulto per l'utente della strada», molto frequentata e senza che mai avesse «dato adito a richieste di risarcimento». Una risposta che non ha alcun senso per il difensore civico per il quale invece «l'attitudine del punto stradale a fare inciampare le persone è stata dimostrata con le foto prodotte». Soprattutto, la difformità «è stata indirettamente riconosciuta dal Comune che, prontamente, ha provveduto a sanare il dislivello del terreno». La stessa signora ha spiegato infatti che il Comune ha «provveduto tempestivamente a riparare la strada», non appena «ho comunicato al sito web del Comune

la notizia del sinistro dovuto allo stato pietoso e pericoloso del fondo stradale».

Secondo il difensore civico, «non regge neanche l'assunto del Comune secondo cui il sinistro si sarebbe verificato per esclusiva colpa o negligenza della cittadina, per il solo fatto che non si siano verificate altre denunce di sinistri in quel punto». Questo infatti «non dimostra che altre persone non siano inciampate, omettendo di denunciare il fatto al Comune» e la giurisprudenza in materia dice che «l'eventuale disattenzione dell'utente che non s'avveda della buca e però utilizzi la strada in modo conforme alla sua destinazione non assurge ad evento idoneo ad esimere il custode da responsabilità». Insomma, se un cittadino cade a causa di una buca in una strada pubblica, nemmeno una sua eventuale disattenzione «esclude la responsabilità del proprietario della strada», in questo caso il Comune, che per poter respingere gli addebiti a suo carico è chiamato a «dimostrare di avere fatto quanto possibile per evitare il verificarsi del fatto dannoso».

Secondo Gardini, infatti, «l'uso di un bene pubblico conforme alla sua destinazione, senza cioè che il comportamento dell'utente sia di per sé causa del danno subito, implica sempre responsabilità per cose in custodia dell'amministrazione titolare del bene».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Cadde in una buca, ma il Comune non la risarcisce Il difensore civico: «Palazzo d'Accursio ci ripensi»

Nessun pericolo

Per l'amministrazione non vi è diritto al risarcimento: «Nessun pericolo occulto»

Responsabilità

Per il difensore civico la tesi del Comune non è sufficiente: «Riesamini l'istanza»

Inciampare in una strada del centro cittadino in cui nessun altro è mai inciampato, per il Comune di Bologna, non dà diritto ad alcun risarcimento. È l'assunto in base a cui Palazzo d'Accursio ha negato il pagamento dei danni subiti da una donna dopo una brutta caduta causata da una buca stradale. La signora ha riportato una lesione dei tendini, oltre che danni permanenti accertati e quantificati dal medico legale.

A raccontare la vicenda è stato il difensore civico Gianluca Gardini, in una nota diffusa dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna. Secondo la società esterna di gestione sinistri, a cui il Comune si è affidato, «il luogo dell'incidente non può costituire una situazione di pericolo occulto per gli utenti in ragione dell'elevata frequentazione dell'area», ragione per cui il tratto di strada in questione «non ha mai dato adito a richieste di risarcimento». Come dire: nessun incidente precedente significa nessuna responsabilità dell'ente. Ma il difensore civico ha inviato a Palazzo d'Accursio un parere che smentisce tale tesi. «L'assunto secondo cui il sinistro, per il solo fatto che non si siano verificate altre denunce di sinistri in quel punto, si sarebbe verificato per esclusiva colpa o negligenza della cittadina — scrive Gardini — non regge». La tesi dell'amministrazione «non dimostra che altre persone non siano in-

ciampate, omettendo di denunciare il fatto al Comune». Lo stesso Comune, tra l'altro, avrebbe prontamente fatto riparare il danno una volta ricevuta la segnalazione della donna, secondo quanto da lei stessa riferito. Ciò, secondo Gardini, sarebbe un riconoscimento indiretto della responsabilità dell'ente. Il difensore civico scrive inoltre che «l'uso di un bene pubblico conforme alla sua destinazione, senza cioè che il comportamento dell'utente sia di per sé causa del danno subito, implica sempre responsabilità per cose in custodia dell'amministrazione titolare del bene». Il Comune sarebbe dunque responsabile delle condizioni delle strade che calpestano i cittadini, a meno che non vi siano responsabilità dimostrabili degli stessi nelle cause dei sinistri. Per poter respingere gli addebiti a suo carico, dunque, l'ente è chiamato a «dimostrare di aver fatto quanto possibile per evitare il verificarsi del fatto dannoso». Da qui la richiesta all'amministrazione di «riesaminare l'istanza di risarcimento. Riconoscendo, quanto meno in via transattiva, il diritto al risarcimento del danno in seguito all'infortunio avvenuto sulla strada comunale». Finora, però, i legali del Comune non hanno dato seguito alle richieste di mediazione avanzate dalla cittadina presso la Camera di commercio.

Andreina Baccaro

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Terreni per pista ciclabile, il difensore civico regionale bacchetta il Comune

A Reggio Emilia una impresa appaltatrice del Comune compie dei lavori in maniera non corretta sul cancello di un privato, ma la stessa amministrazione comunale, dopo il fallimento dell'azienda, nega al cittadino il rimborso delle spese sostenute per rimediare agli errori perché l'Ente non ha alcuna responsabilità sugli accordi dei singoli con gli appaltatori, anche se avvenuti davanti ad un tecnico comunale.

Non è però della stessa opinione il Difensore Civico regionale, Gianluca Gardini, che ha invitato più volte il Comune a rivedere la propria decisione. Non solo, infatti, "il pagamento dei lavori all'impresa appaltatrice avrebbe dovuto avvenire dopo la compiuta verifica della correttezza degli stessi", ma soprattutto perché "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". Una vicenda che è arrivata anche su RaiTre: il Difensore civico è stato infatti ospite questa mattina della trasmissione "Mi manda Rai3" per discutere del caso del cittadino reggiano.

Il contenzioso, riferisce l'ufficio del Difensore civico, nasce nel momento in cui, con l'obiettivo di realizzare una pista ciclabile, il Comune di Reggio Emilia ha revocato ai proprietari confinanti le concessioni di uso del sedime di un canale sul quale erano posizionati dei cancelli carrabili, i cui lavori di arretramento sono stati appaltati dall'amministrazione a un'impresa di propria fiducia. Dopo la se-

gnalazione di un proprietario e il conseguente sopralluogo del tecnico comunale con l'impresa esecutrice dei lavori, è stata pacificamente accertata la non corretta esecuzione dei lavori: in quell'occasione il cittadino ha proposto di fare eseguire i lavori ad un'azienda di propria fiducia, richiedendo poi il rimborso delle spese all'impresa a suo tempo incaricata dal Comune. Tuttavia né allora né successivamente il proprietario del cancello è stato informato delle conseguenze che avrebbe avuto una simile scelta o sulle procedure da seguire per tenere informato il Comune. Non avendo ottenuto alcun rimborso dall'impresa appaltatrice, sottoposta nel frattempo a procedure fallimentari, il cittadino si è rivolto al Comune, secondo cui però 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, al quale l'amministrazione comunale non aveva in alcun modo preso parte. In base a questo argomento, il Comune ha rigettato qualsiasi responsabilità diretta, evidenziando, tra l'altro, come il cittadino non abbia presentato tempestivamente il preventivo al Comune e abbia eseguito i lavori soltanto alcuni mesi dopo.

Questa argomentazione avrebbe potuto condividersi, conclude il Difensore civico, se e solo se il Comune avesse fatto presente al proprietario del cancello che l'esecuzione dei lavori da parte di un'impresa di sua scelta avrebbe esonerato il Comune stesso da responsabilità o se avesse chiarito che la possibilità di essere rimborsati era condizionata alla previa presentazione del preventivo al Comune.



IL CASO

La pista ciclabile della discordia

Il difensore civico dà ragione a un cittadino in lite con il Comune

► REGGIO EMILIA

Non sono bastati i ripetuti inviti e neppure il parere definitivo del difensore civico regionale Gianluca Gardini, ordinario di diritto amministrativo all'università di Ferrara. Il comune di Reggio continua a fare orecchie da mercante, ignorando le ragioni di Giovanni Biancolini, il cittadino che s'è visto riconoscere da Gardini il diritto ad un rimborso di duemila euro per il rifacimento di lavori non eseguiti correttamente da un'impresa incaricata dall'ente locale e poi fallita. Ieri mattina il Difensore civico ha illustrato la vicenda nella trasmissione "Mi manda Rai Tre", ma il Comune, benchè invitato, non vi ha preso parte. La controversia risale al 2008, quando venne realizzata una delle tante piste ciclabili di cui Reggio è fiera. Il tracciato, avrebbe occupato lungo un canale un terreno di pertinenza comunale. Quindi il Comune ne revocò l'uso ai proprietari confinanti e dispose, a proprie spese, l'arretramento dei cancelli che vi erano stati montati, fra i quali quello che dà accesso al cortile dell'impresa di Biancolini. Venne incaricata una ditta appaltatrice, che però non eseguì i lavori a regola d'arte. Biancolini segnalò che il suo cancello, dove era stato riposizionato, risultava pericolante. Quindi un tecnico co-

munale fece un sopralluogo, riconoscendo che l'intervento non era stato eseguito correttamente. "In quell'occasione - riferisce la Regione - il cittadino propose di fare risistemare il cancello da una ditta di propria fiducia e di esigere poi il rimborso della spesa dall'impresa incaricata dal Comune. Tuttavia mai il proprietario è stato informato delle conseguenze che avrebbe avuto una simile scelta o sulle procedure da seguire per tenere informato il Comune".

S'è poi aggiunta la principale complicazione: l'avvio della procedura fallimentare, durante la quale la ditta appaltatrice non ha corrisposto il rimborso di duemila euro richiesto. Biancolini s'è allora rivolto direttamente al Comune, che però ha risposto picche: «La decisione di affidare la correzione dei vizi d'esecuzione dell'opera ad un'impresa di fiducia è stato il frutto di un semplice accordo privato, al quale l'amministrazione comunale non ha preso parte. Il cittadino, inoltre, non ha presentato tempestivamente il preventivo al Comune e ha eseguito i lavori alcuni mesi dopo».

Questa argomentazione, secondo il Difensore civico, si potrebbe accettare soltanto se il Comune avesse avvisato prima Biancolini. Il suo parere, però, non è vincolante. (l.s.)

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Un contenzioso sui lavori pubblici è finito davanti al difensore civico



Nido, retta agevolata L'Isee la trovi il Comune

S. Agostino, difensore civico e garante contribuenti danno ragione a una donna
«I redditi possono essere ricavati attraverso l'accesso all'anagrafe tributaria»

► SANT'AGOSTINO

Per beneficiare di una retta agevolata per l'asilo nido del figlio, una donna di Sant'Agostino avrebbe dovuto, secondo il Comune, reperire anche l'Isee del padre naturale del bambino, con il quale la donna non è sposata e che risiede in un'altra località. Di tutt'altro avviso, invece, il Difensore civico dell'Emilia Romagna, Gianluca Gardini, al quale la donna si è rivolta: ha chiesto un parere al Garante regionale dei contribuenti, Francesco Pintor, e ha replicato che la donna non era tenuta a ottenere quel dato perché «i redditi possono essere ricavati dai Comuni attraverso l'accesso all'anagrafe tributaria». Lo prevede il Testo unico sulla documentazione amministrativa, che impone alle amministrazioni pubbliche di acquisire d'ufficio tutti i dati e i documenti già in possesso di altri enti pubblici. L'amministrazione locale ha accolto la tesi degli organi di garanzia, acconsentendo di esonerare la signora dal cercare di avere l'Isee dell'uomo e di «procedere a rideterminare la retta dovuta non appena acquisiti i dati reddituali di entrambi i genitori». Come sottolinea Gardini, è stata una «azione sinergica» delle due figure di garanzia a garantire un «esito positivo» della pratica. Ma, ristabilita la corretta procedura, non è cambiato il calcolo: il Comune di Sant'Agostino ha precisato che «pur avendo ottemperato alla prescrizione formulata dal Difensore civico si giunge a una sostanziale conferma dell'importo mensile della retta di frequenza». Infatti, come segnalato dal Garante dei contribuenti, un Dpcm del 2013 prevede che «ai fini del calcolo dell'Isee, per le sole prestazioni sociali agevolate rivolte a minorenni, il genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo familiare del figlio».



Il provvedimento integrale

Il Difensore civico,

esaminata la documentazione trasmessa dal Comune di Sant'Agostino in merito al Regolamento comunale di gestione del nido di infanzia comunale e determinazione dell'ISEE

Considerato che dall'esame della pratica è emersa la necessità di verificare il rispetto dei diritti del contribuente con particolare riguardo:

- » all'obbligo imposto a ommissis di reperire l'ISEE del padre naturale del figlio, il quale risulta residente in altro comune italiano
- » all'estensione operata dall'art. 18, comma 3, "Regolamento del Comune di Sant'Agostino sulla gestione del nido di infanzia comunale Il Tiglio" che applica la normativa vigente per i soggetti coniugati (DPCM 242/2001 art. 1 bis comma 4) anche ai soggetti non coniugati

Tenuto conto che della questione è stato interessato anche il Garante del Contribuente dell'Emilia-Romagna che segnala che al fine di evitare l'applicazione della retta massima è consentivo ai Comuni di accedere all'anagrafe tributaria

chiede

al Comune di Sant'Agostino di adottare le azioni dirette ad esonerare l'interessata dall'obbligo di reperire i dati dell'ex convivente ed a procedere alla rideterminazione della tariffa di contribuzione.

MIRANDOLA È deciso: referendum sul futuro dell'ospedale

Dopo la prima bocciatura, è arrivato il nullaosta: si farà il referendum sull'ospedale di Mirandola. Il via libera lo ha dato il difensore civico regionale accogliendo l'istanza del comitato civico. Il referendum consultivo riguarda l'eventualità che "l'amministrazione comunale avvii un percorso partecipativo per valutare la possibilità di rendere nuovamente operativo l'ospedale di Mirandola, come già avveniva prima del sisma 2012".

■ SERVIZIO A PAG. 24

MIRANDOLA » VOTAZIONE STORICA

Un referendum sul futuro dell'ospedale

Il difensore civico accoglie l'istanza delle opposizioni sul percorso partecipato. «Ora il sindaco non può più nascondersi»

► MIRANDOLA

Dopo la prima bocciatura del referendum sull'ospedale, è invece arrivato il nullaosta al secondo tentativo. Il via libera lo ha dato il difensore civico regionale, Gianluca Gardini, accogliendo l'istanza presentata da Antonio Tirabassi, presidente del comitato civico e sostenuto dall'attivismo di Forza Italia, Lega Nord, Movimento 5 Stelle e Fratelli d'Italia. Il referendum consultivo riguarda l'eventualità che "l'amministrazione comunale avvii un percorso partecipativo per valutare la possibilità di rendere nuovamente operativo l'ospedale di Mirandola, come già avveniva prima del sisma 2012".

A febbraio, Gardini aveva bocciato una richiesta di ammissibilità per una iniziativa popolare sul nosocomio cittadino: si trattava di un referendum abrogativo di una delibera del consiglio comunale sul tema "La sanità a Mirandola" che impegnava la Giunta ad attivarsi per "rafforzare la medicina del territorio e i servizi domiciliari" e contemporaneamente "richiedere l'elaborazione di uno studio di fattibilità per la realizzazione di un ospedale unico baricentrico tra Carpi e Mirandola". Gardini aveva però considerato non solo "l'inammissibilità del quesito referendario per incompetenza comu-

nale sulla materia sanitaria", ma anche il fatto che "la delibera di cui si vuole ottenere l'abrogazione ha natura di atto di indirizzo del Consiglio comunale, dotato di un contenuto meramente politico, e quindi non può essere ascritta all'elenco degli atti amministrativi adottati da organi di governo del Comune, gli unici che possono essere oggetto di referendum abrogativo comunale". Inoltre "un quesito così formulato risulterebbe incomprensibile alla maggior parte degli elettori, i quali non condizione né sono tenuti a conoscere il contenuto di una delibera del Consiglio comunale richiamata solo nei suoi estremi di pubblicazione, ed impedirebbe pertanto l'esercizio consapevole del diritto di voto spettante ai cittadini".

In quest'ultimo caso, invece, quello del percorso partecipativo, secondo Gardini solo in apparenza si fa riferimento all'ospedale, come invece avveniva nel primo quesito: "Oggetto dell'attuale richiesta di referendum non è tanto la materia 'sanità', quanto l'esercizio della potestà consultiva dell'ente locale. Il riferimento del quesito all'ospedale non può considerarsi ostativo all'ammissibilità dell'istanza, posto che dal tenore letterale della formulazione emerge in modo evidente come l'oggetto

della richiesta di referendum sia il percorso partecipativo che il Comune può adottare, in quanto soggetto istituzionale più vicino al cittadino, per contribuire a determinare linee di indirizzo su questioni che incidono sulla comunità".

Da ultimo, la richiesta di referendum consultivo appare ammissibile anche sotto il profilo della formulazione, afferma Gardini, in quanto possiede i requisiti di "chiarezza e completezza" richiesti dalla Corte costituzionale per l'ammissibilità.

«Per noi è un grande risultato - dice Antonio Platis (Forza Italia) a nome del comitato - perché è il primo caso nella Bassa di un referendum, per di più relativo alla sanità, tema da sempre molto sentito. Finalmente i cittadini potranno esprimersi sul servizio che vogliono e di questo anche l'amministrazione comunale ne dovrà tenere conto. Il sindaco Benatti si è sempre nascosto e non ha mai avuto il coraggio di opporsi alla politica Baggiovara centrica che ha prosciugato l'ospedale di Mirandola. Con questo referendum metteremo nero su bianco il percorso e, soprattutto, il punto d'arrivo: il Santa Maria Bianca deve tornare quello nodo politico che il referendum pone e che nessuno potrà aggirare».

(fd)



Il provvedimento integrale

Il Difensore civico

Premesso che:

- In data 20 aprile 2015 il Comitato nominato "Nuova vita all'Ospedale di Mirandola", costituito il 24 gennaio 2015, ha presentato al Sindaco una richiesta di referendum consultivo, protocollo generale n. 11744.12.4/2014, riguardante il quesito "Volete voi che l'Amministrazione comunale avvii un percorso partecipativo per valutare la possibilità di rendere nuovamente operativo l'ospedale di Mirandola, come già avveniva prima del sisma 2012?"

Dato atto che:

- Lo statuto comunale prevede, all'art.15 comma 9, che "l'esame di ammissibilità del quesito referendario da effettuarsi prima della raccolta di firme di cui all'art.1, spetta al Difensore Civico, mentre l'esame della regolarità formale, in particolare per quanto riguarda la raccolta di firme, compete al Segretario Generale";

- In data 11 febbraio 2015 il Comune di Mirandola ha stipulato con la Regione Emilia Romagna una convenzione per l'affidamento della difesa civica comunale al Difensore Civico regionale, assunta al protocollo generale con nota 5222 dell'11/2/2015;

- il Vice Segretario generale, con propria nota, assunta al protocollo con il n. 10201.12.4 del 20 aprile 2015, ha dichiarato la regolarità formale dell'istanza di referendum consultivo, ai sensi degli art. 13 e seguenti del Regolamento degli Istituti di Partecipazione;

- Spetta dunque al Difensore Civico dell'Emilia-Romagna pronunciarsi

sull'ammissibilità del quesito referendario;

Considerato che:

- la richiesta precedente datata 7/02/2015 (n.prot. AL/2015/0005203) di indire il referendum abrogativo "Volete voi abrogare la delibera del Consiglio Comunale nr.161/2014 avente ad oggetto La sanità a Mirandola?" era stata dichiarata inammissibile dal Difensore Civico in data 25/02/2015 (n.prot. AL/2015/0007637) in quanto "la materia sanitaria in nessun caso può considerarsi materia di esclusiva competenza comunale, come invece richiede l'art.8, comma 4, del D.lgs. 267/2000, riprodotto dall'art.26, comma 2, del Regolamento comunale di Mirandola, per l'indizione di referendum locali di qualsiasi tipo"

Considerato altresì

- che prima facie la seconda richiesta di indizione del referendum fa riferimento all'ospedale di Mirandola, riferimento oggetto del primo quesito referendario

Ritenuto che occorre articolare il giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria in due parti:

- 1) il giudizio relativo alla materia oggetto del referendum;
- 2) il giudizio relativo alla correttezza del quesito referendario;

Verificato in via preliminare, quanto al giudizio relativo alla materia del referendum, che:

- oggetto dell'attuale richiesta di referendum non è tanto la materia "sanità", quanto l'esercizio della potestà consultiva dell'Ente locale.

La proposta di referendum infatti riguarda

l'eventualità che "l'Amministrazione comunale avvii un percorso partecipativo per valutare la possibilità di rendere nuovamente operativo l'Ospedale di Mirandola".

Osservato che occorre fare riferimento ai seguenti disposti normativi:

- il Dlgs. 229/99 attribuisce ai comuni poteri di indirizzo e di vigilanza sulla Asl, oltre a stabilire la presenza dei sindaci all'interno della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale;

- L'art.2bis del D.lgs. 502/1992 stabilisce: "La legge regionale istituisce e disciplina la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale, assicurandone il raccordo o l'inserimento nell'organismo rappresentativo delle autonomie locali, ove istituito. Fanno, comunque, parte della Conferenza: il sindaco del comune, nel caso in cui l'ambito territoriale dell'Azienda unità sanitaria locale coincida con quella del comune; il presidente della Conferenza dei sindaci, ovvero il sindaco o i presidenti di circoscrizione, nei casi in cui l'ambito territoriale dell'unità sanitaria locale sia rispettivamente superiore o inferiore al territorio del Comune; rappresentanti delle associazioni regionali delle autonomie locali."

- L'art. 11 della l.r 2/2003 dispone che "La Conferenza sanitaria territoriale, oltre alle funzioni già esercitate ai sensi dell'art.11, promuove e coordina la stipula degli accordi in materia di integrazione socio-sanitaria previsti dai Piani di zona.

- Il piano di zona è per la L. 328/2000 lo strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione delle politiche locali e

dei vari servizi, mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità e delle risposte, l'integrazione delle risorse istituzionali e sociali in una scala dimensionale adeguata;

- l'art. 29 della l.r 2/2003 precisa che "Il Piano di zona, promosso su iniziativa del sindaco del Comune a ciò designato dai Comuni compresi nel territorio del distretto, è approvato con accordo di programma, secondo quanto previsto dall'articolo 19, comma 3 della legge n. 328 del 2000 , tra i sindaci dei Comuni o tra gli organi competenti delle forme associative scelte dai Comuni compresi nel territorio del distretto.

- Il Comitato di distretto opera in stretto raccordo con la Conferenza socio-sanitaria territoriale e disciplina le forme di partecipazione e consultazione alla definizione del Piano di zona per la salute e il benessere sociale;

- Ai sensi dell'art. 9, comma 5, L.R. n. 19/1994 e dell'art. 4 L.R. n. 21/2003, il Comitato di distretto, nell'ambito degli indirizzi espressi dalla Conferenza socio-sanitaria territoriale, svolge funzioni di proposta sulle attività distrettuali e di verifica delle medesime relativamente a:

a) piani e programmi distrettuali definiti dalla programmazione aziendale (Piano di zona per la salute e il benessere sociale e Piano attuativo annuale);

b) budget di distretto e priorità di impiego delle risorse assegnate;

c) verifica dei risultati conseguiti utilizzando a tal fine indicatori omogenei;

d) assetto organizzativo e localizzazione dei servizi distrettuali;

e) verifica del raggiungimento dei risultati di salute del Piano attuativo annuale;

f) area dell'integrazione socio-sanitaria:

approva l'insieme delle previsioni di attività socio-sanitarie integrate; fornisce indicazioni in merito alla individuazione delle strategie di cui agli accordi di area socio-sanitaria;

g) programmi di promozione della salute: contribuisce alla selezione delle priorità ed alla valutazione degli esiti dei programmi di promozione della salute;

- Il Comitato di distretto esprime altresì parere obbligatorio in particolare:

a) sulle proposte di localizzazione dei servizi distrettuali;

b) sul Piano di zona per la salute e il benessere sociale;

- La L.R. n. 29/2004, per la prima volta in assoluto, attribuisce il processo di attivazione, approvazione e monitoraggio del Piano attuativo locale (cd. PAL) agli Enti Locali del territorio e non più alla Regione. Considerato che, con riferimento alla formulazione del quesito referendario, vengono in rilievo preliminarmente i seguenti aspetti:

- La richiesta di indizione di referendum consultivo pone il seguente quesito "Volete voi che l'Amministrazione comunale avvii un percorso partecipativo per valutare la possibilità di rendere nuovamente operativo l'ospedale di Mirandola, come già avveniva prima del sisma 2012?"

- L'art. 15 comma 3 dello Statuto del Comune di Mirandola stabilisce che "il quesito deve essere di immediata comprensione e tale da non ingenerare equivoci".

A riguardo, in primo luogo, occorre rilevare che il riferimento del quesito all'ospedale di Mirandola non può considerarsi per ciò solo ostativo all'ammissibilità dell'istanza, posto che dal tenore letterale della

formulazione emerge in modo evidente come l'oggetto della richiesta di referendum sia il percorso partecipativo che il Comune può adottare, in quanto soggetto istituzionale più vicino in assoluto al singolo cittadino, per contribuire a determinare linee di indirizzo su questioni che incidono sulla comunità locale.

La potestà consultiva rientra tra le attribuzioni proprie del comune, ed è espressione e valorizzazione del principio democratico.

Vero è che la giurisprudenza della Consiglio di Stato limita l'ammissibilità della richiesta di referendum alle materie di esclusiva competenza comunale, ma occorre attribuire al concetto di "materia di esclusiva competenza comunale" un'interpretazione costituzionalmente orientata, pena l'impossibilità di poter indire qualsiasi referendum consultivo comunale, con definitivo svuotamento dello strumento partecipativo.

La funzione amministrativa nel vigente assetto costituzionale spetta in via principale ai comuni e solo subsidiariamente ad altri livelli di governo (art. 118 Cost.), sicché nello svolgimento delle funzioni amministrative comunali previste dalle norme statali non è ammissibile alcuna ingerenza da parte di altri enti o livelli di governo. In particolare, le norme sopra ricordate attribuiscono ai comuni specifiche funzioni consultive, di indirizzo e vigilanza nella materia "tutela della salute", elencata all'art. 117 Cost. tra le materie a competenza concorrente Stato-Regioni. Come si è visto, sia leggi statali che leggi regionali riconoscono in questa materia una precisa funzione consultiva, di indirizzo e vigilanza ai comuni e ai loro rappresentanti. Ne discende pertanto

che l'esercizio della funzione consultiva in materia sanitaria rientra nella piena disponibilità dei Comuni e può ritenersi di esclusiva competenza locale, nonostante la necessità – evidente - di cooperazione e collaborazione con altri livelli di governo per assumere deliberazioni a carattere costitutivo in materia.

In virtù del principio di sussidiarietà, oggi codificato all'art. 118 Cost., occorre considerare del tutto legittima l'attività consultiva comunale, posto che il comune rappresenta un ponte naturale tra la politica e i cittadini residenti sul territorio. In questo senso, gli strumenti di partecipazione popolare previsti dalla normativa vigente in materia di programmazione sociosanitaria e socioassistenziale consentono all'Amministrazione responsabile di realizzare un'azione politica più vicina ai destinatari finali, capace di interpretare e tradurre in scelte pubbliche le istanze e gli interessi delle popolazioni di riferimento.

Nell'attuale disciplina dei servizi sociosanitari emerge una sorta di "committenza di fatto" per l'Amministrazione regionale, costituita dai soggetti che collaborano fattivamente per formulare le strategie socio-assistenziali, sociosanitarie e sanitarie, e in particolare dal Consiglio di rappresentanza dei sindaci, dal Presidente delle Assemblee dei sindaci e dal Comitato di distretto.

Questo potere di vigilanza e indirizzo sulla attività delle AUSL da parte dei Comuni è insito nell'architettura stessa del Distretto Sanitario, che si configura come il luogo di svolgimento delle relazioni interistituzionali, sede prioritaria del riconoscimento e della rappresentazione del bisogno, dell'integrazione socio-

sanitaria, oltre che come fulcro della garanzia dell'accesso alle prestazioni, della valutazione delle modalità di gestione dei percorsi assistenziali e dei risultati prodotti, della rendicontazione pubblica.

Vi è pertanto la competenza esclusiva comunale sull'esercizio delle proprie funzioni di rappresentazione, monitoraggio, verifica e valutazione dei servizi sociali e socio-sanitari, riconosciute agli enti locali al fine di presidiare l'equità, l'efficacia e l'equilibrio della rete dei servizi erogati nel proprio ambito. Numerosi sono gli strumenti partecipativi di competenza comunale previsti dalla legislazione regionale, come si è visto.

La Conferenza socio sanitaria territoriale ha competenze in merito alla valutazione dell'equa distribuzione dei servizi sociali e sanitari, all'integrazione della programmazione sociale con quella sanitaria e socio-sanitaria e alla promozione della salute.

Il Comitato di distretto, invece, ha la funzione di rappresentare i bisogni provenienti dai cittadini al fine di promuovere il processo di programmazione del Piano di zona per la salute e il benessere sociale. Il Comitato opera in stretto raccordo con la Conferenza socio sanitaria territoriale e indica le modalità di partecipazione alla definizione del Programma delle attività territoriali.

L'obiettivo della piena realizzazione dell'integrazione socio-sanitaria è sostenuto dal Distretto Sanitario attraverso la promozione del confronto e del dialogo tra i Servizi presenti sul territorio, ivi compresi quelli ospedalieri, e della coerenza tra attività sanitarie e sociali assicurate da Enti diversi.

A questo proposito, l'art. 4 della L.r. 22/2013 dispone che il Comitato di distretto promuove la consultazione e la partecipazione dei cittadini e delle loro libere associazioni ed in particolare delle organizzazioni del volontariato e di quelle per la tutela dei diritti dei cittadini, anche attraverso la costituzione di Comitati degli utenti o altre forme di partecipazione e consultazione diretta.

Da ultimo, il Piano attuativo locale (PAL) costituisce lo strumento per definire le linee guida dirette a realizzare sul territorio obiettivi di salute significativi e rilevanti.

Per definizione, trattandosi di linee guida, l'ideazione, costruzione e realizzazione del PAL riceve il contributo diretto di tutti i soggetti istituzionali interessati, oltre che di un'ampia rappresentanza delle comunità residenti sul territorio, affinché vengano concertate le politiche non solo sanitarie, ma anche sociali, economiche e del lavoro, di sicurezza dell'area vasta.

Pare quindi implicito il richiamo alle interconnessioni che il PAL deve realizzare con i Piani di Zona comprendenti tutto il sistema integrato di servizi, la rete di interventi socio-assistenziale e socio-sanitari, nonché il confronto con i Piani delle Attività Territoriali (strumenti della pianificazione distrettuale) formulati dai Comitati di Distretto per orientare i servizi socio sanitari verso i bisogni del territorio di riferimento.

Sul piano delle relazioni tra istituzioni e cittadinanza, dunque, gli Enti Locali occupano un ruolo di grande responsabilità, consentendo l'avvicinamento delle sedi decisionali ai bisogni reali della comunità, in rispondenza al principio di sussidiarietà

fissato dall'art. 118 Cost.

La scelta del legislatore a favore di una vocazione partecipativa del comune significa pertanto ammettere, sul piano funzionale, interventi di tipo propulsivo e consultivo da parte dell'ente locale attraverso l'analisi e lo studio dei problemi del territorio e, sul piano organizzativo, l'apertura alla società civile, attraverso compiti di informazione e consultazione della cittadinanza.

Da ultimo, la richiesta di referendum consultivo appare ammissibile anche sotto il profilo della formulazione del quesito referendario, in quanto possiede i requisiti di chiarezza e completezza" richiesti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per l'ammissibilità.

Tutto ciò considerato, il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna

dichiara ammissibile

L'istanza di referendum consultivo riguardante il quesito "Volete voi che l'Amministrazione comunale avvii un percorso partecipativo per valutare la possibilità di rendere nuovamente operativo l'ospedale di Mirandola, come già avveniva prima del sisma 2012?", presentata in data 20 aprile 2015, n. 10202.12.4.

MIRANDOLA REFERENDUM, INTERVENGONO PD E MAGGIORANZA

«Ospedale, confronto mai mancato»

– MIRANDOLA –

SUL referendum consultivo riguardante l'ospedale di Mirandola, disposto dal Difensore Civico regionale dopo la richiesta del comitato promotore, intervengono con una nota comune il Pd di Mirandola, la Lista civica I Mirandolesi e Sinistra per Mirandola.

«Vorremmo sottolineare – si legge nella nota congiunta – come negli anni sia le forze politiche di maggioranza sia l'amministrazione comunale non si sono mai sottratte al confronto con i cittadini di Mirandola, tant'è vero che sono numerose le iniziative promosse come singole forze politiche o come Amministrazione Comunale: convegni, confronti pubblici, incontri con i medici, consigli comunali e di Area Nord aperti alla cittadinanza.

Anche da parte dell'Amministrazione – prosegue la nota di Pd, I Mirandolesi e Sinistra per Mirandola – non c'è nessun problema ad avviare un percorso partecipativo, lo hanno già fatto su altre questioni strategiche per la città. Riteniamo quindi che «avviare un percorso partecipativo» per discutere con la cittadinanza del futuro del nostro ospedale, sia un obiettivo assolutamente serio e condivisibile, ma riteniamo che indire un referendum per porre un quesito sul quale siamo tutti d'accordo sia un inutile spreco di risorse pubbliche».



MIRANDOLA Lo ha stabilito il difensore civico regionale Gardini, dopo aver bocciato un primo quesito

Sanità, via libera al referendum sull'ospedale

Accolta l'istanza del Comitato che vuole il Santa Maria Bianca come prima del sisma

MIRANDOLA

I cittadini di Mirandola hanno il diritto di esprimersi attraverso un referendum consultivo sulla eventualità che «l'amministrazione comunale avvii un percorso partecipativo per valutare la possibilità di rendere nuovamente operativo l'ospedale di Mirandola, come già avveniva prima del sisma 2012».

A stabilirlo è il Difensore civico regionale, Gianluca Gardini, che ha così accolto l'istanza del comitato referendario cittadino, presieduto da Antonio Tirabassi e formato da esponenti di tutti i partiti di opposizione, Forza Italia, 5 Stelle, Lega e Fratelli d'Italia.

«Il Comitato referendario si è formato alcuni mesi fa, per la precisione il 30 dicembre - ricorda il consigliere Antonio Platis, tra i sostenitori dell'iniziativa in favore del Santa Maria Bianca - abbiamo depositato il quesito referendario ma a febbraio ci era stato bocciato». Si tratta di un referendum abrogativo di una delibera del Consiglio comunale sul tema "La sanità a Mirandola" che impegnava la Giunta ad attivarsi per «rafforzare la medicina del territorio e i servizi domiciliari» e contemporaneamente «richiedere l'elaborazione di uno studio di fattibilità per la realizzazione di un ospedale unico baricentrico tra Carpi e Mirandola».

Allora Gardini aveva considerato non solo «l'inammissibilità del quesito referendario per incompetenza comunale sulla materia sanitaria» ma anche il fatto che «la delibera di cui si vuole ottenere l'abrogazione ha natura di atto di indirizzo del Consiglio comunale, dotato

di un contenuto meramente politico, e quindi non può essere ascritta all'elenco degli atti amministrativi adottati da organi di governo del Comune, gli unici che possono essere oggetto di referendum abrogativo comunale». Inoltre, aveva concluso il Difensore civico, «un quesito così formulato risulterebbe incomprendibile alla maggior parte degli elettori ed impedirebbe pertanto l'esercizio consapevole del diritto di voto spettante ai cittadini».

Il comitato, come racconta ancora

Platis, ha dunque ripresentato il quesito referendario accogliendo i suggerimenti e Gardini la ha accolto.

«Il riferimento del quesito all'ospedale di Mirandola - spiega il Difensore - non può considerarsi ostativo all'ammissibilità dell'istanza, posto che dal tenore letterale della formulazione emerge in modo evidente come l'oggetto della richiesta di referendum sia il percorso partecipativo che il Comune può adottare, in quanto soggetto istituzionale più vicino in assoluto al singolo cittadino, per contribuire a determinare linee di indirizzo su questioni che incidono sulla comunità locale». Da ultimo, la richiesta di referendum consultivo appare ammissibile anche sotto il profilo della formulazione del quesito referendario, afferma Gardini, «in quanto possiede i requisiti di chiarezza e completezza richiesti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per l'ammissibilità».

«Il referendum punta ad un ospedale come era prima del terremoto - commenta infine Antonio Platis - quando aveva ancora molti servizi, oltre 200 posti letto e in generale era in condizioni molto migliori. Un vero ospedale a servizio del territorio. Per noi opposizioni - e il tema della sanità ci ha fatto convergere - il quesito definisce il punto di arrivo del Santa Maria Bianca e quello che chiediamo al sindaco è un impegno».



PD DENUNCIA DI DALL'OLIO AL DIFENSORE CIVICO

«Referendum sugli asili, Comune inadempiente»

Il capogruppo del Pd in consiglio comunale, Nicola Dall'Olio, interviene sul referendum contro i tagli agli asili, proposto dal neonato comitato «AttivarSi per l'infanzia» che chiede che il Comune mantenga la gestione diretta di tutte le strutture dell'infanzia di cui si è occupato finora.

«Il comunicato del Comune di Parma sulla mancata risposta al comitato AttivarSi per l'infanzia a più di 90 giorni dal deposito del quesito referendario sugli asili è imbarazzante e prefigura possibili profili di abuso e di omissione di atti di ufficio», scrive Dall'Olio. «Il nuovo Statuto comunale, voluto e votato da questa amministrazione, all'art. 60 stabilisce in maniera inequivocabile che "la proposta [referendaria], prima della raccolta delle firme, che deve avvenire nel tempo massimo di 90 giorni dalla data di deposito [...], è sottoposta al giudizio di ammissibilità da parte della Commissione dei Garanti per i referendum". A norma di Statuto - continua il comunicato di Dall'Olio - il referendum di AttivarSi per l'infanzia non si può quindi più tenere avendo il Comune lasciato scadere i termini dei 90 giorni dal deposito, sia per il giudizio di ammissibilità che, di conseguenza, per la raccolta delle firme».

«Su quali basi statutarie e normative il Comune può ora affermare che "il Comitato promotore avrà comunque 90 giorni per raccogliere le firme neces-

sarie alla proposizione del referendum"? E perché non 100 o 120?» si chiede Dall'Olio, accusando l'amministrazione di improvvisazione.

«Il nuovo Statuto comunale fu approvato a tutti i costi dalla sola maggioranza 5 stelle (e nemmeno tutta) a inizio novembre 2014, nonostante le evidenti lacune e contraddizioni. Bisognava correre perché Pizzarotti di lì a poche settimane, nella sua leopoldina che doveva lanciarlo come leader dei 5 stelle dissidenti, aveva bisogno di qualcosa di "grillino" da strombazzare sui media nazionali e sui social: il referendum senza quorum (con tanto di hashtag #quorumzero). "Un mezzo in più e potenziato che diamo ai cittadini per fare emergere la loro voce su questioni importanti": parola di Pizzarotti. Dopodiché, esaurita la propaganda mediatica, il nulla», attacca Dall'Olio.

«Il quesito referendario di AttivarSi per l'Infanzia ha il merito di mettere in evidenza quali erano le reali intenzioni di allora e quale è il reale interesse di questa amministrazione di dare voce ai cittadini su "questioni importanti" come appunto la gestione degli asili. Quando bisogna tutelare altri interessi, ai cittadini è meglio non dare voce», prosegue il capogruppo Pd.

Dall'Olio conclude annunciando un esposto al Difensore civico regionale «affinché siano tutelati i diritti dei cittadini e siano sanzionate le inadempienze di questa amministrazione». ♦ **r.c.**



Il provvedimento integrale

Il Difensore civico,

letta la segnalazione del 22.09.2015 nella quale si chiede l'attivazione di azioni nei confronti della Commissione dei Garanti del comune di Parma, la quale a tutt'oggi non si è pronunciata sulla richiesta di referendum consultivo del 4.05.2015;

considerato che

Preliminarmente all'esame della questione in oggetto, occorre tracciare il rapporto tra statuto e regolamento comunali, nel caso specifico tra lo statuto adottato nel 2014 e il regolamento approvato nel 1996 dal comune di Parma, al fine di stabilire quale norma sia applicabile.

L'art. 63 dello Statuto rimanda al regolamento per la disciplina del referendum, ma non è mai stato approvato un regolamento successivo al nuovo statuto, e pertanto l'istituto referendario resta disciplinato dal regolamento comunale del 13.11.1996.

Nel nuovo statuto del comune di Parma non è previsto altresì un termine per la pronuncia sull'ammissibilità della richiesta referendaria da parte della Commissione dei Garanti.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, intervenuta a seguito della revisione del titolo V della Costituzione, all'art. 4, dopo avere specificato che la potestà normativa degli enti locali consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare, prevede che "lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di

organizzazione pubblica, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'Ente" (CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V -SENTENZA 18 ottobre 2011, n.5559). Questo principio trova riscontro nell'omologa previsione costituzionale dell'art. 123 in materia di potestà statutaria della Regione: tale parallelismo ha il proprio fondamento giuridico nel principio di pari ordinazione di cui all'art. 114 Cost.

La legge costituzionale n. 3/2001, inoltre, ha rafforzato la potestà regolamentare degli enti locali, in primo luogo perché la fonte regolamentare è espressamente prevista e disciplinata dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, a norma del quale comuni, province e città metropolitane hanno "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" e, in secondo luogo, perché l'equiordinazione tra gli enti territoriali, stabilita dall'art. 114 Cost., impone al legislatore di tenere conto del rilievo costituzionale dell'autonomia degli enti locali e della potestà regolamentare ad essi riconosciuta.

Pertanto, nel caso de quo non sembra potersi invocare il criterio gerarchico nei rapporti tra fonti, ma occorre semmai fare riferimento al criterio di competenza tra le fonti di autonomia, in particolare tra statuto e regolamento comunali.

Il testo unico 18 agosto 2000, n. 267, ha individuato tre modelli di riparto delle competenze: la competenza esclusiva

dello statuto, la competenza esclusiva del regolamento e la competenza concorrente dello statuto e del regolamento. L'art. 4 della legge 131/2003 affida allo Statuto i principi di organizzazione e di funzionamento dell'Ente, le forme di controllo, le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

Il regolamento si pone, nel rispetto dello statuto, come fonte esclusiva dell'organizzazione e del funzionamento concreto dell'Ente.

Dunque, spetta allo statuto comunale l'individuazione di scelte di principio, mentre la disciplina organica è rimessa ai regolamenti dell'Ente.

Nel caso de quo, non potrà sostenersi l'inattualità del regolamento del 13.11.1996 rispetto al più recente statuto, poiché la disciplina fissata nel regolamento costituisce presupposto essenziale per l'attivazione della consultazione referendaria, nella considerazione che le norme di dettaglio hanno una funzione complementare e integrativa rispetto alle previsioni statutarie.

Tale orientamento risulta conforme alla costante giurisprudenza amministrativa formatasi in materia, che ritiene debba essere la fonte regolamentare a "prevedere le varie fasi nelle quali si articola la consultazione, dall'iniziativa sino alla proclamazione dei risultati" inclusi i sistemi con cui sindacare l'ammissibilità della consultazione.

Pertanto, pur non risultando alcun termine per la pronuncia di ammissibilità della

richiesta referendaria nell'attuale Statuto, occorre fare riferimento alla norma di dettaglio contenuta nel regolamento del 1996, che all'art. 5 prevede per questa valutazione il termine di 30 giorni;

rileva

Il Comitato promotore è un soggetto nato per dare attuazione al diritto politico dei cittadini di richiedere un referendum. Esso è titolare di un diritto soggettivo che non appare suscettibile di essere inciso da atti di altri organi (Cass. Sez. un, n. 1991/2004).

La commissione di garanzia ha, invece, il dovere di pronunciarsi sull'istanza referendaria, quale organo preposto al controllo di legalità della richiesta.

Il diritto soggettivo pubblico dei promotori di dare vita ad una consultazione referendaria può essere affermato o negato, ma non potrà però essere degradato né inciso da atti posti in essere dagli organi di controllo della procedura referendaria.

Il procedimento referendario non è divisibile, sul piano logico giuridico, in fasi o sottofasi ma rappresenta un unicum di atti e operazioni fino alla consultazione popolare e alla proclamazione dei risultati; tale procedimento, infatti, risponde ed è vincolato a specifiche previsioni normative statutarie e regolamentari, fra le quali è incluso l'obbligo di pronuncia sulla sua ammissibilità entro 30 giorni. La mancanza di rispetto di questo termine, seppure ordinatorio, lede il diritto alla partecipazione popolare.

L'art. 2 della l. 241/90 introduce la previsione di un obbligo di conclusione del procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso e la previsione di un termine generale per la definizione del procedimento, con il connesso obbligo per le amministrazioni di predeterminarlo in relazione a ciascun procedimento.

La violazione del termine configura l'inerzia della Commissione dei garanti, la quale non svolge funzione consultiva rispetto all'organo di amministrazione attiva: le valutazioni sull'ammissibilità non assumono la forma del parere, bensì della decisione.

Non è pertanto possibile applicare a tali collegi il meccanismo previsto dall'articolo 16 della legge 241/90 in caso di inerzia o rifiuto a rilasciare pareri da parte degli organi consultivi, non potendosi nella specie sostituire sic et simpliciter l'organo o prescindere dalla decisione dello stesso. Ne consegue che, in mancanza della decisione sull'ammissibilità del referendum da parte della Commissione dei garanti, non può legittimamente disporsi alcuna consultazione referendaria, essendo la pronuncia dell'organo chiamato a valutare l'ammissibilità condizione di legittimità rispetto al referendum stesso.

La mancata costituzione dell'organo, ovvero la omessa pronuncia per inerzia o per mancato raggiungimento dei quorum strutturali e funzionali, determinano di fatto l'inammissibilità di ogni richiesta di referendum. Ciò sempre che non sia previsto in sede statutaria l'effetto tipico

del silenzio-accoglimento, nel caso di mancata adozione entro un certo termine del provvedimento di ammissibilità o inammissibilità delle richieste di referendum. Nel caso de quo, non vi è alcuna norma in tal senso.

Pertanto, sono tre le ipotesi con cui gli interessati devono confrontarsi. La prima ipotesi è quella in cui l'inerzia perduri e la legge non attribuisca alcun significato al silenzio.

In tal caso la legge mette a disposizione uno strumento efficace (art. 31, codice del procedimento amministrativo), che, mediante una pronuncia del giudice amministrativo avverso il silenzio inadempimento, consente di giungere in tempi rapidi all'adozione dell'atto da parte della p.a. (anche attraverso l'eventuale nomina di un commissario ad acta). La seconda ipotesi si verifica quando la p.a. emani in ritardo un provvedimento favorevole o, ultima ipotesi, sfavorevole, eventualmente anche nel corso del giudizio instaurato avverso il silenzio. In questo caso si potrebbe profilare una eventuale responsabilità da ritardo da parte del Comitato dei garanti e, dunque, dell'amministrazione comunale.

La giurisprudenza considera il tempo come bene della vita, e l'affidamento del privato sulla certezza dei tempi dell'azione amministrativa costituisce -nell'attuale realtà economica e nella moderna concezione del c.d. rapporto amministrativo-interesse meritevole di tutela in sé, non essendo sufficiente relegare tale tutela alla previsione e alla

azionabilità di strumenti processuali di carattere propulsivo che si giustificano solo nell'ottica del conseguimento dell'utilità finale ma appaiono poco appaganti rispetto all'interesse del privato a vedere definita con certezza la propria posizione in relazione ad un'istanza rivolta all'amministrazione. In tale ottica, il rispetto ai tempi del procedimento deve essere svincolato dagli ulteriori interessi procedurali per essere considerato in se stesso "bene della vita" (Consiglio di Stato, Sez. V -sentenza 28 febbraio 2011 n. 1271).

La terza ipotesi rappresenta una extrema ratio e si verifica laddove, unitamente all'inerzia, si registri un'omissione di atti dovuti da parte di funzionari pubblici. Dinanzi al comportamento dilatorio della Commissione dei garanti, il Comitato promotore potrebbe infatti sporgere denuncia nei confronti di ciascuno dei componenti ex art 328 cp, che presuppone un preciso atto di diffida ad adempiere ed è finalizzato principalmente a rilevare il dolo specifico a carico del responsabile.

Quanto alla richiesta di attivazione disciplinare ex art. 5 l.r. 25/2003, non pare a questo Ufficio che possano sussistere i presupposti, poiché il Difensore civico può agire soltanto nei confronti di soggetti che abbiano in atto un rapporto di "dipendenza" con la pubblica amministrazione.

Il Difensore civico non può chiedere pertanto alcun procedimento disciplinare a carico della Commissione dei garanti, i cui componenti non risultano essere dipendenti del comune di Parma

Tutto ciò premesso

chiede

Alla Commissione dei Garanti del Comune di Parma di esprimersi, entro 30 giorni a partire dal ricevimento del presente atto, circa l'ammissibilità della richiesta referendaria in oggetto.

Qualora detto termine non venga rispettato, gli interessati potranno eventualmente attivare i rimedi previsti dall'ordinamento - e ricordati più sopra - avverso l'inerzia della pubblica amministrazione.

raccomanda

Al comune di Parma l'adozione di un nuovo regolamento, al fine di colmare il divario temporale con lo statuto.

Cinghiale, l'Atc 2 limita la caccia e scatta l'esposto

I penalizzati si rivolgono al difensore civico contro la scelta
Il presidente: «Solo così si ridurranno i danni all'agricoltura»

di **Daniele Montanari**

Si scalda la stagione venatoria all'interno dell'Atc Modena 2, il più grande ambito territoriale della provincia che raggruppa 24 comuni dalla Bassa all'Appennino. Il terreno di scontro riguarda la caccia al cinghiale, che da quest'anno ha visto un cambio sostanziale: il Consiglio dell'ente infatti il 28 luglio ha deciso di stoppare la tecnica della "girata" (11 persone alla ricerca seguendo il fiuto del cane senza circondare zone particolari) per assegnare il territorio solo a grandi squadre specializzate nella "braccata" (40 componenti che perimetrano un territorio costringendo l'animale ad andare in una direzione ben precisa). La cosa non è andata particolarmente giù a un cacciatore di Prignano, che insieme al suo gruppo ha scritto addirittura al difensore civico della Regione per reclamare quello che ritiene un diritto. Entro il

termine del marzo 2015 infatti lui aveva chiesto e ottenuto dalla Provincia l'iscrizione della sua squadra nell'apposito registro che autorizza e regola questo specifico metodo. Ma poi l'Atc Mo2 non gli ha assegnato alcun territorio e «questo - scrive nella lettera inviata in Regione il 17 ottobre scorso - palesemente viola la norma regionale perché la squadra che rappresento è ritenuta valida, le è stato rilasciato il registro per l'attività di caccia ma non ha avuto assegnata alcuna unità territoriale di gestione (utg). Sono state cambiate le regole per l'annata venatoria in corso dopo che le squadre erano state regolarmente presentate». Nel sostenere le sue ragioni, fa quindi riferimento a una nota inviata dalla Provincia all'Atc già il 28 febbraio 2014 per chiedere una correzione nel regolamento per la gestione del cinghiale che disponesse non la facoltà ma l'obbligo di assegnare territori anche a chi fa ancora cac-

cia di girata, come disposto da norma regionale. «Il caso è ben noto - sottolinea Francesco Lamandini, presidente dell'Atc Mo2 - e riguarda una guardia Gev che chiede di andare a caccia col suo gruppo non tenendo conto dell'evoluzione del contesto. Abbiamo assegnato i territori dei comuni solo a squadre di braccata (al cui interno comunque ci possono essere dei gruppi di girata) perché sono più efficaci nella gestione del territorio e nell'aspetto che conta di più: la limitazione dei danni all'agricoltura. Nel 2014 nel nostro ambito si sono ridotti a 3.900 euro, dalle decine di migliaia che erano, grazie alla progressiva estensione negli anni della braccata. Per questo siamo stati chiamati in Regione, assieme all'Atc Mo3, per illustrare i risultati conseguiti, unici due ambiti scelti sui 50 dell'Emilia Romagna. Le stesse associazioni degli agricoltori non vogliono più squadre piccole ed è questo che spiegheremo alla Provincia».



Francesco Lamandini



San Clemente. Dopo la richiesta dei grillini Postazione internet in Comune “ordine” del difensore civico

SAN CLEMENTE. San Clemente, per il difensore civico i grillini devono avere una postazione internet. Le consigliere di minoranza Cinque Stelle di San Clemente avevano chiesto un accesso ai dati informatici comunali in chiave di sola lettura “al fine di snellire il sistema cartaceo, permettere alle consigliere di lavorare più agevolmente ed in autonomia, in modo di dare meno peso al personale dell’ente. Ma la risposta del Comune è stata negativa”.

Così le grilline si sono rivolte al difensore civico che, come loro stesse riferiscono, “invita il Comune di San Clemente ad adeguarsi nel più breve tempo possibile a creare una postazione ai consiglieri, per poter accedere ai dati informatici in sola lettura come previsto dalla legge”.



Il provvedimento integrale

Il Difensore civico,

visti

- l'istanza di ricorso ex art. 43 D.Lgs. n.267/2000 dei Consiglieri comunali Casamenti Sabrina e Roselli Fulvia del 12/10/2015, prot. AL/2015/0042774, nella quale si contesta il diniego motivato opposto dal Comune all'accesso in sola lettura ai sistemi informatici di protocollo e contabilità del Comune di San Clemente;
- la nota, allegata all'istanza, con la quale il Segretario comunale motiva le ragioni tecniche per le quali non è possibile o opportuno accedere alla richiesta, ragioni individuate in problemi di tipo tecnico informatico che metterebbero "a repentaglio l'integrità, la riservatezza e la protezione dei dati";

preso atto

- che il diritto di accesso dei Consiglieri Comunali vede quale norma di riferimento l'art. 43 co. 2 del T.U.E.L. (d. lgs. n. 267/2000), il quale stabilisce, in continuità con le normative precedenti, che i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato;
- che tale disposizione si configura come norma speciale, che mira a differenziare il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali da quello dei soggetti privati, atteso che l'accesso riconosciuto ai primi è connaturato al loro

mandato, per la verifica ed il controllo del comportamento degli organi dell'Ente;

- che le istanze al Difensore civico avente ad oggetto il diritto alle informazioni dei consiglieri comunali e provinciali, garantito dall'art 43, co. 2, del T.U.E.L., non sono riconducibili alla disciplina dell'art. 25, co. 4, della legge n. 241 del 7 agosto 1990, concernente la tutela dei cittadini contro il diniego all'accesso agli atti opposto da una pubblica amministrazione;

visto l'art. 3, comma 6, della L.R. 16 dicembre 2003, n. 25, che afferma che "il Difensore civico non può intervenire a richiesta di consiglieri regionali";

ritenuto che tale disposizione è da ritenersi collegata all'art 8, commi 1 e 2, della medesima legge, che regola l'elezione del Difensore Civico da parte dei Consiglieri regionali;

considerato

- che nessuna norma impedisce al Difensore civico di intervenire con proprio parere sul supposto diniego alle richieste avanzate ai sensi dell'art. 43 co. 2 del T.U.E.L. (d. lgs. n. 267/2000) dai consiglieri comunali o provinciali;
 - che, come rileva il Segretariato Generale del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, la competenza in questione spetta a questo ufficio;
- ritenuto che la richiesta di accesso formulata al Comune di San Clemente dai Consiglieri comunali Casamenti Sabrina e Roselli Fulvia sia ascrivibile all'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267,

T.U.E.L.;
sottolineato che l'accesso diretto ad alcuni sistemi informatici del Comune non deve costituire in alcun modo un rischio per l'integrità, la riservatezza e la protezione dei dati;

evidenziato che il diritto di accesso alle informazioni dei consiglieri comunali e provinciali non incontra, però, i limiti derivanti dalla natura riservata degli atti, dei documenti o dei dati richiesti, come affermato da numerose sentenze del Consiglio di Stato (Cons. Stato, 20/10/2005, n. 5879; Cons. Stato, 4/05/2004, n. 2716; Cons. Stato, 20/02/2000, n. 940; Cons. Stato, 26/09/2000 n. 5109), in quanto il consigliere è vincolato all'osservanza del segreto e, quindi, a tale diritto non può essere opposto un problema di riservatezza e protezione dei dati verso il consigliere, ma solo verso soggetti terzi;

invita

Il Comune di San Clemente a consentire ai Consiglieri comunali Casamenti Sabrina e Roselli Fulvia, nel più breve tempo possibile, l'accesso di sola lettura ai sistemi informatici di gestione del protocollo e della contabilità, adattando l'accesso a questi dati alle condizioni di tutela dell'integrità, della riservatezza e della protezione dei dati verso eventuali soggetti terzi.

La complessità tecnica dei sistemi informatici non consente a questo Ufficio di proporre soluzioni specifiche, ma è ragionevole ipotizzare che una postazione client a disposizione della sede comunale

e collegata ai sistemi suddetti - analoga alle normali postazioni dei dipendenti comunali che devono operare su tali sistemi, sia pure limitandone l'accesso alla sola lettura - potrebbe essere utilmente allestita al fine di tutelare il diritto alle informazioni dei consiglieri previsto dalla norma.

Si evidenzia, altresì, agli interessati che, ai sensi dell'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U.E.L., i consiglieri comunali a cui viene acconsentito l'accesso alle fonti di documentazione sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Quotidiano Reggio Emilia
Direttore: Domenico Cirincione

PRIMA PAGINA REGGIO

24 MAR 2016
da pag. 14
www.aberchompage.it

SCANDIANO I pentastellati si erano visti respingere la richiesta dall'Amministrazione e così hanno fatto ricorso Il difensore civico dà ragione al M5S: «Dategli accesso ai sistemi del Comune»

SCANDIANO

I consiglieri del Movimento 5 Stelle devono poter accedere ai sistemi informatici del Comune. Si è pronunciato così il difensore civico regionale, dopo il ricorso dei pentastellati che avevano ricevuto il diniego da parte dell'Amministrazione.

Tutto è iniziato a settembre, dalla richiesta dei consiglieri pentastellati d'attivazione per loro di credenziali di accesso ai sistemi informatici del Comune. Nel loro intento questo avrebbe permesso di migliorare il loro contributo di amministratori pubblici, di ridurre l'uso di mezzi cartacei e l'aggravio di attività e relativi costi per gli uffici dell'ente locale.

Il comune però non accolse tale richiesta, rispondendo così lo scorso 17 ottobre: «Si comunica che la richiesta confortata non da una disposizione normativa ma da autorevoli pronunciamenti, non può essere al momento soddisfatta».

I consiglieri del Movimento 5 Stelle però non hanno rinunciato e hanno ricorso al difensore civico regionale che, infine, si è pronunciato a loro favore: «Il Comune di Scandiano afferma non avere ancora

le soluzioni logistiche e tecniche che possano consentire l'accesso ai Consiglieri richiedenti - ha affermato il difensore civico - ma si suppone che esistano già condizioni logistiche e tecniche tali da consentire l'accesso in sicurezza per i dipendenti comunali abilitati all'accesso ai sistemi informatici gestionali del Comune». Su queste basi ha formulato l'invito all'Amministrazione di fornire nel più breve tempo possibile l'accesso di sola lettura ai sistemi informatici gestionali del Comune».

«Ci aspettiamo ora che l'amministrazione comunale smetta di intralciare le nostre iniziative per garantire la trasparenza dell'ente ed il controllo su ogni atto e dia vita a un percorso costruttivo, rispettoso ed efficace a tutto vantaggio della cittadinanza scandianese - hanno commentato gli esponenti dei 5 stelle Roberto Sansiveri (in foto) e Massimiliano Campani - Dal nostro canto, visto questo importante precedente, provvederemo a diffondere ovunque ci siano rappresentanti dei cittadini M5S questa efficiente e virtuosa pratica».



SCANDIANO Nasciuti replica ai grillini. Si infiamma la polemica

«Non abbiamo mai negato al M5S gli accessi agli atti, accuse infondate»

SCANDIANO

«Colpisce il comunicato del Movimento 5 Stelle di Scandiano. Colpisce e allo stesso tempo ci fa molto pensare. Pensare ad esempio che nel fare copia e incolla della risposta del Difensore Civico Regionale abbiano dimenticato qualche passaggio fondamentale per far capire alla cittadinanza il tema in questione, perché come al solito omettono passaggi fondamentali».

Matteo Nasciuti, vice sindaco, interviene sulla vicenda degli accessi agli atti informatici del Comune: «L'Amministrazione Comunale ha sempre dato la disponibilità per espletare tale richiesta, tant'è che in data 17/10/2015 la missiva del Segretario cita testualmente: "Si potrà mettere a disposizione dei Consiglieri una eventuale postazione per accedere al sistema informatico interno". E quindi, dove è il problema per cui occorre fare ricorso al Difensore Civico Regionale? Molto semplice: i consiglieri Bassi e Sansiveri hanno chiesto al Comune di Scandiano l'accesso ai documenti tramite accesso remoto, cioè da casa o da qualsiasi postazione. Quindi un accesso senza nessuna protezione, che potrebbe mettere a rischio l'intero sistema informatico del Comune di Scandiano».

«A smontare la richiesta dei consiglieri Grillini e a rafforzare invece la posizione corretta del Comune - prosegue il vicesindaco - basta leggere la seconda parte dell'invito rivolto dal Difensore Civico Regionale al Comune di Scandiano, omessa dai consiglieri Sansiveri e Campani (subentrato a

Bassi), che cita testualmente: "La complessità tecnica dei sistemi informatici non consente a questo ufficio (n.d.r. del Difensore civico Regionale) di proporre soluzioni specifiche, ma è ragionevole ipotizzare che una postazione client a disposizione della sede comunale collegata ai sistemi suddetti (n.d.r. i sistemi informatici del Comune) - analoga alle normali postazioni dei dipendenti comunali che devono operare su tali sistemi, sia pure limitandone l'accesso alla sola lettura - potrebbe essere utilmente allestita al fine di garantire il diritto di accesso dei consiglieri previsto dalla norma». Inoltre, come facilmente prevedibile ed in contrasto con la richiesta dei pentastellati, il Difensore Civico fa anche un passaggio sulla questione privacy, che citiamo: «Si evidenzia, altresì, agli interessati che i consiglieri comunali a cui viene acconsentito l'accesso alle fonti di documentazione sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge».

«Siamo rammaricati per l'annunciazione solo di una parte di quanto scritto dal Difensore Civico Regionale, parole utilizzate in modo parziale con il solo fine di fare una speculazione politica. Siamo grati al Difensore Civico per la chiarezza e per le parole che rafforzano la serietà del Comune di Scandiano e dei suoi dipendenti, non riconosciuta purtroppo dai consiglieri Sansiveri e Campani e che dimostrano - conclude Nasciuti - come le accuse rivolte di "intralcio a iniziative atte a garantire la trasparenza" siano prive di fondamento».



Matteo Nasciuti



Roberto Sansiveri



Sanzionati e in coda

Il ritiro multe bocciato dal difensore civico

DESTREGGIARSI in un percorso a ostacoli per pagare una multa ha davvero il sapore della beffa. Ne è convinto anche il difensore civico regionale, che contesta il cambiamento di modalità di notifica delle sanzioni comunali per violazioni al codice della strada voluto da Palazzo d'Accursio. Ora, infatti, il verbale non viene più inviato a casa, ma si riceve a mano nell'ufficio di via Ugo Bassi (difficilmente accessibile causa cantiere e zona Ztl), e solo dopo aver ritirato una raccomandata in posta. «Un eccessivo dispendio di tempo e di energie», anche secondo Gianluca Gardini, cui sono giunte numerose segnalazioni dei multati, che protestano da settimane per i disagi (raccontati dal Carlino). Il cittadino finisce infatti per essere «sanzionato pecuniariamente per la violazione» e burocraticamente dall'amministrazione, visto che è «costretto a subire una seconda e non giustificata penalizzazione economica, dovendo chiedere permessi o ferie dal luogo di lavoro per ritirare le multe», argomenta il difensore civico. E se da un lato il Comune ha già annunciato di voler cercare luoghi per il ritiro delle sanzioni al di fuori della Ztl, il Gardini invita l'amministrazione a «migliore funzionalità della procedura». E dopo questa, Palazzo d'Accursio faccia ammenda.



8 La bussola dei Garanti

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:

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:

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:

Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Numero verde 800.515505,

Tel: 051.5275713/5352
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:

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:

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:

<http://www.unibo.it/it/ateneo/organizzazione/organi/garante-degli-studenti>
<http://www.unimore.it/ateneo/articoloNV.html?tit=480>
<http://www.unife.it/studenti/servizi-per-te/commissione-di-garanzia-per-gli-studenti>

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:

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 economico-nomici, 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:

1 Avenue du Président Robert Schuman
CS 30403 - FR-67001 Strasbourg Cedex (Francia)
Telefono: +33 (0) 3 88 17 23 13, 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.

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).

Segnalazioni on line

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

Attività di elaborazione testi e ricerca a cura dello staff del Difensore civico

Progetto grafico ed impaginazione
Federica Grilli

Stampa a cura del Centro Stampa della Regione Emilia-Romagna

Maggio 2016

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna
Servizio Diritti dei cittadini
Difensore civico
Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Sito web:
www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensore