



# Relazione sulle attività Anno 2017

# **Relazione delle attività 2017**

---



<b>1</b>	<b>Introduzione</b>	pag. 5
<b>2</b>	<b>L'evoluzione del quadro normativo nazionale e regionale</b>	
<b>2.1</b>	<b>Il ruolo della Difesa civica nelle recenti riforme</b>	pag. 11
<b>2.2</b>	<b>Le possibili evoluzioni normative regionali</b>	pag. 13
<b>2.3</b>	<b>Il primo anno di applicazione dell'accesso civico generalizzato</b>	pag. 14
<b>3</b>	<b>Il quadro delle attività della Difesa civica regionale</b>	pag. 15
<b>3.1</b>	<b>La convenzione con ANCI Emilia-Romagna</b>	pag. 16
<b>3.2</b>	<b>La collaborazione con le Università</b>	pag. 17
<b>3.3</b>	<b>Le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia</b>	pag. 19
<b>4</b>	<b>Focus sulle tematiche emergenti</b>	
<b>4.1</b>	<b>Le varie tipologie di accesso ai dati e documenti della PA</b>	pag. 19
<b>4.2</b>	<b>Parità di genere nelle giunte comunali</b>	pag. 21
<b>4.3</b>	<b>Disabilità e diritti</b>	pag. 22
<b>4.4</b>	<b>Nuove proposte per contrastare i 'furti di identità sui mezzi pubblici</b>	pag. 25
<b>5</b>	<b>I procedimenti</b>	
<b>5.1</b>	<b>L'organizzazione e le procedure</b>	pag. 27
<b>5.2</b>	<b>L'andamento delle istanze e dei procedimenti</b>	pag. 28
<b>5.3</b>	<b>Materie emergenti e casi di particolare interesse</b>	pag. 38
<b>6</b>	<b>I risparmi determinati dall'azione della difesa civica</b>	pag. 45
<b>7</b>	<b>Comunicazione e promozione</b>	pag. 47
<b>8</b>	<b>Appendice</b>	pag. 64



# 1

## Introduzione

La relazione che conclude i cinque anni del mio mandato è un'ottima occasione per fare il punto sulla figura del difensore civico ed illustrarne – seppur brevemente - le potenzialità, i limiti, le prospettive evolutive.

A differenza dei precedenti report, dunque, in questa breve introduzione cercherò di tracciare un quadro d'insieme della difesa civica, per come l'ho vissuta e percepita in questi anni, e solo in chiusura farò riferimento ai risultati dell'attività svolta nel 2017. La speranza è che questa rapida panoramica possa offrire qualche spunto utile al legislatore regionale, contribuendo alla crescita di questa utilissima “magistratura di persuasione” che opera presso le regioni.

La prima considerazione riguarda proprio la natura esclusivamente regionale della difesa civica: mentre nella maggioranza dei paesi europei l' Ombudsman è istituito a livello di Amministrazione centrale ed è previsto dalla Carta Costituzionale (o disciplinato con leggi di cd. 'attuazione costituzionale'), in Italia questa figura è sorta negli anni '70 grazie all'impulso delle regioni (Toscana, Liguria tra le prime) , si è progressivamente estesa agli enti locali con la legge n. 142/90, ma è sempre rimasta confinata ad una dimensione locale, o comunque territoriale. Nonostante da oltre trent'anni vengano presentati disegni di legge e proposte per l'istituzione di un difensore civico (o ombudsman) nazionale, l'Italia è rimasta uno dei pochi paesi dell'Unione europea a essere sprovvisto di una figura di garanzia indipendente con un raggio di azione nazionale. Da questo punto di vista la distanza che ci separa dalle democrazie più avanzate è siderale: l'ombudsman nazionale in Svezia è stato costituzionalizzato con la Carta del 1809; in Finlandia è stato istituito con la Costituzione del 1919; in Danimarca nella nuova Costituzione del 5 giugno 1953; in Norvegia nella Costituzione del 1962; in Gran Bretagna, con il Parliamentary Commissioner Act del 1967; in Portogallo, con la Costituzione portoghese del 1976; in Spagna, con la Costituzione del 1978; In Francia, è istituito con legge ordinaria n. 73/6 del 3 gennaio 1973, come modificata dalla legge 76-1211 del 24 dicembre 1976. Nei Paesi 'federali' l'ombudsman è istituito anche in sede locale: solitamente regionale, ma in alcuni casi anche comunale.

Evidentemente l'esistenza di un Ombudsman nazionale rappresenta un punto centrale, e le Regioni dovrebbero impegnarsi e svolgere un'azione coordinata, sinergica, per ottenere l'impegno certo del nuovo Parlamento a colmare una lacuna che, da troppi anni, segna il nostro ordinamento.

Oltre che un riallineamento con le regole europee, che prevedono l'esistenza di una figura di garanzia nazionale come condizione per l'ingresso di nuovi paesi nell'Unione, l'istituzione del Difensore civico nazionale favorirebbe sicuramente l'affermarsi di una cultura della mediazione e della risoluzione extragiudiziale delle controversie tra privati e pubblica amministrazione, rafforzando il prestigio e la fiducia nelle istituzioni pubbliche.

La seconda considerazione è strettamente collegata alla prima, e riguarda il ruolo stesso della difesa civica. La Difesa civica nasce, in Italia, come forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile

per i cittadini, in ragione della gratuità e dell'assenza di formalità procedurali, volta a correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni.

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

Per questi motivi, la difesa civica può essere valida alleata del cittadino, ma al contempo amica preziosa delle pubbliche amministrazioni, in un'ottica virtuosa di crescita e miglioramento delle prestazioni.

Andrebbero dunque potenziate tutte le iniziative, su base regionale o nazionale, volte ad estendere modalità informali, rapide e stragiudiziali di soluzione delle controversie tra cittadino e PA; a migliorare i rapporti tra pubblico e privato; ad abbattere il contenzioso e il carico gravante sulla giustizia amministrativa, afflitta da ritardi cronici; e, soprattutto, a ri-legittimare l'azione delle istituzioni in una fase di profonda crisi della politica e della democrazia rappresentativa.

La terza considerazione riguarda le funzioni del Difensore civico. Storicamente, l'ombudsman svolge compiti di controllo sul potere del Governo e delle Pubbliche Amministrazioni, nell'interesse del Parlamento o di una determinata comunità di riferimento. Controllo che è esercitato sul buon funzionamento e sull'imparzialità degli apparati amministrativi, e non ha ad oggetto l'esercizio delle funzioni politiche, tradizionalmente riservato agli organi elettivi. Il controllo svolto dal difensore civico-ombudsman riguarda, in genere, non solo la "legittimità" dell'agire della Pubblica Amministrazione e degli atti amministrativi (controllo di conformità-non contraddittorietà alla legge), ma anche il "merito" dell'attività amministrativa (si tratta in particolare di un controllo estrinseco e non sostitutivo). La mancanza di poteri coercitivi, vincolanti, consente infatti al difensore civico di estendere la propria attività persuasiva - o di moral suasion come viene generalmente definita - fino a lambire il merito delle scelte riservate alla pubblica amministrazione, giungendo talora a mettere in discussione l'opportunità e la convenienza della decisione assunta nella fattispecie concreta.

Ecco quindi che quello che apparentemente può sembrare un limite insormontabile all'azione del difensore civico, ossia l'incapacità di assumere atti cogenti, si trasforma nel suo opposto, in una peculiarità unica che permette a questa figura di addentarsi negli interna corporis delle amministrazioni ed esaminare, utilizzando un punto di vista esterno, l'opportunità delle scelte da esse assunte. È conveniente che l'amministrazione comunale decida di chiudere al traffico una strada utilizzando dei fittoni, anziché servirsi di telecamere e controlli elettronici? È opportuno che i sistemi di rilevazione elettronica per l'accesso al centro storico rilevino solo le targhe associate a contrassegni di disabili residenti nel comune, e non anche quelle associate a targhe di disabili residenti in altri comuni della regione? È giusto che, in una struttura sanitaria pubblica, non vi siano ginecologi disposti a praticare un'interruzione volontaria di gravidanza, a causa della concentrazione nella stessa struttura di medici obiettori? È corretto che i gestori di servizi essenziali alla persona addebitino agli utenti i costi di sostituzione di contatori che devono essere collocati all'esterno delle abitazioni per facilitarne la lettura e si rompono sistematicamente a causa del gelo?

Questi profili appartengono al “merito” dell’azione amministrativa, e nessun giudice potrebbe mai spingersi a sindacare il contenuto “politico” di simili scelte, a cui l’amministrazione perviene sulla base di regole metagiuridiche, valutabili solo in termini di opportunità, convenienza, ragionevolezza e non di stretta legalità. Per questa ragione, a differenza di altri giuristi che si sono espressi sul punto, non ritengo sia necessario dotare il difensore civico di poteri coercitivi nei confronti dell’amministrazione: sono sin troppi gli organi, giurisdizionali e non, che esercitano un penetrante controllo di legittimità nei confronti dell’amministrazione, sanzionandone l’operato attraverso sentenze e decisioni vincolanti. Tribunali amministrativi, giudici ordinari (civili e penali) Corte dei conti, revisori contabili, Anac, autorità indipendenti di ogni genere sottopongono l’amministrazione ad un vaglio molto penetrante, focalizzato essenzialmente sul rispetto della normativa vigente: non si avverte davvero l’esigenza di introdurre un ulteriore “centro” regionale dotato di poteri controllo e sanzionatori, che andrebbe ad aggiungersi alla lunga lista degli organismi deputati a vigilare sulla legalità dell’agire pubblico.

Molto più utile, invece, è sviluppare la peculiare attitudine alla persuasione che caratterizza l’azione del difensore civico, e lo contraddistingue – in modo positivo e originale - rispetto a tutti gli altri organi preposti a vigilare sulla legalità amministrativa, permettendogli di mettere in discussione la bontà (il merito) della soluzione adottata dall’amministrazione. In questo senso le funzioni di moral suasion del difensore civico consentono di esercitare un’azione di garanzia che va ben oltre l’imparzialità e la legittimità degli apparati amministrativi. E pertanto dovrebbero essere estese oltre i confini del rapporto tra amministrazione e privati, per arrivare a coprire l’intera gamma dei diritti spettanti alle persone, agli individui in quanto tali.

Di qui la quarta considerazione, che riguarda l’ampliamento dell’ambito di intervento del difensore civico, forzando i limiti del rapporto autorità-cittadino.

È da condividersi pienamente, da questo punto di vista, la proposta di attribuire al Difensore civico un potere di intervento in ambito regionale a tutela di tutti i diritti fondamentali della persona, in particolare di quelle persone che non sono in grado di provvedere in modo autonomo alla difesa dei propri diritti e interessi. Questa tutela ampia dei diritti delle persone andrebbe a completare il sistema delle garanzie del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, estendendosi a tutte le forme di discriminazione fondate su motivi di religione, orientamento religioso, politico, sessuale, linguistici, origine etnica, genere, età, abilità personali, accesso alle risorse tecnologiche e materiali. E, coerentemente, una tutela estesa a tutti i diritti fondamentali della persona dovrebbe includere anche l’azione nei confronti di soggetti privati, persone fisiche o enti, che violino i diritti fondamentali della persona nel territorio regionale.

Non si tratterebbe, beninteso, di introdurre l’ennesimo controllore che aspetta al varco l’amministrazione per censurarne le decisioni sotto il profilo della legalità formale, bensì di dare vita ad un garante dei diritti che si occupa delle persone a tutto tondo. Un Garante dei diritti della persona che interviene per censurare le scelte dell’amministrazione, sia sotto il profilo della legittimità che dell’opportunità laddove necessario, ma soprattutto cerca di far dialogare proficuamente l’amministrazione e i cittadini, in vista del miglior perseguimento dell’interesse pubblico.

Per le stesse ragioni appare del tutto condivisibile il riconoscimento di un ruolo specifico del Difensore



civico in ambito sanitario e sociosanitario, estendendo a questa figura la funzione di Garante della salute dei cittadini, cui spetta il compito di promuovere l'effettivo rispetto della dignità umana, l'autonomia delle persone con disabilità, l'integrazione nella società delle persone malate o portatrici di handicap. In questo senso è opportuno che il Difensore civico-Garante della salute sia dotato di poteri di intervento non solo nei confronti delle strutture del servizio sanitario regionale, ma anche delle strutture private accreditate, in relazione alle attività convenzionate.

La quinta considerazione riguarda il ruolo centrale del difensore civico nel contrasto alla corruzione pubblica e, in particolare, nella costruzione di una cultura della trasparenza. In quest'ottica, molto opportunamente il d.lgs. 33/13 individua il difensore civico regionale – laddove presente – come organo cui rivolgere eventuali reclami contro i dinieghi di accesso civico generalizzato e contro l'omessa pubblicazione di dati e informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche. La scelta legislativa è stata senz'altro appropriata, perché i difensori civici vantano una esperienza quasi trentennale in materia di accesso procedimentale e annualmente valutano migliaia di dinieghi di accesso agli atti. Sono dunque dei veri e propri esperti in tema di accesso alla documentazione pubblica.

In via generale la legge attribuisce la competenza sui reclami per i dinieghi di accesso civico al responsabile della trasparenza, individuato all'interno di ciascuna amministrazione pubblica, ma, nel caso di atti degli enti locali e territoriali, prevede che siano i difensori civici regionali a ricevere le lamentele dei cittadini. Questa soluzione garantisce maggior trasparenza all'agire pubblico e restituisce fiducia ai cittadini nei confronti dell'amministrazione e della sua capacità di risolvere con imparzialità e obiettività i conflitti con i privati. La maggiore indipendenza e terzietà dei difensori civici rispetto alle amministrazioni inadempienti, oltre a riscuotere la fiducia dei cittadini, favorisce il funzionamento del meccanismo di controllo "a catena", che prevede la segnalazione di violazioni degli obblighi di trasparenza all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina.

La sesta ed ultima considerazione riguarda l'assenza di un presidio di garanzia contro le disfunzioni amministrative a livello comunale, ossia proprio laddove l'attività amministrativa assume maggiore concretezza e vicinanza rispetto ai cittadini. Dal momento che la Costituzione della Repubblica intesta la funzione amministrativa in via principale ai comuni (art. 118 Cost.), è proprio a livello comunale che si avverte maggiormente l'esigenza di figure terze ed imparziali, dotate di funzioni di garanzia contro le disfunzioni dell'amministrazione. A seguito della soppressione della figura del difensore civico comunale, avvenuta nel 2010 per esigenze di spending review, le popolazioni comunali si sono trovate sprovviste di un difensore civico di riferimento. Né, per colmare questa lacuna, il difensore civico regionale può estendere d'ufficio la propria attività di vigilanza, raccomandazione e indirizzo agli enti locali (comuni, province, città metropolitane) trattandosi di enti dotati di specifica autonomia che legittimamente potrebbero respingere qualsiasi tentativo di interferenza nell'esercizio di competenze proprie e riservate. Affinché il difensore civico regionale possa svolgere la propria funzione di garanzia anche sull'attività dei comuni e degli enti locali in genere occorre che questi ultimi, con atti di autolimitazione della propria autonomia, accettino consensualmente di sottoporsi all'autorità del difensore regionale.

A questo fine è indispensabile attivare forme di collaborazione tra la Regione Emilia Romagna e comuni del territorio regionale, mediante la stipula di specifiche convenzioni. Occorre quindi valorizzare

l'Accordo quadro già in essere tra Anci e Difensore civico, valutando eventualmente se l'estensione delle funzioni del difensore civico regionale ai comuni possa avvenire a titolo gratuito, o ipotizzando forme di sostegno economico agli enti locali per favorire l'adesione alla convenzione, prestando particolare attenzione alle realtà territoriali minori e decentrate.

Ed è proprio in quest'ottica che, nel 2017, è stato rinnovato l'Accordo tra il Difensore civico regionale e l'Anci, per una collaborazione istituzionale finalizzata alla diffusione della Difesa civica nei Comuni della Regione. Tale Accordo ha durata triennale e mira a dare copertura giuridica (mediante atti di consenso) all'intervento del Garante regionale nei confronti dei comuni emiliano-romagnoli e dei vari soggetti da essi partecipati. La fissazione di contributi di convenzionamento molto ridotti (nell'ordine di un centinaio di euro) è sicuramente un incentivo per i Comuni ad aderire alla convenzione, ma, personalmente, ritengo che varrebbe la pena di ripensare all'idea stessa di una tariffa per il convenzionamento, al fine di rendere del tutto gratuito il servizio svolto dalla Regione a favore dei comuni.

Venendo ai risultati dell'azione svolta dal difensore civico nel corso del 2017, mi pare di poter affermare che molte delle aperture auspicate stanno già iniziando a prendere corpo e a manifestarsi. Dai dati pubblicati in questa relazione si può facilmente evincere come il difensore civico, di fatto, stia già ampliando la propria azione di tutela nei confronti di categorie di cittadini particolarmente deboli, dando sempre maggiore attenzione a specifiche forme di discriminazione e esclusione amministrativa.

Si pensi ad esempio all'importante ruolo svolto dal Difensore civico regionale per garantire l'effettiva protezione dei diritti delle persone con disabilità. In questa prospettiva, nel 2017 l'Ufficio della Difesa Civica ha completato uno studio volto a realizzare una mappatura delle competenze pubbliche concernenti l'erogazione di servizi a favore delle persone con disabilità nella Regione Emilia-Romagna, confluito poi nella pubblicazione della guida "Disabilità e diritti in Emilia-Romagna. Istruzioni per l'uso".

Gli interventi specifici realizzati nel corso del 2017 dalla difesa civica in favore delle persone con disabilità si sono tradotti in interventi puntuali, operativi, volti a dare attuazione ai diritti dei disabili come cittadini che devono poter svolgere la propria personalità senza incontrare ostacoli – materiali e morali – nella vita di tutti i giorni. Si è pertanto esercitata una robusta azione di contrasto nei confronti di ogni tipo di barriera, degli ostacoli concreti che impediscono lo svolgimento delle libertà più elementari ad essi spettanti: la libertà di circolazione, di trasferimento, la libertà di fruire dei servizi pubblici e dei servizi alla persona.

Accanto al tema della mobilità personale, si è registrato un aumento delle segnalazioni relative alla difficoltà di accesso a indennità e benefici fiscali da parte di disabili psichici.

Ancora, sempre sul fronte della lotta alle discriminazioni, nel corso del 2017 il Difensore civico regionale, in sinergia con ANCI e su stimolo della Commissione regionale per le Pari opportunità dell'Assemblea Legislativa, ha proseguito l'attività di monitoraggio e verifica circa la rappresentanza di genere nelle Giunte dei Comuni con popolazione superiore ai tremila abitanti, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 137, della legge n. 56 del 2014 (nota come legge "Delrio"). Si è così contribuito a rendere efficaci quelle disposizioni che garantiscono quote minime di rappresentanza di genere all'interno degli organi istituzionali territoriali, favorendo l'affermarsi di una cultura della parità tra i sessi nell'accesso ai pubblici uffici elettivi.

Sul fronte dei “nuovi” diritti, poi, si è verificato un potenziamento delle funzioni del Difensore civico nel settore della trasparenza e del diritto di accesso. Il d.lgs. n. 97 del 2017, con il quale è stato estensivamente novellato il c.d. Codice della trasparenza (d.lgs. n. 33 del 2013), ha introdotto una nuova forma di accesso civico generalizzato, riservando al Difensore civico, regionale e locale, la funzione di tutelare l’esercizio del nuovo diritto in caso di diniego o differimento opposti in maniera illegittima da parte della pubblica amministrazione. Nel corso dell’anno sono quindi prevenuti a questo ufficio i primi casi di richieste di accesso civico generalizzato, anche se i reclami per dinieghi di accesso documentale, o difensivo, avanzati ai sensi della legge n. 241/90 continuano a rappresentare la casistica prevalente.

Una funzione importante che l’ufficio del difensore civico ha svolto a favore della trasparenza è stata quella di informare i cittadini dell’introduzione del nuovo diritto di conoscere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione, che spetta ad essi a prescindere da una specifica legittimazione o di un rapporto qualificato con il documento richiesto. In questo senso, oltre ad un convegno dedicato alla nuova trasparenza amministrativa (“FOIA, istruzioni per l’uso”), l’ufficio ha realizzato diversi interventi pubblici (master giornalismo, incontri con le scuole), interviste sui media e comunicazioni ufficiali sulla nuova disciplina dell’accesso civico: queste iniziative, nel complesso, contribuiscono alla crescita di una cultura della trasparenza, contrapposta alla cultura del segreto amministrativo sin qui dominante.

Tutta da impostare, invece, è la funzione di Garante per il diritto alla salute che la legge 8 marzo 2017, n. 24, attribuisce al Difensore civico regionale o provinciale. L’art. 2 della cd. legge Gelli “suggerisce” infatti alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano di affidare all’ufficio del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, disciplinandone la struttura organizzativa ed il supporto tecnico. Spetta però all’autonomia legislativa regionale disciplinare la struttura organizzativa del Garante, le modalità di ricezione e gestione delle segnalazioni, i concreti poteri esercitabili, la definizione del supporto tecnico necessario. Per le ragioni sopra ricordate, e alla luce delle molteplici situazioni personali coinvolte nell’esercizio del diritto alla salute, l’estensione al Difensore civico regionale delle funzioni di Garante della salute assume particolare importanza e riveste il carattere della priorità.

In questo senso, un eventuale “Garante del diritto alla salute” non dovrà limitarsi ad intervenire nel settore sanitario per fare fronte a situazioni che già abitualmente tratta, come i disservizi legati alla mancata fruizione delle prestazioni, o le criticità riscontrate nell’accesso ai servizi (liste d’attesa, applicazione del ticket, problematiche legate ai percorsi assistenziali per determinate patologie), ma dovrà garantire una tutela non giurisdizionale più ampia dei diritti e degli interessi dei soggetti che entrano a contatto con gli organismi sanitari, sia pubblici che privati convenzionati.

In riferimento a questi aspetti specifici la figura del difensore civico rivela una buona capacità dinamica e apertura sulla realtà. Per tutto il resto la strada è ancora lunga, rimangono molti cambiamenti da fare, per i quali sono necessari l’impegno e il contributo di tutti.

## 2

# L'evoluzione del quadro normativo nazionale e regionale

## 2.1

### Il ruolo della Difesa civica nelle recenti riforme

Negli ultimi anni l'amministrazione pubblica italiana è stata protagonista di un processo evolutivo che ha inciso, in maniera profonda, sui suoi caratteri fondamentali. In tale periodo di tempo, sono state approvate a cadenza più o meno regolare delle leggi, più o meno organiche e più o meno incisive, che si sono rivelate capaci di trasformare la morfologia del sistema. Ultima in ordine di tempo si colloca la c.d. riforma Madia della pubblica amministrazione che ha visto il suo prologo nel d.l. n. 90 del 2014 e il suo epilogo a metà del 2017.

All'interno di quest'ultimo contesto riformatore l'istituto della difesa civica ha assunto un ruolo marginale, anche se il Legislatore delegato ha incrementato la possibilità di intervento del Difensore civico nel settore della trasparenza e del diritto di accesso. Infatti, il d.lgs. n. 97 del 2017, con il quale è stato estensivamente novellato il c.d. decreto trasparenza (d.lgs. n. 33 del 2013), introducendo una nuova forma di accesso civico generalizzato, ha riservato al Difensore civico, regionale e locale, la funzione di tutelare l'esercizio del nuovo diritto in caso di diniego o differimento opposti in maniera illegittima da parte della pubblica amministrazione. Tuttavia, il recupero del ruolo della difesa civica, anche nel contesto della riforma Madia, non assume i connotati di una implementazione a carattere generale dell'istituto.

D'altro canto la legge 8 marzo 2017, n. 24, ha attribuito la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale o provinciale. L'art. 2 della cd. legge Gelli "suggerisce" alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano di affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di Garante per il diritto alla salute, disciplinandone la struttura organizzativa ed il supporto tecnico.

Spetta quindi all'autonomia legislativa regionale disciplinare la struttura organizzativa del Garante, le modalità di ricezione e gestione delle segnalazioni, i concreti poteri esercitabili, la definizione del supporto tecnico necessario. In questa direzione, alla luce delle diverse situazioni giuridiche coinvolte nell'ambito dell'esercizio del diritto alla salute, l'istituzione di un Garante della salute in seno al Difensore civico regionale assume particolare importanza.

È per tale motivo che la legislazione regionale che intendesse recepire l'indirizzo della cosiddetta legge "Gelli-Bianco" dovrebbe definire i concreti poteri esercitabili nei confronti degli organismi sanitari a partecipazione pubblica operanti sul territorio regionale e agli organismi sanitari accreditati.

L'ufficio del Garante del diritto alla salute non si potrà limitare ad intervenire nei casi di disservizi legati alla mancata fruizione delle prestazioni, o alle criticità riscontrate nell'accesso ai servizi (liste d'attesa, applicazione del ticket, problematiche legate ai percorsi assistenziali per determinate patologie), dovendo anche garantire una tutela non giurisdizionale più ampia dei diritti e degli interessi dei soggetti entrati a contatto con gli organismi sanitari.

Per ciò che concerne le modalità di ricezione e gestione delle segnalazioni, si presentano profili meno problematici. Il cittadino potrà rivolgersi al Difensore civico nelle modalità già definite dalla legge regionale, senza alcun tipo di costo. Sarebbe probabilmente opportuno definire dei canali di comunicazione tra l'ufficio del Difensore civico e le Aziende sanitarie. Infatti, la gestione delle segnalazioni potrebbe trovare origine anche da un reclamo inizialmente presentato all'Azienda e, successivamente, veicolato da quest'ultima dinanzi Difensore civico regionale.

Tema sicuramente più delicato è quello della struttura organizzativa del Garante del diritto alla salute. I diritti dell'individuo connessi alla tutela della salute sono molto estesi, sia in termini oggettivi che soggettivi, e coprono ambiti trasversali. Il diritto alla salute viene infatti in evidenza nella disciplina specifica di varie categorie di soggetti "deboli". Per questo, al fine di evitare sovrapposizioni o sdoppiamenti e quindi rendere più lineare ed efficace l'azione di tutela, la definizione del Garante del diritto alla salute andrebbe accompagnata da un ripensamento complessivo dell'istituto della difesa civica.

La funzione di garanzia del diritto alla salute è infatti operante nei confronti di chiunque, senza distinzioni di ascendenza o di origine nazionale od etnica, di condizioni personali e sociali, ivi comprese le condizioni di disabilità temporanee o permanenti, ragioni di appartenenza religiosa, linguistica o culturale, oppure ancora di età, identità di genere od orientamento sessuale.

Per questa ragione, oltre che per conferire all'istituto maggiore autorevolezza, sarebbe opportuno prendere in considerazione l'ipotesi di una figura di garanzia – assorbente le funzioni di difesa civica, garante della salute, garante dei diritti della persona (ad esclusione degli ambiti riservati al garante dell'infanzia e dei detenuti)– che, senza diminuire le singole specificità di intervento, riuscisse comunque a tutelare in un'unica sede i diritti dell'individuo, tra cui il diritto alla salute. Questa soluzione, al centro di uno studio commissionato dall'Ufficio di presidenza, consentirebbe di concentrare in un unico organo le necessarie competenze, accrescendo così le competenze, il campo d'intervento e l'autorevolezza dell'attuale Difensore civico.

## 2.2

### Le possibili evoluzioni normative regionali

L'Assemblea regionale si prefigge l'obiettivo di inserire, con la predisposizione di una bozza di articolato tecnico di riforma della l.r. n.25/2003 istitutiva del Difensore civico regionale, le funzioni di difesa civica regionale nel quadro più ampio di una nuova figura di garanzia che si occupi di tutela dei diritti individuali a tutto tondo (con esclusione di quelli già tutelati da altri Istituti di garanzia nazionali e regionali), ricomprendendo le tradizionali funzioni di difesa civica, nuove attribuzioni di garante della salute derivanti dall'art. 2 della legge n.24/2017 e tutela della trasparenza dopo la definizione normativa presente nel D.lgs. n.33/2013.

L'obiettivo è quello di giungere a un miglior grado di comprensione delle evoluzioni, emerse nel corso degli ultimi mesi, e suscettibili di comportare una mutazione profonda dell'istituto della difesa civica e, contestualmente, una sua valorizzazione. Le sfide poste dall'introduzione del diritto di accesso generalizzato e dalla creazione della figura del Garante per il diritto alla salute da parte del Legislatore statale portano alla necessità di un'approfondita riflessione sui connotati della tutela offerta dal Difensore civico. Contemporaneamente, l'adeguamento della struttura istituzionale al superamento dei Difensori civici locali deve essere attentamente sottoposto a verifica, con l'intento di delineare modelli di difesa civica territoriale e di mettere in luce punti di forza e criticità degli stessi.

Le finalità saranno perseguite anche con il supporto di soggetti competenti e in particolare tramite un progetto di ricerca, previsto nel programma di attività del difensore civico, in collaborazione con l'Università di Bologna, per sviluppare le attività proposte e che si avvierà entro marzo 2018 e si svilupperà fino alla fine del 2018.

Per questa finalità è stato costituito un Gruppo di lavoro inter direzionale, istituito con determina del D.G. n830 del 19/12/2017 e che prevede la conclusione delle sue attività entro il 30/06/2018, che possa procedere (mediante analisi delle norme, della giurisprudenza e della dottrina) allo studio delle recenti modifiche normative che hanno interessato la tutela dei diritti fondamentali da parte di figure di tipo non giurisdizionale, come il difensore civico, con particolare riguardo alle innovazioni legislative in materia di accesso generalizzato e di tutela del diritto alla salute.

Altra azione avviata è quella di effettuare un'attenta e completa ricognizione delle legislazioni regionali che disciplinano la difesa civica e le altre istituzioni di garanzia al fine di enucleare i diversi modelli istituzionali presenti attualmente negli ordinamenti regionali e, al tempo stesso, quella di elaborare proposte e suggerimenti a supporto della redazione di proposte legislative aventi ad oggetto una rimodulazione, con riguardo ai profili sia istituzionali sia funzionali, del sistema della tutela dei diritti non affidati già a figure di garanzia specialistiche.

## 2.3

### Il primo anno di applicazione dell'accesso civico generalizzato

Come già accennato, al momento dell'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, il Legislatore delegato (d.lgs. 97 del 2016) ha ritagliato un ruolo per il Difensore civico che, con riguardo ai documenti detenuti dalle amministrazioni regionali e locali, offre un rimedio, di tipo non giurisdizionale, in caso di diniego, o differimento, illegittimi. Il Difensore, nel termine di trenta giorni dalla ricezione del ricorso, valuta la determinazione dell'amministrazione e, qualora ravvisi profili di illegittimità, comunica la propria valutazione al richiedente e all'amministrazione. Quest'ultima non è tenuta, necessariamente, ad accogliere le valutazioni del Difensore, ma qualora intenda discostarsene soggiace all'obbligo di adottare, entro trenta giorni, un nuovo provvedimento confermativo del precedente diniego. A distanza di un anno dall'entrata in vigore della riforma che ha introdotto il nuovo accesso civico generalizzato è opportuno fare un primo bilancio sui casi affrontati dalla difesa civica regionale dell'Emilia-Romagna.

Relativamente alle istanze concrete presentate, l'introduzione dell'accesso civico generalizzato ha visto emergere alcune problematiche.

Il primo è dato dalla non chiara capacità del cittadino (e, a volte, dello stesso funzionario pubblico responsabile del procedimento) nel distinguere il nuovo accesso civico generalizzato dal consolidato accesso documentale agli atti istituito dalla l. 241/90. In sostanza, in alcune istanze presentate si parte dal presupposto che l'accesso civico generalizzato comprenda pienamente anche l'accesso documentale, cosa che né la legge, né le prime sentenze al riguardo, né la dottrina che si sta consolidando, affermano. Non si coglie il fatto che l'accesso documentale ha una ampiezza minore di applicazione rispetto all'accesso civico generalizzato, ma presenta anche una possibilità di ottenere con maggiore profondità del secondo atti e documenti che attengono all'interesse diretto, concreto e attuale del richiedente e, a volte, all'uso difensivo per cui questi atti o documenti gli sono necessari. Anche, quindi, in rapporto ai margini di possibile conflitto con il diritto alla privacy di possibili controinteressati, emerge una maggiore forza dell'accesso documentale ex lege 241/90 rispetto alla possibilità di accesso civico generalizzato definita dal d.lgs. 33/2013.

Il secondo elemento che sembra emergere è proprio quello del possibile ruolo di intervento del Difensore civico, in alternativa al TAR, come soggetto a cui di può ricorrere in caso di diniego, essendo presente con questo ruolo – almeno secondo le linee guida ANAC – un terzo soggetto che è il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza interno alla medesima amministrazione controparte.

Per contribuire a risolvere il primo elemento è fondamentale creare una cultura dell'accesso maggiore e più diffusa di quella attuale, sia tra i cittadini che tra le amministrazioni e i propri funzionari. Il secondo elemento, invece, trova una possibile soluzione in un approfondimento interpretativo – come parte della dottrina sostiene - che definisca l'eventuale ruolo cumulativo ed ulteriore dell'intervento del Difensore civico rispetto ad un primo ricorso al responsabile della trasparenza interno all'amministrazione ai cui dati si vuole accedere, la cui terzietà potrebbe essere in qualche modo contestabile.

## 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 mostra che l'unico altro soggetto con poteri di difesa civica presente sul territorio è il Difensore civico territoriale di Modena attivato dalla Provincia e che opera attualmente su 20 Comuni e su una Unione di Comuni.

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.

## 3.1

### La convenzione con ANCI Emilia-Romagna

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

Sulla base di tale impulso, nel 2017 è stato rinnovato l'Accordo tra il Difensore civico regionale e l'AnCi, per una collaborazione istituzionale finalizzata alla diffusione della Difesa civica nei Comuni della Regione. Tale Accordo ha durata triennale. In tal modo, si conferma quindi la collaborazione tra il Difensore civico regionale e l'Associazione dei comuni, che negli anni precedenti ha garantito la legittimazione dell'intervento del Garante regionale nei confronti dei comuni emiliano-romagnoli e dei vari soggetti da essi partecipati. La conferma del ridotto contributo di convenzionamento richiesto ai comuni ha consentito l'implemento delle convenzioni con i singoli enti. La conferma di contributi di convenzionamento così ridotti è sicuramente un incentivo per i Comuni ad aderire alla convenzione, soprattutto se si tiene conto che essa comprende anche l'attività di supporto del Difensore civico nella gestione dei referendum consultivi a livello comunale.

Nel corso del 2017, l'azione congiunta tra Anci e Difensore civico ha consentito di affrontare e risolvere diverse forme di conflitto tra cittadini ed enti municipali. In questa direzione, si segnalano, in particolare, i problemi connessi all'utilizzo ed all'applicazione degli strumenti urbanistici, al rilascio di autorizzazioni e permessi, all'applicazione del canone per l'occupazione di suolo pubblico, ecc. Inoltre, l'attività



congiunta di Anci e Difensore civico ha consentito di sviluppare sedi di approfondimento e promozione in tema di disabilità e trasparenza amministrativa. Sul primo tema, il 6 novembre 2017, attraverso la collaborazione con Anci, si è svolto nella sede della biblioteca dell'Assemblea legislativa un importante seminario dal titolo "Disabilità e diritti in Emilia-Romagna. Istruzioni per l'uso". La decisa partecipazione dei cittadini e dei rappresentanti delle associazioni coinvolte ha dimostrato l'attualità del tema oggetto del convegno, il quale ha ribadito il forte impegno del Difensore civico sulla risoluzione delle tante problematiche emerse durante il dibattito.

Sul fronte che invece attiene alla trasparenza amministrativa, Anci ha collaborato con il Difensore civico per la realizzazione della "Giornata della trasparenza", tenutasi a Bologna il 22 novembre 2017, e culminata in un convegno dal titolo: "Foia, istruzioni per l'uso". Anche in tale occasione è stato ribadito l'effettivo impegno dell'azione congiunta tra ANCI e Difensore civico nel diffondere il principio della trasparenza nell'operato pubblico dei Comuni e degli enti derivati, al fine di eliminare le ipotesi patologiche di silenzio e non cooperazione con i cittadini.

Il suddetto obiettivo ha assunto una particolare importanza in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 97 del 2016, che ha attribuito al Difensore civico il ruolo di figura di garanzia nella gestione dei casi di diniego di accesso anche disposti dai Comuni. Pertanto, il costante impegno assunto da Anci e dal Difensore civico nell'arco del 2017 ha consentito di provvedere alla risoluzione dei singoli casi di diniego all'accesso (sia esso documentale, civico o civico generalizzato), ma ha altresì consentito di fornire alle amministrazioni locali il supporto necessario per applicare correttamente la disciplina del diritto di accesso post-riforma. Il fine ultimo di tale impegno è stato quello di promuovere un effettivo dialogo cooperativo tra cittadini e Pubblica amministrazione in sede di esame della richiesta di accesso, tenendo conto delle peculiarità, dei presupposti e delle finalità che la legge (ma anche le Linee guida ANAC e la Circolare ministeriale n. 2/2017) riconoscono alle varie forme di accesso ai dati e documenti in mano pubblica.

## 3.2

### La collaborazione con le Università

Nel corso del 2017 si è realizzata una collaborazione con l'Università di Bologna con oggetto una ricerca sul ruolo della Difesa civica nello scenario europeo, nazionale e regionale. In tale attività di ricerca, l'istituto della difesa civica è stato analizzato da angolazioni diverse: in particolare, i profili organizzativi e i profili funzionali riguardanti la figura del Difensore civico regionale sono stati oggetto di indagine al fine di individuarne caratteri fondamentali e tendenze evolutive.

Lo studio ha evidenziato come, nonostante varie criticità, l'istituto del Difensore civico regionale ha dato prova di un elevato tasso di resilienza, in quanto è stato in grado di superare il ciclo recessivo iniziato con l'abolizione dei difensori comunali.

Un dato risalta tra gli altri: tradizionalmente il Legislatore statale ha dimostrato scarsa considerazione

per il Difensore civico e tale approccio sembra essere stato almeno in parte superato dalle disposizioni in materia di accesso generalizzato e tutela del diritto alla salute, che hanno enucleato nuovi compiti per i garanti regionali. Emerge, però, dalla legislazione statale una qualificazione dell'istituto della difesa civica come uno strumento non ancora capace di un reale impatto sulla tutela delle situazioni giuridiche dei privati e sulla qualità dell'amministrazione. Ciò è esemplificato dalla perdurante assenza di un Difensore civico nazionale, in totale controtendenza rispetto al quadro comparato.

Per ciò che attiene allo sviluppo del ruolo del Difensore civico da parte del legislatore regionale, emerge la possibilità di avviare un percorso di ulteriore rafforzamento della rete regionale di difesa civica soprattutto per ciò che attiene alla tutela dei diritti (ed in particolare, il diritto alla salute).

Analoga attività di collaborazione, sempre a fronte di una richiesta di progetti rivolta a tutte le università della regione, in modo da scegliere l'interlocutore più adatto sulla base di valutazioni oggettive e con procedure di selezione trasparenti, si è costruita, sul tema "disabilità e diritti", con l'Università di Ferrara. La collaborazione ha prodotto, nel corso del 2017, le seguenti attività: analisi in sequenza storica delle istanze presentate al Difensore Civico della Regione Emilia Romagna da persone con disabilità e malattie croniche e/o progressive, ovvero inerenti tali temi; studio di istanze specifiche concernenti i temi oggetto della collaborazione; studio di particolari tematiche, emerse da casi concreti, e la conseguente predisposizione, in alcuni casi, di pareri pro veritate; supporto nella trattazione di casi specifici, con formulazione di pareri e proposte.

Inoltre, nell'accordo si sono concretizzati: l'organizzazione di un tavolo di confronto con la Pubblica Amministrazione, per individuare le buone pratiche adottate dalla Pubblica Amministrazione stessa, da raccogliere in un vademecum; la ricostruzione delle competenze in tema di disabilità, alla luce dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale; l'analisi del Rapporto 2013 del Comitato sui diritti delle persone con disabilità, del Rapporto ombra sulla disabilità 2016, delle Raccomandazioni dell'Onu circa lo stato di implementazione della CRPD, delle Considerazioni dell'Onu relazione al report italiano; il raffronto tra i dati presenti in tali documenti e le istanze presentate alla Difesa Civica; l'analisi della compatibilità tra la normativa della Regione Emilia Romagna e i principi ispiratori della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità; la raccolta di dati concernenti l'evoluzione normativa del progetto di legge nazionale sui caregivers e il rapporto tra jobs act e diritto al lavoro delle persone con disabilità.

### 3.3

## Le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia

Anche nel corso del 2017 si sono consolidati i rapporti di collaborazione e di scambio con altri istituti ed organismi di garanzia e tutela. Tali rapporti – come è noto anche dalle relazioni degli anni precedenti - si concretizzano in tre diverse tipologie:

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

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

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

La tipologia c) si concretizza prevalentemente nella richiesta di pareri 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.

Inoltre, si è avviato uno scambio di informazioni con il Difensore civico della provincia di Modena, unica esperienza di difensore civico provinciale presente sul territorio regionale. Il Difensore civico provinciale di Modena a fine anno era convenzionato con 21 comuni ed una unione dei comuni del territorio, enti rispetto ai quali la difesa civica regionale si è doverosamente ritirata dal suo intervento a partire proprio dal 2017. Rimane l'intervento del Difensore civico regionale verso istanze di quei territori che non sono rivolte agli enti locali convenzionati con il Difensore provinciale di Modena ma ad altre tipologie di enti e amministrazioni.

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

---

## Focus sulle tematiche emergenti

---

L'evoluzione normativa degli ultimi anni che riguarda il funzionamento la Pubblica Amministrazione, l'estendersi degli strumenti di partecipazione a livello locale, la necessità di ampliare le tutele nei confronti di categorie di cittadini particolarmente deboli, la volontà di affermare nuovi standard anche nella rappresentatività degli organi istituzionali territoriali, ha caratterizzato una parte sicuramente significativa dell'azione del Difensore civico nel corso del 2017.

Nei paragrafi che seguono proviamo a dare sinteticamente conto dei principali elementi di novità che sono stati analizzati e fronteggiati nel corso dell'anno oggetto di questa relazione.

### 4.1

---

#### Le varie tipologie di accesso ai dati e documenti della PA

A partire dal primo decennio del nuovo secolo e, soprattutto, con l'approvazione della legge n. 120 del 2012, il legislatore nazionale ha inteso promuovere una valorizzazione del principio di trasparenza amministrativa nell'ordinamento italiano. I rinnovati spazi aperti alle istanze di conoscenza dei privati, volti alla costruzione di una pubblica amministrazione rispondente all'immagine della casa di vetro evocata da Filippo Turati a inizio Novecento, vengono ritenuti dal Legislatore come uno degli strumenti principali per affrontare i fenomeni corruttivi che continuano a caratterizzare l'esercizio dell'azione amministrativa.

In questa direzione, la riforma Madia, a mezzo del d.lgs. n. 97 del 2016, interviene nuovamente sul settore della trasparenza amministrativa: il decreto apporta una completa revisione del d.lgs. n. 33 del 2013, che partendo da una riformulazione dello stesso titolo del testo normativo giunge a una generale rimodulazione degli istituti in esso disciplinati.

Tra le innovazioni di maggior rilevanza introdotte dalla riforma rientra, indubbiamente, la completa revisione del diritto di accesso civico previsto dall'art. 5 del d.lgs. 33 del 2013. Il nuovo testo, se da un lato continua a prevedere una forma di accesso civico strettamente connesso all'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione, così come previsto nel testo previgente, innesta su tale corpus normativo una nuova forma di accesso civico, questa sì rispondente al canone Foia. Si stabilisce, infatti, che *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto,*



*nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis" e che "L'esercizio del diritto [...] non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente".*

L'istituto dell'accesso diviene così uno strumento a disposizione dei privati per un più efficace esercizio dei diritti di cittadinanza, quindi non è più limitato alla tutela di una sottostante situazione giuridica soggettiva connessa al documento, come nell'ipotesi di accesso documentale previsto dalla legge n. 241 del 1990, ovvero legata all'esercizio di un mandato politico, come nel caso dell'accesso garantito ai consiglieri comunali e provinciali dall'art. 43 del Testo unico sugli enti locali.

Per ciò che concerne il ricorso dinanzi al Difensore civico, le norme introdotte dal d.lgs. n. 97 del 2016 riprendono quanto elaborato con riguardo all'accesso documentale. Non si prevede, in tal senso, l'assegnazione di compiti di tipo consultivo, nei confronti delle amministrazioni territoriali, o di promozione, nei confronti della cittadinanza, dell'istituto dell'accesso generalizzato.

La lettura combinata delle disposizioni riguardanti il diritto di accesso documentale (ex legge 241 del 1990) ed accesso civico (ex d.lgs. 33/2013) permette di giungere alla conclusione che l'inserimento dei Difensori civici nel circuito della tutela del diritto all'informazione amministrativa risponda soltanto parzialmente a logiche di valorizzazione dei mezzi alternativi di risoluzione delle controversie.

Con riferimento ai poteri che la legge attribuisce al Difensore civico nel caso di illegittimi dinieghi all'accesso (sia documentale che civico o civico generalizzato), la prassi applicativa anche nel corso del 2017 ha dimostrato come risulti difficile ovviare alla mancata esecuzione da parte dell'amministrazione dell'atto del Difensore civico che ammette l'accesso in assenza di un successivo atto confermativo del diniego.

La normativa prevede che qualora l'amministrazione non si pronunci, l'accesso si intende consentito. Ma cosa accade se gli uffici non forniscono il documento richiesto? Quali strumenti predispone l'ordinamento, ulteriori all'esperimento di un'azione giurisdizionale da parte del privato? Tale problema risulta evidente in alcuni ricorsi affrontati dal Difensore civico nel 2017 ed il limite normativo, in alcuni casi, si riverbera negativamente sulla soddisfazione dell'interesse conoscitivo del cittadino.

Al fine di risolvere tale problematica, si potrebbe pensare di far ricorso al rimedio dell'ottemperanza, previsto dall'art. 112 del Codice del processo amministrativo. Tuttavia, tale soluzione non risulta applicabile per il semplice fatto che il provvedimento del Difensore civico presenta dei caratteri tali da non poter essere assimilato a una sentenza del giudice amministrativo, per la cui esecuzione l'azione di ottemperanza è primariamente prefigurata. Il Difensore civico potrebbe forse sfruttare la facoltà, generalmente sancita dalle leggi regionali istitutive, di richiedere l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario che mantenga un atteggiamento costruttivo nei confronti dell'esercizio dell'attività di difesa civica. Ovvero, l'ufficio del Difensore civico potrebbe far ricorso a uno strumento penalistico, presentando un esposto per omissione di atti d'ufficio, reato disciplinato dall'art. 328 del codice penale. In particolare quest'ultima soluzione - ma un discorso analogo può valere per la richiesta di sanzioni disciplinari - pare poco rispondente al principio di proporzionalità, finendo per risultare eccessivamente afflittiva nei confronti del funzionario responsabile dell'inadempimento. Pertanto si è ritenuto di non procedere attraverso l'utilizzo di tali strumenti coercitivi.

## 4.2

### Parità di genere nelle giunte comunali

Nel corso del 2017, il Difensore civico regionale, in sinergia con ANCI e su stimolo della Commissione regionale per le Pari opportunità dell'Assemblea Legislativa, ha continuato l'attività di monitoraggio e verifica della presenza di genere nelle Giunte dei Comuni con popolazione superiore ai tremila, con riferimento all'applicazione dell'art. 1, comma 137, della legge n. 56 del 2014 (nota come legge "Delrio").

L'azione del Difensore civico si è sviluppata in attuazione del Protocollo per la tutela dei diritti delle persone, il superamento delle disuguaglianze e la promozione di pari opportunità sottoscritto dalla Conferenza nazionale delle Presidenti degli Organismi di pari opportunità regionali e delle Provincie autonome e dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle provincie autonome.

Pertanto, si è reso necessario un monitoraggio della composizione delle Giunte comunali dei comuni emiliano romagnoli (anche alla luce delle intervenute fusioni di Comuni), nonché un continuo aggiornamento sulla giurisprudenza in materia. In questa direzione, si riportano alcuni dei casi maggiormente rilevanti, i quali sono stati tra l'altro segnalati dal Difensore civico alla Commissione regionale per le pari opportunità:

- » *TAR Campania n. 1746/2017*, in tale decisione il Giudice amministrativo sostiene che anche nei Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti sussiste l'obbligo di garantire la presenza in giunta di componenti di entrambi i sessi. L'art. 1, comma 137, della legge 56/2014 (Legge Delrio) che dispone *"nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3mila abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico"* va quindi inteso nel senso che - fermo restando l'obbligo di garantire sempre, anche nei Comuni più piccoli, la rappresentanza di entrambi i sessi - laddove la popolazione superi una certa soglia, tale vincolo è stabilito nel 40%. Pertanto, si sostiene che è illegittimo *"per violazione del principio delle pari opportunità, contenuto negli art. 3 e 51 della Costituzione e 23 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli artt. 6, comma 3 e 46, comma 2, TUEL"*, il decreto di nomina della giunta con tutti componenti di sesso maschile. A tal fine non rileva il fatto che il principio di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, non sia stato ancora formalmente recepito nello statuto comunale, non potendo *"l'attuazione del suddetto principio [...] essere condizionata dall'omissione o ritardo del Consiglio comunale nel provvedere alla modifica dello statuto"* (Cons. di Stato, V, sent. n. 4626/2015).
- » *TAR Puglia, ordinanza n. 408/2017*, il Giudice amministrativo ha rilevato che la Giunta comunale non rispettata quanto stabilito dalla Legge n. 56 del 2014, in quanto il Sindaco aveva ritenuto non opportuno nominare la persona - che avrebbe consentito alla Giunta di raggiungere la predetta percentuale - che si era dichiarata disponibile ad assumere la carica di assessore. In sede di richiesta di sospensiva, il Giudice ha ricordato che *"è consentito derogare all'art. 1 comma 137 della l. n. 56 del*

*2014 solo nel caso di oggettiva impossibilità di rispettare la percentuale di genere ivi prevista, onde le opposte valutazioni politiche del Sindaco appaiono prima facie recessive di fronte all'obbligo di rispettare la percentuale di rappresentanza di entrambi i sessi nella composizione della Giunta". Sulla base di tale premessa, "considerato che il pericolo di danno non riparabile per equivalente è insito nella natura pubblica dell'interesse protetto ed attualmente lesa che, per definizione, non ammette il ristoro per equivalente", il Giudice ha accolto l'istanza cautelare, la quale evidentemente impone al Sindaco l'adozione di un provvedimento di autotutela relativo al provvedimento impugnato e l'emanazione di un nuovo atto di nomina rispettoso dei principi contenuti nell'ordinanza del TAR. Si tratta, quindi, di un provvedimento cautelare particolarmente incisivo.*

Anche alla luce di queste recenti decisioni giurisprudenziali, il Difensore civico – con il supporto di Anci – intende continuare l'opera di monitoraggio e verifica annuale sulla corretta applicazione dell'art. 1, comma 137, legge n. 56 del 2014 da parte dei Comuni emiliano-romagnoli. In questa direzione, il Difensore civico continua ad acquisire le segnalazioni ed istanze che denunciano il mancato adeguamento delle Giunte comunali alla normativa sulla parità di genere ed a segnalare ai Sindaci interessati la necessità di adeguarsi alla prescrizione di legge. In questa azione, il Difensore offre ai Comuni anche pareri o suggerimenti sugli strumenti utilizzabili per riportare l'equilibrio di genere all'interno della Giunta, di fronte alle singole casistiche.

## 4.3

### Disabilità e diritti

Nel 2017 l'Ufficio della Difesa Civica ha elaborato e completato lo studio volto a realizzare una mappatura di base delle competenze pubbliche concernenti l'erogazione di servizi a favore delle persone con disabilità nella Regione Emilia-Romagna, mediante la pubblicazione della guida "Disabilità e diritti in Emilia-Romagna. Istruzioni per l'uso".

Tale lavoro costituisce l'esecuzione del progetto "Dai diritti "di carta" ai diritti esigibili", prodotto dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara, selezionato da bando per la realizzazione del progetto finalizzato per l'analisi e la definizione di azioni specifiche della difesa civica riguardanti le persone con disabilità ed affette da malattie croniche e/o progressive in relazione all'esercizio dei loro diritti verso la pubblica amministrazione.

L'analisi delle diverse competenze multilivello in campo, in relazione al tema della disabilità, ha evidenziato la difficoltà di individuare i centri decisionali nell'ambito del "rapporto tra disabilità e sussidiarietà" che si traduce spesso anche in una scarsa chiarezza dal punto di vista informativo.

Il contenuto della Guida si riferisce a casi specifici, oggetto dell'attenzione della difesa civica della Regione Emilia-Romagna, in riferimento al tema dei diritti delle persone con disabilità.

L'importanza dell'azione di vigilanza, monito e indirizzo che la Difesa civica svolge sistematicamente nei confronti delle istituzioni, specie locali, per garantire l'effettiva protezione dei diritti delle persone con disabilità è stata confermata anche dall'interesse mostrato dalle associazioni presenti all'incontro del 6 novembre 2017 per l'illustrazione del lavoro svolto.

L'esperienza fino ad oggi maturata in materia di disabilità ha dimostrato come l'"ascolto" dei bisogni costituisca un'ineliminabile premessa per un intervento a difesa dei diritti dei cittadini, e sia l'unico strumento per consentire di svolgere una costante attività di monito affinché le Pubbliche Amministrazioni si attivino per rimuovere eventuali condizioni discriminatorie.

L'attività di Difesa civica, incentrata sul contatto diretto con la voce e le esigenze dei cittadini, ha costituito l'ineludibile premessa della "guida" che rappresenta uno strumento utile per orientarsi nell'intricato mondo dei servizi e delle infrastrutture urbane, teso ad attenuare le difficoltà che le persone disabili incontrano nella gestione della propria vita quotidiana.

Spesso le fitte maglie legislative appannano l'agevole fruibilità dei diritti ivi contenuti; in questo senso, un codice comunicativo che aiuti ad individuare il soggetto competente all'erogazione del servizio, i destinatari, la finalità del servizio stesso, risulta utile a costruire un sistema efficace di garanzie nei confronti dei soggetti diversamente abili.

Gli interventi, nel corso del 2017, realizzati dalla difesa civica della Regione Emilia-Romagna, in favore delle persone con disabilità si sono tradotti in interventi puntuali, operativi, volti a dare attuazione ai diritti dei disabili come cittadini che devono poter svolgere la propria personalità senza incontrare ostacoli – materiali e morali – nella vita di tutti i giorni.

Emerge in modo netto come, ancora oggi, complice la crisi economica e la conseguente riduzione delle risorse destinate alla protezione sociale, la vita di una persona disabile possa essere resa difficile a causa della presenza di barriere, di ostacoli concreti che impediscono lo svolgimento delle libertà più elementari della persona: la libertà di circolazione, di trasferimento, la libertà di fruire dei servizi pubblici e dei servizi alla persona.

Accanto al tema della mobilità personale, focus di intervento della Difesa civica anche nel corso dell'anno 2017, si è registrato un aumento delle segnalazioni relative alla difficoltà di accesso a indennità e benefici fiscali da parte di disabili psichici.

In alcuni casi, è stato necessario chiarire che la semplice capacità, da parte della persona, di compiere alcuni elementari atti giornalieri non fa venir meno il diritto al beneficio economico, poiché l'indennità di accompagnamento può essere riconosciuta anche per le patologie gravi di carattere neurologico o mentale. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha più volte sottolineato che essa va riconosciuta anche in favore di coloro i quali, pur essendo materialmente capaci di compiere gli atti elementari della vita quotidiana (quali nutrirsi, vestirsi, provvedere alla pulizia personale, assumere con corretta posologia le medicine prescritte), necessitano della presenza costante di un accompagnatore in quanto, in ragione di gravi disturbi della sfera intellettuale, cognitiva o volitiva dovuti a forme avanzate di gravi stati patologici o a gravi carenze intellettive, non sono in grado di determinarsi autonomamente al compimento di tali atti nei tempi dovuti e con modi appropriati per salvaguardare la propria salute e la propria dignità personale senza porre in pericolo sé o gli altri.



La capacità dell'assistito di compiere gli elementari atti giornalieri deve intendersi non solo in senso fisico, cioè come mera idoneità ad eseguire in senso materiale detti atti, ma come capacità di intenderne il significato, portata ed importanza, anche ai fini della salvaguardia della propria condizione psicofisica. In altre parole, l'incapacità richiesta per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento non va tanto rapportata al numero degli elementari atti giornalieri che il richiedente può compiere, quanto alla possibilità che egli ne comprenda la portata e le loro ricadute, con particolare riferimento alla "salvaguardia della sua dignità come persona".

Significativo altresì l'intervento del Difensore civico volto a garantire a disabili psichici il beneficio fiscale dell'esenzione dell'IPT all'atto di compravendita di un autoveicolo.

La Direzione dell'AcI aveva originariamente negato il beneficio, ritenendo che la documentazione già presentata all'atto della domanda dovesse essere integrata con l'indicazione della diagnosi sanitaria, specificando la tipologia di disabilità psichica.

Si è pertanto richiamata la finalità della norma, tenuto conto dei principi fondamentali fissati dal Codice in materia di protezione dei dati personali: ai sensi dell'art. 30 comma 7 della legge 388/00, l'esenzione dal pagamento dell'IPT per l'acquisto di veicoli si applica non solo ai soggetti con grave limitazione della capacità di deambulazione, ma anche ai disabili psichici o mentali di tale gravità da aver determinato il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento. La sussistenza del presupposto della gravità della patologia psichica deve risultare esclusivamente dal certificato rilasciato dalla commissione medica pubblica.

Il Difensore civico ha pertanto richiesto all'amministrazione competente di applicare correttamente la normativa di settore, la quale, se da un lato richiede la certificazione dello stato di "handicap grave" di cui all'art. 3, comma 3 della legge 104/1992, tuttavia non prevede l'indicazione della specifica patologia diagnosticata all'interessato. Il cittadino ha potuto pertanto godere di un legittimo diritto, originariamente negato.

Relativamente al diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità, in più occasioni, si è assistito ad un divario tra riconoscimento e attuazione del diritto.

La dimensione sanitaria della presa in carico del soggetto disabile molto spesso non si accompagna a una reale inclusione sociale.

Si assiste spesso alla difficoltà di preservare e rafforzare le abilità residue di chi risiede ormai da anni in strutture residenziali, ove l'isolamento e la tenuità dei rapporti con la famiglia d'origine, ove ancora in essere, spesso contribuiscono a trasformare chi ne è ospite in "malato" e non più persona con il diritto di vivere nel modo più efficacemente possibile le relazioni interpersonali.

Non può pertanto che essere accolta positivamente l'approvazione del primo programma regionale di attuazione della Legge nazionale per l'assistenza alle persone con disabilità prive del sostegno familiare, il cosiddetto "Dopo di noi", che ha provveduto allo stanziamento da parte della Regione Emilia-Romagna di oltre 13 milioni di euro, suddivisi in tre anni. Il programma regionale punta a favorire l'inclusione

sociale delle persone con disabilità e a renderle il più possibile autonome, grazie a programmi di sviluppo delle singole abilità e competenze.

Il tema della riallocazione delle risorse già utilizzate in servizi “istituzionalizzanti” diventa pertanto di centrale importanza per l’attuazione della legislazione del “Dopo di noi”.

## 4.4

### **Nuove proposte per contrastare i “furti di identità” sui mezzi pubblici**

Anche nel corso del 2017 si sono registrate – ed in misura crescente - istanze pervenute al Difensore civico regionale che segnalano “furti d’identità” sui bus di linea. Il fenomeno si verifica al momento dell’accertamento del regolare possesso del titolo di viaggio da parte degli agenti incaricati dalla società di trasporto pubblico. È in tale occasione che si realizzano i furti di identità ad opera di alcuni soggetti che, sprovvisti di regolare titolo di viaggio, rifiutano di esibire il documento d’identità, fornendo false generalità all’agente accertatore.

A tal proposito, SETA – l’azienda di trasporto pubblico locale che opera nella provincia di Modena – ha messo in atto una tecnica molto utile al fine di eliminare i cosiddetti “furti d’identità” sui bus di linea che il Difensore civico aveva denunciato alla pubblica opinione a seguito di diverse istanze.

D’ora in poi, il controllore incaricato da Seta potrà infatti scattare al trasgressore una foto da allegare alla sanzione comminata. Ciò dovrebbe consentire la identificazione certa del soggetto, evitando che altre persone, inconsapevoli di quanto avvenuto, vedano recapitarsi verbali di accertamento per violazioni mai commesse.

Il nuovo metodo di accertamento disincentiva il “furto d’identità” e, d’altra parte, fornisce una prova sicura dell’identità del trasgressore. In questo modo, la vittima del furto potrà dimostrare facilmente di non aver commesso alcun tipo di violazione e pretendere l’annullamento della sanzione.

In passato il Difensore civico dell’Emilia Romagna era già intervenuto sull’argomento con una lettera di raccomandazione a Tper, nella quale richiedeva l’adozione di un procedimento di identificazione idoneo a garantire la posizione di chi regolarmente paga l’abbonamento o, comunque, non è responsabile della trasgressione accertata dai controllori.

È evidente che i rapporti tra gestore del servizio ed utenza non possono essere improntati alla contrapposizione di interessi. Forme di controllo penetranti da parte del gestore devono necessariamente essere accompagnate da buone prassi di informazione e collaborazione con gli utenti al fine di prevenire contestazioni e reclami.

In alcuni casi le violazioni sono commesse in totale buona fede e spetta ai gestori del servizio fornire informazioni più dettagliate sui punti di acquisto di biglietti e abbonamenti, sulle forme di validazione ed obliterazione dei ticket (anche con apposite indicazioni da inserire sul titolo di viaggio), oltre che garantire il corretto funzionamento delle macchine per obliterare o acquistare i biglietti presenti a bordo dei mezzi.

In altre parole, la necessità di colpire i trasgressori (soprattutto quelli 'seriali') deve contemperarsi con precisi oneri informativi e con un certo buon senso del gestore del servizio nel valutare le condotte degli utenti.

Il metodo lanciato da SETA rappresenta un utile passo in questa direzione, un modello che gli altri soggetti gestori del servizio di trasporto pubblico, operanti nel territorio regionale, potrebbero decidere di imitare al fine di limitare gli effetti negativi dello scambio di persona.

# 5

## I procedimenti

### 5.1

#### L'organizzazione e le procedure

Nel corso del 2017 è proseguito l'aggiornamento delle procedure di trattazione e istruttoria delle istanze definite alla fine del 2014, portando la Difesa civica a raggiungere risultati e standard sempre più elevati. Infatti, con il 2017 si è recuperato completamente il ritardo nel rispetto dei tempi procedurali accumulato fino al 2014. A fine 2017 l'ufficio riesce sempre a istruire pareri sui ricorsi contro il diniego all'accesso - documentale o generalizzato – nei trenta giorni previsti dalle norme nazionali e ad istruire i pareri sulle altre istanze rispettando nella stragrande maggioranza delle istanze i termini procedurali fissati, pur non imposti da alcuna norma, fissati dal Difensore civico. Dalla tabella sotto riportata, infatti, si rileva come per 624 istanze avviate nel 2017 sono state concluse, nel corso del medesimo anno, 723 istanze, cioè un numero consistentemente superiore a quelle avviate. Questo risultato è stato raggiunto con lo stesso numero di collaboratori che avevano istruito le istanze dell'anno precedente. Tenendo conto delle istanze inoltrate nei mesi finali dell'anno che vengono completate, ovviamente, nell'anno successivo, ben 527 istanze sulle 624 sono state concluse entro il 31/12/2017.

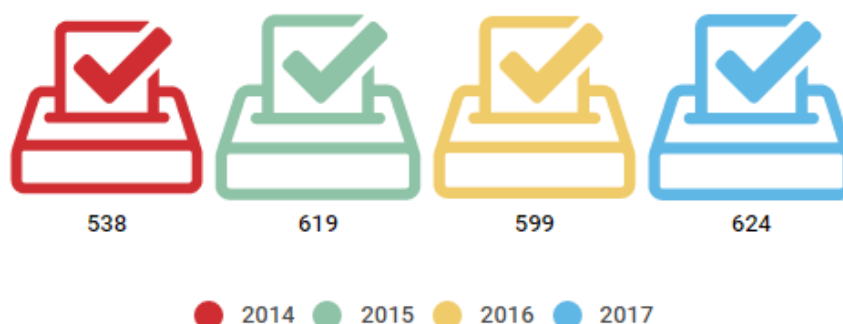
Istanze trattate nel 2017		
Anno di avvio	n. di istanze trattate	n. di istanze concluse nel 2017
Avviate nel 2015	22	22
Avviate nel 2016	174	174
Avviate nel 2017	624	527
Totale istanze concluse nel 2017		723

## 5.2

### L'andamento delle istanze e dei procedimenti

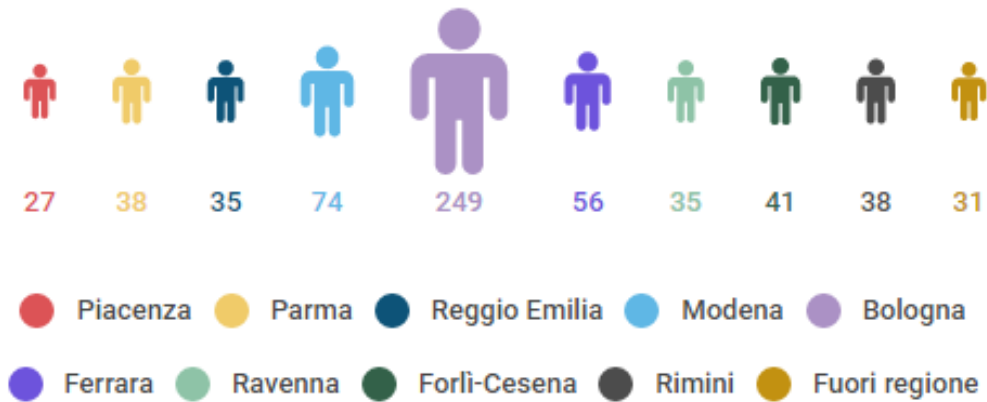
Il cuore delle attività del Difensore civico rimane, dunque, la risposta alle istanze di cittadini, associazioni, comitati e imprese che lamentano comportamenti omissivi o illegittimi da parte delle pubbliche amministrazioni e delle società costituite in forma privatistica che, però, assumono rispetto ad alcune materie funzioni di pubblica utilità. Nel 2017 le istanze rivolte al Difensore civico regionale sono state 624, rispetto alle 599 dell'anno precedente, indicando un aumento ulteriore di istanze del 4% dopo l'aumento del 10% realizzatosi nel 2016 rispetto al 2014.

#### Trend storico istanze 2014/2017



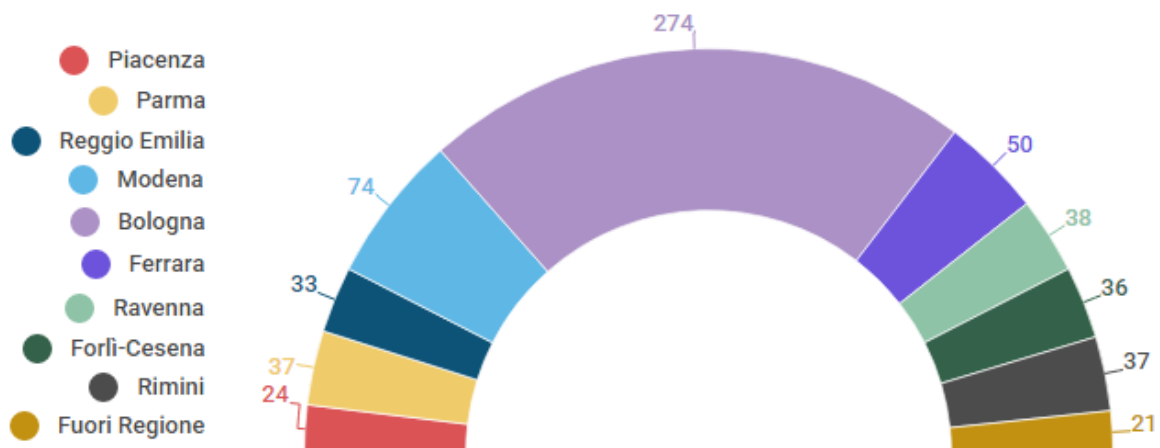
Il trend presentato evidenzia la crescita progressiva di istanze nel corso degli anni, in quanto il picco del 2015 è comunque scarsamente significativo perché falsato dall'introduzione del nuovo sistema di gestione dovuto all'avvio della nuova piattaforma "Defendo": come abbiamo evidenziato nella relazione annuale sui dati 2015 per procedere in un'ottica di pressoché totale dematerializzazione, nel 2015 si è scelto di informatizzare anche quelle istanze che, seppur presentate nel corso del 2014, hanno trovato la loro risoluzione solo nell'anno successivo.

### Segnalante – distribuzione territoriale



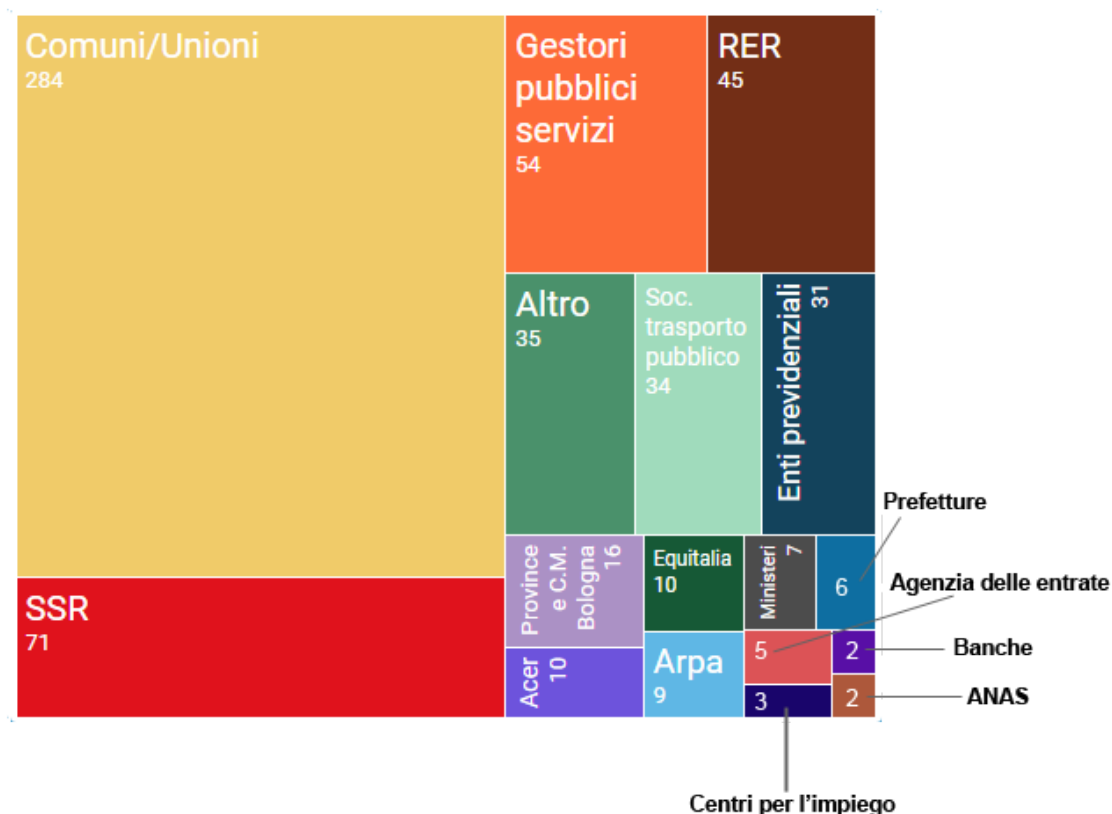
La provincia che, con il suo 4,3% di istanze sul totale, è quella che “usa” di meno il Difensore civico è quella di Piacenza, ma i dati evidenziano il raddoppio delle istanze arrivate dal suo territorio rispetto all’anno precedente. Tra le altre, anche la provincia di Modena, nonostante la nomina nel corso del 2017 del Difensore civico provinciale – unica esperienza del genere presente sul territorio regionale - mostra, con l’11,8% delle istanze complessive, una tendenza alla crescita sia pure percentualmente piccola. Cala al 5% (comunque in continuità sostanziale con il passato) il numero dei cittadini “residenti fuori regione” che hanno presentato istanze nel corso dell’anno, in quanto portatori di reclami verso amministrazioni della nostra regione.

### Controparte – distribuzione territoriale



Per quello che riguarda la controparte, cioè gli enti verso i quali sono rivolte le istanze attivate con la Difesa civica regionale, la distribuzione territoriale corrisponde in larga massima alle provenienze territoriali degli attori delle istanze, come il grafico in alto descrive.

### Controparte – tipologia

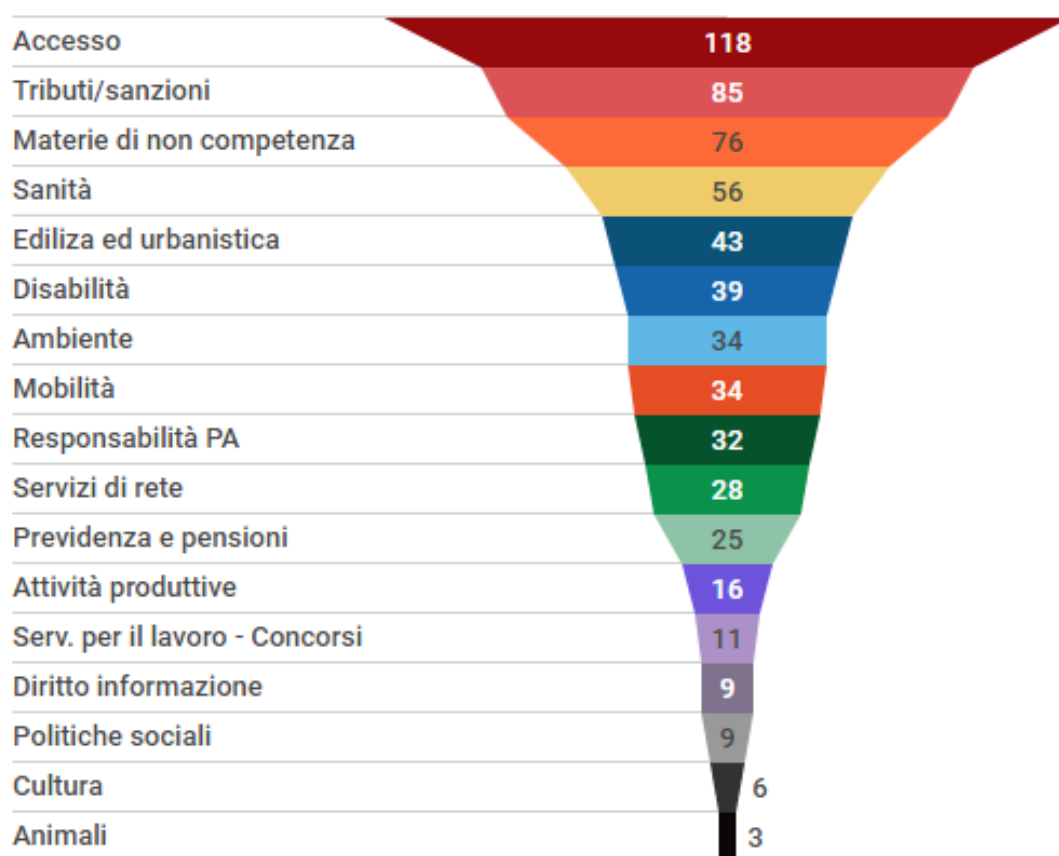


Per quanto riguarda la tipologia di enti verso cui i cittadini hanno in atto controversie portate davanti al Difensore civico, gli Enti locali del territorio e la Regione sono stati, conformemente agli anni passati, i soggetti maggiormente interessati dalle rimostranze dei cittadini. Nei loro confronti sono state presentate il 55% delle istanze, dato che fa emergere un piccolo calo percentuale sul totale delle istanze rispetto al 58% del 2016.

In sostanziale stabilità anche le istanze nei confronti del Servizio Sanitario Regionale (che rimangono 71). Il dato caratterizzante del 2017 è rappresentato, invece, da un forte incremento delle istanze, quasi raddoppiate, nei confronti degli Enti Previdenziali, che andrebbe analizzata, per capirne le reali

motivazioni, con maggiore dettaglio. A seguito di questo dato, il Difensore civico ha concordato con il Presidente nazionale di INPS una maggiore collaborazione tra la Difesa civica e l'Ente, che si sta concretizzando in questo mese di marzo con la definizione di un protocollo d'intesa finalizzato ad una istruttoria più rapida e più utile anche all'Istituto delle istanze che lo riguardano rivolte al Difensore.

### Istanze per materia





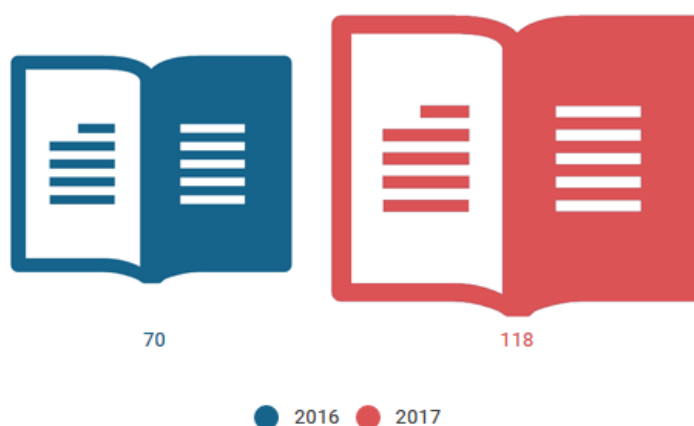
Le materie 2017 vedono un forte incremento dei ricorsi contro il diniego di accesso, prodotto certamente dall'entrata in vigore del nuovo accesso civico generalizzato. Tale incremento - che necessita, per la delicatezza ed anche per i tempi obbligatori di risposta del Difensore, di un ulteriore miglioramento qualitativo dell'ufficio e della struttura di front-office che supporta assieme i tre Istituti di Garanzia – è un dato destinato presumibilmente a crescere ancora nel 2018.

L'ambito che riguarda la contestazione di tributi e sanzioni è, invece, in forte calo rispetto al precedente anno (85 istanze 2017 contro le 135 del 2016). L'insieme di Sanità e Disabilità (quest'ultima tocca sempre di più anche tematiche non sanitarie e sociali) cresce, soprattutto per l'incremento delle istanze proposte sulle casistiche riguardanti le persone con disabilità. Questo elemento rafforza la convinzione che la linea di attività specifica attivata dal Difensore civico dal 2014 su queste tematiche vada ulteriormente rafforzata e ampliata, visto che questo ruolo specifico del Difensore civico viene visto con fiducia da un sempre maggiore numero di cittadini e associazioni coinvolte nella materia.

Sono in calo sull'anno precedente le istanze in materia ambientale, così come quelle finalizzate all'accertamento della responsabilità civile della PA in caso di danni, in particolare legati alla circolazione stradale ed alla manutenzione delle strade. In calo anche le istanze rivolte agli enti che gestiscono servizi di rete di pubblica utilità. Aumentano, invece, in modo consistente le istanze riguardanti il trasporto pubblico e, complessivamente, la mobilità dei cittadini che passano dalle cinque del 2016 alle 34 del 2017. Nella materia mobilità sono rilevanti le istanze riguardanti contestazioni alle sanzioni erogate da parte delle società di gestione del trasporto pubblico. In parte questo aumento è imputabile all'esplosione del cosiddetto "furto d'identità" da parte di minori colti sui mezzi senza titolo di viaggio, in parte può essere l'effetto indotto da una maggiore attività accertativa delle società nel controllo del mancato possesso, all'atto dell'accertamento stesso, del titolo di viaggio.

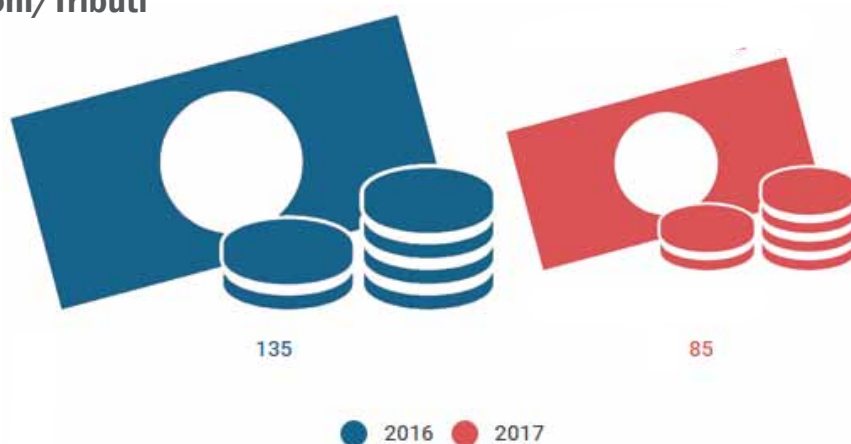
### Trend istanze per materia (le più sginificative)

#### Accesso agli atti



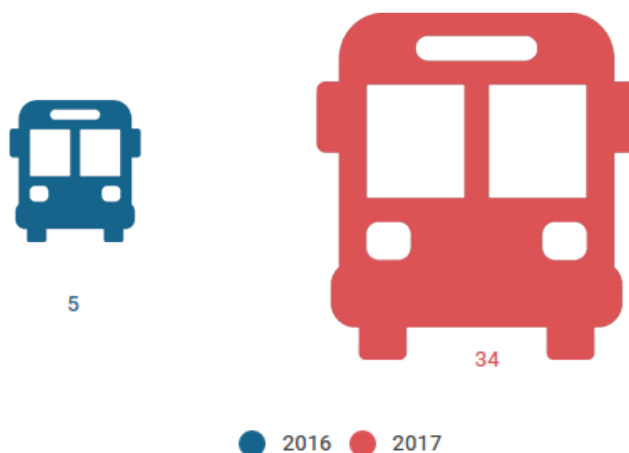
Il grafico inserito dà atto del consistente aumento di istanze contro il diniego di accesso ai documenti e alle informazioni, sia nella tipologia di accesso documentale derivante dall'applicazione degli artt. 22 e ss. della L.241/90, sia nella nuova tipologia di accesso civico generalizzato derivante dall'applicazione degli artt. 5 e ss. del d.lgs. 33/2013.

### Sanzioni/Tributi



Dal grafico si percepisce in modo visivamente evidente il calo di istanze relative alla contestazione di sanzioni o tributi. A questo dato quantitativo, però, corrisponde una certa consistenza di problematiche nuove e complesse relative ai tributi.

### Mobilità



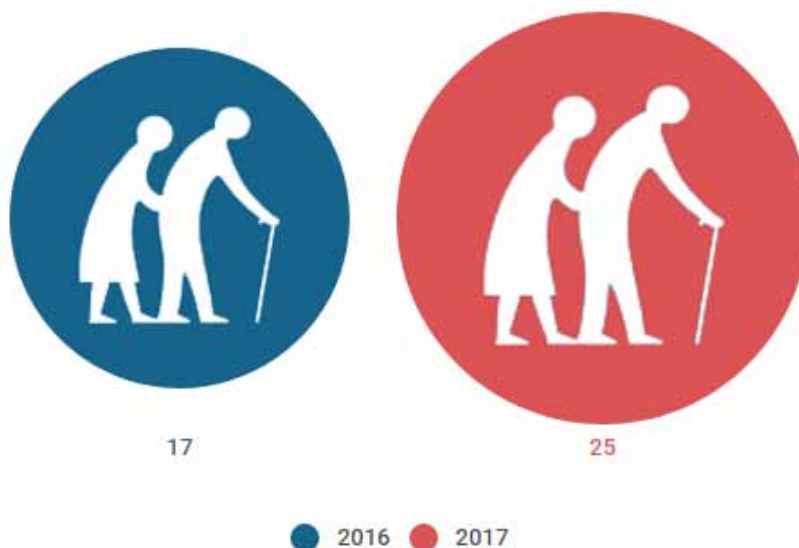
Inoltre, come si può evincere chiaramente da questo grafico, le istanze legate alla mobilità e ai trasporti pubblici sono decisamente aumentate nel 2017. Tra queste, una parte consistente è rappresentata da istanze su sanzioni relative al titolo di viaggio.

## Disabilità



Le segnalazioni su tematiche legate alla disabilità sono in deciso aumento. A questo aumento potrebbe aver contribuito la crescente azione del Difensore civico, conosciuta anche nel mondo associativo delle persone con disabilità, a tutela dei diritti di questa categoria di cittadini particolarmente esposta a necessità e disservizi.

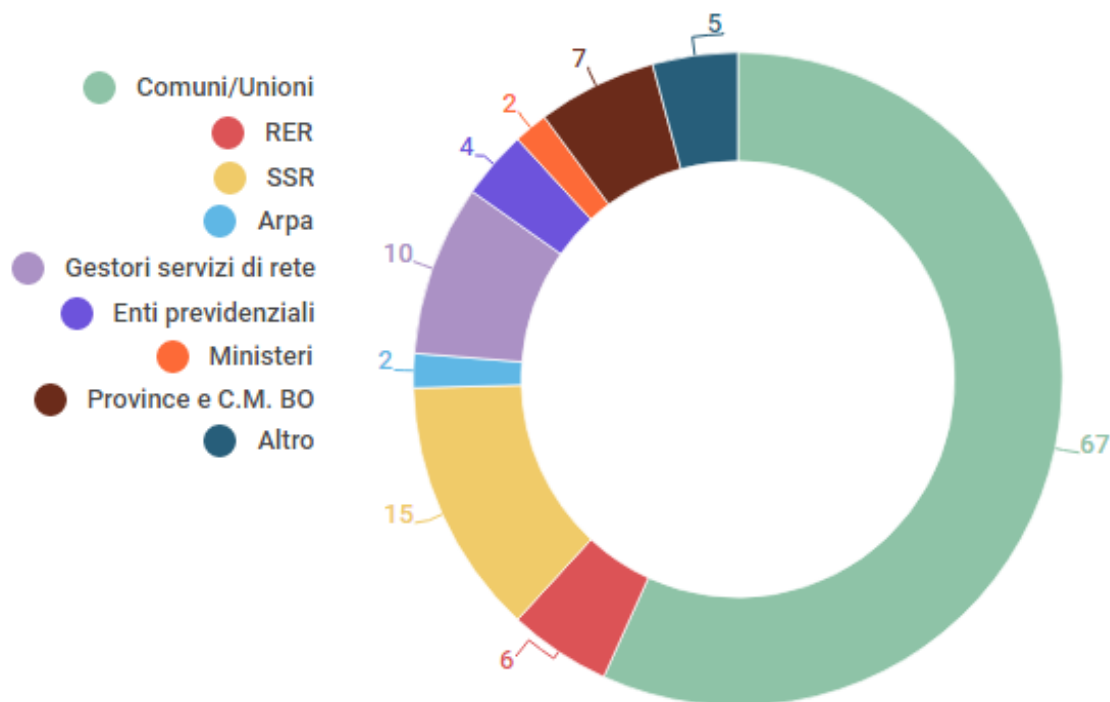
## Previdenza



L'aumento di istanze che hanno come oggetto questioni di natura previdenziale è percentualmente elevato. Anche a fronte di questo emergere di richieste, sotto gli auspici del Presidente nazionale INPS e su richiesta del Difensore civico dell'Emilia-Romagna, proprio in questo inizio 2018 si sta per firmare

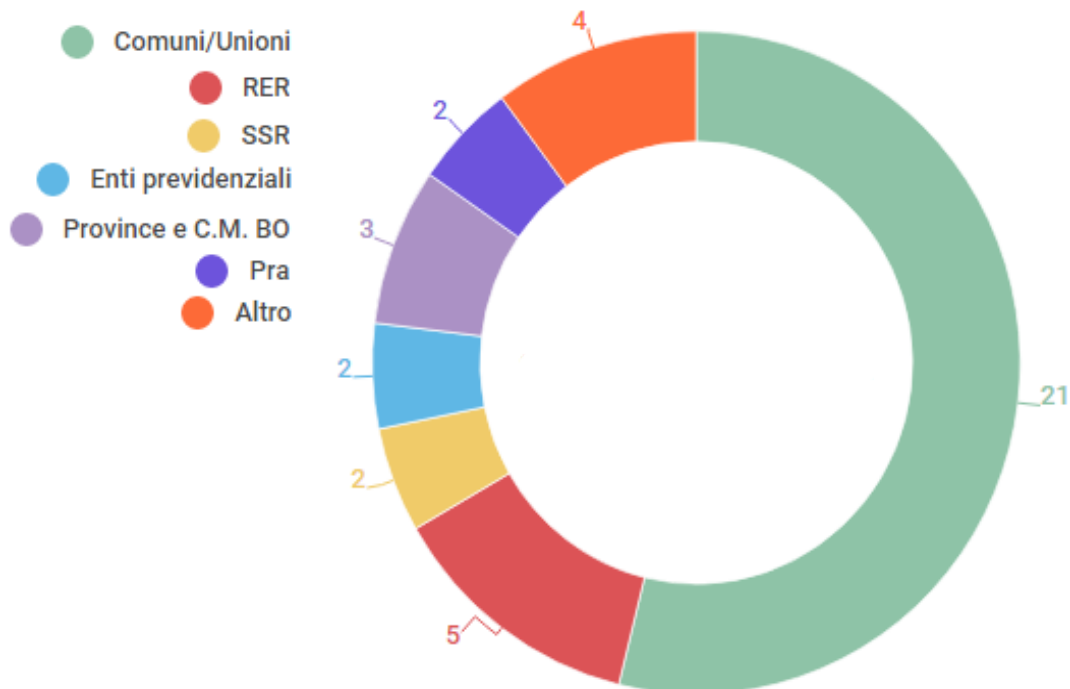
un protocollo d'accordo tra la Direzione regionale INPS dell'Emilia-Romagna e il Difensore civico, tesa a facilitare ed accelerare le risposte delle sedi territoriali INPS rispetto alle istanze promosse dagli utenti al Difensore civico.

### Controparte – Tipologia nelle istanze di accesso agli atti



Il ricorso contro il diniego di accesso agli atti e ai documenti, nella sua duplice tipologia di accesso civico generalizzato e di accesso documentale, riguarda in misura pre-valente le pubbliche amministrazioni locali. Del resto, le norme nazionali, che affidano al Difensore civico una funzione di intervento a fronte del diniego opposto da una amministrazione pubblica o da un soggetto che svolge servizi di pubblico interesse, prevedono che il Difensore civico possa essere attivato solo verso le amministrazioni regionali e locali. I casi, quindi, legati a Ministeri e – in buona parte – quelli verso enti previdenziali risultano di non competenza del Difensore e come tali vengono incanalati ai soggetti competenti.

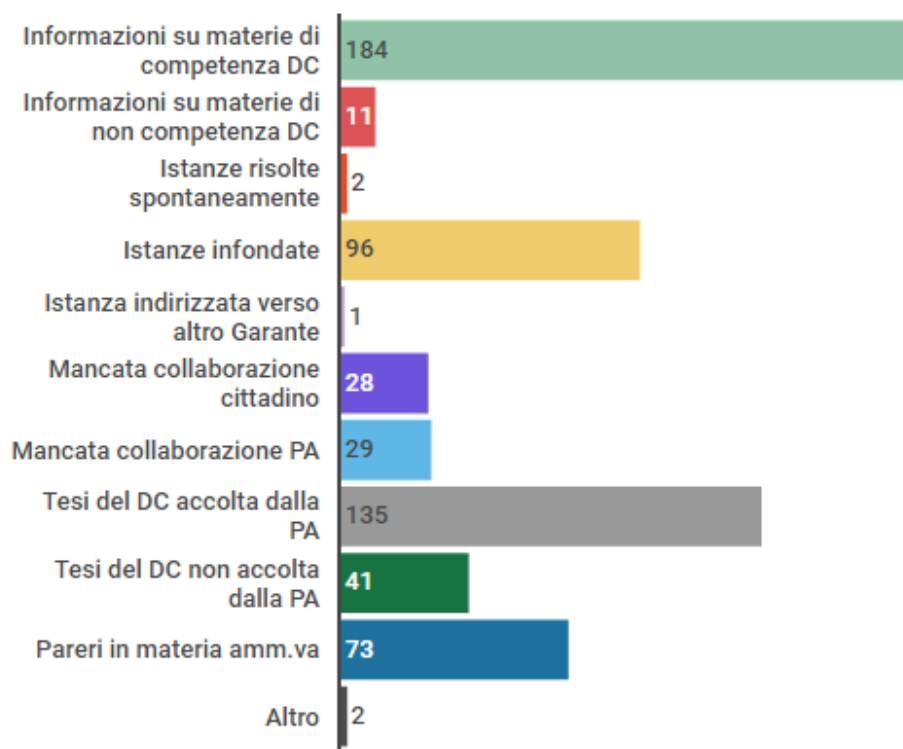
### Controparte – Tipologia nelle istanze in materia di disabilità



La tipologia di soggetti controparte di istanze relative alla disabilità sono in prevalenza enti locali e uffici regionali.

Le tipologie di esito che emergono dal monitoraggio dei dati 2017, così come desumibile dai campi della piattaforma Defendo su cui opera l'ufficio, vedono un netto prevalere di pareri del Difensore civico che vengono accolti dalle pubbliche amministrazioni (77%), che correggono comportamenti o atti a fronte delle istanze dei cittadini di cui il Difensore si fa interprete, rispetto alla scelta delle amministrazioni di mantenere le loro posizioni anche a fronte di un parere del Difensore di tipo correttivo (23%). Circa il 15% del totale delle istanze è stato considerato infondato dal Difensore, cioè quelle in cui l'ente non ha mostrato comportamenti deprecabili o lesivi degli interessi del cittadino, mentre il 30% del totale delle istanze è costituito dalla richiesta di informazioni, soprattutto volte a comprendere l'operato della pubblica amministrazione e a valutare l'opportunità/fondatezza di un eventuale ricorso.

### Tipologia di esito delle istanze concluse nel 2017



## 5.3

### Casi di particolare interesse

#### ***Diritto d'accesso I.241/90 – Valore della motivazione della opposizione del controinteressato***

Un comitato di cittadini presenta una richiesta di accesso allo scopo di avere copia dei documenti, detenuti dall'amministrazione, relativi alle emissioni odorigene prodotte dalle attività della società F.S.. Il Comune adotta un provvedimento di diniego all'accesso, basando la propria motivazione esclusivamente sull'opposizione del soggetto controinteressato.

Il Difensore civico esamina il caso alla luce della sent. 6953/2010 del Consiglio di Stato, V sez., che evidenzia come "nell'attuale sistema la tutela dell'accesso prevale anche sulla tutela della riservatezza qualora il primo sia strumentale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, salvo vengano in considerazione dati sensibili o sensibilissimi"

Inoltre, la sentenza 1467/2015 TAR Catanzaro, sez. II, relativa a un caso analogo, evidenzia che "nel caso di specie, manca un'indicazione concreta, comprovata e comprensibile di quale possa essere il danno da divulgazione dei dati tecnici richiesti [...]. La deroga all'accesso costituisce eccezione che va debitamente comprovata dall'interessato".

Infine, la sent. 2106/2013 del TAR Roma, sez. III, afferma: "L'Amministrazione richiesta ha l'onere di rappresentare quali siano le specifiche ragioni di tutela del segreto industriale e commerciale [...]. Sicché in assenza di tale dimostrazione, l'accesso deve essere consentito".

In conformità a quanto statuito nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 6953/2010, nel bilanciamento tra diritto all'accesso e diritto alla riservatezza, il primo prevale sul secondo quando è strumentale alla difesa degli interessi giuridici del richiedente, ossia quando la documentazione richiesta è mezzo utile astrattamente idoneo alla difesa di un interesse giuridicamente rilevante. Il disagio e la provocata nausea derivanti dagli odori di F.S. può senz'altro ritenersi tale, in ossequio alla definizione di salute data dall'Organizzazione Mondiale della Sanità ("stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o infermità").

Un eventuale rifiuto del controinteressato deve essere supportato da idonea motivazione da cui risulti un'indicazione concreta, comprovata e comprensibile di quale possa essere il danno da divulgazione dei dati tecnici richiesti; in caso contrario il diritto di accesso non può soccombere a quello della tutela di dati industriali o commerciali;

Il Difensore, quindi, ha accolto il ricorso proposto dalla Sig.ra C.Z. avverso il diniego di accesso opposto dal Comune, a cui ha richiesto l'ottemperanza.

### **Accesso civico (d.lgs. n.33/2013) – Silenzio dell'amministrazione**

Il Sig. M.G. richiede al Comune *“copia delle fatture relative alla gestione del servizio rifiuti relativamente ai servizi ricevuti e ai rifiuti conferiti nell’anno 2015 complete del dettaglio delle tipologie e dei quantitativi fatturati”*. Poiché il Comune non si pronuncia sull’istanza di accesso, il Sig. M.G. presenta una richiesta di riesame al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il quale, a sua volta, non si pronuncia sulla domanda.

Considerato che il d.lgs. 33/2013 afferma all’art. 5, co.2 che *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’articolo 5-bis”*.

L’art. 5, co.3 afferma che *“L’esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L’istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione”*.

L’art. 5-bis definisce in modo preciso e circoscritto i casi di esclusione e i limiti all’accesso civico e che l’accesso di cui all’articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d’autore e i segreti commerciali.

Il Difensore civico, quindi, visto che nel caso di specie, la documentazione fornita dal ricorrente non fa emergere motivi di limitazione o di esclusione all’accesso civico agli atti richiesti, chiede al Comune di fornire al ricorrente la documentazione richiesta.

### **Diritto alle informazioni ex art.43 del TUEL - Mancata risposta ad una interpellanza scritta**

Un consigliere comunale presenta ricorso al Difensore civico al fine di ottenere, tra le altre cose, tutela del potere di sindacato ispettivo attribuito ai consiglieri dall’art. 43, co. 3 Tuel. Il consigliere richiedeva copia della cartina e dell’atto *“dove sono definite le circoscrizioni perimetrate del Comune rispetto alle farmacie”* nonché informazioni sulla vulnerabilità a fini sismici di diversi edifici comunali.

Il Difensore ritiene di esaminare il caso alla luce dell’art. 43 del Testo Unico degli Enti locali, precisando,



invece, che non è *suo compito intervenire* nel funzionamento degli organi comunali, assumendo che le interpellanze dei consiglieri debbano seguire l'iter stabilito dal Regolamento di funzionamento del Consiglio comunale.

Il Difensore si esprime, inoltre, su tale diritto alle informazioni in base alla competenza indicatagli dal Segretariato Generale del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consiglio, che ritiene che la competenza rispetto al ricorso del consigliere comunale o provinciale contro il diniego tacito o esplicito di accesso alle informazioni di cui all'Art. 43 T.U.E.L. spetti ai Difensori civici regionali.

Inoltre, la richiesta contenuta nella interpellanza in forma scritta riguarda informazioni detenute dagli uffici comunali, le quali, pertanto, possono essere anche oggetto anche di richiesta di informazioni ai sensi dell'Art. 43 T.U.E.L.

Il Difensore, dunque, ritiene fondato il ricorso del Consigliere Comunale, sussistendo nella fattispecie i requisiti soggettivi per richiedere un accesso alle informazioni a norma dell'art. 43 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e, quindi, dispone che l'ufficio comunale competente renda disponibile al Consigliere la pianta organica relativa al territorio comunale, quale definita dall'art. 3 della l.r. 2/2016 e che gli uffici comunali competenti diano risposta alla ulteriore richiesta del consigliere a condizione che l'obbligo di ostensione documentale non comporti un eccessivo peso sull'attività degli uffici stessi.

### **Pagamento del canone COSAP**

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico per contestare la legittimità delle richieste di pagamento del Canone COSAP avanzate da un ente locale per un mero accesso alla strada pubblica, utilizzato per entrare ed uscire con un veicolo dalla propria abitazione.

Il Difensore civico regionale ha analizzato la scorretta prassi dell'Ente, la quale, per molti anni, ha richiesto ed ottenuto il pagamento del Canone COSAP in assenza di alcuna concessione dell'uso esclusivo o speciale di un bene pubblico.

Come evidenziato dal Difensore civico, il Canone COSAP non ha natura tributaria ma rappresenta un corrispettivo di una concessione. Attraverso il pagamento del Canone, il Cittadino ha il diritto di beneficiare di un servizio reso dall'Ente, che si sostanzia nell'atto di concessione e nell'adozione dei provvedimenti necessari a tutelare la disponibilità dell'area. Tuttavia, quando l'accesso alla pubblica via non comporta alcun tipo di modifica o invasione dello spazio pubblico, la richiesta del Canone COSAP deve ritenersi illegittima.

Nel caso specifico, l'Ente locale interessato si è allineata alle indicazioni fornite dal Difensore civico ed ha provveduto alla restituzione delle somme indebitamente ricevute dal cittadino dal 2012 al 2017, oltre che adeguarsi per il futuro alle indicazioni date dal Difensore.

## **Rottura contatori acqua a causa del gelo**

Alcuni cittadini dichiarano di aver ricevuto da una società di gestione dei servizi pubblici una bolletta con addebito di euro 155,00, in seguito alla rottura, e conseguente sostituzione, del contatore dell'acqua, a causa delle basse temperature registrate nei periodi invernali. Gli interessati dichiarano di aver adottato tutte le misure necessarie al fine di prevenire i problemi di congelamento del contatore, provvedendo nello specifico alla coibentazione dell'armadietto contenente il contatore stesso.

L'art. 17 del regolamento del Servizio idrico integrato prevede che *"le riparazioni e le eventuali sostituzioni dei contatori sono a carico del gestore, salvo i casi di danneggiamenti per dolo, colpa o negligenza dell'utente"*. Alla luce della normativa vigente, artt. 33 e 37 Cod. cons., l'utente è responsabile del danno cagionato al contatore dal gelo solo nel caso in cui non abbia adottato le misure prescritte e comunicate dal gestore.

Di conseguenza, l'utente non è responsabile del danno cagionato dal gelo se, pur avendo adottato tutte le misure prescritte o suggerite dal gestore, il contatore dell'acqua abbia ugualmente subito le conseguenze dannose del gelo.

Come emerge dalla Relazione annuale sullo stato dei servizi idrici, di gestione dei rifiuti urbani e sull'attività svolta nell'anno 2010 dell'*Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Regione Emilia Romagna*, l'utente non è responsabile (o comunque può invocare il concorso colposo del gestore ex art. 1227, comma 2, c.c.) del danno cagionato dal gelo se, pur non avendo adottato le misure prescritte dal gestore, dimostra che esse sarebbero state superflue o non necessarie, qualora il gestore avesse usato contatori all'avanguardia (per quanto riguarda la resistenza al gelo) e/o già patrimonio della conoscenza tecnica di settore.

Il Difensore civico ha chiesto, quindi, alla società interessata di effettuare un accurato controllo sulle cause che hanno comportato, nel caso di specie, la rottura del contatore. In particolare, ove accertato che i danneggiamenti causati dal gelo non siano riconducibili alla colpa o negligenza dell'utente, si chiede di provvedere all'annullamento dell'addebito dei costi di sostituzione del contatore. La Società sostiene che la rottura del contatore in oggetto è riconducibile alla mancata osservanza dei criteri di protezione dei contatori.

Secondo il Difensore civico, la società di gestione dovrebbe più puntualmente indicare agli utenti le necessarie misure di coibentazione dell'armadietto contenente il contatore al fine di evitarne la rottura a causa del gelo. Pertanto, si invita la Società ad adottare ogni provvedimento utile in tal senso. Difatti, in assenza di specifiche indicazioni tecniche non si può pretendere dall'utente la conoscenza di competenze tecniche sull'utilizzo dei metodi e dei materiali di coibentazione. In altri termini, in molti casi si intravede il concorso colposo della Società ex art. 1227, comma 2, c.c.; pertanto, la richiesta di pagamento dei costi di sostituzione a totale carico dell'utente non appare adeguata.

### ***Classificazione strada pubblica/privata***

Una strada comunale è passata dall'essere di natura privata, in quanto di proprietà dei frontisti, ad essere quasi totalmente del Comune, a seguito di cessione gratuita di quasi tutti gli aventi diritto. La strada era stata classificata ad uso pubblico e, in seguito ad un asserito errore di procedura, venne nuovamente classificata come privata (rimanendo sempre di proprietà comunale, per la massima parte).

Alcuni cittadini si sono, quindi, rivolti al Difensore civico perché la strada fosse dichiarata nuovamente pubblica, anche perché utilizzata normalmente dalla comunità.

L'ufficio di Difesa civica è intervenuto per chiedere chiarimenti al Comune in quanto, effettivamente, la strada ha i requisiti per essere dichiarata ad uso pubblico, nonostante una quota della stessa sia rimasta di proprietà di un frontista (come da orientamento della giurisprudenza amministrativa). La richiesta di chiarimenti ha acquistato ancor più rilevanza in considerazione del fatto che i frontisti sono divenuti proprietari di fondi interclusi, posto che, dopo avere ceduto al Comune la proprietà della strada (perché divenisse di uso pubblico), questa è stata dichiarata privata, con tutte le conseguenze del caso. La vicenda non ha avuto seguito per mancata collaborazione del Comune interessato, ancorché segnalata anche sui mezzi di informazione.

### ***Procedimento sanzionatorio con ordine di rimozione di una pergotenda***

Una cittadina ha ricevuto l'ingiunzione dal Comune di ripristinare lo stato dei luoghi a seguito della installazione nel proprio balcone di una "pergotenda", vale a dire di una tenda di plastica retrattile, priva di infissi a terra.

Si tratta di una struttura la cui disciplina in ambito edilizio è andata definendosi soprattutto in sede giurisprudenziale (cfr. ad esempio sent. CdS.306/2017), che si distingue sia dal pergolato, sia dalla veranda, non presentando i requisiti di stabilità propri di quest'ultima. Si tratta, infatti, di tende appoggiate ad un pergolato, retrattili e prive dei requisiti della permanenza e stabilità, il cui "elemento di copertura e di chiusura è costituito da una tenda in materiale plastico, privo di quelle caratteristiche di consistenza e di rilevanza che possano connotarlo in termini di componenti edilizie di copertura o di tamponatura di una costruzione".

A seguito dell'intervento DC, il Comune ha modificato il proprio orientamento, conformandolo a quello della giurisprudenza amministrativa, recependo la definizione di pergotenda e, quindi, consentendo alla cittadina di installarne una nel proprio terrazzo.

### ***Procedimento sanzionatorio con ordine di rimozione di una parete di coibentazione***

Un cittadino ha ricevuto l'ingiunzione dal Comune di ripristinare lo stato dei luoghi a seguito della

installazione sulla parete esterna del proprio appartamento, e confinante con una rampa delle scale condominiali, di un pannello di coibentazione.

Il Comune ha, infatti, interpretato il Regolamento in modo che il restringimento delle scale poteva avere luogo solo in occasione dell'installazione di un ascensore (per abbattimento delle barriere architettoniche), nonostante la larghezza residua delle scale stesse fosse comunque sufficiente a garantire l'evacuazione in caso di emergenza (anche per le persone disabili).

A seguito dell'intervento del Difensore, il Comune ha modificato il proprio orientamento, conformandolo al parere di Difesa civica, che ha indicato la corretta interpretazione della norma del RUE relativa al restringimento delle scale condominiali. L'intervento di Difesa civica, inoltre, ha contribuito a chiarire che il parere dei Vigili del fuoco, richiesto dal Comune, non può essere "imposto" al condominio, poiché la legge stabilisce l'incompetenza di tale Corpo a rilasciare perizie in condomini.

### ***Alloggio comunale gestito da ACER; sostituzione caldaia; addebito della spesa in più rate, senza consentire all'inquilino di detrarre dalla dichiarazione dei redditi la spesa a suo carico***

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico in quanto, a seguito della sostituzione della caldaia presso un appartamento di proprietà comunale gestito da ACER, le è stato addebitato il costo della caldaia in più rate, senza distinzione della voce "caldaia", di modo da potere detrarre la spesa in unica soluzione in occasione della dichiarazione dei redditi (come da lei richiesto). ACER ha giustificato l'utilizzo di questa procedura per venire incontro alla maggior parte degli inquilini (evitando di caricarli di spese troppo gravose). L'intervento di Difesa civica, a sostegno del cittadino è stato accolto da ACER, ed ha evidenziato non solo il rischio della disparità di trattamento tra cittadini (rispetto a quelli che, al contrario, potevano beneficiare delle agevolazioni fiscali), ma ha anche evidenziato come il pagamento immediato dei debiti da parte degli inquilini disponibili avrebbe consentito ad ACER di recuperare in un tempo minore le somme anticipate per conto degli stessi inquilini.

### ***Necessità di impianto elevatore per cittadino disabile in un immobile soggetto a tutela storico-architettonica: interesse prevalente?***

Un cittadino disabile segnalava l'impossibilità di installare un impianto elevatore nel proprio condominio, in quanto la corte interna dell'immobile sul quale sarebbe stato effettuato l'intervento è oggetto di tutela storica e architettonica.

Dinanzi al parere della Soprintendenza di non conformità dell'intervento proposto, l'Ufficio del Difensore civico regionale ha sottolineato la necessità di rispettare l'art. 4 della legge 9 gennaio 1989, n. 13, "Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati", il quale, oltre a dettare i tempi per il rilascio degli atti autorizzativi per la realizzazione di

interventi tesi ad eliminare le barriere architettoniche da attuare negli edifici privati soggetti al vincolo di cui all'art. 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (ossia sugli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico), dispone che "l'autorizzazione può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato" (comma 4) e che "il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato" (comma 5).

Ha altresì chiarito che - alla luce della valutazione comparativa fra diversi interessi di forte rilevanza sociale, operata con tali disposizioni - gli interventi edilizi volti a favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati sottoposti a disposizioni di tutela per il loro particolare interesse paesaggistico o storico artistico, possono essere impediti solo se recano un serio pregiudizio al bene tutelato. Può, quindi, essere ammesso anche un pregiudizio ad un bene tutelato per il suo particolare valore paesaggistico o storico artistico, in ragione del rilievo sociale che assumono le opere necessarie ad eliminare le barriere architettoniche, purché tale pregiudizio non sia serio e, quindi, non comprometta in modo rilevante il bene tutelato.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, l'amministrazione competente ha provveduto ad accogliere la proposta di installazione dell'impianto elevatore, seppure con alcune modifiche rispetto alla proposta originaria.

### ***Presupposti per il rimborso spese per assistenza sanitaria transfrontaliera***

Un cittadino segnalava che, a seguito dell'informazione sui tempi di attesa per un intervento di adenomectomia prostatica nella propria città di residenza, decideva di avviare l'iter per un ricovero presso una struttura pubblica parigina ove veniva garantito l'intervento entro un tempo massimo di due mesi.

Si rivolgeva preliminarmente all'Ufficio competente per l'assistenza ospedaliera all'estero ove l'impiegata sottolineava che sarebbe stata necessaria una domanda formale per acquisire l'autorizzazione al ricovero ospedaliero all'estero.

Il segnalante assumeva la decisione di recarsi comunque presso la struttura sanitaria parigina, ove veniva sottoposto ad intervento chirurgico e alle cure conseguenti e soltanto successivamente presentava all'Ausl domanda di rimborso dei costi per l'assistenza sanitaria transfrontaliera.

A seguito del rigetto della domanda da parte dell'Azienda sanitaria, il cittadino richiedeva all'Ufficio del Difensore civico di attivarsi per il rimborso delle spese sanitarie, assumendo l'illegittimità del diniego opposto dalla Direzione sanitaria.

Il Difensore civico chiariva che l'art. 9 del dlgs. 38/2014 prevede che il rimborso dei costi dell'assistenza sanitaria transfrontaliera sia subordinata ad autorizzazione preventiva.

E' possibile derogare alla necessità della preventiva autorizzazione da parte dell'ASL di riferimento soltanto nell'ipotesi in cui il cittadino si trovi in uno stato di comprovata eccezionale gravità ed urgenza della salute fisica risolvibile soltanto con cure effettuate in territorio estero.

# 6

---

## I risparmi determinati dall'azione della difesa civica

---

Anche nel 2017, la difesa civica ha operato intensamente a favore dei cittadini per l'azione di autotutela nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi. Ha anche operato a favore delle pubbliche amministrazioni, in particolare gli enti locali convenzionati, per offrire supporto e consulenza gratuita nell'ambito del diritto delle pubbliche amministrazioni.

La difesa civica, infatti, fornisce ai cittadini:

- » orientamento rispetto ad altri organismi di tutela e di garanzia nel caso in cui la richiesta esuli dalle competenze del Difensore;
- » attività di 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 da parte di PPAA, evitando il ricorso ad un costoso iter giudiziario presso il TAR;
- » azioni di promozione e sensibilizzazione delle istituzioni, degli operatori e della cittadinanza, anche attraverso la formazione degli operatori e la realizzazione di materiali e pubblicazioni illustrative per la prevenzione del contenzioso.
- » Le Pubbliche amministrazioni ottengono direttamente:
  - » consulenze e pareri gratuiti, nell'ambito del diritto amministrativo, per gli enti locali convenzionati, con conseguente risparmio di spese per consulenze esterne;
  - » 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 118 ricorsi del 2017 per l'ottenimento dell'accesso ad atti e informazioni della P.A., al solo costo più ridotto del contributo unificato di euro 300 di un ricorso al T.A.R., sarebbero costati complessivamente ai cittadini ricorrenti almeno euro 35,400. A questa consistente cifra si sommano rimborsi per sanzioni o tributi non dovuti o per mancato percepimento di somme dovute (soprattutto in campo previdenziale) che a volte sono stati anche rilevanti.

Una analisi sommaria di tutti i procedimenti di difesa civica del 2017 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 50.000 euro.

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 2017, un evidente squilibrio a sfavore della nostra Regione.

Fino all'11 dicembre 2017 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% del suo costo
- » Quota parte di un collaboratore con Posizione Organizzativa, stimabile nel 60% del suo costo
- » Due collaboratori di categoria D a tempo pieno
- » Un collaboratore di ANCI E-R in base all'accordo triennale stipulato

Solo da fine dicembre 2017 si è ottenuta, grazie all'impegno della Direzione Generale, una unità aggiuntiva di categoria C funzionale in buona parte alla istruttoria delle istanze.

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, pur rafforzato per il 2018.

Un contributo utile che la Difesa civica assicura da alcuni anni a questa parte si sostanzia nell'accoglienza e nel tutoraggio di studenti del Dipartimento di Giurisprudenza, in base ad un accordo tra l'Assemblea Legislativa con l'Università di Bologna.

Tale accordo ha consentito anche nel 2017 di formare, tramite tirocini curriculari di 175 ore ciascuno presso i nostri uffici, sei studenti, contribuendo alla formazione di futuri operatori del diritto attenti e competenti nel campo della tutela dei cittadini di fronte alla Pubblica Amministrazione. Questa attività, che esclude formalmente – ma nel nostro caso, anche sostanzialmente – qualsiasi attività diversa da quella che gli stessi funzionari producono quotidianamente nel loro lavoro sulle istanze di difesa civica, pur comportando un ulteriore impegno di tempo nell'organizzazione e nel tutoraggio costante dei tirocinanti, è fonte di grande soddisfazione per l'ufficio e di un legame costante con la formazione sui contenuti tipici della tutela dei diritti.

**7**

---

## **Comunicazione e promozione**

---





## CONVENZIONE TRA COMUNE E REGIONE

# Tutela dei diritti di cittadini e imprese Torna in pista il difensore civico

**E' PARTITO** da alcune settimane il servizio di Difesa civica comunale che l'amministrazione castellana ha affidato con una convenzione alla Regione Emilia Romagna. Il servizio è gratuito e rivolto a tutti i cittadini. Il difensore civico ha il compito di tutelare le persone lese nei loro diritti da abusi, disfunzioni, carenze o ritardi imputabili a comportamenti, provvedimenti o atti di un'amministrazione pubblica, un ente o un soggetto (anche privato) che svolge una funzione pubblica o di pubblico interesse. Il suo aiuto può essere richiesto da privati cittadini, aziende, associazioni o liberi professionisti che si siano già rivolti agli uffici competenti della Pubblica amministrazione (o al gestore del servizio), segnalando le irregolarità o disfunzioni riscontrate, senza avere ottenuto risposta entro 30 giorni o che hanno ottenuto una risposta non ritenuta soddisfacente.

Il difensore civico regionale può intervenire in relazione ad atti o comportamenti che riguardano la Regione, le Province, i Comuni, gli uffici dello Stato e i servizi pubblici, come energia elettrica, gas e luce. Può essere consultato in relazione a sanità e ospedali (es. per informazioni sulle liste di attesa); disabilità, immigrazione e disoccupazione; pensioni, invalidità civile, inabilità al lavoro (Inps, Inail); trasporti e viabilità (Trenitalia); servizi pubblici, come energia elettrica, gas e acqua; opere pubbliche, piani comunali e traffico; procedimenti amministrativi e diritto di accesso agli atti; ambiente (es. tutela del suolo e rifiuti); cultura, istruzione (es. borsa di studio) e formazione.

Dopo aver ricevuto un'istanza e verificato se la questione rientra nelle sue competenze, il Difensore civico avvia un'indagine per ottenere dalle amministrazioni le informazioni e i chiarimenti e, nel caso, indica alla pubblica amministrazione la condotta legittima o più appropriata. Il difensore non ha il potere di modificare un provvedimento ma può, con la sua autorevolezza, chiedere che venga annullato o cambiato. I cittadini che desiderano rivolgersi al difensore civico possono farlo in diversi modi: lettera a Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, viale Aldo Moro 50, 40127 Bologna; modulo all'indirizzo <http://www.assemblea.emr.it/garanti/chiedi-lintervento/richiedi-un-intervento-difensore-civico>; telefonare allo 051.527.6382, al numero verde 800 515 505 gratuito anche da rete mobile; inviare un fax allo 051.527.5461; una email a [difensorecivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@regione.emilia-romagna.it); una email alla casella di posta elettronica certificata (Pec): [difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it)



Gianluca Gardini, difensore civico regionale



### CASTELLO / Disfunzioni, ritardi o abusi, ora ci si può rivolgere al difensore civico

**Castel San Pietro.** Da alcune settimane è partito il servizio di difesa civica comunale che l'Amministrazione di Castel San Pietro ha affidato con una convenzione alla Regione Emilia Romagna. Il compito del difensore civico è tutelare le persone lese nei loro diritti da abusi, disfunzioni, carenze o ritardi imputabili a comportamenti, provvedimenti o atti di un'amministrazione pubblica, un ente o un soggetto (anche privato) che svolge una funzione pubblica o di pubblico interesse. Il suo aiuto può essere richiesto da privati cittadini, aziende, associazioni o liberi professionisti che si siano già rivolti agli uffici competenti della pubblica amministrazione (o al gestore del servizio), segnalando le irregolarità o disfunzioni riscontrate, senza avere ottenuto risposta entro 30 giorni o che hanno ottenuto una risposta non ritenuta soddisfacente. Dopo aver ricevuto un'istanza e verificato se la questione rientra nelle sue competenze, il difensore civico avvia un'indagine per ottenere dalle amministrazioni interessate le informazioni e i chiarimenti necessari e, nel caso, indica alla pubblica amministrazione la condotta legittima o più appropriata. Il difensore non ha il potere di modificare un provvedimento ma può, con la sua autorevolezza, chiedere che venga annullato o cambiato. Il servizio è gratuito. Per rivolgersi al difensore civico si può scrivere una lettera a «Difensore civico della Regione Emilia Romagna, viale Aldo Moro, 50, 40127 Bologna», compilare il modulo che si trova all'indirizzo [www.assemblea.emr.it/garanti-chiedi-lintervento-richiedi-un-intervento-difensore-civico](http://www.assemblea.emr.it/garanti-chiedi-lintervento-richiedi-un-intervento-difensore-civico), telefonare al numero 051/5276382 oppure al numero verde 800515505, inviare un fax al numero 051/5275461, inviare una email a [difensorecivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@regione.emilia-romagna.it) oppure alla casella di posta elettronica certificata [difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it). Inoltre, ci si può recare agli uffici del difensore civico per consegnare documenti relativi a istanze già aperte o per chiedere informazioni previo appuntamento da concordare telefonicamente (051/5275860 oppure 051/5276382).



**IL CASO** CON UNA SOLA DONNA POLESINE ZIBELLO NON RISPETTEREBBE LA LEGGE DEL RIO

## Una Giunta senza le quote rosa?

**POLESINE-ZIBELLO**

**Paolo Panni**

Il Torna sotto i riflettori la composizione della giunta del nuovo Comune di Polesine Zibello che, essendo composta da una sola donna, non rispetterebbe la Legge Delrio (la 56/2014) sulle cosiddette «quote rosa». Il tema è già finito al centro delle cronache ed è stato più volte oggetto di interventi del gruppo consiliare di opposizione «I love Polesine Zibello».

**Roberta Mori**, presidente della commissione per la Parità e i Diritti delle persone, è tornata sull'argomento presentando, in questi giorni, i dati di aggiornamento ricevuti dal Difensore civico dell'Emilia Romagna Gianluca Gardini sull'applicazione della «Legge Delrio», che stabilisce a chiare lettere che nelle Giunte comunali «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico».

La Mori ha evidenziato che, pur rispettando il ruolo dei sindaci, si procede con l'obiettivo di «far ri-

spettare la legge». Già a novembre 2016, il Difensore civico dell'Emilia-Romagna, in stretta collaborazione con la presidente Mori, aveva informato tutti i Comuni dell'Emilia Romagna superiori ai 3mila abitanti.

«Il nostro impegno – ha affermato la presidente Mori – inizia a dare risultati ma ci sono ancora realtà che non si adeguano. Sui 13 comuni che risultavano inadempienti a metà febbraio, 4 si sono attivati, in seguito all'intervento del Difensore civico, per adeguare la composizione della Giunta». Si tratta di Castelfranco Emilia Brighella, Casina e Granarolo.

Diversi però i Comuni che a tuttora non hanno adeguato la composizione della Giunta, a detta della Mori senza aver fornito alcuna motivazione.

Tra questi Modena (unico comune capoluogo di provincia), e appunto Polesine Zibello.

La presidente Mori ha precisato che «la legge non prevede sanzioni ma è strettamente vincolante per i sindaci e le sindache cui compete il nome in Giunta» e in linea con quanto affermato anche dal Di-

fensore civico dell'Emilia Romagna, il rispetto della quota di genere nella composizione della Giunta comunale rappresenta un «ineludibile parametro di legittimità» per gli atti della stessa Giunta comunale, che diversamente potrebbero essere invalidati in caso di ricorso.

Quindi la Mori ha annunciato che la situazione sarà tenuta costantemente monitorata. Da Polesine Zibello, al momento, nessuna replica col sindaco che, già mesi fa, aveva risposto al Prefetto con una lunga missiva facendo notare, tra le altre cose, che erano stati rispettati, nella scelta della giunta, la volontà popolare, la rappresentatività (con un assessore per ogni paese del comune) che quello di Polesine Zibello è un nuovo Comune nato da fusione e che l'incarico di capogruppo di maggioranza è stato assegnato a un consigliere donna che partecipa regolarmente alle giunte.

Stavolta Censi ha aggiunto che è di fresca sottoscrizione un documento, da parte delle consigliere donne, che sostengono la scelta fatta nella composizione della Giunta. ♦

© RIPRODUZIONE RISERVATA



OK DEL CONSIGLIO ■ A PAGINA 25

# Torna a Cento il difensore civico regionale

## Tutela dei cittadini Ritorna a Cento il difensore civico

Ok del consiglio: si occuperà dei contenziosi con gli enti  
Case a padri separati, odg bocciato ma il Comune rilancia

► CENTO

Anche a Cento ci sarà il difensore civico regionale. Tutti d'accordo in consiglio sul fatto che il Comune aderisca alla convenzione tra Anci e Regione. Approvato all'unanimità l'odg presentato dal consigliere [Marco Pettazzo](#), che chiede di reintrodurre la figura, da tempo assente nel Centese, che svolge la funzione di mediazione tra cittadino e pubblica amministrazione. Compito del difensore civico, quello di comporre in via bonaria le controversie in difesa del cittadino (inteso anche come enti, associazioni, formazioni sociali e comitati) che si ritiene vittima di abusi, iniquità e ritardi della pubblica amministrazione, per rafforzare la tutela dei diritti delle persone e in particolare, la protezione di soggetti socialmente deboli. Aderire alla convenzione risulta inoltre vantaggioso: in base all'accordo Anci/Regione, per il Comune di Cento, rappresenterebbe una spesa di 300 euro all'anno.

Respinti invece gli odg su "Mensa scolastica" e "Alloggi Acer per padri separati", presentati dal consigliere Diego Contri. Volendo puntare sulla tutela dei padri separati in difficoltà, il ca-

pogruppo non ha accolto infatti le richieste avanzate dall'assessore Borgatti e dal sindaco Toselli di ritirare il testo, per valutarlo in commissione consiliare, o di modificarlo andando a estendere la possibilità di accedere ad alloggi Acer a genitori, e quindi anche a madri separate. «Il consigliere Contri - ha chiuso il sindaco Toselli - ha sollevato il problema che, in ogni modo come amministrazione porteremo avanti, prima in commissione per rielaborarlo, poi in consiglio, per dare risposta ai padri separati».

Variati poi il Dup e il bilancio triennale, visto che la Regione ha destinato al Comune di Cento 12mila 400 euro a favore dei nuclei che erano nei Map (o Pmar), per sostenere le spese di trasloco nelle abitazioni messe a loro a disposizione. Sul tema, l'affondo dell'ex sindaco Lodi: «Oggi Toselli si prende meriti non suoi, e si dichiara contrario alla soluzione Map. In realtà, da sindaco di Sant'Agostino chiese al Comune di Cento di ospitare nei Map centesi, due famiglie santagostinesi, entrambe accolte e prese in carico dai servizi sociali di Cento, vista l'impossibilità del Comune di Sant'Agostino, dichiarata per iscritto, di gestire

una procedura complessa come quella dei Map, e di trovare un ricovero per queste famiglie. Questa non è coerenza».

All'interrogazione del consigliere Mattarelli sullo stato di liquidità del Comune, l'assessore Fortini ha spiegato che il «saldo di conto corrente ad oggi è di 1 milione 94mila euro. Sono in arrivo, a fine giugno, Irpef residua di 1,4 milioni e 4 milioni di Imu, più 3 milioni di rimborsi Imu. Nessun rischio per il pagamento degli stipendi dei dipendenti».

Il sindaco Toselli ha poi risposto al capogruppo Pd Lodi, sulle dimissioni di Roberta Frabetti dal precedente Cda, e a pochi giorni dalla scadenza, della Fondazione Teatro: «Scelte personali diverse. Ecco la lettera». Rispetto poi all'intenzione d'acquisto con mutuo, da parte del Centro Anziani degli spazi al don Zanandrea, Toselli ha riferito che «dal Comune nessuna ulteriore garanzia, nessuna fidejussione rispetto al mutuo del Centro Anziani. Siamo disponibili ad ampliare la convenzione, ma nulla di definito». (b.b.)



SCONTRIO SULL'AUMENTO, IL CASO

# Il difensore civico gli dà ragione, ma la terapia continua a costare il 300% in più

Battaglia di un padre per il proprio figlio che soffre di dermatite atopica  
La Regione: «Un errore nel tariffario»

## RIMINI

Si chiama terapia a luce ultravioletta e ha fatto scattare una battaglia di un singolo papà per riuscire a farla pagare al proprio figlio «quanto indicato nel tariffario regionale». Ma nonostante il difensore civico gli abbia dato ragione, quella prestazione sanitaria continua a costare oltre il 300 per cento in più.

## Il costo lievita

Una storia semplice, partita in ottobre quando nel reparto di Dermatologia dell'Ospedale Infermi è comparso un foglio del Servizio sanitario regionale appeso alla parete, in cui si spiegava che la terapia a luce ultravioletta avrebbe subito un aumento nella tariffa: anziché 9,65 euro a ciclo (sei sedute), 9,65 euro a singola seduta, per un totale di 36,15 euro (soglia massima del ticket amministrativo) a cui aggiungere la quota abbinata alla fascia di reddito. Si sale oltre il 300 per cento, insomma.

## Niente risposte

Il genitore, quando si è trattato di pagare, ha quindi chiesto spiegazioni agli sportelli Cup di via Circonvallazione Occidentale sul perché dell'aumento, che secondo lui era ingiustificato visto che «nel tariffario della Regione non era stata indicata nessuna varia-

zione e si parlava ancora di 9,65 euro per ciclo di sei sedute». Le risposte non sono arrivate. «Gli operatori interpellati - racconta l'uomo - mi hanno detto che non potevano ricordarsi le tariffe di oltre mille trattamenti a memoria. Quindi ho dato il denaro».

## L'Ausl chiede in Regione

A quel punto il papà del ragazzo che soffre di dermatite atopica ha però inviato una mail all'Ausl per andare a fondo in questo labirinto. E dall'Azienda sanitaria hanno risposto: «Il nomenclatore tariffario nazionale riporta descrizioni generiche. Proprio a causa delle genericità delle voci possono sorgere dubbi ed è quindi necessario interpellare gli amministratori regionali». Cosa che l'Ausl ha fatto sul costo della terapia ultravioletta, ricevendo la seguente precisazione: «Il costo è di 9,65 euro a seduta».

## Difensore civico in soccorso

L'uomo, a gennaio, si è quindi rivolto al difensore civico, Gianluca Gardini, per tre volte, il quale per altrettante volte ha scritto all'Ausl perché effettuasse il rimborso di quanto pagato in più dal padre del paziente, visto che «la tariffa per sei sedute è di 9,65 euro e non risulta nemmeno una delibera di errata correzione come peraltro avvenuto in altri casi».

L'Ausl ha quindi restituito il denaro all'interessato. Che però pochi giorni fa ha avuto un'ulteriore sorpresa: «Quando mi sono presentato ancora alle casse per pagare la terapia, mi hanno chiesto ancora la cifra maggiorata». Solo dopo averlo riconosciuto «come quello a cui il difensore civico ha dato ragione, mi hanno fatto pagare meno».

## L'errore nel tariffario

Ma per tutti gli altri utenti che non hanno fatto la battaglia di questo padre? Il costo resta maggiorato. E la motivazione la danno dalla Regione, che contattata ha spiegato: «Il nomenclatore tariffario presenta un errore materiale per quella prestazione, sei sedute non possono costare solo 9,65 euro. E comunque il 12 gennaio è stato emanato un decreto del presidente del Consiglio dei ministri che ha rivisto le tariffe dei Livelli essenziali di assistenza». Il problema però è che queste nuove tariffe non sono state ancora indicate nei decreti attuativi e la correzione di quell'errore sul costo della terapia a luce ultravioletta non è stata fatta. Quindi per tutti i pazienti che hanno pagato e pagano tuttora più di quanto indicato non resta che rivolgersi al difensore civico. E vedere così riconosciute le proprie ragioni.



## LA PROPOSTA

## Difensore civico nuovo Garante per il diritto alla salute

Affidare al Difensore civico regionale la funzione di Garante per il diritto alla salute: è questa la proposta dei consiglieri della Lega Nord, [Daniele Marchetti](#) (primo firmatario), [Alan Fabbri](#), [Fabio Rainieri](#), [Gabriele Delmonte](#), [Stefano Bargi](#), [Matteo Rancan](#), [Marco Peltazzoni](#), [Andrea Liverani](#) e [Massimiliano Pompignoli](#) che chiedono alla Regione di quantificare i costi economici necessari per procedere.

A oggi il Difensore civico, per tutelare i diritti dei cittadini, vigila sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, ma senza entrare nel merito delle decisioni prese dalle commissioni mediche. I consiglieri suggeriscono quindi alla Regione di cogliere l'opportunità fornita dalla recente legge sulla responsabilità in ambito sanitario per permettere al Difensore di intervenire anche nella valutazione di possibili responsabilità medico-professionali.

«L'estensione delle funzioni del Difensore civico in campo sanitario» spiegano i consiglieri «rappresenterebbe un valore aggiunto e un servizio di tutela in più per i cittadini».



### DIRITTI DEL CITTADINO

#### Difensore civico regionale da rivalutare

**BOLOGNA** Il difensore civico in Emilia-Romagna "e' una figura largamente sottovalutata dalla politica e ancora poco conosciuta dai cittadini". A lamentarlo e' lo stesso difensore civico della Regione Gianluca Gardini, da quattro anni in carica, che oggi ha presentato la sua attivita' 2016 in commissione Parita'. "I numeri- ha detto Gardini- dimostrano da una parte il buon funzionamento e il gradimento di questo strumento che quando opera dimostra di essere efficace. Il problema e' la sua scarsa utilizzazione e anche le materie che gli competono, che sono molto limitate". In teoria il difensore civico dovrebbe difendere i cittadini dalle pubbliche amministrazioni (le quali rispondono: non lo hanno fatto solo in cinque casi su 599 istanze nel 2016). Ma come lamenta lo stesso Gardini le richieste dei cittadini o delle associazioni "si limitano spesso ai classici problemi amministrativi, dalle infrazioni del codice della strada alla mancata rateizzazione dei tributi".



### In Regione si discute di diritti fondamentali

«Regioni e diritti fondamentali. Il ruolo degli organi di garanzia nella protezione delle libertà individuali» è il titolo dell'evento formativo organizzato da Regione Emilia Romagna e Università di Bologna che si terrà giovedì 6 dalle 9 alle 17 nella Sala «Guido Fanti» della Regione (viale Aldo Moro 50). Dopo i saluti di Leonardo Draghetti (direttore generale Regione) e Rita Filippini (Servizio Diritti dei cittadini), la prima sessione, presieduta dal consigliere regionale [Matteo Rancan](#) con interventi di Marco Magri dell'Università di Ferrara, Alessandro Albano (Garante diritti persone private della libertà), Mauro Alberto Mori (giornalista), Fabrizio Di Carlo (presidente Coordinamento Difensori civici Regioni e Province autonome), Giacomo Bugliani (presidente Commissione Consiglio regionale toscano), Gianluca Gardini (Difensore civico Regione). Dalle 14.30 tavola rotonda cui parteciperanno Franco Mastragostino dell'Università di Bologna, il consigliere regionale [Stefano Caliendo](#), Marcello Mari ghelli (Garante persone private della libertà personale), Roberto Medda e Claudia Tubertini dell'Alma Mater, [Roberta Mori](#) (Commissione Parità della Regione).





**BOMPORTO**

**Quote rosa in Giunta  
I 5 Stelle incalzano  
il sindaco Borghi**

► BOMPORTO

Nel Consiglio comunale del 9 giugno, i 5 Stelle avevano chiesto lumi, con un'interpellanza, sul mancato rispetto delle quote rosa in Giunta, come imporrebbe la Legge Delrio. I pentastellati oggi contestano anche la smentita del sindaco Borghi di essere stato informato dal difensore civico regionale sul mancato rispetto della Legge. L'atto cita un articolo della *Gazzetta* in cui veniva messo in luce quanto Bomporto, Castelfranco, Zocca e Modena fossero stati invece redarguiti in merito proprio dal difensore civico. Borghi ha replicato asserendo che "solo una delle tre consigliere comunali, dopo la mia nomina, ha accettato la carica di assessore. Mentre le altre due hanno rifiutato per motivi relativi alla loro attività lavorativa". Aggiungendo che "non è stato possibile individuare altre cittadine con esperienza tecnica e professionale, disponibili a fare gli assessori".

Replica contestata nuovamente dai 5 Stelle: «Ricordiamo al sindaco che è possibile "tagliare" assessori tra quelli meno importanti e produttivi, per rientrare nei parametri di legge. Oppure procedere con un bando pubblico cercando fra le competenze (puntando al merito) e non fra le appartenenze ad un gruppo politico come è solito fare il centro sinistra». *(valec.)*



# I NODI DELLA CITTÀ

## Tper pronta a fotografare chi va in bus senza biglietto e senza documenti d'identità

«Così si evita di dare false generalità ai controllori»

### IL DIFENSORE CIVICO

«L'ESEMPIO DI SETA RAPPRESENTA UN UTILE PASSO NELLA DIREZIONE DI LIMITARE GLI EFFETTI NEGATIVI DELLO SCAMBIO DI PERSONA»

**UNA FOTO** a chi viaggia in bus senza biglietto e senza documenti. Che i controllori Tper alleggeriranno alla sanzione. Obiettivo dichiarato, «eliminare i cosiddetti 'furti d'identità' sugli autobus di linea».

Tper raccoglie così l'invito del Difensore civico regionale, Gianluca Gardini, e fa sapere che intende adottare – come già ha fatto Seta, l'azienda di trasporto pubblico di Modena, Reggio Emilia e Piacenza – «un sistema di rilevazione fotografica dei trasgressori privi di documento d'identità».

Tper fa sapere di «avere intrapreso già da alcuni mesi un percorso con gli enti locali di riferimento di Bologna e Ferrara» per introdurre il nuovo sistema.

L'azienda di via Saliceto afferma che «si stanno completando l'iter organizzativo e i necessari approfondimenti giuridico-legali, soprattutto in tema di privacy, per mettere a punto il sistema, in ana-

logia con quanto fatto da Seta, società di cui siamo azionisti».

**TPER**, dunque, è «non solo favorevole a quanto auspicato dal Difensore civico, ma anche già parte attiva per introdurre presto questo sistema», considerato «un utile deterrente per limitare comportamenti fraudolenti».

E anche uno strumento per «risolvere più rapidamente i limitati casi di dichiarazioni false a vantaggio del cittadino estraneo ai fatti». Infatti, conclude l'azienda, è necessario «tenere conto, da un lato, che non è sempre pensabile richiedere un intervento delle forze dell'ordine in caso di mancanza di documenti, e dall'altro che i verificatori di titoli di viaggio, pur essendo pubblici ufficiali, non dispongono di quegli strumenti che invece gli agenti di pubblica sicurezza hanno per identificare le persone, come ad esempio l'accompagnamento alla stazione di polizia».



**PRESTO**  
L'azienda di via Saliceto sta studiando la formula giusta, sull'esempio di Seta, società di cui Tper è azionista



## Fotografie ai passeggeri multati Il difensore civico elogia Seta

SETA, l'azienda di trasporto pubblico delle province di Reggio, Modena e Piacenza, per «eliminare i cosiddetti 'furti d'identità' sui bus di linea» ha dato mandato ai controllori di «scattare al trasgressore una foto da allegare alla sanzione comminata. Questo dovrebbe consentire l'identificazione certa» e insieme evitare che «altre persone, inconsapevoli di quanto avvenuto, vedano recapitarsi verbali di accertamento per violazioni mai commesse». Lo spiega il Difensore civico regionale, Gianluca Gardini, che aveva affrontato l'argomento mesi fa con raccomandazioni a Tper (Bologna e Ferrara), chiedendo una identificazione idonea a garantire chi regolarmente paga l'abbonamento o, comunque, non è responsabile della trasgressione.

In alcuni casi, prosegue Gardini, «le violazioni sono commesse in totale buona fede e spetta ai gestori del servizio fornire informazioni più dettagliate sui punti di acquisto di biglietti e abbonamenti, sulle forme di validazione e obliterazione dei ticket (anche con apposite indicazioni da inserire sul titolo di viaggio), oltre che garantire il corretto funzionamento delle macchine per timbrare o acquistare i biglietti a bordo dei mezzi». Il metodo lanciato da Seta, conclude, «rappresenta un utile passo in questa direzione, un modello» che gli altri gestori del trasporto pubblico in Emilia-Romagna potrebbero «imitare al fine di limitare gli effetti negativi dello scambio di persona».



**Autobus** L'obiettivo: immortalare i trasgressori e scoraggiare i violenti

## La nuova arma dei controllori: telecamere anti furbi

I controllori di Tper avranno un nuovo strumento contro i «furbetti» del bus: mini telecamere con cui riprendere i trasgressori. Un sistema innovativo, introdotto prima da Seta, la partecipata modenese di Tper, che ha una duplice funzione: evitare i furti d'identità da parte di chi non presenta il documento e fare da deterrente per i passeggeri più turbolenti che, quando esagerano, vengono ripresi e le immagini usate come prove. Plauso del difensore civico.

a pagina 5 **Cornea**

# Autobus, controllori a bordo con la telecamera Tper: «Farà da deterrente per i trasgressori»

L'azienda bolognese segue l'esempio della partecipata Seta. Il difensore civico: «Si evitano furti d'identità»

### Criticità

«Servono ancora alcuni approfondimenti giuridico-legali in tema di privacy»

I controllori di Tper saliranno a bordo indossando una mini telecamera. Proprio come fanno già i loro colleghi di Seta in servizio sugli autobus di Modena, Reggio Emilia e Piacenza. Un sistema studiato principalmente per evitare i furti d'identità da parte dei trasgressori privi di documenti, ma anche un modo per avere prove concrete in caso di contenziosi legati a diverbi tra controllori e passeggeri.

Ieri il difensore civico dell'Emilia-Romagna, Gianluca Gardini, ha invitato Tper a seguire l'esempio di Seta: «Questo sistema — ha detto Gardini — dovrebbe consentire l'identificazione certa del soggetto, evitando che altre persone, inconsapevoli di quanto avvenuto, ricevano verbali di accertamento per violazioni mai commesse». E invece il nuovo metodo di accertamento «disincentiva il furto d'identità e fornisce una prova sicura dell'identità del trasgressore, consentendo all'eventuale vittima del raggio di dimostrare di non aver commesso alcuna violazione e di pretendere l'annullamento della sanzioni».

Gardini alcuni mesi fa ha scritto una lettera a Tper chiedendo l'adozione dello stesso sistema, invitando comunque

l'azienda ad accompagnare «i controlli penetranti da parte del gestore con buone prassi di informazione e collaborazione con gli utenti».

Tper in realtà a questo sistema innovativo, che forse provocherà qualche malumore tra i passeggeri non contenti di essere ripresi dalla telecamera, sta già lavorando da tempo. E fa sapere che entro qualche mese dovrebbe essere messo a punto e diventare uno strumento utilizzato quotidianamente dal personale che fa i controlli sugli autobus.

«Anche Tper — dice l'azienda di trasporto — intende adottare un sistema di rilevazione fotografica dei trasgressori privi di documento d'identità: abbiamo già intrapreso da alcuni mesi un percorso con gli enti locali di riferimento di Bologna e Ferrara per introdurre il nuovo sistema con l'obiettivo di eliminare i furti d'identità». L'azienda spiega infatti che «si stanno completando l'iter organizzativo e i necessari approfondimenti giuridico-legali, soprattutto in tema di privacy, per mettere a punto il sistema, in analogia con quanto fatto da Seta, società di cui Tper è azionista». Dunque Tper è «non solo favorevole a quanto auspicato dal difensore civico, ma è anche già parte attiva per introdurre presto questo sistema, considerato un utile deterrente per limitare comportamenti fraudolenti e uno strumento per risolvere più ra-

pidamente i limitati casi di dichiarazioni false a vantaggio del cittadino estraneo ai fatti». Infatti, conclude l'azienda, «non è sempre pensabile richiedere un intervento delle forze dell'ordine in caso di mancanza di documenti, e dall'altro i verificatori di titoli di viaggio, pur essendo pubblici ufficiali, non dispongono di quegli strumenti che invece gli agenti di pubblica sicurezza hanno per identificare le persone, come ad esempio l'accompagnamento alla stazione di polizia».

Il funzionamento del dispositivo è semplice. Il controllore sale a bordo con la telecamera appesa al collo o attaccata alla giacca e inizia la registrazione. Nel caso si trovi di fronte un trasgressore che non intende presentare il documento d'identità, viene scattata una foto che viene immediatamente allegata alla pratica di sanzione fatta con il tablet. In caso di diverbi e litigi, poi, il controllore avrà modo di registrare tutto e di usarlo come prova, qualora servisse.

**Daniela Corneo**

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## LA LETTERA

# «Il difensore civico è garanzia dei più deboli»

**GENTILE** dottor Sughì, la lettera che si interroga sulla mancata istituzione del difensore civico nazionale nel nostro Paese, a mio avviso, merita attenta considerazione. Anzitutto, perché segnala una lacuna davvero ingiustificabile in un sistema civile. Basti dire che, nella maggioranza dei Paesi europei, l'ombudsman ha rilievo nazionale e, in molti casi, è previsto dalla Costituzione. L'Italia è l'unico Stato fondatore della UE e del Consiglio d'Europa privo di difensore civico nazionale, nonostante l'esistenza di questa figura sia condizione imprescindibile per ammettere nuovi Stati a far parte della dell'Unione. Come se non bastasse, nel 2010 la legge finanziaria è intervenuta per sopprimere il difensore civico comunale, nella rozza logica di un contenimento della spesa pubblica che cannibalizza i diritti individuali.

**PERCHÉ**, va detto, il difensore civico è anzitutto un garante dei diritti, in particolare delle categorie più deboli e fragili: una magistratura di 'persuasione' sornuta di poteri coercitivi (e questo è un bene, visto che, come Lei giustamente osserva, sono anche troppi i centri di potere nel nostro Paese), con il compito di correggere le disfunzioni e le iniquità dell'agire pubblico, offrendo ai cittadini una tutela pre-contenziosa facilmente accessibile, gratuita e priva di formalità. Negli altri sistemi questa figura funziona molto bene e consente di correggere molte disfunzioni della burocrazia: è un modello alternativo di gestione dei conflitti, che mette in comunicazione anziché in contrapposizione le parti. In un Paese come il nostro, caratterizzato dalla presenza di quasi 250mila avvocati e da un ritardo cronico della giustizia, occorre sostenere con ogni mezzo la cultura della prevenzione della lite e le soluzioni alternative del contenzioso (Adr). Anche, e soprattutto, per alimentare la fiducia collettiva nei confronti delle istituzioni, che mai come in questo momento hanno bisogno di ritrovare legittimazione.

**Gianluca Gardini**  
difensore civico  
della Regione Emilia-Romagna



## Cosap non dovuta, il difensore civico impone di restituire 227 euro

**BOLOGNA** Per cinque anni la Città metropolitana di Bologna gli ha fatto pagare la Cosap, il canone per l'occupazione del suolo pubblico. Ma alla fine il difensore civico della Regione gli ha dato ragione e l'interessato ha riavuto 227 euro di tributi non dovuti che aveva versato. Il pagamento della Cosap riguardava un accesso alla strada pubblica necessario per entrare e uscire con un veicolo dalla propria abitazione. Il difensore civico regionale, Gianluca Gardini, ha analizzato la vicenda e ritenuta errata la prassi della Città metropolitana, la quale, per molti anni, "ha richiesto e ottenuto il pagamento del canone Cosap in assenza di una concessione dell'uso esclusivo o speciale di un bene pubblico". Come evidenziato dal difensore civico, "il canone Cosap non ha natura tributaria ma rappresenta un corrispettivo di una concessione di un'area pubblica". Attraverso il pagamento del canone, ha aggiunto Gardini, "il cittadino ha il diritto di beneficiare di un servizio reso dal Comune, che si sostanzia nell'atto di concessione e nell'adozione dei provvedimenti necessari a tutelare la disponibilità dell'area". Tuttavia, ha concluso, "quando l'accesso alla pubblica via non comporta alcun tipo di modifica o invasione dello spazio pubblico la richiesta del canone Cosap deve ritenersi illegittima".



## ACCOLTA LA RICHIESTA DEL LEGHISTA PETTAZZONI

# Liti con le amministrazioni, ci pensa il Difensore Civico

*Attivata la convenzione per le istanze della comunità*

### RICORSI

**Potranno essere indirizzate tutte le controversie contro gli atti del Comune**

di VALERIO FRANZONI

**RIDURRE** la litigiosità tra il Comune e i cittadini. È questo l'obiettivo che l'amministrazione comunale intende ottenere, su suggerimento del consigliere della Lega Nord **Marco Pettazzoni** avanzato attraverso un ordine del giorno, dotandosi del Difensore civico regionale. Nei giorni scorsi è stato dato il via libera alla convenzione con la Regione per ottenere il servizio che consentirà di svolgere un ruolo di mediazione tra cittadino e pubblica amministrazione. In sostanza, il Difensore civico ha il compito di comporre in via bonaria le controversie, in difesa del cittadino che si ritiene vittima di abusi, iniquità, ritardi della pubblica amministrazione, allo scopo di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, la protezione di quei cittadini socialmente più deboli. In più, rappresenta anche un consulente per il cittadino, capace di indirizzarlo a quegli uffici e a quegli enti che possono meglio operare nel suo interesse. «Si tratta di un diritto molto importante – ha affermato l'assessore al Bilancio, Matteo Fortini – che conferma

l'interesse delle amministrazioni di andare incontro ai cittadini. Nel 2009 il servizio a Cento venne soppresso per legge e, oggi, si presenta questa opportunità a livello regionale che andremo a cogliere». La convenzione, che avrà la durata di un anno (ma sarà successivamente rinnovabile) costerà appena 300 euro al Comune, calcolati sulla base del numero di cittadini, e comprenderà anche il servizio di difensore civico digitale, come previsto dal Codice amministrativo digitale, «anche se – ha specificato Fortini –, anche se in futuro l'Agenzia Italia Digitale ha già previsto di assumere una persona ad hoc per risolvere queste controversie che non saranno più a carico del Difensore civico regionale». Lo sportello di 'Difesa civica' sarà gestito direttamente all'Ufficio rapporti col pubblico del Comune che fornirà ai cittadini istruzioni su metodi di risoluzione alternativa delle controversie e fornirà anche istruzioni sulla compilazione delle istanze che saranno inviate all'Ufficio regionale per le fasi risolutorie. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Difensore civico invierà al Comune un report dell'attività svolta per capire l'efficacia del servizio. «Ringrazio l'amministrazione per essersi attivata – commenta **Pettazzoni** -. Auspicio che continui questo 'format' di dar seguito ai contenuti degli ordini del giorno approvati, con atti concreti».



Il consiglio comunale di Cento ha approvato la convenzione con il Difensore civico regionale, che ora 'vigilerà' anche sulla città del Guercino



SERRAMAZZONI

## Il Comune "rifiuta" la strada che fa litigare San Dalmazio

► SERRAMAZZONI

«Il Comune si prenda in carico questa strada e la dichiari di uso pubblico, a tutela di tutti».

A chiederlo sono i cittadini di San Dalmazio che si sono rivolti al difensore civico regionale Gianluca Gardini per una vicenda che si trascina da sette anni. Correva infatti il 9 novembre 2010 quando con atto dell'allora segretario comunale la maggior parte dei proprietari (rappresentanti 620 millesimi) sottoscriveva la cessione gratuita della strada realizzata al servizio di nuove abitazioni subito dopo il Molino Venturelli: circa 70 metri perpendicolari alla provinciale San Dalmazio-Marano che collegano questa arteria alla stradina comunale sul retro, ai parcheggi pubblici e al vicino parcheggio.

Nel 2011 acconsentirono alla cessione anche altri, arrivando a 7 proprietari su 8 (890 millesimi). Il contrario però a stretto giro ebbe modo di manifestare il proprio disappunto mettendo una catena a sbarramento della strada, più un cartello di divieto, non autorizzato. Al che il 10 marzo 2011 il Comune, considerando ormai la strada sua a tutti gli effetti, emise un'ordinanza di ripristino della viabilità «a tutela della demanialità del tratto».

Il 31 marzo 2014 il replay: transenna in mezzo alla strada e lettera dei residenti al Comune per chiedere il ripristino viario. Ma lì il Comune fece sapere che bisognava guardarci a fon-

do nelle carte, e nel giugno 2014 scrisse ai proprietari che l'atto di cessione era da considerarsi illegittimo. E che la strada quindi gliela ridava indietro. Cosa poi formalizzata il 10 ottobre 2016, con la declassificazione della strada a uso privato. Cosa che espone tuttora al rischio di altri possibili transennamenti.

Per questo i residenti (in particolare la signora M.V., tra i proprietari che hanno ceduto la strada, e R.F., titolare di diritto di passaggio) si sono rivolti al difensore civico regionale, secondo il quale ci sono condizioni perché la strada «possa effettivamente essere ritenuta di uso pubblico», dato che «l'appartenenza di una quota della strada ad un residente non costituisce un ostacolo», come stabilisce una sentenza di Consiglio di Stato del 2012.

Di qui le sue diverse lettere di sollecito al Comune per risolvere la questione. Fino all'ultima del 4 dicembre, in cui non ricevendo risposta ha scritto che «l'inerzia del Comune nel non fornire chiarimenti (e, ancor prima, soluzione) alla questione sollevata dalle cittadine, contravviene ai principi di correttezza e trasparenza», dicendo che la cosa «può comportare l'attivazione di un procedimento disciplinare».

«Fanno già la spalata neve in quella strada, perché non la vogliono acquisire?» chiedono le due signore. «E' indispensabile che la viabilità sia garantita: come farebbe un'ambulanza se la trovasse chiusa?».

(dm)



La strada della discordia





# 8

## Appendice

### **La Bussola dei Garanti: le altre Autorità di garanzia dei cittadini**

La situazione di urgenza e indifferibilità della prestazione medica quale unico rimedio allo stato di grave salute del cittadino produce, infatti, una modifica della situazione giuridica soggettiva dell'avente diritto, da interesse legittimo a diritto soggettivo, oggetto di tutela incondizionata, posto il valore primario e fondamentale del diritto alla vita.

Al di fuori di tale ipotesi di urgenza e indifferibilità, la normativa ha stabilito che possono essere erogate all'estero soltanto prestazioni che richiedono "non comuni procedure tecniche o curative o attrezzature di avanzata tecnologia e che non sono ottenibili tempestivamente o adeguatamente presso i presidi ed i servizi di alta specialità in Italia".

Ai fini della valutazione della tempestività, l'interessato deve dimostrare di essere in lista di attesa, presso almeno due strutture pubbliche o convenzionate con il Servizio sanitario nazionale, da un periodo di tempo superiore a quello massimo previsto dal decreto ministeriale di riferimento.

Il cittadino, in tal caso, non aveva neppure iniziato la procedura necessaria per il ricovero e l'intervento in struttura ospedaliera territoriale.

Il Difensore pertanto confermava la legittimità dell'operato dell'Asl competente, non sussistendo le condizioni idonee a legittimare il rimborso delle cure effettuate all'estero.

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.

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

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

e-mail: [Difensorecivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:Difensorecivico@regione.emilia-romagna.it),

pec: [difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it),

[www.assemblea.emr.it/garanti](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.

Garante delle persone sottoposte a misure limitative o restrittive della libertà personale della Regione Emilia-Romagna - Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Numero verde 800.515505 - Tel: 051.5275999/7949 - Fax: 051.527.5461;

e-mail: [garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it](mailto:garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it),

pec: [garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it)

[www.assemblea.emr.it/garanti](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.

Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Numero verde 800.515505 - Tel: 051.5275713/6263/5352 - Fax: 051.5275461

e-mail: [garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it](mailto:garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it)

pec: [garanteinfanzia@postacert.emilia-romagna.it](mailto:garanteinfanzia@postacert.emilia-romagna.it)

[www.assemblea.emr.it/garanti](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  
Garante del Contribuente dell'Emilia-Romagna  
Agenzia delle Entrate – Ufficio Territoriale Bologna 2, Via Larga 35 -Bologna  
Tel: 051.6103617/8 - Fax: 051.6103616  
e-mail: dr.emiliaromagna.garante@finanze.it  
<http://emiliaromagna.agenziaentrate.it> > contatti utili > Garante del contribuente

### **Corecom**

Controversie con operatori telefonici e/o imprese che svolgono attività di comunicazione elettronica (ad es. pay-tv, schede premium, fornitori di servizi internet...)  
Numero verde 800.967701 attivo Lun-Mer-Gio-Ven dalle 9.30 alle 12.30  
[www.assemblea.emr.it/corecom/](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  
Numero verde: 800.166654  
[www.autorita.energia.it/it/callcenter.htm](http://www.autorita.energia.it/it/callcenter.htm)  
Informazioni: [info.sportello@acquirenteunico.it](mailto:info.sportello@acquirenteunico.it)  
Reclami: [reclami.sportello@acquirenteunico.it](mailto: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  
Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi  
c/o Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo -  
Via della Mercede, 9 - 00187 Roma  
Fax: 06.67796684

pec: commissione.accesso@mailbox.governo.it

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.

Piazza di Monte Citorio n. 121 00186 ROMA

Tel: 06.696771; Fax: 06.69677.3785

e-mail [urp@gdpd.it](mailto:urp@gdpd.it);

pec: [urp@pec.gdpd.it](mailto:urp@pec.gdpd.it)

<http://www.garanteprivacy.it>

### ***Garante di Ateneo***

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

Università di Bologna: [www.unibo.it](http://www.unibo.it)

Università di Modena e Reggio Emilia: [www.unimore.it](http://www.unimore.it)

Università di Ferrara: [www.unife.it](http://www.unife.it)

### ***Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)***

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

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Piazza Giuseppe Verdi 6/A – 00198 Roma

Tel: 06.858211, Fax n. 06.85821256

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

### ***Associazioni di consumatori:***

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

[www.regione.emilia-romagna.it/consumatori](http://www.regione.emilia-romagna.it/consumatori)

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

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

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.

[www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

### ***Mediatore Europeo***

Tutela contro gli atti di "cattiva amministrazione" da parte di istituzioni ed organismi dell'Unione Europea.

Mediatore europeo

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/>