

## **Accordo quadro tra il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna ed ANCI Emilia-Romagna, per una collaborazione istituzionale ai sensi dell'art. 15 della L. 241/1990 finalizzato alla diffusione della Difesa civica nei comuni della regione**

Il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, Gianluca Gardini, con sede presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna (c.f. 80062590379), domiciliato per le proprie funzioni in Viale Aldo Moro, 50 a Bologna;

e

ANCI Emilia-Romagna (in seguito "ANCI E-R"), con sede Viale Aldo Moro 64, 40127, Bologna, P.IVA 03485670370 - C.F. 80064130372 nella persona del presidente Daniele Manca,

### **Visti:**

- L'art. 97 della Costituzione italiana stabilisce che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione";
- L'art. 11 del D. Lgs 267/2000 "Testo unico delle leggi sugli ordinamento degli enti locali" il quale recita che "Lo Statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale";
- l'art. 70 dello Statuto regionale di istituzione del Difensore civico regionale;
- la L.R. 16 dicembre 2003, n. 25 recante "Norme sul Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico);
- in particolare, l'art. 16 bis, comma 4, della l.r. 25/2003 (introdotto dall'art. 10 della l.r. n. 13/2011), secondo cui "Nell'esercizio delle proprie funzioni il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, possono avvalersi, nell'ambito delle previsioni di spesa contenute nel programma approvato dall'Ufficio di Presidenza, di soggetti od organismi di riconosciuta indipendenza e competenza".
- la legge 26 marzo 2010 n. 42 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", che dispone la soppressione della figura del Difensore civico comunale, prevedendo contestualmente la possibilità di attribuirne le funzioni, attraverso apposita convenzione, al Difensore civico provinciale che assume il nome di Difensore civico territoriale.

### **Premesso che**

- la Difesa civica nasce, essenzialmente, come forma pre-contenziosa di tutela dei cittadini; ha la caratteristica di essere facilmente accessibile, in ragione della gratuità, dell' assenza di formalità procedurali e della prossimità al territorio;
- il suo obiettivo principale è quello di correggere le eventuali disfunzioni, inefficienze e iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni, nell'intento di

garantire l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.);

- la Difesa civica raccoglie le segnalazioni dei cittadini, ne valuta il fondamento e, se del caso, indica alla pubblica amministrazione interessata la condotta legittima o più appropriata alla fattispecie, nell'obiettivo di comporre il contenzioso fin dalle sue fasi iniziali;
- la Difesa civica affronta le questioni più complesse nel corso di apposite udienze di mediazione, durante le quali, dopo una prima fase di confronto, favorisce la formazione di un accordo transattivo fra le parti;
- la Difesa civica conosce anche una fase consultiva e di indirizzo, nella quale fornisce pareri ai cittadini o agli uffici pubblici; qualora la questione non rientri nella sua competenza, essa è in grado comunque di indirizzare il cittadino ad altri organismi di tutela o di mediazione;
- le azioni volte alla divulgazione della cultura della mediazione, come sopra richiamate, possono contribuire a qualificare ulteriormente l'insieme delle attività di Difesa civica; in questa prospettiva risulta pertanto opportuno ricercare tutte le possibili forme di collaborazione con la Giunta regionale in modo da valorizzare tali iniziative e accrescere le sinergie tra istituzioni nell'ottica di un più efficace servizio al cittadino;

#### **Dato atto che**

- l'azione della Difesa civica si rivela altresì amica ed alleata della pubblica amministrazione, in quanto è in grado di sgravare la stessa dalla gestione dei conflitti con i cittadini e di prevenire l'insorgere di lunghi ed onerosi contenziosi giudiziari;
- la sua azione determina un cospicuo e tangibile risparmio anche per le pubbliche amministrazioni, in termini di spese legali e di utilizzo di risorse umane per la gestione del contenzioso;
- la Difesa civica favorisce inoltre il ristabilirsi di un clima di fiducia fra cittadino e pubblica amministrazione;
- l'azione della Difesa civica si rivela ancora più utile nel particolare momento di crisi economica che il Paese sta attraversando, allorché, a fronte della contrazione di risorse destinate alle pubbliche amministrazioni, si verifica un accresciuto bisogno di servizi e di assistenza da parte della cittadinanza, colpita anch'essa dalla crisi generale;
- l'azione della Difesa civica può contribuire a elevare il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi e dell'attività pubblica, e, conseguentemente, a legittimare maggiormente l'amministrazione agli occhi del cittadino-utente.

#### **Considerato che:**

- La funzione amministrativa è prevalentemente esercitata dalle amministrazioni locali, in particolare dai Comuni, mentre alla Regione spettano essenzialmente funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività e dei servizi direttamente erogati ai cittadini da parte di Comuni e Province;
- la legge 26 marzo 2010 n. 42 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti

locali e regioni” ha disposto la soppressione della figura del Difensore civico comunale, prevedendo la possibilità di attribuirne le funzioni, attraverso apposita convenzione, al Difensore civico provinciale che assume il nome di Difensore civico territoriale;

- per effetto di tale disposizione, dal gennaio 2010 ad oggi la quasi totalità dei Difensori civici comunali presenti sul territorio regionale ha cessato le proprie funzioni, determinando la scomparsa di una rete di tutela e di protezione del cittadino attiva già da qualche decennio;
- la gran parte dei Comuni e delle Provincie non ha utilizzato la facoltà concessa dalla legge di attribuire la funzione al Difensore provinciale, mentre la prevista riorganizzazione/soppressione delle Provincie lascia presumere che difficilmente le amministrazioni locali si attiveranno in tal senso;
- i cittadini si rivolgono in misura sempre maggiore al Difensore civico regionale in relazione a contenziosi con i Comuni del territorio;
- ANCI E-R è punto d'incontro delle esperienze, delle esigenze e della competenze delle amministrazioni locali, sia dal lato degli amministratori, sia dal lato dei dirigenti e dei responsabili di servizio; la sua azione permette il coordinamento fra le autonomie, portatrici della ricchezza e dell'articolazione delle realtà locali, in attuazione del principio di autonomia organizzativa. In particolare ANCI E-R cura l'informazione, l'aggiornamento e l'approfondimento delle varie tematiche che riguardano la vita delle autonomie, attua processi di formazione finalizzati ad assistere gli enti, soprattutto in occasione di innovazioni organizzative rese necessarie dalle modifiche legislative, tra cui si può includere anche la soppressione dei difensori civici locali.

#### **Visti:**

- l'art. 2, lettera e), comma 1, della L.R. 16 dicembre 2003 n. 25 “Norme sul Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico)”, in base al quale le funzioni di Difensore Civico negli Enti locali della regione, in forma singolo o associata, possono essere svolte, su richiesta degli stessi e previa stipula di apposite convenzioni, dal Difensore Civico regionale;
- l'art. 12 della legge suddetta che prevede che la domanda di convenzione debba essere rivolta all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale che la esamina ed approva ad ogni effetto, d'intesa con il Difensore civico;
- l'art. 2 dello Statuto di ANCI E-R, che al comma 1 sancisce che tra i fini dell'associazione rientra la tutela delle autonomie locali nella piena attuazione dei principi dell'ordinamento giuridico vigente, inclusa “la prassi delle attività amministrative, nei rapporti con la società civile” e “rappresenta e sostiene i diritti e gli interessi degli Enti locali ed assume tutte le iniziative necessarie a questo fine”;
- l'art. 3, comma 1 dello Statuto di ANCI E-R, richiama tra i compiti dell'associazione lo sviluppo di “forme di relazione e di informazione con gli Enti associati e con altri Enti pubblici, al fine di realizzare il confronto delle esperienze, degli studi e degli approfondimenti riguardanti problemi tecnici, organizzativi, finanziari e giuridici di interesse per gli enti associati. ANCI cura, inoltre, la pubblicazione di studi, ricerche, relazioni, documentazione e la loro diffusione fra gli enti associati;
- l'art. 3, comma 2 dello Statuto stabilisce che ANCI E-R eroga agli Enti associati i servizi informativi e di comunicazione sociale e pubblica, di consulenza, di

formazione. Detti servizi “possono essere svolti anche su incarico di altre pubbliche amministrazioni”;

- l'art. 3 commi 3 e 4 dello Statuto di ANCI E-R stabilisce che per la realizzazione delle iniziative del comma 1, ANCI E-R può stipulare convenzioni con soggetti pubblici e può realizzare le iniziative ed erogare i servizi indicati ai commi 1 e 2 mediante organismi di forma societaria;
- l'art. 3, comma 6 dello Statuto di ANCI E-R, infine, stabilisce che ANCI E-R promuove la difesa, anche in giudizio, delle funzioni degli enti associati e degli interessi delle comunità locali nei confronti della Regione e dello Stato.

#### **Ritenuto che:**

- Dalle norme vigenti, dalle finalità della Difesa civica regionale e dalle finalità e dai compiti di ANCI E-R, nell'ottica del perseguimento del principio costituzionale di buona amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione, emerge la finalità comune di diffondere tra gli enti locali e la società civile la cultura della mediazione, quale strumento di soluzione delle liti e prevenzione di procedimenti giudiziari, con conseguente ed inevitabile avvio di nuove prassi amministrative, che nasceranno proprio dalle soluzioni giuridiche adottate con la medesima attività di mediazione.
- ANCI E-R nell'attuazione del proprio Statuto può svolgere un ruolo cardine di collaborazione con il Difensore civico regionale nel potenziare e rimodulare il servizio di Difesa civica sul territorio, mettendo in campo i servizi concordati, mantenendo inalterate le caratteristiche essenziali della Difesa civica stessa;
- questo fine può essere raggiunto soddisfacendo altresì la necessità di contenere la spesa pubblica, avendo soprattutto riguardo al risparmio di risorse economiche derivato dall'avvio di questa collaborazione.

#### **Tutto ciò premesso e considerato tra le Parti si conviene quanto segue:**

- 1) ANCI E-R e il Difensore civico s'impegnano, in stretta condivisione, ad agire per la diffusione della conoscenza della Difesa civica, dell'esercizio del suo ruolo, stante l'importanza e i benefici che l'attività di mediazione di Difesa civica arreca, sia in termini economici, sia nel miglioramento dell'attività amministrativa, sia nell'accrescere l'effettiva vicinanza degli enti locali ai cittadini singoli e associati. In particolare:
  - a) attivano progetti che favoriscano la conoscenza e la diffusione della Difesa civica fra gli enti locali della Regione;
  - b) favoriscono la diffusione di convenzioni fra enti locali e Difensore civico regionale per l'affidamento a quest'ultimo del servizio di difesa civica;
  - c) gestiscono congiuntamente le attività derivanti da tali convenzioni;
  - d) promuovono, anche mediante appositi momenti formativi rivolti ai dipendenti degli enti locali, la diffusione e la condivisione di prassi amministrative capaci di prevenire l'insorgere dei conflitti;
  - e) promuovono la cultura della mediazione quale strumento privilegiato per la composizione delle controversie, con particolare riferimento alla materia dei servizi gestiti dagli enti pubblici;

- 2) La collaborazione tra ANCI E-R ed il Difensore civico si realizza anche con la messa a disposizione di collaboratori di ANCI E-R che, in accordo con il Difensore civico e la Responsabile del servizio Istituti di garanzia, si recheranno presso i locali del medesimo servizio per offrire la propria collaborazione e per verificare insieme al Difensore ed al personale in ruolo lo sviluppo dei fascicoli contenenti questioni di competenza dei singoli comuni associati ad ANCI, incluse quelle riguardanti i concessionari di pubblici servizi.
- 3) Per il perseguimento dei fini sopra specificati, *l'Assemblea legislativa, tramite il servizio Istituti di garanzia (struttura della Regione Emilia-Romagna di supporto al Difensore civico) fornirà la propria collaborazione ad ANCI E-R secondo quanto stabilito nei Programmi di attività 2014 approvati con Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 184 del 18/12/2013, compatibilmente con le risorse assegnate e nel limite del budget stanziato (UPB 1, Funzione 3, Capitolo 4, Azione U577 Gestione delle istanze e attività di mediazione dei conflitti) per lo svolgimento di tali attività;*
- 4) Il presente accordo ha efficacia a partire dalla data di sottoscrizione e avrà la durata triennale; potrà essere rinnovato con apposito atto, previo accordo delle parti.

Atto sottoscritto con firma digitale

Il Difensore civico  
Gianluca Gardini

Il presidente di ANCI E-R  
Daniele Manca