

Relazione sulle attività ANNO 2016



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Difensore civico

INDICE

1. Introduzione
2. L'evoluzione del quadro normativo nazionale e regionale
 - 2.1 L'esigenza di un ombudsman nazionale
 - 2.2 Nuovi compiti per i difensori civici regionali
 - 2.3 Il nuovo accesso civico
3. La rete regionale dei servizi di difesa civica
 - 3.1 La convenzione con ANCI Emilia-Romagna e il convenzionamento con i comuni
 - 3.2 La presenza dei servizi di difesa civica sul territorio regionale
 - 3.3 Le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia
4. Focus sulle tematiche emergenti
 - 4.1 Strumenti di partecipazione diretta dei cittadini a livello comunale
 - 4.2 Parità di genere nelle giunte comunali
 - 4.3 Commissione Mista Conciliativa della Azienda USL Romagna
 - 4.4 Disabilità e diritti
5. I procedimenti
 - 5.1 L'andamento delle istanze e dei procedimenti
 - 5.2 Casi di particolare interesse
6. I risparmi determinati dall'azione della difesa civica
7. Comunicazione e promozione
8. Appendice

1. Introduzione

Il difensore civico, pur essendo una figura di grande rilievo nel sistema delle garanzie del cittadino nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione, è un istituto largamente sottoutilizzato nel nostro ordinamento.

Formatosi nella periferia del paese¹, il Difensore civico nasce da subito quale magistratura di "persuasione", essenzialmente sfornita di poteri coercitivi. Il suo compito principale è quello di correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni: a questo fine offre ai cittadini alcune forme di tutela pre-contenziosa facilmente accessibili, in ragione della gratuità e dell'assenza di formalità procedurali.

Oltre che vigilare sull'agire delle pubbliche amministrazioni, la difesa civica «contribuisce a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo» (nelle parole del Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa), intervenendo a favore delle categorie più deboli e delle fasce di popolazione più fragili. Da questo punto di vista, il ruolo della difesa civica si caratterizza soprattutto come sostegno e patrocinio di iniziative a tutela dei diritti della persona, indipendentemente dal fatto che tali diritti vengano in gioco nel rapporto con le pubbliche amministrazioni.

In definitiva, il difensore civico regionale (l'unico sopravvissuto alla tempesta della *spending review*) è un organo sfornito di poteri di amministrazione attiva ed intestatario di sole funzioni di controllo di legalità e regolarità, per usare le parole della Consulta, idonee a completare, arricchendolo, il sistema delle garanzie del cittadino, al di là dei rimedi tradizionali di tipo giustiziale e giurisdizionale.

In un Paese come il nostro, caratterizzato dalla presenza di quasi 250 mila avvocati e da un ritardo cronico dell'amministrazione di giustizia, occorre sostenere con ogni mezzo la cultura della prevenzione della lite, incentivare la mediazione e alimentare la soluzione bonaria dei conflitti. In Italia nulla è più auspicabile dell'intervento di soggetti istituzionali (difensori civici, figure di garanzia in genere) che, per correggere le disfunzioni della amministrazione, incentrano il proprio intervento esclusivamente sulla forza degli argomenti, sulla persuasività dei propri rilievi, favorendo l'uso della ragionevolezza e delle buone prassi nella soluzione delle controversie tra cittadini e pubblica amministrazione. Attraverso queste figure di garanzia, l'ordinamento

¹ Furono quindi le Regioni, negli anni 70, con iniziative spontanee, ad introdurre nei loro ordinamenti, la figura del Difensore civico. Dapprima la Toscana, con legge 21 gennaio 1974 n. 8, quindi la Liguria con Legge 6 giugno 1974 n. 17, poi il Lazio con legge 28 febbraio 1980 n. 17. La regione Emilia-Romagna ha istituito il Difensore civico con legge 6 luglio 1984 n. 37

assicura la supremazia della legalità senza ricorrere a strumenti coercitivi o sanzionatori: si tratta di un modello alternativo di gestione dei conflitti, che, mettendo in comunicazione anziché in contrapposizione le parti, consente al cittadino di instaurare un rapporto meno formale con l'amministrazione e alimenta la fiducia collettiva nei confronti delle istituzioni democratiche.

Per tutti questi motivi, il Difensore civico appare oggi un istituto munito di enormi potenzialità. Ancora troppo poco conosciuto, il rimedio del ricorso al Difensore civico potrebbe assurgere, in tempi ragionevolmente brevi, a canale d'accesso privilegiato per la tutela delle posizioni soggettive nei riguardi delle amministrazioni pubbliche italiane.

Queste considerazioni si rivelano particolarmente attuali nella presente congiuntura economica e finanziaria, caratterizzata dall'aumento progressivo ed esponenziale dei costi di accesso ai tradizionali rimedi giurisdizionali e dal conseguente inevitabile arretramento del controllo di legalità in diversi ambiti dell'azione della PA. Ed è proprio in tali settori che l'intervento assicurato dal Difensore civico potrà in futuro esprimere tutte le proprie potenzialità, ponendosi quale rimedio effettivo alla tutela dei diritti e degli interessi dei soggetti socialmente ed economicamente più fragili.

In questo quadro deve pertanto essere stigmatizzata con forza la perdurante assenza di un Difensore civico *nazionale*. L'Italia rimane l'unico Paese, all'interno dell'Unione europea, a non essersi ancora dotato di un Ombudsman nazionale. Da decenni, la centralità dell'istituto della difesa civica nella garanzia dei diritti dei cittadini è riconosciuta a livello europeo e internazionale, come dimostrano i requisiti fissati per l'adesione all'Unione europea (tra i quali rientra, appunto, la presenza di un Ombudsman nazionale), e i documenti, adottati da Onu e Consiglio d'Europa, che suggeriscono con decisione la creazione di Difensori civici nazionali.

Nonostante ciò, il nostro legislatore non sembra voler raccogliere le numerose sollecitazioni della società civile, e continua a rimanere sordo alle richieste di istituzione di un Ombudsman nazionale provenienti dal Coordinamento dei difensori civici regionali e da diverse istituzioni territoriali. Nel corso degli ultimi anni, a livello nazionale, sono state introdotte figure di garanzia settoriali, come il Garante dell'infanzia e Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ma questo non fa che amplificare l'assenza di una figura generalista, dotato di un campo visivo più ampio, che sia in grado di offrire una valida tutela ai diritti della persona nei diversi settori di intervento pubblico.

L'istituzione di un Ombudsman nazionale rappresenta dunque la priorità assoluta per la tutela dei diritti della persona. Solamente un Ombudsman nazionale, connotato da

indipendenza e da un ampio campo di intervento, è in grado di offrire una tutela dei diritti degli individui analoga a quella che, ormai da decenni, è assicurata negli altri Stati europei. Occorre quanto prima allineare il nostro paese agli standard europei, e valorizzare gli strumenti di tutela non giurisdizionali messi a disposizione dei cittadini italiani e degli stranieri che si trovano nel nostro paese.

L'obiezione usualmente rivolta all'istituzione dell'Ombudsman nazionale riguarda l'assenza di poteri coercitivi: fenomeno che secondo alcuni determinerebbe - soprattutto in riferimento alla situazione delle amministrazioni pubbliche italiane - un certo grado di ineffettività di questo istituto di garanzia.

Si sostiene al riguardo che il *modus operandi* della Difesa civica, sostanzialmente imperniato sulla *moral suasion*, renderebbe assai dubbia l'utilità di una sua istituzione, quanto meno nel nostro Paese, stante la proverbiale scarsa disponibilità a collaborare delle amministrazioni italiane, usualmente restie a dare esecuzione finanche a ben più cogenti ordini di natura giurisdizionale. A tale fine, qualche autore suggerisce, come rimedio alla ineffettività, il potenziamento dei poteri intestati in capo al Difensore civico².

In realtà le preoccupazioni di ineffettività, non prive di solidi appigli ove riferite a contesti amministrativi del tutto peculiari (si pensi agli istituti di pena), appaiono eccessivamente pessimistiche, se estese indiscriminatamente agli altri settori dell'amministrazione. Se è indubbiamente vero che esistono margini per un potenziamento ulteriore dei poteri del Difensore civico, pur senza arrivare a snaturarne ruolo e funzioni, è anche vero che appare spesso rispondere ad un mero pregiudizio l'opinione secondo la quale il nostro ordinamento sarebbe ancora troppo immaturo o impreparato ad accogliere la figura dell'*Ombudsman*.

L'evidenza derivante dalla prassi - con riferimento all'esperienza della Regione Emilia Romagna, ma anche allargando lo sguardo ad altre regioni italiane - sembra infatti smentire l'assunto di partenza, mostra una elevata propensione delle amministrazioni locali e statali ad accogliere i rilievi provenienti dalla difesa civica, tanto che le statistiche più recenti attestano un alto grado di adesione alle determinazioni del garante.

Per quanto riguarda la regione Emilia Romagna, nel corso dell'anno 2016 le richieste di intervento del Difensore civico da parte di cittadini, imprese e associazioni o altri gruppi collettivi sono state complessivamente 599, con un incremento del 10%

² F. DE LEONARDIS, *Il difensore civico nella giurisprudenza del giudice costituzionale e del giudice amministrativo*, in *Foro amm. CDS*, fasc.12, 2009, pag. 2971.

rispetto all'anno 2014. Questo a dimostrazione che, in seguito alle iniziative per rendere più visibile e conosciuta l'attività della difesa civica messe in campo dalla Regione, la risposta positiva dei cittadini si è fatta immediatamente sentire e si è assistito al progressivo intensificarsi del ricorso a questo strumento di garanzia da parte dei privati.

Nella nostra Regione i rapporti con le pubbliche amministrazioni controparte delle istanze di difesa civica sono stati improntati, nel corso del 2016, ad uno spirito di profonda e proficua collaborazione. Sono state, infatti, soltanto 5 le PA che non hanno collaborato non avendo fornito i chiarimenti o la documentazione richiesti dall'Ufficio. In generale il tasso di adesione mostrato dalle pubbliche amministrazioni rispetto alle indicazioni del difensore civico è stato pari al , al netto delle richieste del cittadino ritenute infondate e delle richieste di informazioni e pareri rivolte a questo Ufficio.

Tutto ciò serve a dimostrare come l'assenza di poteri coercitivi nei confronti della pubblica amministrazione possa essere vista, oltre che come un limite intrinseco, anche come un punto di forza dell'azione della Difesa civica: in un contesto socio-culturale dove la spinta ad instaurare liti processuali è massima, in presenza di un numero straordinario di avvocati desiderosi di avviare contenziosi e alimentare la conflittualità tra le parti, dinanzi ad una cronica inadeguatezza della magistratura (ordinaria e amministrativa) nel fornire una risposta alla domanda di giustizia proveniente dalla società civile, il fatto che il Difensore civico cerchi di "persuadere" piuttosto che di obbligare le parti ad assumere un determinato comportamento appare un rimedio salutare, a tratti necessario.

D'altra parte, la pubblica amministrazione non è in grado di trovare al proprio interno una risposta adeguata a questa diffusa domanda di giustizia: prova ne sia la crisi dei ricorsi in via amministrativa, che induce a «sfogare sul momento giurisdizionale la soluzione di qualunque tipo di conflitto, contribuendo ad acuire la più generale crisi del sistema di complessive garanzie offerte al cittadino»³.

Senza trascurare il fatto che la possibilità di emettere decisioni vincolanti in punto di legittimità degli atti amministrativi, se da un lato rappresenta un punto di forza per un organo "giustiziale", dall'altro ne fornisce al tempo stesso il limite naturale d'azione: in nessun caso, infatti, un organo siffatto potrebbe esprimersi sul "merito" dell'agire pubblico, sulla opportunità e convenienza di alcune scelte assunte dalla pubblica amministrazione. Viceversa, l'assenza di coercitività rende gli atti del difensore civico

³ M. Ramajoli, Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche, in Dir. amm n. 1-2/14, p. 6

molto più flessibili, duttili, e per questo capaci di sindacare finanche l'opportunità, e non solo la legittimità, delle scelte assunte dalle pubbliche amministrazioni.

Fatta questa premessa di carattere generale, è importante segnalare che, tra i pochi poteri "coercitivi" normativamente riconosciuti al difensore civico dal legislatore nazionale, vi è quello riguardante il riesame dei dinieghi di accesso agli atti amministrativi, sancito all'art. 25, comma 4, della legge 241/90. In base a questa disposizione, "In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. (...).

Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito".

Recentemente, il diritto di informazione dei cittadini, sia in senso passivo (diritto di essere informati) che in senso riflessivo (diritto di informarsi) è stato arricchito dagli obblighi di trasparenza imposti a tutte le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/13. Come noto, in base a questa normativa, le pubbliche amministrazioni sono oggi tenute a pubblicare una serie di documenti e dati volti a rendere trasparente la propria organizzazione ed il proprio operato, quale strumento di contrasto alla corruzione, e per realizzare questo obiettivo devono nominare al proprio interno una figura di "responsabile della trasparenza" che assicuri l'adempimento di tali obblighi informativi attraverso la creazione di un apposito sito web.

Da pochi mesi, poi, è entrato in vigore il d.lgs. 97/16, che introduce il "diritto alle informazioni amministrative" per tutti i cittadini italiani (o *Freedom of Information Act*, per dirla con l'anglicismo oggi in voga). La riforma muove dall'insoddisfazione generale per la trasparenza ottenuta mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti internet istituzionali (d.lgs. 33/13), e viene ad affermare il diritto/libertà di chiunque di ottenere *tutti* i dati a disposizione della pubblica amministrazione (salvo quelli espressamente esclusi) mediante un accesso civico individuale esercitabile *uti cives*.

Tutto a tutti, insomma: l'effetto "trasparenza totale" si realizza grazie a semplici istanze di accesso presentate dai cittadini in assenza di motivazione o di legittimazione specifiche, con l'unico scopo di esercitare un controllo generalizzato sull'operato delle amministrazioni e partecipare alle scelte pubbliche.

La riforma attribuisce un ruolo specifico ai difensori civici in materia di accesso civico (semplice e generalizzato), probabilmente avendo a mente la tradizionale funzione di riesame che la difesa civica svolge sull'accesso civico documentale ex art. 24, l. 241/90. Una scelta condivisibile, che va nella direzione di assicurare maggiori tutele al cittadino (richiedente o controinteressato) e un migliore bilanciamento tra ragioni della trasparenza e ragioni della segretezza. Un meccanismo di tutela in via amministrativa che si fondi esclusivamente su un processo decisionale interno alla stessa amministrazione inadempiente, incentrato su figure appartenenti a questa stessa amministrazione (il responsabile della trasparenza), non offre adeguate garanzie di imparzialità e terzietà al cittadino.

Prima del d.lgs. 97/16, al cittadino che si vedeva respingere dalla PA un'istanza di accesso civico non restava che rivolgersi al tribunale amministrativo regionale. Come si è detto, il ricorso al responsabile della trasparenza altro non è che un ricorso in via amministrativa (in opposizione o gerarchico improprio a seconda dei casi) e, come è noto, questo tipo di ricorso è da tempo visto con sfiducia dai cittadini, i quali sono indotti a sfogare sul momento giurisdizionale la soluzione delle proprie pretese, contribuendo ad acuire la crisi degli organi giurisdizionali (sovraccarichi di ricorsi), nonché la crisi più generale del sistema di complessive garanzie offerte al cittadino. La soluzione legislativa di coinvolgere i difensori civici regionali (considerato che quelli comunali sono stati soppressi dalla legge finanziaria del 2010, e quelli provinciali seguono le incerte sorti dell'ente di area vasta) nel procedimento decisionale che mira a garantire l'effettività dell'accesso civico è stata dunque molto opportuna e ragionevole: i difensori civici vantano una esperienza quasi trentennale in materia di accesso procedimentale e annualmente valutano migliaia di dinieghi di accesso agli atti.

Bene ha fatto dunque il legislatore, per assicurare maggiore imparzialità e terzietà alle decisioni sulle istanze riguardanti l'accesso civico generalizzato o l'omessa pubblicazione di informazioni da parte delle PA territoriali, a valorizzare l'esperienza sin qui maturata dai difensori civici, prevedendo, con un emendamento al d.lgs. 33/13, che la risposta a questo tipo di istanze venga affidata in via amministrativa al responsabile della trasparenza e, nel caso di atti degli enti locali e territoriali, ai difensori civici regionali, laddove costituiti. Questa soluzione garantisce maggior

trasparenza all'agire pubblico, contribuisce a sgravare i tribunali amministrativi da un pesante contenzioso, e a restituire fiducia ai cittadini nei confronti dell'amministrazione e della sua capacità di risolvere con imparzialità e obiettività i conflitti con i privati. Tutto ciò, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Inoltre, la maggiore indipendenza e terzietà dei difensori civici rispetto alle amministrazioni inadempienti favorisce l'effettiva attuazione del meccanismo di controllo/sanzionatorio 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 i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione", di cui all'art. 43 del d.lgs. 33/13.

Purtroppo, la legge non precisa se la richiesta di riesame al responsabile della prevenzione e il ricorso al Difensore Civico, prevista nel caso di atti delle amministrazioni regionali e locali, siano da considerarsi rimedi cumulativi da esercitarsi in successione eventuale (prima la richiesta di riesame al responsabile della prevenzione, successivamente ed eventualmente al difensore civico regionale) ovvero alternativi tra loro. Ad avviso di chi scrive sarebbe più opportuno considerare questi rimedi come cumulativi, dal momento che in alcune regioni italiane (ben 5!) non è operante il difensore civico regionale, e dunque i cittadini ivi residenti rischiano di rimanere privi di uno strumento di garanzia dei propri interessi (all'accesso o alla riservatezza). Nelle regioni in cui il difensore civico è istituito, invece, si consentirà un doppio livello di tutela per l'accesso agli atti delle regioni e degli enti locali, ma questo non sembra incidere negativamente sul livello essenziale di prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio.

Le altre novità che hanno accompagnato l'attività del difensore civico della Emilia Romagna nel corso del 2016 riguardano essenzialmente l'attuazione del principio di parità di genere nella formazione delle giunte comunali (nei comuni sotto i 3 mila abitanti) e, a seguito delle numerose convenzioni stipulate con i comuni della regione, la valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari riguardanti materie di esclusivo interesse comunale. Ma questi temi verranno affrontati più approfonditamente nel corpo della presente Relazione annuale.

L'auspicio con cui si chiude questa introduzione è che le potenzialità della difesa civica vengano comprese e valorizzate appieno dai rappresentanti istituzionali e dai cittadini, sia a livello regionale che nazionale, consentendo finalmente la piena operatività di uno strumento che, in Europa e nel mondo, rappresenta ormai da decenni un presidio di garanzia insostituibile per i diritti umani.

2. L'evoluzione del quadro normativo nazionale e regionale

2.1 L'esigenza di un ombudsman nazionale

L'Italia vanta un triste primato: rimane l'unico Paese, all'interno dell'Unione europea, a non essersi dotato di un Difensore civico nazionale. Questo dato è ancora più rilevante se si considera che, a partire dal 2010, esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno portato alla soppressione dei difensori civici comunali.

Da decenni, la centralità dell'istituto della difesa civica nella garanzia dei diritti dei cittadini è riconosciuta a livello europeo e internazionale, come dimostrano i requisiti fissati per l'adesione di nuovi paesi all'Unione europea, i quali richiedono la necessaria presenza di un Ombudsman nazionale, e i documenti che suggeriscono con decisione la creazione di Difensori civici nazionali, adottati dall'Onu (risoluzione dell'Assemblea generale n. 69/168 del 18 dicembre 2014), dal Consiglio d'Europa (raccomandazioni nn. 757 (1975) e 1615 (2003) e risoluzione n. 1959 (2013) dell'Assemblea parlamentare, raccomandazione del Comitato dei Ministri n. (85)13) e dal Parlamento europeo (Risoluzione P8_TA(2015)0422 del 2 dicembre 2015).

A oggi, l'adeguamento dell'Italia agli standard minimi di garanzia dei diritti dei cittadini è reso, se possibile, ancora più urgente dalla riforma dell'Agenzia europea Frontex, incaricata della gestione delle frontiere esterne dell'Unione e, di conseguenza, in prima linea nella gestione dei flussi migratori. È stato previsto l'obbligo per gli Stati UE di individuare un organismo interno non giurisdizionale competente per la ricezione delle denunce riguardanti le lesioni dei diritti fondamentali riconducibili al personale di Frontex.

Il Difensore civico dell'Emilia Romagna, assieme al Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, ha sollecitato il Governo e il Parlamento ad istituire un Difensore civico nazionale, competente sia per la tutela dei cittadini nei classici casi di maladministration sia per la garanzia e promozione dei diritti umani e, quindi, integrato nel meccanismo di denuncia dell'Agenzia Frontex.

Infatti, come hanno sottolineato numerosi organismi europei ed internazionali, soltanto un Difensore civico nazionale, connotato da una forte indipendenza e da un ampio campo di intervento, sarebbe in grado di offrire una tutela dei diritti degli individui analoga a quella che, ormai da decenni, è assicurata negli altri Stati europei, garantendo così la piena compatibilità della legislazione interna con il nuovo

meccanismo di denuncia, e contemporaneamente riallineando l'ordinamento italiano ai più avanzati standard europei e internazionali in materia di difesa civica e di tutela dei diritti fondamentali. In caso contrario si verificherebbe un problematico vuoto di tutela per tutti coloro che subiranno una violazione dei propri diritti fondamentali attribuibile all'operato di un agente Frontex appartenente allo Stato italiano.

2.2. Nuovi compiti per i difensori civici regionali

Nel corso del 2016, è emersa l'esigenza di intervenire, come Difensori civici regionali, sull'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 Province autonome e dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle provincie autonome.

In Emilia-Romagna in particolare, l'azione di questo Ufficio si è sviluppata in sinergia con ANCI e con la Commissione regionale per le pari opportunità. Nella seconda parte dell'anno si è impostata una strategia e momenti di confronto finalizzati a sviluppare, nell'anno in corso, una azione ricognitiva sui comuni oltre i tremila abitanti, le successive azioni di segnalazione di quelli che non si sono ancora adeguati alla norma e l'iniziativa di persuasione nei loro confronti per uniformarsi alle percentuali di quote di genere delle Giunte comunali previste dalla legge. Al momento della redazione di questa relazione si rilevano già positivi atti di diversi comuni in questa direzione.

Sempre nel 2016 si è, inoltre, intensificata la richiesta di intervento del Difensore civico regionale sui referendum consultivi a livello comunale, materia che rappresenta uno degli aspetti di assoluta importanza nei rapporti di cooperazione tra Difesa civica ed enti municipali. Sottolineiamo che l'attività dell'Ufficio su tale delicata e complessa materia, pur dedicata a pochi quesiti, ha comportato una consistente azione di ricognizione, approfondimento giuridico e valutazione, oltre che di proficuo confronto con i comuni interessati.

Tra i nuovi compiti affidati ai Difensori civici regionali si riscontrano anche quelli introdotti, il 28 febbraio scorso, con l'approvazione in via definitiva da parte del Parlamento della legge sulla responsabilità in ambito sanitario. La Legge 8 marzo 2017, n. 24 è stata pubblicata proprio nei giorni immediatamente precedenti alla data di redazione di questa relazione e necessita, quindi, di qualche opportuno approfondimento. Quello che però è chiaro fin dalla prima lettura è che, in tema di gestione del rischio sanitario e di ulteriori garanzie sulla sicurezza del paziente, l'apparato pubblico si avvarrà di nuove competenze e strutture. Tra queste, tramite la

possibilità riconosciuta alle Regioni, le competenze dell'ufficio del Difensore Civico regionale, con la funzione di garante per il diritto alla salute (art. 2, co. 1, 2, 3).

Infatti, l'art. 2 "Attribuzione della funzione di garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale o provinciale e istituzione dei Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente" afferma:

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinarne la struttura organizzativa e il supporto tecnico.

2. Il Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.

3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale.

2.3 Il nuovo accesso civico

La riforma del decreto trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) segna l'avvio di una fase nuova nei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, simboleggiata dall'introduzione dell'accesso civico generalizzato – spesso definito FOIA (*Freedom Of Information Act*) per analogia con simili istituti del mondo anglosassone - , che si va ad affiancare alle altre forme di accesso già previste dall'ordinamento, come l'accesso documentale, l'accesso civico "classico" e l'accesso dei consiglieri comunali ex art. 43 TUEL.

Il decreto trasparenza stabilisce che chiunque, salvo specifiche limitazioni, ha diritto di accedere ai documenti delle pubbliche amministrazioni senza necessità di motivare la richiesta e, quindi, senza dover dimostrare l'esistenza di un interesse diretto, concreto e attuale all'ottenimento del documento, anche al di fuori del perimetro degli obblighi di pubblicazione.

La legge obbliga l'amministrazione a rispondere alla richiesta di accesso entro 30 giorni, mediante l'adozione di un provvedimento espresso e motivato. L'accesso potrà essere rifiutato dalle amministrazioni, a seguito di una valutazione effettuata caso per caso, esclusivamente qualora la conoscenza dei dati e documenti richiesti arrechi un

pregiudizio concreto ad un interesse, pubblico (sicurezza nazionale, ordine pubblico, difesa, relazioni internazionali, attività di indagine e ispettive, etc.) e privato (privacy, segretezza della corrispondenza, etc), tra quelli indicati nel decreto.

Sono previste forme di tutela particolari del diritto di accesso generalizzato oltre a quella giudiziaria: in caso di rifiuto, o di mancata risposta, l'interessato può presentare un ricorso davanti al Tribunale amministrativo regionale, o in alternativa chiedere un riesame della pratica al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e – nel caso di atti delle amministrazioni di regioni ed enti locali – presentare un ricorso al Difensore civico regionale.

A seguito del ricorso, il Difensore civico compie una nuova valutazione della richiesta di accesso e, laddove ritenga illegittimo il rifiuto, può chiedere all'amministrazione rimuovere il precedente diniego. In tal caso, l'amministrazione può motivare il persistere del proprio diniego tramite un atto motivato. Nel caso in cui ciò non avvenga, l'accesso al documento si ritiene automaticamente consentito.

Grazie a questo nuovo strumento di trasparenza i cittadini potranno avere accesso a documenti e dati fino ad oggi non conoscibili né pubblicati dalle amministrazioni sui propri siti web. Per fare solo alcuni esempi tra i tanti possibili, d'ora in avanti chiunque potrà verificare i livelli di raccolta differenziata nel proprio quartiere, scoprire quanto gli uffici pubblici spendono per la bolletta elettrica, ottenere la lista degli immobili sfitti di proprietà di un Comune, conoscere le spese di missione dei vertici politici, accertare la gestione del contenzioso giudiziario di un ente locale o della propria Regione.

Viene così introdotto un vero e proprio “diritto all'informazione amministrativa”, da anni riconosciuto nella maggior parte dei paesi europei, che consente ai cittadini di esercitare un controllo generalizzato sulle pubbliche amministrazioni, di partecipare alla vita pubblica, di svolgere un'azione di contrasto rispetto alle pratiche corruttive.

Questo tema si riverbera, dunque, dal 2017, anche nell'azione del Difensore civico regionale, con riguardo, innanzitutto, al prevedibile aumento delle istanze. Già i soli ricorsi contro il diniego all'accesso agli atti tradizionale e quello alle informazioni dei consiglieri comunali, infatti, hanno assieme costituito nel 2016 il 15% circa delle istanze presentate.

Ma l'istituzione del nuovo accesso civico generalizzato comporterà anche una grande attenzione all'individuazione – e in parte, in una prima fase, alla determinazione – del

confine preciso tra il FOIA e l'accesso civico tradizionale da un lato e il FOIA e le norme sulla pubblicazione e sulla trasparenza delle PPAA dall'altro.

3. La rete regionale dei servizi di difesa civica

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

L'analisi del contesto regionale dimostra infatti che la possibilità di attivare convenzioni con la Provincia di riferimento per la nomina del Difensore civico territoriale è stata seguita solo dai Comuni del modenese.

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

3.1 La collaborazione con ANCI Emilia-Romagna e il convenzionamento con i comuni

L'impegno di ANCI nella diffusione del convenzionamento con il Difensore civico regionale trae origine da un accordo quadro triennale, reso operativo da convenzioni annuali, che ha prodotto già dal 2014 importanti risultati.

Sicuramente, però, l'opera di diffusione della difesa civica non è giunta a conclusione e necessita di un ulteriore sforzo, come evidenziato nella Risoluzione dell'Assemblea legislativa regionale n. 2828, votata all'unanimità, in data 21 giugno 2016, nella quale si impegna 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.

In particolare, si deve notare come la Risoluzione dell'Assemblea legislativa regionale prenda atto che l'accordo tra Difensore civico regionale ed ANCI rappresenta uno strumento di indubbio interesse ed utilità e prevede oneri di contribuzione a carico dei Comuni, in sé esigui, ma che tuttavia possono risultare impegnativi per le realtà più piccole e, in particolare a fronte delle complessive difficoltà della finanza pubblica.

Per questo motivo, il Difensore civico, in accordo con ANCI Emilia-Romagna, ha stabilito una riduzione delle tariffe di convenzionamento dei comuni già dai primi mesi del 2016; una riformulazione al ribasso dei contributi di convenzionamento, che oggi variano da un minimo di 100 euro ad un massimo di 900 euro annui, tenuto conto della dimensione demografica del Comune.

Il risultato di ottenere 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.

Secondo la Risoluzione dell'Assemblea legislativa regionale n. 2828, votata all'unanimità in data 21 giugno 2016, risulta, quindi, necessario sostenere azioni di promozione della collaborazione fra Difensore Civico ed ANCI, favorendo l'adesione dei Comuni, in particolare di quelli minori, per l'utilizzo delle opportunità aperte dalla convenzione.

A seguito di tale risoluzione, la Giunta regionale si è attivata in supporto all'azione di diffusione del ruolo territoriale del Difensore civico regionale, con una informativa a tutti i Comuni della Regione, affiancando, così, lo sforzo già prodotto in questa direzione dagli uffici dell'Assemblea Legislativa e da quello del Difensore civico.

Ad oggi, i Comuni convenzionati o in corso di convenzionamento sono: Bologna, Mirandola, Castelmaggiore, Pianoro, Bentivoglio, Anzola Emilia, Castelfranco Emilia, Imola, Castel San Pietro, Medicina, Argenta, Carpi (Unione delle Terre d'Argine), Vignola, Novellara, Calderara di Reno, Medicina, San Lazzaro di Savena, Fidenza, Bertinoro, Castellarano. Per eventuali Unioni di comuni, elencare tutti i comuni indirettamente convenzionali. Mettere, inoltre, in ordine alfabetico.

L'intento dell'azione congiunta tra ANCI e Difensore civico è anche quello di diffondere il principio della trasparenza nell'operato pubblico dei Comuni, al fine di eliminare le ipotesi patologiche di silenzio e non cooperazione con i cittadini. L'obiettivo assume particolare importanza anche alla luce dei recenti interventi legislativi in tema di trasparenza e accesso. Infatti, con il recente d.lgs. 97/2016, a partire dal dicembre 2016, scaduto il termine di adeguamento, anche i Comuni emiliano-romagnoli saranno impegnati ad applicare un nuovo istituto di trasparenza (accesso civico generalizzato) che consentirà ad ogni cittadino di accedere a documenti e dati detenuti dalle amministrazioni, a prescindere dalla sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale.

Il Difensore civico, per espressa previsione di legge, sarà organo di garanzia nella gestione dei casi di diniego di accesso e sarà sicuramente necessario avviare una puntuale cooperazione con i Comuni emiliano-romagnoli al fine di definire linee guida comuni da applicare nelle istanze di accesso.

Pertanto, anche alla luce delle novità legislative e della Risoluzione votata all'unanimità dall'Assemblea legislativa, si ritiene opportuno sottolineare l'importanza che lo sviluppo e l'incremento della cooperazione tra ANCI e Difensore civico potrà produrre anche nei prossimi anni rispetto alla risoluzione delle problematiche tra privato e Amministrazione locale.

L'impegno profuso nel 2016, al fine di ottenere il convenzionamento dei comuni emiliano-romagnoli con il Difensore civico regionale, merita sicuramente di essere portato a conclusione attraverso un programma da sviluppare nei prossimi anni, che valorizzi la formazione dei funzionari degli enti locali rispetto alle nuove norme che regolano la trasparenza e l'accesso civico agli atti e che, più complessivamente, tenda ad una riduzione del contenzioso tra cittadino e comune a fronte di un miglioramento sia della attenzione degli enti alle ragioni del cittadino, sia ad una maggiore capacità del cittadino di pretendere dai comuni risposte a diritti legittimi e non a istanze infondate.

3.2 La presenza dei servizi di difesa civica sul territorio regionale

In attuazione della Convenzione stipulata tra il Servizio Istituti di Garanzia dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, per conto del Difensore civico regionale, ed ANCI Emilia-Romagna, nell'anno 2016 si è sviluppata una complessa attività di supporto e diffusione della difesa civica presso i Comuni emiliano-romagnoli.

Occorre osservare che la gestione a livello regionale delle istanze di difesa civica riguardanti l'operato dell'Amministrazione municipale, pur rivolgendosi con particolare efficacia e con un raccordo procedurale facilitato ai Comuni convenzionati, non lascia inascoltati i cittadini appartenenti a enti locali non convenzionati che rivolgono istanze al Difensore. E' infatti un dovere generale della figura del Difensore civico regionale, aboliti da tempo i difensori civici comunali, intervenire comunque a tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione.

I dati annuali registrati nel 2016 confermano che la maggior parte delle istanze pervenute al Difensore civico regionale ha riguardato rapporti tra cittadini od associazioni e Amministrazioni comunali e loro enti derivati. A questi, si affianca una elevata percentuale di contenzioso affrontato dal Difensore civico regionale per istanze relative

all'attività dei gestori dei servizi pubblici, nel campo della erogazione dei servizi acquedottistici, ambientali, energetici e di trasporto.

I risultati prodotti dall'attività sul territorio regionale non si risolvono esclusivamente nella possibilità del Difensore civico regionale di gestire le istanze presentate dai cittadini residenti nel Comune rispetto a personali problematiche riscontrate nei confronti degli enti municipali.

In alcuni casi i Comuni hanno individuato nel Difensore civico regionale l'organo di garanzia (in sede monocratica o collegiale con altri componenti previsti dai singoli Statuti comunali) nella valutazione di ammissibilità dei quesiti referendari consultivi presentati nei Comuni.

La presenza della rete di difesa civica sul territorio sconta, però, ancora alcuni limiti consistenti.

Innanzitutto, esclusa la Città Metropolitana di Bologna che prevede il convenzionamento con il Difensore civico regionale e la promozione dell'adesione anche delle Unioni e dei Comuni del proprio territorio nel proprio Statuto (art. 8 co. 8), mancano all'appello come soggetti convenzionati i comuni capoluogo che, per altro, sono i Comuni da cui proviene il maggior numero di istanze anche nel 2016.

Per offrire il servizio di difesa civica ai comuni più consistenti del territorio in termini di popolazione potrebbe essere utile una presenza di collaboratori della difesa civica regionale periodicamente presso uffici dei singoli comuni capoluogo. Questa opportunità è però impedita dall'esiguo numero di collaboratori in capo all'ufficio del Difensore civico regionale, già impegnati in modo consistente dalle istanze quotidiane dei cittadini e dall'attività derivante dalle nuove richieste di intervento rivolte al Difensore (pareri su referendum comunali, intervento sulla parità di genere nelle giunte comunali, impegno sulla nuova cultura amministrativa derivante dal nuovo diritto di accesso generalizzato, ecc.).

In conclusione, pur con i limiti adesso evidenziati, nell'anno 2016 si sono prodotti, attraverso lo sviluppo della cooperazione tra Difesa civica e ANCI, risultati positivi in termini di conoscenza e diffusione della Difesa civica tra gli enti locali emiliano-romagnoli.

La diffusione delle convenzioni tra enti locali e Difensore civico regionale ha consentito di creare nel tessuto sociale una percezione diretta dell'azione di difesa civica ed una conoscenza più immediata dell'operato del Difensore civico nel tentativo di risoluzione delle problematiche dei singoli privati nei confronti della pubblica amministrazione locale.

D'altra parte, anche i Comuni ed i loro amministratori hanno potuto godere dei benefici che l'azione congiunta tra Difesa civica ed ANCI produce in termini di sostegno all'interpretazione ed applicazione della normativa vigente, con particolare riferimento ai casi in cui si tutelano diritti costituzionalmente protetti.

In questo senso, i chiarimenti forniti sull'applicazione delle quote di genere (art. 1, comma 137, legge 56/2014) nella composizione delle Giunte comunali ha agevolato la corretta interpretazione della legge e ha concorso a creare una formazione giuridica e morale degli operatori alla luce dei principi fissati dalla Carta costituzionale.

Inoltre, bisogna notare che lo sviluppo dell'azione del Difensore ha evidentemente consentito lo sviluppo di una cultura di mediazione sia nei cittadini che nei funzionari dei singoli Comuni, riducendo in alcuni settori il contenzioso, grazie a pareri che sono stati diffusi in termini comunicativi dagli organi di informazione locali e dalla comunicazione diretta dell'Assemblea Legislativa.

3.3 Le relazioni con gli altri organismi di tutela e garanzia

Anche nel corso del 2016 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.

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 2016.

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 Strumenti di partecipazione diretta dei cittadini a livello comunale

Anche nell'anno 2016 il Difensore civico è stato chiamato a svolgere un importante ruolo di garanzia nella valutazione sull'ammissibilità dei referendum comunali.

In particolare, per quanto ha riguardato il quesito referendario proposto nel Comune di Castelfranco Emilia, il Difensore civico regionale ha preso parte al Comitato di garanzia previsto dallo Statuto comunale per l'ammissione dei quesiti referendari consultivi.

Nel caso del quesito referendario proposto nel Comune di Carpi nel corso del 2016, il Difensore civico è stato designato come garante unico per la valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari. In tal caso, la designazione del Difensore civico regionale quale organo monocratico di garanzia ha comportato anche una modifica del regolamento comunale.

Nel caso del quesito referendario proposto nel Comune di Castello d'Argile, il Difensore civico ha partecipato alla seduta del comitato di garanzia, valutando con il segretario comunale ed un giudice del tribunale di Bologna l'ammissibilità del quesito proposto.

L'esercizio di forme di partecipazione diretta, come i referendum consultivi a livello comunale, rappresenta uno degli aspetti di assoluta importanza nei rapporti di cooperazione tra Difesa civica ed enti municipali. L'analisi dell'ammissibilità dei quesiti referendari presentati a livello comunale investe infatti la figura del Difensore civico regionale – quale organo terzo ed indipendente – nelle vicende della comunità locale. L'esame delle istanze referendarie si svolge attraverso procedure descritte puntualmente dalla legge e dai singoli Statuti comunali, non sempre omogenei, che meritano un'interpretazione giuridica approfondita in vista della loro attuazione.

Per questo, il ruolo del Difensore civico regionale appare decisivo nella definizione delle procedure e delle normative regolamentari che devono seguirsi per compiere una legittima risoluzione delle questioni attinenti alla valutazione dei quesiti referendari.

4.2 Parità di genere nelle giunte comunali

Sempre nel corso del 2016, una delle questioni di maggiore rilevanza, che ha visto impegnato il Difensore civico regionale in sinergia con ANCI e la Commissione regionale per le pari opportunità, è stata l'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 Province autonome e dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle province autonome.

Partendo dal presupposto che la previsione di soglie minime di rappresentanza di ciascuno dei due sessi all'interno degli organi pubblici, anche comunali, risponde all'esigenza di favorire le pari opportunità alla luce di quanto stabilito dall'art. 51 Cost., la disposizione legislativa in questione ha previsto che *“Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico”*.

Pertanto, in seguito a varie segnalazioni pervenute da parte della Presidente della Commissione regionale per le pari opportunità, il Difensore civico ha provveduto a redigere un comunicato generale, diffuso presso tutti i Comuni emiliano-romagnoli con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, al fine di imporre l'adeguamento della composizione delle Giunte comunali allo standard numerico previsto dalla legge.

I risultati positivi, realizzatesi in termini di adeguamento delle Giunte comunali con le nomine di soggetti appartenenti al sesso sottorappresentato, sono stati prodotti grazie alla cooperazione tra il personale regionale di difesa civica ed ANCI, che ha fornito il proprio supporto nell'interpretazione della recente normativa alla luce della giurisprudenza amministrativa.

In particolare, i Comuni che hanno provveduto a modificare la composizione della Giunta comunale in seguito all'intervento del Difensore civico – supportato da ANCI – sono stati: Alto Reno Terme, San Lazzaro, Casina. Mentre si attendono ancora le risposte degli altri Comuni coinvolti.

Da notare che nell'intervento volto ad assicurare l'applicazione della legge Delrio, il Difensore civico ha precisato come l'effettiva impossibilità di assicurare la presenza dei due generi nella Giunta comunale, secondo i parametri numerici stabiliti dalla legge, deve essere adeguatamente provata attraverso riscontri oggettivi.

A tal fine, la mera produzione di dichiarazioni di disinteresse all'accettazione della nomina alla carica di assessore da parte di alcune donne non sono state ritenute sufficienti a dimostrare l'esperimento di tutti i tentativi possibili per rispettare la percentuale di genere richiesta dalla legge.

Sul punto il Difensore civico ha suggerito ai Sindaci inadempienti di avviare procedure pubbliche e trasparenti al fine di dimostrare l'effettiva impossibilità ad assicurare l'applicazione dell'art. 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Il Difensore civico ha suggerito quindi la pubblicazione di avviso pubblico per la ricerca di candidati alla carica assessorile appartenenti al genere sottorappresentato nella Giunta comunale, con conseguente esame delle candidature da parte del Sindaco, nel rispetto dell'ampia autonomia di quest'ultimo nella scelta dei componenti della Giunta.

Nell'applicazione di tale procedura, un primo risultato positivo è giunto dal Comune di Casina, il cui Sindaco ha proceduto all'adeguamento della composizione della Giunta comunale nominando due assessori di sesso femminile selezionate in seguito all'apertura di un bando pubblico.

Occorre notare che nell'analisi dei singoli casi riguardanti la normativa in oggetto, i singoli Comuni hanno posto varie questioni interpretative che spesso sono state risolte grazie all'attività congiunta del Difensore civico e di ANCI. A titolo esemplificativo, si menziona il caso riguardante l'opportunità di includere nel calcolo degli assessori anche il sindaco, a garanzia della rappresentanza di genere; o anche la possibilità di derogare al parametro numerico minimo nel caso in cui fosse presente una effettiva

impossibilità di assicurare, nella composizione della Giunta comunale, la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge.

In riferimento a queste problematiche concrete, sorte dai quesiti presentati dai Sindaci dei Comuni coinvolti, l'approfondimento e lo studio condotto in sinergia da ANCI e Difesa civica, ha consentito di fornire risposte certe agli interlocutori locali. Sul primo punto, in base ad un'attenta analisi giurisprudenziale, si è confermata la presenza del Sindaco nel computo degli assessori. Per il secondo nodo interpretativo, si è ritenuto che l'impossibilità di rispettare il parametro previsto dalla legge deve essere adeguatamente provata e, pertanto, si risolve nella necessità di una approfondita istruttoria ed in una del pari adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare.

4.3 Commissione Mista Conciliativa della Azienda USL Romagna

Dalla metà del 2016 il Difensore civico regionale è stato nominato presidente della Commissione Conciliativa Mista dell'Azienda USL della Romagna, che copre, territorialmente, le Province di Ravenna, Forlì e Cesena e Rimini.

La Commissione Mista Conciliativa svolge un ruolo di tutela di secondo livello e si attiva dopo che è stata esperita la procedura di primo livello. Riesamina i casi relativi a segnalazioni rispetto alle quali l'utente, direttamente o tramite le Associazioni di volontariato e di tutela, entro 60 giorni, si sia dichiarato motivatamente insoddisfatto della definizione del caso con la procedura di primo livello. La Commissione è tenuta altresì ad esprimersi sia sul singolo caso che sulle problematiche connesse e/o implicate, formulando anche al Direttore Generale dell'Azienda specifiche proposte di soluzione delle criticità riscontrate.

Al fine di formulare il parere di propria competenza, la CMC ha facoltà di convocare l'autore della segnalazione, nonché i soggetti sulle cui azioni o comportamenti la Commissione è chiamata ad esprimersi.

Nei primi sei mesi di presidenza della Commissione Mista Conciliativa della Azienda USL Romagna, sono stati affrontati due casi in cui l'utente o i suoi familiari hanno sollevato dubbi sul comportamento delle strutture sanitarie. In entrambi i casi i ricorrenti non intendevano avviare un contenzioso, ma evidenziavano soprattutto la necessità, partendo dalle loro singole esperienze, di contribuire ad un miglioramento delle procedure e dei comportamenti della Azienda.

In entrambi i casi, la CMC ha concluso positivamente il confronto, dando indicazioni alla Direzione generale della Azienda utili al miglioramento di procedure - soprattutto

dal punto di vista comunicativo con l'utenza – e ad una maggiore attenzione alle esigenze di questa.

L'esperienza, sia pure in fase iniziale per quanto riguarda il Difensore civico regionale, apre una nuova attenzione verso il funzionamento delle strutture sanitarie e pone il problema di un ruolo più attivo degli strumenti di tutela dei diritti del cittadino nei confronti dell'eventuale malfunzionamento di strutture sanitarie pubbliche o convenzionate, sia in termini di denuncia, sia in funzione conciliativa.

4.4 Disabilità e diritti

La presenza di diritti sociali accanto ai tradizionali diritti di libertà rappresenta una novità di grande rilievo rispetto al passato costituzionale italiano: grazie ad essi nasce l'ossatura di una nuova idea di società, nella quale gli interventi a favore dei soggetti in condizioni di svantaggio consentono di ridurre le differenze sociali, sulla base del principio solidaristico che ispira l'intera Carta costituzionale; al contempo, i diritti sociali costituiscono il fondamento una nuova idea di persona e delle possibilità di realizzazione delle sue potenzialità.

La ricostruzione in termini di diritti soggettivi non elimina il fatto che i diritti sociali per essere soddisfatti richiedono prestazioni – si pensi ad esempio alla salute, o agli interventi a favore delle persone con disabilità –, e pertanto implicano, oltre ad un impegno organizzativo, una disponibilità economica e finanziaria dei pubblici poteri. Ne discende, conseguentemente, il necessario bilanciamento con altri diritti o con altri interessi di rilievo costituzionale, a causa della limitatezza delle risorse disponibili.

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna il 21 giugno 2016 ha votato all'unanimità una risoluzione, la n. 2827, che tende a rafforzare l'azione del Difensore Civico regionale nella tutela dei cittadini con disabilità, in riferimento a quanto già promosso dal Difensore sul tema della mobilità delle persone con disabilità, che investe un ambito fondamentale per l'esercizio del diritto al superamento dell'handicap e per consentire la piena fruizione di altri fondamentali diritti quali quello all'istruzione ed alla formazione, al lavoro, alla partecipazione.

La risoluzione chiede alla Giunta regionale ed all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, per quanto di loro competenza, di favorire la massima conoscenza possibile, in particolare presso le persone in condizione di svantaggio individuale o sociale o portatori di disabilità, la conoscenza e, laddove necessario, l'accesso ai servizi del Difensore civico.

Inoltre, si richiede di promuovere presso le associazioni delle persone con disabilità, i singoli cittadini disabili e le loro famiglie, la conoscenza degli strumenti che il Difensore Civico può offrire rispetto alle diverse esigenze che questi presentano, a cominciare da quelle connesse alla mobilità.

Anche per proseguire lo sforzo nella direzione indicata autorevolmente dall'Assemblea Legislativa, nel 2016 l'Ufficio della Difesa Civica ha 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: la guida che ne costituisce il prodotto verrà presentata nel corso del 2017.

Al fine di garantire una tutela dei diritti più effettiva, l'Ufficio della Difesa Civica ha provveduto anche a ricostruire il quadro normativo delle diverse competenze multilivello che sono in campo, in relazione al tema della disabilità. Infatti, il mancato coordinamento tra le plurime fonti normative rende assai arduo individuare le diverse competenze, nonché i margini applicativi delle disposizioni e le criticità eventualmente presenti.

L'indagine svolta a questo riguardo ha interessato prevalentemente due settori: l'analisi di quello che potrebbe essere definito come "rapporto tra disabilità e sussidiarietà", diretta a ricostruire il quadro normativo di riferimento delle competenze in gioco, così da individuare in modo più preciso anche quale sia la competenza regionale e degli enti locali nel settore di cui trattasi. Tale attività è preliminare rispetto al vaglio della compatibilità tra lo Statuto e la normativa primaria della Regione Emilia Romagna e i principi contenuti nella Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, in presenza delle quali sarà premura dell'Ufficio sollecitare linee di intervento.

Il secondo ambito di approfondimento, sempre diretto a monitorare quale sia la situazione concreta della tutela dei diritti delle persone con disabilità e malattie croniche e/o invalidanti, è quello dell'odierno stato di implementazione della succitata Convenzione nel contesto nazionale, anche alla luce delle indicazioni contenute nelle Raccomandazioni Onu, rese pubbliche il 2 settembre 2016. A tal riguardo, è stata fondamentale l'analisi del Rapporto 2013 del Comitato sui diritti delle persone con disabilità, del Rapporto ufficiale sulla disabilità presentato all'Onu nell'estate 2016, nonché dei Rapporti Alternativi.

Gli interventi, nel corso del 2016, realizzati dalla difesa civica della Regione Emilia Romagna, in favore delle persone con disabilità si sono tradotti in interventi puntuali, operativi, che mirano a dare attuazione ai diritti di chi ha disabilità come cittadini che devono poter agire secondo la propria personalità senza incontrare ostacoli – materiali e morali – nella vita di tutti i giorni.

L'azione a tutela dei diritti delle persone con disabilità si è concentrata soprattutto sul diritto alla mobilità, tema all'interno del quale sono ricompresi aspetti diversi e tra loro molto eterogenei, che vanno dall'accessibilità delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto, all'esistenza di barriere tecnologiche alla fruizione dei servizi online o informatizzati, fino all'accesso, da parte delle persone con disabilità, alle zone a traffico limitato tanto del comune di residenza quanto dei comuni diversi da quest'ultimo.

In relazione all'uso degli spazi pubblici, il Difensore civico ha concentrato la propria azione sull'eliminazione degli ostacoli che possono limitare la mobilità delle persone colpite da disabilità, trovando in molti casi un atteggiamento pienamente collaborativo da parte dell'Ente locale.

L'Ufficio si è occupato, nel 2016, anche di diverse istanze aventi ad oggetto la domanda di contributi per l'eliminazione di barriere architettoniche in edifici privati. Dinanzi alle numerose doglianze in merito alla mancata concessione di contributi da parte del Comune di riferimento, pur dinanzi a esborsi documentati, il Difensore civico ha chiarito che la legge n. 13 del 1989 concede – in presenza dei requisiti ivi previsti – il diritto di essere inseriti nella graduatoria che consente l'accesso ai fondi per l'abbattimento delle barriere architettoniche su immobili privati già esistenti, ma ha sottolineato come in realtà si tratti di un diritto "vuoto" poiché la graduatoria nazionale è costituita da fondi provenienti dal bilancio statale, azzerati già a partire dal 2004.

A parziale compensazione, la legge regionale ER 24/2001 ha da tempo istituito il Fondo regionale per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche (art. 56), consentendo, in casi definiti, l'accesso ad esso anche a coloro che avessero fatto domanda per il fondo nazionale di cui alla legge n. 13/1989.

L'interesse a monitorare l'effettiva tutela dei diritti della persona con disabilità ha spinto altresì la difesa civica a un'indagine statistica, elaborata dal Servizio statistico della Giunta regionale, riguardante le persone comprese fra i 15 ed i 64 anni affette da malattie croniche o problemi di salute della durata di almeno sei mesi e/o con difficoltà a svolgere le abituali attività della vita quotidiana. Ne è emerso che nel 2011 (l'unico anno su cui l'ISTAT ha raccolto i dati su tale tematica), in Emilia-Romagna, 305 mila persone occupate hanno dichiarato di essere affette da malattie croniche o problemi di salute della durata minima di sei mesi. E' evidente che favorire l'accesso al lavoro di questo segmento di popolazione rappresenterebbe, oltre che un obiettivo di giustizia sociale, un sostegno concreto all'occupazione in un paese che, tradizionalmente, non presta grande attenzione a queste tematiche.

Le malattie croniche rappresentano una grande sfida, poiché costituiscono la principale causa di mortalità e morbosità in Europa e hanno un forte impatto sulla speranza

di vita in buona salute. Inoltre, vi sono evidenze che mostrano come le malattie croniche incidano sulla retribuzione, sulla capacità lavorativa, sul turnover lavorativo e sui livelli di disabilità.

Una maggiore flessibilità nelle prestazioni lavorative consentirebbe ai lavoratori con problemi di salute di continuare a lavorare svolgendo mansioni adeguate alle proprie capacità funzionali. La Convenzione ONU considera quale accomodamento ragionevole “le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali” (art.2). Un richiamo agli accomodamenti ragionevoli è previsto anche nell’art. 27, lett. I) per cui gli Stati sottoscrittori della Convenzione devono garantire e favorire l’esercizio del diritto al lavoro per tutti, assumendo appropriate iniziative – comprese quelle normative – “in particolare al fine di garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro”.

La gestione dei servizi alla persona nel nostro paese è tradizionalmente affidata ai comuni, considerati gli enti più prossimi ai cittadini. Di qui 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 portatrici di disabilità

Nel corso dell’anno 2016, l’intervento della Difesa civica si è concentrato anche sulla necessità della pubblica amministrazione di dare attuazione all’art. 14 della legge 8 novembre 2000 n. 328 che prevede la predisposizione di un progetto individuale che, fotografando le peculiarità del disabile, comprese le potenzialità espresse dal suo contesto familiare, si ponga come finalità il conclamato obiettivo del recupero e dell’integrazione sociale nell’ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell’istruzione scolastica o professionale”.

In alcuni casi dinanzi all’espressa richiesta del disabile, la pubblica amministrazione ometteva di porre in atto le misure normativamente previste; l’intervento del Difensore civico ha determinato una proficua risposta da parte del comune, con indubbio vantaggio per il disabile che ha visto riconosciuto un proprio diritto.

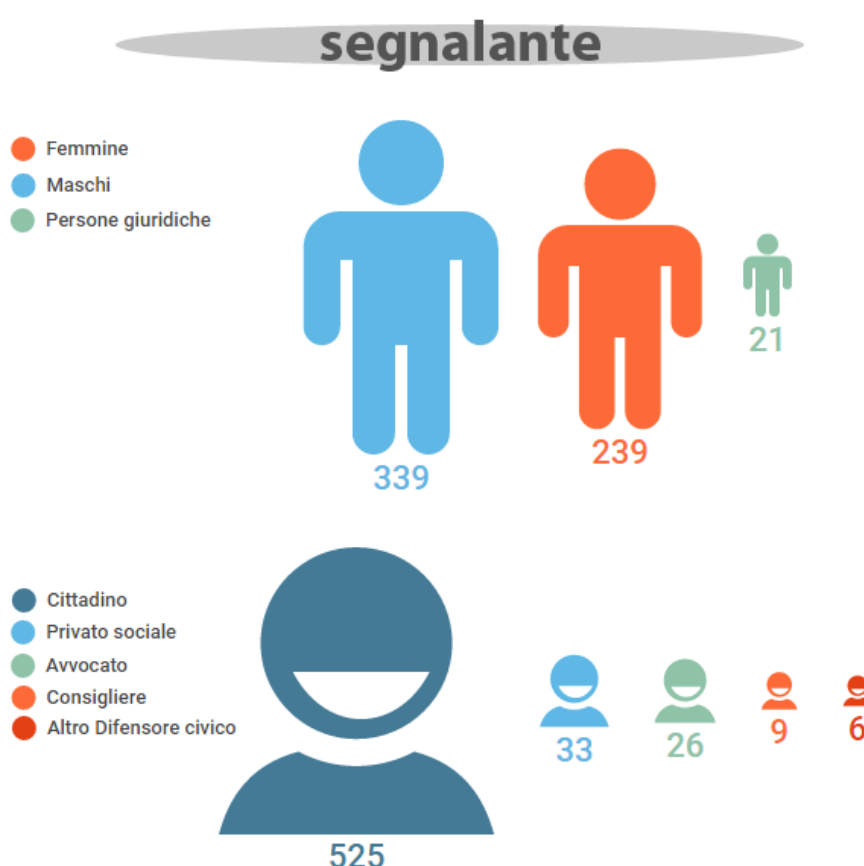
L’esperienza fino ad oggi maturata in materia di disabilità ha dimostrato come l’“ascolto” dei bisogni costituisca un’ineliminabile premessa per un intervento a difesa dei diritti dei cittadini, e sia l’unico strumento per consentire di svolgere una costante attività di monito affinché le Pubbliche Amministrazioni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

5. I procedimenti

5.1 L'andamento delle istanze e dei procedimenti

Nel corso dell'anno 2016 le richieste di intervento da parte di cittadini, imprese e associazioni o altri gruppi collettivi sono state complessivamente 599 evidenziando un incremento del 10% rispetto all'anno 2014.

Rispetto alle predette categorie, sono indubbiamente i cittadini (85%) maschi (65%) quelli che maggiormente hanno utilizzato il ricorso a questo istituto.



Il numero dei cittadini che decide di farsi rappresentare, anche in sede di istanza al Difensore civico, da un avvocato è decisamente in aumento (5% del totale rispetto ad una non significatività del dato registrata negli anni precedenti).

In leggero aumento rispetto al passato le richieste pervenute da associazioni o altri gruppi collettivi (6% del 2017) che, come si vedrà nei grafici successivi, intervengono soprattutto quali portatori di interessi diffusi (abbattimento barriere architettoniche, inquinamento, tutela delle persone con disabilità, ecc.).

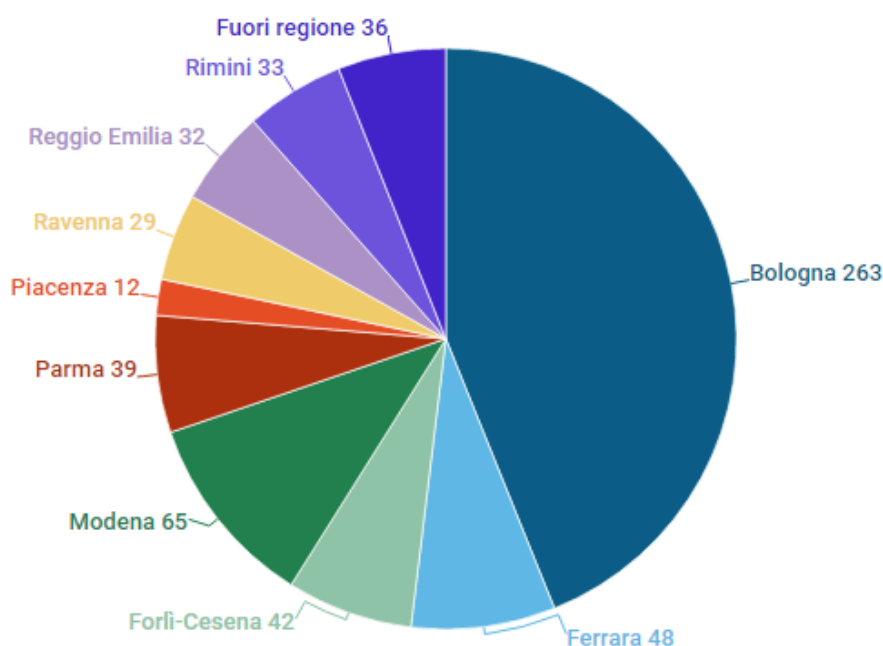
Rispetto alla modalità di presentazione dell'istanza, si evidenzia come il canale di gran lunga privilegiato sia quello telematico (96% del totale). L'analisi più puntuale di questo dato evidenzia poi una netta preferenza dell'utente ad utilizzare la propria mail rispetto al format disponibile sul sito. In questo ambito, rispetto al tipo di mail utilizzata, si è assistito ad un deciso incremento delle istanze inviate attraverso Posta Elettronica Certificata.

Il numero dei cittadini che hanno presentato istanza di persona o attraverso la posta tradizionale, quindi, sono stati meno di dieci, mentre tramite fax sono state inviate solo il 3% delle istanze.

Il 90% delle istanze presentate rispetta i criteri di completezza formale introdotti dal Difensore civico nel 2014. La completezza formale dell'istanza è un requisito essenziale perché permette, da un lato di avere certezza dell'identità del presentatore, mentre dall'altro riduce i tempi procedurali, evitando sospensioni in fase di avvio del procedimento per documentazione lacunosa e permettendo all'ufficio di avere sin dall'inizio un quadro chiaro della vicenda esposta.

In termini di distribuzione territoriale, il 44% delle istanze è stato presentato da cittadini residenti nell'area metropolitana di Bologna. Questo dato può avere diverse spiegazioni, anche concomitanti. L'aspetto logistico – ricevendo buona parte delle istanze tramite e-mail - sembra non essere quello più convincente. Probabilmente, invece, è la decisione della Città Metropolitana di Bologna di inserire nel proprio Statuto (art.8, co.8) l'affidamento delle funzioni di difesa civica dei cittadini mediante convenzione con la Regione Emilia-Romagna e promuovendo l'adesione anche delle Unioni e dei Comuni a indurre i cittadini di questo territorio, in misura sempre più massiccia, a rivolgersi al Difensore civico.

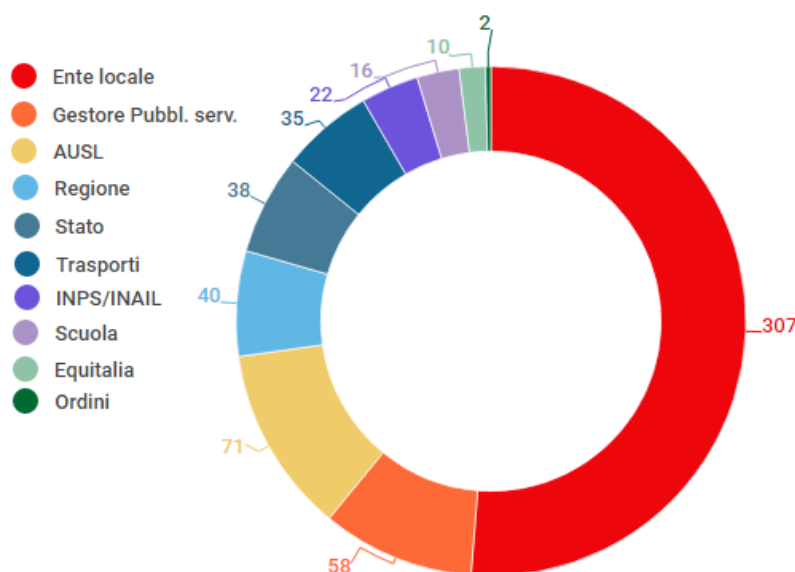
distribuzione territoriale



La provincia che, con il suo 2% di istanze sul totale, è quella che “usa” di meno il Difensore civico è quella di Piacenza. Tra le altre, la provincia di Modena mostra, con l’11% delle istanze complessive, una tendenza alla crescita, spinta anche dall’aumento delle convenzioni con il Difensore civico firmate nel 2016 dai comuni del suo territorio. Si attesta al 6% (in netta continuità con il passato) il numero dei cittadini “residenti fuori regione” che hanno presentato istanza nel corso dell’anno, in quanto portatori di istanze verso amministrazioni della nostra regione.

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 state, conformemente agli anni passati, i soggetti maggiormente interessati dalle rimostranze dei cittadini. Nei loro confronti sono state presentate il 58% delle istanze. In aumento anche le istanze nei confronti delle AUSL (passano dalle 57 del 2015 alle 71 del 2016), aumento dovuto in massima parte alle richieste di prestazioni aggiuntive verso persone con disabilità.

controparte



Nel corso del 2016 sono state trattate nel merito 547 istanze. L'ambito "tributi-sanzioni" si riconferma – con un leggero incremento (1%) sul 2015 - quello maggiormente interessato. Sono, infatti, 135 le istanze presentate (contro le 117 del 2015 e le 104 del 2014) su tali materie. I fatti che i cittadini contestano in questo ambito sono, per lo più, riferiti ad infrazioni del codice della strada e alla mancata rateizzazione di tributi. Mentre la prima causa riguarda un fenomeno piuttosto costante di contenzioso con la PA, la seconda si rivela come spia di una crescente difficoltà da parte di cittadini ed imprese a corrispondere alla richiesta di tributi, sanzioni e relativi interessi a fronte di mancati pagamenti.

Le istanze relative alle politiche sociali e alla sanità sono in decisa crescita, con un incremento di 3 punti percentuali rispetto al 2015 e triplicate rispetto al 2014. A fronte delle 68 istanze pervenute in questo ambito, sono 40 quelle che hanno riguardato specificamente azioni collegate alla disabilità/invalidità. In questo ambito, le istanze vengono presentate in larga parte da associazioni. Preponderanti sono le richieste di intervento volte all'abbattimento delle barriere architettoniche e quelle rivolte all'eliminazione di comportamenti discriminanti nei confronti delle persone con disabilità nel mondo del lavoro o dell'istruzione.

Aumentano in maniera consistente anche le segnalazioni relative alla "responsabilità della PA" che si assestano al 8% del totale (42 nel 2016 a fronte delle 28 del 2015); vengono ricomprese in questa materia anche tutte le richieste di risarcimento danni

a seguito di cadute e/o incidenti stradali dovuti a cattiva manutenzione di marciapiedi e strade.

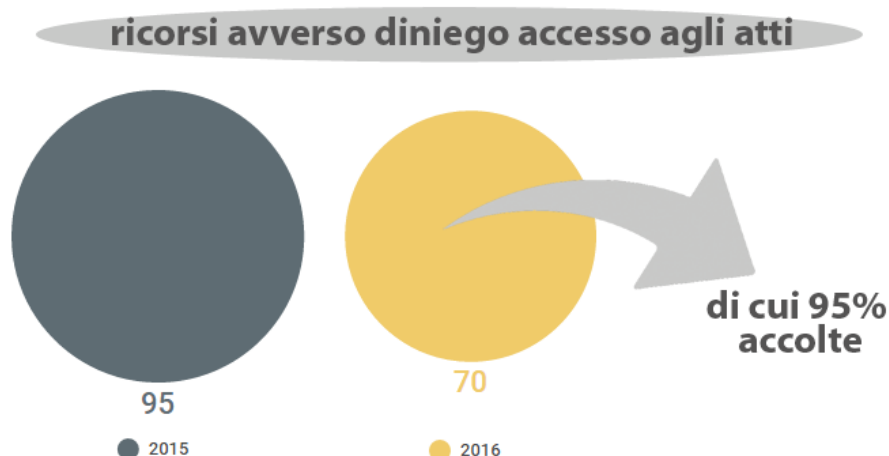
In leggera flessione l'andamento delle istanze rivolte ai gestori di pubblici servizi (luce-gas-trasporto pubblico) – flessione già registrata nel corso del 2015 - che registra un decremento di un paio di punti percentuali (41 istanze su 547). Rispetto al trasporto pubblico, resta rilevante il problema del cosiddetto “furto di identità”, perpetrato soprattutto da adolescenti che, saliti sull'autobus senza titolo di viaggio, forniscono le generalità di un compagno/a di classe che poi, del tutto inconsapevolmente, si vede notificare la relativa sanzione amministrativa.

L'andamento delle istanze in materia ambientale è altalenante. Dopo il forte decremento del 2015 (17 istanze rispetto alle 53 del 2014), sono state, invece, 48 le richieste di intervento trattate dal Difensore nell'anno 2016 su tale materia. Per la maggioranza sono istanze presentate da associazioni o comitati ambientalisti ed hanno riguardato grandi temi quali l'inquinamento idrogeologico ed acustico, nonché la salvaguardia di zone protette.



Il 2016 registra una leggera flessione delle istanze (70 istanze rispetto alle 95 del 2015) contro il diniego espresso o tacito della Pubblica amministrazione ad accedere ai documenti amministrativi. Dall'istruttoria giuridica conseguente è emerso che nel 95%

dei casi il diniego opposto dall'amministrazione era immotivato e, quindi, l'intervento del difensore ha permesso al cittadino di avere conoscenza del documento richiesto.



Oltre all'accesso ex lege n. 241/90, si aggiunge all'attività del Difensore civico anche il ricorso contro il diniego all'accesso alle informazioni dei consiglieri comunali e provinciali previsto dall'art. 43 del TUEL. In questo specifico ambito, sono state presentate 15 richieste di intervento (erano state 7 nel 2015). Anche per questa casistica, il diniego da parte delle Amministrazioni si è rivelato, per la quasi totalità delle istanze, immotivato.

Sono state 52 le istanze archiviate per "non competenza". Si tratta di richieste che, pur avendo come controparte una PA o gestore di servizi, dovevano, in realtà, essere rivolte ad altri istituti di garanzia regionali (es. Garante infanzia e adolescenza o CoReCom) o statali (Garante del Contribuente o Commissione centrale per l'accesso) oppure al Difensore civico di un'altra regione. Per ognuna di esse si è provveduto ad inoltrare l'istanza al competente organo di garanzia, dandone contestuale comunicazione al cittadino.

L'analisi delle istanze ricevute nel 2016 restituisce una fotografia in cui si evidenzia da un lato una forte concentrazione dei presentatori e delle controparti sul territorio dell'area metropolitana di Bologna (quasi il 50% del totale) e dall'altro una tendenza alla frammentazione delle materie. Infatti, su 15 ambiti in cui sono state classificate le istanze, un terzo registra meno di 10 istanze.

Nel corso dell'anno 2016, su un totale di 599 istanze presentate, il procedimento è stato concluso per 489 di esse (ovviamente sono stati conclusi anche procedimenti

avviati l'anno prima). Se si escludono da questo computo i ricorsi contro il diniego di accesso agli atti e alla richiesta di informazioni da parte di consiglieri comunali, di cui all'art. 43 del TUEL, che hanno un tempo di conclusione stabilito per legge (trenta giorni), i restanti procedimenti hanno registrato un tempo medio di durata di 75 giorni, con una produzione media di cinque documenti per singola istanza. Nel complesso, sono stati 2.850 i documenti protocollati in entrata o in uscita relativi ai 599 procedimenti aperti.

I rapporti con le pubbliche amministrazioni controparte delle istanze di difesa civica sono stati improntati, nel corso del 2016, ad uno spirito di profonda e proficua collaborazione. Sono state, infatti, soltanto 5 le PA che non hanno collaborato non avendo fornito i chiarimenti o la documentazione richiesti dall'Ufficio.



Le istanze che si sono concluse con un accoglimento della tesi della difesa civica sono state 167. In questi casi, l'Amministrazione ha mutato il suo iniziale atteggiamento, emanando un provvedimento favorevole alla istanza del cittadino. La conferma, motivata, del provvedimento originario da parte della Pubblica amministrazione si è avuta in 21 casi. Le richieste del cittadino ritenute infondate, cioè quelle in cui l'ente non ha mostrato comportamenti deprecabili o lesivi degli interessi del cittadino, sono state 74. Molte le richieste di informazioni e pareri (115 istanze) soprattutto in materia di tributi e sanzioni amministrative volte a comprendere l'operato della pubblica amministrazione e a valutare l'opportunità/fondatezza di un eventuale ricorso.

5.2 Casi di particolare interesse

1. Diritto di informazione dei consiglieri comunali (Art. 43 D.Lgs. 267/2000, T.U.E.L)

Due consiglieri comunali ricorrono al Difensore civico contro il diniego del comune presso il quale svolgono la loro funzione istituzionale a fornire informazioni sulla attività degli uffici comunali tramite il rilascio di credenziali per l'accesso in sola lettura da postazione "in remoto" al sistema informatico comunale.

Il diritto di informazione dei consiglieri comunali e provinciali vede una giurisprudenza (Consiglio di Stato, TAR, Commissione nazionale per l'accesso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) pressoché univoca sui punti centrali dell'esercizio di tale diritto.

In particolare, una recente sentenza del Consiglio di Stato in materia di applicazione dell'Art. 43 del D.Lgs. 267/2000 (Cons. Stato, Sez. V, 8 luglio 2014, n. 4552), chiarisce che i consiglieri hanno diritto ad ottenere tutte le "informazioni" utili all'espletamento delle loro funzioni, affermando che i consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni.

Tale diritto d'accesso ha, dunque, una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini (ex articolo 10 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), in quanto è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

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

In definitiva gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali (attraverso modalità che ragionevolmente sono fissate nel regolamento dell'ente) e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso.

In altra sentenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 846), a mitigare, però, parzialmente la natura estesa del diritto all'accesso alle informazioni del consigliere comunale, sostiene che è legittimo il diniego opposto dall'amministrazione comunale alla richiesta rivolta dai consiglieri comunali diretta all'estrazione di copie, in assenza di motivazione in ordine all'esistenza dei presupposti del diritto di accesso, soprattutto in presenza di numerose e reiterate istanze, che tendono ad ottenere la documentazione di tutti i settori dell'Amministrazione, apparendo così tendenti a compiere un sindacato generalizzato dell'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente piuttosto che all'esercizio del mandato politico finalizzato ad un organico progetto conoscitivo in relazione a singole problematiche.

Relativamente al caso di specie, atteso che la speciale normativa non prevede alcun limite nemmeno a tutela di esigenze di riservatezza, fermo restando, tuttavia, il dovere per i consiglieri medesimi di mantenere il segreto "nei casi specificamente determinati dalla legge" è importante evidenziare che tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e ss. della l. n. 241 del 1990 e l'accesso del consigliere comunale di cui all'art. 43 cit. sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Così può configurarsi un diritto-dovere del consigliere di partecipazione alla vita politico-amministrativa, volto al controllo e quindi al perseguimento dell'ordinato e corretto svolgersi delle sedute consiliari e del rispetto della legalità di ogni fase procedurale delle riunioni del Consiglio Comunale.

L'accesso alla strumentazione informatica richiesto dai Consiglieri rappresentava, dunque, un tentativo di sgravare gli uffici comunali dall'obbligo di fornire di volta in volta informazioni in possesso degli uffici comunali e, quindi, appare di per sé come una esigenza utile a conciliare il diritto di accesso alle informazioni del consigliere con la normale funzionalità degli uffici comunali, più che un tentativo di sindacare in modo generalizzato l'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente.

Nessuna riservatezza, salvo quella legata agli atti squisitamente processuali prima del loro esito, può essere opposta al diritto di informazione ex art. 43 del TUEL, determinando in capo al consigliere richiedente la totale responsabilità per le violazioni delle norme a tutela della privacy. Del resto, anche l'accesso a determinati programmi informatizzati da parte di altri dipendenti (non consiglieri) del Comune potrebbe, in via ipotetica, produrre un accesso irregolare ed una diffusione di dati personali, riservati

e super-riservati, della cui diffusione pubblica verrebbe pesantemente accusata la responsabilità del singolo dipendente che ne avesse, colposamente o con dolo, prodotto la diffusione. Né si può ritenere in via di principio che il rischio di diffusione illecita di tali dati sia più alto per i consiglieri comunali piuttosto che per i dipendenti dell'Ente o per i componenti di organi esecutivi del Comune.

La possibilità di accesso ai sistemi informatici del Comune da remoto richiesta dai consiglieri, invece, avrebbe potuto realmente mettere in pericolo la riservatezza dei dati, esponendo gli stessi, in condizioni di sicurezza limitate, ad essere utilizzati da terzi, anche senza la colpa e il dolo dei singoli consiglieri comunali.

Per queste motivazioni, si è ritenuto utile, compatibilmente con i vincoli tecnici esistenti, chiedere al Comune dare ai consiglieri richiedenti l'accesso alle banche dati informatizzate tramite inserimento delle credenziali nell'applicativo usato normalmente dai dipendenti comunali abilitati.

2. Accesso alla relazione medico legale della struttura sanitaria in caso di richiesta di risarcimento danni alla stessa

Un cittadino fa richiesta di riesame al Difensore civico contro il silenzio diniego opposto alla richiesta di accesso della relazione medico legale da parte di una struttura sanitaria pubblica.

Interpellata dal Difensore civico, il responsabile di tale struttura evidenzia un possibile conflitto tra l'ostensione degli atti interni di valutazione medico legale a favore dei soggetti che agiscono per il risarcimento sanitario e la eventuale procedura transattiva in essere con l'Azienda, potendo costituire un conseguente possibile fattore di incremento artificioso del contenzioso verso le strutture sanitarie. La struttura sanitaria sostiene, infatti, che l'accesso "non limitato" anche alla interpretazione/valutazione medico-legale risulti in contrasto con l'esigenza di salvaguardia della riservatezza di soggetti terzi (persone fisiche, azienda sanitaria), parimenti rilevante rispetto all'interesse del richiedente il risarcimento.

Il Difensore civico decide di chiedere un parere alla Commissione nazionale per l'Accesso ai documenti amministrativi, in quanto il quesito posto dalla Amministrazione richiedente, esaminato anche il regolamento per l'accesso agli atti, non sembra risolvibile in un ambito locale e regionale, ma pone questioni più generali che sono da definire opportunamente dalla suddetta Commissione.

Il parere della Commissione coincide con l'opinione maturata da parte dell'Ufficio. In questa richiesta di accesso si contrappongono due distinti diritti tutelati dall'ordina-

mento: da un canto, la tutela della trasparenza nella attività amministrativa e, dall'altro, la tutela della riservatezza e segretezza di atti che contengono impostazioni difensive relativi a contenziosi attuali o futuri.

Essendo la richiesta di accesso *de quo* preordinata all'adozione di scelte difensive consistenti, in particolare, nella decisione del se attivare o meno un contenzioso per la miglior tutela dei propri interessi, la relazione medico-legale ad opera della struttura sanitaria deve ritenersi sottratta all'accesso al fine di tutelare non soltanto l'opera intellettuale del medico che ha redatto la consulenza, ma, soprattutto, la posizione dell'Amministrazione, che nell'esercizio del proprio diritto di difesa, protetto costituzionalmente, deve poter fruire di una tutela non inferiore a quella di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento e che, inoltre, il documento richiesto deve ritenersi non accessibile ai sensi dell'art.24, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n.241, in quanto riconducibile alla disciplina del segreto professionale previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza dei rapporti tra difensore e difeso. Si respinge, quindi, il ricorso contro il mancato accesso a tale documento.

3. Applicazione oneri cimiteriali

Un tema che ha visto impegnato il Difensore civico regionale è stato quello del "canone" imposto da alcuni Enti municipali per la manutenzione delle aree cimiteriali comuni.

La questione è stata particolarmente complessa e ha trovato origine nella scarsa chiarezza del Regolamento regionale n. 4/2006, il quale prevede che l'Ente comunale – in caso di concessioni perpetue o di manufatti di proprietà privata presenti nelle aree cimiteriali – possa disciplinare con proprio regolamento le modalità di partecipazione degli aventi diritto agli oneri di manutenzione delle parti comuni od ai costi di gestione del complesso cimiteriale.

In sostanza, il regolamento regionale delega ai Comuni il compito di coinvolgere il cittadino titolare delle suddette concessioni nel contribuire - senza specificare "il come" e "in che limiti" - al mantenimento delle zone comuni del cimitero come gli spazi verdi, le strade interne, gli edifici comuni, le eventuali cappelle sacre.

Come specificato in alcuni interventi dell'assessorato regionale delle politiche per la salute, la disciplina regionale non mira (né potrebbe farlo, a rigore, in assenza di una previsione di legge) ad istituire un perenne canone di concessione per la gestione degli spazi cimiteriali comuni, limitandosi - viceversa - a prevedere un contributo strettamente correlato ad interventi di manutenzione straordinaria.

Disattendendo tali orientamenti interpretativi, molti Comuni hanno travisato le disposizioni regionali, chiedendo ai cittadini un canone non limitato al singolo intervento (come invece vorrebbe la disciplina regionale) ma calcolato arbitrariamente in una “quota fissa” di ben 35 euro mensili che – senza alcuna corrispettività – viene pretesa in maniera indiscriminata e fuori da ogni tipo di accordo contrattuale.

Avvalendosi del supporto e delle valutazioni espresse dai collaboratori di ANCI, il Difensore civico regionale ha chiarito ai Comuni interessati che la scelta di applicare tali canoni è potenzialmente lesiva delle disposizioni costituzionali in tema di tassazione, secondo cui “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge” (art. 23 Cost.).

Si è cercato quindi di sollecitare la collaborazione degli Enti municipali, in attesa di una modifica del Regolamento regionale.

4. Responsabilità della P.A. per mancato rilascio della abitabilità

Un cittadino, proprietario di un immobile costruito nell'immediato dopoguerra in un grosso comune della Regione, ha constatato la mancanza della licenza di abitabilità, atto che doveva essere stato rilasciato dal Comune al termine della costruzione.

Il Comune dava atto anche a questo Ufficio della mancanza di tale documento, rassicurando che si sarebbe comunque potuto procedere alla vendita dell'immobile.

Tale soluzione, sebbene in apparenza risolutiva per entrambe le parti, avrebbe comportato una perdita considerevole per il cittadino in termini di svalutazione dell'immobile, come rilevato al Comune nel corso dell'istruttoria di Difesa civica.

Il cittadino, infatti, avrebbe dovuto conferire a proprie spese un mandato ad un tecnico di fiducia per espletare nuovamente una procedura che aveva già eseguito a tempo debito e che il Comune, dalla documentazione esistente, non aveva portato a termine.

L'istanza del cittadino è apparsa pertanto fondata, posto che lo smarrimento della documentazione o comunque la mancata conclusione del procedimento teso a riconoscere l'abitabilità dell'immobile, era da addebitarsi al Comune. Si è, pertanto, invitato il Comune a trovare una soluzione che soddisfacesse la legittima pretesa del cittadino, evitando soprattutto di addossare al medesimo le conseguenze di un fatto di cui non era responsabile.

L'intervento di Difesa civica è soprattutto servito affinché il Comune approfondisse ulteriormente le ricerche, nel tentativo di trovare una soluzione soddisfacente quale,

ad esempio, quella dello storno degli oneri di legge, ed il rimborso dell'onorario da corrispondere al professionista abilitato.

In effetti, a seguito di ulteriori approfondimenti, il Comune ha constatato che, subito dopo la presentazione dell'istanza per ottenere la licenza di abitabilità, i proprietari presentarono un'ulteriore ed analoga istanza per apportare delle modifiche all'immobile. A seguito della conclusione di tali lavori il Comune rilasciò l'abitabilità che, per l'evolversi dei fatti e per la portata dei lavori eseguiti, doveva necessariamente riferirsi a tutto l'immobile, assorbendo, così, anche la precedente procedura.

5. *Strade vicinali pubbliche e ad uso pubblico*

Nel corso del 2016 sono state esaminate alcune istanze presentate da cittadini che richiedevano il riconoscimento di tratti di strada vicinali, situati al di fuori del centro abitato, come bene pubblico, in particolare, comunale.

Tale riconoscimento, che ha evidenti ripercussioni sull'obbligo di manutenzione della strada e sulle responsabilità che ne derivano, può avvenire a seguito dell'adozione di un atto comunale. Oltre che la documentazione storica riferita a questi tratti di strada, si deve fare riferimento anche alla evoluzione della giurisprudenza in tale materia.

In effetti, già la definizione di strada vicinale non è del tutto pacifica, a fronte dei vastissimi casi concreti da esaminare e tenuto conto che queste strade trovano la loro origine anche in tempi remoti.

La giurisprudenza amministrativa ritiene che una strada possa essere classificata come pubblica qualora sussistano le seguenti condizioni:

- 1) il passaggio esercitato *iure servitutis publicae*, "da una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad un gruppo territoriale";
- 2) la concreta idoneità del bene a soddisfare esigenze di carattere generale, anche per il collegamento con la pubblica via;
- 3) un titolo valido a sorreggere le affermazioni del diritto di uso pubblico, che può anche identificarsi nella protrazione dell'uso da tempo immemorabile.

Anche l'inclusione della strada nell'elenco delle strade comunali costituisce un elemento a favore della classificazione pubblica. Tale elemento, tuttavia, è meramente dichiarativo e pone una presunzione di pubblicità della strada, superabile solo con prova contraria.

La questione concreta si distingue non solo per gli elementi di fatto che, secondo l'orientamento giurisprudenziale, consentono di classificare la natura della strada, ma

anche per le vicende giuridiche che hanno pesato su tale riconoscimento. Il caso riguarda, infatti, un tratto di strada fuori dal centro abitato e, più precisamente, una diramazione dal tratto principale che, a sua volta, si immette in una strada provinciale. Il tratto principale, dopo la diramazione, prosegue ulteriormente.

Il cittadino che ha richiesto l'intervento di Difesa civica, e che risiede nella diramazione, ha appreso dal Comune, solo in occasione delle nevicate del 2012 e del mancato intervento dei mezzi comunali spazzaneve, che tale diramazione veniva considerata privata.

Il Comune giustificava la propria posizione invocando una propria precedente delibera, con la quale venivano acquisite a patrimonio comunale alcune strade, tra cui il percorso "principale", per una "lunghezza di 700 m.l. – tratto asfaltato dai frontisti". La delibera, relativamente a tale strada, rinviava ad uno specifico allegato che, tuttavia, non è stato più ritrovato. Il Comune, al tempo stesso, avvalorava la propria tesi specificando che il tratto principale a cui ci si riferiva era lungo proprio 700 metri.

Il cittadino, al contrario, sosteneva che il tratto acquistato dal Comune con la delibera del 1983 era quello principale, inclusa la diramazione.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che la strada possedeva i requisiti canonici richiesti dalla giurisprudenza per essere considerata pubblica, quali, ad esempio, il collegamento con la pubblica via e l'inserimento della strada nell'elenco delle strade comunali. Il cittadino, infine, ha prodotto vari documenti che confermavano quanto da lui sostenuto e, quindi, anche che la diramazione era sempre stata mantenuta dal Comune anche dopo la delibera del 1983. Il cittadino aveva, soprattutto, prodotto la corrispondenza con il Comune, dimostrando di fare parte di quei frontisti citati nella delibera che, al tempo dell'atto stesso, avevano provveduto all'asfaltatura della diramazione di cui il Comune avrebbe acquisito la proprietà.

L'intervento di Difesa civica si è svolto dapprima attraverso il supporto alla richiesta di accesso ad atti utili a definire la situazione storica della strada. Successivamente è stata esaminata la questione nel merito, invitando il Comune a considerare anche la diramazione come strada comunale. Il Comune, che inizialmente aveva confermato la propria posizione di considerare la diramazione come strada privata, successivamente, a seguito degli ulteriori rilievi di diritto mossi dal Difensore, ha accolto l'invito a riconsiderare la natura pubblica del tratto di strada in questione.

6. Furti d'identità e sanzioni per mancato possesso del titolo di viaggio

Sono sempre più frequenti le 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. È in tale occasione che si realizzano i furti di identità ad opera di alcuni minorenni che, sprovvisti di regolare titolo di viaggio, affermano di non avere il documento d'identità, fornendo false generalità all'agente accertatore.

Oltre ai profili penali che tale condotta coinvolge per false generalità rese a pubblico ufficiale, il comportamento di questi ragazzi si riverbera in termini dannosi su alcuni malcapitati cittadini. Infatti, le generalità fornite all'agente accertatore non sono il frutto della mera fantasia dei dichiaranti, ma identificano con precisione altri soggetti – il più delle volte compagni di scuola o conoscenti - realmente esistenti e inconsapevolmente coinvolti nello scambio di identità.

I malcapitati vedono recapitarsi verbali di accertamento per violazioni mai commesse, a volte incompatibili con la propria posizione, in quanto regolarmente abbonati ai mezzi di trasporto pubblico. Dinanzi a tale situazione è comprensibile il turbamento di molte famiglie che, non sapendo come altro tutelarsi, si sono rivolte al Difensore civico per chiedere all'Azienda di annullare le sanzioni illegittime.

È evidente, però, che di fronte alla capillarità del fenomeno non è sufficiente invocare la collaborazione dell'Azienda, ma è necessario assumere delle misure di prevenzione. A tal fine, il parere del Difensore ha suggerito alcuni accorgimenti immediati potrebbero essere presi direttamente dagli accertatori, i quali – in attuazione dell'art. 8 della legge regionale n. 21/1984 – dovrebbero procedere all'identificazione del trasgressore minorenne chiedendo anche "le generalità di chi era tenuto alla sorveglianza" e in particolare un recapito telefonico di quest'ultimo.

Tale modalità di identificazione renderebbe più complesso realizzare il furto di identità, dal momento che l'inganno potrebbe essere smascherato attraverso un immediato contatto telefonico al soggetto tenuto alla sorveglianza del minore.

Con queste modalità, evidentemente, il processo di identificazione risulta in parte aggravato e appesantito, ma uno sforzo addizionale da parte degli accertatori servirebbe a garantire la posizione di chi regolarmente paga l'abbonamento e, nonostante ciò, si ritrova ingiustamente multato per un fatto mai commesso. Senza trascurare che lo scambio di identità può portare ad imputare a persone innocenti comportamenti ben più gravi del mancato pagamento di un titolo di viaggio, come la resistenza a pubblico ufficiale, comportamenti violenti o altro.

Unitamente a ciò, sarebbe opportuno che gli istituti scolastici avviassero una campagna informativa per sensibilizzare gli studenti e renderli consapevoli delle gravi conseguenze che implica questo "scherzo" solo apparentemente innocente. Difatti, l'autore della condotta illecita si espone a pesanti conseguenze punitive – previste dallo

stesso codice penale per chi dichiara false generalità a pubblico ufficiale – che potrebbero rendere drammatico il finale di quella che solo superficialmente sembra essere una spiritosa bravata tra ragazzi.

7. Restituzione indebito pensionistico

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico regionale dopo aver ricevuto una comunicazione da parte di INPS con la quale si richiedeva la restituzione di 22.000 euro a titolo di rimborso di indebito pensionistico.

In particolare, INPS sosteneva di aver commesso un errore nel calcolare l'ammontare della pensione (circa 700 euro mensili) e quindi disponeva il recupero delle somme in eccesso versate dal 2011 al 2016. Per il cittadino, quindi, si prospettava l'ipotesi di restituire 22.000 euro entro trenta giorni ed in unica soluzione!

Preoccupato per quanto accaduto, il cittadino si è rivolto prima ad un patronato e poi al Difensore civico regionale al fine di ottenere l'annullamento della richiesta di INPS. Dagli accertamenti compiuti è emerso che l'interessato aveva sempre comunicato correttamente la propria posizione reddituale ad INPS, non commettendo alcun tipo di errore.

Dopo un'attenta disamina della normativa, il Difensore civico ha deciso di intervenire, chiedendo ad INPS di annullare la sua richiesta.

Infatti, in base alla normativa vigente, la richiesta di restituzione dell'indebito pensionistico è esclusa nei casi in cui l'errore non sia addebitabile al pensionato. In altri termini, la restituzione delle somme deve avvenire solo quando l'indebito si sia formato a causa di un comportamento doloso dell'interessato.

Nel caso di specie, rileva inoltre l'art. 13, comma 1, della legge n. 412/1991, secondo cui: "L'omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti su diritto o sulla misura della pensione goduta, che non siano già conosciuti dall'ente competente, consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite".

In questo caso, INPS era a conoscenza di tutte le informazioni reddituali del cittadino ed infatti l'errore di calcolo dell'assegno pensionistico era riconducibile esclusivamente all'operato di INPS. Inoltre, si è osservato che, nel caso in cui intervengano modifiche sull'ammontare dell'assegno pensionistico, INPS deve provvedere al recupero della somma erogata in eccedenza entro l'anno successivo all'anno di presentazione della dichiarazione dei redditi (e non oltre)!

Per questi motivi, grazie alla collaborazione dell'INPS – che ha accolto quanto richiesto dal Difensore civico – il cittadino ha ottenuto l'annullamento del provvedimento e non ha dovuto versare ad INPS la somma di 22.000 euro.

8. Diagnostica per immagini. Obbligo consegna cd

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico, presentando istanza di rimborso del ticket, in quanto riteneva illegittimo il comportamento del medico che, al termine di un ecocolor doppler cardiaco, rifiutava di consegnare, dinanzi ad esplicita richiesta, le immagini rilevate dall'ecografo, adducendo l'irrilevanza della produzione delle immagini, in quanto tutti i dati utili sarebbero stati rilevabili dal referto.

Il Difensore civico sottolineava che, nel caso di diagnostica per immagini, vi è una relazione indissolubile tra referto e immagine; si tratta, infatti, di un “referto strutturato” in quanto vi è una stretta connessione tra il referto e le immagini dalle quali vengono tratte le conclusioni diagnostiche, tanto che lo specialista dichiara conformi a verità i risultati della diagnostica per immagini.

Proprio in ragione del nesso funzionale tra immagini e lettura delle medesime, costituisce contenuto dell'obbligo di diligenza del professionista rendere disponibile il prodotto dell'indagine radiologica o per immagini; l'informazione medica contenuta nelle immagini non può essere negata al paziente che è la persona fisica a cui si riferiscono i dati, ai sensi del Codice in materia di protezione dei dati personali (Dlgs. 196/2003).

Il rapporto che si instaura tra il paziente e il medico o la struttura sanitaria ha natura contrattuale.

L'art. 1176 c.c. dispone che “nell'adempire l'obbligazione il debitore deve usare la diligenza del buon padre di famiglia”; il secondo comma prescrive che “nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale, la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata”.

Il criterio della diligenza esprime pertanto un modello ideale di comportamento a cui il debitore deve uniformarsi nell'adempire l'obbligazione. Il medico avrebbe dovuto osservare una condotta conforme allo standard professionale di riferimento, in tal caso quello dei professionisti medici radiologi.

Il Difensore rilevava pertanto l'inesattezza della prestazione medica che ha di fatto privato il paziente sia della possibilità di far operare una lettura delle immagini da altro specialista, sia di mostrarle in una successiva visita di controllo.

In tale caso, l'Azienda USL accoglieva la tesi del Difensore civico, disponendo il rimborso del ticket.

9. Sostituzione contrassegno arancione con contrassegno CUDE e visita medico-legale

Una cittadina, già invalida civile, richiedeva all'Ufficio competente il rilascio del CUDE (contrassegno unificato disabili europeo), ma veniva informata che avrebbe dovuto seguire l'iter amministrativo per il rilascio di un nuovo contrassegno, essendo scaduto il termine che consentiva ai comuni di procedere alla semplice sostituzione del vecchio contrassegno arancione con quello europeo.

A tal fine, l'Ente richiedeva visita medico legale, indispensabile per documentare il possesso dei requisiti previsti per il rilascio del contrassegno disabili; a tale richiesta, il segnalante opponeva la validità del verbale della commissione medico legale, in suo possesso, nel quale si certificava oltre che l'invalidità civile, la ridotta capacità deambulatoria, documento ritenuto insufficiente ai fini del rilascio del nuovo contrassegno.

Il Difensore civico sottolineava preliminarmente che la domanda di rinnovo del contrassegno arancione da parte della segnalante fosse stata tempestivamente proposta nel 2013 e in tale occasione il comune avrebbe già dovuto rilasciare il contrassegno CUDE con validità fino al gennaio 2018.

Il D.P.R. 151/2012 prevede, infatti, all'art. 3 che i comuni garantiscono fino al 15.09.2015 il rinnovo dei contrassegni invalidi già rilasciati con il nuovo contrassegno; il Comune in questo periodo avrebbe dovuto rilasciare il contrassegno europeo a coloro che ne avessero fatto richiesta, oltre che sostituire via via i vecchi tagliandi arancioni in occasione del rinnovo degli stessi.

In merito alla richiesta di una nuova visita medico-legale, il Difensore civico precisava che ai sensi del D.L. 5/2012 (Decreto semplificazioni convertito in legge n. 35 del 2012) i titolari di certificazione ai sensi della legge 104/92 (ASL) o legge 102/09 (INPS) possono ottenere il contrassegno di parcheggio per disabili senza ulteriore visita medico legale se nella propria certificazione è indicato che la persona ha "capacità deambulatorie/motorie sensibilmente ridotte" ex art. 381 C.d.S..

Deve ritenersi pertanto idoneo per il rilascio del CUDE il verbale della commissione medico legale, in quanto attestante la ridotta capacità motoria; diversamente la richiesta di nuova visita contrasterebbe con la ratio della normativa volta a semplificare la produzione documentale e a stabilire l'equipollenza di documenti aventi il medesimo valore probatorio.

Il comune accoglieva la tesi del Difensore civico e rilasciava alla cittadina il CUDE, ritenendo valida la documentazione medica in suo possesso.

6. I risparmi determinati dall'azione della difesa civica

7. Comunicazione e promozione

8. Appendice

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

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

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

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

Difensore civico:

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

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

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

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

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

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

Garante delle persone private della libertà personale:

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

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

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

e-mail: Garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it,
pec: Garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it
<http://www.assemblea.emr.it/garanti>

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

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

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

Numero verde 800.515505, Tel: 051.5275713/6263/5803, Fax: 051.5275461

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

pec: Garanteinfanzia@postacert.emilia-romagna.it

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

Garante del Contribuente

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

Garante del Contribuente dell'Emilia-Romagna

Agenzia delle Entrate – Ufficio Territoriale Bologna 2, Via Larga 35 -Bologna

Tel: 051.6103617/8, Fax: 051.6103616

e-mail: dr.emiliaromagna.garante@finanze.it

<http://emiliaromagna.agenziaentrate.it/?id=20050411123515117>

Corecom

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

Numero verde 800.967701 Lun-Mer-Gio-Ven dalle 9.30 alle 12.30

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, <http://www.autorita.energia.it/it/callcenter.htm>

Informazioni: info.sportello@acquirenteunico.it

Reclami: reclami.sportello@acquirenteunico.it

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

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

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

c/o Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo - Via della Mercede, 9 - 00187 Roma

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

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

Garante della Privacy

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

Piazza di Monte Citorio n. 121 00186 ROMA

Tel: 06.696771; Fax: 06.69677.3785

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

<http://www.garanteprivacy.it>

Garante di Ateneo

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

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

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

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

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

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

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.

<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.

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

Mediatore Europeo

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

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/index_it.htm