

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CXXVIII**

n. **15**

## **R E L A Z I O N E**

### **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

**(Anno 2013)**

*(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)*

*Presentata dal difensore civico della regione Emilia-Romagna*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2014*

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

---

INTRODUZIONE .....	<i>Pag.</i>	5
I PROCEDIMENTI.....	»	11
ALCUNI CASI TRATTATI .....	»	21
1. TAC a cielo aperto.....	»	21
2. Criteri compartecipazione alle spese cimiteriali ed individuazione destinatari .....	»	21
3. Oneri di depurazione .....	»	23
INIZIATIVE IN CORSO.....	»	25
1. La rete regionale della difesa civica e le proposte di convenzione .....	»	25
2. Collaborazione con A.N.C.I .....	»	29
3. Proposte di modifica alla normativa nazionale .....	»	30
RISPARMI DETERMINATI DALL'AZIONE DELLA DIFESA CIVICA .....	»	35
COMUNICAZIONE E PROMOZIONE .....	»	37
I DIFENSORI CIVICI IN ITALIA .....	»	39

PAGINA BIANCA

## Introduzione

L'Italia rimane a tutt'oggi l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di difensore civico nazionale, nonostante la presenza del Difensore civico nazionale sia considerata parametro di democraticità delle istituzioni di un Paese e come tale condizione imprescindibile posta dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi Stati a far parte dell'Unione o del Consiglio d'Europa.

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

A dispetto delle sollecitazioni europee ed internazionali, l'Italia ha sempre sottostimato l'impiego di forme alternative di soluzione delle controversie e il ricorso a figure terze per garantire i diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione (Ombudsman). Nelle more della istituzione (peraltro improbabile) del Difensore nazionale, l'unica soluzione praticabile è quella di attribuire al coordinatore dei difensori civici regionali le funzioni di rappresentanza con le autorità di livello nazionale, europeo ed internazionale. Non solo: al fine del contenimento della spesa pubblica, la finanziaria del 2010 ha soppresso la figura del difensore civico comunale, introdotta con la legge 142 del 1990, e rivelatasi di grande utilità nella tutela dei diritti procedimentali dei cittadini. Oggi in Italia sopravvive solamente la figura del difensore civico regionale, considerato che la possibilità di delegare al difensore provinciale (cd. territoriale) le funzioni di vigilanza e intervento sull'amministrazione comunale sono fortemente messe in discussione dalla crisi delle Province quale livello di governo intermedio.

La difesa civica nasce, essenzialmente, come forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile per i cittadini, in ragione della gratuità e dell'assenza di formalità procedurali che la caratterizzano. L'obiettivo originario e principale per il quale la difesa civica viene introdotta nel nostro ordinamento, ufficialmente a partire dagli anni Novanta, è quello di correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni. Va sottolineato che la difesa civica, nel prestare supporto ai

cittadini, rappresenta anche un effettivo ausilio a favore delle pubbliche amministrazioni, che da questo organo vengono sostenute e sollecitate nel loro impegno di garantire l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e trasparenza (97 Cost.). Al tempo stesso, la difesa civica fornisce un supporto efficace agli organi giurisdizionali, che vengono sgravati da una massa di controversie minori e da liti risolvibili in via amichevole grazie all'intervento di un soggetto terzo, affidabile ed autorevole. Per questo la difesa civica è una valida alleata del cittadino, ma è al contempo amica preziosa delle pubbliche amministrazioni, in un'ottica virtuosa di crescita e miglioramento delle prestazioni.

In sintesi e per punti, si può quindi affermare che il Difensore civico regionale:

- 1) è l'unico organismo con competenza generale che tutela i diritti dei cittadini nei confronti della p.a., dal momento che il difensore civico comunale è stato soppresso con la finanziaria del 2010 e il difensore civico nazionale non è mai stato istituito;
- 2) offre un servizio diretto ai cittadini sia in termini di intervento attivo/correttivo rispetto alle disfunzioni della p.a., sia in termini di consulenza/audit rispetto a problemi specifici dei privati nei confronti della p.a.;
- 3) ha competenze generali rispetto a quelle dei garanti che agiscono invece in ambiti circoscritti (detenuti, minori, contribuente, malato etc);
- 4) determina sensibili risparmi per i cittadini e per le p.a., grazie alla sua azione di mediazione e informale risoluzione di controversie, producendo una evidente deflazione del contenzioso giurisdizionale;
- 5) è facilmente accessibile a tutti e non comporta costi a carico del cittadino.

Da questi brevi cenni descrittivi emerge subito la prima e forse la più importante peculiarità della difesa civica: essa, unitamente al CORECOM e agli altri istituti di garanzia, offre un servizio rivolto direttamente al pubblico, che rende concreta e tangibile l'azione svolta dalla Regione a supporto dei cittadini. Ed è estremamente importante, a mio avviso, che il servizio di difesa civica venga valorizzato appieno quale strumento di risoluzione anticipata dei conflitti, supporto alla cittadinanza, assistenza ai più deboli, pungolo costante contro le disfunzioni delle pubbliche amministrazioni.

Sulla base dell'esperienza sin qui maturata mi sono infatti persuaso che dimostrare, nei fatti, la capacità delle istituzioni di operare concretamente a vantaggio delle persone sia il migliore antidoto contro l'ondata di antipolitica che sta sommergendo il paese e le sue istituzioni. Ciò vale in generale per l'amministrazione territoriale, ma soprattutto per una istituzione di area vasta come la Regione, dotata principalmente di funzioni di indirizzo e coordinamento rispetto all'attività gestionale svolta dagli enti locali, che viene generalmente percepita come entità distante dalle esigenze quotidiane delle persone e dei cittadini.

In quest'ottica, l'attività di difesa civica da me svolta (avviata nel luglio scorso) si è particolarmente concentrata sul rapporto tra cittadini e amministrazione, nel tentativo di porre rimedio alle disfunzioni dell'azione pubblica e di migliorare le prestazioni finali rese al cittadino. Nel perimetro delle amministrazioni vengono ricompresi anche i concessionari di servizio pubblico, le società partecipate e gli enti di amministrazione indiretta che erogano ai privati prestazioni e servizi pubblici di varia natura.

Negli ultimi sei mesi l'Ufficio ha preso in considerazione numerose istanze (310 dal 1 luglio) con le quali cittadini lamentano torti e lesioni causate da vizi procedurali, difetti istruttori, carenze nella motivazione, contraddizioni e incongruenze, ma anche da inerzie, omissioni ritardi nell'agire amministrativo. La parte prevalente degli atti adottati dal servizio è infatti volta a correggere l'attività illegittima o comunque inadeguata che le amministrazioni operanti sul territorio regionale abbiano posto in essere, mediante richieste di revisione, chiarimenti, approfondimenti istruttori e talora sollecitazioni per l'annullamento e la revoca di provvedimenti che il difensore civico invia alle amministrazioni responsabili. Dal punto di vista tecnico-operativo, per conferire maggiore efficacia alla azione della difesa civica, si è deciso di fare assumere alle richieste rivolte alle pubbliche amministrazioni la forma dell'atto amministrativo: come noto gli atti del Difensore civico, nella maggior parte dei casi, sono privi di efficacia vincolante e coercitiva per i destinatari (salvo che per l'accesso e nei casi espressamente previsti dalla legge), essendo dotati esclusivamente di un effetto di moral suasion; tuttavia, se costruiti secondo il paradigma provvedimento, gli atti del difensore civico possono essere meglio motivati, più puntualmente mirati a correggere una disfunzione e, auspicabilmente, avere un maggior impatto psicologico sui destinatari.

Per questo motivo, in calce ad ogni atto compare attualmente la formula *"L'inosservanza, la mancata o ritardata risposta al presente atto può comportare responsabilità disciplinare ed incidere sulla responsabilità amministrativa ed erariale dei funzionari competenti"*, un monito che ha sin qui rivelato un'ottima efficacia pratica, grazie soprattutto all'effetto deterrente prodotto sui destinatari.

Nella prospettiva di facilitare il contatto con la cittadinanza, poi, si è deciso di dedicare una/due giornate alla settimana al ricevimento del pubblico e, già nei prossimi mesi, verrà approvato un calendario per dare visibilità e a questi momenti di incontro diretto e informale.

Oltre che a migliorare i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, la difesa civica «contribuisce a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo» (nelle parole del Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa), intervenendo a favore delle categorie più deboli e delle fasce di popolazione più fragili. In questa seconda prospettiva il ruolo della difesa civica consiste soprattutto nel sostegno e nel patrocinio di iniziative a tutela dei diritti della persona, indipendentemente dal fatto che tali diritti vengano in gioco nel rapporto con le pubbliche amministrazioni. Così, oltre alla partecipazione a manifestazione e convegni sulla tutela dei diritti delle minoranze e delle categorie più esposte di cittadini (si pensi ad esempio all'importante convegno organizzato dal Cons. Grillini sui diritti delle comunità LGBT, presso l'Assemblea regionale, che ha visto la partecipazione attiva del Difensore civico e del Corecom) si sta ragionando, insieme alla Presidenza dell'Assemblea regionale ed alla Presidente della "Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini", Roberta Mori, per verificare la possibilità di istituire una figura specializzata sulla disabilità, una sorta di disability manager che si faccia carico di coordinare, proporre, segnalare ogni possibile iniziativa volta a migliorare la condizione e la vita dei disabili residenti nel territorio regionale. A questo fine, sarebbe forse opportuno inquadrare la figura del disability manager in modo più chiaro all'interno della difesa civica, eventualmente intervenendo con una modifica legislativa delle leggi regionali interessate.

Al di là delle diverse iniziative a sostegno e promozione, non va dimenticato che la tutela dei diritti, importantissima nell'ottica della difesa del cittadino, viene indirettamente assicurata attraverso l'azione di correzione delle disfunzioni amministrative.

Fatta questa premessa di metodo, occorre allargare lo sguardo alle amministrazioni cui, prevalentemente, è diretto l'intervento dell'Ufficio. L'amministrazione attiva (ossia provvedimentale e di prestazione) è svolta soprattutto dagli enti locali: come indica il principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.) la funzione amministrativa risiede prioritariamente in capo ai comuni, e, solo ove questi non siano in grado di esercitarla adeguatamente, essa viene attratta dal livello di governo superiore. È dunque inevitabile che oggi il difensore civico regionale estenda la propria azione anche a questi enti territoriali, non potendo limitarsi ad intervenire sulla sola amministrazione regionale. La regione nasce infatti come amministrazione indiretta, sin dal dibattito costituente viene concepita come ente di indirizzo, e dovrebbe pertanto rappresentare una sorta di cabina di regia che fa svolgere ad altri (agli enti locali, appunto) l'amministrazione diretta ai cittadini/utenti. Sarebbe quantomeno riduttivo – se non inutile – limitare l'intervento dell'Ufficio alla sola amministrazione regionale, dal momento che verrebbe meno in radice l'oggetto su cui intervenire, e, con esso, la ragione d'essere della difesa civica.

Questo è vero, soprattutto, all'indomani della cancellazione della difesa civica comunale, sopra ricordata, e alla vigilia di una annunciata trasformazione (con riforma costituzionale o legge ordinaria, poco importa) che riguarda il livello di amministrazione provinciale. Fino a poco tempo fa, infatti, si pensava ancora alla possibilità di delegare al difensore provinciale (cd. territoriale) le funzioni di vigilanza e intervento sull'amministrazione comunale, ma è chiaro che questa soluzione, alla luce delle vicende politiche che hanno recentemente interessato la Provincia, è ormai divenuta impraticabile.

Diviene quindi necessario ritornare al precedente modello organizzativo affinché l'intervento del difensore civico regionale possa estendersi, grazie ad un sistema di convenzioni tra l'Assemblea regionale e gli enti territoriali, a materie e funzioni altrimenti riservate alla competenza esclusiva degli enti minori. Questa soluzione, da un lato, comporterà un aumento rilevante delle istanze rivolte al Difensore civico regionale, che dovrà occuparsi di procedimenti, provvedimenti e prestazioni ascrivibili alla titolarità di comuni ed enti locali in genere, con inevitabile aggravio di lavoro per l'Ufficio; dall'altro, consentirà alla Regione di erogare un vero servizio, di effettiva utilità per il cittadino/utente, volto a correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'amministrazione svolta sull'intero territorio regionale.

Le convenzioni prevedono una sorta di compensazione economica (di entità contenuta, naturalmente) per il servizio di monitoraggio e intervento correttivo che l'ufficio del difensore civico regionale svolgerà a favore degli enti comunali e locali in genere. Ciò anche perché, in alcuni casi viene addirittura richiesto al Difensore civico regionale di assicurare una presenza fisica in loco, mediante il ricevimento del pubblico, uno o due giorni la settimana, condizione. Va peraltro ricordato che, come già in passato, anche per il 2014 rimarrà in vigore la convenzione con la Provincia di Ravenna, a sua volta convenzionata con il Comune capoluogo e con quello di Cervia, nonché con l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna (Alfonsine, Bagnara di Romagna, Bagnacavallo, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda, Russi e Sant'Agata sul Santerno). La convenzione, in questo caso, determina una entrata di

15.000 euro annui a favore della Regione. Analoghe convenzioni sono in corso di elaborazione con alcuni comuni e si auspica che entro pochi mesi possano vedere la luce.

Al fine di razionalizzare le risorse dell'Ufficio, ed evitare che i funzionari regionali debbano presidiare un grande numero di sedi per ricevere il pubblico, si prevede un'azione di formazione del personale degli enti locali dedicato al ricevimento del pubblico e ad una prima istruttoria dei casi oggetto di contenzioso. In questo quadro, gli enti locali diverrebbero dunque i front office di un sistema a rete, modellato sulla falsariga dello SUAP, il cui back office è rappresentato dall'Ufficio del difensore civico regionale. Le istanze verrebbero quindi inviate dagli uffici comunali (URP, InformaGiovani, etc.) all'Ufficio regionale del Difensore civico per la fase decisoria mediante un protocollo informatico, unificato per l'intero territorio regionale.

Al fine di rendere più incisiva l'azione della difesa civica si può inoltre ipotizzare di attivare, per i casi più problematici e di difficile soluzione, un meccanismo di udienze di mediazione e di bonaria composizione delle liti.

L'intervento prevalente sui procedimenti amministrativi e la focalizzazione sull'azione amministrativa non esclude, naturalmente, che l'Ufficio continui a svolgere attività di analisi e monitoraggio delle carte di servizio, al fine di individuarne le eventuali criticità. Da questa attività di monitoraggio potranno derivare proposte rivolte ai gestori ed alle autorità di regolazione per introdurre miglioramenti nelle prestazioni, anche mediante una maggiore diffusione delle carte di servizio da parte dei gestori.

Un ultimo fronte di intervento riguarda il coordinamento nazionale con gli altri difensori civici regionali. In assenza della figura del difensore civico nazionale, presente in tutti gli altri ordinamenti europei e oggi condizione necessaria per i nuovi ingressi nella UE, solo un efficace coordinamento interno tra i difensori regionali può supplire ad una carenza che, prima ancora che istituzionale, è culturale. Il nostro Paese non ha mai veramente interiorizzato quella fondamentale funzione di difesa del cittadino, soluzione alternativa delle controversie, correzione delle inefficienze amministrative che in altri ordinamenti è esercitata con grande efficacia dall'Ombudsman. La diffusione di best practices, la circolazione di modelli e standard di intervento tra i Difensori civici regionali è dunque essenziale al miglioramento dell'azione sui territori e, soprattutto, alla diffusione di una cultura della difesa civica. La nostra regione partecipa insieme ad altre 3 (Toscana, Piemonte, Campania) all'esecutivo del Coordinamento, una sorta di direttivo che si occupa di istruire le questioni più rilevanti e di elaborare le linee strategiche della difesa civica su scala nazionale e sovranazionale.

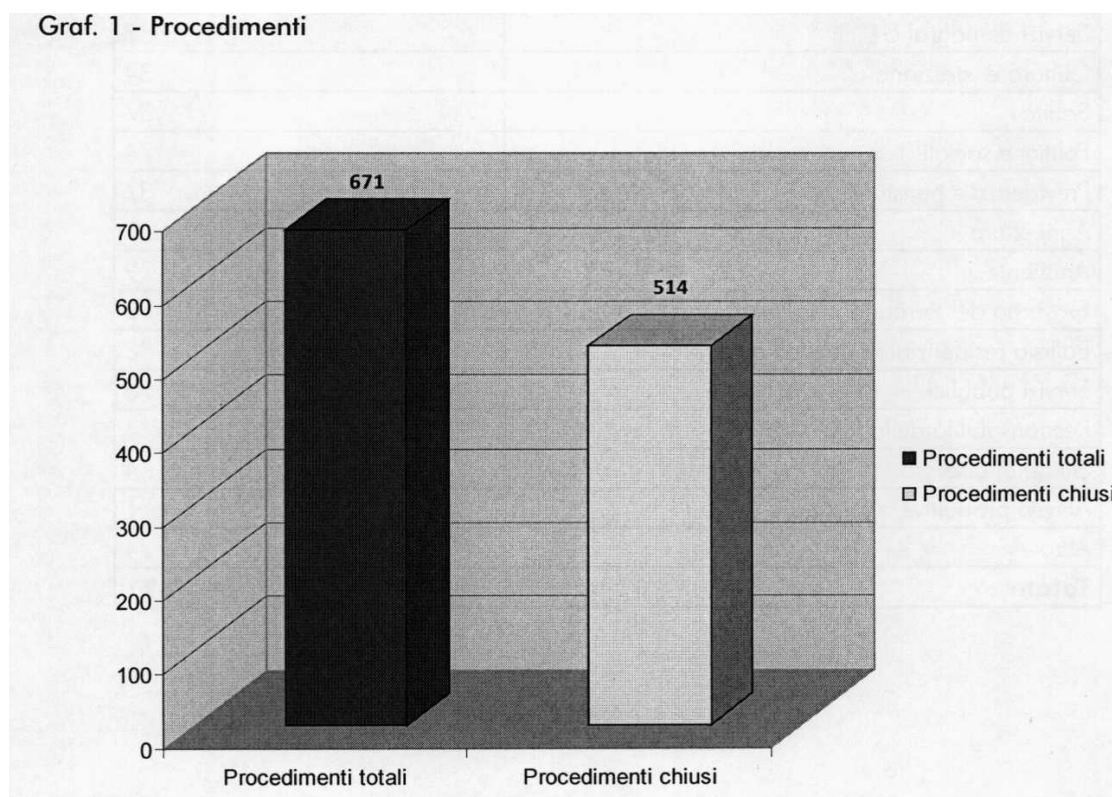
Gianluca Gardini

PAGINA BIANCA

# I procedimenti

I procedimenti di difesa civica attivati nell'anno 2013 sono stati **671**; di questi, **514** si sono conclusi nel corso dello stesso 2013.

Graf. 1 - Procedimenti



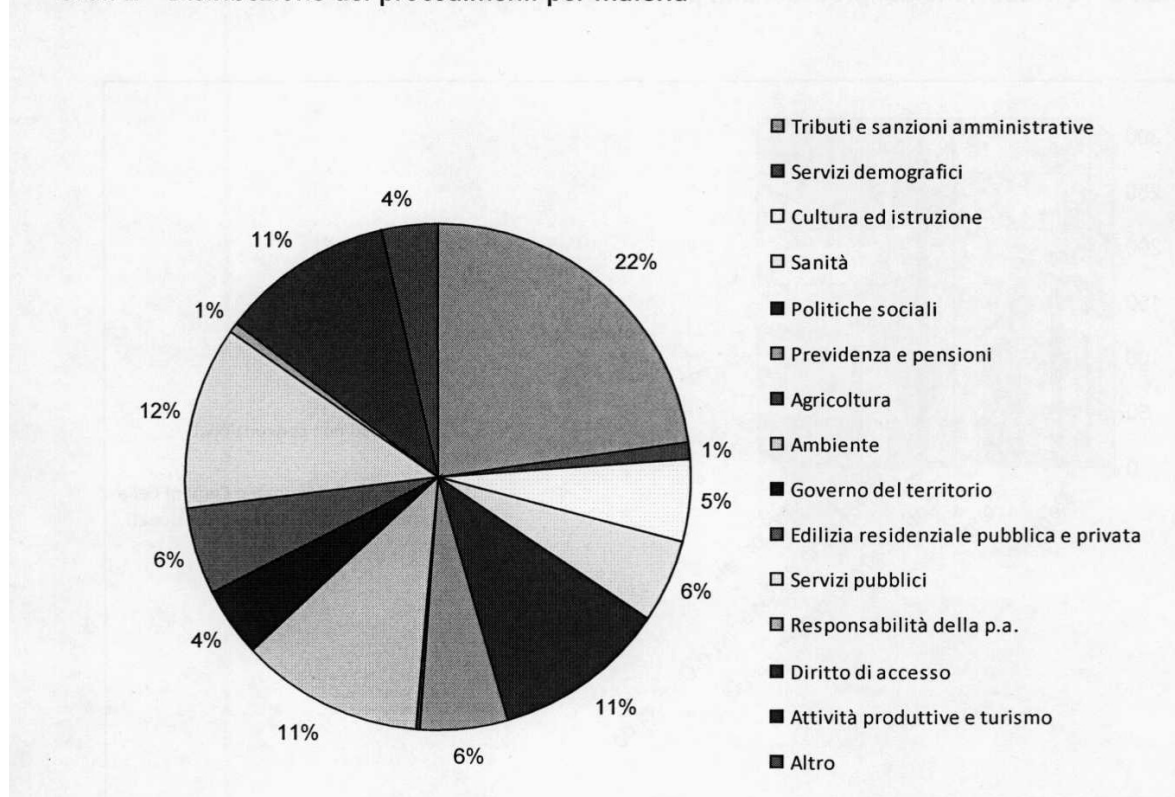
## Materie ed ambiti di intervento

La tabella e il grafico che segue riportano le materie oggetto dei procedimenti di difesa civica. Il maggior numero di istanze riguarda, anche nell'anno 2013 come in quelli precedenti, i servizi pubblici, i tributi e le sanzioni amministrative, poi le tematiche, spesso connesse, relative alle politiche sociali ed alla sanità, quindi le questioni ambientali e quelle relative al diritto di accesso ai documenti amministrativi ed alla trasparenza.

Tab. 1 - Distribuzione dei procedimenti per materia

Materie	Numero di procedimenti
Tributi e sanzioni amministrative	153
Servizi demografici	8
Cultura e istruzione	34
Sanità	37
Politiche sociali	74
Previdenza e pensioni	37
Agricoltura	1
Ambiente	79
Governo del territorio	29
Edilizia residenziale pubblica e privata	38
Servizi pubblici	78
Responsabilità della P.A.	4
Diritto di accesso	74
Attività produttive e turismo	1
Altro	24
<b>Totale</b>	<b>671</b>

Graf. 2 - Distribuzione dei procedimenti per materia



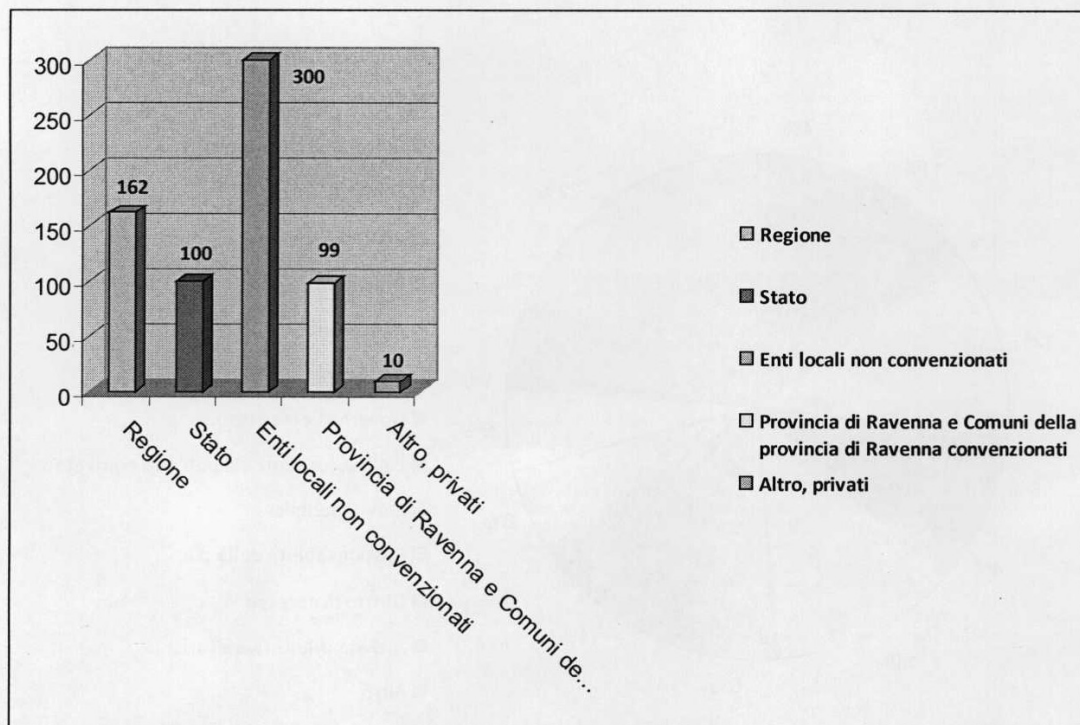
## Enti destinatari

Nel 2013 sono stati attivati **162** procedimenti di difesa nei confronti delle strutture della regione, **100** nei confronti delle strutture periferiche dello stato aventi sede nel territorio regionale, **99** nei confronti della Provincia di Ravenna e dei comuni del ravennate convenzionati, **10** nei confronti dei privati e **300** nei confronti degli enti locali non convenzionati.

Tab. 2 - Distribuzione dei procedimenti per Enti destinatari

Enti destinatari	Numero di procedimenti
Regione	162
Stato	100
Enti locali non convenzionati	300
Provincia di Ravenna e Comuni della provincia convenzionati	99
Altro - privati	10
<b>Totale</b>	<b>671</b>

Graf. 3 - Distribuzione dei procedimenti per Enti destinatari



Come lo scorso anno, il dato relativo agli interventi nei confronti degli enti locali non convenzionati è particolarmente consistente; evidenzia l'azione di supplenza compiuta dall'ufficio a fronte della progressiva diminuzione dei difensori civici locali.

## Modalità di contatto

I cittadini possono contattare il Difensore civico regionale di persona, accedendo agli uffici previo appuntamento oppure tramite lettera, email, fax.

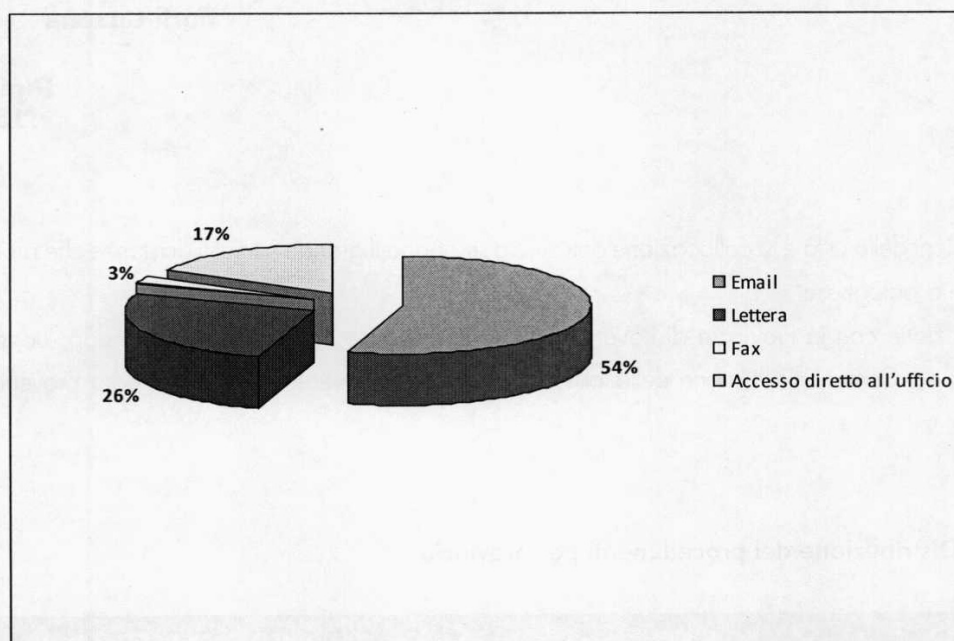
Nel 2013, **113** persone optato per la prima possibilità e sono stati ricevuti dai funzionari nelle sedi di Bologna e di Ravenna; **367** persone hanno invece utilizzato l'email, **174** la posta ordinaria e **17** il fax.

Contatti	
Sede	Orario di ricevimento
Istituzionale di Bologna viale Aldo Moro, 50 Bologna	Ogni mercoledì su appuntamento nei seguenti orari: mattino dalle 9,30 alle 12,30 pomeriggio 14,30-16,30
presso Provincia di Ravenna Piazza Caduti per la Libertà, 2 Ravenna	Primo e terzo lunedì del mese su appuntamento nel seguente orario mattino dalle 10,00 alle 14,00

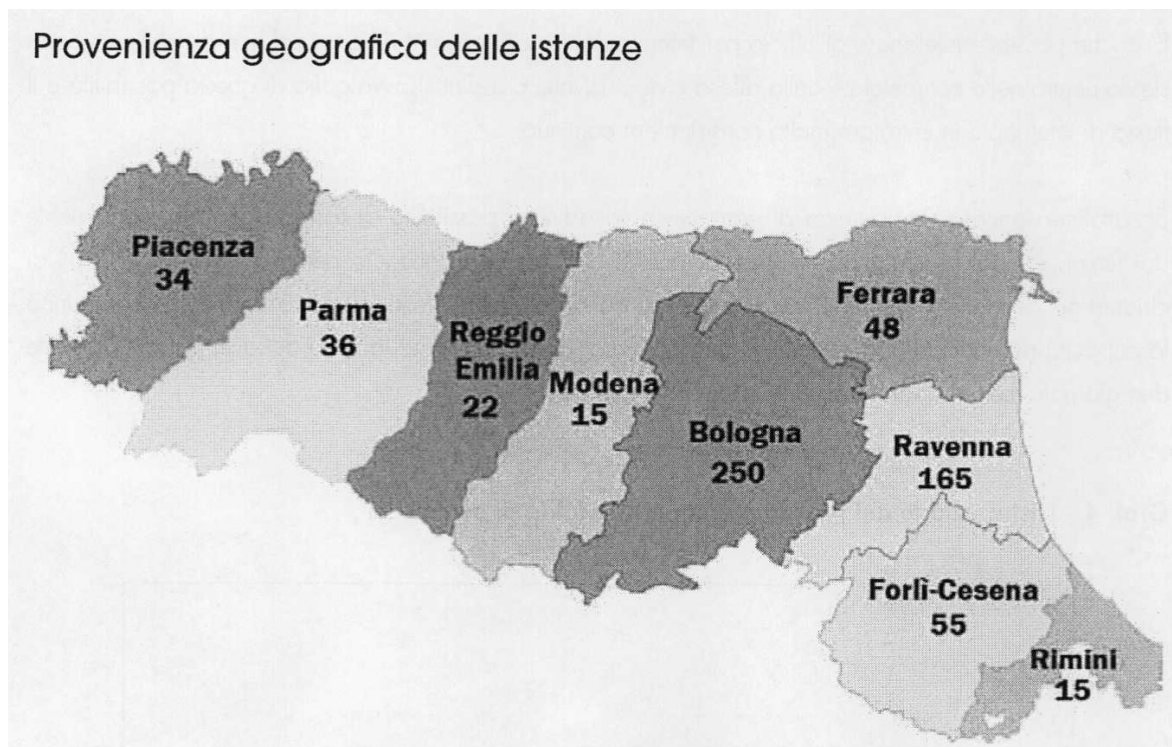
E' anche possibile telefonare all'ufficio per informazioni e per esporre un caso, al fine di verificare se lo stesso rientra nelle competenze della difesa civica: diversi cittadini si avvalgono di questa possibilità e il flusso di telefonate in entrata è molto consistente e continuo.

Si sottolinea ancora l'importanza di garantire ai cittadini la possibilità di essere ricevuti personalmente dai funzionari del servizio, per un duplice ordine di ragioni: il colloquio personale consente infatti di chiarire nel dettaglio le questioni e risulta indispensabile per quelle fasce di popolazione che non hanno la capacità di formulare istanze scritte. Per questi motivi, anche presso la sede di Ravenna sono previste due giornate mensili dedicate al ricevimento dei cittadini.

**Graf. 4 - Distribuzione dei procedimenti per modalità di contatto**



## Provenienza geografica delle istanze



Le dimensioni della città e la collocazione dell'ufficio spiegano il grande numero di istanze che provengono dal territorio bolognese.

La convenzione con la Provincia di Ravenna, alla quale si sono aggiunti il Comune capoluogo, quello di Cervia e i Comuni dell'Unione della bassa Romagna, dà invece ragione del dato proveniente dal ravennate.

Tab. 4 - Distribuzione dei procedimenti per provincia

Province	Numero di procedimenti
Piacenza	34
Parma	36
Reggio Emilia	22
Modena	15
Bologna	250
Ferrara	48
Ravenna	165
Forl'-Cesena	55
Rimini	15
Fuori regione	25
D'ufficio	6
<b>Totale</b>	<b>671</b>

## Flusso delle istanze

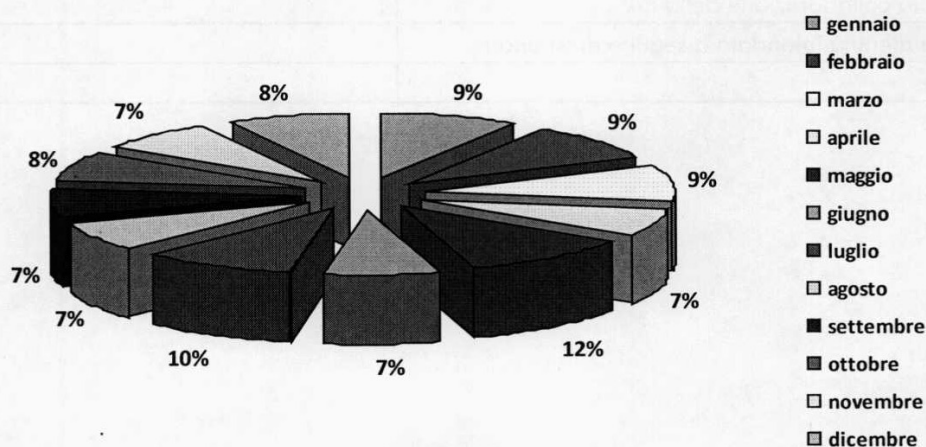
La tabella e il grafico che seguono evidenziano come il flusso di presentazione delle istanze sia stato continuo nell'anno.

Il ricevimento del pubblico è stato garantito per tutto l'anno, senza sospensioni neppure nel mese di agosto, nelle sedi di Bologna e Ravenna.

Tab. 5 - Distribuzione dei procedimenti per mese

Mese	Numero di procedimenti
Gennaio	60
Febbraio	61
Marzo	63
Aprile	46
Maggio	74
Giugno	50
Luglio	67
Agosto	48
Settembre	47
Ottobre	52
Novembre	50
Dicembre	53
<b>Totale</b>	<b>671</b>

Graf. 5 - Distribuzione dei procedimenti per mese



## Esiti

Dei **671** procedimenti attivati nel 2013, **514** si sono conclusi nello stesso anno.

Se ne riportano di seguito gli esiti, premettendo che l'attività di difesa civica può essere distinta in due macro aree:

- 1) **L'attività di tutela** in senso stretto è finalizzata a verificare il corretto comportamento amministrativo di una p.a. su un caso concreto e a suggerire modifiche, se necessarie.
- 2) **L'attività di indirizzo** è volta invece ad orientare il cittadino nei rapporti con la p.a. e spazia dall'offerta di informazioni, al rilascio di pareri, alla indicazione di altre figure di garanzia (difensore civico locale, garante del contribuente, garante di ateneo, associazioni di advocacy)

Come evidenziato nella tabella seguente, nel corso del 2013 in **174** casi gli enti pubblici hanno accolto la tesi del Difensore civico, modificando o motivando in modo più compiuto la propria condotta amministrativa.

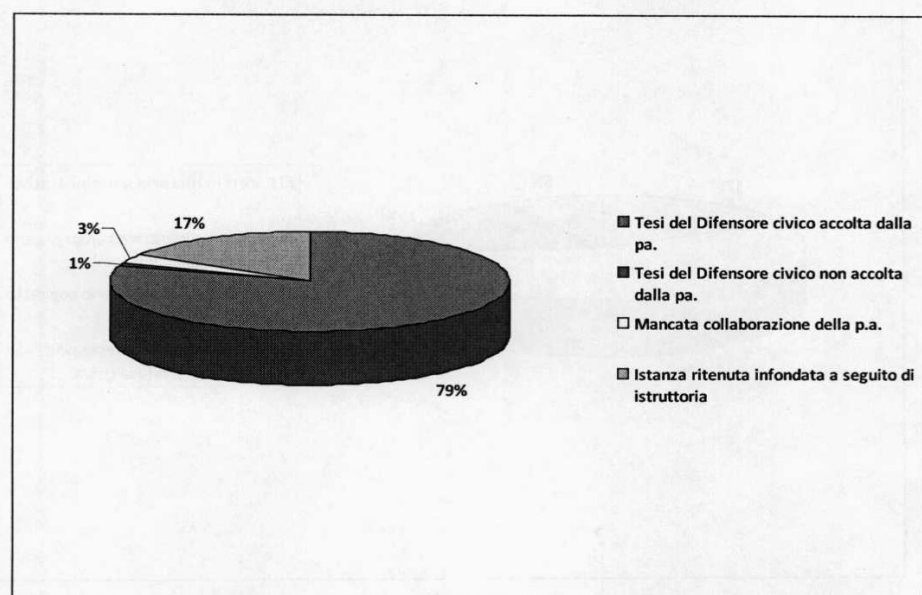
Si tratta della quasi totalità delle istanze chiuse e conferma i risultati raggiunti negli anni precedenti.

In **6** casi invece gli atti di intervento non hanno ricevuto riscontro alcuno da parte delle amministrazioni interessate. Si tratta dei Comuni di Piacenza, Castel di Casio, Castiglione dei Pepoli, peraltro non convenzionati con la difesa civica regionale.

**Tab. 6 - Distribuzione dei procedimenti tipo di attività di tutela**

Mese	Numero di procedimenti
Tesi del Difensore civico accolta dalla P.A.	174
Tesi del Difensore civico non accolta dalla P.A.	2
Mancata collaborazione della P.A.	6
Istanza ritenuta infondata a seguito di istruttoria	36
<b>Totale</b>	<b>218</b>

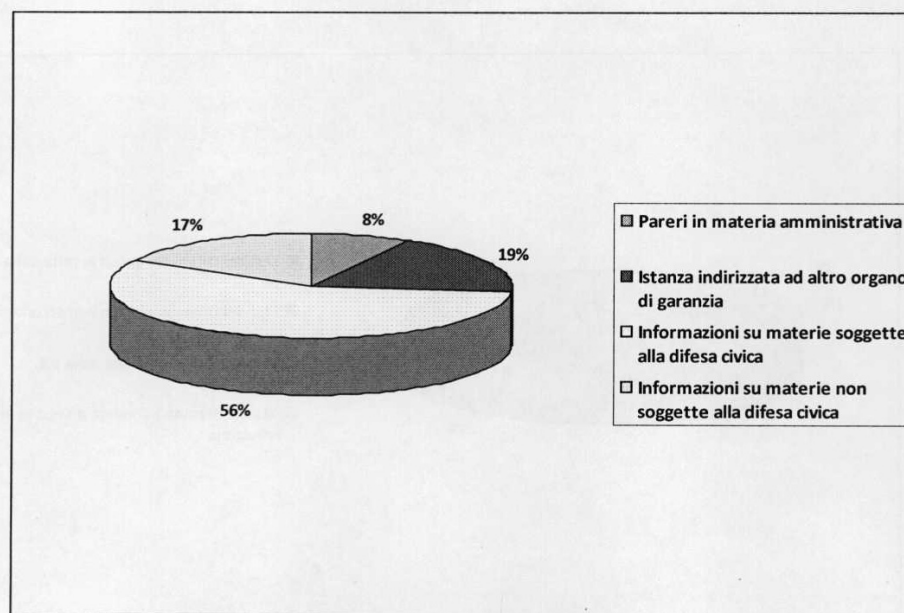
Graf. 6 - Distribuzione dei procedimenti tipo di attività di tutela



Tab. 7 - Distribuzione dei procedimenti tipo di attività di indirizzo

Mese	Numero di procedimenti
Pareri in materia amministrativa	24
Istanza indirizzata ad altro organo di garanzia	55
Informazioni su materie soggette alla difesa civica	167
Informazioni su materie non soggette alla difesa civica	50
<b>Totale</b>	<b>296</b>

Graf. 7 - Distribuzione dei procedimenti tipo di attività di indirizzo



## Alcuni casi trattati

### Tac a cielo aperto

Una signora di Faenza doveva essere sottoposta a TAC con richiesta prioritaria ed urgente, come da certificazione del medico curante.

La paziente tuttavia era sofferente di claustrofobia (ancorché non certificata) e al momento della prenotazione chiedeva espressamente di poter effettuare l'esame con una macchina TAC "a cielo aperto", ossia tramite una apparecchiatura che non costringe il paziente ad introdursi nel tunnel diagnostico.

Il servizio di prenotazione della Ausl di Ravenna non rilevava nel sistema un impianto dotato di tali caratteristiche, sicché l'operatore informava la paziente che l'unica possibilità era quella di rivolgersi ad una struttura privata.

La paziente pertanto seguiva tale indicazione, e si sottoponeva all'esame con una spesa pari ad euro 279, 81.

Successivamente veniva a sapere che la TAC a cielo aperto era invece nella disponibilità della Ausl di Ravenna e chiedeva dunque il rimborso di quanto indebitamente pagato. La richiesta tuttavia veniva respinta.

L'intervento del Difensore civico ha spinto la Ausl ad una nuova e più approfondita istruttoria del caso; è stato accertato l'errore dell'addetto alle prenotazioni, la buona fede della paziente e il rimborso è stato infine accordato.

### Criteria compartecipazione alle spese cimiteriali ed individuazione destinatari

Una questione destinata ad avere impatto su numerosi cittadini, e tuttora in corso di istruttoria, è stata posta da diversi utenti, associazioni di consumatori e da un gruppo di consiglieri ed ha riguardato le modalità di compartecipazione dei privati alle spese cimiteriali.

In particolare la questione riguarda le modalità di esercizio della facoltà concessa dall'art. 4 comma 6 del Regolamento Regionale n. 6/2004 che stabilisce che "Nel caso di concessioni perpetue o di manufatti di proprietà privata presenti all'interno delle aree cimiteriali, il Comune può disciplinare le

modalità di partecipazione da parte degli aventi diritto agli oneri di manutenzione delle parti comuni od ai costi di gestione del complesso cimiteriale, secondo i criteri stabiliti nel proprio regolamento”.

Dall'esame della vicenda è emersa la necessità di tutelare sia i singoli cittadini destinatari di avvisi di pagamento per il “canone” di manutenzione di loculi, tombe di famiglia e/o ossari attraverso l'individuazione dei soggetti tenuti al pagamento a seguito del decesso del concessionario, sia di verificare la corretta applicazione del regolamento regionale da parte dei comuni che avevano introdotto la compartecipazione alle spese.

La prima questione è stata affrontata segnalando ai Comuni, con il supporto dei cittadini interessati, i nominativi dei parenti più prossimi al concessionario deceduto che, in quanto tali, potevano astrattamente essere ritenuti i corretti destinatari degli avvisi di pagamento; agli uffici comunali veniva segnalato di prestare particolare attenzione alla vicenda tenuto conto dell'incidenza che la richiesta di pagamento poteva determinare sulla sfera affettiva sia dei destinatari dell'avviso di pagamento che a volte dichiaravano di non aver mai conosciuto chi occupava i loculi, sia degli eredi del concessionario “chiamati” al pagamento. Non ritenendo che tale incombenza dovesse ricadere sui singoli cittadini è stato chiesto agli uffici comunali preposti sia di chiarire il criterio utilizzato per l'individuazione del soggetto tenuto al pagamento sia di disporre la sospensione dei pagamenti fino all'aggiornamento delle banche dati degli eredi dei concessionari deceduti.

Inoltre, al fine di consentire l'omogeneità applicativa del regolamento regionale e verificare le modalità di esercizio da parte degli altri comuni emiliano-romagnoli la questione è stata segnalata all'Associazione Nazionale Comuni Italiani Emilia-Romagna ed al Consiglio delle Autonomie Locali.

L'intervento dell'ufficio del difensore civico ha tenuto conto anche dei criteri utilizzati dai comuni per determinare la misura del “canone” di manutenzione di loculi, tombe di famiglia e ossari e, inoltre, la possibilità -prospettata ai cittadini da parte della società che gestisce i servizi cimiteriali- di rinunciare alle concessioni previa consegna del loculo vuoto, e previo il pagamento delle spese per l'estumulazione della salma, senza indicare gli ostacoli -anche di ordine sanitario- che tale scelta poteva comportare.

E' stato dunque chiesto ai Comuni di chiarire la misura -anche in termini percentuali- di compartecipazione alle spese utilizzata per differenziare i canoni relativi alle concessioni perpetue da quelli relativi alle concessioni temporanee.

Su tale questione è anche intervenuta una risposta dell'Assessore alle Politiche per la Salute che ha chiarito che la facoltà dei comuni di chiedere una contribuzione è correlata alla fruizione ed all'utilizzo delle parti comuni di cui beneficia il titolare di una concessione perpetua; tale richiesta, a detta dell'assessorato, postula uno scambio effettivo di utilità tra il gestore del servizio e l'utente e non poteva tradursi nell'introduzione di un “canone” pari a quello corrisposto dai titolari di concessioni temporanee. In definitiva, l'onere di contribuzione ai sensi del regolamento regionale 6/2004 era da riferirsi esclusivamente ai titolari di concessioni perpetue o ultranovantanovenali.

In ogni caso, a fronte delle difficoltà interpretative che il regolamento regionale aveva determinato, veniva prospettata la revisione del regolamento regionale citato.

Allo stato attuale, e dopo numerosi carteggi intercorsi, i comuni hanno deliberato di tenere invariato l'importo del "canone" (euro 35,00) sia per l'anno 2013 che per il 2014 ad euro 35,00 (disponendo la sospensione degli aumenti ad euro 42,00 ed euro 50,00) impegnandosi, altresì, ad apportare le opportune modifiche ai regolamenti comunali approvati.

## Oneri di depurazione

Alcuni cittadini della frazione ravennate di Santerno hanno segnalato problemi al sistema fognario e chiesto il rimborso degli oneri di depurazione sulla base della sentenza della Corte Costituzionale 335/2005. La questione veniva gestita con il coinvolgimento di Hera, Comune e Provincia di Ravenna, Atersir, Arpa ed a causa dell'elevato numero dei soggetti coinvolti e della complessità della questione è stato infine deciso un incontro pubblico tra i diversi interessati.

I cittadini sul fondamento della temporanea inattività dell'impianto di depurazione da ricondurre sia alle condizioni di esercizio della centralina che dell'impianto di sollevamento di natura "mista" —che convogliava anche le acque meteoriche— avanzavano la richiesta diretta ad ottenere la restituzione degli oneri di depurazione.

A fronte dell'incontro, Hera ha assunto l'impegno di apportare - entro l'estate 2014 - una serie di migliorie atte ad eliminare le problematiche riscontrate negli anni passati e che avevano portato i cittadini a chiedere l'intervento del Difensore civico regionale.

Nel corso dell'incontro, le parti si sono confrontate sulla restituzione degli oneri di depurazione già versati dai cittadini dei Comuni della zona senza però raggiungere alcun accordo, la cui valutazione potrà essere rimessa all'autorità giudiziaria competente.

Dall'esame della pratica, è comunque emerso che la provincia di Ravenna, rispetto a tutte le altre, si caratterizza per il maggior numero di richieste presentate, accolte e rimborsate ai cittadini non serviti da fognatura pubblica e che gli importi già rimborsati da Hera ammontano a circa 526.595 euro.

PAGINA BIANCA

## Iniziative in corso

### La rete regionale della difesa civica e le proposte di convenzione.

Di seguito si riporta la situazione della difesa civica nella regione; la figura del difensore civico comunale è praticamente scomparsa mentre solo due provincie, Ravenna e Modena, hanno provveduto alla nomina del Difensore civico territoriale.

#### Ravenna

La Provincia di Ravenna da ottobre 2008 si è convenzionata con il Difensore civico regionale. La convenzione determina un introito di 15.000 euro annui a favore della regione e prevede la presenza di un funzionario a Ravenna due volte al mese per il ricevimento del pubblico.

Alla convenzione con la Provincia si sono aggiunti il Comune di Ravenna, quello di Cervia e l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna (Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda, Sant'Agata sul Santerno).

#### Modena

La provincia di Modena ha nominato un proprio difensore civico territoriale nella persona di Giuseppe Ferorelli. La scadenza del mandato è stata prorogata fino alla eventuale soppressione dell'ente provinciale. La provincia ha promosso convenzioni con i comuni di Bastiglia, Bonporto, Castelfranco Emilia, finale Emilia, Formigine, Frassinoro, Modena, Montefiorino, Sassuolo, Vignola e Zocca e con la Comunità montana del Frignano.

Sono inoltre in carica i seguenti Difensori civici comunali:

- Lara Mammi per il Comune di Fiorano Modenese, fino a giugno 2014
- Davide Bonfiglioli per i Comuni delle Terre d'Argine.

#### Bologna

La provincia di Bologna non ha un proprio difensore civico territoriale.

Il Difensore civico del Comune di Bologna, Vanna Minardi, cesserà il proprio incarico a maggio 2014.

**Ferrara**

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

**Forlì-Cesena**

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

**Parma**

La provincia di Parma non ha un proprio difensore civico territoriale  
Unico Difensore civico comunale in carica fino a giugno 2014 è Margherita Pettenati per il Comune di Noceto.

**Piacenza**

La provincia di Piacenza non ha un proprio Difensore civico territoriale.  
Nessun difensore comunale in carica.

**Reggio Emilia**

La provincia di Reggio Emilia non ha un proprio Difensore civico territoriale.  
Nessun difensore comunale in carica.

**Rimini**

La provincia di Rimini non ha un proprio Difensore civico territoriale.  
Nessun difensore comunale in carica.

Di seguito, il testo di una lettera inviata ai Comuni capoluogo per rammentare l'importanza della rete territoriale della difesa civica e per proporre una convenzione con la difesa civica regionale.

Bologna,

Al Presidente del  
Consiglio comunale di

Al Sindaco  
del Comune di  
Sede

Oggetto: Ruolo e funzioni del Difensore civico regionale e proposta di collaborazione

Nella seduta del 16 luglio scorso, l'Assemblea legislativa regionale, dando attuazione a quanto disposto dalla l.r. 25/2003, mi ha nominato Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, attribuendomi così il ruolo e le funzioni previste dalla suddetta legge. Rientrano fra questi: il compito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, nonché di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa secondo i principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia.

In questo quadro acquista grandissima rilevanza la collaborazione del Difensore civico regionale con gli enti territoriali; sono quindi particolarmente lieto di confermare che il mio ufficio è a disposizione per ogni forma di collaborazione prevista dalla legge. Tale collaborazione, anche in continuità con gli interventi attivati in passato, viene ad assumere particolare rilievo in questo momento di crisi economica e contenimento della spesa pubblica.

Alcuni recenti provvedimenti legislativi (l. 23 dicembre 2009, n. 191 Legge finanziaria per l'anno 2010 - e successive modifiche) hanno disposto la soppressione della figura del Difensore civico comunale, prevedendo la possibilità (ma non l'obbligo) per i Comuni interessati di attribuire tali funzioni al difensore civico provinciale (che a Ferrara non è mai stato istituito).

Il Comune di \_\_\_\_\_ come del resto la gran parte dei Comuni emiliano-romagnoli, non ha dato seguito a questa previsione. La prevista riorganizzazione/soppressione delle Province lascia del resto presumere che l'ambito provinciale possa difficilmente assumere questa

funzione.

Quali che siano le motivazioni, resta il fatto che anche nel territorio \_\_\_\_\_ è venuto a mancare un importante presidio di tutela del cittadino. La funzione della difesa civica è infatti quella di correggere le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità dell'agire delle pubbliche amministrazioni; di fornire pareri ai cittadini o agli uffici pubblici e, laddove la questione non rientri nella sua competenza, di indirizzarli ad altri organismi di tutela o di mediazione.

L'azione della difesa civica si rivela di grande utilità anche per le pubbliche amministrazioni: contribuisce infatti a comporre il contenzioso con il cittadino fin dal suo insorgere, con un evidente risparmio di spesa e con meno evidenti, ma non per questo meno importanti, ricadute positive in termini di costruzione di un clima di fiducia fra cittadino e pubblica amministrazione.

Per effetto della crisi economica sono sempre di più i cittadini emiliano-romagnoli che hanno presentato un'istanza al mio ufficio. Benché formalmente privo di competenza giuridica, nell'anno in corso ho attivato diversi procedimenti di difesa civica anche nel territorio ferrarese, riscontrando peraltro un ottimo livello di collaborazione da parte delle strutture amministrative interessate.

Gli interventi posti in essere hanno riguardato, in particolare, l'accesso agli atti, i piani urbanistici, gli impianti di illuminazione, i tributi, le sanzioni amministrative, i trasporti, i servizi pubblici e l'assistenza a disabili. In particolare, lo scorso anno il Difensore civico mio predecessore si è occupato in particolare di importanti questioni di tutela ambientale, relative ad alcuni vecchi maceri: anche a seguito della proposte formulate dal Difensore civico, il Comune di Ferrara ha avviato un progetto di recupero e di valorizzazione.

L'intervento che, nel silenzio della legge e in via sussidiaria, sto di fatto svolgendo, presenta tuttavia dei limiti cui intendo porre prontamente rimedio. E' infatti mia intenzione lavorare, anche in accordo con l'A.N.C.I. regionale, per conferire una maggiore legittimazione giuridica e un miglior assetto organizzativo alla funzione di difesa civica. Lo strumento a cui ho pensato, insieme ad A.N.C.I., è una convenzione con i Comuni del territorio che, con costi contenuti, mi attribuisca formalmente la competenza di Difensore civico comunale, permettendo al contempo di ottimizzare e valorizzare il ruolo degli Urp e di altri uffici di relazione con i cittadini, nella fase di ricezione e prima istruttoria delle istanze.

E' mia ferma convinzione che, qualora una convenzione di questo genere venisse condivisa e sottoscritta da una buona parte dei Comuni emiliano-romagnoli, ne deriverebbe un consistente risparmio di spesa, un forte impulso al miglioramento dei servizi erogati ai

cittadini ed una maggiore legittimazione politica dell'amministrazione, tanto regionale quanto comunale.

Nella proposta di convenzione, in allegato, troverà maggiori dettagli in merito alle modalità di organizzazione e gestione del servizio che sono a proporre.

Le sarei grato se volesse darmi un cortese cenno di risposta e mi dichiaro fin da ora disponibile ad incontrarla personalmente per chiarire ulteriori aspetti.

Cordiali saluti.

Il Difensore civico  
Gianluca Gardini

## Collaborazione con A.N.C.I.

La mancata istituzione del difensore civico nazionale e la soppressione, ad opera della Legge n. 191 del 23.12.2009 (Legge Finanziaria per l'anno 2010), dei difensori civici comunali ha posto il duplice problema, tutto italiano, di garantire i diritti dei cittadini-utenti sia in una prospettiva europea, che tenga conto dei livelli di tutela che vengono garantiti ai cittadini degli altri paesi europei dagli ombudsmen nazionali, sia nella prospettiva interna diretta a garantire l'efficacia e la copertura della difesa civica comunale da parte dei comuni che non possono più procedere alla nomina del difensore civico né direttamente né attraverso la stipula di convenzioni con le Province a causa dell'incerto destino che sembra interessare tali enti.

Al fine di limitare l'impatto negativo che le scelte di politica legislativa nazionale sono destinate a produrre anche sui cittadini emiliano-romagnoli sono state attivate alcune iniziative in grado di consentire la diffusione dell'istituto della difesa civica sul territorio attraverso un accordo quadro con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

In particolare, le finalità e gli obiettivi programmati riguardano:

- l'attivazione di progetti che favoriscano la conoscenza e la diffusione della Difesa civica fra gli enti locali della Regione;
- la diffusione di convenzioni fra enti locali e Difensore civico regionale per l'affidamento a quest'ultimo del servizio di difesa civica;
- la promozione, anche mediante appositi momenti formativi rivolti ai dipendenti degli enti locali, della diffusione e della condivisione di prassi amministrative capaci di prevenire l'insorgere dei conflitti;
- la promozione della cultura della mediazione quale strumento privilegiato per la composizione delle controversie, con particolare riferimento alla materia dei servizi gestiti dagli enti pubblici.

## Proposte di modifica alla normativa nazionale

Le iniziative avviate tengono conto del livello di governo interessato dalle scelte di politica legislativa; l'Ufficio (anche per conto del coordinamento nazionale dei difensori civici regionali) ha presentato una mozione al Parlamento ed al Governo diretta a chiedere:

- a) l'istituzione del difensore civico nazionale;
- b) l'introduzione del tentativo obbligatorio (ai fini della procedibilità dell'eventuale azione giurisdizionale) di conciliazione avanti il difensore civico territorialmente competente, con ruolo di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
- c) infine, alcune modifiche al Codice della Strada dirette ad introdurre la sospensione dei termini per il ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace a seguito della presentazione dell'istanza di difesa civica nei procedimenti afferenti alle sanzioni comminate per violazioni del cd. "Codice della strada" (sulla falsariga di quanto già avviene per il diritto di accesso ai documenti amministrativi).

2014.2 5.1.1

GRUPPO MISTO - LIBDEM

524



REGIONE EMILIA-ROMAGNA ASSEMBLEA LEGISLATIVA

AL 2014.0000524

del 09/01/2014



IX LEGISLATURA

Bologna, 08 gennaio 2014

Alla c.a.

Presidente dell'Assemblea legislativa  
della Regione Emilia – Romagna  
Consigliera Palma Costi

**OGGETTO - 4951**MOZIONE

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

premesse che

- come noto, tra gli strumenti di tutela non giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e dei gestori di pubblici servizi, l'ordinamento giuridico prevede l'istituto della difesa civica, istituto di garanzia che attualmente si articola a livello locale e regionale;
- in particolare, a livello locale, l'art. 11 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) - sostanzialmente riproducendo il previgente art. 8 della L. 142 del 1990 - prevede la possibilità per comuni e province di istituire il difensore civico per ambito territoriale di competenza;
- come noto, nella pretesa ottica di contenimento della spesa pubblica, l'art. 2, comma 186, lett. a), della L. 23 dicembre 2009, n. 191 (cd. "Finanziaria 2010"), ha previsto - a decorrere dall'01 gennaio 2010 - la soppressione della figura del difensore civico comunale, con possibilità di devolvere, mediante convenzione tra gli enti locali interessati, le relative funzioni al difensore civico della provincia di riferimento;

Annunciata nella seduta conciliare del 14/04/14 (a)

- oltre ai difensori civici delle Province autonome di Trento e Bolzano, a livello regionale, il difensore civico è stato istituito in 13 Regioni (Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Basilicata, Campania, Toscana, Molise, Marche, Liguria, Lazio, Abruzzo); segnatamente, l'Emilia – Romagna ha provveduto alla prima istituzione del difensore civico regionale con la (abrogata) L.R. n. 37/1984, istituto attualmente disciplinato dalla nota L.R. 16 dicembre 2003, n. 25 (*Norme sul difensore civico regionale*);
- nonostante la presenza del difensore civico nazionale venga considerata parametro di democraticità di un Paese e come tale condizione imprescindibile posta dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi Stati a far parte di tali Istituzioni, l'Italia è l'unico Stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di difensore civico nazionale (al Senato come alla Camera sono stati presentati, nelle precedenti Legislature, alcuni progetti di legge in tal senso, ma il cui *iter* legislativo non si è mai perfezionato con l'approvazione);

sottolineato che

- ancorché già dal 1994 sia operativo il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quale organismo associativo per la diffusione e la valorizzazione del ruolo istituzionale della difesa civica, l'istituzione del difensore civico nazionale risulta, da un lato necessaria al fine di adeguarsi alle indicazioni internazionali e al dettato legislativo nazionale, dall'altro opportuna sotto il profilo della tutela nei confronti della pubblica amministrazione ad ogni livello, anche nazionale;
- in particolare, diversi documenti internazionali - fra i quali le Risoluzioni nn. 48/134 e 327/11 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Raccomandazione n. 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e la Risoluzione n. 1959/2013 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa - raccomandano l'istituzione di un difensore civico nazionale, con mandato generale su tutte le controversie nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi ed invitano, altresì, a garantire al difensore civico autonomia e indipendenza formale e funzionale, dotandolo di strutture, mezzi e personale adeguati allo svolgimento del proprio compito;
- con l'art. 16, comma 1, della L. 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*), anche il legislatore nazionale auspica *expressis verbis* l'istituzione del difensore civico nazionale,

con tale disposizione devolvendo una serie di funzioni ai difensori civici locali e regionali “sino all’istituzione del difensore civico nazionale”;

- sotto il profilo dell’opportunità, l’istituzione di un difensore civico nazionale, non solo consentirebbe l’estensione di tale forma di tutela giustiziale alle controversie in cui sia parte un’amministrazione statale, ma anche ammetterebbe l’incardinazione in capo ad un unico soggetto istituzionale di un ruolo di coordinamento dei difensori territoriali (regionali e provinciali), così limitando i rischi di “frazionamento della tutela”; inoltre, nella più ampia ottica di valorizzazione di tale organo di garanzia, la caratteristica di essere l’unico per tutto il territorio nazionale permetterebbe al difensore civico di godere di maggiore visibilità, di essere riconoscibile dai cittadini e di mantenere un’autorevolezza peculiare nei rapporti interistituzionali anche in termini di *moral suasion* rispetto alle Istituzioni nazionali;

sottolineato, altresì, che

- come comprovato dalle statistiche e dai dati riportati nelle relazioni annuali prodotte dai difensori civici regionali (per l’Emilia - Romagna, si veda la *Relazione sull’attività svolta nell’anno 2012*, ogg. ass. n. 3878), il difensore civico svolge un imprescindibile servizio pubblico gratuito di tutela extragiudiziale del cittadino nei confronti dell’amministrazione e dei gestori di servizi pubblici in diversi settori, con rilevanti risparmi di spesa a favore del cittadino e dell’amministrazione stessa nonché con significativi risultati in termini di deflazione del contenzioso e di riduzione dei tempi di definizione delle controversie;

- a fronte di tali considerazioni s’impone la necessità, non solo di valorizzare l’istituto al fine di promuoverne la fruizione da parte dei cittadini, ma anche di rafforzarne ulteriormente funzioni, poteri e ambiti oggettivi di cognizione;

- in particolare, si ritiene necessario attribuire formalmente alla difesa civica il ruolo di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nei confronti delle amministrazioni pubbliche e in specie degli enti territoriali, prevedendo anche la conciliazione obbligatoria avanti al difensore civico (regionale e, successivamente alla sua auspicabile istituzione, nazionale) delle controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto di prestazioni ascrivibili ai predetti livelli essenziali;

- parimenti, si ritiene necessario prevedere che, nei procedimenti di difesa civica afferenti alle sanzioni collegate a violazioni del cd. “Codice della strada” (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), la presentazione dell’istanza di difesa civica sospenda i termini per il ricorso al prefetto e al giudice di pace: ciò, allo scopo di evitare che il ricorso al difensore civico

precluda al cittadino la possibilità di adire, in seconda battuta, l'autorità giudiziaria o amministrativa con conseguente detrimento in termini di effettività della tutela;

invita il Parlamento e il Governo

- ad istituire il difensore civico nazionale, quale organo di garanzia e tutela giustiziale del cittadino nei confronti dell'amministrazione (anche) statale nonché quale autorità di coordinamento dei difensori civici regionali e provinciali, titolare altresì di funzioni di rappresentanza rispetto alle autorità di livello nazionale, europeo ed internazionale;
- ad approvare le modifiche normative necessarie al fine di valorizzare l'istituto della difesa civica rafforzandone funzioni, poteri e ambiti di cognizione, specie con riferimento - tra l'altro - al ruolo di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali anche prevedendo in tale settore la conciliazione obbligatoria innanzi al difensore civico al fine di deflazionare il relativo contenzioso;
- ad introdurre modifiche legislative (al cd. "Codice della strada" e alla L. 24 novembre 1981, n. 689 recante "Modifiche al sistema penale") nel senso della sospensione necessaria dei termini per il ricorso al prefetto e al giudice di pace a seguito della presentazione dell'istanza di difesa civica nei procedimenti afferenti alle sanzioni comminate per violazioni del cd. "Codice della strada", al fine di promuovere la fruibilità della difesa civica, garantendo - al contempo - l'effettività della tutela giurisdizionale e amministrativa del cittadino.

Il Consigliere

Franco Grillini (Gruppo Misto - LibDem)

*Grillini* (RIVA - MISTO)  
4/2/14

## Risparmi determinati dall'azione della difesa civica

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

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

Al fine di determinare, con un margine di approssimazione ragionevole, l'ammontare dei risparmi e/o dei vantaggi economici che l'azione della difesa civica può procurare – in media - ai cittadini saranno presi in analisi tutti i procedimenti di difesa civica e muovendo da ciascuno di essi, tramite l'individuazione di appositi indicatori, si proverà a determinare l'ammontare del vantaggio (o risparmio) economico ottenuto dal cittadino.

A settembre saranno disponibili le prime proiezioni, mentre a fine anno si avrà il dato completo.

Da sottolineare inoltre il fatto che l'area difesa civica, tramite la convenzione con la Provincia di Ravenna, ha determinato nel solo anno 2013 un introito, a favore della regione, a pari 15.000 euro.

Con molta probabilità nel corso del 2014 saranno stipulate nuove convenzioni con altri enti locali, e dunque, tale introito, è destinato ad aumentare.

Il trasloco degli uffici dall'area difesa civica, iniziato a gennaio 2014 e ad oggi non del tutto terminato per l'indisponibilità di alcuni spazi, ha peraltro già determinato un sensibile risparmio di spese di affitto, quantificabile in circa 150.000 euro annui.

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

Difensore civico Veneto	1 dirigente	3 posizioni organizzative
Difensore civico Piemonte	1 dirigente	1 p.o. + 2 alte professionalità + 7 funzionari
Difensore civico Toscana	1 dirigente	3 posizioni organizzative
Difensore civico Liguria (anche Garante infanzia)	1 dirigente (ora vacante)	3 posizioni organizzative
Ombudsman Marche	1 dirigente	1 p.o. sulla difesa civica più nove funzionari

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

# Comunicazione e promozione

Nel 2014 sono in programma iniziative di comunicazione particolarmente importanti, con lo scopo di

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

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

## Comunicazione web

A gennaio ha avuto inizio il progetto di riordino del sito web degli organi di garanzia, progettato e realizzato nel 2012, che oggi necessita di alcune migliorie per garantire un'informazione più ordinata, coerente e comprensibile, anche in considerazione dei diversi e specifici destinatari a cui si rivolge. Conclusa questa fase, con cadenza settimanale, sarà pubblicato sul sito il riassunto di un procedimento di difesa civica.

## Comunicazione cartacea

Si prevede la realizzazione di un opuscolo informativo in formato snello, stampato internamente, per spiegare in modo chiaro e sintetico ruoli e funzioni del Difensore civico.

## **Rapporti con la stampa**

Il 17 dicembre 2013 si è svolta la conferenza stampa di presentazione del programma di mandato. Si prevede la realizzazione costante di comunicati e di articoli, conferenze e incontri periodici con gli organi di informazione locali e regionali. Inoltre, si ravvisa la necessità, in concomitanza con i principali eventi (ad esempio relazioni annuali, convegni, stipula di convenzioni con gli enti locali), di programmare alcune uscite sui principali quotidiani locali, in modo da incentivare la conoscenza delle principali azioni dell'ufficio.

## **Comunicazione televisiva e radiofonica**

Il primo marzo di quest'anno è andata in onda sui RAI tre, nell'ambito dei programmi per l'accesso, un intervento del Difensore civico.

Sono poi in programma diversi interventi su *Assemblea On-ER*, in onda su tutte le emittenti locali del territorio. Ogni quindici giorni, una trasmissione su *Assemblea On-ER* con 2 puntate dedicate alla illustrazione di casi di fesa civica.

In questo quadro, è emersa l'opportunità di utilizzare la radio come strumento di informazione e promozione.

## **Eventi ed iniziative esterne**

L'ufficio, così come avvenuto negli ultimi anni, presterà particolare attenzione all'organizzazione di convegni e presentazioni pubbliche (almeno una in biblioteca) o corsi di formazioni per gli enti locali convenzionati.

## I difensori civici in Italia

**Abruzzo** - Difensore civico: Nicola Sisti

Sede centrale: via M. Iacobucci, 4 – L'Aquila

Tel.: 0862.644749 – Fax 0862.23194

Sede di Pescara: Piazza Unione, 13 – Pescara

Tel.: 085.69202605 - Fax 085.69202661

Sede di Teramo: Via Ponte S. Giovanni, 3 – Teramo

Tel. 0861.245343 Fax 0861.246342

Email: [info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it) - [difensore.civico@pec.crabruzzo.it](mailto:difensore.civico@pec.crabruzzo.it)

Sito web: [www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

**Basilicata** - Difensore civico: Catello Aprea

Sede: Via Vincenzo Verrastro 6 (palazzo Consiglio Regionale) 85100 Potenza

Tel.: 0971.274564– Fax 0971.447102

Email: [difensorecivico@regione.basilicata.it](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)

Sito web: [www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/section.jsp?sec=101863](http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/section.jsp?sec=101863)

**Campania** - Difensore civico: Francesco Bianco

Sede: Centro Direzionale Isola F/8 80143 Napoli

Tel: 081/7783800 –

Email: [dif.civico@consiglio.regione.campania.it](mailto:dif.civico@consiglio.regione.campania.it)

**Lazio** - Difensore civico: Felice Maria Filocamo

Sede: via Giorgione 18 – 00147 Roma

Tel: 06/59606656-2014 Fax: 06/65932015

Email: [difensore.civico@regione.lazio.it](mailto:difensore.civico@regione.lazio.it)

Sito web: [www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/argomento.php?vms=111&vmf=20#.](http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/argomento.php?vms=111&vmf=20#.UzACT6h5P54)

UzACT6h5P54

**Liguria** - Difensore civico: Francesco Lalla

Sede: via delle Brigate Partigiane 2 - settimo piano - 16121 Genova

Tel: 010.565.384 Fax: 010/540877

Email: [difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)

Sito web: [www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico/ambiti-d'intervento.html](http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico/ambiti-d'intervento.html)

**Lombardia** - Difensore civico: Donato Giordano

Sede: via Filzi 22 - 20124 Milano

Tel: 02/67482465/467 Fax: 02/67482487

Email: [info@difensorecivico.lombardia.it](mailto:info@difensorecivico.lombardia.it)

Sito web: [www.difensorecivico.lombardia.it](http://www.difensorecivico.lombardia.it)

**Marche** - Difensore civico: Italo Tanoni

Sede: Piazza Cavour 23 - 60121 Ancona

Tel.: 071.2298483 fax: 071/2298264

Email: [difensore.civico@regione.marche.it](mailto:difensore.civico@regione.marche.it)

Sito web: [www.ombudsman.marche.it](http://www.ombudsman.marche.it)

**Piemonte** - Difensore civico: Antonio Caputo

Sede: Via Dellala 8 10121 Torino

Tel: 011/5757387 Fax: 011/5757386

Email: [difensore.civico@cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cr.piemonte.it)

Sito web: [www.consiglioregionale.piemonte.it/cms/organismi/difensore-civico.html](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/cms/organismi/difensore-civico.html)

**Sardegna** - Difensore civico: Felicetto Contu

Sede: Via Roma 25 09125 Cagliari

Tel: 070 - 673003 fax: 070 - 673003

Email: [difensorecivico@consreg Sardegna.it](mailto:difensorecivico@consreg Sardegna.it)

Sito web: [consiglio.regione.sardegna.it/difciv00.asp](http://consiglio.regione.sardegna.it/difciv00.asp)

**Toscana** - Difensore civico: Lucia Franchini

Sede: Via De Pucci 4 50122 Firenze

Tel: 055/2387860 fax: 055/210230

Email: [difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)

Sito web: [www.difensorecivicotoscana.it](http://www.difensorecivicotoscana.it)

**Valle d'Aosta** - Difensore civico: Enrico Formento Dojot

Sede.: via Festaz, 52 - 11100 Aosta

Tel: 0165-238868 fax: 0165-32690

Email: [difensore.civico@consiglio.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.vda.it)

Sito web: [www.consiglio.regione.vda.it/difensore\\_civico/difensore\\_civico\\_i.asp](http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore_civico/difensore_civico_i.asp)

**Veneto** - Difensore civico: Roberto Pellegrini

Sede: Via Della Brenta Vecchia 8 - 30171 Venezia Mestre (VE)

Tel: 041/2383411 Fax: 041/5042372

Email: [difensorecivico.veneto@legalmail.it](mailto:difensorecivico.veneto@legalmail.it)

Sito web: [www.consiglioveneto.it/crvportal/index.jsp](http://www.consiglioveneto.it/crvportal/index.jsp)

**Provincia Autonoma di Bolzano** - Difensore civico: Burgi Volgger

Sede: Via Cavour 23 39100 Bolzano

Tel: 0471 301155 fax. 0471 981229

Email: [posta@difesacivica.bz.it](mailto:posta@difesacivica.bz.it)

Sito web: [www.difesacivica-bz.org](http://www.difesacivica-bz.org)

**Provincia Autonoma di Trento** - Difensore civico: Raffaello Sampaolesi

Sede: Via Gazzoletti 2 38122 Trento

Tel: 0461 213201 Fax 0461 213206

Email: [difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it](mailto:difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it)

Sito web: [www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore\\_civico.it.asp](http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp)

Attività di elaborazione testi e ricerca a cura di  
Gianluca Gardini, Difensore civico – Regione Emilia-Romagna  
Angelo Baratelli  
Ilario Fanciullo

Progetto grafico ed impaginazione  
Anna Maria Zocca

Progetto e realizzazione copertina  
Federica Grilli

Stampa  
Centro Stampa Regione Emilia-Romagna

Marzo 2014

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna  
Servizio Istituti di Garanzia  
Difensore civico  
Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

[www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensore civico](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensore-civico)

PAGINA BIANCA

€ 4,00



\*171280002840\*