

Bologna, 12/05/2022

Protocollo: vedi *segnatura.XML*

Al Responsabile di Servizio  
Affari legislativi e  
coordinamento Commissioni  
assembleari  
**Dott. Stefano Cavatorti**

Sua sede

**Oggetto: Trasmissione relazioni sulle attività svolte nell'anno 2021 trasmesse dal Difensore Civico, Corecom e dalla Consigliera di Parità. Illustrate nell'Ufficio di Presidenza del 21 04 2022 e del 05 05 2022.**

Si trasmettono le relazioni sulle attività svolte nell'anno 2021 trasmesse dal Difensore Civico, Corecom e dalla Consigliera di Parità, illustrate nell'Ufficio di Presidenza del 21 04 2022 e del 05 05 2022, per l'iscrizione all'ordine del giorno.

Si allegano le relazioni in argomento.

Cordiali saluti.

F.to

Il Direttore generale  
**Leonardo Draghetti**

LD/AS



# RELAZIONE DELLE ATTIVITÀ



2021



# RELAZIONE DELLE ATTIVITÀ



2021





La presente relazione ha il fine di illustrare l'attività compiuta dalla Difesa civica regionale nell'anno 2021, evidenziando le collaborazioni avviate e proseguite, gli approfondimenti svolti e le tipologie di istanze ricevute dai cittadini.

Nonostante il proseguire anche nel 2021 dell'emergenza sanitaria, l'Ufficio della Difesa civica è riuscito comunque a garantire continuità nel fornire risposte e trovare soluzioni ai cittadini, cercando al contempo di alleggerire il lavoro delle Pubbliche Amministrazioni.

Per questo motivo, ci tengo in particolare a ringraziare i funzionari e tutto lo staff che compone l'ufficio della Difesa civica per la grande professionalità e spirito di servizio dimostrati.

Il Difensore civico dell'Emilia-Romagna

**Carlotta Marù**



# SOMMARIO

<b>1</b>	<b>Introduzione</b>	<b>pag. 7</b>
<b>2</b>	<b>Lo sviluppo dell'azione del Difensore civico</b>	<b>pag. 9</b>
2.1	L'organizzazione del rapporto con l'utenza e con gli enti	pag. 9
2.2	Risparmi e vantaggi determinati dall'azione del Difensore civico	pag. 10
2.3	La convenzione con ANCI Emilia-Romagna	pag. 12
2.4	La collaborazione con le Università	pag. 13
2.5	Accordi e relazioni con altri soggetti pubblici	pag. 14
2.6	Rapporti con altri organismi di tutela e garanzia	pag. 15
2.7	Casi di intervento per l'applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Delrio)	pag. 15
<b>3</b>	<b>Istanze e procedimenti</b>	<b>pag. 17</b>
3.1	Andamento delle istanze e dei procedimenti	pag. 17
3.2	Approfondimenti tematici	pag. 26
<b>4</b>	<b>Materie trattate dal Difensore e casi di rilievo</b>	<b>pag. 33</b>
4.1	Casi di rilievo	pag. 33
4.2	Analisi dei casi di emergenza sanitaria Covid 19	pag. 73
4.3	Focus Università degli Studi di Bologna – Dipartimento di Scienze Giuridiche	pag. 74
	<b>Appendice</b>	
	Elenco degli Enti locali convenzionati	pag. 81
	Indagine di gradimento anno 2021	pag. 82
	Rassegna stampa	pag. 88





# 1. INTRODUZIONE

L'origine della figura del Difensore civico si rinviene nelle realtà regionali italiane negli anni '70, sull'impronta del modello dell'Ombudsman svedese risalente già al 1809.

Dal momento della sua affermazione ad oggi, il Difensore civico ha attraversato diversi contesti storico-sociali, ponendosi come punto di riferimento nella tutela non giurisdizionale di diritti e interessi dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione. Il Difensore civico ha inoltre contribuito a dare impulso all'apparato pubblico al fine di agevolare e semplificare la propria attività.

In anni caratterizzati dalla pandemia, in cui le amministrazioni hanno a volte avuto difficoltà nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni, l'ufficio del Difensore civico ha cercato di risolvere problemi concreti, trasmettendo un senso di fiducia ai cittadini evidenziando la presenza ed il supporto di un'azione pubblica.

Soprattutto per le istanze collegate all'emergenza sanitaria, l'ufficio ha lavorato per dare risposte e trovare soluzioni nel più breve tempo possibile. In particolare, molte sono state le segnalazioni inerenti al rilascio del green pass, la richiesta di esenzione vaccinale e ancora, come già lo scorso anno, la necessità di consentire le comunicazioni tra i familiari con le persone ricoverate. In questi casi, il Difensore civico ha cercato di attenuare gli effetti sociali e psicologici della pandemia, che ha creato incertezze, stravolto abitudini, e purtroppo coinvolto principalmente le persone più fragili.

Nel 2021 l'Ufficio ha proseguito la collaborazione con ANCI E-R, mantenuto il rapporto con la direzione INPS Emilia-Romagna, grazie alla disponibilità del direttore regionale Dr. Elio Rivezzi. A fine 2020 si è conclusa la procedura per la collaborazione con le università della Regione, con l'affidamento al Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna di una nuova ricerca dal titolo "La semplificazione amministrativa come regola dell'azione amministrativa e come diritto del cittadino. Il ruolo della Difesa Civica regionale per un'amministrazione pubblica accessibile e semplificata". Nel 2021 si è quindi proceduto allo svolgimento della relativa attività da parte dell'Università, con un cronoprogramma che terminerà nel 2022 con la presentazione del rapporto di ricerca, anche attraverso importanti momenti di formazione interni ed esterni all'Ufficio del Difensore.

Ancora, al fine di raccogliere i pareri di maggiore rilievo espressi dal Difensore civico negli ultimi anni, nel corso del 2021 si è provveduto alla stesura di una bozza di massimario che è in fase di revisione e pubblicazione. Si è pensato così di diffondere maggiormente la conoscenza dell'istituto della Difesa civica e rendere un migliore servizio a cittadini ed Enti mediante, appunto, la realizzazione di un contributo tecnico-giuridico. Un documento che possa fungere da guida nelle controversie tra cittadino e pubblica amministrazione e possa favorire il rispetto dei reciproci diritti e doveri.



È proseguito anche nell'anno 2021, l'invio di gadget alle sedi territoriali INPS ed ai Comuni emiliano-romagnoli convenzionati con l'ufficio del Difensore civico. Oltre che favorire la conoscenza dell'istituto di Difesa civica, una parte di tali gadget sono stati pensati e prodotti con lo scopo di sensibilizzare la cittadinanza sulle problematiche ambientali, al fine di diminuire l'uso della plastica e favorire il riciclo dei materiali.

Il 2021, sulla scia dell'anno precedente, ha continuato ad essere caratterizzato dagli effetti della pandemia da Covid-19. Se questo, da una parte, ha comportato ancora una volta l'inevitabile riduzione delle attività ed iniziative di promozione e diffusione della Difesa civica quali seminari, incontri con cittadini ed associazioni, convenzionamenti, ecc., dall'altra ha saputo rafforzare l'efficacia e l'organizzazione del lavoro attraverso lo strumento dello smart working che è divenuto una modalità strutturata di lavoro. Si è infatti potuta garantire la continuità e la completa soddisfazione di tutte le richieste avanzate dai cittadini dell'Emilia- Romagna anche ed in particolare, dei più fragili, dei meno protetti e delle categorie più esposte ai rischi sociali ed economici.



## 2. LO SVILUPPO DELL'AZIONE DEL DIFENSORE CIVICO

### 2.1 L'organizzazione del rapporto con l'utenza e con gli enti

Nonostante la prosecuzione dell'emergenza sanitaria, l'attività si è svolta senza particolari difficoltà per l'utenza. Sicuramente lo smart-working esteso, la coesione, l'affidabilità e lo spirito di servizio dei collaboratori che prestano la propria attività lavorativa per la difesa civica e per il front-office degli Istituti di garanzia, hanno garantito l'eccellente funzionamento dell'Ufficio e la capacità di interloquire con i cittadini e con gli enti pubblici.

L'attività di ricezione delle istanze che provengono dai cittadini, che rappresenta la principale attività del Difensore civico, viene svolta all'interno della piattaforma Defendo che, a fine settembre 2021 è stata modificata, dopo un lungo iter di analisi e programmazione prendendo la nuova denominazione di ALDefendo. La completa entrata in funzione, con l'attesa implementazione delle ultime funzionalità, permetterà una totale gestione delle istanze all'interno di essa senza necessità di utilizzare altri strumenti. La tecnologia informatica adoperata ha quindi permesso di proseguire da remoto senza particolari difficoltà o anomali ritardi, rispettando i tempi previsti dalle indicazioni interne dell'Ente e mantenendo la qualità e la precisione nell'inserimento dei documenti e dei dati.

Per agevolare maggiormente il rapporto con i cittadini e per colmare ogni distanza, la risposta telefonica è stata incrementata passando da tre mezza giornate a quattro e mettendo a disposizione dell'utenza due numerazioni mobili, che possono essere agevolmente ricavate dalle pagine del sito web riferito al Difensore civico. La risposta telefonica viene garantita oltre che per l'Ufficio del Difensore civico anche per quello della Consigliera di parità regionale, il cui supporto è garantito dalla stessa area funzionale.

L'attività comunicativa è stata gestita dai collaboratori interni all'area e positivamente supportata dal Servizio Informazione e Comunicazione dell'Assemblea Legislativa.

Nel 2021, inoltre, per garantire un'adeguata e opportuna informazione e diffusione delle attività svolte gratuitamente dal Difensore civico si sono utilizzate forme di pubblicità su carta stampata e quotidiani on line contribuendo così a rendere sempre più conosciuto e fruibile l'istituto della Difesa civica.



## 2.2 Risparmi e vantaggi determinati dall'azione della Difesa civica

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

La Difesa civica, infatti, fornisce:

- attività di supporto e pareri ai cittadini che fanno istanze, nell'ambito della tutela degli interessi e dei diritti soggettivi nei confronti delle pubbliche amministrazioni;
- indicazioni del Difensore agli enti volte a far conseguire agli istanti la revoca o riduzione di richieste di denaro non dovute (a titolo di esempio, tributi, ticket sanitari, tariffe, oneri, spese scolastiche, ecc.), nonché il rimborso degli stessi se già versati;
- riesame dei dinieghi di accesso agli atti da parte di PPAA, evitando il ricorso ad un iter giudiziario oneroso presso il TAR;
- azioni di promozione e sensibilizzazione delle istituzioni, degli operatori e della cittadinanza, anche attraverso la formazione degli operatori e la realizzazione di materiali e pubblicazioni illustrative per la prevenzione del contenzioso.
- orientamento rispetto ad altri organismi di tutela e di garanzia nel caso in cui la richiesta esuli dalle competenze del Difensore;

Le pubbliche amministrazioni convenzionate ottengono direttamente:

- consulenze e pareri gratuiti, nell'ambito del diritto amministrativo, con conseguente risparmio di spese per consulenze esterne;
- supporto per quesiti riguardanti l'accesso agli atti documentale e l'accesso civico generalizzato, nonché sul connesso tema della tutela dei dati personali contenuti negli atti potenzialmente accessibili;
- pareri interpretativi;
- eventuali pareri su quesiti referendari comunali.

I risparmi che l'azione della Difesa civica produce sono misurabili con proiezioni che riguardano i risparmi per il cittadino, rispetto ad azioni tramite altri organi o professionisti per tutelare il proprio diritto. Un esempio già proposto in occasione delle precedenti relazioni ma sempre attuale, può dare un'idea di una parte del risparmio ottenuto dai cittadini e conseguentemente l'analogo risparmio a beneficio degli enti coinvolti, grazie all'azione deflattiva del ricorso al Difensore.

Con un margine di approssimazione ragionevole, pensiamo solo che i 70 ricorsi del 2021 per l'ottenimento dell'accesso ad atti e informazioni della P.A. e i 36 in materia di silenzio della PA, quanto al solo costo più ridotto del contributo unificato di euro 300,00 di un ricorso al TAR,



sarebbero costati complessivamente ai cittadini ricorrenti almeno euro 31.800,00, escludendo eventuali parcelle dovute a professionisti. A questa consistente cifra, si sommano rimborsi per sanzioni o tributi non dovuti o per mancato percepimento di somme dovute, conseguiti dagli istanti a seguito delle raccomandazioni del Difensore (soprattutto in campo previdenziale), che a volte sono stati anche rilevanti.

Nel 2021 il personale impegnato a supporto del Difensore civico, in carico al servizio Diritti dei cittadini, era il seguente: un Dirigente, un collaboratore con Posizione Organizzativa (cambiata in corso d'anno per il pensionamento di un collega) a tempo pieno, tre collaboratori di categoria D a tempo pieno, un collaboratore di categoria C a tempo pieno e un collaboratore di ANCI E-R in base all'accordo triennale stipulato con l'Assemblea legislativa.

Per l'attività di front-office iniziale con l'utenza, di protocollazione, di archiviazione e di avvio delle istanze, la quota parte di attività a supporto del Difensore civico del servizio comune ai tre istituti di garanzia e alla Consigliera di parità, è stimabile nelle seguenti unità: quattro collaboratori di categoria B e un ulteriore collaboratore di categoria B transitato in corso d'anno nella categoria C.

Vi sono inoltre due collaboratori di categoria C trasversali al Servizio Diritti dei Cittadini che supportano l'area del Difensore Civico relativamente alla parte sulla comunicazione.

Un contributo utile che la Difesa civica assicura da alcuni anni a questa parte, si sostanzia nell'accoglienza e nel tutoraggio di studenti del Dipartimento di Scienze Giuridiche, in base ad un accordo tra l'Assemblea Legislativa con l'Università di Bologna. Tale accordo ha consentito anche nel 2021 di formare presso i nostri uffici, sei studenti, tramite tirocini curriculari di 175 ore ciascuno (da ottobre passate a 200 ore), contribuendo alla formazione di futuri operatori del diritto attenti e competenti nel campo della tutela dei cittadini di fronte alla Pubblica Amministrazione. Questa attività, che esclude formalmente – ma nel nostro caso, anche sostanzialmente – qualsiasi attività diversa da quella che gli stessi funzionari producono quotidianamente nel loro lavoro sulle istanze di difesa civica, pur comportando un ulteriore impegno di tempo nell'organizzazione e nel tutoraggio costante dei tirocinanti, è fonte di grande soddisfazione per l'ufficio e di un legame costante con la formazione sui contenuti tipici della tutela dei diritti.



## 2.3 La convenzione con ANCI Emilia-Romagna

Con la Risoluzione n. 2828, votata all'unanimità dall'Assemblea legislativa regionale, in data 21 giugno 2016, si impegnava la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza, 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.

Nel 2020 è stato attuato il nuovo Accordo triennale 2020-2022 tra il Difensore civico regionale e Anci, avente ad oggetto una collaborazione istituzionale finalizzata alla diffusione della Difesa civica nei Comuni della Regione.

Nel corso del 2021, l'azione congiunta tra Anci e Difensore civico è stata indirizzata prevalentemente alla risoluzione di problematiche connesse all'attività amministrativa dei Comuni emiliano-romagnoli. In questo ambito, si segnalano, in particolare, i problemi concernenti l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di urbanistica ed edilizia, la realizzazione di lavori pubblici, così come lo svolgimento di gare e procedure.

Un cenno a parte merita l'attività della Difesa civica in materia di riesame del diniego (o del differimento) di accesso documentale, civico o civico generalizzato, che coinvolge spesso, quale amministrazione "resistente", proprio un Comune. L'intervento del Difensore in sede di riesame ha tendenzialmente avuto un riscontro positivo da parte degli Enti locali, che spesso si sono poi pronunciati nel senso della sostenibilità dei documenti richiesti.

Anche nel 2021, si è proceduto alla verifica del rispetto della parità di genere nelle giunte comunali dei Comuni con più di 3000 abitanti, così come previsto dalla l. 56/2014 (c.d. Delrio). Nella quasi totalità dei casi, i Comuni emiliano-romagnoli si sono rivelati attenti alla parità di genere, avendo seguito le prescrizioni della legge Delrio nella composizione delle Giunte. Nel reperimento dei dati aggiornati (a fronte, in particolare, delle elezioni amministrative che, nel 2021, hanno coinvolto diversi Comuni emiliano-romagnoli), è stata di fondamentale importanza la sinergia con Anci, che li ha resi disponibili.

Il perdurare della grave emergenza sanitaria ha limitato i procedimenti di promozione e diffusione delle convenzioni con i Comuni che erano soliti svolgersi in presenza; tali attività sono proseguite, invece, mediante l'utilizzo di strumenti informatici, in particolare mediante l'invio di e-mail con l'illustrazione dei vantaggi per i Comuni derivanti dal convenzionamento con il Difensore civico. Anche in questo caso, l'indirizzario messo a disposizione da Anci è stato prezioso per raggiungere tutti i Comuni della Regione.

In ogni caso, il protrarsi dell'emergenza sanitaria non ha impedito al Difensore civico di accogliere istanze e problematiche provenienti da tutti i Comuni emiliano-romagnoli, i quali, nella maggior parte dei casi, hanno fornito collaborazione nel rispondere alle varie richieste, anche qualora non convenzionati.

In questo modo, grazie all'intermediazione di Anci, non si sono registrati vuoti di tutela per i cittadini.



## 2.4 La collaborazione con le Università

L'anno 2020 si è chiuso con la pubblicazione di un "Bando per un progetto di ricerca sulle buone pratiche per una amministrazione pubblica accessibile e semplificata" (ai sensi dell'art. 12 della L.241/90 – art. 26 comma 1, D.lgs. 33/2013) con lo scopo di selezionare un progetto di ricerca e di collaborazione per l'esame, l'analisi e la definizione di azioni specifiche di intervento da parte del Difensore civico regionale nell'ambito territoriale di propria competenza della Regione Emilia-Romagna sulle buone pratiche e sulle azioni in concreto da intraprendere per un'Amministrazione Pubblica accessibile e semplificata. Il progetto di ricerca, svoltosi nel corso del 2021 e in parte del 2022, si concluderà nell'anno in corso con la sua presentazione, di concerto tra l'Ufficio del civico e il dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Bologna, e la sua divulgazione.

La ricerca si è articolata in uno sviluppo pratico attraverso la visione di fascicoli e decisioni del Difensore civico, sia con "metodi tradizionali" di approfondimento giuridico. L'analisi ha privilegiato soprattutto la disamina del tema della digitalizzazione, come strumento di semplificazione. Gli studi condotti hanno portato alla produzione di rapporti interni, focus e approfondimenti, anche a carattere divulgativo che sono stati pubblicati sul sito del Difensore civico.

Da molto tempo oramai, l'attenzione degli studiosi e degli operatori si è focalizzata sul problema del buon andamento dell'amministrazione, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa assistendo negli anni ad un mutamento della prospettiva, nel quale il grado di soddisfazione degli interessi dei cittadini si è elevato a fattore di legittimazione dell'amministrazione. In questo si colloca anche l'impatto della digitalizzazione sul diritto del cittadino ad una amministrazione accessibile e semplificata. Il successo delle politiche di transizione al digitale è in buona misura dipendente anche dalle semplicità di utilizzo delle nuove tecnologie. Ne consegue che il proposito di ampliare il grado di fruizione reale dei servizi sarebbe certamente frustrato laddove l'impiego delle tecnologie desse luogo all'insorgenza incontrollata di nuove complessità, di nuovi ostacoli "digitali" alla loro fruizione.

L'avvento del nuovo paradigma dell'amministrazione digitale deve, tuttavia, misurarsi con una realtà sociale ancora assai articolata e diversificata, nella quale l'accesso alle nuove tecnologie digitali appare ancora preclusa a fasce significative della popolazione. È necessario dunque trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di promuovere l'uso del paradigma digitale e la necessità, non facilmente armonizzabile con l'altra, di non esasperare ulteriormente le disuguaglianze esistenti, adottando soluzioni non inclusive. In questo possiamo dire che il legislatore è stato realistico sulla concreta azionabilità di questo sistema, se è vero che, per effetto del decreto correttivo del 2017, l'entrata in vigore delle nuove previsioni è stata diversamente modulata in modo da assicurare la necessaria gradualità di attuazione. Da qui la scelta di subordinare la facoltà di fruire dei servizi (in forma digitale e in modalità integrata) all'istituzione in concreto del punto di accesso di cui all'art. 64-bis del Codice dell'amministrazione digitale (Cad) e di legare il riconoscimento del diritto di accedere ai servizi on line con la propria identità digitale allo spirare di un termine più lungo rispetto all'entrata in vigore della norma. Il punto di accesso di cui all'art. 64-bis Cad è stato reso oramai concretamente operativo nell'aprile del



2020, attraverso la messa a disposizione della c.d. app IO.

L'esigenza di assicurare sul piano dell'effettività la messa in rete dei servizi ha indotto il legislatore ad imporre alle pubbliche amministrazioni l'approvazione di specifici progetti di trasformazione digitale, in modo che le amministrazioni rendano fruibili, attraverso l'approvazione e l'implementazione di siffatti progetti, tutti i loro servizi anche in modalità digitale. In ogni caso, non pare più sostenibile che l'erogazione in rete dei servizi pubblici costituisca per l'amministrazione una mera facoltà, come si era sostenuto con riferimento alla formulazione originaria del Cad.

Le recenti novità intervenute nel quadro normativo al livello nazionale sono in grado di avere riflessi anche sulla posizione delle difese civiche regionali. In particolare, ai rapporti tra difese civiche regionali e difesa civica nazionale, in merito alla protezione dei diritti di cittadinanza regionale laddove il Difensore civico regionale potrà essere ulteriore strumento di difesa dei diritti di cittadinanza digitale.

Di questi ambiti di interventi la legge regionale non si occupa, ma la tutela dei diritti digitali potrebbe senz'altro rientrare nell'alveo del mandato istituzionale del Difensore civico magari valutando la possibilità attraverso un intervento emendativo e correttivo della legge regionale, volto a menzionare anche la tutela di tali diritti nel campo di operatività del Difensore civico. Il tema è suscettibile di acquisire nel corso degli anni progressiva centralità, non solo per l'attenzione mediatica ma anche per la mole degli investimenti previsti negli anni a venire.

## 2.5 Accordi e relazioni con altri soggetti pubblici

Nel corso del 2021 sono stati confermati i rapporti di collaborazione con altri soggetti pubblici che operano sul territorio regionale. Da tali collaborazioni emergono nel concreto e possono potenzialmente ampliarsi, gli spazi per un intervento più efficace della Difesa civica a vantaggio dei cittadini.

Si conferma quindi l'accordo con SETA, azienda di trasporto pubblico locale che opera nelle province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, che ha previsto, d'intesa con il Difensore civico, l'inserimento nella propria Carta dei Servizi della possibilità per il cittadino, che rilevi gravi anomalie nel servizio e non ottenga risposte soddisfacenti, il diritto di rivolgersi al Difensore civico regionale, oppure all'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Ancora, si conferma l'accordo con INPS, che nasce dal protocollo promosso a marzo 2018, finalizzato ad agevolare il reperimento di informazioni e l'intervento concreto del Difensore presso le sedi dell'Istituto sul territorio, al fine di trovare soluzioni, possibilmente rapide, a contenziosi tra utenti ed INPS. Infine, ma non per importanza, la Presidenza della Commissione Mista Conciliativa dell'AUSL della Romagna, attività orientata a rispondere ad istanze di utenti del sistema sanitario e a dare indicazioni utili all'Azienda per migliorare il proprio intervento su alcuni aspetti specifici sollevati dai cittadini.



## 2.6 Rapporti con altri organismi di tutela e garanzia

Nel 2021 sono confermati 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. invio 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), la Consigliera regionale di parità, 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 e nello scambio costante di informazioni con altri Difensori civici regionali e all’interno del Coordinamento nazionale dei difensori civici.

## 2.7 Casi di intervento per l’applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Delrio)

Nel 2021 l’Ufficio del Difensore civico ha provveduto a verificare le composizioni delle Giunte regionali dei comuni al sopra dei 3.000 abitanti. In base alla lett. c), 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), le parti hanno convenuto di verificare la concreta applicazione della legge del 7 aprile 2014 n. 56. In particolare, l’art. 1, comma 137, della legge 7 aprile 2014 n. 56, ha stabilito che: “Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore ai



3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%, con arrotondamento aritmetico". Tale 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 della Costituzione. In base a quanto più volte ribadito dal Consiglio di Stato, l'art. 1 comma 137, l. 7 aprile 2014, n. 56 può essere derogato solo nel caso in cui sussista una effettiva impossibilità di assicurare, nella composizione della Giunta comunale, la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge e che tale impossibilità deve essere adeguatamente motivata.

Pertanto, sulla base di quanto sopra, si è provveduto ad invitare cinque Giunte comunali la cui composizione è risultata non conforme ai parametri di legge indicati, a conformarsi a quanto prescritto dalla legge 7 aprile 2014 n. 56.



## 3. ISTANZE E PROCEDIMENTI

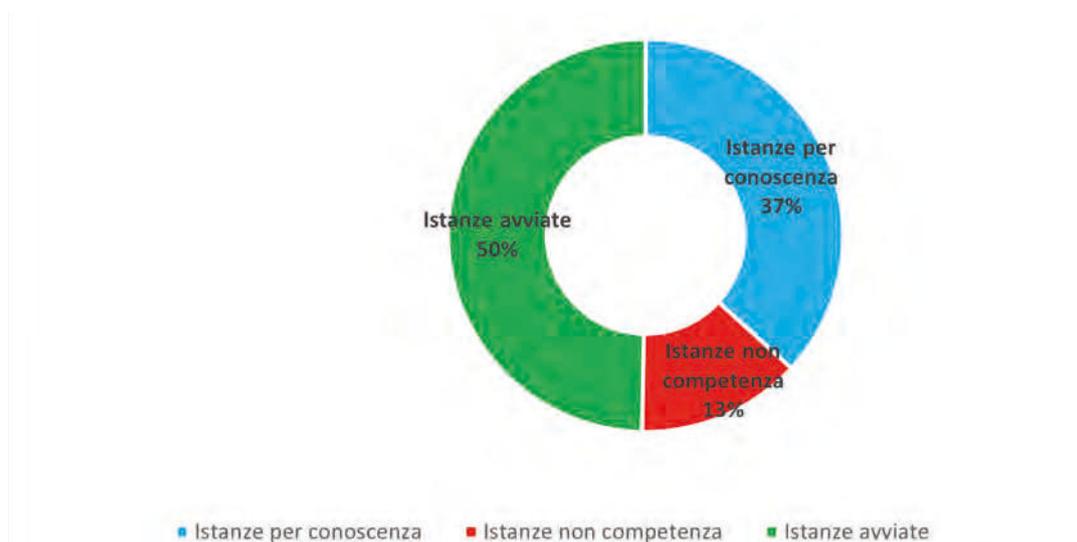
### 3.1 Andamento delle istanze e dei procedimenti

Dopo un anno particolare come il 2020, nel 2021 il volume delle istanze e richieste che i cittadini hanno rivolto al Difensore civico è in aumento.

Le istanze ricevute nel corso del 2021 sono state 690 (contro le 582 del 2020), delle quali 254 sono risultate inviate per conoscenza e, quindi senza una richiesta esplicita di intervento con conseguente apertura del procedimento e 93 sono le istanze risultate, già in fase di preistruttoria, di non competenza dell'Ufficio. L'analisi in fase di preistruttoria che viene svolta dal collaboratore destinato a questa attività, permette un'importante valutazione di quali istanze siano di effettiva competenza del Difensore, evitando così di istruire istanze che in realtà si dimostrano essere di competenza di altri Organi e soprattutto permette che il cittadino venga informato tempestivamente dell'errore commesso e venga in taluni casi, indirizzato all'ente competente.

#### Istanze pervenute e istanze di competenza del Difensore civico anno 2021

Istanze per conoscenza	254
Istanze non competenza	93
Istanze avviate e istruite	343
<b>TOTALE</b>	<b>690</b>





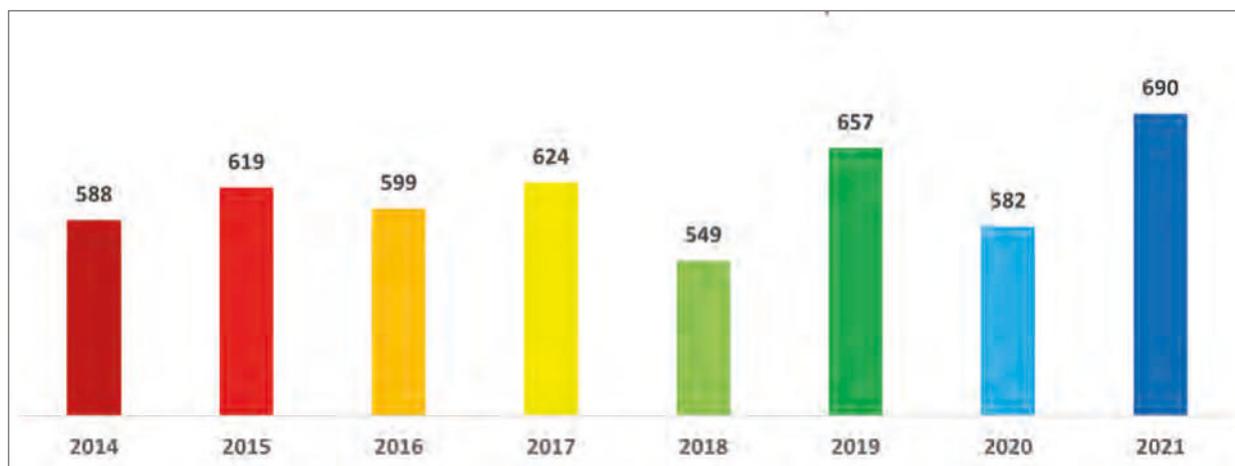
### Istanze trattate e concluse nel 2021 e raffronto con gli anni precedenti

ISTANZE		
Anno di avvio	Trattate	Concluse
2020	327	247
2021	343	303

Dalla tabella precedente, si ricava l'andamento crescente del numero delle istanze avviate, trattate e concluse nel 2021.

Tale dato può essere influenzato anche dalle campagne pubblicitarie fatte prima dall'Assemblea legislativa con tutti gli Istituti di Garanzia e, successivamente, dal Difensore civico per l'acquisto di spazi pubblicitari sulle cronache locali dei quotidiani diffusi all'interno della Regione Emilia-Romagna.

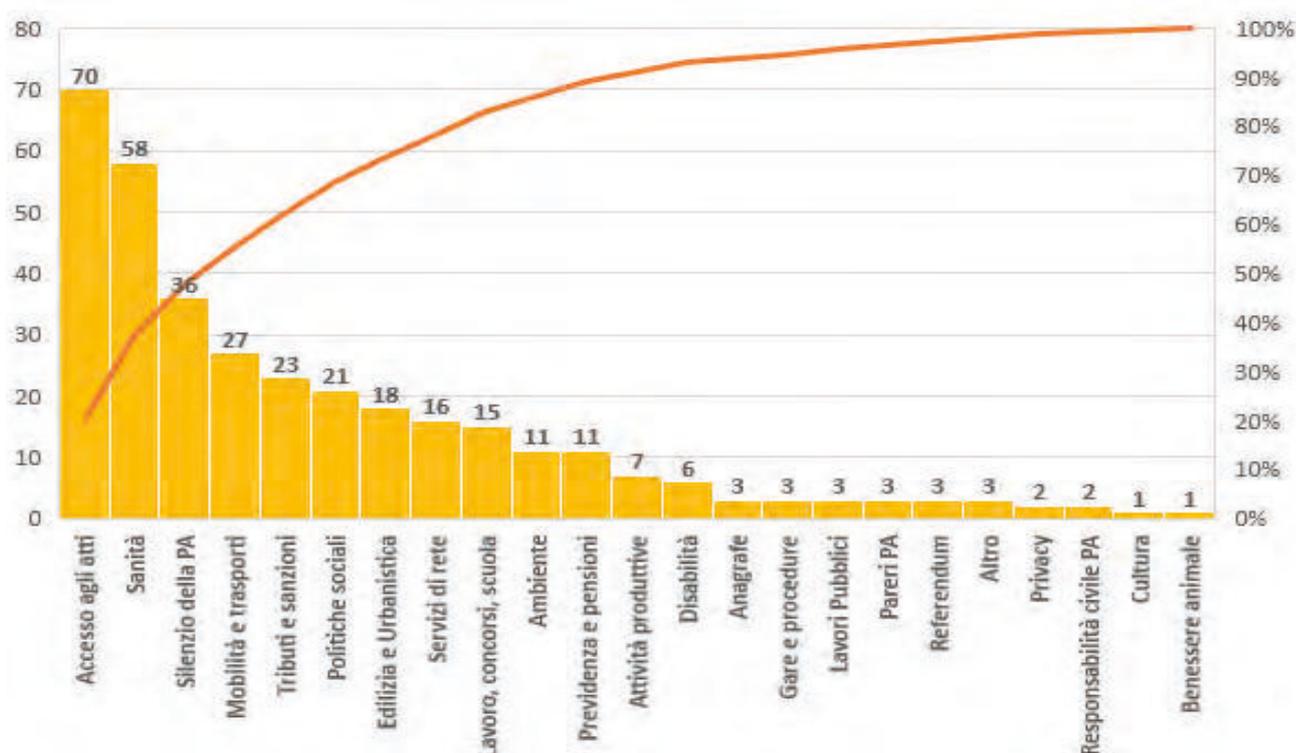
### Andamento storico delle istanze pervenute



Come si può evincere dal grafico, in generale, a partire dal 2014, il 2021 è l'anno in cui sono state maggiori le istanze rivolte al Difensore Civico.



## Istanze per materia - Anno 2021



La suddivisione delle istanze per materia vede in primo piano i ricorsi per le diverse tipologie di accesso agli atti. Nonostante il calo rispetto al 2020, passando da 83 a 70, la materia si conferma comunque essere la più trattata. Come negli anni precedenti, anche nel 2021 l'ufficio ha espresso alcuni pareri sulle diverse tipologie di accesso.

In un anno così particolare, molte sono state le istanze trattate in materia sanitaria passando dalle 21 istruite nel 2020 alle 58 del 2021. In particolare, si è trattato di richieste legate all'ambito Covid19 e riguardanti l'obbligatorietà vaccinale, il rilascio del green pass e la documentazione di fine quarantena.

Ancora, tra le diverse istanze ricevute, molte sono quelle riguardanti il "silenzio della PA" che si mantengono in linea con lo scorso anno passando da 39 a 36. Anche quest'anno, riguardano mancate risposte a richieste dei cittadini o mancati avvii di procedimenti. Probabilmente come per lo scorso anno, il numero delle istanze può essere dettato dalla situazione di rallentamento o di difficoltà dell'attività delle PA nella fase di restrizioni e di smart-working, che ha continuato a investire gli uffici causando anche difficoltà comunicative di natura tecnica.

In netta crescita sono le istanze inerenti alla materia mobilità e trasporti che sono passate da 15 a 27 e le istanze relative a problemi legati a lavoro, concorsi e scuola che sono passate da 10 a 15. Anche per quanto concerne edilizia urbanistica, le istanze sono passate da 11 a 18 e per quanto riguarda la materia ambiente sono raddoppiate passando da 5 a 11, attività produttive da 1 a 7.



Stabili restano le istanze relative alla materia politiche sociali (da 19 a 21) e servizi di rete (da 14 a 16) e disabilità che restano invariate a 6.

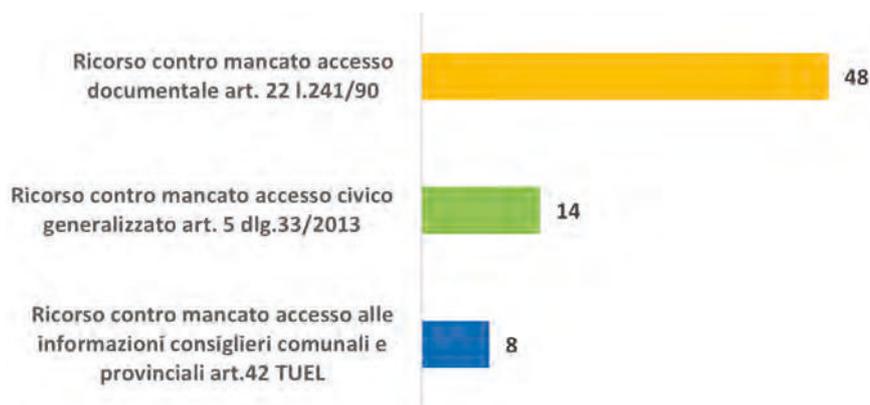
In netto calo risultano le istanze concernenti i tributi e le sanzioni che passano da 32 a 23.

Discorso a parte va fatto per la materia previdenza e pensioni, le cui istanze passano da 19 a 11 e che, grazie all'accordo con INPS, riescono nella maggiore parte dei casi a trovare risposta in tempi certi e rapidi.

### Ricorsi contro il diniego di accesso agli atti

Ricorsi contro il diniego di accesso attivati nel 2021: 70
Ricorsi contro il diniego di accesso conclusi nel 2021: 67

### Ricorsi contro il diniego di accesso agli atti: tipologia delle istanze concluse nel 2021



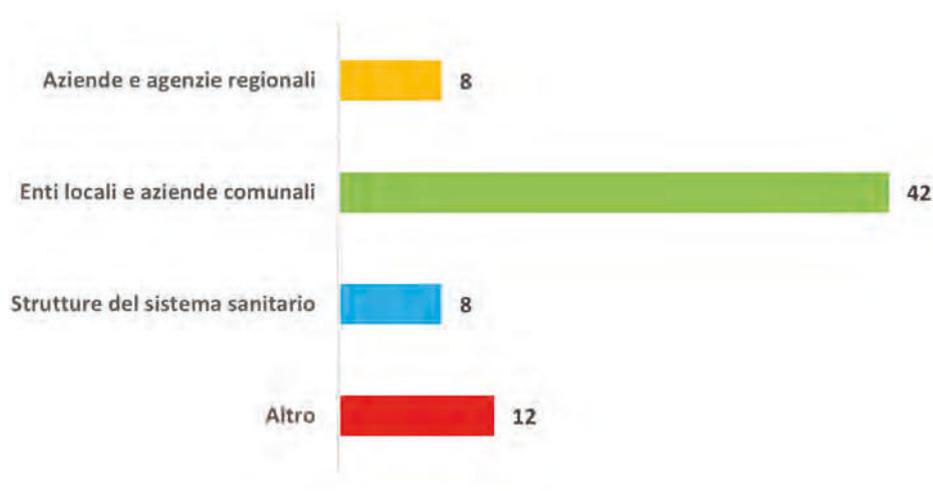
### Ricorsi contro il diniego di accesso agli atti: esito delle istanze concluse





## Controparte nei ricorsi sull'accesso agli atti

(L.n. 241/90, DLgs. N. 33/2013, TUEL Art. 43)



In questa materia in cui – com'è noto – sono ricomprese le diverse tipologie di accesso previste dall'ordinamento giuridico, si riscontra nel 2021 una netta prevalenza delle richieste di riesame (definite anche ricorsi) del diniego di accesso su domande di accesso documentale (artt. 22 e ss. l. 241/1990) rispetto alle domande di accesso civico generalizzato, confermando il trend del precedente anno.

Le istanze di riesame contro il diniego di accesso, considerando tutte le tipologie di accesso che la normativa prevede, sono state 70 nel 2021, in leggero calo rispetto al 2020 (in cui erano stati 83), ma il dato conferma l'interesse per il cittadino a rivolgersi in un primo momento al Difensore civico e solo successivamente, eventualmente, al TAR dell'Emilia-Romagna, presentando un ricorso. Questo dato dimostra la centralità del Difensore civico in materia di accesso e testimonia l'efficacia di un organo di garanzia che funge anche come strumento di deflazione del contenzioso.

Di queste 70 istanze di riesame, 67 sono quelle concluse nell'anno. Analizzando con approccio statistico gli esiti, è possibile evidenziare che 29 ricorsi sono stati accolti dal Difensore e la PA ha ottemperato alle prescrizioni dell'organo di garanzia, mentre su 9 ricorsi – anch'essi accolti dal Difensore – si registra la mancata ottemperanza della PA. Vengono rigettati nel merito dal Difensore 14 ricorsi, in quanto infondati, ed altri 5 poiché tardivi, essendo stati presentati oltre il termine indicato dalla normativa vigente. Si risolvono, invece, prima di giungere al parere del Difensore, 2 casi, nei quali i documenti richiesti sono stati esibiti all'utente nel corso dell'istruttoria svolta dal Difensore.

Per quanto riguarda l'accesso dei consiglieri comunali e provinciali (art. 43, co. 2 del Testo Unico degli Enti Locali), nel 2021 sono state presentate 8 istanze di riesame, in forte aumento rispetto al 2020, che ne aveva vista solamente 1. Alcune istanze di questa tipologia concernevano la richiesta di accesso al protocollo informatico del Comune da remoto, ipotesi questa che recentemente ha visto consolidarsi un nuovo orientamento da parte degli organi della giustizia amministrativa, tra i quali si è inserito – con le debite differenze – anche il Difensore civico.

Anche il dato del 2021 mostra, sia per numero che per esito, l'autorevolezza sostanziale del

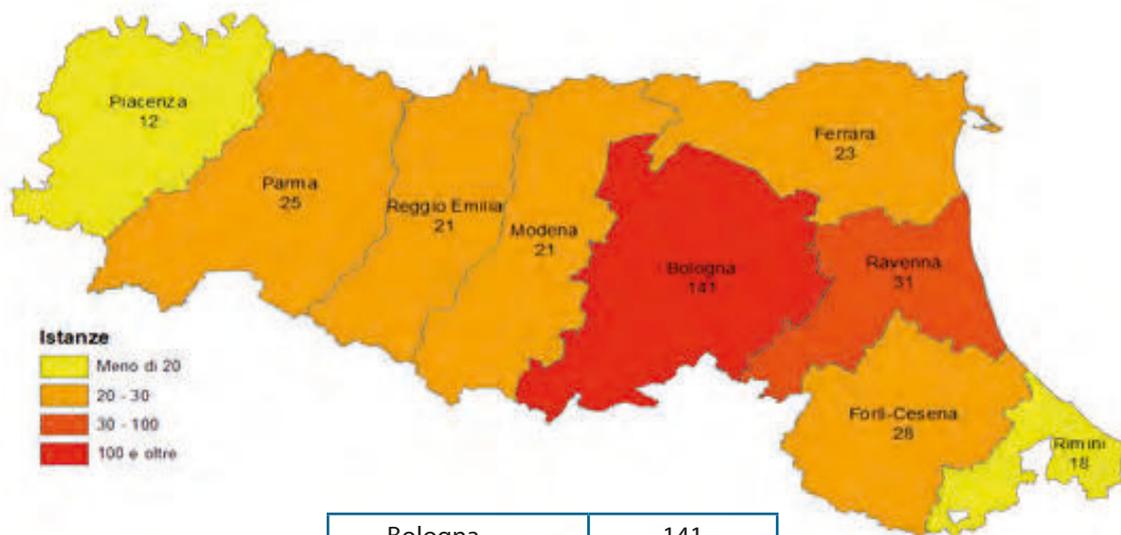


parere della Difesa civica, che le specifiche disposizioni di legge in materia di accesso equiparano – sotto alcuni profili – al giudice amministrativo, quale organo competente a ricevere l’istanza di riesame/ricorso.

Anche nel 2021 si evidenzia il numero contenuto di ricorsi in materia di accesso civico generalizzato (art. 5 d.lgs. 33/2013), rispetto a quelli riconducibili all’accesso documentale. Ovviamente, tale dato non è frutto dell’uso di un “metro” differente con cui vengono esaminati i ricorsi ma, probabilmente, da una positiva applicazione da parte delle Pubbliche amministrazioni emiliano-romagnole della normativa di settore e della ormai consolidata giurisprudenza – specialmente quella di legittimità, del Consiglio di Stato – nonché dell’orientamento espresso dal Difensore civico regionale nei pareri formulati in materia di accesso civico generalizzato.

Per quanto riguarda la “controparte” del cittadino nel diniego all’accesso, nella maggior parte dei casi si tratta di Enti locali, con alcuni casi riguardanti la Regione, i gestori di pubblici servizi e il Sistema Sanitario. Questo dato conferma quanto rilevato anche nel precedente anno e, in verità, non sorprende particolarmente, dal momento che il Comune, quale Ente di maggiore prossimità rispetto al cittadino, è anche quello investito più spesso – anche – dalle richieste di accesso.

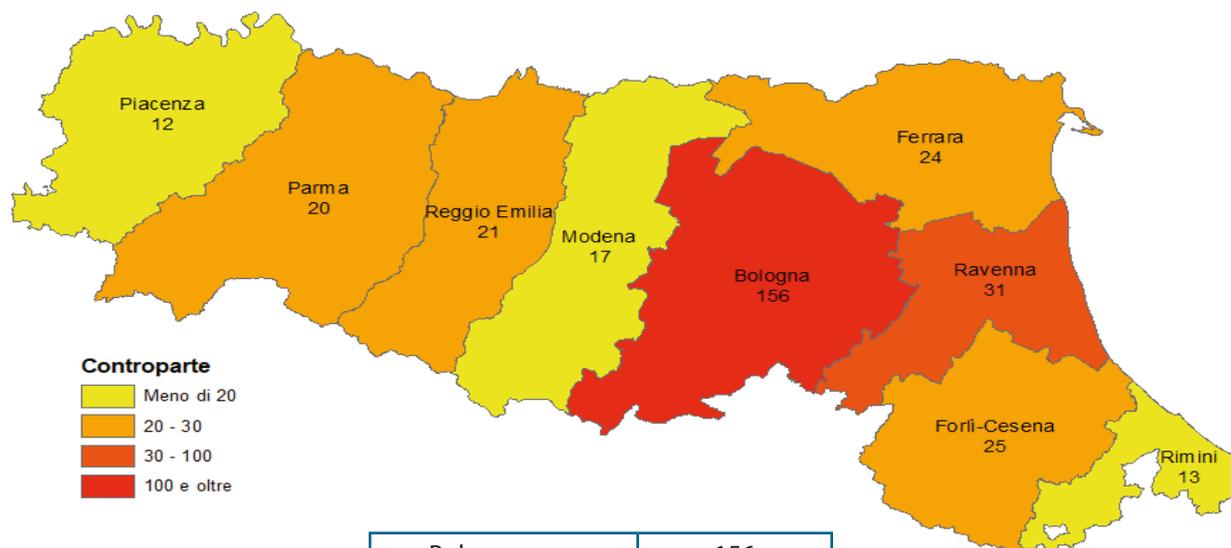
### Distribuzione territoriale del segnalante nelle istanze



Bologna	141
Forlì-Cesena	28
Ferrara	23
Modena	21
Piacenza	12
Parma	25
Ravenna	31
Reggio Emilia	21
Rimini	18
Altre città	23



## Distribuzione territoriale della controparte nelle istanze

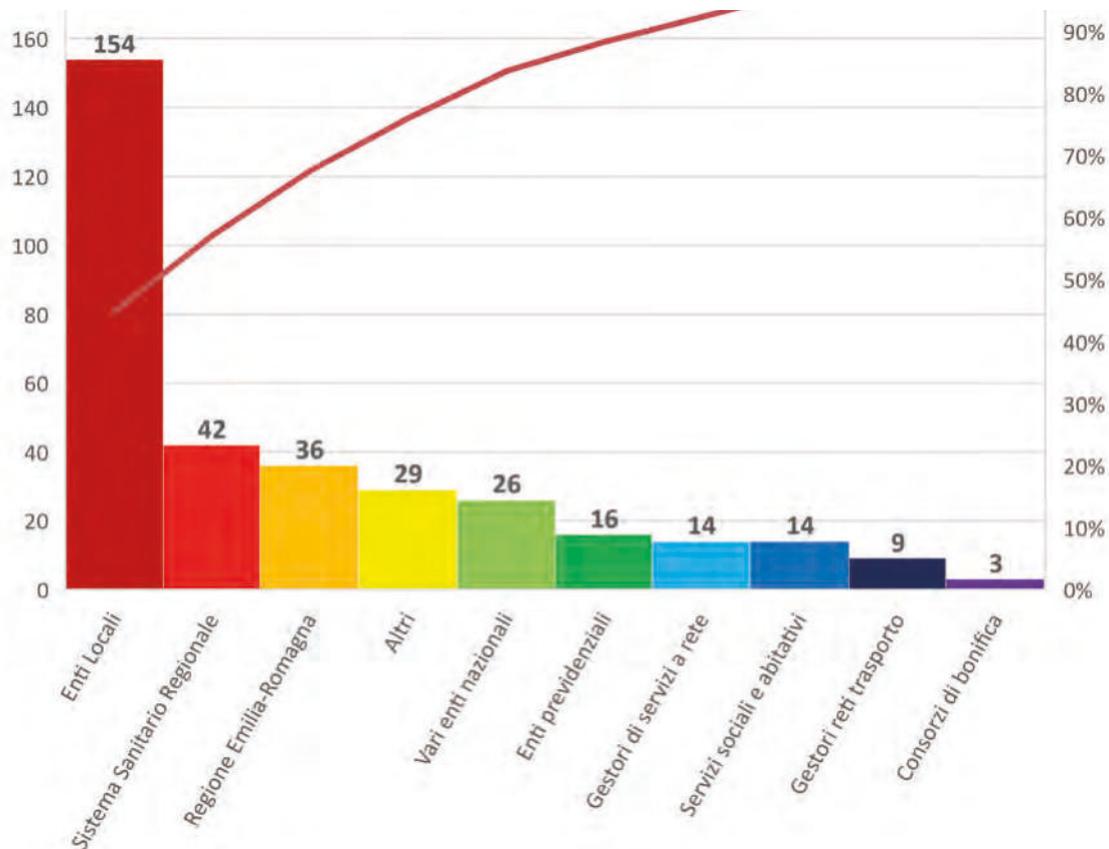


Bologna	156
Forlì-Cesena	25
Ferrara	24
Modena	17
Piacenza	12
Parma	20
Ravenna	31
Reggio Emilia	21
Rimini	13
Sedi nazionali	24

La distribuzione territoriale dei segnalanti e delle PPAA controparti presenta qualche aspetto di novità. In particolare, si rileva un cospicuo aumento delle istanze presentate da cittadini presenti sul territorio bolognese verso le Pubbliche amministrazioni riguardanti questa provincia. Le segnalazioni dei cittadini passano infatti da 112 a 141 mentre i casi che vedono coinvolte le PPAA passano da 130 a 156. Molto in crescita anche i casi che coinvolgono la provincia di Ravenna che passano da 5 a 31 per quanto concerne le istanze dei cittadini e da 8 a 31 le PPAA coinvolte. Anche la provincia di Ferrara vede un forte aumento per quanto concerne gli enti pubblici passando da 10 a 24.



### Tipologia della controparte



Per quanto riguarda, invece, la tipologia di enti controparte, c'è un aumento delle istanze rivolte agli enti locali (da 129 a 154) e al Sistema Sanitario Regionale (da 28 a 42). Tra la tipologia "altri" e "vari enti nazionali" si intende incluso anche il Sistema Sanitario Nazionale coinvolto, in particolare, per i casi relativi al Covid19.

### Esito delle istanze concluse nel 2021

(con esclusione delle diverse tipologie di accesso agli atti)





A una osservazione dell'esito delle istanze avviate e concluse nel corso del 2021 si possono evidenziare alcuni aspetti significativi.

In un numero rilevante di casi, l'Amministrazione si uniforma totalmente o parzialmente al parere espresso dal civico. Questo conferma che la figura del Difensore civico, pur mancando di poteri coercitivi, esercita una funzione di *moral suasion* che risulta di grande utilità per i cittadini e di forte spinta all'affermazione di atteggiamenti "virtuosi" da parte delle PPAA.

Ancora, le istanze ritenute infondate dal Difensore civico a seguito di istruttoria passano da 70 a 37. Il notevole calo, nonostante l'aumentare complessivo delle istanze, sembra andare verso la direzione di una maggiore consapevolezza dei propri effettivi diritti da parte del cittadino nei confronti della PA.

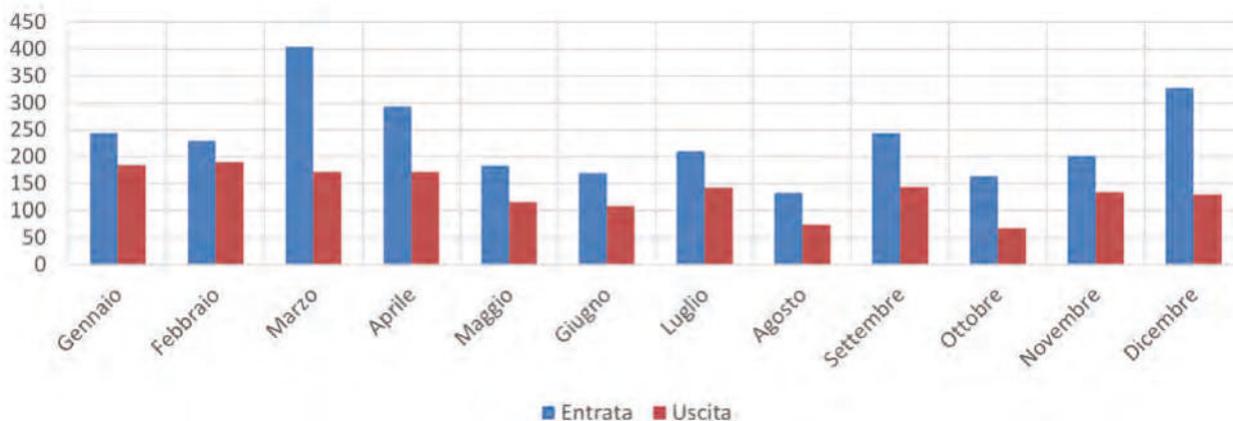
Infine, anche nel 2021 come nell'anno precedente, si è usata la definizione "chiusura con raccomandazione" per indicare quei fascicoli conclusi con l'accoglimento delle ragioni del cittadino ma per le quali non si può conoscere in tempi brevi l'esito dell'atteggiamento della PA.

### Dati protocollazione 2021 per l'ufficio del Difensore civico

Mese	Entrata	Uscita	Totale mensile
Gennaio	244	185	429
Febbraio	230	190	420
Marzo	405	172	577
Aprile	294	172	466
Maggio	184	116	300
Giugno	170	108	278
Luglio	211	142	353
Agosto	133	75	208
Settembre	244	144	388
Ottobre	164	68	232
Novembre	202	134	336
Dicembre	328	130	458
<b>Totale annuale 2021</b>	<b>2809</b>	<b>1636</b>	<b>4445</b>



### Protocollazione mensile in entrata e in uscita



**Totale registrazioni protocollo 4.445: di cui in entrata 2.809 e in uscita 1.636**

Proporzionalmente al numero maggiore di istanze ricevute, anche il numero di comunicazioni protocollate nel 2021 è stato superiore rispetto all'anno precedente, in cui complessivamente si erano registrate 3849 protocollazioni.

Come già ricordato sopra, dal 1° ottobre è entrata in funzione la nuova piattaforma ALDefendo che una volta implementata completamente con tutte le richieste avanzate, dovrebbe comportare una riduzione dei protocolli fatti tramite il sistema Auriga permettendo una protocollazione direttamente al suo interno.

Tutta l'attività di protocollazione che riguarda tutti gli Istituti di Garanzia è svolta dai collaboratori del c.d. "front-office" che operano in modo assai importante soprattutto per le procedure della difesa civica. Per quest'ultima, infatti, si occupano anche dell'avvio e dell'archiviazione delle istanze. Oltre a questo, svolgono anche l'attività di risposta telefonica.

## 2.8 Approfondimenti tematici

### Rapporti tra diverse tipologie di accesso e qualificazione della richiesta di accesso

#### I presupposti dell'accesso documentale in chiave difensiva

Ai sensi di quanto previsto dalla legge 241/1990, nonché dal d.lgs. 33/2013 così come modificato dal d.lgs. 97/2016, il Difensore civico interviene a tutela del diritto di accesso in sede di riesame, come figura di garanzia extragiudiziale nelle ipotesi di silenzio dell'amministrazione o di rigetto della richiesta di accesso presentata dal cittadino.

L'art. 22 l. 241/1990 definisce come "interessati" tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso.

In merito alla legittimazione dell'accesso documentale, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che "La legittimazione attiva all'accesso a atti e documenti va riconosciuta a chiunque



possa dimostrare che gli atti procedimentali, oggetto dell'accesso, abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica; per il legittimo esercizio del diritto di accesso è quindi necessaria la sussistenza di un interesse qualificato, specificamente inerente alla situazione da tutelare, che sia immediatamente riferibile al soggetto che pretende di conoscere i documenti, e di un collegamento attuale tra situazione giuridica da tutelare e la documentazione di cui si richiede l'accesso, che sia tale da implicare l'incidenza, anche potenziale, dell'atto sull'interesse di cui il soggetto istante è portatore; al riguardo il comma 3 dell'art. 22, l. 7 agosto 1990, n. 241, che ha introdotto il principio della massima ostensione dei documenti amministrativi, lascia salve le limitazioni giustificate dalla necessità di contemperare il suddetto interesse con altri interessi meritevoli di tutela ex art. 24 commi 1, 2, 3, 5 e 6 della medesima legge (...); in conseguenza l'interesse all'ostensione deve essere finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, a norma della lett. b), comma 1 del cit. art. 22 cit., e sono definiti "interessati" all'accesso non tutti i soggetti indiscriminatamente, ma soltanto i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (Consiglio di Stato sez. III, 12/03/2018, n.1578; in termini analoghi, cfr. Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2020, n. 3212; sez. V, 5 agosto 2020, n. 4930).

Con riferimento, invece, alle finalità dell'accesso documentale, occorre evidenziare che il Consiglio di Stato, sez. IV, 13/03/2014, n. 1211 ha precisato che "La Pubblica amministrazione deve consentire all'istante l'accesso al documento amministrativo se questo contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato". Di conseguenza, una volta accertato il collegamento, ogni altra indagine sull'utilità ed efficacia in chiave difensiva del documento, od ancora, sull'ammissibilità o tempestività della domanda di tutela prospettata, è sicuramente ultronea, così come è ultronea l'indagine sulla natura degli strumenti di tutela disponibili, poiché essi possono essere giurisdizionali, ma anche amministrativi, e finanche di natura non rimediabile (come potrebbe essere semplicemente la costruttiva partecipazione ad un procedimento amministrativo, ad ex art. 10 bis, l. 7 agosto 1990, n. 241) o sollecitatoria (ad es. la richiesta di annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo).

Dunque, non appare errato sostenere che l'accesso documentale abbia, in generale, finalità difensive, includendo anche i documenti potenzialmente preordinati all'adozione di scelte difensive in senso lato, intendendosi come tale anche la decisione del "se" attivare o meno un contenzioso per la miglior tutela dei propri interessi; tuttavia, è opportuno tenere distinta una specifica ipotesi, della quale si dirà ora.

Un'ipotesi "particolare" di accesso documentale è il c.d. accesso difensivo, cristallizzata all'art. 24, co. 7 l. 241/1990, secondo cui "Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici". Recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (18/03/2021, n. 4) si è pronunciata su questa ipotesi, statuendo che "In materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990 si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un



generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare; la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990.

Pertanto, qualora l'istante riesca a dimostrare nell'istanza di accesso che i documenti richiesti sono finalizzati alla tutela giudiziaria della propria posizione giuridica soggettiva, si ritiene che i limiti di cui all'art. 24 (in particolare, quelli relativi) possano essere tendenzialmente superati a favore dell'ostensione dei documenti richiesti, all'esito di una attenta valutazione da parte della pubblica amministrazione. In sostanza, l'accesso c.d. difensivo ex art. 24, co. 7 si caratterizzerebbe per un maggiore grado di ostensibilità dei documenti rispetto all'ipotesi generale di accesso documentale, potendo, a determinate condizioni, superare i limiti cristallizzati nello stesso art. 24.

## L'accesso documentale ai dati del segnalante

Una ipotesi peculiare di accesso documentale è quella in cui l'istante, dopo essere stato oggetto di un procedimento di controllo da parte della pubblica amministrazione, presenti all'amministrazione una istanza di accesso ai dati del segnalante, per conoscerne l'identità.

Un consolidato orientamento giurisprudenziale si è pronunciato nel senso che le segnalazioni, gli esposti e le denunce non possono essere oggetto di accesso agli atti poiché non sussisterebbe il requisito della stretta connessione e del rapporto di strumentalità necessaria rispetto alla tutela delle proprie posizioni soggettive in giudizio, previsto dall'art. 24 co. 7 della legge n. 241 del 1990 (cfr. su tutte, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5779/2014 e, più di recente, T.A.R. Lazio sez. I, 04/02/2016, n. 1657; T.A.R. Emilia-Romagna sez. II, 17/10/2018, n. 772). Più in particolare, questo orientamento giurisprudenziale evidenzia che, qualora il potere di verifica da parte dell'amministrazione è esercitabile d'ufficio, il fatto che vi sia stata una segnalazione da parte del privato non è rilevante in concreto per l'esercizio del suddetto potere e che il diritto di accesso dell'istante è soddisfatto nel momento in cui ha accesso ai documenti relativi al procedimento, dal momento che è da questi che egli può verificare che l'amministrazione abbia agito nel rispetto della normativa vigente.

A questo orientamento se ne è affiancato un secondo, di segno opposto, che ritiene invece legittima l'ostensione delle generalità del segnalante, se finalizzata alla tutela della situazione giuridica soggettiva del soggetto segnalato ed eventualmente per l'esercizio del diritto di difesa (cfr. TAR Toscana, sentenza 03/07/2017, n. 898; TAR Lazio, sede di Roma, sentenza



04/06/2020, n. 5955). Secondo questo secondo orientamento, acquista rilevanza la possibilità per l'istante di difendere in giudizio la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti del segnalante.

Recentemente, però, il primo dei due orientamenti richiamati è stato sostanzialmente confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 01/03/2021, n.1717, che ha riformato una decisione del TAR Lazio, sede di Roma che aveva ritenuto, invece, ostensibile il documento con le generalità del segnalante di un illecito amministrativo nei confronti dell'istante. Secondo i giudici di Palazzo Spada, infatti, "l'esposto costituisce il presupposto dal quale ha origine un'attività amministrativa che si traduce prima in verifiche ispettive, e poi in verbali di accertamento di illeciti amministrativi, a seguito dei quali vengono adottate ordinanze ovvero altri provvedimenti sanzionatori; la segnalazione, pertanto, non può costituire oggetto di accesso agli atti, in quanto non sussiste il requisito della stretta connessione e del rapporto di strumentalità tra la c.d. denuncia scaturente dalla segnalazione e l'atto finale adottato dalla pubblica amministrazione. La segnalazione è, infatti, meramente sollecitatoria dell'esercizio della funzione amministrativa di controllo e verifica che compete alla P.A.; la conoscenza degli atti relativi a quest'ultima fase soddisfano, di norma, l'interesse conoscitivo del richiedente [...] Risulta quindi condivisibile quanto affermato dalla giurisprudenza dei TAR (cfr. TAR Piemonte sez. II, 10/05/2012, n. 537; T.A.R. Lazio sez. I, 04/02/2016, n. 1657; T.A.R. Emilia-Romagna sez. II, 17/10/2018, n. 772) secondo cui, allorquando l'accertamento di un illecito amministrativo sia fondato su autonomi atti di ispezione dell'Autorità amministrativa, l'esposto del privato ha il solo effetto di sollecitare il promovimento d'ufficio del procedimento, senza acquisire efficacia probatoria, con la conseguenza che in tali evenienze, di regola, per il destinatario del provvedimento finale non sussiste la necessità di conoscere gli esposti al fine di difendere i propri interessi giuridici, a meno che non siano rappresentate particolari esigenze".

Pertanto, secondo il più recente arresto del Consiglio di Stato, la regola generale è quella della non ostensibilità dei documenti nei quali sono contenuti i dati del segnalante, salvo il caso in cui siano rappresentate "particolari esigenze". Questo inciso lascia all'interprete (all'amministrazione in primis e, eventualmente, al giudice amministrativo) un margine di discrezionalità nell'analisi dei singoli casi e una valutazione, in concreto, circa le esigenze rappresentate dall'istante e la decisione se ostendere o meno i suddetti documenti.

In ogni caso, atteggiandosi la possibilità di ostendere i documenti contenenti le generalità del segnalante come eccezione alla regola che, invece, non lo consente, la decisione dell'interprete dovrà giungere al termine di una valutazione approfondita, ponderata e, tendenzialmente, restrittiva.

## **L'accesso da remoto dei consiglieri comunali al protocollo generale del Comune**

È opportuno premettere che il diritto di accesso dei consiglieri comunali è cristallizzato all'art. 43, co. 2 TUEL (d.lgs. n. 267/2000), il quale stabilisce, in continuità con le normative precedenti, che i consiglieri comunali e provinciali "hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato".

Tale disposizione si configura come norma speciale, che mira a differenziare il diritto di accesso



riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali da quello dei soggetti privati, atteso che l'accesso riconosciuto ai primi è connaturato al loro mandato, per la verifica ed il controllo del comportamento degli organi dell'Ente. Difatti, la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 1768/2014) afferma che: "l'art. 43 del predetto D.lgs n. 267/2000 prevede una forma "speciale" di accesso da parte del Consigliere comunale (e provinciale), che deve essere interpretata nella massima ampiezza, ricollegandolo alla funzione "esponentiale" da questi esercitata: "In tema di diritto di accesso agli atti da parte di consiglieri comunali (o provinciali), l'orientamento giurisprudenziale è consolidato nel senso di riconoscerne il fondamento nell'art. 43 co. 2 del T.U. n. 267/2000 e di qualificarlo come espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponentiale della collettività, direttamente funzionale non tanto a un interesse personale del consigliere medesimo, quanto alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito; in tale quadro i consiglieri comunali e provinciali risultano titolari di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità per l'espletamento del loro mandato (T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. II, 04-12- 2006, n. 3107)"; (in senso conforme, cfr. T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. I, 04/05/2020, n.926; T.A.R. Bari, (Puglia) sez. III, 04/06/2019, n.795; T.A.R. Potenza, (Basilicata) sez. I, 03/08/2017, n.564).

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 (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4525, e i riferimenti giurisprudenziali ivi citati; più recentemente, T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. I, 04/05/2020, n.926).

Recentemente, nell'ambito di questa forma di accesso è venuto a delinarsi il tema dell'accesso da remoto al protocollo informatico dell'Ente da parte dei consiglieri: mentre l'obbligo per l'Ente di predisporre una postazione informatica nei locali della propria sede, così da consentire ai consiglieri l'accesso ai dati aggregati del protocollo informatico, era già stato oggetto di alcune pronunce del giudice amministrativo, il progresso tecnologico e, soprattutto, la pandemia da Covid-19, hanno posto l'attenzione sulla possibilità di accedervi da remoto con questa modalità, mediante il rilascio delle credenziali da parte dell'Ente.

Difatti, alla luce del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, l'esercizio del diritto di accesso cristallizzato nell'art. 43, co. 2 TUEL da parte dei consiglieri comunali non può non essere letto in combinato disposto con l'art. 2, co. 1 del d.lgs. 82/2005 (c.d. Codice dell'amministrazione digitale), per il quale le amministrazioni "assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Su quest'ultimo aspetto, la recente giurisprudenza ha affermato che: "Partendo dalla lettura combinata di tali precisi riferimenti normativi, la più recente giurisprudenza amministrativa è giunta alla condivisibile conclusione per cui l'Amministrazione comunale ha il dovere di



dotarsi di una piattaforma integrata di gestione documentale, nell'ambito della quale è inserito anche il protocollo informatico. Corrispondentemente, il consigliere comunale ha il diritto di soddisfare le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del suo mandato anche attraverso la modalità informatica, con accesso da remoto" (T.A.R. Basilicata, sez. I, 10 luglio 2019, n. 599; cfr. ex multis Cons. St., sez. V, 8 giugno 2018, n. 3486 e, più recentemente, T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 4 aprile 2019, n. 545; T.A.R. Sardegna, 4 aprile 2019, n. 317).

Tuttavia, la stessa giurisprudenza citata si premura di individuare i limiti di questa modalità di esercizio del diritto di accesso ex art. 43, co. 2 TUEL, statuendo che "al fine di evitare ogni accesso indiscriminato alla totalità dei documenti protocollati, il Collegio è dell'avviso che l'accesso da remoto vada consentito in relazione ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo, non potendo essere esteso al contenuto della documentazione, la cui acquisizione rimane soggetta alle ordinarie regole in materia di accesso (tra le quali la necessità di richiesta specifica)" (T.A.R. Basilicata, sez. I, 10 luglio 2019, n. 599).

Inoltre, non può non rilevarsi che sull'accesso al protocollo da remoto da parte dei consiglieri comunali vi è anche una giurisprudenza (sempre di merito) di segno contrario, la quale afferma che "È alquanto dubbia la praticabilità dell'azione in materia di accesso ex art. 116 c.p.a., ma anche la stessa sindacabilità della decisione assunta dal Comune laddove denega ad un consigliere comunale l'attivazione di una postazione di accesso da remoto al sistema informatico comunale, atteso che vengono in rilievo valutazioni ampiamente discrezionali, di stretta pertinenza dell'ente civico sulle problematiche di carattere economico, tecnico, di tutela della sicurezza del sistema informatico in uso e di trattamento dei dati personali contenuti e/o comunque veicolati dal sistema stesso, dalle quali l'Amministrazione non può in alcun modo prescindere a prioritaria tutela del pubblico interesse a cui devono essere preordinati tutti gli atti e le iniziative assunte. Inoltre, il G.A. non può in alcun modo invadere spazi intangibili di discrezionalità né, tanto meno, sostituirsi all'Amministrazione in valutazioni di carattere organizzativo / funzionale che solo ad essa competono e che fuoriescono dal perimetro proprio della speciale forma di accesso spettante ai consiglieri comunali ex art. 43, d.lgs. n. 267/2000." (T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 09/07/2020, n.253).

Da ultimo, il parere del Ministero dell'Interno del 15/07/2021, recante "Consiglieri comunali. Accesso da remoto al protocollo informatico e al sistema di contabilità dell'ente" ha affermato che "il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza 11 marzo 2021, n. 2089, ha precisato che il diritto di accesso del consigliere comunale è sottoposto alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali. L'Alto Consesso ha evidenziato che, se da un lato è vero che il diritto di accesso di un consigliere comunale è più ampio, ai sensi dell'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, per il proprio mandato politico-amministrativo, rispetto all'accesso agli atti amministrativi previsto dall'art. 7 della legge n.241/1990, "è altrettanto vero che tale estensione non implica che esso possa sempre e comunque esercitarsi con pregiudizio di altri interessi riconosciuti dall'ordinamento meritevoli di tutela, e dunque possa sottrarsi al necessario bilanciamento con quest'ultimi". Ciò non solo perché ad esso si contrappongono diritti egualmente tutelati dall'ordinamento, ma anche per il limite funzionale intrinseco cui il diritto d'accesso, espresso dall'art. 43, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, è sottoposto con il richiamo alle notizie ed alle informazioni che possono essere richieste all'ente locale se si rivelino utili all'espletamento del proprio mandato. Tale orientamento giurisprudenziale è stato da ultimo ribadito dal TAR Veneto, Sez. I, con sentenza 5 maggio 2021, n. 604" concludendo



che “Premesse tali coordinate generali interpretative enucleate dai principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa più recente, sembra ammissibile l’utilizzo di postazioni informatiche presso i locali dell’ente per l’accesso ai dati di sintesi, mentre è demandata allo stesso la valutazione dell’opportunità di consentire ai consiglieri comunali l’accesso a tali dati da remoto nel rispetto della regola del bilanciamento dei diritti delle parti interessate”.

Il recente orientamento espresso dal Consiglio di Stato e ripreso dal citato parere del Ministero dell’Interno sembra chiaro nel definire, da un lato, l’obbligo per l’Ente di predisporre una postazione presso i propri locali al fine di consentire l’accesso al protocollo da parte dei consiglieri mediante tecnologie informatiche; dall’altro, viene invece rimessa ad una attenta valutazione dei singoli Enti, all’esito di un “ragionevole bilanciamento” tra diritti, la possibilità di rilasciare ai singoli consiglieri le credenziali per accedere al suddetto protocollo da remoto, mediante i propri dispositivi elettronico-informatici.



## 4. MATERIE TRATTATE DAL DIFENSORE CIVICO E CASI DI RILIEVO

Anche nel 2021, le materie toccate dalle istanze rivolte al Difensore civico sono state di notevole varietà. Alcune di esse hanno presentato la possibilità del Difensore civico di esprimere valutazioni e massime su temi di un certo rilievo consentendo, quindi, alle Pubbliche amministrazioni, di avere un riferimento puntuale e motivato a chiarimento di dubbi o di valutazioni controverse.

Proprio al fine di raccogliere i pareri di maggiore rilievo espressi dal Difensore civico negli ultimi anni, nel corso del 2021 si è provveduto alla stesura di una bozza di massimario che è in fase di revisione e successiva pubblicazione. Si è pensato così di diffondere maggiormente la conoscenza dell'istituto della Difesa civica e rendere un migliore servizio a cittadini ed Enti mediante appunto la realizzazione di un contributo tecnico-giuridico. Un documento che possa fungere da guida nelle controversie tra cittadino e pubblica amministrazione e possa favorire il rispetto dei reciproci diritti e doveri.

Di seguito si riporta la sintesi di alcuni dei casi affrontati dal Difensore e ritenuti particolarmente interessanti o esemplificativi.

### 4.1 Casi di rilievo

#### **Materia: PARERI ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

##### **Istanza di accesso civico generalizzato incompleta**

**Parole chiave: accesso civico generalizzato, documento d'identità istante, dpr 445/2000.**

Un Comune ha richiesto un parere in merito ad una istanza di accesso civico generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 2, d. Lgs. n. 33/2013, presentata da un candidato di un concorso pubblico indetto dall'Ente e non ammesso alla prova orale.

Il candidato ha sottoscritto l'istanza di accesso con firma autografa, senza tuttavia allegare il documento di identità, contrariamente a quanto previsto dall'art. 38 d.p.r. 445/2000, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa".

L'Amministrazione, avendo giudicato incompleta l'istanza, ha portato la questione a conoscenza



dell'istante e richiesto un'integrazione che, però, non è mai arrivata. Approssimandosi il termine di trenta giorni previsto dalla normativa vigente in materia di accesso civico generalizzato, il Comune vorrebbe sapere se è legittimo pronunciarsi con un provvedimento di diniego, stante l'irregolarità dell'istanza per la mancata allegazione del documento d'identità dell'istante.

Ad avviso del Difensore, la questione, benché concernente il diritto di accesso civico generalizzato, deve essere affrontata con particolare riguardo all' art. 38 d.p.r. 445/2000, che contiene una previsione di generale applicabilità a tutte le istanze inviate con modalità telematiche. L'articolo, al co. 3, prescrive, infatti, che le istanze non presentate personalmente presso gli uffici dell'Amministrazione devono essere sottoscritte e presentate unitamente alla copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore; fa eccezione a questa regola solamente il caso in cui l'istanza sia firmata digitalmente, secondo un recente orientamento giurisprudenziale.

Considerando la formulazione generale della disposizione normativa in esame e l'assenza di indicazioni in senso contrario, è pacifico ritenere la sua applicabilità anche alle istanze in materia di accesso. Trattandosi di una previsione cogente, la mancata integrazione dell'istanza comporta il suo legittimo rigetto.

### **Onere per la P.A. di oscurare i dati personali di terzi nel consentire l'accesso civico generalizzato**

**Parole chiave: accesso civico generalizzato, dati personali, oscuramento parziale, linee guida ANAC.**

Un Comune ha ricevuto istanza di accesso civico generalizzato per prendere visione ed estrarre copia degli atti e dei provvedimenti autorizzativi delle attività di onoranze funebri attive nel territorio comunale, nonché delle autocertificazioni dei relativi requisiti previsti dalla normativa di settore.

Dal momento che la scia per l'avvio dell'attività di onoranze funebri, ed in particolare l'autocertificazione dei relativi requisiti, contengono dati personali (nome e cognome, luogo e data di nascita, codice fiscale, ecc.) dei soggetti dipendenti o collaboratori dell'impresa titolare dell'esercizio dell'attività in oggetto, il Comune ha chiesto al Difensore di conoscere se al fine di accogliere tale richiesta di accesso civico generalizzato si debbano oscurare i dati personali sopra indicati.

Sebbene l'istituto dell'accesso civico generalizzato, cristallizzato nel novellato art. 5, co. 2 del d.lgs. 33/2013 (c.d. decreto trasparenza), preveda l'accessibilità "totale" ai dati e ai documenti detenuti dall'amministrazione per la dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, questo diritto soggiace a diversi limiti, tra i quali la protezione dei dati personali.

Su questo punto è intervenuta l'ANAC, specificando in linee guida che "la ritenuta sussistenza di tale pregiudizio (al diritto alla protezione dei dati personali, n.d.a.) comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, del soggetto interessato".

Pertanto, dalle citate linee guida dell'ANAC si evince che in caso di istanze di accesso civico



generalizzato che potrebbero cagionare un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, l'amministrazione deve preferire l'oscuramento di questi ultimi rispetto al diniego all'ostensione dei documenti tutte le volte in cui così agendo l'interesse dell'istante risulti essere, comunque, garantito. Dal momento che il caso prospettato dal Comune al Difensore rientra in questa ipotesi, il parere di quest'ultimo si è mosso nella stessa direzione delle succitate linee guida.

## **Materia: DIRITTO DI ACCESSO**

### **Accesso dei consiglieri comunali per richiedere le credenziali di accesso al protocollo dell'Ente**

**Parole chiave:** art. 43, co. 2 TUEL, accesso al protocollo, accesso da remoto, pandemia, discrezionalità.

L'istante, consigliere comunale, presenta una istanza ai sensi dell'art. 43, co. 2 TUEL al proprio comune per richiedere l'accesso da remoto al protocollo informatico dell'Ente. A fronte del silenzio serbato dal Segretario Generale del comune e dei numerosi solleciti, l'istante ha deciso di rivolgersi al Difensore civico.

Il diritto di accesso dei consiglieri comunali attribuisce ai consiglieri comunali e provinciali il diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Tale diritto è diverso e più ampio rispetto alle altre tipologie di diritto di accesso, essendo il primo connaturato al mandato dei consiglieri e finalizzato alla verifica ed al controllo del comportamento degli organi dell'Ente. L'unico limite a questo accesso è individuabile nelle istanze meramente emulative, ovvero in quelle che comporterebbero un grave aggravio di lavoro per l'Ente.

Alla luce dell'orientamento giurisprudenziale espresso in argomento, il Comune ha l'obbligo di consentire l'accesso ai dati aggregati del protocollo da parte dei consiglieri comunali, mettendo loro a disposizione una postazione a ciò finalizzata nella sede del Comune. Per quanto concerne, invece, la possibilità di accedere da remoto (salvo il periodo di forti restrizioni dovute alla situazione epidemiologica da Covid-19), la giurisprudenza si è orientata sul lasciare discrezionalità all'Ente, che dovrà bilanciare il diritto di accedere ai dati del protocollo da parte dei consiglieri con l'esigenza di tutela dei dati in esso contenuti che potrebbero essere a rischio in caso di hackeraggio del pc personale del consigliere.

Pertanto, il Difensore ha invitato l'Ente a garantire l'accesso dei consiglieri ai suddetti dati presso la sede comunale, rimettendo alla sua prudente valutazione la scelta di consegnare le chiavi di accesso per consentire l'accesso anche da remoto.



### **Istanza di accesso ai dati del segnalante**

**Parole chiave:** accesso documentale, segnalante, accesso c.d. difensivo, procedimento di controllo.

L'istante, essendo stato oggetto di segnalazioni da parte di ignoti per via della propria attività professionale, ha subito accertamenti da parte della Polizia Municipale (tutti conclusi con verbali che accertavano la non violazione della normativa vigente). Di conseguenza, l'istante ha presentato una istanza di accesso agli atti alla Polizia stessa, richiedendo tutti i verbali degli accertamenti, nonché i documenti con i dati dei segnalanti. L'Amministrazione ha consentito l'ostensione di tutti i documenti richiesti, fatta accezione per questi ultimi, motivando che un consolidato orientamento giurisprudenziale, recentemente confermato dal Consiglio di Stato, ne ritiene legittimo il diniego.

Il Difensore ha rilevato che su questo particolare e delicato aspetto si fronteggiano due orientamenti giurisprudenziali: uno più consolidato, che ritiene non ostensibili i documenti contenenti i dati del segnalante, qualora il procedimento di controllo dipenda da un potere d'ufficio dell'Amministrazione, dal momento che l'interesse che legittima il diritto di accesso sarebbe, in questo caso, nella conoscenza degli atti tramite i quali si è realizzato il controllo, per verificarne la legittimità.

Un diverso orientamento, più recente e meno consolidato, ritiene invece che i documenti con l'indicazione del segnalante siano ostensibili per una piena tutela dei diritti dell'istante.

Recentemente, una pronuncia del Consiglio di Stato ha ritenuto prevalente, in linea generale, il primo dei due orientamenti, confermando il diniego all'ostensione di questa particolare categoria di documenti.

Il Difensore ha ritenuto di aderire all'orientamento di recente confermato dal Consiglio di Stato.

### **Istanza di accesso civico generalizzato per controllare l'operato della P.A.**

**Parole chiave:** accesso civico generalizzato, finalità dell'istituto, controllo della P.A., risorse pubbliche.

L'istante ha inoltrato al Consorzio di Bonifica territorialmente competente un'istanza di accesso civico generalizzato, ai sensi del d.lgs. 33/2013, chiedendo l'accesso all'elenco degli interventi effettuati nel territorio del Comune ove risiede negli anni dal 2016 al 2020, così da poter conoscere il luogo esatto dell'intervento, la sua descrizione, la sua durata e il costo finale.

L'Ente non ha risposto nel termine di 30 giorni, né ha risposto l'RPCT nel termine di 20 giorni, come previsto dalla normativa vigente. Di conseguenza, l'istante si è rivolto al Difensore civico.

L'art. 5, co. 2 d.lgs. 33/2013 afferma che l'accesso civico generalizzato ha lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis, che individua una serie di limiti che possono essere suddivisi in assoluti e relativi. I primi (assoluti) sono i medesimi dell'accesso documentale ex art. 24, co. 1, l. 241/1990; i secondi (relativi) sono cristallizzati nei primi due commi di questo articolo e soddisfano l'esigenza di evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici (co. 1) e privati (co. 2).



Dal momento che la richiesta dell'istante, ad avviso del Difensore, non rientra nei limiti al diritto di accesso civico generalizzato, l'organo di Garanzia si è pronunciato a favore dell'istante, invitando il Consorzio a consentire l'ostensione dei documenti richiesti, eventualmente oscurando le parti contenenti dati sensibili di terzi.

## Materia: PRIVACY

---

### **Automatismo nel caricamento dei documenti sanitari nel Fascicolo Sanitario Elettronico**

**Parole chiave: dati sanitari, FSE, automatismo, regolamento UE 2016/679, Garante protezione dati personali.**

L'istante lamenta l'automatismo con il quale i suoi documenti sanitari sono caricati nel fascicolo sanitario elettronico (FSE) e presenta una istanza al DPO regionale, opponendosi all'inserimento dei propri dati nel FSE. Il DPO regionale non accoglie la richiesta dell'istante e costui, non soddisfatto delle motivazioni del rigetto, decide di presentare una istanza al Difensore civico.

Preliminarmente, è bene evidenziare che il diritto di opposizione al trattamento dei dati non è illimitato ed è legittimo se esercitato nelle forme e nei limiti cristallizzati nel Regolamento UE 2016/679. Quando il trattamento dei dati è previsto direttamente da disposizioni legislative, il diritto di opposizione è maggiormente limitato, dal momento che il legislatore compie già un bilanciamento tra diritti e interessi contrapposti.

Il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 (convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2020, n. 77) ha modificato l'art. 12 del decreto legislativo n. 179/2012 nel senso che l'attivazione e l'alimentazione del FSE divengono automatiche, al fine di favorire l'interoperabilità dei dati, nonché la digitalizzazione e la semplificazione di un aspetto nevralgico per la tutela della salute dei cittadini.

La previsione dell'automatismo con il quale il FSE è alimentato è, allo stesso tempo, bilanciata da una pluralità di disposizioni normative che consentono al cittadino di tutelare massimamente il diritto alla riservatezza dei propri dati sanitari: volendo esemplificare, la necessità del consenso espresso dal cittadino per consentire la consultazione del FSE da parte degli esercenti le professioni sanitarie, i quali sono comunque sempre tenuti al segreto professionale; la possibilità di revocare il consenso; la possibilità di verificare chi abbia consultato il FSE; la possibilità di esercitare il diritto di oscuramento dei dati e dei documenti, previsto dalla specifica disciplina sul FSE (art. 8, DPCM n. 178/2015).

La nuova disciplina legislativa introdotta dal decreto-legge n. 34/2020 è stata esplicitamente richiamata anche dallo stesso Garante della Protezione dei Dati Personali nella sua comunicazione del 20/02/2021, che ne ha confermato la conformità alla luce della disciplina vigente.

A fronte delle considerazioni svolte, il Difensore ha respinto l'istanza in quanto non fondata.



## **Materia: EDILIZIA/URBANISTICA**

### **Valutazione preventiva dell'istanza per il rilascio di un titolo edilizio in sanatoria**

**Parole chiave: valutazione preventiva, SUE, titoli edilizi in sanatoria, semplificazione.**

L'istante, libero professionista nel settore dell'edilizia, lamenta il fatto che presso uno dei Comuni nel cui territorio svolge la propria attività, lo Sportello Unico per l'Edilizia Privata non rilascia, a richiesta dell'istante, una valutazione preventiva circa gli interventi edilizi che vogliono realizzare. Più nello specifico, l'istante rileva questa criticità con riferimento ai provvedimenti in sanatoria e, più in generale, a quelli che presentano una particolare complessità.

Alla luce della complessità della questione e delle importanti ricadute anche sotto il profilo applicativo, il Difensore civico ha ritenuto opportuno richiedere un parere al competente Ufficio della Regione Emilia-Romagna, al fine di appurare se l'art. 21 della L.R. n. 15/2013 (recante "Semplificazione della disciplina edilizia") debba considerarsi cogente, con la conseguente obbligatorietà in capo al Comune di rilasciare il parere preventivo se richiesto dall'istante e, inoltre, se nell'ambito applicativo del suddetto articolo, rientrano anche i casi di interventi edilizi in sanatoria.

Il competente Ufficio della Regione Emilia-Romagna ha risposto al Difensore con una nota, nella quale si evidenzia, nel caso di specie, che sotto il profilo sistematico la valutazione preventiva è contenuta nella legge regionale sull'attività edilizia, che riunisce le norme relative agli interventi liberi, ai titoli edilizi (SCIA e PdC), all'onerosità delle opere e infine all'agibilità degli immobili; invece, una disposizione analoga sulla valutazione preventiva non si ritrova nella L.R. n. 23/2004 sulla vigilanza e sui provvedimenti sanzionatori per opere abusive, eseguite in assenza e in difformità dai titoli abilitativi. Pertanto, l'istituto, come disciplinato dal citato art. 21 della L.R. n. 15/2013, deve intendersi riferito a nuovi interventi edilizi e non si presta, invece, ad essere applicato anche ai titoli in sanatoria.

Pertanto, all'esito dell'istruttoria e alla luce dell'interpretazione dell'ambito applicativo della disposizione in esame fornito dal competente Ufficio regionale, il Difensore ha respinto l'istanza in quanto non fondata.

### **Parcheggi pertinenziali alle nuove costruzioni**

**Parole chiave: parcheggi, legge urbanistica, legge Ponte, legge Tognolo, consumo di suolo, oneri urbanistici, opere di urbanizzazione primaria e secondaria.**

L'istante, residente in un condominio di recente costruzione, lamenta che il Comune non avrebbe realizzato i parcheggi pertinenziali ai sensi di legge, sul presupposto che nella convenzione edilizia sottoscritta con la ditta edile che ha realizzato l'immobile vi sarebbe stata la c.d. monetizzazione delle opere urbanistiche accessorie all'intervento principale.

Per meglio comprendere la questione è bene premettere che la legge n. 765/1967 (c.d. legge Ponte) ha inciso profondamente su diversi aspetti della legge urbanistica n. 1150/1942 introducendo, tra l'altro, i c.d. standard urbanistici, che sono stati poi disciplinati nel dettaglio dal D.M. n. 1444/1968. La stessa legge ha introdotto l'art. 41-sexies nella legge urbanistica del '42, il quale prevede che "Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle



costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione". L'aumento del fabbisogno di parcheggi negli anni seguenti ha spinto il legislatore a intervenire con la l. n. 122/1989 (c.d. legge Tognolo), che, all' art. 11, ha qualificato gli interventi cristallizzati nella legge stessa come opere di urbanizzazione. Di conseguenza, in caso di nuova costruzione, i parcheggi privati devono considerarsi alla stregua di opere di urbanizzazione, ai sensi oggi dell'art. 17. co. 3, lett. c) TUEL e, per completezza d'analisi, nei limiti della proporzione prevista dalla legge Tognolo, sono esenti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione. La disciplina richiamata deve essere coordinata anche con la L.R. n. 24/2017 di tutela e uso del territorio, nonché con il regolamento comunale del comune ove risiede l'istante, che recepisce quanto disposto dalla legge e disegna la disciplina applicabile nel territorio comunale.

In conclusione, non è riscontrabile un obbligo per il comune di realizzare un determinato parcheggio nel caso in cui si costruiscano nuovi immobili ma l'ente (in caso di monetizzazione) deve ampliare i posti auto nella relativa zona di interesse. Il comune aveva provveduto in tal senso, ampliando parcheggi già esistenti e realizzandone altri nella zona limitrofa al nuovo edificio.

### **Istanza per la messa in sicurezza di una strada provinciale**

**Parole chiave: enti proprietari, sicurezza, codice della strada, giurisprudenza Cassazione.**

L'istante lamenta il mancato intervento della provincia per il ripristino della gabbionata che avvolge (con finalità protettive) un muro che costeggia una strada provinciale e dal quale sono caduti alcuni sassi, idonei a creare una situazione di pericolo per coloro che transitano sulla strada.

Non avendo ricevuto risposta dal competente ufficio della provincia, l'istante si rivolge al Difensore civico, chiedendo il suo intervento per mettere in sicurezza il tratto della strada provinciale prospiciente il muro pericolante.

L'art. 14 del Codice della Strada, in tema di poteri e compiti degli enti proprietari delle strade, esplicita che questi ultimi, "allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta".

Di recente, anche la Corte di Cassazione si è pronunciata in merito, affermando che, in materia di responsabilità ex art. 2051 c.c., la custodia esercitata dal proprietario o gestore della strada non è limitata alla sola carreggiata, ma si estende anche agli elementi accessori e alle pertinenze. Per assicurare la sicurezza degli utenti, l'Amministrazione proprietaria delle strade pubbliche ha l'obbligo di provvedere alla relativa manutenzione nonché di prevenire e, se del caso, segnalare qualsiasi situazione di pericolo o di insidia, inerente non solo alla sede stradale ma anche alla zona non asfaltata sussistente ai limiti della medesima.

L'art. 30, co. 1 del Codice della Strada prevede, inoltre, che i fabbricati ed i muri fronteggianti le strade devono essere conservati in modo da non compromettere l'incolumità pubblica e da non arrecare danno alle strade ed alle relative pertinenze; sotto il profilo della riparazione delle opere di sostegno lungo le strade, il medesimo articolo precisa che se queste hanno per scopo



la stabilità o la conservazione delle strade, la riparazione è a carico dell'ente proprietario della strada.

Pertanto, verificata la proprietà della strada interessata in capo alla provincia, il Difensore, in accoglimento delle doglianze dell'istante, ha invitato l'Ente a mettere in sicurezza il muro e impedire ulteriori cadute di sassi e detriti.

## **Materia: ALTRO**

### **Esclusione di una associazione di categoria dalle attività prodromiche ai mercati straordinari e di recupero annuali**

**Parole chiave: associazioni di categoria, mercati straordinari e di recupero, associazioni maggiormente rappresentative, semplificazioni, CNEL.**

L'istante, in qualità di segretario provinciale di una associazione sindacale, lamenta di non essere stato sentito dal Comune in merito allo svolgimento dei mercati straordinari e di recupero per l'anno 2020, un procedimento che prevederebbe il parere delle associazioni maggiormente rappresentative tra le quali non è stato possibile, per il Comune, annoverare anche quella dell'istante. A supporto delle sue ragioni, l'istante riporta il fatto che, in un altro Comune, per lo stesso procedimento, l'associazione sindacale da lui rappresentata è stata invitata a presentare osservazioni e valutazioni in relazione alla riassegnazione complessiva del mercato cittadino che si svolge sul proprio territorio comunale.

Anche in questo caso, è opportuno richiamare la normativa di riferimento, a cominciare dal d.lgs. 114/1998, che prevede, all'art. 28, co. 14 che le Regioni provvedono all'emanazione delle disposizioni previste dal presente articolo, acquisendo il parere obbligatorio dei rappresentanti degli enti locali e prevedendo forme di consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio. La L.R. 12/1999, attuativa del d.lgs. n. 114, prevede in alcune ipotesi concernenti la pianificazione e l'organizzazione da parte del Comune delle attività di commercio su aree pubbliche, il parere delle associazioni degli operatori maggiormente rappresentative. Il regolamento dei mercati e delle fiere del Comune, che ha negato la qualifica di associazione maggiormente rappresentativa a quella guidata dall'istante, in attuazione della suddetta legge regionale, prevede il medesimo meccanismo di consultazione delle associazioni degli operatori su aree pubbliche maggiormente rappresentative.

Il possesso del requisito richiesto per il coinvolgimento nel procedimento in questione non viene attribuito alle associazioni di categoria dalla Regione, ma è rinvenibile nella composizione stessa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), nel quale sono presenti le rappresentanze delle forze sociali del mondo dell'impresa, del lavoro autonomo e del lavoro dipendente e di alcune organizzazioni dell'associazionismo sociale e del volontariato. Il grado di rappresentatività delle organizzazioni, infatti, è valutato in sede di nomina dei rappresentanti stessi, secondo la procedura di cui all'art. 4 della l. n. 936/1986. Nell'elenco delle forze sociali rappresentate nel CNEL, come verificato dal Difensore, vi è anche, al n. 24, la Confederazione generale dei sindacati cui aderisce anche l'associazione rappresentata dall'istante.

Pertanto, all'esito degli approfondimenti istruttori, il Difensore ritiene che anche l'associazione



sindacale rappresentata dall'istante debba annoverarsi tra quelle maggiormente rappresentative del settore, dal momento che la Confederazione generale dei sindacati cui aderisce è rappresentata nel CNEL. Il Difensore ha, dunque, accolto l'istanza, invitando il Comune a coinvolgere anche l'associazione in questione nelle attività di programmazione dei mercati, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

### **Limitazioni al diritto di partecipazione alle attività mediche prodromiche al parto**

**Parole chiave: pandemia, Covid-19, protocolli sanitari, rapporto ISS, ruolo di accompagnatore/accompagnatrice; bilanciamento.**

L'istante riferisce che non gli è stato consentito di accedere insieme alla compagna nell'ambulatorio ove quest'ultima si è sottoposta all'ultima ecografia prenatale, a causa delle misure di contrasto alla pandemia di Covid-19. L'istante teme, inoltre, di non poter assistere alla nascita del figlio per il medesimo motivo e si è rivolto al Difensore per porre la questione all'attenzione dell'organo di garanzia.

È noto che sono presenti molteplici disposizioni normative sia nazionali che regionali che impongono restrizioni per contrastare la pandemia di Covid-19, le quali sono particolarmente stringenti nei luoghi consideranti maggiormente sensibili, come gli ospedali e, più in generale, le strutture in cui si effettuano prestazioni medico-sanitarie. Tuttavia, è necessario contemperare le esigenze che vengono in essere in determinate situazioni, secondo il noto principio del bilanciamento tra diritti, secondo il quale la soccombenza di un diritto rispetto ad un altro nella sua applicazione concreta non può spingersi sino a lederne il nucleo essenziale. In un recente rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), su questo specifico aspetto, è stato statuito che a tutte le donne deve essere garantita la presenza di una persona di propria scelta per tutta la durata del travaglio, del parto e durante la degenza a sostegno di una migliore esperienza della nascita. Pertanto, le prescrizioni particolarmente stringenti circa l'accesso dei visitatori negli ospedali dovrebbero applicarsi con minore intensità alla persona indicata dalla donna come "accompagnatore". Questa differenza è esplicitamente rimarcata nello stesso documento dell'ISS, ove si legge che "diversamente da quanto raccomandato per la persona scelta dalla donna, per i visitatori esterni valgono le regole definite dall'ospedale".

Alla luce del succitato rapporto, dovrebbe poter essere consentita la presenza del padre al momento del parto e ancor prima (secondo i principi di ragionevolezza e proporzionalità) nel momento delle ecografie prenatali, naturalmente nel pieno e rigoroso rispetto di tutte le misure di prevenzione e contenimento della pandemia, anche attraverso l'eventuale utilizzo di tamponi. Il Difensore civico ha dunque accolto l'istanza, raccomandando ai competenti Organi regionali di adottare strumenti normativi e protocolli finalizzati a consentire la presenza del padre lungo tutto il percorso della gravidanza della propria compagna.



## Materia: GARE E PROCEDURE

### Dubbi sui criteri di scelta dei membri del consiglio direttivo di un ATC

**Parole chiave:** procedura di selezione, evidenza pubblica, attività venatoria, ATC.

L'istante, consigliere e coordinatore di una associazione venatoria, solleva alcuni dubbi in merito alla nomina dei membri del consiglio direttivo dell'ATC di riferimento, in particolare alle fonti normative, ai criteri e al metodo adottato per la nomina delle cariche in questione.

Il Difensore ha interessato il competente Ufficio regionale, che ha illustrato in una nota gli aspetti richiesti dell'istante. In particolare, la disciplina di riferimento è cristallizzata nella L.R. 8/1994 che, per la nomina di questi soggetti, prevede un procedimento complesso che vede la sua fase più importante nella valutazione dei curricula dei candidati, che vengono nominati all'esito di una procedura comparativa. La discrezionalità esercitata dall'Amministrazione ha carattere tecnico e, pertanto, improntata sull'assegnazione di punteggi in base alle evidenze curriculari dei candidati.

Anche in caso di discrezionalità tecnica (così come per la discrezionalità c.d. pura) il sindacato del giudice e, in un certo senso, anche quello del Difensore, si ferma alla legittimità dell'azione amministrativa, senza poter entrare nel merito. Ciò significa che il Difensore può valutare la legittimità (ossia la conformità alla legge) dell'azione amministrativa, senza poter sindacare il merito della scelta dell'Amministrazione tra più candidati risultati parimenti idonei.

Pertanto, illustrate all'istante queste valutazioni e richiesto comunque all'Amministrazione regionale di fornire ulteriori chiarimenti all'istante su profili secondari, ha archiviato l'istanza.

### Proroga di termini di un bando e rendicontazione delle spese

**Parole chiave:** bandi pubblici, autovincolo, par condicio, termini perentori.

Una associazione di promozione sociale partecipa ad un bando regionale per l'assegnazione di contributi per la realizzazione di determinate iniziative. A causa dell'epidemia da Covid-19 e sulla scorta di un intervento del legislatore nazionale, i termini per la realizzazione di tali attività sono stati posticipati di alcuni mesi e, di conseguenza, anche quelli della rendicontazione delle spese sostenute al fine di ottenere i contributi regionali.

Di tutto ciò viene data comunicazione all'associazione, che presenta comunque la rendicontazione di alcune spese oltre il termine prorogato della rendicontazione. Non vedendosi riconosciuti i rimborsi per queste spese, l'associazione si rivolge prima alla Regione e poi al Difensore civico, sostenendo che sarebbero state commesse alcune irregolarità e, soprattutto, che la Regione non avrebbe tenuto in considerazione l'intervento normativo del legislatore nazionale di proroga dei termini.

Verificata la regolarità dell'attività dell'Amministrazione, l'attenzione del Difensore si è concentrata sul valore giuridico del bando pubblico, soffermandosi sul fatto che la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie concordano sul fatto che questo sia uno strumento per garantire l'imparzialità dell'Amministrazione, il principio di trasparenza e di par condicio tra i soggetti che vi partecipano e che, pertanto, costituisca innanzitutto un "autovincolo" per la stessa



Amministrazione, che non può discostarsi se non per ipotesi del tutto eccezionali. Inoltre, l'Amministrazione deve interpretare rigorosamente le disposizioni del bando, senza ricorrere all'analogia o a valutazione latamente discrezionali.

Da queste considerazioni discende il fatto che la proroga legislativa, che rinvia i termini per la realizzazione delle attività ammesse al bando e del relativo rendiconto, deve essere interpretata altrettanto rigorosamente e non estesa sine die. Ne consegue che l'Amministrazione ha correttamente posto un nuovo termine inderogabile per le suddette attività e che i giustificativi di spesa giunti successivamente al termine ultime non possono essere ammessi, verificandosi altrimenti una disparità di trattamento tra i partecipanti al bando. In conclusione, il Difensore ha archiviato l'istanza, in quanto infondata.

## **Materia: SANITA'**

### **Ammissione in graduatoria Rsa in comune diverso da quello di residenza**

**Parole chiave: rsa; residenza.**

Un utente richiedeva l'ammissione in graduatoria per RSA pubblica o convenzionata presso un Comune a favore di una persona anziana, residente presso la casa di riposo di quel Comune.

Il Capo Dipartimento dei Servizi di comunità del Distretto comunicava che, in base alla legge regionale n. 2 del 2003, la registrazione anagrafica presso una struttura residenziale sociosanitaria non determina, in capo al comune nel cui territorio ha sede la struttura, la traslazione degli oneri e dei compiti assistenziali, i quali permangono in capo all'ultimo comune di residenza. Si rigettava pertanto la domanda di inserimento nella graduatoria per l'ammissione in struttura residenziale accreditata, in quanto l'ultima residenza dell'assistita è fuori dal territorio regionale.

Il Difensore civico sottolineava che l'accesso alle prestazioni e ai servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali è riconosciuto come diritto e l'assistenza è garantita dal Comune di residenza (articolo 4, commi 1 e 2 della LR n. 2 del 2003); la legge regionale prevede inoltre che il diritto agli interventi ed alle prestazioni si estende alle persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti sul territorio regionale, limitatamente a quelli non differibili; l'assistenza in questi casi è garantita dal Comune nel cui territorio si è manifestata la necessità d'intervento (articolo 4, comma 3).

L'articolo 4, comma 4 della legge regionale del 2003 prevede che il Consiglio regionale stabilisca con propria direttiva "le modalità di attribuzione degli oneri, anche economici, nel caso in cui la persona assistita sia residente in un Comune diverso da quello ove si svolge l'intervento socio-assistenziale o socio-sanitario, fermo restando che, di norma, agli effetti del presente articolo non è da considerarsi Comune di residenza quello nel quale la persona si trovi ricoverata in struttura socio assistenziale o socio sanitaria, né il Comune ove il minore sia ospitato in affidamento familiare". Il Difensore sottolineava che tale direttiva non è stata mai emanata.

Se è corretto non fare gravare sul Comune sede di struttura residenziale gli oneri per l'integrazione della retta degli ospiti indigenti residenti, che al momento dell'ingresso in struttura risultavano residenti in Comune diverso da quello della struttura, non altrettanto



sembra essere per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni finanziate dal Fondo regionale per la non autosufficienza. Il FRNA, infatti, viene ripartito annualmente tra le AUSL sulla base della popolazione residente ultrasettantacinquenne (che quindi comprende la popolazione residente presso le strutture residenziali). Parrebbe coerente con il sistema di finanziamento ammettere l'accesso alle prestazioni finanziate con il FRNA di tutti gli anziani residenti, ivi compresi coloro che al momento dell'ingresso in struttura provenivano da un altro territorio distrettuale o di AUSL, consentendo l'avvio del percorso di valutazione multidimensionale, presa in carico e inserimento nei posti accreditati di CRA.

Si richiedeva pertanto alla Direzione generale cura della persona salute welfare di voler fornire informazioni sui provvedimenti adottati e adottandi ai fini della soluzione della criticità esposta. Esito: la Direzione generale cura della persona salute welfare sottolinea che la residenza delle persone prima del ricovero è quindi di norma il criterio in base al quale si individuano i soggetti istituzionalmente competenti ad assicurare i servizi e/o ad assumerne gli oneri, fatti salvi esclusivamente gli interventi non differibili per le persone temporaneamente presenti; si aggiunge altresì che in considerazione della problematica segnalata dal Difensore civico, la Direzione generale programmerà uno specifico approfondimento in materia.

### **Centro di salute mentale - tutela rapporto medico paziente**

**Parole chiave: centro di salute mentale; scelta specialista riferimento; diritto alla salute; reinserimento.**

L'amministratore di sostegno di una persona con disabilità chiedeva, su istanza della medesima, che venisse riconosciuto il diritto a scegliere lo specialista psichiatra di riferimento e a quale CSM essere assegnati, al di là della competenza territoriale.

Il Difensore civico sottolineava che tra i compiti fondamentali del Dipartimento Salute Mentale rientra quello del reinserimento e della integrazione del disabile psichico nel contesto sociale, attraverso l'elaborazione, da parte degli operatori delle varie Unità Operative del Dipartimento, di progetti e percorsi personalizzati a favore dell'utente, in rapporto con gli organi esterni presenti nel territorio che collaborano allo sviluppo ed alla promozione dei processi di riabilitazione.

Il rapporto che si instaura tra medico e paziente è un aspetto fondamentale del processo di cura e dell'attività medica; il diritto alla salute che, in quanto diritto fondamentale, si collega da un lato con la tutela generale della personalità (art. 2 Costituzione), con i diritti fondamentali di eguaglianza, dignità (art. 3 Costituzione) e libertà della persona (art. 13 Costituzione), dall'altro con le norme che garantiscono le concrete estrinsecazioni sociali della persona— esprime un concetto dinamico ove il miglioramento degli standards qualitativi dell'esistenza costituisce presupposto per il libero svolgimento della personalità dell'individuo stesso. In tale ottica lo sviluppo della nozione di salute ha finito con il comprendere non soltanto funzioni biologiche in senso stretto, ma anche capacità affettive e relazionali.



## **Certificato esenzione vaccinale Green Pass**

**Parole chiave: Green Pass; esenzione vaccinale.**

La segnalante è in possesso di certificato di esenzione vaccinale e lamenta il mancato rilascio del Green Pass. Il Difensore civico regionale sottolineava che la circolare del Ministero della Salute del 4 agosto 2021, avente ad oggetto Certificazioni di esenzione alla vaccinazione anti-COVID-19, prevede che ad alcuni soggetti che per condizione medica non possano ricevere o completare la vaccinazione, siano rilasciate delle certificazioni di esenzione alla vaccinazione anti-SARS-CoV-2. Le disposizioni della presente circolare si applicano esclusivamente al fine di consentire l'accesso ai servizi e attività di cui al comma 1, art. 3 del DECRETO-LEGGE 23 luglio 2021, n 105, ai soggetti che per condizione medica non possono ricevere o completare la vaccinazione per ottenere una certificazione verde COVID-19. Tali certificazioni ad oggi sono in formato cartaceo, con validità massima fino al 30 settembre 2021, salvo ulteriori disposizioni; la durata di validità, sulla base delle valutazioni cliniche relative, verrà aggiornata quando sarà avviato il sistema nazionale per l'emissione digitale delle stesse al fine di consentirne la verifica digitale. Chi non può vaccinarsi per motivi medici non ha obbligo di Green Pass, pertanto dal 6 agosto potrà esibire al posto della Certificazione Verde Covid-19 un certificato di esenzione firmato dal medico (vaccinatore).

Esito: la domanda veniva archiviata.

## **Richiesta consulenza Difensore civico**

**Parole chiave: vaccino.**

Un'utente segnalava di aver effettuato il vaccino anti-Covid Johnson and Johnson e dopo circa una settimana insorgeva dolore e parestesia agli arti inferiori, palpitazioni, insonnia, formicolio, vertigini, sbandamenti, dolore toracico; si chiedeva al Difensore civico una consulenza.

Il Difensore civico sottolineava che l'Ufficio può intervenire, a richiesta di parte o di propria iniziativa, per sollecitare gli Organi amministrativi regionali o le AUSL al riconoscimento di diritti soggettivi od interessi legittimi, collettivi o di singoli cittadini.

La sollecitazione deve essere preceduta da una verifica dei fatti, oltre che da una disamina giuridica della questione; quanto alla suddetta verifica dei fatti, evidenziava che l'Ufficio non dispone dell'ausilio tecnico di medici legali o di altri specialisti: esso non è abilitato, dunque, a formulare, nelle singole fattispecie, apprezzamenti riguardanti la rilevanza delle condizioni patologiche della singola persona, nonché delle conseguenti esigenze terapeutiche. L'intervento dell'Ufficio, pertanto, si estrinseca su istanze che attengono a tematiche che non necessitano di valutazioni di tipo medico, quali quelle delle liste di attesa, della vigilanza sulle scelte delle Istituzioni Regionali della Sanità riguardanti il rispetto dei Livelli essenziali di assistenza, l'attenzione alle esigenze dell'utente nella organizzazione dei servizi sanitari, la correttezza nelle procedure applicative relative ai ticket, la tutela della dignità della persona nei luoghi di cura ecc..

All'Ufficio, inoltre, non è consentito lo svolgimento di attività di consulenza legale in favore dei cittadini che ad esso si rivolgono.

Esito: si provvedeva ad archiviare l'istanza per non competenza.



## Materia: DISABILITÀ

### Trasferimento frequenza corso di formazione persona con disabilità

**Parole chiave:** corso formazione; trasferimento.

La segnalante vinceva il concorso regionale di formazione in Medicina Generale (triennio 2019-2022). La dottoressa ha una invalidità civile del 46% che le compromette la capacità funzionale agli spostamenti ed è inoltre caregiver di persona con disabilità. È stata inoltrata più volte richiesta di trasferimento presso la sede più vicina alla sede di residenza, ma senza esito. Richiedeva pertanto che la domanda di trasferimento fosse accolta.

Il Difensore civico sottolineava che nel necessario bilanciamento di interessi e di diritti del lavoratore e del datore di lavoro, aventi ciascuno copertura costituzionale, devono essere valorizzate le esigenze di assistenza e di cura del familiare disabile del lavoratore, occorrendo salvaguardare condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui la persona con disabilità si trova inserita (cfr. Cass. Civ. n. 24015/2017).

La Convenzione ONU del 13/12/2006, pienamente efficace ed operativa nel nostro ordinamento (cfr. Cass. n. 7889/2011) stabilisce che (cfr. art. 2, quarto comma) si devono porre in essere gli "accomodamenti ragionevoli" per favorire le persone disabili, intendendosi per tali le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo da adottare, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone disabili, nelle diverse situazioni, il godimento e l'esercizio di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli altri.

La Direttiva n. 2000/78/CE fissa all'art. 2 il principio della parità di trattamento in favore dei soggetti con disabilità, con la specificazione che il datore è obbligato ad adottare misure adeguate a ridurre gli svantaggi che il lavoratore può subire. Al successivo art. 5, si prevede in capo al datore l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore un onere finanziario sproporzionato.

La direttiva, con la previsione di obblighi di contenuto positivo, ridefinisce il sistema antidiscriminatorio in favore dei soggetti con disabilità, trovando il suo temperamento nella necessità di una proporzione degli oneri finanziari da addossare al datore di lavoro. La definizione di accomodamento ragionevole, dunque, unitamente al divieto di discriminazione, diviene il paradigma fondativo del nuovo sistema antidiscriminatorio a livello sovranazionale. Si chiedeva, pertanto, il trasferimento della segnalante nella sede richiesta.

Esito: il Servizio di assistenza territoriale accoglieva la domanda.

### Stalli per persone con disabilità

**Parole chiave:** stalli persone con disabilità.

Gli istanti risultano titolari di contrassegno per disabili; in più occasioni comunicavano al Sindaco del Comune di residenza le gravi condizioni di salute e le ridotte capacità motorie, oltre che l'inesistenza di parcheggi dedicati nei pressi dell'abitazione oltre che nell'intera frazione.



Richiedevano pertanto l'installazione di parcheggi per disabili.

Il Difensore civico sottolineava che un ruolo di preminenza non può che essere riconosciuto alla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità – UNCRPD (ratificata dall'Italia con l. 18/2009), dove è riservata grande attenzione all'accessibilità, all'indipendenza e alla mobilità personale, la cui garanzia ed effettività sono ritenute imprescindibile ai fini della realizzazione del diritto all'inclusione dei soggetti disabili. Si tratta, infatti, al contempo di principi e di diritti la cui effettività è indispensabile ai fini della piena ed eguale partecipazione sociale di tali soggetti, ed il cui mancato rispetto è ormai inquadrato, anche in numerosi ordinamenti nazionali (es. Inghilterra e Svezia) come una vera e propria causa di discriminazione.

Nella Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 17 marzo 2008, si legge che migliorare l'accessibilità è un prerequisito per l'autonomia, l'inclusione e la partecipazione e consente alle persone con disabilità di godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il Dpr n. 151 del 2012 prevede che ai titolari di contrassegno invalidi che presentino particolari problemi di deambulazione può essere riservato uno spazio personale, non utilizzabile da altri disabili.

L'articolo 188 del Codice della strada stabilisce le regole riguardanti la circolazione, la sosta ed il parcheggio dei veicoli per disabili. Obbliga gli enti proprietari della strada a mantenere le apposite strutture e la segnaletica necessarie a consentire e ad agevolare la loro mobilità secondo quanto stabilito dal regolamento. In altre parole: chi detiene la proprietà o la gestione delle strade deve garantire ai disabili la facoltà di muoversi, fermarsi o parcheggiare in modo agevole.

Il Codice della strada ed il suo regolamento di esecuzione ed attuazione disciplinano la concessione dello stallo, prevedendo che nei centri abitati, i Comuni, con ordinanza del Sindaco, possono «riservare limitati spazi alla sosta dei veicoli (...) adibiti al servizio di persone con limitata o impedita capacità motoria, munite del contrassegno speciale (...)» articolo 7, comma 1, lett. d) del Dlgs n. 285/1992); nei casi in cui ricorrono particolari condizioni di invalidità della persona interessata, il comune può, con propria ordinanza, assegnare a titolo gratuito un adeguato spazio di sosta individuato da apposita segnaletica indicante gli estremi del «contrassegno di parcheggio per disabili» del soggetto autorizzato ad usufruirne. Il Difensore civico aggiungeva che ad oggi i contrassegni per disabili di cui i segnalanti sono titolari, di fatto sono inutilizzabili sul territorio di residenza per mancanza di spazi dedicati; il diritto riconosciuto mediante il rilascio del contrassegno di fatto è svuotato di contenuto per la mancanza di posti per disabile e occorre prontamente ripristinarlo mediante la creazione di posti adiacenti all'abitazione.

Esito: il Comune chiariva che si provvederà a contattare i proprietari del terreno segnalato come idoneo a costruire stalli "ad personam", per chiedere loro la disponibilità alla cessione del terreno, a valutare con i tecnici provinciali l'adeguatezza della sede del parcheggio rispetto alla sicurezza stradale di ingresso uscita sulla provinciale nonché ad acquisire un preventivo dei costi dell'infrastruttura.



## **Materia: PREVIDENZA E PENSIONI**

### **Riscatto laurea**

**Parole chiave: domanda riscatto laurea.**

Un'utente in data 22/01/2019 inoltrava all'Inps domanda di riscatto della laurea quadriennale gestione dipendenti privati; nonostante le richieste, non risultava aperta la relativa procedura. Il Difensore civico regionale sottolineava che il riscatto del corso di laurea è un istituto che permette di valorizzare ai fini pensionistici il periodo del proprio corso di studi; non apparendo chiaro il motivo ostativo alla prosecuzione della pratica di riscatto, richiedeva a INPS informazioni sulla posizione in oggetto e di adottare tutti i più opportuni provvedimenti ai fini della risoluzione della problematica.

Esito: Inps sbloccava la pratica di riscatto, accogliendo la domanda del Difensore civico

### **Verifica contributi**

**Parole chiave: mancato calcolo contributi pensionistici.**

L'utente ha lavorato durante il periodo estivo presso una ditta nel 1977 e nel 1978 per poi lavorare ininterrottamente, fatta esclusione del servizio di leva, come apprendista dal 21/08/1979 al 31/10/83 e poi come operaio dal 1/11/83 al 16/6/84. Da qualche anno il segnalante ha cercato, presso l'INPS, di far registrare i contributi pensionistici del 1980 ovvero quando era apprendista presso la suddetta ditta.

Il Difensore civico richiedeva all'Inps di fornire informazioni in merito e di adottare tutti i più opportuni provvedimenti, qualora fosse confermata l'errata posizione contributiva del segnalante.

Esito: L'Inps forniva i chiarimenti richiesti, segnalando che a decorrere dal 1° gennaio 1980 è stata estesa anche agli apprendisti artigiani l'obbligo della denuncia mediante modello 01/M al fine di comprovare l'avvenuto versamento dei periodi contributivi legge 467/78; poiché né l'interessato né il patronato hanno allegato idonea documentazione all'istanza, si è provveduto al rigetto in data 11/05/2021. L'Inps ha provveduto anche a verificare la presenza dell'interessato nell'elenco dei dipendenti della ditta per l'anno 1980 e tale controllo ha avuto esito negativo.

### **Reddito cittadinanza stato detentivo domiciliare residenza**

**Parole chiave: reddito cittadinanza; stato detentivo domiciliare e residenza.**

Un utente segnalava di aver inoltrato a Inps domanda di Reddito di cittadinanza. Il 15.06.2021 Inps respingeva la richiesta, in quanto risultava che l'utente fosse in stato detentivo per taluno dei delitti indicati all'articolo 7 comma 3 del DL 4/2019, condizione ostativa al riconoscimento del reddito di cittadinanza. In realtà era stato compilato per errore il quadro F) del questionario. La Direzione generale Inclusione del Ministero del lavoro chiariva che lo stato detentivo domiciliare, escludendo i delitti di cui all'art. 7 comma 3 del DL 4/2019, fosse compatibile con



l'erogazione del beneficio.

In data 26 agosto, pertanto, presentava domanda di riesame all'INPS ai fini del riconoscimento del reddito di cittadinanza, compilando correttamente il quadro F), alla quale INPS non forniva riscontro.

Il Difensore civico richiedeva chiarimenti al fine di stabilire la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del reddito di cittadinanza.

Esito: INPS sottolineava che il reddito di cittadinanza non può essere riconosciuto in quanto manca il possesso del requisito dei due anni di residenza continuativa in Italia dato che il richiedente risulta irreperibile in Italia dal 2015 al 2020.

## **Materia: MOBILITA' E SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO**

### **Art. 45 del Codice consumo – diritto di recesso abbonamenti on line**

**Parole chiave: diritto recesso contratto on line.**

Un utente acquistava online, dal portale studenti dell'Università, un abbonamento integrato studenti bus + treno per area urbana di euro 180, intestato al figlio; in data 2 ottobre ritirava l'abbonamento e al momento del ritiro richiedeva l'estensione alla tratta ferroviaria; l'operatore rispondeva che occorre recarsi presso la stazione ferroviaria. La stazione ferroviaria informava il segnalante che quella tessera non era idonea e provvedeva ad emettere una nuova tessera integrata annuale del costo di euro 435,90. In data 2 ottobre il segnalante inviava tempestivamente recesso- rimborso in riferimento all'ordine online del 20/09/2021 ma non perveniva di fatto alcun riscontro neppure a seguito di richiesta informazioni attraverso il portale.

Il Difensore civico sottolineava che l'art. 45 del Codice del Consumo prevede che, con il termine di contratto a distanza, si intende il contratto avente ad oggetto beni o servizi stipulato tra un professionista ed un consumatore nell'ambito di un sistema di vendita o di prestazione di servizi a distanza organizzato dal professionista che, per tale contratto, impiega esclusivamente uno o più tecniche di comunicazione a distanza fino alla conclusione del contratto, compresa la conclusione dello stesso contratto. Per tecnica di comunicazione a distanza si intende qualunque mezzo che, senza la presenza fisica e simultanea del professionista e del consumatore, possa impiegarsi per la conclusione del contratto tra le suddette parti.

Per i contratti on line sono applicabili le disposizioni in tema di contratti stipulati a distanza che stabiliscono, a favore del consumatore, il diritto di recesso senza alcuna penalità e senza specificare il motivo. Il termine entro il quale esercitare tale diritto è stato ampliato, con la riforma del 2014, da dieci a quattordici giorni senza necessità di fornire spiegazioni. Nel caso *de quo* è evidente che vi sia stato un errore nell'acquisto dell'abbonamento online; il recesso è stato esercitato entro il termine di 14 giorni. Chiedeva pertanto il rimborso dell'abbonamento. Esito: l'azienda di trasporti accoglieva la domanda del Difensore civico.



## **Sospensione ZTL domanda di rimborso ticket accesso**

**Parole chiave: sospensione ZTL; ripetizione pagamento ticket accesso.**

Un utente segnalava di aver provveduto al pagamento di tre ticket per l'accesso alla zona ZTL del comune di residenza. Lamentava che sul sito dell'azienda di trasporti non vi fosse alcun avviso in merito alla sospensione della ZTL nelle giornate in cui si era pagato il ticket per l'accesso.

Il Difensore civico regionale sottolineava che l'ordinanza del traffico del 30 settembre 2021 sospendeva la ZTL; i ticket devono essere utilizzati solo quando sono attive le limitazioni degli accessi alla ZTL, pertanto parrebbero non dovuti in quanto mancherebbe il giusto titolo di pagamento. L'art. 2033 c.c. prevede che se il debitore ha effettuato un pagamento non dovuto ha il diritto di ripetere la prestazione effettuata (cioè di chiederne la restituzione). Si chiedeva all'azienda di voler disporre il rimborso dei ticket.

Esito: l'Azienda accoglieva la domanda.

## **Passaggio autobus su un dosso – rumorosità**

**Parole chiave: inquinamento acustico, sicurezza stradale.**

Il segnalante risiede in un'abitazione indipendente che affaccia su una strada residenziale, sul cui lato opposto si trova un plesso scolastico con relativo ingresso; la strada è classificata strada urbana locale ed è all'interno di una zona 30.

Dal 2003, in seguito all'apertura della strada al traffico veicolare sono iniziate le criticità per i residenti nella via; è aumentato in modo considerevole il numero degli autobus al quale si è aggiunto il traffico veicolare.

Le numerose segnalazioni in tema di scarsa sicurezza hanno portato il Comune alla realizzazione di un rialzamento della piattaforma stradale lungo quasi 30 metri, posto in corrispondenza dell'ingresso del plesso scolastico; il passaggio di veicoli su tale rialzamento genera vibrazioni notevoli aggravate dalla salita e discesa di mezzi pesanti come gli autobus. Si richiede l'eliminazione del dosso.

Il Difensore civico sottolineava che se da un lato occorre tutelare la sicurezza di un'utenza debole, dall'altro occorre adottare tutti gli strumenti più opportuni per scongiurare disagi eccessivi ai residenti derivanti dalle eccessive vibrazioni e dal conseguente inquinamento acustico.

Le vibrazioni costituiscono una fonte di disturbo per i soggetti esposti, idonea a ridurre il loro stato di benessere. Occorre un'analisi finalizzata a misurare i valori di vibrazione; conoscere le caratteristiche del rumore consente di individuare i provvedimenti atti a mitigare gli effetti sulla collettività. Il monitoraggio delle vibrazioni può, pertanto, essere utile per allertare le autorità locali in caso di valori inattesi oltre che per fornire un parametro di valutazione circa l'efficacia degli interventi adottati dalle amministrazioni.

Il Comune sottolineava che la via oggetto dell'istanza è una strada con un irrilevante flusso di traffico giornaliero e con le consuete concentrazioni di traffico degli utenti della scuola limitatamente nei brevi periodi di ingresso e uscita dalla scuola, ma senza la conflittualità con il traffico di attraversamento quasi sempre presente su altri plessi scolastici o sistemi stradali.



Esito: il Difensore civico invitava il comune a effettuare una rilevazione delle vibrazioni per allertare le autorità locali in caso di valori inattesi oltre che per fornire un parametro di valutazione circa l'efficacia degli interventi adottati dall'amministrazione.

## **Materia: AMBIENTE**

### **Abbattimento albero comunale su proprietà privata**

**Parole chiave: albero comunale abbattimento.**

Il segnalante è invalido civile riconosciuto con handicap grave e si rivolgeva al Comune di residenza per avere il permesso di abbattere un pino marittimo esistente nel proprio giardino di proprietà. Il Comune negava l'autorizzazione facendo riferimento al proprio regolamento comunale per la tutela del verde pubblico e privato, ove si sottolinea che per abbattere un albero ci debbano essere danni alle strutture verticali. Nel caso de quo tali danni non vi sarebbero stati.

Il Difensore civico regionale sottolineava che nel caso de quo il segnalante è un soggetto con disabilità grave e ridotta mobilità, come già comunicato all'amministrazione comunale. Il mancato tempestivo abbattimento del pino marittimo determina una rilevante lesione del diritto alla mobilità del segnalante, posto che le radici dell'albero hanno determinato un rialzamento delle piastrelle tale da costituire un pericolo per l'incolumità. Il regolamento comunale prevede espressamente l'abbattimento urgente in caso di pericolo per l'incolumità. Esito: il Comune autorizzava l'abbattimento dell'albero, accogliendo la domanda del Difensore civico.

### **Sospensione raccolta rifiuti**

**Parole chiave: conferimento rifiuti.**

Un utente segnalava che dall'inizio dell'anno 2021 è stata sospesa la raccolta porta a porta nella propria località di residenza. Tale modalità è stata sostituita dall'installazione di un Ecopunto fisso a 6 Km dall'abitazione; la modalità porta a porta viene eseguita anche in caso di "case sparse"; l'unica deroga è nel caso in cui non si riesca ad arrivare materialmente al cancello dell'abitazione. L'Azienda comunicava all'utente che in base all'art. 13 del Regolamento di gestione "nel caso in cui i contenitori non siano accessibili in sicurezza il servizio di raccolta non sarà garantito".

Il Difensore civico sottolineava che non parrebbe sussistere adeguata motivazione sulla supposta mancanza di idoneità della strada privata; nel regolamento di gestione all'art. 13 si fa riferimento alla possibilità di accesso qualora si tratti di strada stabilizzata senza limiti di carico e di portata.

Un servizio può essere revocato qualora non sussistano le dovute condizioni previste da regolamento. Si chiedevano pertanto chiarimenti.

Esito: l'azienda sottolinea che il Regolamento di gestione dei rifiuti urbani non garantisce il



servizio in situazioni di non accessibilità o movimentazione in sicurezza dei contenitori da parte degli addetti e circa l'accesso in proprietà privata dispone la valutazione da parte del gestore essendo una facoltà e non un obbligo. Ha predisposto vicino alle utenze destinate all'utilizzo della struttura un Ecopunto fisso. Per tale struttura vengono riconosciute delle riduzioni relative sia alla componente dimensionale della quota fissa sia alla quota variabile.

## **MATERIA: SANZIONI E TRIBUTI**

### **Contenzioso circa il pagamento di IMU e TARI su immobile confiscato**

**Parole chiave: IMU, TARI, immobile confiscato, atto ablativo definitivo, mancanza del presupposto impositivo, rimodulazione della superficie imponibile.**

Nella sua richiesta d'intervento, l'istante contesta la legittimità di una serie di avvisi di accertamento IMU riguardanti un immobile sottoposto a sequestro e poi confiscato dall'autorità giudiziaria (in seguito a sentenza di condanna del Tribunale), appellandosi al regime fiscale dei beni sequestrati o confiscati (art. 32, D.lgs. 175/2014). L'art. 32, D.lgs. 175/2014 (regime fiscale dei beni sequestrati), che sostituisce il comma 3 bis articolo 51 del D.lgs. n.159/2011, "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia", recita che: "Durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca e, comunque, fino alla assegnazione o destinazione dei beni a cui si riferiscono, è sospeso il versamento di imposte, tasse e tributi dovuti con riferimento agli immobili oggetto di sequestro il cui presupposto impositivo consista nella titolarità del diritto di proprietà o nel possesso degli stessi [...]". L'istante, oltre a chiedere l'annullamento degli avvisi di accertamento IMU, chiede anche una rimodulazione della TARI riguardante lo stesso immobile in quanto l'autorizzazione del GIP concederebbe un'occupazione parziale dell'immobile, nella misura di circa 70 mq; richiede inoltre che la pretesa tributaria decorra dal gennaio 2020 (in quanto sarebbe residente nel Comune a partire dal 14/01/2020). Per quanto riguarda l'IMU, l'Ufficio verifiche IMU del Comune, ritiene che la portata delle disposizioni contenute nel cit. art. 32, D.lgs. 175/2014 sia da limitare ai soli reati previsti dal Codice Antimafia e che quindi non vi rientri il reato di sfruttamento della prostituzione che ha portato al sequestro preventivo e successiva confisca dell'immobile. Tale posizione viene ribadita nelle comunicazioni successive e nella risposta alla richiesta di chiarimenti inviata a questo Ufficio. Per quanto riguarda la TARI, l'Ufficio tassa rifiuti del Comune specifica che l'avviso di accertamento scaturisce dall'omessa denuncia di iscrizione alla tassa sui rifiuti per l'immobile e che, alla luce delle disposizioni di legge e del regolamento comunale, l'attivazione anche di uno solo dei servizi pubblici di rete, costituisce presunzione semplice dell'occupazione o conduzione dell'immobile e della conseguente potenzialità di produrre rifiuti urbani e assimilati. L'Ufficio, inoltre, rifiuta di ridurre la superficie imponibile da 143 mq a 70 mq; rifiuta anche di far decorrere la pretesa tributaria dal cambio di residenza (gennaio 2020); accetta di applicare la riduzione per singolo occupante solo a decorrere dal 02/09/2020 (data di comunicazione che viene considerata come richiesta di applicazione di riduzione). Nel parere emesso in seguito ad istruttoria, il Difensore civico ha ribadito quanto segue. Il presupposto dell'IMU è il possesso di: fabbricati, esclusa l'abitazione principale (salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e



A/9); aree fabbricabili; terreni agricoli (Legge 160/2019, art. 1, comma 740). L'imposta è dovuta dal proprietario o dal titolare di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie), dal concessionario nel caso di concessione di aree demaniali e dal locatario in caso di leasing. Perché sorga l'obbligo di pagare l'imposta in esame, quindi, è necessario che il rapporto che lega il soggetto all'immobile sia "qualificato". La Corte di cassazione, con la sentenza n. 25376 del 2008, con riferimento alla nozione di possesso, ha precisato che "il possesso è il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale". Presupposto per l'applicazione della TARI è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo e anche di fatto, di locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani ed assimilati, esistenti nel territorio comunale [L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014), art 1, comma 641]. La tassa è dovuta per i locali e le aree in condizioni di oggettiva utilizzabilità, anche se non utilizzati. Al riguardo, la Corte di Cassazione ha in più occasioni evidenziato come ciò che rileva ai fini del sorgere dell'obbligo tributario è la potenzialità del locale o dell'area a produrre rifiuti, precisando che la semplice mancata utilizzazione, di fatto, dei locali o delle aree, che dipenda da una decisione soggettiva dell'occupante, non è sufficiente per escludere la debenza della TARI. Occorre, invece, a tal fine, che il contribuente provi l'inidoneità del locale o dell'area a produrre i rifiuti in ragione delle sue oggettive condizioni d'inutilizzabilità. Conseguentemente, ai fini dell'esclusione dal tributo, si ritiene necessaria la contemporanea assenza sia dell'arredo sia di tutte le utenze. La sentenza di condanna del Tribunale dispone, "visto l'art. 240 c.p., la confisca dell'immobile in sequestro". La confisca consiste nell'espropriazione a favore dello Stato dei beni che servirono o furono destinati a commettere il reato e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto (art. 240 c. p.). A differenza del sequestro, che costituisce misura cautelare disposta in via provvisoria, la confisca è una pena accessoria definitiva. Il sequestro può tramutarsi in confisca ma non può mai avvenire il contrario poiché, con la confisca di un bene, è resa impossibile la sua restituzione al proprietario: il bene verrà distrutto o entrerà a far parte del patrimonio dello Stato. Pertanto, il Difensore civico ha ritenuto che, per quanto riguarda l'IMU, la confisca sia da considerarsi un atto ablativo definitivo. Poiché l'immobile in oggetto è stato confiscato, si riscontra la mancanza del presupposto impositivo dell'IMU, dal momento che non si può ravvisare né titolarità, né possesso qualificato del bene, ed essendo, peraltro, insufficiente la detenzione, stante la natura patrimoniale dell'imposta. Per quanto riguarda la TARI, alla luce di quanto sopra esposto, l'operato dell'Area risorse finanziarie del Comune è da considerarsi sostanzialmente corretto in quanto presupposto della TARI è anche la mera detenzione di locali o aree suscettibili di produrre rifiuti urbani ed in quanto ricorre un indice presuntivo di applicabilità del tributo: non rileva, a tal fine, il mero cambio di residenza ed è facoltà del Comune far decorrere la riduzione per singolo occupante dal 02/09/2020. Rimane, tuttavia, incerta la determinazione della superficie imponibile: se il cittadino riuscisse a dimostrare in modo incontrovertibile che a decorrere dal 2018 (anno dell'omessa denuncia di occupazione o detenzione dei locali) nell'appartamento vi fossero ancora apposti i sigilli giudiziari, la superficie imponibile andrebbe conseguentemente rideterminata. Esito: nel parere finale, il Difensore civico ha raccomandato l'annullamento dell'avviso di accertamento IMU (nonché di eventuali avvisi di accertamento successivi fondati sullo stesso presupposto) per carenza del presupposto impositivo; la rideterminazione dell'avviso di accertamento TARI per omessa denuncia di occupazione o detenzione dei locali, subordinatamente alla prova, a carico dell'istante, che la superficie imponibile sia difforme da quella rilevata dall'Ufficio tassa



rifiuti del Comune e che risulta dai dati catastali dell'appartamento. Dopo un intenso confronto tra amministrazioni, il Comune ha accolto le tesi del Difensore civico.

### **Riduzione TARI per mancata raccolta rifiuti**

**Parole chiave: TARI, riduzioni per mancata raccolta rifiuti, zone non servite, richiesta di variazione, riduzioni spettanti "ope legis".**

Nell'istanza inviata al Difensore civico il cittadino richiede l'annullamento di due avvisi di accertamento TARI del 2021 in quanto non considerano la riduzione del 60% della Tassa sui Rifiuti dovuta per gli anni 2018 e 2019. La riduzione in questione è prevista per le zone non servite dal servizio di raccolta. Il Comune, per tramite dell'Ufficio Tributi, nega la riduzione eccependo la mancanza di una previa richiesta di variazione da parte dell'istante. Nel parere emesso in seguito ad istruttoria, il Difensore civico ha posto in rilievo che l'art. 1, co. 657, l. 147/2013 stabilisce che "Nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, la TARI è dovuta in misura non superiore al 40 per cento della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita". Il regolamento Comunale TARI, dopo aver definito nei primi tre commi la nozione di "zona non servita" e aver previsto per le utenze non servite una riduzione del 60% del tributo, al c. 5 stabilisce che "Per ottenere la riduzione del presente articolo i soggetti obbligati devono provvedere a consegnare al Comune la dichiarazione avendo cura di indicare la richiesta di riduzione per distanza dal cassonetto così come prescritto dall'art. 28 comma 7 lettera f e comma 8 lettera e)". Tuttavia, la Suprema Corte di Cassazione ha recentemente manifestato un diverso orientamento. Nello specifico, ha sostenuto che: "in materia di TARI, le riduzioni tariffarie cd. tecniche previste dall'art. 1, commi 656 e 657, l. n. 147 del 2013, essendo chiamate a regolare situazioni in cui si realizza una contrazione del servizio e, quindi, dei costi per il suo espletamento per motivi oggettivi ed a favore di una pluralità indistinta di utenti, spettano "ope legis", a prescindere dalla loro previsione nel regolamento comunale e senza la necessità di una specifica e preventiva domanda, incombendo sul contribuente il solo onere di provarne i presupposti normativi; diversamente, le riduzioni o esenzioni di natura agevolativa di cui ai successivi commi 659 e 660, essendo meramente eventuali, sono subordinate ad un'esplicita previsione del regolamento comunale che ne condiziona l'"an" e il "quantum" - elementi non predeterminati dalla legge - con la conseguenza che, in quanto collegate alle posizioni peculiari dei singoli utenti per poterne fruire, esse devono essere oggetto di specifica e preventiva domanda da parte del contribuente, corredata della documentazione necessaria per giustificarne l'attribuzione" (Cassazione civile, sez. trib., n. 17334/2020). Sempre la Cassazione, ha ribadito che: "Le riduzioni della tari, indicate ai commi 656 e 657 dell'art 1 della l. 27 dicembre 2013 n. 147, previste per situazioni in cui si realizza una contrazione del servizio, e quindi dei costi per il suo espletamento, sono obbligatorie e, al verificarsi delle indicate situazioni oggettive che vanno ad incidere sul presupposto impositivo, spettano ope legis, a prescindere cioè da una loro previsione nel regolamento comunale" (Cassazione Civile, sez. trib., n. 19767/2020). Esito: dalle evidenze documentali, è apparso incontestato che l'immobile dell'istante rientri in una zona non servita e che il regolamento comunale TARI, nella parte in cui prevede la necessità di una previa dichiarazione per usufruire della riduzione, sia



difforme dall'interpretazione che la Cassazione dà di una fonte primaria (l. 147/2013); pertanto, il Difensore civico ha ritenuto che l'istante abbia diritto ad una riduzione della TARI pari al 60%, essendo sufficiente la mera sussistenza di una situazione oggettiva (contrazione del servizio per non effettuazione della raccolta, unita ad una determinata distanza tra abitazione e cassonetto più vicino) ed ha raccomandato all'Ufficio Tributi del Comune l'annullamento dei relativi avvisi di accertamento, in quanto non prevedono la riduzione del 60% del tributo per gli anni di riferimento.

### **Modalità di pagamento contributo consortile**

**Parole chiave: contributo consortile, modalità di pagamento, sistema PagoPa, costi di transazione.**

Nella nota inviata al Consorzio di Bonifica, una cittadina richiede agli operatori competenti del Consorzio di inoltrare le coordinate IBAN, al fine di poter provvedere al pagamento dei contributi consortili a mezzo bonifico ed evitare di pagare commissioni più elevate. Il Consorzio rileva che, in virtù della natura erariale dei contributi consortili, si sia limitato a recepire quanto previsto dall'Agenzia per l'Italia Digitale in materia di pagamenti elettronici e, conseguentemente, a adottare in via esclusiva la modalità di pagamento "pagoPA", di cui elenca i benefici. L'istante replica che i benefici di pagoPA evidenziati possano essere garantiti ed assicurati anche da un pagamento a mezzo bonifico, in quanto sistema caratterizzato dalla tracciabilità dei movimenti; nell'istanza presentata a questo Ufficio, chiede al Difensore civico uno specifico intervento volto ad evitare l'imposizione di modalità di pagamento che comportino un ingiustificato aumento dei costi di transazione per gli utenti. Nel parere emesso in seguito ad istruttoria, il Difensore civico ha osservato che ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, comma 2 e 5 del CAD (D.lgs. n. 82/2005) e dell'art. 15, comma 5 bis del dl. 179/2012 è possibile individuare i soggetti obbligati a aderire al Sistema "pagoPA", introducendo nel perimetro soggettivo del CAD anche i gestori di pubblici servizi e le società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, escluse le società quotate. Tutte le Pubbliche Amministrazioni devono utilizzare la piattaforma pagoPa in via esclusiva, dismettendo altri sistemi di pagamento in incasso: "Per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica gli enti hanno l'obbligo di dismettere ogni altra modalità di pagamento elettronico non interconnessa al Sistema pagoPa". "Inoltre, si precisa che, per evitare che gli utenti possano eseguire dei bonifici non integrati con il Sistema pagoPA, è fatto divieto ai soggetti tenuti per legge all'adesione a pagoPA di pubblicare in qualsiasi modo l'IBAN di accredito" (Linee guida AgID per l'effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi, Gazzetta Ufficiale n.152 del 3.7.2018). Le citate Linee guida costituiscono un atto di regolazione di natura tecnica ed hanno carattere di vincolatività con una valenza erga omnes (Consiglio di Stato, Commissione Speciale, parere n. 2122 del 2017); inoltre, si stabilisce che "L'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati di utilizzare esclusivamente la piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 82 del 2005 per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni decorre dal 28 febbraio 2021...". Esito: il Difensore civico, quindi, conclude che Il Consorzio di Bonifica, in quanto persona giuridica di diritto pubblico



(art. 862, comma 4, c.c.), rientra nell'ambito di applicazione soggettivo del sistema pagoPA; di conseguenza, risulta obbligato all'adesione al sistema pagoPA e alla dismissione di qualsiasi alternativa modalità di pagamento non conforme al sistema pagoPA; è, inoltre, posto in suo carico il divieto di pubblicare in qualsiasi modo l'IBAN di accredito. Sul piano della legittimità, la linea di condotta tenuta dal Consorzio di Bonifica risulta, pertanto, essere conforme al disposto normativo sopra descritto, previsto per l'effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi. Sul piano dell'opportunità, tuttavia, non si può non rilevare che, nel caso concreto, non venga centrato uno degli obiettivi insiti nella creazione di questo nuovo sistema di pagamento: la diminuzione dei costi di transazione; tale circostanza pone il sistema ancora non in linea con gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità che dovrebbero informare l'azione della PA.

## **Materia: SILENZIO DELLA PA**

### **Mancata risposta a richiesta informazioni circa l'esito di un avviso pubblico**

**Parole chiave: mancata risposta, richiesta d'informazioni, partecipazione al procedimento amministrativo, trasparenza della PA, FOIA.**

Nell'istanza presentata a questo Ufficio, la Presidente Territoriale UICI (Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti), sezione provinciale, sollecita una risposta alla richiesta d'informazioni e di collaborazione da lei inviata all'Amministrazione comunale relativamente alla nomina di un componente il CdA dell'Istituto stesso.

Nel parere emesso in seguito ad istruttoria, il Difensore civico ha posto in rilievo che "indipendentemente dall'esistenza di specifiche norme che impongano ai pubblici uffici di pronunciarsi su ogni istanza non palesemente abnorme dei privati, non può dubitarsi che, in regime di trasparenza e partecipazione, il relativo obbligo sussiste ogniqualvolta esigenze di giustizia sostanziale impongano l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona amministrazione, in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia" (Cons. Stato, Sez. VI, Sentenza n. 2318/2007).

Il principio di trasparenza rientra tra i principi generali su cui si fonda l'attività amministrativa (L. 241/1990, art.1, comma 1). Inoltre, il D.lgs. 33/2013 (FOIA) ha ad oggetto anche le richieste d'informazioni. L'art. 1, comma 1, nell'enunciare il principio di trasparenza, stabilisce che: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni...". Il Principio di trasparenza della PA si declina, quindi, anche come disponibilità a fornire le informazioni richieste.

Esito: il Difensore civico ha raccomandato all'Amministrazione comunale di fornire una risposta alla richiesta d'informazioni inviata dall'istante circa l'esito dell'avviso pubblico, con spirito di leale collaborazione. La risposta del Sindaco ha evidenziato uno spirito collaborativo, ricostruendo la vicenda nei dettagli e mostrandosi disponibile a fornire le informazioni richieste.



## **Mancata risposta a richiesta installazione sbarra strada vicinale**

**Parole chiave: mancata risposta, classificazione e manutenzione strada vicinale, installazione sbarra, inerzia della PA, ruolo e competenze del Comune.**

Nell'istanza presentata al Difensore civico, l'istante richiede al Comune di esprimersi circa il permesso d'installazione di una sbarra in una strada vicinale. La vicenda nasce dal declassamento da parte del Comune da strada comunale a strada privata, con conseguente passaggio, in capo ai frontisti, della manutenzione e della responsabilità della stessa. Per prevenire il deterioramento della strada, dovuto ad una serie di passaggi di terzi, i frontisti vorrebbero installare una sbarra nell'ultimo tratto non asfaltato. Il motivo ostativo all'installazione risiederebbe nell'ancora permanente natura pubblica della strada per il mancato frazionamento ed accatastamento del nuovo status quo.

Nel parere emesso in seguito ad istruttoria, il Difensore civico ha precisato che "L'inerzia dell'Amministrazione è contraria ai principi di buon andamento della P.A. e dell'affidamento del cittadino nel corretto svolgimento dell'azione amministrativa che impongono la conclusione di ogni procedimento con un provvedimento espresso" (Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 5772/2007).

La giurisprudenza ha rilevato che, in presenza di una formale istanza, "l'Amministrazione è tenuta a concludere il procedimento anche se ritiene che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, non potendo rimanere inerte: il Legislatore, infatti, ha imposto alla P.A. di rispondere in ogni caso - tranne i casi limite di palese pretestuosità - alle istanze dei privati nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento, trasparenza, consentendo alle parti di difendersi in giudizio in caso di provvedimenti lesivi dei loro interessi giuridici." (T.A.R. Palermo, Sez. II, 13 marzo 2020, n.619).

In particolare, è stato posto in rilievo che il Comune sia titolare di una competenza generale in materia di tutela del territorio. Il D.lgs. 267/2000 (TUEL), all'art. 3, comma 2, recita, infatti, che: "Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo".

Esito: il Difensore civico ha invitato il Comune a farsi carico della questione e a fornire una risposta motivata alle problematiche sollevate dall'istante. Il Comune interessato ha risposto, in seguito a comunicazione di sollecito, ribadendo che la strada in oggetto non è compresa nella classificazione delle strade comunali o vicinali di uso pubblico del Comune e, pertanto, la strada in oggetto non è una strada comunale o vicinale ad uso pubblico ma una strada vicinale privata dei vari frontisti con la conseguenza che le spese per la manutenzione, conservazione, modifiche, sono a carico della proprietà privata. Tuttavia, il Comune precisa inoltre che non sussiste la necessità di richiedere autorizzazioni per installare una sbarra.



## **Mancato riscontro a richiesta chiarimenti su approvazione calendario di pista Autodromo di Imola**

**Parole chiave:** mancata risposta, Comitato, Autodromo, rilevazioni fonometriche, partecipazione al procedimento amministrativo, silenzio-rifiuto della PA, interessi collettivi.

Il Presidente del Comitato Autodromo richiede l'intervento del Difensore civico per mancato riscontro, da parte dell'Amministrazione comunale, ad una circostanziata richiesta di chiarimenti circa la valutazione d'impatto acustico derivante dalla prevista attività dell'Autodromo, eventuali deroghe ai limiti normativi, l'efficienza dei meccanismi di monitoraggio che concorrono a determinare l'efficacia delle protezioni e i tempi previsti per le conclusioni delle valutazioni tecniche.

La L. 241/90 ha generalizzato la possibilità, per i soggetti portatori di interessi collettivi, di partecipare al procedimento amministrativo.

In merito al silenzio-rifiuto da parte della PA, inoltre, il Difensore civico ha sottolineato che "L'obbligo giuridico di provvedere da parte della Pubblica Amministrazione (positivizzato in via generale dall'art. 2 L. n. 241/1990) sussiste ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza ovvero debba essere iniziato d'ufficio, essendo il silenzio rifiuto un istituto riconducibile a inadempienza dell'Amministrazione, in rapporto a un sussistente obbligo di provvedere che, in ogni caso, deve corrispondere ad una situazione soggettiva protetta, qualificata come tale dall'ordinamento, rinvenibile anche al di là di un'espressa disposizione normativa che preveda la facoltà del privato di presentare un'istanza e, dunque, anche in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento ovvero le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione" (T.A.R. Campania, Sez. V, 29 aprile 2019, n. 2293). In particolare, ha posto in rilievo che il compito di questo Ufficio è quello di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, per la tutela di chiunque abbia un interesse diretto o qualificato e per la tutela di interessi collettivi e diffusi.

Esito: il Difensore civico ha raccomandato al Comune di fornire i riscontri di merito richiesti dall'istante, indicanti i provvedimenti idonei a tutelare la salute pubblica.

### **Materia: SERVIZI SOCIALI**

#### **Persone in difficoltà a farsi assistere dai servizi sociali**

**Parole chiave:** persone con difficoltà psicologica; presunta inefficacia dei servizi sociali preposti; attività di mediazione e composizione del conflitto.

Tra le istanze che giungono all'ufficio del Difensore civico, vi sono anche quelle di persone che versano in difficoltà psicologica e che non riescono a risolvere, a motivo di questo, molte questioni, soprattutto di relazione ed economiche. In questi casi, l'intervento di Difesa civica è particolarmente delicato, tenuto conto che si tratta, soprattutto, di persone che hanno diffidenza



verso i servizi sociali (o che comunque faticano a “stare dentro” ad un progetto pensato per loro) e che vorrebbero che anche il Difensore civico facesse quanto da loro pensato. In questi casi e per la delicatezza degli equilibri coinvolti, l'intervento formale del Difensore civico è preceduto da un colloquio con le persone preposte presso gli Enti locali interessati. Tenuto conto che il Difensore civico non ha certamente i poteri e le competenze per entrare nel merito di rapporti come quelli in esame, che si svolgono tramite colloqui, in questi casi gli interventi di Difesa civica sono di solito svolti in modo da cercare di fare riacquistare al cittadino in difficoltà la fiducia negli stessi servizi e lasciarsi – così – aiutare.

### **Contributo per canone locazione**

**Parole chiave: bando per il contributo canone locazione 2021; esclusione per calo di reddito inferiore al 20%.**

Un cittadino ha presentato istanza per ricevere il contributo ex DGR 2031/2020 (fondo regionale per l'accesso alle abitazioni), asserendo che il suo reddito familiare avesse subito un calo superiore al 20%. L'istanza è stata accolta nella prima fase dei controlli ma, nella seconda fase, è stata respinta in quanto il calo riscontrato non era superiore alla misura stabilita. L'Ente locale non ha indicato il calcolo che ha portato alla rettifica della propria posizione.

L'intervento del Difensore civico ha, quindi, invitato l'ente locale a motivare adeguatamente il proprio diniego, ancor più perché ad un primo esame, l'istanza era stata accolta. Più precisamente, è stato evidenziato come, effettivamente, il calo di reddito denunciato dal cittadino era realmente superiore al 20% perché il confronto tra le buste paga dei due anni avrebbe dovuto essere fatto tra elementi omogenei. Nel caso di specie, invece, le buste paga del 2019, a differenza di quelle del 2020 sottratte, erano prive degli assegni familiari (corrisposti in un'unica soluzione in un mese non preso in esame). In questo modo, la differenza tra gli importi era certamente inferiore rispetto a quella che si sarebbe ottenuta se, in entrambi gli anni, se ne fosse tenuto conto.

Esito: l'Ente locale, nonostante il parere conforme della Giunta regionale (la differenza deve essere fatta tra elementi omogenei), non si è adeguato e si è attenuto alla mera lettera della delibera regionale, che faceva espresso riferimento alla differenza tra le “buste paga”.

### **Istanza tardiva riduzione retta scolastica**

**Parole chiave: servizi integrativi scolastici; possesso requisito ISEE e presentazione istanza oltre i termini; calcolo tariffa massima.**

La mamma di una bambina che frequenta la scuola primaria e che fruisce dei servizi integrativi scolastici ha sempre beneficiato della tariffa agevolata, in quanto genitore affidatario della minore con ISEE inferiore ai 30.000 euro. Per l'anno 2020, la dichiarazione ISEE scadeva il 30/09, ma nonostante la madre l'avesse tempestivamente calcolata, ha dimenticato di presentarla, anche a causa della mancata ricezione della consueta e-mail di promemoria da parte del Comune, pur a fronte del rinnovo automatico dell'istanza di tariffa agevolata. La cittadina,



quindi, ha ricevuto la richiesta di pagamento della tariffa più alta e si è immediatamente attivata per chiedere l'adeguamento della medesima, con la speranza che il Comune tenesse conto della puntualità sempre avuta nell'onorare i suoi debiti oltre che, prima di tutto, delle sue effettive condizioni economiche. Il Comune, per quanto risulta agli atti di questo Ufficio ha sempre confermato la propria posizione, specificando che "le quote per i servizi con tariffa forfettaria annuale, dopo l'emissione del primo bollettino, non potranno essere più modificabili". Il Difensore civico ha sostenuto l'istanza della cittadina, per diversi motivi, di seguito riportati. Il Comune avrebbe dovuto acquisire d'ufficio la dichiarazione ISEE della signora, come stabilito dall'art. 18, comma 2 dalla L. 241/1990, e come stabilito dalle regole notificate dallo stesso Comune. Trattandosi di un procedimento ad istanza di parte (seppure a rinnovo automatico), il Comune avrebbe dovuto preavvisare la cittadina del rigetto dell'istanza medesima, dandole la possibilità di presentare le proprie contro deduzioni, così come previsto dall'art. 10-bis della stessa L. 241/1990. Inoltre, la dichiarazione secondo cui non è possibile rettificare un bollettino relativo ad una tariffa unica, non è condivisibile, poiché significherebbe ammettere che anche in caso di errore di calcolo da parte del Comune, i cittadini sarebbero comunque obbligati a pagare quanto loro chiesto, senza alcuna possibilità di tutela. Infine, il Comune avrebbe potuto riconsiderare la propria posizione considerando lo scopo di sostegno economico perseguito dalla norma, unitamente alla circostanza che la cittadina, alla scadenza stabilita, possedeva senza dubbio i requisiti per beneficiarne. Esito: il Comune interessato non ha accolto i rilievi del Difensore civico, adducendo che la notizia del termine di presentazione dell'ISEE era stata diffusa con più mezzi. L'acquisizione d'ufficio dell'ISEE, secondo quanto stabilito dal regolamento comunale, non prevede comunque la riduzione delle tariffe annuali calcolate à forfait. L'ulteriore motivo di rigetto della tesi di difesa civica è stata quella di evitare la disparità di trattamento nei confronti di quei cittadini che, trovatisi nella stessa situazione, si sono visti respingere un'analogha istanza di revisione.

### **Indicazione spese sanitarie a carico degli ospiti del Centro Sanitario Socio Residenziale**

**Parole chiave: Centro Sanitario Socio Residenziale; contributo alle spese da parte dell'utente; richiesta di specificare le spese sanitarie ai fini fiscali e del calcolo dell'ISEE.**

L'amministratore di sostegno di una persona ospite di un Centro sanitario socio residenziale ha richiesto che le spese addebitate allo stesso ospite indicassero con chiarezza quali fossero quelle sanitarie, così come sembrava potersi desumere dalla DGR 273/2016, secondo cui le spese sono coperte per il 75% dal Fondo Regionale Non Autosufficienza (FRNA) e per il 25% dai Comuni e/o utenti, senza specificare che a carico degli utenti vi siano le sole spese alberghiere. L'amministratore di sostegno, inoltre, ha altresì specificato che la delibera regionale, mentre stabilisce la quota a carico degli utenti anziani o in assistenza domiciliare, nulla dice per le persone con disabilità che, al pari di queste persone ricevono assistenza allo stesso modo e nelle medesime residenze. Il par. 9 della medesima delibera, inoltre, impone alle Residenze di redigere per ogni ospite dei resoconti trasparenti, con l'attestazione delle "spese per l'assistenza specifica sostenute dagli utenti, che gli stessi potranno utilizzare ai fini fiscali nei casi previsti dalla legislazione vigente". L'Agenzia delle entrate, inoltre, nella Circolare n. 24/E del 10/06/2004,



riguardo alle “spese per assistenza specifica”, ha espressamente chiarito che è sempre necessaria la “ripartizione delle somme pagate tra spese mediche e di assistenza specifica e spese relative al vitto ed alloggio”. Il motivo dell’istanza in questione era anche dovuto alla constatazione che la disposizione in oggetto non era applicata in modo uniforme all’interno della Regione. Il Difensore civico ha quindi rivolto un invito alla Regione stessa a fornire i chiarimenti necessari per l’interpretazione della DGR 273/2016, così come alla struttura di ricovero, affinché indicasse delle motivazioni normativamente esaustive alle eccezioni mosse, spiegando quali disposizioni prevedessero che le spese sanitarie sono ad esclusivo carico del FRNA. Dalla lettura della DGR 273/2016, infatti, pareva potersi desumere che il riparto dei costi relativi ad ogni ospite di struttura fosse per il 75% a carico del FRNA (estensibile fino all’80%) e per il 25% a carico dei Comuni (all’interno della quale è inclusa la parte a carico degli utenti), senza distinzione tra spesa sanitaria e sociale. Una simile interpretazione, si conciliava con quanto stabilito al par. 9 della medesima delibera, laddove la struttura doveva specificare nel proprio resoconto di “spesa specifica”, la composizione dei costi, per consentire l’uso ai fini fiscali. Inoltre, anche la circolare dell’Agenzia delle entrate sopra richiamata, stabiliva che dal resoconto della “Spesa specifica” deve essere distinta la quota di spesa sanitaria. L’interpretazione data dalla struttura ospitante necessitava di essere chiarita anche in relazione alla natura del FRNA, come spiegata dalla stessa Regione Emilia-Romagna, che ne evidenzia l’utilizzo per il sostegno delle spese sociali e degli oneri sociali a rilievo sanitario.

La Regione ha accolto la richiesta di chiarimento/interpretazione della DGR 273/2016, specificando che per i centri socio-riabilitativi e gli altri servizi rivolti alle persone con disabilità, non è stato possibile fare un ragionamento analogo a quello fatto per le CRA per anziani, in quanto la quota coperta dal FRNA (75% - 80%) prevede la totale copertura dei costi calcolati in tariffa (DGR 273/2019 e s.m.i. Allegato 1 - fattori di produzione) riconducibili alla cosiddetta assistenza specifica valida ai fini fiscali. La quota pagata dagli utenti con disabilità è infatti riconducibile alle cosiddette spese alberghiere, che sulla base delle indicazioni nazionali non risultano detraibili ai fini fiscali. È comunque facoltà dell’Ente gestore rilasciare una specifica certificazione nel caso in cui l’utente si trovi in una diversa condizione e abbia realmente sostenuto spese ulteriori per assistenza specifica. Esito: il Difensore civico, ha comunque invitato la Regione ad indicare dove è possibile reperire le linee guida citate dalla Regione medesima, così come i quesiti posti in altre occasioni. Ha inoltre annotato che sarebbe utile, laddove possibile, uniformare la disciplina/modalità di partecipazione alle spese nelle strutture in questione.

## **Materia: CONCESSIONARI PUBBLICI SERVIZI**

### **Codice comune errato per pagamento TARI**

**Parole chiave: pagamento TARI tramite Poste italiane; errore della persona addetta nell’inserire il codice del Comune beneficiario; affiancamento della cittadina nella procedura di correzione pagamento.**

Una cittadina si è recata presso l’Ufficio di Poste italiane per il pagamento della rata della TARI. La persona addetta, tuttavia, ha digitato erroneamente il codice corrispondente al Comune



beneficiario. La cittadina si è subito attivata, segnalando a Poste italiane l'errore ma, non avendo ricevuto risposta dopo più di un mese (aveva però la ricevuta di avvenuta segnalazione da parte di Poste italiane), si è rivolta al Difensore civico. In questo caso, posto che la procedura di correzione pareva essere stata già avviata, prima di un intervento ufficiale, si è provveduto a contattare l'ufficio tributi del Comune beneficiario, per conoscere la procedura seguita in questi casi. Il Comune ha, quindi, confermato quanto già comunicato alla cittadina, assicurando che la procedura di recupero dell'imposta non pagata verso la cittadina apparentemente inadempiente, era sospesa e che a fine mese avrebbe avuto luogo il recupero della somma, insieme a tutte le altre operazioni analoghe di recupero importi.

Esito: entro il periodo di tempo previsto, è avvenuto il bonifico a favore dell'utente. In questo caso, pur non avendo svolto un intervento ufficiale, il ruolo del Difensore civico è stato utile per assicurare la cittadina riguardo al compimento dei passi corretti.

### **Doppie utenze gas, luce e igiene ambientale a carico del medesimo immobile**

**Parole chiave: contratto somministrazione gas e luce, tariffa igiene ambientale; duplicato contratti; difficoltà a risolvere la situazione.**

Una cittadina, dopo avere ricevuto una proposta di cambiare il contratto in essere per la somministrazione di gas e luce, si è vista recapitare doppie fatture, così come per la tariffa di igiene ambientale, gestita dal medesimo concessionario. A seguito di ripetute segnalazioni la cittadina ha ricevuto la conferma di chiusura di uno di questi contratti. Tuttavia, dalla corrispondenza con il concessionario non risultava con certezza quale dei due fosse stato risolto mentre, al tempo stesso, la signora non aveva la certezza del fondamento delle due fatture reclamate dal concessionario medesimo, che davano conto di un consumo eccessivo di gas.

La signora ha tentato più volte di risolvere la situazione, ma non ha ricevuto risposta né ha ricevuto conferma della risoluzione della seconda utenza a lei intestata per i servizi ambientali, così come il rimborso dei costi fissi a lei addebitati due volte per i singoli contratti ed utenze. Il concessionario, nel corso degli scambi, aveva riconosciuto un credito, ma non era comunque chiaro a quale contratto fosse imputabile.

Il Difensore civico è intervenuto a sostegno della posizione della signora, invitando il concessionario a fornire una risposta chiara e completa sulle utenze attive e quelle chiuse, nonché sulle fatture pervenute, anche in considerazione delle incongruenze specificate dallo stesso Difensore. Pur a seguito di sollecito, il concessionario ha finalmente inviato i chiarimenti richiesti per la fornitura del gas, mentre la risposta per la doppia utenza ambientale è stata rinviata a successiva comunicazione che, purtroppo, dopo un mese non era ancora stata recapitata.

In generale, l'ufficio del Difensore civico si è più volte imbattuto nella difficoltà dei cittadini che, ricevendo richieste di pagamento non chiare o addirittura ingiustificate, si trovano di fatto davanti ad un muro di gomma e non riescono ad instaurare un contraddittorio che, come dimostrato con l'intervento del Difensore civico, contribuirebbe invece a risolvere almeno parte delle controversie con un solo scambio di comunicazioni.



## Occupazione abusiva di abitazione

**Parole chiave:** "Ladri di case"; attivazione abusiva di utenze; intimazione a concessionario di pubblico servizio di distacco; mancata risposta tempestiva.

Un signore anziano si è assentato alcune settimane dalla propria abitazione per recarsi a vivere dal figlio. Dopo poco tempo, tuttavia, ha riscontrato che la sua abitazione era stata occupata da persone già in possesso delle chiavi e che avevano persino ottenuto l'intestazione delle utenze a proprio nome, sulla base di false autodichiarazioni.

Presentata la denuncia alle Forze dell'ordine a luglio, il proprietario ha diverse volte sollecitato il gestore a staccare le utenze, dimostrando la falsità delle dichiarazioni rese dagli occupanti. L'art. 5 del D.L. 47/2014 impone, infatti, che il cittadino che richiede l'allaccio alle utenze domestiche debba dimostrare a che titolo occupa l'appartamento. Il concessionario, tuttavia, nonostante la gravità della situazione segnalatagli non rispondeva.

Il Difensore civico si è quindi rivolto al concessionario invitandolo a provvedere quanto prima al distacco delle utenze, anche per incentivare il rilascio dell'immobile al più presto.

Esito: il gestore, pur in ritardo, ha provveduto in tal senso. A questo proposito, il Difensore civico ha suggerito di prevedere delle procedure d'urgenza che consentano quanto prima di confutare fatti simili, in modo da favorire il rilascio delle abitazioni e per consentire alle persone di rientrarne immediatamente in possesso, soprattutto se anziane.

## Invio OTP (one time password) tramite sms

**Parole chiave:** rilascio via sms di un numero insufficiente di OTP per lo SPID.

A partire dal 1° ottobre 2021, così come stabilito dal Decreto Semplificazioni (D.L. n.76/2020), si può accedere ai servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, solo tramite il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), la Carta d'Identità elettronica (CIE), e la Carta Nazionale dei Servizi (CNS). Il passaggio in favore di SPID, CIE o CNS è stato avviato con la Legge 11 settembre 2020, n.120, avviando un percorso di transizione verso "un'unica identità digitale semplice, veloce ed europea in tutta Italia". In virtù di questa norma di carattere nazionale, non sono quindi più utilizzabili le credenziali proprietarie delle singole amministrazioni pubbliche (es. INPS, Agenzia Entrate, ecc.). Di conseguenza anche in Emilia-Romagna, le credenziali Federa, utilizzate per l'accesso al fascicolo sanitario elettronico (e non solo), sono state disabilitate il 30/09/2021 a tutti gli utenti. Lepida ha preventivamente comunicato massivamente ai propri utenti tale circostanza. Tuttavia, un cittadino si è rivolto a Lepida, manifestando il disagio causato dalla procedura per fornire le cosiddette "password usa e getta" (OTP) tramite app, in quantità illimitata, o tramite sms nel numero di quattro al quadrimestre. Il cittadino, infatti, non era contrario all'utilizzo dell'applicazione informatica, solo che, per farlo, sarebbe stato costretto a cambiare il cellulare, con evidenti conseguenze economiche (comuni a tutte le persone con ridotta capacità economica) ed ambientali. Ha, quindi, chiesto a Lepida di valutare l'estensione del numero di OTP via sms, tenendo conto che si tratta di strumenti comunque sicuri, tanto da essere normalmente utilizzati da imprese come le banche.

Il Difensore civico ha sostenuto l'istanza in esame, pur premettendo che esistono diversi gestori



abilitati al rilascio dell'identità digitale e che, tra questi, alcuni potrebbero soddisfare le esigenze sopra indicate. In ogni caso, l'istanza è stata sostenuta, innanzitutto, con l'inoltro della medesima all'assessorato regionale competente, per eventuali osservazioni ritenute necessarie. È stato, inoltre, ribadito il diritto del cittadino a ricevere una risposta chiarificatrice. Il Difensore civico non dispone delle competenze specifiche per accertare l'impatto dell'applicazione di Lepida sui dispositivi elettronici e, in altre parole, se sia installabile soltanto in dispositivi piuttosto recenti e con buona capacità di memoria. Tuttavia, è necessario tenere presente che per molte persone il cambio di cellulare può essere una spesa difficilmente affrontabile mentre per motivi di salute, purtroppo, devono prenotare molte cure (e, spesso, pagarle).

Esito: Lepida ha accolto l'invito del Difensore civico, rendendo ampi chiarimenti in merito. Ha confermato che l'invio di OTP tramite SMS è sempre possibile, anche se a pagamento, qualora questi siano oltre il n. 4 mensili. Per le persone più anziane, però, l'utilizzo degli SMS rimane gratuito ed illimitato, mentre per quelle di una fascia intermedia, è gratuito fino alla fine di aprile 2022. Nel frattempo, sono state predisposte diverse iniziative per diffondere la cultura dell'uso e le istruzioni relative l'applicazione in questione e sono allo studio ulteriori misure atte ad agevolare l'utenza, tenendo conto delle segnalazioni pervenute.

## **Materia: ANAGRAFE e STATO CIVILE**

### **Trascrizione sentenza di divorzio emessa in stato estero.**

**Parole chiave:** cessazione degli effetti civili di matrimonio celebrato in Stato extra UE; istanza trascrizione in Italia; rigetto per mancanza certificato matrimonio.

Una signora si è sposata in un paese extra UE dove, diversi anni or sono, è avvenuta la cessazione degli effetti civili del matrimonio. La cittadina ha, quindi, chiesto al Comune italiano dove attualmente risiede la trascrizione della relativa sentenza di divorzio. Secondo quanto dichiarato nel corso dell'istruttoria, infatti, ne era stata presentata al Comune di residenza la copia tradotta ed autenticata dall'Ambasciata italiana presso lo Stato straniero di provenienza. Il Comune, tuttavia, aveva rigettato l'istanza di registrazione della medesima sentenza di divorzio, in quanto non era stato prodotto l'atto di matrimonio.

L'Ufficio di Difesa civica ha inizialmente dato informazioni ulteriori alla cittadina, confermandole che per la trascrizione di una sentenza emanata all'estero è necessaria la copia integrale della stessa, come spiegato anche nel sito del Ministero dell'interno. Ha quindi chiesto/invitato la signora a rivolgersi alla Prefettura per avere eventuali ulteriori informazioni utili, tenuto conto della situazione in atto nel paese di provenienza. Il Difensore civico ha poi coinvolto la Prefettura, per conoscere la prassi governativa maturata per casi simili, in cui è oltremodo difficoltoso entrare in possesso dei documenti originali. Inoltre, il Difensore civico ha evidenziato come per entrambi gli Stati (quello di origine e l'Italia) fosse probabilmente indubbio che la signora fosse di stato libero, data l'asserita presentazione della sentenza di divorzio tradotta ed autenticata. Il Difensore ha, quindi, chiesto se tale sentenza non assorbisse e superasse la trascrizione dell'atto di matrimonio, rendendone superflua, a sua volta, la trascrizione, con notevole vantaggio per i casi relativi a Stati "problematici". Soprattutto, il Difensore civico ha chiesto se



in casi analoghi fosse già prevista una collaborazione diretta tra i Comuni e Prefettura, che favorisse la conclusione dei procedimenti in maniera più snella e veloce di quanto avverrebbe con l'attivazione della persona interessata.

Esito: la Prefettura ha confermato la legittimità dell'operato del Comune. Quest'ultimo, da parte sua, ha confermato l'impossibilità della trascrizione della sentenza, anche perché nell'atto di divorzio mancavano proprio alcuni dati relativi al matrimonio. Il Comune ha comunque assicurato che avrebbe preso contatti con l'ambasciata competente, per l'invio diretto dei certificati necessari, dando così un contributo determinante alla soluzione della questione.

### **Adozione di nipoti di sangue e certificati anagrafici**

**Parole chiave: adozione nei casi speciali (nonni verso nipoti orfani); mancata annotazione nello stato di famiglia della condizione di adottati; disagi per il figlio minore di età.**

Una coppia di coniugi, a seguito della morte della figlia e del genero, nel 2015 ha adottato i due nipoti ex art. 44 della L. 184/1983, come da sentenza allegata agli atti ed inviata al Comune di residenza. I coniugi hanno tuttavia riscontrato che, dal certificato di stato di famiglia, i due ragazzi risultano registrati ancora come nipoti, senza che vi fosse l'annotazione che sono stati adottati, con conseguenze concrete e "quotidiane" per quello dei due che è ancora minorenni, posto che ogni volta, sentenza alla mano, i nonni devono dimostrare di essere anche gli esercenti la potestà genitoriale (ad esempio, per l'iscrizione ad un'attività sportiva). I coniugi hanno più volte chiesto al Comune di rettificare i propri dati, senza successo. Il Comune ha, infatti, rettificato l'estratto dell'atto di nascita (che è il documento che fa veramente fede dello stato delle persone) mentre ha rifiutato di inserire le modifiche all'interno del certificato anagrafico, anche se, come evidenziato dal Difensore civico, le disposizioni ministeriali sembrano indicare che si può specificare la condizione di "convivente (con vincolo di adozione o affettivi)". L'intervento di Difesa civica ha, in sintesi e sulla base dell'interpretazione delle norme anagrafiche vigenti, teso ad ottenere che dagli atti anagrafici prodotti dal Comune, fosse attestata una situazione coerente e veritiera posto che, se era vero che i ragazzi non erano e non potevano essere considerati figli di quelli che fino a pochi anni prima erano i propri nonni, è altrettanto vero che ora le funzioni genitoriali spettano a questi ultimi e che tale condizione deve apparire in modo, soprattutto, coerente in tutti gli atti prodotti dal Comune.

Nel corso dell'istruttoria, il Difensore civico ha interpellato direttamente gli Uffici ministeriali per invitarli a fornire un parere che, tuttavia, non è stato inviato.

Esito: il Comune, invece, ha risposto confermando la propria tesi, riservandosi tuttavia di avvalorarla con il parere dell'Associazione Nazionale Ufficiali Stato Civile e Anagrafe (ANUSCA). Ad ogni modo, il supporto del Difensore civico è servito ai cittadini per avere comunque un punto di riferimento nell'interfacciarsi con gli Uffici comunali, ai quali si è rivolto ottenendo, almeno, l'aggiornamento dell'estratto di nascita.



## **Materia: RESPONSABILITA' CIVILE DELLA P.A.**

### **Occupazione suolo privato illecita**

**Parole chiave: concessionari pubblici servizi; installazione antenna in proprietà privata; richieste di spostamento; richiesta di pagamento spese da parte del concessionario.**

Nel terreno di una proprietaria di un terreno agricolo, è presente un'antenna in forza di un contratto. Il terreno su cui si trova l'antenna, tuttavia, non era di esclusiva proprietà della parte concessionaria, che disponeva della quota del 50%. Nell'atto notarile di proprietà, inoltre era specificato che il potere di firma era dell'altra parte, che si opponeva a tale occupazione.

Il Difensore civico ha, pertanto, invitato il concessionario a prendere contatti con il proprietario del terreno per concordare la regolarizzazione della situazione, senza ottenere, tuttavia alcun riscontro. Purtroppo, e come rilevato già in passato, capita spesso che grosse imprese, che fanno capo ai concessionari di pubblici servizi, si avvalgano della loro potenza economica per compiere o proseguire condotte illecite a danno di cittadini, contando sul fatto che questi non abbiano la forza di reagire.

### **Danni a seguito di lavori pubblici**

**Parole chiave: ente locale; posa in opera di cavi a ridosso di edifici privati; infiltrazioni dopo la rimessa in pristino. Mancata risposta nonostante l'ammissione di responsabilità.**

Un Comune ha provveduto a posare dei cavi sulla pubblica via a ridosso di edifici privati. Terminati i lavori, alcuni proprietari hanno riscontrato delle infiltrazioni di umidità che hanno danneggiato i muri. I proprietari, anche per il tramite dell'amministratore condominiale, hanno più volte tentato di ottenere una soluzione stragiudiziale della questione. Il Comune, tuttavia, si è limitato a rendere note le difficoltà di fare intervenire l'impresa appaltatrice dei lavori per la riparazione del danno. Il Difensore civico ha sostenuto l'istanza dei cittadini, invitando il Comune ad attivarsi in tal senso, evidenziando come la responsabilità dello stesso non sia diminuita dalla circostanza che l'impresa incaricata dei lavori non abbia provveduto a ripristinare lo *status quo ante*. La delega ad un altro soggetto per l'esecuzione dei lavori, infatti, non sottrae da responsabilità il delegante, poiché la prestazione rimane comunque nella sua "sfera giuridica".

Esito: il Comune non ha dato seguito all'invito rivolto dal Difensore civico.

### **Cavi telefonici abusivi**

**Parole chiave: istanza spostamento cavi telefonici abusivi in terreno privato edificabile; riscontro con notevole ritardo, senza indicazione tempi esecuzione lavori e con addebito costi.**

Un cittadino proprietario di un terreno, nel quale è stata avviata la costruzione di un edificio,



si è rivolto ai concessionari di pubblico servizio proprietari dei cavi elettrici e telefonici per lo spostamento degli stessi. Casi analoghi sono già stati esaminati dal Difensore civico. Quello in esame si distingue perché, appunto, era necessario spostare anche i cavi elettrici. A conferma della liceità della pretesa del cittadino, il proprietario di questi ultimi è intervenuto immediatamente, provvedendo a sue spese e senza alcuna questione. Al contrario, e come già accaduto per i casi precedenti esaminati dal Difensore civico, il proprietario dei cavi telefonici, dapprima non ha fornito alcun riscontro per circa sei mesi, in spregio ai danni arrecati al proprietario del terreno per la forzata sospensione dei lavori. L'impresa esecutrice, infatti, non poteva nemmeno spostare i cavi, per il rischio che un loro danneggiamento causasse l'interruzione del pubblico servizio. Successivamente, il gestore si è reso disponibile allo spostamento alla condizione che il cittadino rimborsasse le spese stabilite dallo stesso gestore. Il cittadino, con il supporto di questo Ufficio, si è opposto a tale richiesta a maggior ragione perché, come già verificato in diversi casi esaminati dal Difensore civico, i cavi sono presenti abusivamente.

Il Difensore civico è, quindi, intervenuto a sostegno del cittadino, evidenziando anche la disponibilità del medesimo ad addivenire ad una transazione, purché il disagio terminasse presto e ad una data certa. Il Comune, sollecitato a rispondere, ha escluso la propria responsabilità del fatto dannoso. La posa dei cavi, infatti, è avvenuta a seguito di convenzione tra l'impresa e il Comune medesimo, che si è limitato a dare in concessione i cavodotti, su esecuzione di un bando dello Stato. In altre parole, i lavori di posa non erano commissionati dal Comune.

Esito: il Difensore civico ha archiviato il fascicolo per infondatezza dell'istanza, chiarendo al cittadino l'effettiva situazione giuridica e le possibili strade per tutelare i propri interessi.

## **Materia: BENESSERE ANIMALE**

---

### **Gestione struttura di ricovero cani e gatti**

**Parole chiave: cani, gatti, supporto veterinario.**

Per vari motivi (scadenza contrattuale e rinuncia volontaria) una struttura di ricovero per animali domestici è rimasta senza il supporto di medici veterinari "fissi" in struttura. Secondo quanto segnalato da un'associazione di tutela animali, la situazione era grave perché le soluzioni adottate dal Comune non erano sufficienti. Il Comune, infatti, aveva allertato l'USL che comunque garantiva l'assistenza tramite i propri medici. Tuttavia, l'associazione lamentava che gli stessi non erano, appunto, "fissi" in struttura e che i ricoveri erano presso altre cliniche mentre le terapie erano affidate ai soli volontari. Nell'esercizio del proprio ruolo di prevenzione e composizione dei conflitti, e nella consapevolezza che un clima sereno aiutasse senz'altro a risolvere meglio e prima la situazione, il Difensore civico ha proposto al Comune di rendere noto senza indugio di quanto si stava facendo per assicurare il ripristino dell'assistenza sanitaria canonica presso la struttura. Tali chiarimenti avrebbero, infatti, acquistato ancor più peso se accompagnati dalle motivazioni per cui i suggerimenti dell'associazione in merito non sono ritenuti delle soluzioni percorribili (ad esempio, il ripristino della collaborazione con i medici veterinari che hanno terminato il loro incarico). Inoltre, l'indicazione dei motivi che ostavano



all'adozione delle soluzioni proposte, avrebbe potuto essere l'occasione per raccogliere da tutti i soggetti in campo dei suggerimenti utili per risolvere la situazione al più presto e nel migliore dei modi. Il Comune ha accolto l'invito ed ha fornito una pronta relazione dalla quale è emersa la difficoltà a reperire nuovi medici veterinari. Il nuovo intervento di Difesa civica, sempre con l'intento sopra richiamato, ha evidenziato che appariva evidente che alla base di così tanti rifiuti dovessero esserci uno o più motivi oggettivi che hanno portato i professionisti a non accettare l'incarico. Al riguardo, avrebbe potuto senz'altro essere di aiuto prendere contatti con altri Comuni, soprattutto se con canili di grosse dimensioni, per conoscere le loro modalità organizzative, individuando così i requisiti per concludere in modo definitivo e proficuo i contratti di collaborazione necessari. Questo Ufficio, nello stesso spirito, ha invitato il Comune a valutare proposte, anche da cittadini e/o associazioni di volontari tese a suggerire soluzioni efficaci.

### **Intervento in incontro organizzato da una struttura di ricovero animali da compagnia**

**Parole chiave:** Difesa civica e ruolo di promozione della correttezza dell'attività amministrativa, partecipazione ad un incontro pubblico organizzato da una struttura di accoglienza animali abbandonati.

Nell'intento di contribuire ad aumentare le conoscenze giuridiche in tema di benessere animale, l'Ufficio del Difensore civico ha accettato l'invito rivolto da una struttura di ricovero presente nel territorio regionale, per partecipare ad un incontro pubblico sulla gestione ed adozione degli animali da compagnia. In questo caso, è stato possibile rendere noto come si muove il Difensore civico. In particolare, sono stati illustrati alcuni casi affrontati, le raccomandazioni spedite agli enti locali (ad esempio, l'invito a non fare i fuochi d'artificio) ed alcuni consigli giuridici per prevenire e/o comporre le liti in caso di adozione di animali. È stato, infatti, specificato che qualora la struttura sia incaricata a svolgere il servizio di ricovero dell'animale per conto del Comune, essa deve rispettare le norme sul procedimento amministrativo. La struttura, pertanto, deve rispondere alle domande scritte presentate dal cittadino, indicando lo stato di salute dell'animale ed i motivi per cui, soprattutto, non si intende dare in adozione l'animale prescelto. Non è pertanto sufficiente limitarsi a negare l'adozione, ma bisogna specificare perché quella persona, che ha previamente elencato i suoi requisiti, non può adottare quel determinato animale da compagnia.

## **Materia: DIRITTO ALLO STUDIO**

---

### **Avvio di nuove classi scolastiche**

**Parole chiave:** istituzione di sole tre nuove classi di scuola primaria presso l'I. C. di Castel Bolognese; petizione; mancata risposta.

Per l'anno scolastico 2021/2022, un istituto scolastico ha comunicato la decisione di istituire n. 3 classi di n. 25 alunni, di cui n. 2 a tempo pieno e n. 1 a modulo. Unitamente a questa decisione



è stata comunicata la possibilità di iscrivere i bambini presso la scuola di un Comune distante circa 6 km e fuori dall'asse viario percorso dalla massima parte dei genitori per recarsi al lavoro. I genitori dei bambini iscritti, sostenuti dall'intera amministrazione comunale e numerosi cittadini, hanno presentato una petizione sottoscritta da più di n. 800 persone per chiedere la revisione di questa decisione, evidenziando in particolare il numero elevato di alunni per ogni classe, superiore a quanto raccomandato a livello nazionale, tenuto anche conto della presenza di bambini con handicap. È stato, inoltre, evidenziato che le strutture scolastiche presenti nel Comune erano assolutamente in grado di accogliere un'altra classe, anche nel rispetto delle attuali normative sanitarie.

Il Difensore civico è intervenuto a sostegno dei cittadini, precisando di non potere influire sulla decisione discrezionale, se non manifestamente illogica. Ha però invitato l'Amministrazione a dare una risposta alla petizione, posto che i firmatari vantavano una legittima pretesa a riceverla, quantomeno per sentirsi spiegare i motivi per cui non era possibile accogliere le loro richieste. Dall'ascolto delle ragioni dei cittadini, inoltre, sarebbero potute emergere delle soluzioni percorribili che avrebbero potuto soddisfare e bilanciare gli interessi coinvolti.

Esito: l'Amministrazione scolastica ha accolto l'invito rivolto dal Difensore civico ed ha avviato un confronto con i firmatari della petizione.

## **Scuola e pasto portato da casa**

**Parole chiave: consumo del pasto casalingo a scuola; rigetto; contestazione.**

Una cittadina ha presentato a un Comune l'istanza di potere inviare i propri figli a scuola, muniti del pasto preparato a casa. La richiesta è stata dettata da condizioni economiche e anche da scelte etiche. L'Ente locale ha negato questa possibilità per il rischio sanitario che potrebbe derivare dall'introdurre nella scuola cibi di provenienza non controllata, soprattutto nell'attuale periodo di emergenza sanitaria. In secondo luogo, l'Ente locale ha evidenziato che il "tempo" mensa è parte del servizio educativo scolastico, ma resta comunque un servizio opzionale per le famiglie, che possono non aderirvi, portando a casa i propri figli per il pranzo. Per quelle famiglie che preferiscono lasciare i figli a scuola, ma non dispongono di risorse sufficienti per sostenere il costo della mensa, è possibile ottenere un sostegno sotto forma di riduzione o esonero spese. La famiglia ha interpretato questa decisione come discriminatoria ed incongruente, considerato che la stessa scuola prevede che la merenda debba essere portata da casa. Nel corso dello scambio, la scuola ha mantenuto la propria posizione, rendendosi tuttavia disponibile a preparare i pasti secondo la dieta seguita dai bambini.

Il Difensore civico ha svolto il proprio intervento in via di mero diritto ed evidenziando la competenza del Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Ha comunque proposto delle soluzioni di mediazione, invitando a considerare anche la volontà dei bambini, in modo da favorire il loro benessere e, con esso, i vantaggi che questo comporta. Il Difensore civico, tra le soluzioni proposte, ha altresì invitato la scuola a rendere noti i motivi per cui le precauzioni dirimenti per vietare il pasto da casa (come la scarsità di personale per controllare i bambini) non valga per la merenda.

Esito: da parte della scuola e del Comune c'è stata la disponibilità a somministrare la dieta richiesta, come pure la disponibilità di aiutare economicamente la famiglia a pagare la retta per la mensa.



## Materia: ATTIVITA' PRODUTTIVE

---

### **Spostamento stallo presso mercato settimanale**

**Parole chiave:** riorganizzazione area mercatale; spostamento concessionario in area impropria; richiesta riesame, mancata risposta.

Un cittadino, che esercita la professione di venditore ambulante, si è rivolto al Difensore civico in quanto, dopo la riqualificazione del mercato settimanale e dopo degli incontri con il Comune, il suo stallo ha trovato collocazione in un'area rivelatasi completamente inadeguata. Nel caso esaminato, la riqualificazione del mercato settimanale ha escluso diversi venditori dalla piazza principale dove lo stesso si tiene. Erano, tuttavia rimaste libere alcune decine di posti, proposti in ordine di graduatoria ai venditori esclusi, tra i quali figurava (all'ultimo posto utile) anche il cittadino in questione.

Convocato per la proposta, gli è stato fatto presente che l'unico posto rimasto era più grande di quello in concessione e che non era possibile ridimensionarlo, come già stabilito dai relativi atti comunali. Contestualmente, gli sono stati proposti altri stalli, tra cui quello scelto, in prossimità della piazza, ma in area di vendita di merce usata. Constatata la quasi assoluta assenza di guadagni, il venditore ha cercato di partecipare ai posti liberi "per spunta" nella piazza principale, finché possibile. Tale rimedio, infatti, non impediva la maturazione di assenze per il posto originario (con la conseguente decadenza dalla concessione), così come il pagamento di un doppio onere di concessione. Nel corso dell'istruttoria, inoltre, il venditore ha reso noto che in piazza principale, nonostante i divieti, aveva comunque luogo la vendita di merce usata, da parte di affittuari degli stalli.

Il venditore, infine, a seguito dei propri reclami, era stato contattato di persona dall'assessore comunale competente che, secondo quanto risulta agli atti, non si sarebbe poi adoperato per migliorare la situazione.

Il Difensore civico si è rivolto al Comune nel proprio ruolo di composizione dei conflitti, con particolare riferimento all'assessore competente, esprimendo sostegno per la delicatezza della questione, proponendo al contempo varie eventuali soluzioni che avrebbero potuto risolvere o diminuire il problema, ad iniziare dalla verifica delle postazioni sospette di vendita di merce usata, in modo a collocare nelle stesse (se confermata la segnalazione), le attività escluse dalla piazza. Un'altra soluzione proposta, indipendente dallo spostamento, era quella di sospendere uno dei due canoni di concessione, così come la maturazione dei giorni di assenza nel posto principale (se comprovati dalla partecipazione alla spunta). Purtroppo, nonostante il sollecito, l'intervento di Difesa civica non ha ricevuto alcun riscontro.

### **Dehor ingiustificato**

**Parole chiave:** concessione area esterna a servizio di attività economica, in strada trafficata e su area carico e scarico; risposta insoddisfacente.

Un cittadino ha contestato al Comune di avere concesso ad un'azienda alimentare ed artigianale di occupare lo spazio antistante il negozio, in corrispondenza dell'area di carico e scarico.



All'epoca delle prime segnalazioni, l'area era delimitata da fioriere, in seguito danneggiate e poi rimosse. Secondo quanto riferito, non risultava che tali fioriere fossero autorizzate. Dalle foto prodotte, inoltre, risultava che attualmente l'area sarebbe stata occupata solo da alcuni tavolini e che persisteva la segnaletica orizzontale e verticale di zona carico/scarico. Secondo il cittadino, la concessione dell'area, che appariva inutilizzata, aveva causato un notevole aumento dei disagi alla viabilità, causati dalla sosta dei veicoli commerciali. Difatti, tenendo conto che l'altra area di carico e scarico presente era occupata da un cantiere, i veicoli erano costretti a sostare nel parcheggio per portatori di handicap o addirittura in mezzo alla carreggiata (come dimostrato dalle foto). Inoltre, le fioriere inizialmente presenti erano state urtate e spostate da mezzi evidentemente pesanti, come dimostrato dalle foto prodotte dal cittadino;

Il Comune, a fronte delle contestazioni, ha confermato la legittimità del provvedimento, in quanto conforme alla delibera comunale, adottata al fine di sostenere le attività di ristorazione nel periodo pandemico. La cittadinanza interpellata a proposito, inoltre, non ha mosso eccezioni. Tuttavia, il cittadino lamentava alcune incongruenze giuridiche (ad esempio l'appartenenza dell'esercizio alle attività artigianali e non di somministrazione cibi e bevande) così come l'aver assunto la decisione concessoria delegandola per intero ai commercianti circostanti, che hanno dato consenso alla concessione dell'area.

Il Difensore civico è intervenuto a sostegno dell'istanza del cittadino, premettendo tuttavia che, in effetti, era plausibile che le concessioni potessero essere riconosciute anche alle attività di somministrazione di alimenti d'asporto. In ogni caso, ha invitato il Comune a chiarire la portata dell'atto concessorio rispetto alla norma regionale e comunale in materia e soprattutto, rispetto alla risposta già fornita al cittadino.

A seguito della lamentela del cittadino, infatti, il Comune ha giustificato la correttezza dell'atto concessorio sulla base della delibera comunale ad hoc, che prevedeva l'ampliamento gratuito dei dehors per le sole attività di somministrazione alimenti e bevande e non sulle aree carico e scarico. La norma regionale, invece, consentiva la concessione dell'area anche alle attività di asporto. Inoltre, il regolamento comunale per l'occupazione di aree pubbliche, di portata generale e adottato dopo la delibera comunale, consentiva di utilizzare le aree di carico e scarico. In definitiva, mentre la concessione all'attività esaminata era fondata sul regolamento comunale, la nota comunale che ne giustificava la legittimità richiamava solo la delibera comunale ad hoc. Era, quindi, comprensibile che il comportamento del Comune avesse ingenerato dei dubbi nel cittadino.

Esito: a seguito dell'invito rivolto dal Difensore civico e sulla base dei rilievi sopra richiamati, il Comune ha chiarito ulteriormente la sua posizione, confermando la correttezza del proprio operato e rendendosi disponibile a verificare la situazione della viabilità, precisando tuttavia che, al riguardo, non aveva ricevuto lamentele da parte di altri residenti e/o esercenti. Il Comune ha poi specificato di avere applicato la propria delibera comunale in modo estensivo, sostenuto dall'ordinanza regionale, anche a favore delle attività artigianali che consentono la consumazione sul posto degli alimenti.



## **Proroga concessioni balneari**

**Parole chiave: direttiva “Bolkestein”; concessione demaniale uso colonia/privato non prorogata a differenza di tutte le altre marittime, nel medesimo comune.**

Una società, concessionaria di area demaniale in un Comune della riviera, si è vista negare la proroga della concessione fino al 2033, come invece previsto dalla L. 145/2018 per gli altri titolari di concessione marittima del medesimo Comune. Il mancato rinnovo è stato motivato dal Comune dalla contestuale approvazione del nuovo piano per l’arenile, che avrebbe comportato la riqualificazione della zona. Il Concessionario si è quindi rivolto al Difensore civico affinché ottenesse anche per lui la proroga fino al 2033. Il concessionario, inoltre, ha evidenziato la propria disponibilità ad apportare migliorie nella zona. La società ha altresì chiesto in varie occasioni degli incontri, nell’intento di trovare una soluzione di mediazione, tenendo soprattutto conto che non si conosceva ancora la data dell’attuazione del piano dell’arenile.

Il Difensore civico, pur richiamando lo stato dell’arte allora vigente in materia di normativa europea (in particolare della cd. Direttiva Bolkestein), ha sostenuto l’istanza del concessionario nella misura in cui, da quanto appariva, lo stesso Comune ha agito con disparità di trattamento rispetto agli altri concessionari, avendo al contempo assunto un comportamento che ha ingenerato il legittimo affidamento (la cui tutela è comunque riconosciuta anche dalla Corte di giustizia europea) di avere diritto alla proroga. Il Comune, infatti, non avrebbe adoperato nei confronti del concessionario la trasparenza attesa dopo la presentazione dell’istanza di proroga, omettendo di avvisarlo immediatamente che non avrebbe avuto diritto alla stessa, a motivo dell’adozione del nuovo piano dell’arenile. Il Comune, inoltre, dopo l’enfasi utilizzata sugli organi di stampa per dare risalto delle estensioni della durata delle concessioni, ha atteso due mesi prima di avvisare il concessionario del rigetto della sua istanza.

Nel proprio ruolo di mediazione e composizione dei conflitti, il Difensore civico ha altresì proposto al Comune di prorogare la concessione fino al tempo dell’attuazione effettiva del Piano dell’arenile, considerando che la presenza del concessionario avrebbe costituito un valido presidio della zona e ne avrebbe evitato il degrado. Il Comune ha accolto l’invito a riconsiderare tutta la vicenda ed a fornire i chiarimenti ritenuti opportuni. In particolare, ha specificato che la concessione in esame era diversa da quelle prorogate (marittime), in quanto attinente alla gestione di stabilimenti ad uso colonia/privato. Secondo il Piano dell’arenile, per questo tipo di concessioni, la proroga poteva esser concessa solo a condizione che nell’atto concessorio fosse inclusa la colonia (circostanza assente in questo caso). Esito: il Comune ha confermato la disponibilità a prorogare la concessione fino al 31/12/2021 (senza nulla specificare riguardo a possibili ulteriori proroghe), consentendo al concessionario di sfruttare la stagione estiva alle porte.



## 4.2 Analisi casi emergenza sanitaria Covid19

Nel corso dell'anno 2021, molteplici sono state le istanze relative ai problemi connessi all'emergenza sanitaria.

Relativamente alle diverse istanze ad oggetto il presunto contrasto della normativa Covid con i regolamenti comunitari, Il Difensore civico regionale ha comunicato che la questione non rientra tra le competenze previste dalla legge istitutiva.

Numerose anche le istanze aventi ad oggetto le richieste di Green Pass; nella maggior parte dei casi dopo l'intervento del Difensore civico regionale si è provveduto al corretto rilascio. Una stretta interazione con il Servizio ICT, Tecnologie e Strutture Sanitarie della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare ha agevolato la risoluzione di tali criticità.

Relativamente alle istanze ad oggetto domanda di esenzione vaccinale, il Difensore civico regionale ha sottolineato che in base alla Circolare ministeriale del 4 agosto 2021 il certificato di esonero alla vaccinazione può essere rilasciato dai medici vaccinatori dei Servizi vaccinali o dai Medici di medicina generale o Pediatri di libera scelta dell'assistito. La Commissione regionale per i casi controversi è competente ai fini della decisione sull'esenzione.

Vi sono state istanze aventi ad oggetto richiesta di consulenza sugli effetti avversi del vaccino, ma in tal caso il Difensore civico ha chiarito che l'intervento dell'Ufficio si estrinseca su istanze che attengono a tematiche che non necessitino di valutazioni di tipo medico, quali quelle delle liste di attesa, della vigilanza sulle scelte delle Istituzioni Regionali della Sanità riguardanti il rispetto dei Livelli essenziali di assistenza, l'attenzione alle esigenze dell'utente nella organizzazione dei servizi sanitari, la correttezza nelle procedure applicative relative ai ticket, la tutela della dignità della persona nei luoghi di cura.

Alcuni utenti lamentavano la difficoltà di eseguire tamponi presso le farmacie, per il notevole carico di lavoro conseguente all'entrata in vigore dell'obbligo del Green Pass lavorativo.

Il Difensore civico sottolineava che costituisce dovere del sistema sanitario garantire costanza di approvvigionamento di tamponi alle strutture private e potenziare quelle pubbliche per assicurare il servizio, ancorché a pagamento, a tutti coloro che dovevano effettuare tamponi ogni due giorni fino al 31 dicembre.

Nelle more delle segnalazioni, si registrava un aumento della disponibilità oraria da parte delle farmacie con la possibilità di eseguire il tampone rapido di guarigione per chiudere il periodo di isolamento o la quarantena.

L'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia investe la sfera dei diritti fondamentali a partire da quello alla salute. Tale situazione ha reso ancora più significativo il ruolo del Difensore civico nell'attività di mediazione nei rapporti con la pubblica amministrazione.



## 4.3 Focus Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Giuridiche

### Focus su istituti di semplificazione - Il divieto di opporre inutili formalismi nelle istanze di accesso

Alcune amministrazioni sogliono interpretare le istanze di accesso proposte dai cittadini come di accesso documentale, anche in assenza di inequivocabili riferimenti alla legge 241/1990. Questo comportamento amministrativo è da stigmatizzare, in quanto in grado di produrre inutili complicazioni a carico del cittadino. Il problema nasce dal fatto che l'ordinamento conosce, oramai da alcuni anni, diverse forme di accesso: non solo quello documentale, regolato dagli artt. 22 ss. della l. 241/1990, preordinato alla difesa di interessi egoistici (funzione difensiva dell'accesso), ma anche quello civico generalizzato, regolato dal d.lgs. n. 33/2013. Le due forme di accesso si distinguono in modo sensibile: mentre l'accesso documentale appare preordinato alla tutela di interessi egoistici della parte stessa e svolge, pertanto, una funzione difensiva (di regola l'istituto è preordinato a difendere una certa situazione giuridica in giudizio), l'accesso civico risponde ad una logica completamente differente, essendo funzionale a garantire il controllo sull'operato della P.A. e ad assicurare la partecipazione democratica del cittadino. Si comprende a questo punto perché le due istanze siano sottoposte a regimi giuridici così sensibilmente diversi: solo, infatti, per le istanze di accesso documentale, proposte ai sensi degli artt. 22 ss. l. 241/1990, è richiesto che l'amministrato motivi la propria domanda, dimostrando la presenza di un interesse concreto, personale e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, e collegato al documento richiesto. Al contrario, nelle istanze di accesso civico, il diritto di accesso viene tutelato in sé, anche dove cioè l'istante non sia titolare di alcuna situazione giuridicamente tutelata. Questo si giustifica col fatto che quest'ultima forma di istanza non è preordinata a tutelare un interesse egoistico del richiedente. Ne consegue che soltanto l'accesso documentale e non anche quello civico richiederà la presenza di una specifica motivazione. È importante precisare che le due differenti discipline stanno tra di loro in rapporto di complementarietà e non già di specialità, essendo differenti le finalità, i requisiti e gli aspetti procedurali dei due istituti. Da qui la possibilità per il cittadino di proporre domande cumulative di accesso. Ma quid iuris se il cittadino, nel proporre la sua istanza, non si preoccupa di qualificare la sua domanda di accesso, non compiendo, dunque, alcuna precisa scelta? Come dovrà l'Amministratore qualificare la sua domanda? Quale schema normativo l'Amministrazione sarà tenuta ad applicare? Questa preliminare operazione di qualificazione giuridica dell'istanza di accesso proposta dal cittadino è molto delicata, in quanto costituisce spesso l'occasione per l'adozione da parte dell'Amministrazione ricevente di comportamenti insidiosi, non completamente in linea con il canone di buona fede, che dovrebbe oramai improntare il rapporto tra p.a. e cittadini (su cui infra). Può accadere, infatti, che in assenza di una inequivoca scelta del cittadino, l'amministrazione qualifichi l'istanza come di accesso documentale, specie quando l'istanza del cittadino sia carente di motivazione, allo scopo di opporre il rigetto della stessa. È ben evidente che in siffatti casi, la qualificazione preliminare dell'istanza gioca un ruolo molto importante, potendo costituire l'occasione per comportamenti maliziosi dell'amministrazione. Questo appare evidente tutte le volte che



l'istanza del cittadino sarebbe stata accoglibile per altra via, tramite cioè l'applicazione della disciplina sull'accesso civico. Questa deprecabile prassi sembra porsi in contrasto con la oramai consolidata giurisprudenza amministrativa, la quale impone alle amministrazioni il dovere di esaminare l'istanza anche alla luce della disciplina dell'accesso civico, in assenza di una inequivoca volontà dell'interessato di limitare l'istanza all'accesso documentale di cui agli art. 22 e ss. l. 241/1990. Dietro questo dovere si staglia infatti il principio di buona amministrazione (rilevante quale diritto fondamentale ex art. 41 Carta europea dei diritti) che impone alla p.a. l'obbligo di tenere comportamenti amministrativi ispirati a correttezza e buona fede, evitando l'opposizione di inutili formalismi che avrebbero quale unico effetto di ledere il "diritto di accesso degli interessati", senza alcun vantaggio per l'interesse pubblico affidato alla cura dell'amministrazione: il dovere di semplificazione/semplificata costituisce, dunque, immediato corollario di questi principi. Si rammenta in proposito che molto opportunamente il legislatore ha provveduto a cristallizzare in modo generalizzato siffatto dovere di correttezza: l'articolo 12 del D.L. 76/2020, convertito con la legge 120/2020, all'articolo 12, in funzione di semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, ha infatti modificato l'art. 1 della l. 241/1990 disponendo che "i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede". L'orientamento giurisprudenziale sopra citato è stato battezzato dalla pronuncia del Consiglio di Stato, 2 aprile 2020, n. 10, con cui l'Adunanza plenaria ha sancito il principio per cui "La pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimenti ad una specifica disciplina, anche alla stregua della normativa dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. 7 agosto 1990 n. 241, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm., possa mutare il titolo dell'accesso definito dall'originaria istanza". La giurisprudenza successiva si è mossa lungo una linea di continuità, ribadendo "il potere-dovere [dell'amministrazione, nda] di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo del richiedente senza riferimenti ad una specifica disciplina, anche alla stregua della normativa dell'accesso civico generalizzato" (T.A.R., Napoli, sez. VI, 2 novembre 2020, n. 4963), evitando "inutili formalismi e aspetti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame, atteso che in materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nel principio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolano la soddisfazione" (T.A.R., Roma, sez. I, 06/04/2021, n. 4033). Alla luce di quanto sopra esposto, residua allora un unico caso nel quale risulta impedita alla P.A. l'analisi cumulata dell'istanza: quello cioè nel quale "l'istanza rechi inequivocabilmente e in modo espresso riferimento alla disciplina dell'accesso documentale (in questo caso, ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 50/2016), la stessa deve essere esaminata unicamente sotto i profili dettati da tale ultima legge e non anche con riferimento all'accesso civico generalizzato, senza che il G.A. adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a. possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla P.A. all'esito del procedimento (T.A.R., Roma, sez. II, 15/04/2021, n. 4442). Stante il carattere pacifico di questa giurisprudenza, l'assunzione di atteggiamenti inutilmente ostruzionistici assunti dal funzionario responsabile del procedimento, potrebbe essere valutato



quale illecito amministrativo-contabile, ove conduca alla condanna dell'amministrazione alla refusione delle eventuali spese di lite. La condotta illecita potrebbe, peraltro, essere valutata anche in pendenza del regime transitorio di favore introdotto dall'art. 21 decreto-legge 16 luglio 2020 n.76, convertito con modificazione nella legge 11 settembre 2020 n.120 (il c.d. d.l. "semplificazioni), secondo cui "Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente". Il danno da mancata applicazione della disciplina sull'accesso civico ben potrebbe, infatti, essere inteso come danno da "omissione o inerzia del soggetto agente".

## **Focus su Digitalizzazione e semplificazione - Il caso dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente**

1. La c.d. amministrazione digitale porta con sé una evidente istanza di semplificazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini. Di seguito si passeranno in rassegna alcune modifiche ordinamentali introdotte nell'ultimo biennio, finalizzate a migliorare, semplificandoli, i rapporti tra amministrazione e cittadini, sfruttando le tecnologie digitali. L'attenzione verrà posta, più in particolare, sul tema delle certificazioni anagrafiche.

\*

2. Con riferimento alle certificazioni anagrafiche, occorre rammentare – come snodo fondamentale di semplificazione – la definitiva messa a regime dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR). Si tratta di un progetto assai risalente nel tempo, ove si consideri che la sua istituzione risale al decreto-legge n.179/2012, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n.221. L'obbiettivo preso di mira dal legislatore è di far confluire tutte le anagrafi comunali in un'unica infrastruttura telematica. Il progetto, avviato concretamente nel 2016 con l'adesione del primo Comune, è stato portato a termine solo nel corso del 2021, con l'adesione della quasi totalità dei Comuni italiani.

La piattaforma contribuisce a semplificare in primo luogo i rapporti tra amministrazioni e cittadini, abbattendo i tempi del procedimento amministrativo.

Un esempio può contribuire meglio a chiarire questa asserzione.

Si pensi alle domande per ottenere un beneficio di tipo economico. Il cittadino che ritenga di trovarsi nella situazione prevista dalla legge ai fini dell'insorgenza del diritto al beneficio economico è tenuto normalmente a presentare istanza, producendo le autocertificazioni del caso: es: di residenza, di famiglia etc. Come è noto, per le amministrazioni pubbliche vige il divieto di richiedere al cittadino certificazioni (anche anagrafiche). Il divieto nasce per soddisfare una istanza di semplificazione, dal momento che si consente al cittadino di comprovare con dichiarazione sottoscritta status e qualità personali normalmente attestate



da certificazioni rilasciate da amministrazioni (art. 46 d.P.R. n. 445/2000). Il cittadino viene in questo modo sgravato dall'onere di acquisire certificati, mentre spetta all'amministrazione destinataria dell'istanza di verificare la verità degli stati e delle qualità dichiarate dal privato, rivolgendosi all'amministrazione "detentrica" dei dati utili alla verifica.

Orbene, la Piattaforma ambisce a semplificare e accelerare questa fase di verifica, tramite la possibilità per l'amministrazione di controllare in tempo reale la verità dello status o della condizione dichiarata dal cittadino, acquisendo i dati tramite la Piattaforma. Per la verità, ove l'istanza del privato avvenga anch'essa on line, attraverso il riempimento di moduli "telematici", la semplificazione può essere ancora più profonda, consentendo di mettere a disposizione del richiedente tutte le informazioni necessarie da dichiarare, già verificate attraverso la Piattaforma.

\*

3. Per la verità, recenti modifiche hanno consentito di espandere la potenzialità di semplificazione della Piattaforma anche oltre il rapporto tra amministrazione e cittadini. Occorre al riguardo richiamare le modifiche agli artt. 2 e 71 del d.P.R. n. 445/2000, disposte ad iniziativa del d.l. decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 120). La modifica dell'art. 2 ha consentito di estendere le disposizioni del Testo Unico relative alla produzione dei documenti anche ai rapporti tra soggetti privati. Di conseguenza le dichiarazioni sostitutive potranno essere prodotte anche verso i soggetti privati, i quali saranno tenuti ad accettarle.

Si pensi alla domanda di concessione di un mutuo, rivolta ad una banca. Accade spesso che la banca, per dar corso all'istruttoria della domanda, chieda al cittadino diverse certificazioni anagrafiche: sulla residenza, sullo stato di famiglia etc. Orbene sulla base della normativa vigente, il cittadino potrà adempiere a questa richiesta rendendo una autocertificazione.

Chiaramente la legge consente al privato (nel nostro caso la banca) di verificare la verità delle dichiarazioni ricevute, rivolgendosi alle amministrazioni competenti al rilascio della certificazione, le quali daranno conferma o meno, anche mediante strumenti telematici, della verità dei dati dichiarati.

Nei rapporti tra privati non è invece possibile realizzare forme più profonde di semplificazione, consentendo cioè anche ai privati di acquisire i dati presso la Piattaforma Anagrafe già al momento della compilazione dell'istanza.

\*

4. Quella sopra vista nei rapporti tra "soggetti privati" costituisce una semplice facoltà. Il privato potrà (senza però esservi obbligato) avvalersi della possibilità di autocertificare un certo status o condizione (come il rapporto di coniugio, la residenza etc.), E in tal caso, l'altro soggetto "privato", sia esso una banca, una scuola privata o altro, sarà obbligato ad accettarlo, in luogo del certificato, salva chiaramente la possibilità di un controllo successivo. Ma il cittadino non è obbligato a ricorrere all'istituto dell'autocertificazione.

Nell'esempio prima fatto della domanda di mutuo, il cittadino potrebbe ritenere preferibile chiedere le certificazioni vere e proprie all'amministrazione competente, producendole poi alla banca richiedente. Questa possibilità, tuttora praticabile in base alla normativa vigente, è oggi senza dubbio semplificata dall'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), considerato che detta Anagrafe può essere liberamente interrogata dal cittadino, munito di SPID o di smart card (come la carta di identità elettronica), allo scopo di ottenere l'ambito



certificazione in forma digitale e direttamente da casa.

Le due strade – quella dell'autocertificazione e della certificazione vera e propria – sono entrambe liberamente praticabili nei rapporti tra privati, ma non sono, tuttavia, equivalenti, sotto il profilo economico. La richiesta di certificazione è infatti esente da imposta di bollo solo per determinati usi (es: uso in giudizio, per separazione e divorzio). Fuori da questi, il privato dovrà corrispondere una imposta di bollo. Temporaneamente, fino cioè al 31 dicembre 2022, alcune disposizioni speciali hanno previsto una generalizzata esenzione dall'imposta. Questo vuol dire che fino a quella data, sulla richiesta di certificato il cittadino non corrisponderà alcuna imposta di bollo, quale che sia la finalità della richiesta.

## **APPENDICE**

**Elenco degli Enti locali convenzionati  
Relazione indagine di gradimento anno 2021  
Rassegna stampa**





## Enti locali convenzionati al 31/12/2021

Città Metropolitana BO
Albareto
Alfonsine
Anzola dell'Emilia
Bagnacavallo
Bagnara di Romagna
Bagno di Romagna
Bentivoglio
Bertinoro
Borgonovo Val Tidone
Brisighella
Calderara di Reno
Campogalliano
Carpi
Casola Valsenio
Castel Bolognese
Castel Guelfo
Castel Maggiore
Castel San Pietro Terme
Castellarano
Castello d'Argile
Cento
Cesena
Comacchio
Conselice
Cotignola
Dozza
Faenza
Ferrara
Fiscaglia
Fontevivo
Forlì
Fornovo di Taro Imola
Lugo

Malalbergo
Massa Lombarda
Medicina
Mercato Saraceno
Montechiarugolo
Montiano
Monzuno
Noceto
Novi di Modena Pianoro
Riolo Terme
San Benedetto Val di Sambro
San Giorgio di Piano
San Mauro Pascoli
San Pietro in Casale
Sant'Agata sul Santerno
Sarsina
Sasso Marconi
Serramazzoni
Solarolo
Soliera
Verghereto
Voghiera
Zola Pedrosa
Unioni Comuni della Bassa Romagna
Unione Pedemontana Parmense
Unione Reno Galliera
Unione Terre d'Argine
Unione Valle di Savio
Unione della Romagna Faentina



## Come ci vedono i nostri utenti

### Difensore civico dell'Emilia-Romagna Relazione indagine di gradimento anno 2021

Già da qualche anno è attiva, da parte dell'Ufficio del Difensore civico, la rilevazione del gradimento degli utenti, con la somministrazione ai fruitori del servizio (cittadini, studi legali, associazioni, che si sono rivolti al Difensore civico) di un questionario, ideato tempo fa e negli anni rivisto. Anche quest'anno, al termine di ogni provvedimento dell'ufficio del Difensore civico regionale, a tutti gli utenti è stato inviato, tramite apposito link, un questionario di gradimento in versione "on-line", al fine di consentirne la compilazione a distanza, con l'obiettivo di sondare le opinioni, rilevare il livello di soddisfazione su vari aspetti del servizio ed ottenere "segnalazioni" su eventuali problematiche riscontrate e/o disservizi.

L'attuale questionario consta di una quindicina di domande (alcune poste in batteria) a risposte chiuse, oltre a un quesito finale per eventuali suggerimenti/osservazioni e può essere compilato dal cittadino, dopo la definizione del parere finale da parte del Difensore civico o, comunque, a conclusione del procedimento. Il questionario pur prevedendo alcune domande su età, residenza e genere, è anonimo.

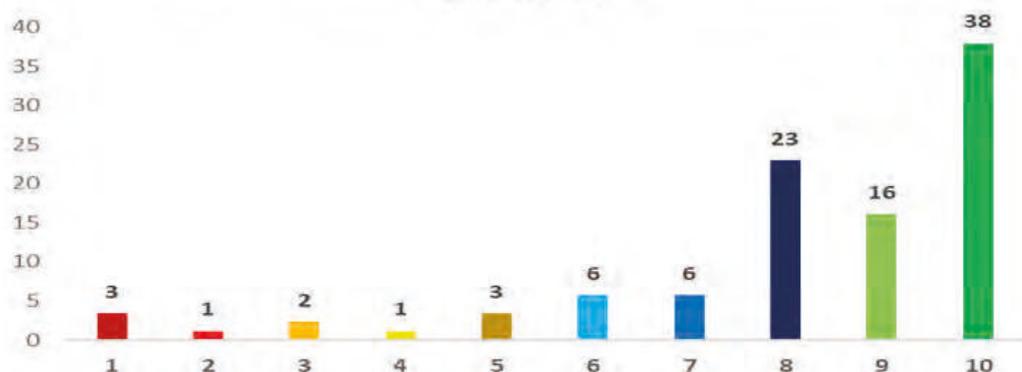
Nel 2021, sono stati compilati **87** questionari su 303 procedimenti ultimati, pari a poco meno del 29%, un numero in lieve calo rispetto al 30% dell'anno precedente e al 37% del 2019. Ma comunque un tasso di risposta, più che dignitoso, sempre migliorabile, ma abbastanza significativo.

Come ogni anno, anche in questo, è stata predisposta un'apposita relazione sul grado di soddisfazione dell'utenza, alla luce delle risultanze dei questionari compilati.

Il dato relativo al giudizio complessivo sui vari servizi offerti dal Difensore civico è **più che buono, in aumento rispetto all'anno precedente**. Il voto medio complessivo, infatti, è di **8,17** (più alto del **7,5** del 2020 ed in linea con l'**8,2** relativo al 2019). Solo dieci utenti hanno espresso valutazioni inferiori alla sufficienza, mentre **oltre il 54%** dei rispondenti ha manifestato un giudizio **estremamente positivo** (9 o 10).



Grafico 9: Esprima una valutazione complessiva sul servizio (%)



Analizzando nel dettaglio le risposte ai diversi quesiti, sono evidenti alcune valutazioni positive che rispecchiano il trend degli ultimi anni:

- Tra i rispondenti, è stata prevalente la richiesta di istanza di difesa civica rispetto al ricorso sul diritto d'accesso (**74 a 13**, rispettivamente **85% vs 15%**);
- Quasi tutti i rispondenti sono utenti, poco meno del **90%**. Il restante **11%** sono quasi tutti rappresentanti di associazione, tranne **1** solo rispondente in rappresentanza di uno studio legale. Più maschi che donne, ma la differenza è esigua (**52% vs 48%**). Prevalentemente di età compresa tra i 46 e 60 anni (**51%**) e tra i 61e i 75 anni (**31%**). Pochi gli under 30 e gli over 75 anni;
- I rispondenti provengono da tutte le province dell'Emilia-Romagna, in discreta prevalenza da Bologna (**poco più di 1/3**). 7 i residenti in un'altra regione;
- **Ben l'80%** dei rispondenti pensa che il servizio svolto dal Difensore civico sia per niente o poco "pubblicizzato" e conosciuto dai cittadini;
- Non si riscontra una modalità prevalente con cui i rispondenti sono venuti a conoscenza del servizio. La conoscenza personale (**indicata da oltre 1/3**) è quella che ha riscontrato la percentuale più alta, seguita da sito internet e passaparola. Rarissimi i casi di chi ha segnalato di aver conosciuto il servizio grazie ad organi politici;
- **3/4** dei rispondenti hanno consultato le pagine web del Difensore civico (nel 2020 erano stati circa il 90%). Di essi, **quasi il 94% giudica positivamente** le informazioni reperite on-line (in riferimento alla chiarezza);
- Ottime, le valutazioni su tutte le domande relative al supporto fornito dal personale del Difensore civico. Le percentuali dei rispondenti che hanno espresso opinioni positive sono state sempre **superiori al 90 %**. Gli operatori, pertanto, sono stati "giudicati" **molto positivamente**;
- Quasi il **92%** di chi ha compilato il questionario reputa chiara la procedura, mentre **quasi l'80%** ritiene che il funzionario competente sia stato d'aiuto per risolvere le problematiche sollevate;



- **Più o meno il 90%** dei rispondenti considera congrua la durata del procedimento (vale a dire il tempo trascorso dalla presentazione dell'istanza al giorno della risposta) ed accettabili i tempi di conclusione del procedimento stesso;
- Il **70%** dei rispondenti pensa che la richiesta sia stata adeguatamente soddisfatta (valore molto più alto del 55% del 2020). Tra i non soddisfatti, le modalità più "gettonate" sono state la mancata collaborazione della Pubblica Amministrazione interessata e l'inadeguato intervento del Difensore civico. Pochi quelli insoddisfatti per il rigetto istanza della Pubblica Amministrazione interessata;
- Per quasi tutti (**95%**) i rispondenti, le funzioni del Difensore civico dovrebbero essere maggiori.

Pochi, invece, i suggerimenti forniti dai rispondenti, nel quesito posto a risposta aperta. Tra le risposte più significative, si evidenziano un paio di segnalazioni:

- L'auspicio che al Difensore civico vengano affidati maggiori poteri nei confronti delle P.A. interpellate, altrimenti il rischio è che il suo intervento non implichi la risoluzione del problema e risulti inutile;
- La necessità di "pubblicizzare" maggiormente un servizio ritenuto molto utile ma che è sconosciuto a tanti cittadini.

Qualcuno, infine, si è complimentato per il servizio svolto e per la solerzia della risposta alle richieste effettuate dai cittadini.

In appendice, qualche grafico relativo ad alcuni quesiti del questionario.

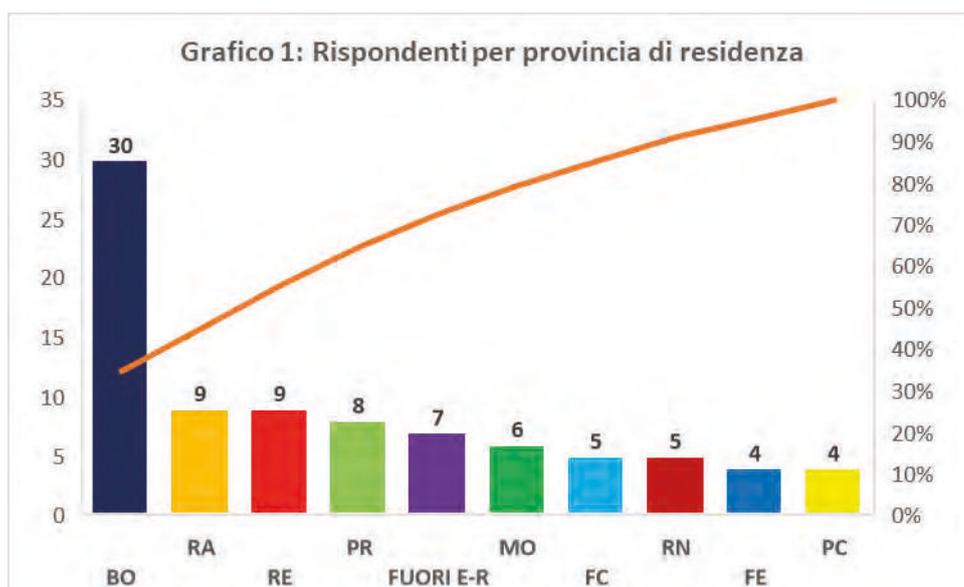




Grafico 2: Ritiene che il servizio svolto dal Difensore civico sia "pubblicizzato" e conosciuto dai cittadini ?

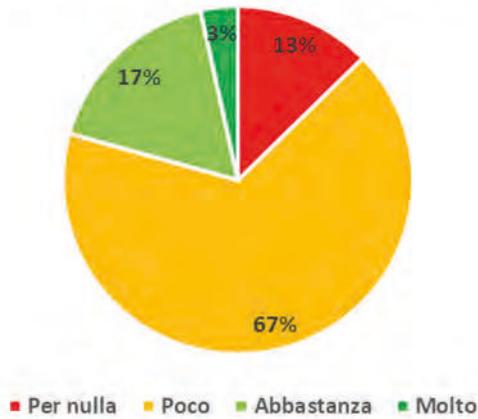


Grafico 3: Ha consultato il sito internet del difensore civico?

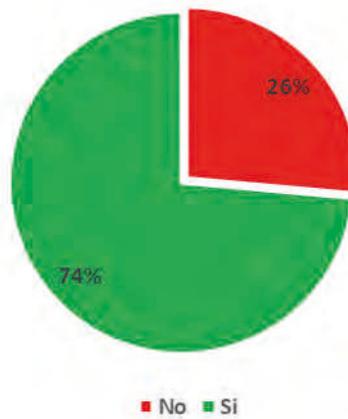


Grafico 4: Le informazioni disponibili sono chiare ?

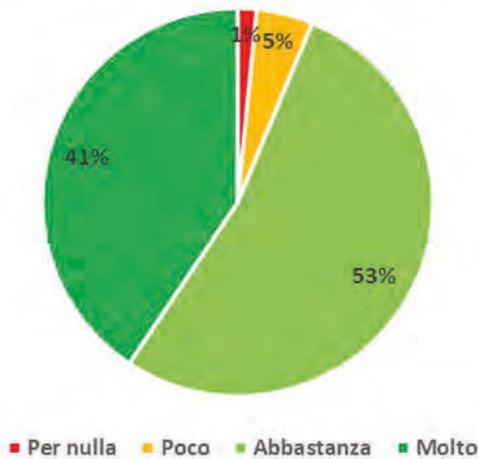




Grafico 5: Gli operatori sono?

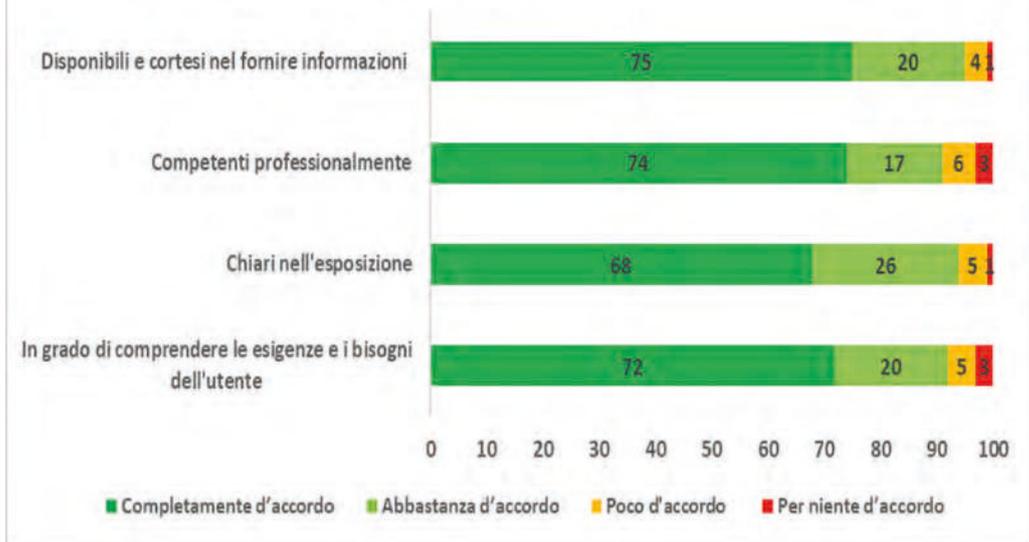
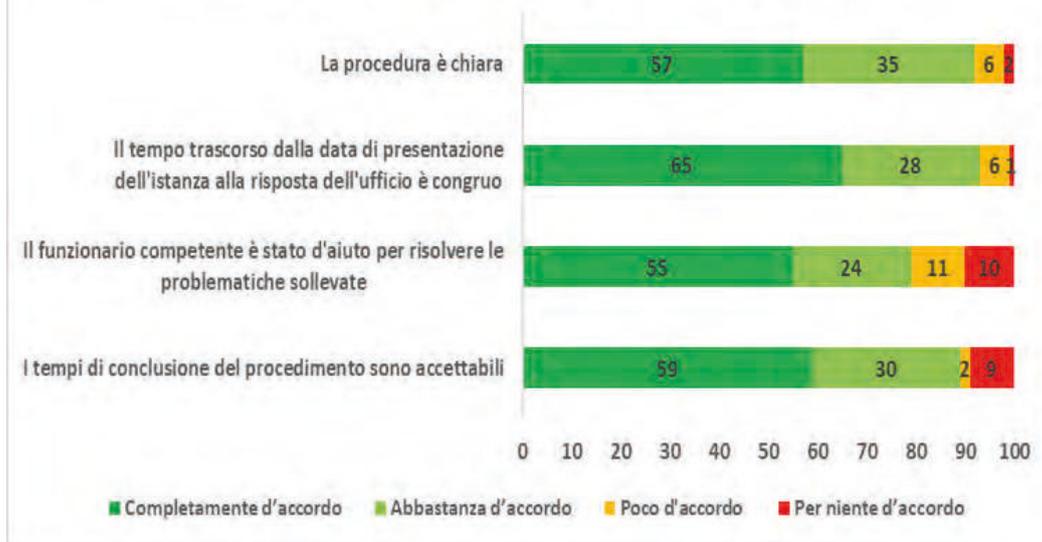
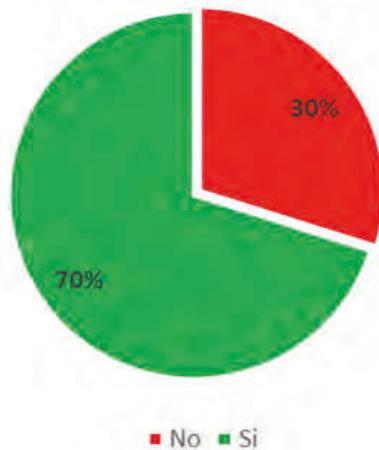


Grafico 6: Idoneità del servizio a soddisfare le esigenze



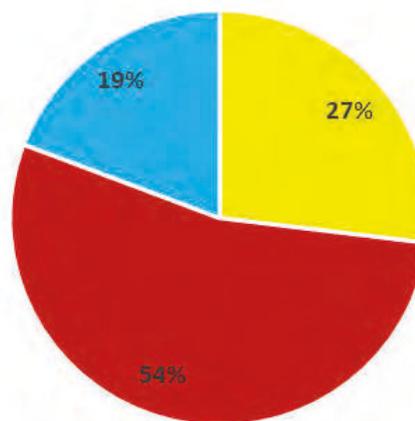


**Grafico 7: Ritiene che la sua richiesta sia stata adeguatamente soddisfatta ?**



**Grafico 8: A causa di ?**

- Inadeguato intervento del Difensore civico
- Mancata collaborazione Pubblica Amministrazione interessata
- Rigetto istanza Pubblica Amministrazione interessata





# Rassegna stampa

## GAZZETTA DI MODENA

Roberta Gianì

09/01/21  
57,59  
1/1

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

### COVID. L'APPELLO

## «Permettete di far visita agli anziani»

Il Difensore Civico: «Consentire le visite dei familiari ad anziani e disabili nelle strutture». / APAG.3

ARTICOLO DI CARLOTTA MARÙ

# «Strutture per anziani e disabili No alla chiusura delle visite»

Allentare le restrizioni e consentire le visite dei familiari ad anziani e disabili ospitati nelle strutture residenziali, utilizzando ad esempio i tamponi rapidi per verificare l'eventuale positività al Covid-19.

A lanciare l'appello è il difensore civico dell'Emilia Romagna, Carlotta Marù, che sollecita le istituzioni a «ricercare da subito soluzioni» per permettere gli incontri con i parenti. Un problema che riguarda prima di tutti tanti anziani che vivono nelle strutture, che oltre a dover fare i conti con la paura del contagio si trovano a vivere situazioni di grande solitudine. Un dramma nel dramma, che aggrava la situazione delle case di riposo, che anche in questa se-

conda ondata sono state duramente colpite dall'epidemia.

L'attenzione del difensore civico dell'Emilia Romagna si concentra però sull'aspetto umano, perché oltre alla questione strettamente sanitaria c'è anche quella psicologica delle persone sole. Il protrarsi della pandemia, rimarca Marù, «rischia infatti di danneggiare l'equilibrio psicofisico degli ospiti di queste strutture, sia persone anziane, sia persone con disabilità».

Per questo, insiste il difensore civico, occorre «trovare modalità che possano garantire la ripresa delle visite dei familiari, prevedendo tutte le precauzioni necessarie». Ad esempio, segnala marù,

«l'utilizzo del tampone rapido potrebbe già rappresentare una soluzione». Il difensore civico dell'Emilia Romagna ricorda quindi che «è un diritto delle persone, ancora di più se in condizioni di fragilità, mantenere rapporti diretti con i propri cari». Inoltre, «l'isolamento forzato rischia di incidere negativamente sull'equilibrio psicofisico. Non a caso - aggiunge ancora Marù - la stessa Organizzazione mondiale della sanità definisce la tutela della salute come "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, ovvero una condizione di armonico equilibrio funzionale, fisico e psichico dell'organismo integrato nel suo ambiente naturale e sociale».

L'auspicio del difensore civico, dunque, è che si trovino al più presto soluzioni per far sentire meno sole queste persone, a partire dall'utilizzo dei tamponi rapidi. Una possibilità che ora spetterà alle istituzioni valutare, mentre quella delle strutture, dalle Case residenze per anziani ai centri diurni, continua a rappresentare l'emergenza nell'emergenza di questa pandemia, prima di tutto dal punto di vista sanitario, ma anche sotto l'aspetto umano.



Il difensore civico Carlotta Marù



57-1%,59-22%

481-001-001



ASSEMBLEA LEGISLATIVA

56



## Anziani, il difensore civico dell'Emilia Romagna: "Vanno consentite le visite ai parenti nelle Rsa"

Carlotta Marù: "Il protrarsi della pandemia rischia di danneggiare l'equilibrio psicofisico degli ospiti di queste strutture, sia persone anziane sia persone con disabilità"

Allentare le restrizioni e consentire le visite dei familiari ad anziani e disabili ospitati nelle strutture residenziali, utilizzando ad esempio i tamponi rapidi. A lanciare l'appello è il difensore civico dell'Emilia-Romagna, Carlotta Marù, che sollecita a "ricercare da subito soluzioni" per permettere gli incontri con i parenti.

Il protrarsi della pandemia, rimarca Marù, "rischia di danneggiare l'equilibrio psicofisico degli ospiti di queste strutture, sia persone anziane sia persone con disabilità". Per questo, insiste il difensore civico, occorre "trovare modalità che possano garantire la ripresa delle visite dei familiari, prevedendo tutte le precauzioni necessarie". Ad esempio, segnala Marù, "l'utilizzo del tampone rapido potrebbe già rappresentare una soluzione".

Il difensore civico ricorda che è un "diritto delle persone, ancora di più se in condizioni di fragilità, mantenere rapporti diretti con i propri cari". Inoltre, "l'isolamento forzato rischia di incidere negativamente sull'equilibrio psicofisico.

Non a caso la stessa Organizzazione mondiale della sanità definisce la tutela della salute come 'uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale', ovvero una condizione di armonico equilibrio funzionale, fisico e psichico dell'organismo integrato nel suo ambiente naturale e sociale", conclude Marù.

(Agenzia Dire)

Il meglio delle notizie dall'Italia e dal mondo

Leader nell'informazione di prossimità

© Copyright 2004-2021 - RiminiToday supplemento al plurisettimanale telematico "RomagnaOggi" reg. tribunale di Forlì n. 13/2004.



# Idrokinesiterapia sospesa, il difensore civico ne chiede la ripresa

## Approfondimenti

«I disabili vogliono riprendere la fisioterapia al centro Inacqua»

18 gennaio 2021

Tagliaferri: «Il livello di civiltà di un popolo si misura soprattutto dalla tutela per i più fragili»

21 gennaio 2021

«Da oltre un anno un gruppo di persone con disabilità di Piacenza non hanno più la possibilità di usufruire delle sedute di idrokinesi, importanti terapie in acqua effettuate in convenzione con l'Ausl competente, presso il centro 'Inacqua', struttura che da quanto appreso risulterebbe aperta per i corsi individuali a pagamento». Il Difensore civico regionale, Carlotta Marù, chiede quindi, nel rispetto delle disposizioni collegate all'emergenza sanitaria, la ripresa di queste terapie. Marù ha, infatti, sollecitato l'intervento dell'Ausl di Piacenza per avere informazioni sulla sospensione di queste sedute, richiedendo di adottare tutte le misure necessarie per garantire a tutti i cittadini il diritto alla salute.

[data-vit].vit{display:block;position:relative;width:0%;opacity:0;overflow:hidden;margin:0 auto;transition:all 1s ease}[data-vit].vit.vit-on{width:100%;opacity:1}

[data-player]{--player--theme-color:#F2463D;}

«La convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'Italia con la legge 18 del 2009), riserva grande attenzione all'accessibilità, all'indipendenza e alla mobilità personale, la cui garanzia ed effettività sono ritenute imprescindibili ai fini della realizzazione del diritto all'inclusione dei soggetti disabili», rimarca il Difensore civico. Si tratta, conclude, «di principi e di diritti la cui effettività è indispensabile ai fini della piena ed eguale partecipazione sociale e il cui mancato rispetto è ormai inquadrato, anche in numerosi ordinamenti nazionali (come ad esempio in Inghilterra e Svezia), come una vera e propria causa di discriminazione».



## Diritti. Mancata manutenzione delle strade: ci si può rivolgere al Difensore civico regionale

L'ente proprietario o gestore della strada, rimarca il Difensore civico regionale Carlotta Marù, "deve assicurare la sicurezza degli utenti, provvedendo alla relativa manutenzione al fine di prevenire qualsiasi situazione di pericolo o insidia"

In molti casi i cittadini si rivolgono al Difensore civico regionale per segnalare la mancata manutenzione di strade pubbliche (comunali o provinciali), causa di disagi e situazioni di concreto pericolo.

L'ente proprietario o gestore della strada, rimarca il Difensore civico regionale Carlotta Marù, "deve assicurare la sicurezza degli utenti, provvedendo alla relativa manutenzione al fine di prevenire qualsiasi situazione di pericolo o di insidia".

Infatti, l'articolo 14 del Codice della strada prevede che gli enti proprietari delle strade, "allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta".

Quindi, i cittadini possono segnalare al Difensore civico regionale i problemi collegati alla manutenzione delle strade. L'organo di garanzia provvederà poi a intervenire nei confronti degli enti coinvolti, chiedendo di attivarsi tempestivamente per ripristinare l'utilizzo in sicurezza della strada in questione.

(Cristian Casali)



## Commissioni consiliari impedito ai cittadini, censura per Comacchio

Melania Esposito Melania Esposito di Civicamente fuori dagli schemi Comacchio. Il garante della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini censura la condotta delle commissioni consiliari della nuova amministrazione comunale di Comacchio. “Al fine di garantire la corretta applicazione dei principi costituzionali di partecipazione, pubblicità e trasparenza – sottolinea il difensore civico regionale Carlotta Marù in risposta agli attivisti di Civicamente Comacchio – occorre adottare tutte le misure regolamentari, tecniche ed organizzative adeguate a consentire la trasmissione via streaming delle sedute del consiglio comunale e delle commissioni consiliari. Tale adempimento non può trovare ostacoli nella mera lacuna regolamentare, né tantomeno può essere adeguatamente sostituita dalla sola pubblicazione dei verbali delle sedute. Quest’ultima misura dovrebbe infatti considerarsi di carattere eccezionale e temporaneo, in vista di un tempestivo intervento volto a garantire la trasmissione in streaming dei lavori, che evidentemente consente tutt’altra forma di partecipazione e conoscenza da parte dei cittadini”. “Siamo stati esclusi più volte dalla partecipazione, in qualità di uditori, alle commissioni consiliari, come avevamo lamentato più volte al sindaco e denunciato più volte pubblicamente – afferma Melania Esposito – con il gruppo ‘Civicamente fuori dagli schemi’. “Di fronte alle ripetute esclusioni, spesso senza nemmeno una risposta, nonostante le richieste formali via Pec, abbiamo deciso – prosegue Emiliano Luciani, altro attivista di Civicamente – di rivolgerci al difensore civico regionale ravvisando una grave lesione dei principi di trasparenza e partecipazione”. “Anche altri cittadini ci hanno contattato in questi mesi – prosegue Michele Farinelli, altro attivista – perché esclusi o addirittura non presi in considerazione per le richieste inoltrate di partecipazione alle commissioni. Cittadini spesso non degni evidentemente nemmeno di una risposta da parte del sindaco, del presidente del consiglio comunale Pierpaolo Carli e dei presidenti di commissione Sandro Beltrami, Filippo Sambì e Veronica Negri. Le risposte forniteci infatti sono pervenute esclusivamente dai tecnici, e le prese di posizione in consiglio comunale dove la maggioranza ha votato contro la partecipazione pubblica dei cittadini tramite lo streaming, non ci hanno convinto per nulla e quindi, come cittadini, ci siamo rivolti al difensore civico”. “Bene – prosegue Melania Esposito -, il difensore civico ci ha dato ragione. Non solo i cittadini comacchiesi hanno il pieno diritto di assistere alle commissioni consiliari, ma lo stesso garante ha stigmatizzato e censurato l’atteggiamento dell’amministrazione invitando anche il Comune ad allinearsi celermente e trasmettere in diretta streaming le commissioni, così come avviene in tutti i comuni italiani”. E infatti il difensore civico chiede al comune di Comacchio di “adoperarsi al fine di adottare tempestivamente ogni misura regolamentare, tecnica ed organizzativa che possa consentire ai cittadini interessati di seguire via streaming e successivamente sui canali online del consiglio comunale le sedute delle commissioni



consiliari”. “Ora abbiamo tutto il diritto di dire che avevamo ragione – concludono gli attivisti -. E’ stato leso un diritto ed un principio costituzionale che sta alla base del nostro Paese. Una amministrazione che si predicava in campagna elettorale per “stare in mezzo alla gente”, ma che è poi finita a chiudere i propri cittadini fuori dalla porta di quella che e’ stata da sempre e deve continuare ad essere la casa dei cittadini”. Grazie per aver letto questo articolo... Da 15 anni Estense.com offre una informazione indipendente ai suoi lettori e non ha mai accettato fondi pubblici per non pesare nemmeno un centesimo sulle spalle della collettività. Ora la crisi che deriva dalla pandemia Coronavirus coinvolge di rimando anche noi. Il lavoro che svolgiamo ha un costo economico non indifferente e la pubblicità dei privati, in questo periodo, non è più sufficiente. Per questo chiediamo a chi quotidianamente ci legge e, speriamo, ci apprezza di darci un piccolo contributo in base alle proprie possibilità. Anche un piccolo sostegno, moltiplicato per le decine di migliaia di ferraresi che ci leggono ogni giorno, può diventare fondamentale. Donate with PayPal button \* OPPURE se preferisci non usare PayPal ma un normale bonifico bancario (anche periodico) puoi intestarlo a: Scoop Media Edit IBAN: IT06D0538713004000000035119 (Banca BPER) Causale: Donazione per Estense.com Stampa



## Commissioni consiliari in diretta streaming Il Comune è obbligato

**COMACCHIO.** Il Comune lagunare dovrà impegnarsi ad “adottare tempestivamente ogni misura regolamentare, tecnica ed organizzativa” tesa a garantire ai cittadini la partecipazione alle sedute delle commissioni consiliari, in diretta streaming e, successivamente, sul canale YouTube dell’ente. Lo ha stabilito il difensore civico dell’Emilia Romagna, Carlotta Marù, a seguito di una richiesta di intervento presentata da Melania Esposito, componente del gruppo Civicamente, fuori dagli schemi che, nel mese di settembre scorso ha appoggiato la candidatura a sindaco di Alberto Righetti.

### LARICHIESTA

L’attivista, insieme ad altri componenti del gruppo, dopo essersi rivolta al sindaco Pierluigi Negri, lamentando scarsa trasparenza e mancata attuazione del principio della partecipazione democratica alla vita politica, sancito costituzionalmente, ha deciso di appellarsi al difensore civico regionale. Il gruppo l’ha spuntata, in quanto l’organo monocratico della regione ha risposto che «i cittadini comacchiesi hanno il pieno diritto di assistere alle commissioni consiliari, ma lo stesso Garante ha stigmatizzato e censurato l’atteggiamento dell’amministrazione – sottolinea Melania Esposito –, invitando il Comune ad allinearsi e a trasmettere in diretta streaming le commissioni consiliari, come avviene per gli altri Comuni italiani». Dal canto suo l’amministrazione comacchiese aveva rilevato che il regolamento comunale prevede la diffusione, via streaming, solo delle sedute del consiglio comunale. —

K.R.



12%



## Difensore civico Carlotta Marù: Imu sospesa per gli immobili confiscati

Inoltre, spiega il Difensore civico, “qualora siano apposti i sigilli giudiziari la superficie imponibile, collegata al pagamento della Tari, va rideterminata”

“Per gli immobili confiscati il versamento dell’Imu deve essere sospeso, in quanto non si può ravvisare la titolarità e neppure il possesso qualificato del bene: per la natura patrimoniale dell’imposta non è sufficiente la detenzione dell’immobile”.

Questo è quanto rileva il Difensore civico regionale, Carlotta Marù, che ha richiesto quindi a un Comune della regione “l’annullamento di una serie di avvisi di accertamento Imu, riguardanti un immobile confiscato, per carenza del presupposto impositivo”, dal momento che la confisca è da considerarsi un atto ablativo definitivo. L’organo di garanzia ha chiesto, relativamente allo stesso immobile, anche “la rideterminazione dell’avviso di accertamento Tari, per la permanenza di sigilli giudiziari”.

Per il Difensore civico, infatti, “qualora siano apposti i sigilli giudiziari, la superficie imponibile va rideterminata: il presupposto della Tari è anche la mera detenzione di locali o aree suscettibili di produrre rifiuti urbani”.

Il Comune interessato ha fornito un riscontro positivo alle tesi del Difensore civico, provvedendo a escludere dalla soggettività passiva del contribuente l’immobile confiscato e annullando, quindi, i relativi avvisi di accertamento Imu; inoltre, si è resa disponibile alla rideterminazione della superficie tassabile previa dimostrazione, da parte del contribuente, della sussistenza dei sigilli anche nel periodo accertato.



# Giunta senza quote rosa l'opposizione protesta «Disertiamo i Consigli»

**Clamorosa uscita dalla sala consiliare lunedì sera da parte di Centrodestra e Terra Viva, che da oltre un anno chiedono il parere del prefetto**

GATTATICO. Giunta senza rispetto delle quote rosa? I gruppi di minoranza Centrodestra Gattatico e Terra Viva da ora in poi disserteranno il consiglio. E così hanno fatto nella seduta di lunedì scorso. Non prima, però, di leggere al sindaco e ai consiglieri presenti una nota: «Visto che il prefetto di Reggio Emilia non ha saputo esprimere una valutazione definitiva in merito alla questione del mancato rispetto della legge Delrio (sulle quote rosa, appunto, ndr) da parte della giunta del Comune di Gattatico, visto che la questione è stata demandata al ministero competente e visto che nel frattempo sono state protocollate anche un'interrogazione parlamentare da parte dell'onorevole Galeazzo Bignami di Fratelli d'Italia e una lettera aperta da parte dell'onorevole Benedetta Fiorini della Lega, i gruppi di minoranza Terra Vi-

va e Centrodestra Gattatico informano il sindaco dell'intenzione a non prendere più parte alle sedute del consiglio comunale fintanto che il prefetto di Reggio non esprimerà una risposta dirimente in merito alla questione. Per questo motivo, da oggi (lunedì per chi legge, ndr) sospenderemo la partecipazione attiva alle sedute consiliari».

«La motivazione che ci ha spinti a questo forte gesto – spiegano i consiglieri di opposizione – seguito da una piccola manifestazione all'esterno della sala del consiglio, dove è stato esposto uno striscione con la scritta: "Ronzoni la tua giunta è legale?", è legata al fatto che riteniamo evidente e ingiustificato il mancato rispetto dell'alternanza di genere in giunta da parte dell'amministrazione Ronzoni. Questo a prescindere dalla condivisione o meno della legge in oggetto, il punto riguarda la sua mancata applicazione da parte di un ente pubblico».

I due gruppi di opposizione avevano sollevato la questione nel giugno 2019 presentando un'interrogazione

a risposta scritta al sindaco, chiedendo allora se l'amministrazione fosse già in precedenza a conoscenza dell'obbligo di legge.

I consiglieri hanno segnalato la questione al prefetto di Reggio con tre lettere, l'ultima il 16 gennaio scorso. Nel frattempo si è mosso anche il Difensore civico regionale Carlotta Marù. «Il 2 febbraio scorso – continuano dall'opposizione – la prefettura ha risposto al nostro esposto informandoci che, "considerato che la questione concerne interpretazione di massima dell'assunto normativo, la cui soluzione potrebbe costituire utile riferimento di carattere generale, si comunica che essa è stata sottoposta all'attenzione del ministero dell'Interno, per un autorevole parere in merito". Da lì si è giunti all'interrogazione presentata al ministero dell'Interno e delle Pari opportunità dell'onorevole Bignami, e alla lettera aperta inviata dall'onorevole Fiorini, che hanno già avuto una prima risposta dal capo di gabinetto del ministro dell'Interno. Ritendiamo – proseguono – di

aver pazientato fin troppo per avere un parere dirimente in merito alla questione, e dopo oltre un anno e mezzo non vediamo altra soluzione che interrompere ogni rapporto in sede ufficiale con l'attuale maggioranza, nell'attesa che il prefetto esprima il proprio parere vincolante sulla problematica da noi segnalata». «Segnaliamo inoltre il comportamento riprovevole del sindaco Ronzoni – rincarano le opposizioni – in possesso di una lettera interlocutoria di risposta da parte del ministero dell'Interno dal 18 febbraio scorso inviata tramite il prefetto di Reggio Emilia con l'esplicito invito a condividere le considerazioni contenute, e a noi resa nota con ritardo» concludono Centrodestra Gattatico e Terra Viva. —

**Daniela Aliu**



Lo striscione delle opposizioni che chiedono il rispetto delle quote rosa nella giunta di Gattatico



Peso: 44%

478-001-001



Servizi di Media Monitoring

ORGANI DI GARANZIA, SERVIZI E STRUTTURE

37

Il presente documento è ad uso esclusivo del committente.



HOME TEMI COMUNICATI CRONACABIANCA TV

**Assemblea** 10 aprile 2021

## Assemblea legislativa. Tornano su LepidaTv e web gli appuntamenti con “LeNove in Emilia-Romagna”. Si parte lunedì 12 aprile con Carlotta Marù, Difensore civico regionale

Riprende la programmazione del format di rassegna stampa in compagnia dei consiglieri regionali e di altri ospiti istituzionali, promosso dal Servizio informazione e comunicazione per approfondire i temi al centro dell'agenda assembleare. E martedì 13 va in onda il collegamento dall'aula con “InDiretta”



Riprende lunedì 12 aprile, con una puntata dedicata alla difesa civica e ai rapporti tra Pubblica amministrazione e cittadini, la programmazione de “**LeNove in Emilia-Romagna**” in onda alle ore 9 su LepidaTv (canale 118), sul web e, per l'occasione, in diretta Facebook. Ospite della puntata **Carlotta Marù** difensore civico regionale.

L'appuntamento di informazione con la rassegna stampa dei quotidiani locali, promossa dal servizio Informazione e comunicazione istituzionale dell'Assemblea legislativa, andrà quindi in onda, come di consueto, tutte le mattine, dal lunedì al venerdì alle 9, con la partecipazione dei consiglieri regionali e speciali approfondimenti. La settimana proseguirà in compagnia dei consiglieri **Giuseppe Paruolo** (13/04), **Daniele Marchetti** (mercoledì 14/03) e **Marco Fabbri** (15/03). Infine, venerdì 16 aprile “LeNove” ospiterà una puntata speciale con un approfondimento dedicato al popolo Saharawi e alla questione del Sahara Occidentale cui l'Assemblea legislativa da tempo dedica attenzione anche attraverso un Intergruppo assembleare di recente ricostituitosi anche nella presente legislatura. Tra gli ospiti in collegamento **Fatima Mahfoud**, rappresentante del Fronte Polisario in Italia.



Sempre in settimana, l'informazione dall'Assemblea legislativa in onda su LepidaTv raddoppia, **martedì 13 aprile alle ore 15**, con una puntata di **"InDiretta"** per raccontare i lavori del consiglio regionale in concomitanza con la seduta d'aula (in diretta anche su Facebook).

Tag: [Daniele Marchetti](#), [Giuseppe Paruolo](#), [Marco Fabbri](#), Lega Emilia e Romagna, Partito Democratico,

Comunicazione istituzionale,

**Assemblea** 10 aprile 2021





Redazione

[Note legali e Privacy](#)

Testata giornalistica online registrata al Tribunale di Bologna con autorizzazione n. 8235.  
 Direttore responsabile Mauro Sarti.  
 Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna - Viale Aldo Moro 50, 40127 Bologna -

Gentile Utente, ti informiamo che questo sito fa uso di cookie (propri e di altri siti) al fine di rendere i propri servizi il più possibile efficienti, semplici da utilizzare e per profilazione. Se accedi ad un qualunque elemento del sito, acconsenti all'uso dei cookie. [OK](#) [Info](#)



HOME    TEMI    COMUNICATI    CRONACABIANCA TV



**Assemblea** 23 aprile 2021



## Servizi dall’Aula, dirette televisive e interviste a tutto campo: gli studenti del Master in giornalismo di Bologna ospiti in Assemblea

Da lunedì 26 a giovedì 29 aprile i giovani studenti del Master in giornalismo dell’Università di Bologna seguiranno corsi e attività dalla sede dell’Assemblea legislativa regionale



Quattro giorni di incontri, notizie, servizi dall’Aula e conduzioni televisive. Un tirocinio denso di corsi e attività che vede protagonisti gli studenti del Master in giornalismo dell’Università di Bologna, ospiti, per l’occasione, del Servizio informazione e comunicazione dell’Assemblea legislativa.

Si parte lunedì 26 aprile, con un incontro online alle 10 a cui partecipano la presidente dell’Assemblea legislativa **Emma Petitti**, il direttore del Master **Fulvio Cammarano**, il direttore di InCronaca **Giampiero Moscato**, il direttore generale dell’Assemblea **Leonardo Draghetti**, il direttore del Servizio Informazione **Mauro Sarti** e alcuni giornalisti dell’Ufficio stampa. Al centro del

SPIDER-FIVE-111639834

Il presente documento e' ad uso esclusivo del committente.

## «Il Difensore civico è un ponte tra Pa e cittadini»

27 aprile 2021 | [Chiara Marchetti](#)

Carlotta Marù spiega agli allievi del Master il suo incarico in Regione

SERVIZIO REGIONALE



«Con il nostro lavoro cerchiamo di dare un po' di speranza ai cittadini, provando a ricucire lo strappo fiduciario tra loro e la pubblica amministrazione». Il primo intervento del pomeriggio nella giornata seminariale organizzata con l'Assemblea Legislativa regionale per gli studenti di InCronaca è quello di **Carlotta Marù**, difensore civico dell'Emilia-Romagna dal giugno del 2018. Parmigiana, 34 anni, Marù è laureata in giurisprudenza e dal 2017 fino alla sua nomina a difensore civico è stata vicepresidente del Consiglio comunale della sua città. «Aiuterò i cittadini che subiscono ingiustizie – cita un suo virgolettato nella pagina dell'Assemblea Legislativa a lei dedicata – perché il difensore civico è vicino al cittadino, ne difende gli interessi: un ruolo fondamentale, soprattutto oggi che molti, specialmente le fasce più deboli, *in primis* i disabili, si sentono abbandonati proprio da coloro che dovrebbero tutelarne i diritti».

Il difensore civico è un organo autonomo e indipendente, il quale interviene a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica e di tutti quei soggetti, anche privati, che svolgono una funzione pubblica o di pubblico interesse, come i gestori di acqua, luce e gas. «Il mio lavoro – spiega l'avvocata – consiste nel garantire l'imparzialità. Non ho un potere



dispositivo e non emetto sentenze. Cerco di agire tramite la ragionevolezza e il buonsenso provando, in forma persuasiva, a mediare tra le parti». Il servizio offerto è gratuito e aperto a tutti coloro che ritengono di essere stati soggetti a cattiva amministrazione: carenze, disfunzioni, abusi o ritardi, come i pagamenti non dovuti di *ticket*, tributi e multe. «Durante la pandemia – continua Marù – abbiamo cercato di gestire al meglio i disagi dettati dal Covid. In collaborazione con Tper, per esempio, siamo riusciti a rimborsare o prorogare gli abbonamenti degli autobus. Inoltre, sollecitati da alcune famiglie, abbiamo fatto presente alle istituzioni la necessità di connettere le persone ricoverate con i loro cari. La Regione ci ha ascoltati e ha donato più di mille dispositivi tecnologici per questo». Un'altra collaborazione di rilievo è quella con Anci (Associazione nazionale Comuni italiani), che da cinque anni mette a disposizione un avvocato che gestisce materialmente le pratiche e cura la rete territoriale, al fine di ampliarla per coinvolgere più comuni possibili (fino al 2010 ogni comune aveva il proprio difensore civico, *ndr*). L'ufficio di Carlotta Marù ha stretto, tra le altre cose, accordi con Inps, Seta e Unibo. «A noi interessa tutelare il cittadino e i suoi diritti. Soprattutto ora che siamo in una situazione emergenziale, è necessario dare speranza e conforto a chi l'ha perduto». Come conseguenza di questo *leitmotiv*, tra i risultati ottenuti dall'avvocata parmigiana c'è la modifica, nel 2019, della legge per escludere dal calcolo Isee le indennità di carattere previdenziale e assistenziale. Il problema era stato sollevato dall'associazione "Prima gli ultimi" di Parma, che si era rivolta al Difensore per segnalare anomalie nell'applicazione di alcuni regolamenti comunali sul calcolo del reddito. «Ci siamo battuti per ottenere l'abrogazione di quella legge perché per le famiglie era un costo enorme, ma soprattutto era un costo ingiusto», commenta Marù. Un altro traguardo per cui si sente orgogliosa è aver dato, in tempo di Covid, la possibilità ai padri di presenziare durante i parti delle compagne e nelle ore immediatamente successive. «Ho vissuto in prima persona questo tipo di situazione – rivela – perché ho partorito proprio l'anno scorso, in pieno *lockdown*. Capisco le difficoltà delle coppie e se potessi tornare indietro e vivere quell'esperienza in maniera diversa, lo farei». È un lavoro impegnativo, che consiste nel riuscire a intravedere e sfruttare le opportunità quando si presentano. «Quando mi accorgo che una cosa è possibile – conclude – io chiedo e suggerisco. Se qualcuno coglie i miei suggerimenti, so di aver fatto il mio lavoro».

Fonte foto: Assemblée Legislativa

## ALTRI ARTICOLI DELLA RUBRICA



Al via lavori per il Treno e rilancio della Barca



«Par condicio, c'è un vuoto normativo»

[VAI ALLA RUBRICA](#)

Redazione • Master in Giornalismo • laStefani • Contatti



©Copyright 2020 - Giornale del Master in Giornalismo dell'Università di Bologna - Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna in data 15/12/2016 numero 8446 - Direttore responsabile: Giampiero Moscato - [Privacy](#) e [Note legali](#)





HOME TEMI COMUNICATI CRONACABIANCA TV



**Parità, diritti e partecipazione** 10 giugno 2021



## Difensore civico Carlotta Marù in commissione: “Necessario servizio gratuito di difesa civica”

Le istanze ricevute nel corso del 2020 sono state 582 (contro le 657 del 2019): le istanze effettivamente istruite e concluse (di competenza dell'istituto) sono state 327 (di cui 83 ricorsi contro il diniego di accesso)



“L’attività è proseguita, con i dovuti adeguamenti per lavorare in sicurezza, anche nella fase dell’emergenza sanitaria collegata al Covid. Con la crisi del sistema, per la diffusione del virus, è emersa la necessità di un servizio gratuito per i cittadini: abbiamo cercato di avvicinare la pubblica amministrazione alla cittadinanza, in particolare aiutando le persone più fragili”.

Il **Difensore civico regionale, Carlotta Marù**, ha relazionato sull’attività del suo ufficio nel 2020 in **Commissione per la parità e per i diritti delle persone**, presieduta da **Federico Alessandro Amico**.

SPIDER-FIVE-114078878



Servizi di Media Monitoring

CONSIGLIERI REGIONALI

17

[LINK ALL'ARTICOLO](#)

Il presente documento è ad uso esclusivo del committente.



Nel 2020 il volume di attività richiesta dai cittadini all'istituto è simile a quello del 2019 (anche se in leggera diminuzione). Le istanze ricevute nel corso del 2020 sono state 582 (contro le 657 del 2019); le istanze effettivamente istruite e concluse (di competenza dell'istituto) sono state 327 (di cui 83 ricorsi contro il diniego di accesso).

Nel 2020, relativamente agli 80 ricorsi per l'ottenimento dell'accesso ad atti e informazioni della pubblica amministrazione, i cittadini hanno risparmiato più di 20mila euro; a questa somma vanno poi aggiunti i rimborsi per sanzioni o tributi non dovuti (o per mancato percepimento di somme dovute), soprattutto in campo previdenziale, in certi casi cifre rilevanti.

Carlotta Marù ha poi parlato delle raccomandazioni formulate dal suo ufficio, citando, in particolare, quella rivolta a ospedali e residenze assistenziali finalizzata a consentire (anche attraverso videochiamate) le comunicazioni tra i pazienti ricoverati in isolamento e i loro familiari (il Difensore ha poi evidenziato che "il presidente Bonaccini per questo ha messo a disposizione 1.000 tablet"). Ha poi parlato del suo intervento in tema di rimborso degli abbonamenti dei mezzi pubblici non utilizzabili a causa del cosiddetto lockdown, ovvero dell'erogazione dei sussidi previsti dalla legge.

L'ufficio, nel 2020, ha proseguito le collaborazioni con Anci, Inps e sistema universitario regionale. "Si è conclusa positivamente- ha sottolineato il difensore civico- la collaborazione con l'Università di Bologna, che ha avuto a oggetto un importante studio inerente alla materia della disabilità. E' poi stata programmata una nuova ricerca sulla semplificazione delle pubbliche amministrazioni, la cosiddetta sburocratizzazione, con uno sguardo all'attuale problematica della digitalizzazione".

Carlotta Marù, infine, ha parlato della necessità di istituire la figura del Garante della disabilità, complementare a quella della difesa civica.

È poi intervenuta **Valentina Stragliati (Lega)**, che ha sottolineato l'impegno della difesa civica per rispondere alle esigenze dei cittadini nella fase dell'emergenza sanitaria. Ha evidenziato, inoltre, l'importanza del ruolo del Difensore civico regionale anche "per riavvicinare la pubblica amministrazione (se collaborativa) alla cittadinanza".

**Roberta Mori (Pd)** ha ribadito l'importanza di "semplificare richieste e modalità di intervento come impostazione dell'ufficio, un modo per fare cultura civica e condividere soluzioni anche per altri potenziali utenti che hanno le medesime problematiche". La consigliera ha poi parlato degli strumenti di comunicazione messi a disposizione del sistema sociosanitario dall'amministrazione regionale, rilevando la necessità di "dotare la pubblica amministrazione anche di un approccio empatico". Importante la difesa civica, ha concluso la dem, "nel favorire l'applicazione della legge Delrio sulla parità nelle amministrazioni".

In chiusura di seduta il presidente Amico ha ringraziato Carlotta Marù e la struttura del Difensore civico.

(Cristian Casali)

Tag: Federico Amico, Valentina Stragliati, Roberta Mori, Emilia-Romagna Coraggiosa Ecologista Progressista, Lega Emilia e Romagna, Partito Democratico, Lavori in commissione,

**Parità, diritti e partecipazione** 10 giugno 2021



CRONACA Bianca E-R

Redazione  
Note legali e Privacy

Testata giornalistica online registrata al Tribunale di Bologna con autorizzazione n. 8235.  
Direttore responsabile Mauro Sarti

Gentile Utente, ti informiamo che questo sito fa uso di cookie (propri e di altri siti) al fine di rendere i propri servizi il più possibile efficienti, semplici da utilizzare e per profilazione. Se accedi ad un qualunque elemento del sito, acconsenti all'uso dei cookie.



# DIFENSORE CIVICO, STRAGLIATI (LEGA): "FUNZIONE IMPORTANTE CHE RIAVVICINA CITTADINI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE"

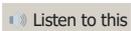
By Redazione - 10 Giugno 2021

👁 2 🗨 0



(AGENPARL) – gio 10 giugno 2021 DIFENSORE CIVICO, STRAGLIATI (LEGA): "FUNZIONE IMPORTANTE CHE RIAVVICINA CITTADINI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE"

BOLOGNA, 10 GIU – "Il ruolo del difensore civico, di per sé importante, lo è stato ancora di più nel periodo della pandemia, che a fatica ci stiamo lasciando alle spalle, nel corso del quale è riuscito a dare risposte precise e concrete alle esigenze dei cittadini nella fase dell'emergenza sanitaria. Ma non solo: l'importanza del ruolo del Difensore civico regionale rappresenta anche uno strumento in grado di riavvicinare la pubblica amministrazione (quando e se collaborativa) alla cittadinanza".  
Così il consigliere regionale della Lega ER, Valentina Stragliati, ha commentato la relazione svolta, in Commissione per la parità e per i diritti delle persone, dal Difensore civico regionale, Carlotta Marù, sull'attività del suo ufficio nel 2020.  
Nel 2020 il volume di attività richiesta dai cittadini all'istituto è simile a quello del 2019 (anche se in leggera diminuzione). Le istanze ricevute nel corso del 2020 sono state 582 (contro le 657 del 2019); le istanze effettivamente istruite e concluse (di competenza dell'istituto) sono state 327 (di cui 83 ricorsi contro il diniego di accesso).  
Nel 2020, relativamente agli 80 ricorsi per l'ottenimento dell'accesso ad atti e informazioni della pubblica amministrazione, i cittadini hanno risparmiato più di 20mila euro; a questa somma vanno poi aggiunti i rimborsi per sanzioni o tributi non dovuti (o per mancato percepimento di somme dovute), soprattutto in campo previdenziale, in certi casi cifre rilevanti.

 Search

- Advertisement -  
**Ricevi le nostre notifiche!**  
Clicca qui per ricevere le nostre notifiche!

SPIDER-FIVE-114086225

Il presente documento e' ad uso esclusivo del committente.



## Difensore civico regionale «Antenna, si valuti un'altra area»

» Sul caso dell'antenna, dopo la segnalazione della rappresentante del Comitato via Passo della Cisa, interviene il difensore civico regionale, Carlotta Marù. Dopo aver sottolineato che per «l'installazione dell'antenna Wind alta 36 metri parrebbe non rispettato il diritto all'informazione preventiva della popolazione; nelle vicinanze della via indicata, oltre ad abitazioni, ci sono un parco, un asilo nido comunale e un centro per persone con disabilità; vi sono già altre antenne di telefonia mobile presenti in loco e non vi sarebbe la necessità di incrementare la copertura radiomobile», il difensore civico, fa riferimento alle varie normative ed evidenzia che «tra i siti sensibili possono essere comprese le zone adibite ad asili nido o a centri per persone con disabilità». Per questo chiede «al Comune di Parma informazioni in merito alla vicenda esposta, dando conto del rispetto della normativa in me-

rito all'obbligatorietà dell'informazione oltre che della corretta valutazione in merito alla localizzazione dell'impianto, tenuto conto della necessità di ricordare le esigenze urbanistiche con quelle di minimizzazione dell'impatto elettromagnetico». «Si richiede altresì - aggiunge il difensore civico - di valutare lo spostamento dell'installazione dell'antenna in altra area lontana da siti sensibili. Tali previsioni rientrano a pieno titolo, infatti, tra quei criteri di localizzazione che la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato riconosce come legittimamente adottati dal Comune, purché disciplinino soltanto il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, non introducendo divieti generalizzati di installazione e minimizzando nel contempo l'esposizione ai campi elettromagnetici».

r.c.

### L'intervento

«L'impianto è vicino a siti sensibili: ci sono un parco, un asilo nido e un centro per persone disabili»



Peso: 13%



Il sassofonista del Pavaglione

## Troppe chiamate ai vigili, Spongano fa denuncia per stalking

Foto: M. Brambilla - A3



# Spongano all'attacco: «Denuncio per stalking»

Il sassofonista del Pavaglione: «Contro chi tutti i giorni mi manda i vigili nonostante l'autorizzazione a suonare». L'atto già in Procura

**Carlo Spongano** ha detto basta. Il suo sax, nell'orario autorizzato, deve continuare a suonare ma senza interruzioni. Cioè senza quelle visite giornaliere della Polizia locale indotte da qualche cittadino che, evidentemente, non ama le note musicali dell'artista di strada. E per metterci un freno, l'altra mattina ha depositato una denuncia per atti persecutori e stalking nei confronti di ignoti. «Sono estenuato da questa situazione - dice lui con accanto Minnie, l'inseparabile chow chow - e ritengo che sia arrivato il momento di dire basta e permettermi di vivere la mia vita svolgendo l'attività in maniera serena e pacifica».

**Stessa storia.** Da mesi, ogni mattina, quando si sistema a suonare il suo sax sotto al portico del Pavaglione, all'angolo tra via dell'Archiginnasio e via de' Foscherari, dopo poco arriva la Polizia locale. «E quotidianamente - scrive in denuncia - sono costretto a fornire le stesse giustificazioni sulla mia presenza e sulla mia attività di artista di strada». Bolognese doc, classe 1960, in città Spongano è un'istituzione. «Patrimonio dell'Unesco come i portici», dice convinta una signora.

Quella dello sfortunato sassofonista - multato in inverno per aver violato le norme anti-Covid

mentre suonava sotto il portico, e pure aggredito da un cane, sfuggito al padrone, che si stava scagliando contro Minnie - è una lunga battaglia, appoggiata da gran parte dei cittadini e dai negozianti del Pavaglione, per continuare a suonare. Ma a qualcuno non sta bene. E questo qualcuno, ogni giorno, chiama il centralino dei vigili. «Dal 2017 a oggi la mia attività di artista viene disturbata da continue segnalazioni alle autorità locali da persone a me non note ma che evidentemente non gradiscono il suono del sassofono».

**Difensore civico.** Preciso come un orologio svizzero, sempre sorridente e gentile con tutti, lo si può trovare, ascoltare o semplicemente scambiare quattro chiacchiere, tutti i giorni dalle 11 alle 12 (12.30 il sabato). Forte del parere positivo ricevuto dal difensore civico Carlotta Marù (**foto a destra**) che con un recente atto ha invitato Spongano «a proseguire nel rispetto degli orari stabiliti». Invito poi rivolto a «cittadini, professionisti, esercenti e lavoratori della zona a valutare con attenzione le caratteristiche proprie di un centro cittadino, relativamente alle emissioni sonore di diversa natura e fonte che, qualora non superino in intensità quanto previsto dalle norme, sono nelle ore diurne parte ineliminabile della condi-

zione di vita e lavoro». Infine l'auspicio per «un rispetto reciproco, una opportuna tolleranza e l'attenzione verso persone socialmente più deboli e meno fortunate». Come Spongano, «invalido e afflitto da alcune patologie», dice lui, con l'unico sostentamento «rappresentato dai contributi dei passanti».

**Addio serenità.** Che ora, aggiunge subito, sarebbero a rischio. «Quando mi reco davanti all'Archiginnasio non sono più sereno e smetto prima di suonare per paura di ricevere nuovamente la visita dei vigili. Il forte stress psicologico non mi permette più di dormire serenamente la notte, mi sveglio per lunghi periodi e difficilmente prendo sonno».

**Perizia fonometrica.** Nel tempo le ha provate tutte per trovare chi «insistentemente mi segnala per disturbo». Per cercare un dialogo sereno. Ma nulla. Ha pure fatto fare una perizia fonometrica che ha rilevato la compatibilità dell'impianto «di cui mi avvalgo». E ancora una volta tutto perfettamente in regola. La sua musica, precisa ancora,



Peso: 29-1%, 35-61%

476-001-001



«resta al di sotto dei limiti di tollerabilità per circa un'ora al giorno e nemmeno tutti i giorni», in una fascia oraria «trafficata e molto rumorosa», in pieno centro di una città caotica come Bologna.

**La denuncia.** Ecco perché le continue chiamate ai vigili stanno «assumendo tratti discriminatori e persecutori per chi vive

esclusivamente di questa attività». Da qui la denuncia, con l'avvocato Irene Bonadia (che lo segue gratuitamente) per fermare quel «comportamento reiterato che mi provoca ansia e malessere». La prossima mossa tocca alla Procura.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**STRESS E ANSIA**

**«Non sono più sereno e non dormo la notte, ho paura di perdere l'unico sostentamento per me e la mia amata cagnolina Minnie»**

Carlo Spongano e la sua Minnie in un'immagine di quando suonava in via Indipendenza



**REGIONE**  
Il difensore civico lo ha autorizzato a suonare dalle 11 alle 12



476-001-001



Servizi di Media Monitoring

**ORGANI DI GARANZIA, SERVIZI E STRUTTURE**

Peso:29-1%,35-61%

Il presente documento è ad uso esclusivo del committente.

12



## Conosci il Difensore civico regionale, scopri come può aiutarti

*Cristian Casali*



Il Difensore civico regionale è Carlotta Marù, giurista di Parma

Sai che il Difensore civico può aiutarti se hai problemi con tributi, multe e busta paga?

Il Difensore interviene per tutelare i cittadini in tutti i casi di cattiva amministrazione: ad esempio per carenze, disfunzioni, abusi o ritardi, come i pagamenti non dovuti di ticket, tributi e multe. È eletto ogni cinque anni dall'Assemblea legislativa, dove ha sede il suo ufficio, il servizio

che offre è gratuito e aperto a tutti.

Questo garante ha, inoltre, un filo diretto con l'Inps.

Il Difensore civico regionale è Carlotta Marù, giurista di Parma.

Scopri di più sul sito dell'Assemblea: <https://www.assemblea.emr.it/difensore-civico>.



## «Milioni di litri d'acqua prelevati dalla falda Regione si faccia viva»

SAN CESARIO. «Quando salteranno fuori le informazioni forse capiremo perché la Regione le ha tanto taciute». Cercano risposte da più di 5 mesi i consiglieri di opposizione Sabina Piccini e Mirco Zanoli. Risposte non pervenute in materia ambientale a seguito delle richieste dello scorso 31 marzo dei due consiglieri in merito a «l'enorme prelievo annuo di 600 milioni di litri d'acqua di falda da parte della ditta Far Pro di Spilamberto».

Zanoli e Piccinini incalzano, coinvolgendo il Difensore civico regionale Carlotta Maru'. «Il Difensore Civico invita la Regione, nelle sue strutture competenti, a fornire una risposta alla richiesta d'informazioni avanzata dai Consiglieri di San Cesario, Mirco Zanoli e Sabina Piccinini, nonché a da-

re riscontro a questo Ufficio di aver ottemperato alla raccomandazione entro trenta giorni dal ricevimento del presente intervento».

«Davvero una pessima figura della Regione – continuano in una nota Zanoli e Piccini – per questo assordante silenzio che dura dallo scorso 31 mar-

zo, quando facemmo pervenire all'assessore all'Ambiente, al presidente ed alla vicepresidente un documento contenente una richiesta di informazioni in merito al rinnovo della concessione per l'ingente prelievo d'acqua. Nel medesimo documento si proponeva anche una modifica dell'autorizzazione per prescrivere alla ditta il riciclo delle acque di falda

oggi scaricate nel Panaro. Una proposta che ci appare fattibile se si pensa che i processi di riutilizzo delle acque di scarto sono stati attivati da decenni nelle aziende del settore ceramico. Nessuna risposta è mai pervenuta. La Regione risponderà solo dopo l'intervento del Difensore civico? E' normale dover lavorare così?».



Il consigliere Zanoli

472-001-001



Servizi di Media Monitoring

ORGANI DI GARANZIA, SERVIZI E STRUTTURE



Peso: 15%

Il presente documento è ad uso esclusivo del committente.

8



#### **Attività di coordinamento della relazione a cura di**

Anna Gnesin

*Posizione Organizzativa Supporto alle attività del Difensore civico*

#### **Attività di elaborazione testi e ricerca a cura del Difensore civico Carlotta Marù e dello staff del Difensore civico e dei collaboratori esterni**

Emanuel Attar Hamadani

Chiara Cristini

Laura Sanvitale

Alex Serra

Stefano Augusto (ANCI Emilia-Romagna)

#### **Supporto alla ricerca ed elaborazione dati**

Gianfranco Piperata

Edoardo Nicola Fragale (Unibo)

#### **Progetto grafico ed impaginazione**

Federica Grilli

Stampa a cura del Centro Stampa della Regione Emilia-Romagna

Aprile 2022

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

Servizio Diritti dei cittadini

Difensore civico

Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Sito web: [www.assemblea.emr.it/difensore-civico](http://www.assemblea.emr.it/difensore-civico)

