r_emiro.Assemblea Legislativa - Prot. 31/03/2026.0010948.U

Doc CXXVIII, n. 17

Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Difensore civico

Bologna, 31/03/2026

Alla c.a.
Sen. Ignazio La Russa
Presidente del Senato della Repubblica
amministrazione@pec.senato.it

On. Lorenzo Fontana
Presidente della Camera dei Deputati
camera_protcentrale@certcamera.it

Oggetto: Relazione sulle attività svolte nell'anno 2025.

Come previsto dall'art. 16, comma 2, della Legge 15 maggio 1997, n. 127 e s.m.i., si trasmette copia della relazione sulle attività svolte nel corso dell'anno 2025.

Distinti saluti.

Il Difensore civico regionale
Avv. Guido Giusti

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna - Tel. 051 527.6382
e-mail DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it PEC DifensoreCivico@postacert.regione.emilia-romagna.it
WEB www.assemblea.emr.it/difensore-civico

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

RELAZIONE DELLE ATTIVITÀ 2025

RegioneEmilia-Romagna
Assemblea legislativa
Difensore civico

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Nel corso del 2025 le istanze rivolte al Difensore civico sono aumentate di circa il 60% rispetto alla media del decennio. Un dato che non misura soltanto la fiducia dei cittadini, ma anche la maturità crescente del rapporto con le amministrazioni, sempre più disponibili a confrontarsi e, quando necessario, a correggere. È in questo equilibrio che le segnalazioni diventano soluzioni e le difficoltà trovano risposta.
A questa crescita corrisponde, naturalmente, un incremento del lavoro. Per questo il ringraziamento deve essere, oggi, ancora più sentito: è rivolto a tutte le persone che, con dedizione quotidiana, hanno reso possibili i risultati restituiti da questa relazione.

Il Difensore civico dell'Emilia-Romagna
Guido Giusti

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Sommario

Introduzione

1. L'attività del Difensore civico
1.1 I numeri del 2025
1.2 Efficacia della tutela
1.3 L'organizzazione dell'ufficio
1.4 Gestione delle istanze di cittadini
1.5 Decentramento territoriale: il modello di prossimità

2. Cooperazione nazionale e internazionale
2.1 Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici
2.2 La dimensione europea: Rete ENO e Mediatore Europeo
2.3 La proiezione globale: l'International Ombudsman Institute

3. I rapporti sul territorio
3.1 La collaborazione con ANCI Emilia-Romagna
3.2 Il Difensore civico nella Carta dei Servizi SETA
3.3 Collaborazione con INPS
3.4 Rapporti con ANAC
3.5 Coordinamento con altri organi di garanzia

4. Comunicazione e iniziative
4.1 Promozione dell'istituto
4.2 Convegni e incontri

5. L'azione di difesa civica
5.1 Materie trattate
5.2 Destinatari dell'intervento
5.3 Modalità di intervento
5.4 Supporto alle pubbliche amministrazioni
5.5 Poteri del Difensore
5.6 L'applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Delrio)

6. Istanze e procedimenti
La Difesa civica nei numeri del 2025

7. I casi di rilievo
7.1 Il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative
7.2 Le istanze di difesa civica

8. Questionario di gradimento

9. Come contattare il Difensore civico

10. Appendice. La Difesa civica tra passato e futuro
10.1 Le origini della Difesa civica
10.2 La Difesa civica nell'era digitale

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Introduzione

Nel 2025 la Difesa civica della Regione Emilia-Romagna ha attraversato una stagione di crescita straordinaria: le istanze pervenute all'Ufficio hanno registrato un incremento di circa il 60% rispetto alla media del decennio precedente. Un dato che richiede una lettura attenta, perché non segnala un deterioramento del rapporto tra cittadini e istituzioni, ma al contrario una più matura consapevolezza del ruolo che questo Istituto può svolgere.

Dietro ogni istanza c'è un cittadino che sceglie di non rassegnarsi e che individua in un canale istituzionale lo strumento per far valere le proprie ragioni: un atto, in senso proprio, di partecipazione democratica.

La partecipazione, tuttavia, non si esaurisce nell'affermazione di un principio. Diventa effettiva solo quando incontra un interlocutore capace di ascoltare, istruire e rispondere. È questa la funzione che la Difesa civica esercita quotidianamente: non una semplice intermediazione, ma un presidio attivo di legalità sostanziale, che incide sul funzionamento dell'apparato amministrativo sollecitando il rispetto dei tempi, la trasparenza dei procedimenti e l'effettività delle prestazioni.

Il raggio d'azione è ampio — dalla Regione agli enti locali, dagli organismi del sistema regionale ai concessionari di servizi pubblici, fino alle amministrazioni periferiche dello Stato operanti sul territorio, con le sole eccezioni dei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia — e i poteri istruttori di cui l'Ufficio dispone sono puntualmente definiti: acquisizione di atti e documenti, richiesta di chiarimenti senza che possa opporsi il segreto d'ufficio, segnalazione motivata delle disfunzioni riscontrate. La forza dell'Istituto, però, non risiede nella coercizione ma nella qualità del confronto: il Difensore orienta l'azione amministrativa attraverso la persuasione e la mediazione istituzionale, in uno spazio nel quale le ragioni del cittadino vengono effettivamente valutate.

I dati del 2025 confermano che questo spazio è sempre più riconosciuto anche dalle amministrazioni. Cresce, infatti, la disponibilità delle istituzioni a collaborare e a riesaminare le proprie determinazioni quando interpellate; l'intervento del Difensore è sempre più percepito non come aggravio procedurale, ma come occasione di verifica e miglioramento.

Ne emerge un rapporto più maturo, nel quale la partecipazione del cittadino non rallenta l'azione amministrativa ma contribuisce a renderla più equa e aderente al pubblico interesse. In questo quadro si rafforza anche la funzione deflattiva del contenzioso: il dialogo istituzionale tempestivo consente di prevenire controversie giudiziarie, con benefici concreti per cittadini e amministrazioni.

La partecipazione, dunque, non come valore astratto, ma come pratica istituzionale concreta. Ogni fascicolo aperto nel corso dell'anno rappresenta un momento in cui il principio democratico si traduce in ascolto, confronto e, talvolta, in una correzione dell'azione amministrativa. In questo senso, la Difesa civica non si limita a tutelare il singolo, ma contribuisce, caso per caso, a costruire un'amministrazione più responsabile e una fiducia istituzionale più solida.

La crescita delle istanze, tuttavia, porta inevitabilmente con sé un aumento proporzionale del carico di lavoro dell'intera struttura. I risultati illustrati in questa relazione non sarebbero stati possibili senza l'impegno quotidiano e il senso di responsabilità di tutto il personale dell'Ufficio, al quale va il mio più sentito ringraziamento.

Guido Giusti

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

1. L’attività del Difensore civico

Il Difensore civico si configura come un organo di garanzia della Regione Emilia-Romagna, investito del compito di rafforzare e completare il sistema di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

La sua funzione primaria è quella di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, operando nel solco dei principi costituzionali di legalità, trasparenza, efficienza ed equità. Al fine di garantire l'effettività di tale mandato, l'ordinamento assicura al Difensore una posizione di assoluta indipendenza, sottraendolo a ogni forma di dipendenza gerarchica o funzionale e dotandolo di una struttura di supporto idonea a trasformare le istanze in attività istruttorie rigorose.

La competenza dell'Istituto è vasta e trasversale: essa si esercita nei confronti dell'Amministrazione regionale, degli enti locali convenzionati, delle Aziende sanitarie, nonché dei concessionari e gestori di servizi pubblici. In virtù della normativa statale, tale azione di garanzia si estende inoltre alle amministrazioni periferiche dello Stato operanti sul territorio, con la sola esclusione dei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia.

I cittadini possono adire l'Ufficio a fronte di provvedimenti, atti o comportamenti ritardati, omessi o comunque irregolarmente compiuti, trovando nel Difensore un'autorità capace di sollecitare il riesame dell'azione pubblica. Per l'espletamento dei propri compiti, l'organo dispone di incisivi poteri istruttori che gli consentono di acquisire documenti e richiedere chiarimenti senza che possa essergli opposto il segreto d'ufficio. Pur non essendo titolare di poteri decisori o di annullamento, il Difensore opera come una "magistratura di persuasione", formulando rilievi e raccomandazioni volti a correggere le disfunzioni e a favorire soluzioni conciliative.

Il servizio, caratterizzato dalla totale gratuità e da modalità di accesso semplificate, rappresenta dunque uno strumento essenziale di difesa civica e di deflazione del contenzioso giurisdizionale, contribuendo a rendere l'amministrazione più vicina al pubblico interesse.

1.1 I numeri del 2025

Come verrà approfondito nel prosieguo della relazione, l’attività del Difensore civico è stata caratterizzata da un significativo incremento dei volumi operativi.

Flussi e volumi di attività

- Istanze totali ricevute: **1.055**.
- Variazione: oltre **40% in più** rispetto alla media degli anni precedenti.
- **7.213 atti protocollati**, con aumento del 73% rispetto ai 4.175 registrati nel 2024.

Operatività e radicamento territoriale

- Gestione istruttoria: l’Ufficio ha proceduto all'istruttoria di **763 istanze** corrispondenti al 72%

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

del volume totale ricevuto.

- Presidio di prossimità: a seguito dell'apertura dello sportello territoriale, nella provincia di Reggio Emilia le istanze sono aumentate del **100%**.
- Relazioni istituzionali: **oltre 80 gli enti pubblici convenzionati con la difesa civica regionale**.

1.2 Efficacia della tutela

L'efficacia dell'azione di tutela del Difensore civico si manifesta principalmente nella capacità di ricondurre le istanze dei cittadini a soluzioni concrete in sede amministrativa, contribuendo a prevenire il ricorso al contenzioso giurisdizionale. Tale funzione si esplica attraverso strumenti di interlocuzione, sollecitazione e riesame, che consentono di verificare la correttezza dell'azione amministrativa e di favorire, ove possibile, una composizione non conflittuale delle controversie.

L'efficacia dell'intervento non si misura esclusivamente in termini quantitativi, ma anche con riferimento alla qualità del confronto instaurato tra cittadini e amministrazioni. In tale prospettiva, l'attività del Difensore civico assume una funzione di mediazione istituzionale orientata a promuovere decisioni coerenti con il quadro normativo e con i principi di buona amministrazione, sollecitando le amministrazioni a riesaminare le proprie determinazioni in un'ottica di legalità sostanziale.

Accanto agli interventi formalmente attivati, un rilievo significativo assume l'attività quotidiana di ascolto e orientamento, che consente di fornire risposte tempestive anche in assenza dei presupposti per l'avvio di un'istruttoria. Tale funzione contribuisce a garantire un presidio accessibile di tutela e a indirizzare i cittadini verso gli strumenti più adeguati previsti dall'ordinamento.

Nel corso del 2025, l'Ufficio ha operato in un contesto caratterizzato da un sensibile incremento delle istanze, assicurando comunque la continuità e l'efficacia dell'azione di tutela, anche attraverso un adattamento delle modalità organizzative e il potenziamento dei canali di interlocuzione, inclusi quelli digitali e territoriali.

L'aumento del volume di attività può essere letto come indicativo di una maggiore conoscenza dell'Istituto da parte dei cittadini e di un più ampio ricorso agli strumenti di tutela amministrativa.

In tale quadro, la Difesa civica si conferma quale elemento rilevante del sistema delle garanzie, contribuendo al miglioramento complessivo dell'azione amministrativa e al rafforzamento del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

1.3 L'organizzazione dell'ufficio

Il Difensore civico regionale, pur configurandosi come organo monocratico, trae l'effettività della propria azione dalla struttura di supporto messa a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna.

La complessità delle funzioni di garanzia richiede, infatti, risorse umane e strumentali adeguate, idonee a trasformare l'istanza del cittadino in un'attività istruttoria rigorosa, tanto più necessaria in una fase di significativa espansione dei volumi di attività.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

In tale contesto, il Settore Diritti dei Cittadini assicura agli organi di garanzia una struttura organizzativa idonea a garantire un costante supporto amministrativo e giuridico alle diverse direttrici di intervento dell'Istituto. Nel corso del 2025, l'Ufficio si è avvalso di un assetto composto da un Dirigente e da un funzionario con elevata qualificazione impegnato a tempo pieno. L'attività istruttoria è stata inoltre sostenuta da quattro collaboratori di categoria AR4 a tempo pieno, affiancati da un esperto giuridico-amministrativo distaccato da ANCI Emilia-Romagna, figura che si conferma particolarmente rilevante ai fini del raccordo con le realtà comunali del territorio.

L'assetto del personale ha subito nel corso dell'anno alcune variazioni, gestite con la necessaria flessibilità al fine di assicurare la continuità del servizio. In particolare, la compagine dei collaboratori di categoria AR3 a tempo pieno, inizialmente composta da due unità, ha registrato il passaggio di una risorsa all'Ufficio della Consigliera di Parità a decorrere dal 1° ottobre 2025. Alla medesima data, anche un collaboratore di categoria AR3 a tempo parziale è transitato stabilmente presso lo stesso Ufficio con impegno a tempo pieno. Tali avvicendamenti, pur rientrando nella fisiologica dinamica organizzativa dell'Ente, hanno richiesto un significativo sforzo di adattamento interno, reso ancor più necessario dall'incremento pressoché doppio della domanda di tutela.

Un ulteriore elemento di rilievo sotto il profilo organizzativo è rappresentato dalla condivisione delle attività di front office, protocollo e archiviazione con gli altri istituti di garanzia. Tale presidio comune è stato assicurato da cinque collaboratori, di cui tre di categoria AR2 — con una cessazione dal servizio per pensionamento intervenuta nel mese di novembre — e due di categoria AR3.

Questo modello organizzativo ha consentito di mantenere adeguati standard di accoglienza e di gestione documentale, assicurando prontezza operativa anche a fronte di un numero di istanze in forte crescita e valorizzando, al contempo, il senso di responsabilità e la capacità di adattamento del personale coinvolto.

1.4 Gestione delle istanze di cittadini

Il compito primario del Difensore civico regionale risiede nella capacità di porsi quale punto di ascolto istituzionale per la comunità. Tale funzione presuppone una costante attitudine al dialogo e modalità di accesso semplici e non eccessivamente formalizzate, che si confermano elementi essenziali per favorire una comunicazione efficace e una tempestiva emersione delle problematiche segnalate.

In un contesto sociale spesso caratterizzato dalla complessità dei procedimenti amministrativi e da una diffusa percezione di distanza tra istituzioni e cittadini, l'Ufficio ha operato affinché il contatto con il Difensore risultasse quanto più possibile agevole, diretto e accessibile. Questo approccio, improntato alla semplificazione delle modalità di interlocuzione e al rispetto della riservatezza, è volto a favorire un rapporto di fiducia con l'utenza e a consentire una più piena rappresentazione delle istanze.

Sotto il profilo operativo, la digitalizzazione dei processi ha trovato il proprio principale strumento nel portale Aderendo. La piattaforma, messa a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna, consente una gestione integrata e sicura delle pratiche, assicurando continuità operativa e una più efficiente organizzazione dei flussi documentali.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Accanto a tale canale, l'Ufficio ha continuato a garantire la piena utilizzabilità degli strumenti di comunicazione tradizionali, quali la posta elettronica ordinaria e la posta elettronica certificata, in una logica di effettiva accessibilità del servizio.

La dimensione relazionale e il contatto diretto restano, tuttavia, componenti essenziali dell'azione di difesa civica. Per tale ragione, è stata mantenuta la risposta telefonica per quattro giorni alla settimana, integrata dalla disponibilità di una numerazione mobile facilmente consultabile sul portale dell'Assemblea legislativa.

Parimenti, il Difensore ha garantito la possibilità di incontri individuali previo appuntamento, rimettendo all'utente la scelta tra colloquio in presenza, videoconferenza da remoto o interlocuzione telefonica, secondo modalità coerenti con le diverse esigenze personali e territoriali.

1.5 Decentramento territoriale: il modello di prossimità

Un capitolo di particolare rilievo nel bilancio dell'attività 2025 è rappresentato dall'avvio del progetto di decentramento territoriale, culminato nel luglio scorso con l'apertura dello sportello presso la Provincia di Reggio Emilia.

Per la prima volta dalla riforma degli enti locali, la funzione di difesa civica regionale si è concretamente radicata in un presidio territoriale stabile, rafforzando il principio di prossimità amministrativa.

Questa iniziativa, nata in forza di una proficua convenzione con l'Ente provinciale, ha individuato nella sede di Corso Garibaldi n. 59 un punto di riferimento fisico essenziale.

Non si è trattato di una semplice operazione logistica, bensì di una scelta organizzativa e istituzionale volta ad avvicinare ulteriormente la funzione di garanzia ai cittadini, rendendo più agevole e immediato l'accesso alla Difesa civica sul territorio.

I primi mesi di operatività hanno restituito riscontri estremamente positivi, confermando come il contatto *de visu* tra il cittadino e l'Ufficio rimanga un valore aggiunto insostituibile, specialmente per le fasce di utenza maggiormente esposte al divario digitale.

Lo sportello reggiano ha funzionato come un vero e proprio ponte istituzionale, favorendo non solo l'ascolto diretto dei cittadini, ma anche un confronto immediato e risolutivo con il personale e gli amministratori locali. Questa presenza costante sul territorio ha permesso di intercettare le criticità alla radice, trasformando potenziali contenziosi in occasioni di dialogo costruttivo.

L'iniziativa si inserisce in una logica di sussidiarietà circolare, avvicinando la funzione di garanzia ai contesti territoriali e rendendo la tutela dei diritti un servizio realmente fruibile e "vicino di casa". Sulla scorta di questo successo sperimentale, l'Ufficio è attualmente impegnato nella valutazione tecnica e organizzativa per estendere tale modello anche alle altre province della regione. L'obiettivo è quello di strutturare una rete capillare che renda il Difensore civico un presidio familiare e accessibile in tutto il territorio emiliano-romagnolo, abbattendo quelle barriere geografiche che spesso scoraggiano il cittadino dal far valere le proprie ragioni.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

In questa prospettiva di crescita, l'auspicio per il 2026 è che molte amministrazioni superino le anacronistiche diffidenze e abbraccino finalmente una visione della Difesa civica intesa non come un’interferenza esterna o un sindacato ispettivo, ma come una risorsa strategica per la qualità dell'azione pubblica.

La sfida del prossimo anno sarà quella di trasformare la cooperazione istituzionale da evento episodico a prassi consolidata, affinché la trasparenza e la corretta amministrazione siano percepite non come oneri burocratici, ma come i pilastri fondamentali su cui ricostruire il patto di fiducia tra istituzioni e comunità.

Nella provincia di Reggio Emilia le istanze sono aumentate del 100%, dato che costituisce un primo significativo riscontro dell’efficacia dell’iniziativa.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

2. Cooperazione nazionale e internazionale

L’attività del Difensore civico dell’Emilia-Romagna non si esaurisce entro i confini regionali, ma è parte integrante di un'architettura di garanzia che opera su scala nazionale, europea e globale. Questa proiezione esterna è essenziale per assicurare standard di tutela omogenei e per affrontare con strumenti condivisi le sfide poste dalla modernizzazione amministrativa e dalla transizione digitale.

2.1 Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici

Il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano costituisce l’organismo associativo preposto alla promozione della cooperazione interistituzionale tra le autorità di garanzia territoriale.

In tale ambito, il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna ricopre la carica di Vicepresidente, coadiuvando il Presidente Fardelli alla definizione delle linee di indirizzo e al coordinamento delle attività che l'organismo intraprende con cadenza bimestrale.

Nell'ottica di un progressivo potenziamento delle competenze specialistiche necessarie per affrontare le sfide della modernizzazione amministrativa, il Coordinamento ha formalmente conferito al Difensore civico della Regione Emilia-Romagna la delega in materia di innovazione tecnologica e diritti digitali. Tale incarico si è sostanziato nell’istituzione e nella guida di un apposito Gruppo di lavoro su Diritti, Digitale e Intelligenza Artificiale, volto ad analizzare le implicazioni giuridiche e le ricadute operative derivanti dall'impiego di tecnologie emergenti nell'azione pubblica. L'attività del gruppo è finalizzata a monitorare la trasparenza algoritmica e a prevenire potenziali asimmetrie o discriminazioni prodotte dall’automazione dei procedimenti, garantendo che la transizione digitale della Pubblica Amministrazione resti ancorata ai principi di legalità, imparzialità e centralità della persona.

Sotto il profilo funzionale, l’azione del Coordinamento è volta a garantire l’uniformità dei livelli di tutela del cittadino sull'intero territorio nazionale. Tale obiettivo risponde alla necessità di assicurare che l'esercizio dei diritti nei confronti della Pubblica Amministrazione sia improntato a criteri di omogeneità, superando le potenziali disparità derivanti dalle diverse realtà locali. L’attività si articola su direttrici di intervento che spaziano dalla valorizzazione dello status giuridico dell’Ombudsman alla promozione dei diritti fondamentali, includendo la costante interlocuzione con il Mediatore Europeo per l’attuazione di strategie comuni di difesa civica a livello dell'Unione Europea.

In considerazione della persistente assenza di una figura di Difensore civico nazionale nell'ordinamento italiano, si ravvisa la necessità di una formalizzazione dei poteri di rappresentanza in capo al Coordinamento affinché l’organismo possa esercitare, con pienezza di funzioni, il ruolo di interlocutore organico presso le autorità di livello nazionale, europeo e internazionale. La stabilizzazione di tale mandato consentirebbe di colmare un vuoto istituzionale, garantendo una voce unitaria della difesa civica italiana nei processi decisionali sovranazionali, a presidio della trasparenza e del corretto andamento della funzione pubblica.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Il monitoraggio nazionale delle istanze

Nel corso del 2025, l'attività del Coordinamento ha segnato un avanzamento metodologico di particolare rilievo attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro pilota, composto dagli uffici della Regione Emilia-Romagna, della Regione Liguria e della Regione Piemonte.

Tale nucleo tecnico ha coordinato, per la prima volta nel panorama nazionale, la raccolta e l'analisi sistematica dei dati relativi alle istanze pervenute a tutti i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome italiane.

L'attività di monitoraggio è stata strutturata secondo criteri di classificazione omogenei, permettendo la mappatura delle richieste per ambito materiale (settori di intervento della Pubblica Amministrazione) e per esito dell'istruttoria (accoglimento, mediazione, rigetto o inammissibilità).

La costruzione di questa base conoscitiva comune non rappresenta un mero adempimento statistico, ma riveste un'importanza strategica sotto molteplici profili:

- **Identificazione delle criticità sistemiche**: la disponibilità di dati aggregati a livello nazionale consente di individuare eventuali disfunzioni ricorrenti nell'agire amministrativo che superano i confini regionali, permettendo al Coordinamento di segnalare ai decisori politici e alle autorità nazionali (Ministeri, Autorità indipendenti) le aree che necessitano di interventi correttivi o semplificazioni normative.
- **Omogeneità dei livelli di tutela**: l'analisi comparativa tra i territori funge da strumento di benchmarking istituzionale, volto a garantire che il diritto alla difesa civica sia esercitato con standard qualitativi uniformi in tutto il Paese, in ossequio al principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla Pubblica Amministrazione.
- ***Accountability* e trasparenza**: la pubblicazione di dati certi sull'efficacia degli interventi (esito delle istanze) documenta la capacità dell'Istituto di risolvere i conflitti in via stragiudiziale, fornendo un'evidenza empirica della funzione deflattiva del contenzioso giurisdizionale operata dai Difensori civici.
- **Supporto alla programmazione**: per l'Ufficio dell'Emilia-Romagna e per i partner del gruppo di lavoro, la guida di questo processo di raccolta dati consolida il ruolo di coordinamento dell'ufficio, ponendo le basi per la redazione di un futuro "Rapporto Nazionale sulla Difesa Civica" che possa interloquire con le istituzioni dell'Unione Europea e la Rete ENO.

La sistematizzazione di questi flussi informativi costituisce, in definitiva, il presupposto scientifico indispensabile per il superamento della frammentarietà territoriale e per la piena legittimazione del Coordinamento quale soggetto portatore di interessi collettivi su scala nazionale ed internazionale.

2.2 La dimensione europea: Rete ENO e Mediatore Europeo

L'attività del Difensore civico dell'Emilia-Romagna non si esaurisce entro i confini regionali, ma si inserisce stabilmente in un'architettura di garanzia di respiro continentale. L'Ufficio è infatti parte integrante della Rete Europea dei Difensori Civici (*European Network of Ombudsmen - ENO*), l'organismo che dal 1996 coordina oltre 90 uffici in 36 paesi. La partecipazione a questa rete permette

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

alla Difesa civica regionale di operare in sinergia con i colleghi nazionali ed europei, favorendo lo scambio di buone prassi e la cooperazione diretta nella gestione di casi legati alla corretta applicazione del diritto dell'Unione a livello locale.

Al vertice di questo sistema di garanzia si pone il Mediatore Europeo, figura che dal 2025 è ricoperta da Teresa Anjinho. Il Mediatore agisce come organo indipendente incaricato di indagare sulla cattiva amministrazione nelle istituzioni e nelle agenzie dell'UE.

Per il Difensore regionale, il legame con la Mediatrice rappresenta un canale privilegiato per tutelare i diritti dei cittadini emiliano-romagnoli che si confrontano con le complessità della normativa comunitaria, garantendo che i principi di trasparenza e buona amministrazione siano rispettati a ogni livello della catena istituzionale.

La Conferenza ENO 2025: "*Upholding a rights-based Europe*"

Il momento più significativo di questa proiezione internazionale è stato rappresentato dalla partecipazione alla Conferenza annuale della Rete ENO, svoltasi nel novembre 2025 presso la sede del Parlamento Europeo a Bruxelles. Il Difensore civico dell'Emilia-Romagna ha preso parte ai lavori come componente della delegazione italiana, avviando proficue interlocuzioni istituzionali con i colleghi ombudsman e direttamente con la Mediatrice Teresa Anjinho.

Il dibattito, intitolato "*Upholding a rights-based Europe*", ha permesso di approfondire quattro pilastri tematici fondamentali per il futuro della difesa civica:

Barriere alla mobilità intra-UE: una sessione specifica è stata dedicata agli ostacoli pratici che i cittadini incontrano nell'esercizio del diritto di libera circolazione. Si è discusso del ruolo dei Difensori nel facilitare il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali, nonché nella risoluzione delle controversie legate al rimborso delle spese mediche transfrontaliere, temi che hanno un impatto diretto sulla quotidianità di molti corregionali residenti o lavoratori all'estero.

Monitoraggio della conformità al diritto UE: il confronto si è spostato sulla capacità dei Difensori civici di agire come "sentinelle" della normativa europea. È emersa la necessità di utilizzare maggiormente lo strumento dei queries (quesiti diretti alla Commissione Europea) per ottenere interpretazioni autentiche sulle norme UE, evitando che una cattiva ricezione del diritto comunitario penalizzi i cittadini a livello locale.

Indipendenza e Stato di Diritto: con la partecipazione di esperti della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, la conferenza ha affrontato il tema della tutela dell'indipendenza degli Ombudsman. In un'epoca di polarizzazione, la salvaguardia dell'autonomia decisionale e finanziaria dell'Ufficio è stata indicata come condizione essenziale per garantire la fiducia dei cittadini nelle autorità di garanzia.

Sfide ambientali e climatiche: un *workshop* di grande rilievo ha riguardato la gestione dei reclami ambientali alla luce della Convenzione di Aarhus e della rete Natura 2000. È stato sottolineato come il Difensore debba farsi carico della tutela del diritto a un ambiente sano, monitorando la trasparenza dei processi decisionali che riguardano il territorio e il clima.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Nelle sue conclusioni, Teresa Anjinho ha delineato la nuova strategia per il periodo 2025-2029, intitolata "*Building trust, driving change*". La Mediatrice ha richiamato i Difensori a un ruolo di "istigatori di buona amministrazione", esortandoli a non limitarsi alla gestione del singolo reclamo, ma a promuovere attivamente una cultura del servizio pubblico orientata al risultato e alla trasparenza.

Per l'Ufficio dell'Emilia-Romagna, l'impegno a Bruxelles ha confermato l'importanza delle "indagini parallele": un modello di cooperazione che vedrà nel 2026 il nostro Ufficio collaborare con il Mediatore Europeo su tematiche sistemiche (come la digitalizzazione dei servizi e l'uso etico dell'IA), garantendo che i diritti fondamentali siano protetti con la stessa efficacia, sia che si tratti di un ente locale che di un'istituzione comunitaria.

2.3 Proiezione globale: International Ombudsman Institute

Oltre al consolidato radicamento nel contesto europeo, la Difesa civica dell'Emilia-Romagna partecipa attivamente alla rete globale dei diritti attraverso l'adesione all'International Ombudsman Institute (IOI).

Fondato nel 1978, l'IOI rappresenta l'unica organizzazione mondiale che riunisce oltre 200 istituzioni indipendenti di difesa civica provenienti da più di 100 Paesi. La missione dell'Istituto è quella di promuovere il concetto di Ombudsman a livello globale, incoraggiando lo scambio di informazioni, la formazione specialistica e, soprattutto, la protezione di quegli uffici che operano in contesti di particolare criticità per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani e l'indipendenza istituzionale.

Essere parte dell'IOI significa per il Difensore civico regionale accedere a una piattaforma di cooperazione che supera i confini continentali, permettendo di confrontarsi con modelli di tutela nati in contesti giuridici e sociali molto diversi tra loro. Il rapporto tra i membri dell'Istituto si fonda su una solidarietà istituzionale che si manifesta attraverso seminari di alta formazione, progetti di ricerca comuni e un monitoraggio costante sugli standard di indipendenza e imparzialità previsti dai "Principi di Venezia", i parametri internazionali di riferimento per ogni autorità di garanzia.

Nel corso delle attività istituzionali del 2025, un momento di particolare rilievo è stato rappresentato dall'incontro con Nashieli Ramírez Hernández, Presidente mondiale dell'IOI e figura di spicco della difesa dei diritti umani a livello internazionale.

Il confronto ha toccato punti cruciali quali la tutela delle fasce vulnerabili della popolazione e l'evoluzione del ruolo del Difensore civico nel rispondere alle nuove sfide poste dalle migrazioni e dalle disuguaglianze sociali. Questo scambio di vedute non ha rappresentato soltanto un atto di cortesia istituzionale, ma ha gettato le basi per una collaborazione più stretta, volta a integrare le migliori esperienze internazionali nella prassi quotidiana dell'Ufficio regionale.

La partecipazione all'IOI conferma, dunque, che la Difesa civica dell'Emilia-Romagna non è un attore isolato, ma un tassello attivo di un sistema mondiale impegnato nella costruzione di una Pubblica Amministrazione sempre più trasparente, equa e rispettosa della dignità umana.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

3. I rapporti sul territorio

3.1 La collaborazione con ANCI Emilia-Romagna

Nel corso del 2025 è proseguita la collaborazione tra il Difensore civico regionale e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani dell'Emilia-Romagna (ANCI), quale strumento di coordinamento istituzionale volto a rafforzare il raccordo tra la difesa civica e il sistema delle autonomie locali.

L'attività congiunta si è sviluppata lungo due direttrici principali: da un lato, ha favorito la gestione e la risoluzione di criticità amministrative segnalate dai cittadini nei confronti dei Comuni del territorio regionale; dall'altro, ha sostenuto iniziative di promozione e diffusione della funzione di difesa civica, anche mediante strumenti di comunicazione istituzionale.

Particolare rilievo ha assunto l'attività in materia di diritto di accesso, nella quale i Comuni risultano frequentemente coinvolti quali amministrazioni destinatarie delle istanze di riesame. In tale ambito, si è registrato un diffuso atteggiamento collaborativo da parte degli enti locali, che hanno proceduto al riesame delle proprie determinazioni, spesso con esito favorevole all'ostensione della documentazione richiesta.

La sinergia con ANCI si è rivelata inoltre determinante sia per il monitoraggio del rispetto del principio di equilibrio di genere nella composizione delle giunte comunali, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56, sia per la diffusione delle convenzioni tra Comuni e Difensore civico, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di comunicazione istituzionale idonei a raggiungere in modo capillare gli enti del territorio regionale.

3.2 Il Difensore civico nella Carta dei Servizi SETA

Nel settore dei servizi pubblici locali, con riferimento alla collaborazione già avviata con SETA S.p.A., azienda di trasporto pubblico operante nelle province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, si evidenzia come la Carta dei servizi preveda espressamente la possibilità per l'utenza di rivolgersi al Difensore civico della Regione Emilia-Romagna nei casi di disservizi non adeguatamente riscontrati dal gestore.

Tale previsione consolida l'inserimento della difesa civica nel sistema di qualità del servizio, rafforzando le garanzie di tutela degli utenti e favorendo una gestione più efficace e trasparente delle segnalazioni.

3.3 Collaborazione con INPS

Molte delle istanze che pervengono dai cittadini riguardano l'ente previdenziale. Per tale motivo, le interlocuzioni tra la Difesa civica della Regione Emilia-Romagna e l'Istituto Nazionale della Previdenza

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Sociale (INPS) si sono sviluppate su un duplice livello di coordinamento, territoriale e nazionale.

Le interlocuzioni con l'INPS si sono strutturate su un doppio binario: territoriale, attraverso il confronto costante con il Direttore Regionale Francesco Ricci, e nazionale, nell'ambito del Coordinamento dei Difensori Civici. L'incontro del 3 giugno 2025 con il Presidente Gabriele Fava ha posto le basi per un Protocollo d'Intesa finalizzato a garantire tempi certi di risposta e canali diretti per la risoluzione dei disallineamenti informativi.

L'iniziativa è stata finalizzata alla definizione di un Protocollo d'intesa nazionale, volto a strutturare in maniera organica i rapporti tra il sistema della difesa civica e l'Istituto previdenziale. L'esigenza di tale strumento emerge dall'analisi delle istanze trattate nel triennio di riferimento, nel corso del quale i Difensori civici hanno gestito un numero significativo di segnalazioni riconducibili a criticità nei procedimenti previdenziali, in particolare connesse a ritardi e disallineamenti informativi.

Il Protocollo, attualmente in fase di perfezionamento, è orientato a definire tempi certi di risposta alle segnalazioni; introdurre procedure amministrative condivise; attivare canali strutturati di interlocuzione tra le rispettive articolazioni organizzative.

L'obiettivo perseguito è quello di rafforzare l'efficienza amministrativa e garantire una più tempestiva ed effettiva fruizione dei diritti sociali, con particolare attenzione alle situazioni di maggiore vulnerabilità.

3.4 Rapporti con ANAC

Nel corso del 2025 sono stati mantenuti e sviluppati i rapporti di interlocuzione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con particolare riferimento alle tematiche della trasparenza amministrativa e dell'accesso civico generalizzato. La collaborazione si è concretizzata nello scambio di orientamenti interpretativi e nella segnalazione di specifiche criticità emerse nella prassi applicativa. Tali interlocuzioni hanno contribuito a rafforzare la coerenza dell'azione amministrativa con il quadro normativo di riferimento, favorendo un'applicazione più uniforme dei principi di trasparenza e prevenzione della corruzione.

3.5 Coordinamento con altri organi di garanzia

Nel corso del 2025 sono stati confermati e consolidati i rapporti di collaborazione tra l'Ufficio del Difensore civico regionale e gli altri istituti e organismi di garanzia, sia a livello regionale sia nazionale, nell'ottica di assicurare una tutela effettiva, coordinata e non frammentata dei diritti dei cittadini.

Tali relazioni si sono sviluppate lungo direttrici tra loro complementari. In primo luogo, assume rilievo l'attività di corretta canalizzazione delle istanze, mediante l'invio diretto delle segnalazioni erroneamente pervenute all'Ufficio verso l'autorità competente. Tale prassi consente di evitare

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

duplicazioni procedimentali e di indirizzare tempestivamente il cittadino verso lo strumento di tutela più adeguato.

In secondo luogo, si è frequentemente registrata la gestione coordinata di istanze che, per la loro natura, implicano l'intervento concorrente di più organismi. In tali ipotesi, il Difensore civico ha operato in raccordo con le altre autorità coinvolte, al fine di assicurare una trattazione unitaria delle questioni prospettate e di evitare soluzioni disomogenee o parziali.

Un'ulteriore dimensione della collaborazione è rappresentata dall'attività di natura consulenziale e dallo scambio costante di informazioni e prassi operative. Tale interlocuzione si sviluppa sia nei confronti degli organismi regionali di garanzia – tra cui il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante delle persone sottoposte a restrizione della libertà personale, il Comitato regionale per le comunicazioni e la Consigliera di parità – sia nei confronti di istituzioni statali, centrali e periferiche, quali il Garante dei contribuenti e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

In questo contesto, un ruolo significativo è svolto anche dal confronto con gli altri Difensori civici regionali, in particolare nell'ambito del Coordinamento nazionale, sede privilegiata per l'elaborazione di orientamenti condivisi e per l'analisi delle principali criticità applicative emerse nella prassi.

Nel complesso, tali forme di cooperazione contribuiscono a rafforzare l'efficacia dell'azione di tutela, favorendo un approccio integrato e coerente all'interno del sistema delle garanzie.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

4. Comunicazione e iniziative

Garantire un adeguato livello di visibilità rappresenta un elemento funzionale all'efficacia dell'azione del Difensore civico, in quanto consente di raggiungere i cittadini, le amministrazioni e gli altri portatori di interesse, favorendo la conoscenza degli strumenti di tutela disponibili.

Le attività di comunicazione non si limitano alla diffusione delle singole iniziative o degli esiti delle istruttorie, ma si inseriscono in una più ampia funzione di promozione dei principi di trasparenza, correttezza e responsabilità dell'azione amministrativa. In tale prospettiva, l'organizzazione e la partecipazione a convegni, incontri pubblici e momenti formativi costituiscono strumenti essenziali per rafforzare il dialogo istituzionale e diffondere una maggiore consapevolezza dei diritti e delle modalità di tutela.

4.1 Promozione dell'istituto

Nel corso dell'esercizio 2025, l'Ufficio ha impresso un'accelerazione alle attività di promozione finalizzate alla diffusione della cultura della difesa civica nel territorio regionale.

Sotto il profilo strategico, la linea d'azione ha privilegiato un modello di comunicazione di prossimità, incentrato sugli interventi diretti e in presenza presso le diverse realtà locali, a scapito dei canali della pubblicità tradizionale. Tale scelta risponde alla necessità di stabilire un contatto immediato e fiduciario con la cittadinanza, favorendo una conoscenza dell'Istituto che non sia mediata da messaggi pubblicitari generici, ma radicata nel confronto istituzionale sul campo.

Il significativo incremento delle istanze registrato nell'anno di riferimento, pur dipendendo da una pluralità di fattori congiunturali, rappresenta un indicatore attendibile dell'efficacia di questa strategia di radicamento territoriale.

Parallelamente, è proseguita l'attività di consolidamento della presenza sui social media, in continuità con il percorso avviato nel 2024. L'azione sui canali istituzionali — segnatamente Facebook e Instagram — è stata caratterizzata da un aggiornamento costante, volto a declinare le attività dell'Ufficio in contenuti informativi di utilità quotidiana per i cittadini. Al termine del 2025, la community online ha raggiunto la soglia di circa 4.000 follower complessivi, dato che conferma la crescente capacità di attrazione e di ascolto dell'Istituto anche nelle piazze digitali.

4.2 Convegni e incontri

In ottemperanza agli obiettivi strategici fissati nel PIAO dell'Assemblea Legislativa – *1.1 Promuovere il ruolo dell'Assemblea Legislativa, dell'Ufficio di Presidenza e degli Organi di Garanzia* – il Difensore civico promuove attivamente la tutela dei diritti e l'educazione alla cittadinanza attraverso progetti, incontri e iniziative su temi sensibili legati alla difesa civica, con un'attenzione particolare alle fasce più vulnerabili della popolazione. In particolare, organizza e supporta seminari e convegni - anche in

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

collaborazione con altri Enti - e interviene come relatore in eventi di approfondimento riguardanti la tutela dei diritti.

Di seguito alcune delle iniziative più significative.

"La trasparenza e il diritto di accesso: documentale, civico semplice e generalizzato"

Il 23 gennaio 2025 il Difensore civico regionale è intervenuto, in qualità di relatore, all'evento "La trasparenza e il diritto di accesso: documentale, civico semplice e generalizzato", promosso dall'AUSL di Bologna nell'ambito della Giornata della trasparenza delle Aziende sanitarie dell'AVEC e dell'AUSL della Romagna. Nel corso del suo intervento, il Difensore civico ha approfondito il ruolo dell'organo di garanzia nella tutela del diritto di accesso, con particolare riferimento alla sua concreta funzione deflattiva del contenzioso amministrativo in materia. Inoltre, particolare attenzione è stata dedicata ai casi trattati dall'Ufficio che si sono rivelati più rilevanti per le Aziende sanitarie.

"Risoluzione alternativa delle controversie: (ri)conciliarsi con la Pubblica Amministrazione"

Il Difensore civico ha promosso il progetto "Risoluzione alternativa delle controversie: (ri)conciliarsi con la Pubblica Amministrazione", coordinato dalla Prof.ssa Marina Caporale - docente di Giustizia Amministrativa e Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia (UNIMORE) - nell'ambito delle attività di *public engagement* 2024-2025, per diffondere la cultura della mediazione e valorizzare gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

L'iniziativa ha lo scopo di diffondere la conoscenza delle procedure extragiudiziali, gratuite e accessibili anche online, utili a risolvere conflitti con la Pubblica Amministrazione e con i gestori di servizi pubblici essenziali, offrendo ai cittadini una tutela più rapida e riducendo il ricorso alla tradizionale tutela giurisdizionale. Il progetto si è sviluppato nella provincia di Modena, con incontri a Modena e Carpi, ai quali hanno partecipato rappresentanti dell'Ufficio del Difensore civico regionale.

Il percorso si è concluso il 27 marzo 2025 con un convegno presso UNIMORE, in cui è stato ribadito il valore della difesa civica come forma di giustizia amministrativa non conflittuale, fondata su equità, accessibilità e servizio alla collettività.

"La Difesa Civica nell'Unione Europea multilivello"

Il 20 novembre 2025, presso la Sede di Rappresentanza della Regione europea Tirolo-Alto Adige-

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Trentino a Bruxelles, il Difensore civico dell'Emilia-Romagna ha partecipato in veste di relatore al convegno "Difesa Civica Italiana in Europa: diritti, territori, autonomie: il ruolo dei Difensori civici nell'Unione Europea multilivello". L'evento è stato promosso dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome italiane, in collaborazione con l'Ufficio del Difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano.

L'incontro ha rappresentato una sede di confronto istituzionale sulla funzione dei garanti all'interno della governance europea. Ai lavori hanno preso parte, oltre ai membri del Coordinamento nazionale, autorità diplomatiche e parlamentari, tra cui Federica Favi, Ambasciatore d'Italia in Belgio, e i parlamentari europei Herbert Dorfmann e Paolo Inselvini. Il rilievo internazionale della discussione è stato ulteriormente qualificato dagli interventi di numerosi ombudsman europei, tra cui Maria Stylianou-Lottides (Cipro), Jürg Trachsel (Zurigo), Xavier Cañada Bonaetxea (Andorra) e David Bondia (Barcellona).

Per l'Ufficio dell'Emilia-Romagna, la partecipazione a questo consesso ha permesso di consolidare i rapporti di collaborazione con i colleghi nazionali ed esteri e di ribadire la necessità di standard di tutela omogenei in un contesto amministrativo sempre più interconnesso. Il dibattito ha confermato come la difesa civica territoriale costituisca un elemento cardine per l'effettiva attuazione della sussidiarietà, agendo da raccordo diretto tra i bisogni delle comunità locali e il quadro normativo dell'Unione Europea.

"45 Anni di Difesa Civica nel Lazio: Impegno, Innovazione e Futuro"

Nel quadro delle celebrazioni per il quarantacinquesimo anniversario dell'istituzione della Difesa civica nel Lazio, il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna ha preso parte, in qualità di relatore, al convegno nazionale svoltosi presso il Consiglio Regionale del Lazio. All'interno della sessione dedicata all'analisi dell'Ombudsman quale garante dei diritti in un contesto di trasformazione sociale e tecnologica, Guido Giusti, nella sua veste di Vice-Presidente del Coordinamento nazionale, ha svolto una relazione dal titolo "La difesa civica tra innovazione e prossimità: nuove sfide per la tutela dei diritti dei cittadini". L'intervento ha esaminato la funzione di garanzia sussidiaria dell'Istituto, focalizzandosi sulla necessità di coniugare l'efficienza dei processi di digitalizzazione con l'effettività della tutela per le fasce di utenza colpite dalle nuove povertà sociali. Il contributo ha riaffermato la centralità della difesa civica quale presidio di legalità e buon andamento, essenziale per prevenire asimmetrie nel rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione nell'attuale scenario di transizione amministrativa.

"La funzione della difesa civica all'interno del sistema delle garanzie costituzionali"

Nel quadro del dibattito sulle prospettive di riforma, il Coordinamento dei Difensori civici ha avviato un confronto con l'On. Luciano Violante e l'Associazione "Futuri Probabili". L'interlocuzione, svoltasi in

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

data 10 aprile 2025, ha avuto per oggetto l'analisi della funzione della difesa civica all'interno del sistema delle garanzie costituzionali, con un focus specifico sulla necessità di un rafforzamento normativo che ne assicuri la piena autonomia e l'uniformità d'intervento su scala nazionale.

La riflessione ha evidenziato come il Difensore civico rappresenti un punto di riferimento per l'effettiva attuazione del principio di buona amministrazione, operando quale organo di mediazione qualificata capace di prevenire il contenzioso e di promuovere la trasparenza dell'agire pubblico. Il dialogo con l'On. Violante ha confermato l'urgenza di una cornice legislativa che valorizzi l'Istituto non solo come strumento di tutela individuale, ma come fattore strategico per la modernizzazione delle istituzioni e per il consolidamento del patto di fiducia tra amministrazione e società civile. In questa prospettiva, la collaborazione con l'Associazione "Futuri Probabili" ha permesso di inquadrare la funzione di garanzia in una visione di lungo periodo, orientata al superamento delle asimmetrie burocratiche e alla promozione di un modello di amministrazione responsabile, trasparente e prossima ai bisogni della collettività.

"Diritto di accesso: il raccordo con la Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri"

Il 4 giugno 2025, a Roma, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici ha avviato un confronto tecnico con la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi per rafforzare la trasparenza amministrativa e l'effettività del diritto di accesso.

L'incontro ha evidenziato la necessità di un'applicazione uniforme della disciplina, intesa non come semplice facoltà procedimentale ma come principio generale legato a trasparenza, buon andamento e partecipazione. Al centro del confronto vi è stato l'art. 25 della legge n. 241/1990, che attribuisce alla Commissione il riesame dei dinieghi delle amministrazioni statali e al Difensore civico quello relativo agli enti locali e regionali. È stato sottolineato il valore di questo rimedio, gratuito e rapido, come tutela concreta alternativa al giudice. La collaborazione tra i due organismi mira, infine, a definire criteri interpretativi comuni, soprattutto nei casi di bilanciamento tra accesso e riservatezza, così da rendere più effettivo il diritto dei cittadini alla conoscibilità dell'azione amministrativa e rafforzare la fiducia nelle istituzioni.

"Crescere Consapevoli. La formazione dei giovani tra diritti e doveri"

Sabato 20 settembre 2025, presso lo spazio culturale Arena di Modena, nell'ambito del Festivalfilosofia 2025, il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna ha promosso un momento di confronto che ha visto la partecipazione di circa 450 persone, tra cui centinaia di studenti dell'Istituto Cattaneo-Deledda e del Liceo Sigonio. L'iniziativa ha rappresentato un'importante occasione di riflessione condivisa sul tema della formazione dei giovani nell'era digitale, ponendo al centro il ruolo delle istituzioni e della società civile nel promuovere cittadini critici, consapevoli e partecipi, capaci di orientarsi con

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

responsabilità nella complessità del proprio tempo. Sono intervenuti in qualità di relatori Isabella Conti, Assessora regionale al Welfare e alla Scuola, Francesca Florio, avvocata penalista e content creator, Roberta Dieci, docente di latino e greco e content creator, Claudia Giudici, Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, e Andrea Mastrovito, artista e autore dell'installazione "La diseducazione al reale", che ha accompagnato l'evento.

"Truffe Digitali: strumenti di tutela per cittadini e istituzioni"

Nell'ambito di un più ampio progetto di educazione civica digitale promosso dall'Ufficio, il Difensore civico ha organizzato l'incontro "Truffe digitali: strumenti di tutela per cittadini e istituzioni", con l'obiettivo di offrire a cittadini e istituzioni indicazioni pratiche per prevenire i rischi connessi alle principali frodi informatiche, con particolare attenzione ai servizi digitali della Pubblica amministrazione. L'evento si è svolto venerdì 3 ottobre 2025 presso la Sala Guido Fanti dell'Assemblea legislativa e ha visto la partecipazione di autorevoli ospiti, tra cui Maurizio Fabbri, presidente dell'Assemblea legislativa regionale, Elena Mazzoni, assessora regionale all'Agenda digitale e alla Legalità, Massimiliano Capitanio, commissario AGCOM, Francesco Cozzi, già procuratore capo di Genova e attuale Difensore civico della Regione Liguria, insieme ad altri esperti provenienti dal mondo delle istituzioni, dell'università, del credito, delle comunicazioni e della sicurezza cibernetica. Il progetto promosso dal Difensore civico regionale ha inoltre portato alla realizzazione di una breve guida, concepita come strumento operativo per aiutare i cittadini a riconoscere e contrastare le frodi informatiche.

"Trasparenza amministrativa e riservatezza: dialogo tecnico con il Garante Privacy"

Il 6 ottobre 2025, a Roma, il confronto con il Garante per la protezione dei dati personali ha chiarito ambiti di competenza e modalità di coordinamento nella tutela dei cittadini verso la Pubblica Amministrazione. Il tema centrale è stato il rapporto tra diritto di accesso, soprattutto accesso civico generalizzato, e protezione dei dati personali nei casi che coinvolgono soggetti controinteressati. È emersa la necessità di applicare criteri uniformi che bilancino trasparenza e riservatezza, attraverso una valutazione concreta del possibile pregiudizio ai diritti individuali. Il raccordo tra i due organismi riguarda anche i casi in cui la Difesa civica rilevi criticità nel trattamento dei dati da parte delle amministrazioni, svolgendo una funzione di orientamento e segnalazione al Garante. Questa collaborazione mira a rendere più chiaro, coerente e prevedibile il rapporto tra privacy e trasparenza, semplificando la tutela per i cittadini e offrendo maggiore certezza applicativa alle amministrazioni.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

“Giornata di formazione AUSL di Bologna”

Il Difensore civico regionale è intervenuto come docente e relatore alla giornata di formazione promossa dall’AUSL di Bologna in materia di accesso agli atti, rivolta al personale interno dell’Azienda. L’evento si è svolto giovedì 6 novembre 2025 in collegamento da remoto. In quell’occasione, il Difensore civico – affiancato da un collaboratore regionale – ha approfondito la normativa in materia di accesso documentale, accesso civico e trasparenza della P.A., soffermandosi su casistiche specifiche e orientamenti giurisprudenziali di interesse per il personale dell’Azienda sanitaria.

“Il Difensore civico tra gli studenti”

Nel 2025 l’Ufficio del Difensore civico ha intensificato il proprio impegno nelle scuole secondarie, con l’obiettivo di far conoscere agli studenti il ruolo dell’Istituzione e promuovere, al tempo stesso, un’educazione ai valori della Costituzione. Attraverso incontri e momenti di dialogo diretto, l’iniziativa ha inteso contribuire alla formazione di una generazione di cittadini più consapevoli dei propri diritti e più responsabili nei confronti della comunità. In questa prospettiva, sono stati organizzati incontri con studenti di istituti superiori e universitari, anche nell’ambito dell’iniziativa “Porte aperte in Assemblea”, offrendo preziose occasioni di confronto su temi di interesse comune. In particolare, nei mesi di gennaio e febbraio 2025 il Difensore civico ha incontrato quattro classi dell’Istituto Professionale Statale Socio-Commerciale-Artigianale “Cattaneo-Deledda” di Modena, presso i locali dello stesso istituto. Inoltre, nell’ambito dell’iniziativa “Porte aperte in Assemblea”, ha incontrato alcune classi dell’Istituto “Galvani” di Reggio Emilia, dell’Istituto Superiore “Guido Monaco di Pomposa” di Codigoro e del Liceo “Gaetano Chierici” di Reggio Emilia.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

5. L’azione di difesa civica

Nel corso del 2025, l’azione di difesa civica si è articolata in una pluralità di modalità di intervento, tutte riconducibili alla finalità di rafforzare il sistema di tutela dei cittadini e di assicurare il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa, ai sensi dell’art. 97 della Costituzione.

5.1 Materie trattate

La legge istitutiva non delinea le competenze della Difesa civica secondo un criterio materiale rigido, cioè attraverso un elenco tassativo di materie, ma ne individua piuttosto il perimetro funzionale.

Ai sensi dell’art. 2, Legge Regionale 16 dicembre 2003, n. 25, il Difensore civico interviene “per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi, in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi”.

Tale formulazione evidenzia come la competenza del Difensore civico non sia costruita attorno alla singola materia amministrativa, bensì attorno alla patologia del rapporto amministrativo: ritardo, omissione, irregolarità, mancata risposta, cattivo esercizio del potere, difetto di coordinamento, scarsa trasparenza, insufficiente considerazione della posizione del cittadino. In altri termini, la Difesa civica non è chiamata a presidiare un settore specifico dell’amministrazione, ma a intervenire ogniqualvolta, nell’ambito delle competenze soggettivamente attribuite dalla legge, emerga una criticità nel modo in cui il potere amministrativo viene esercitato o nel modo in cui il servizio pubblico viene reso.

Ne deriva una competenza necessariamente trasversale, che si estende a tutti gli ambiti nei quali l’azione amministrativa incide concretamente sulle posizioni dei cittadini, purché ricorrano i presupposti soggettivi e oggettivi previsti dall’ordinamento. La funzione del Difensore civico si colloca, dunque, in una zona intermedia tra garanzia della legalità amministrativa, tutela non giurisdizionale e promozione del buon andamento, con un approccio che privilegia la verifica della correttezza procedimentale, la sollecitazione dell’amministrazione e la ricerca di soluzioni ragionevoli e tempestive.

Questa competenza necessariamente trasversale si è manifestata nel corso del 2025 attraverso una gestione eterogenea di istanze che riflette la varietà delle funzioni amministrative e l'impatto concreto dell'azione pubblica sulla collettività.

Gli ambiti di intervento hanno riguardato, a titolo esemplificativo, i seguenti settori:

Sanità e assistenza: regolarità nell'erogazione delle prestazioni e rispetto dei tempi nelle liste d'attesa.

Disabilità e diritti sociali: tutela delle fasce vulnerabili, diagnosi funzionale per il collocamento mirato e abbattimento delle barriere architettoniche negli uffici pubblici.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Territorio e ambiente: urbanistica, edilizia, gestione dell'inquinamento atmosferico o acustico e monitoraggio delle autorizzazioni ambientali.

Trasparenza amministrativa: il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni, ambito in cui l'ordinamento attribuisce al Difensore una specifica funzione di riesame dei dinieghi.

Fisco e sanzioni: gestione dei tributi locali, canoni e accertamenti relativi a sanzioni amministrative.

Servizi di pubblica utilità: continuità dei servizi, costi dell'energia e rapporti con i gestori del trasporto pubblico locale o della raccolta rifiuti.

5.2 Destinatari dell'intervento

Il perimetro soggettivo dell'intervento del Difensore civico regionale è delineato, in via principale, dalla legge regionale istitutiva (L.R. 16 dicembre 2003, n. 25), la quale individua quali destinatari dell'azione di tutela le amministrazioni e i soggetti operanti nell'ambito delle competenze regionali.

In tale ambito rientrano, in primo luogo, le strutture del Servizio sanitario regionale – Aziende Unità sanitarie locali e Aziende ospedaliere – nonché gli enti, istituti, agenzie e organismi sottoposti a vigilanza o controllo della Regione. La competenza si estende inoltre ai concessionari e ai gestori di servizi pubblici di rilevanza regionale, nei confronti dei quali l'intervento del Difensore civico assume particolare rilievo in considerazione dell'incidenza diretta delle prestazioni erogate sulla vita quotidiana dei cittadini.

Con riferimento agli enti locali, l'esercizio delle funzioni è spesso rafforzato dalla stipula di apposite convenzioni, che nel 2025 hanno coinvolto oltre ottanta amministrazioni, tra cui la Città metropolitana di Bologna e la Provincia di Reggio Emilia, rafforzando così la prossimità territoriale dell'istituto e la sua capacità di intervento.

Accanto a tale perimetro ordinario, l'ordinamento statale attribuisce al Difensore civico regionale una funzione di garanzia di natura sussidiaria nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato operanti sul territorio, ai sensi dell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127. In forza di tale disposizione, l'Ufficio può, su sollecitazione dei cittadini, esercitare nei confronti di tali amministrazioni le medesime funzioni di richiesta, proposta, sollecitazione e informazione previste per l'ambito regionale, con esclusione dei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia. Tale estensione consente di assicurare, anche nei confronti dell'amministrazione statale decentrata, il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, in tutti i casi in cui l'azione amministrativa incida direttamente sulle posizioni dei cittadini.

In questo quadro, l'attività del Difensore civico si sviluppa frequentemente in una dimensione di coordinamento interistituzionale, resa necessaria dalla natura trasversale delle questioni trattate e dalla possibile sovrapposizione di competenze tra diversi livelli di governo. L'Ufficio attiva, pertanto, interlocuzioni con amministrazioni statali, regionali e locali, nonché con altri organismi di garanzia, al fine di superare criticità derivanti da disallineamenti procedimentali o organizzativi e di favorire un riesame delle determinazioni amministrative in un'ottica di leale collaborazione. Tale approccio

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

consente di rendere effettiva la tutela dei diritti, riducendo gli effetti delle frammentazioni amministrative e garantendo una risposta più coerente e tempestiva alle esigenze della collettività.

5.3 Modalità di intervento

L'azione del Difensore civico si articola in una pluralità di modalità operative, accomunate dalla finalità di assicurare una tutela effettiva e tempestiva dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione.

In primo luogo, l'Ufficio interviene a fronte di segnalazioni concernenti omissioni, ritardi o irregolarità nell'azione amministrativa, attivando interlocuzioni con le amministrazioni competenti al fine di sollecitare l'adozione dei provvedimenti dovuti o il corretto svolgimento dei procedimenti. In tale contesto, un rilievo centrale assume la funzione di impulso nei confronti delle amministrazioni rimaste inerti o silenti rispetto a istanze legittimamente presentate dai cittadini.

Accanto a tale attività, la Difesa civica svolge una significativa funzione conciliativa, volta a favorire la composizione delle controversie tra cittadini e amministrazioni attraverso il dialogo e il riesame delle posizioni assunte, in un'ottica di prevenzione del contenzioso. In questa prospettiva si colloca anche l'attività di supporto ai cittadini nell'orientamento all'interno dei procedimenti amministrativi, mediante l'indicazione degli uffici competenti e dei percorsi più idonei per la tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Particolare rilievo assume, inoltre, l'esercizio del potere di riesame in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, nei casi di diniego espresso o tacito, che consente di verificare la legittimità delle determinazioni assunte dalle amministrazioni e di garantire l'effettività del diritto alla conoscenza.

L'Ufficio procede altresì alla verifica del rispetto dei termini e della regolarità dei procedimenti amministrativi, richiedendo alle amministrazioni e ai soggetti coinvolti – pubblici o privati operanti nell'ambito di competenze regionali – tutte le informazioni e i chiarimenti necessari ai fini dell'istruttoria. Tale attività può estendersi anche alla segnalazione di disfunzioni rilevate presso altre amministrazioni, specie nei casi in cui siano in essere forme di collaborazione istituzionale.

Ulteriore ambito di intervento riguarda il supporto ai cittadini nelle richieste di riesame o revisione di pretese economiche ritenute non dovute, quali tributi, sanzioni, tariffe o altri oneri, favorendo la verifica della correttezza delle relative determinazioni amministrative.

Infine, nei casi in cui le criticità segnalate coinvolgano competenze ripartite tra diversi livelli di governo, il Difensore civico attiva forme di collaborazione con amministrazioni statali o di altre regioni, al fine di assicurare una gestione coordinata delle problematiche e una più efficace tutela delle posizioni dei cittadini.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

5.4 Supporto alle pubbliche amministrazioni

L'attività della Difesa civica non si esaurisce nella tutela delle posizioni dei cittadini, ma si configura anche come un presidio di supporto qualificato alle pubbliche amministrazioni, volto a migliorare la qualità complessiva dell'azione amministrativa. In tale prospettiva, il Difensore civico opera non in posizione antagonista rispetto agli enti, ma come interlocutore istituzionale capace di accompagnare le amministrazioni nell'individuazione di soluzioni conformi ai principi di legalità, buon andamento, imparzialità e trasparenza di cui all'art. 97 della Costituzione.

Questo ruolo si manifesta, in primo luogo, attraverso l'attività di interlocuzione e riesame, che consente alle amministrazioni di riconsiderare le proprie determinazioni alla luce di profili critici emersi nel contraddittorio con l'Ufficio, evitando l'instaurazione di contenziosi e contribuendo a una più corretta applicazione della normativa. In tal senso, la Difesa civica svolge una funzione di supporto "interno" al sistema amministrativo, favorendo l'emersione e la risoluzione di disfunzioni prima che queste assumano rilevanza contenziosa.

In questo quadro si inserisce la stipula di convenzioni con gli enti locali, che nel 2025 ha coinvolto oltre ottanta amministrazioni, tra cui la Città metropolitana di Bologna e la Provincia di Reggio Emilia. Tali strumenti, pur non costituendo condizione per l'esercizio delle funzioni del Difensore civico, rappresentano un importante fattore di rafforzamento della cooperazione istituzionale, consentendo di strutturare in modo più stabile il rapporto tra l'Ufficio e le amministrazioni del territorio.

Attraverso il convenzionamento, il Difensore civico offre agli enti un supporto tecnico-giuridico qualificato, che si traduce in attività di consulenza e parere, in particolare nelle materie del diritto di accesso – documentale e civico generalizzato – e della protezione dei dati personali. Tale supporto contribuisce a prevenire errori applicativi, a uniformare le prassi amministrative e a ridurre il ricorso a consulenze esterne, con evidenti benefici anche in termini di razionalizzazione della spesa pubblica.

Ulteriore profilo rilevante è rappresentato dalle attività formative, realizzate mediante l'organizzazione di seminari e incontri rivolti al personale delle amministrazioni, finalizzati alla diffusione di buone pratiche e all'aggiornamento sui principali orientamenti normativi e giurisprudenziali. In tal modo, la Difesa civica contribuisce non solo alla soluzione dei singoli casi, ma anche al miglioramento strutturale dell'azione amministrativa.

Il rapporto di collaborazione con gli enti locali favorisce inoltre una maggiore prossimità territoriale del servizio, rendendo più accessibile la tutela soprattutto per i soggetti che incontrano maggiori difficoltà nell'utilizzo degli strumenti digitali. Allo stesso tempo, rafforza il dialogo tra amministrazione e cittadino, agevolando la composizione delle controversie in sede stragiudiziale.

Nel complesso, l'attività di supporto alle pubbliche amministrazioni evidenzia come la Difesa civica operi quale elemento di equilibrio del sistema, in grado di coniugare la tutela dei cittadini con l'esigenza di assicurare un funzionamento efficiente e coerente dell'apparato amministrativo, contribuendo così a ridurre il contenzioso e a rafforzare la fiducia tra istituzioni e collettività.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

5.5 Poteri del Difensore

Il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, quale derivazione del modello dell'ombudsman, è privo di poteri vincolanti sulle scelte dell'amministrazione, svolgendo un'azione di moral suasion volta a correggere le disfunzioni causate dalla cattiva amministrazione.

Ciò nonostante, la legge garantisce comunque strumenti di intervento efficaci e procedure che assicurano l'effettiva collaborazione degli uffici interpellati.

A tal fine, il Difensore civico ha facoltà di richiedere agli uffici competenti delle amministrazioni o dei soggetti interessati tutte le informazioni e i chiarimenti ritenuti necessari, senza che possa essergli opposto il segreto d'ufficio.

In caso di mancata risposta, o di risposta che ritenga insufficiente o non esauriente, il Difensore civico, individuato il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente, può:

- chiedere di procedere all'esame congiunto della pratica, eventualmente con la partecipazione del cittadino istante al fine di tentare una conciliazione;
- disporre presso gli uffici gli accertamenti che si rendano necessari;
- chiedere agli organi competenti la nomina di un commissario ad acta, qualora ritenga che l'atto dovuto sia stato omesso illegittimamente;
- esaminare, ottenendone copia, i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento. Il responsabile del procedimento, quando convocato dal Difensore, è sempre tenuto a presentarsi ed a fornire i chiarimenti che gli vengano richiesti.
- in caso di inadempimento, può formulare rilievi e fissare un termine entro il quale l'amministrazione deve provvedere alle sue raccomandazioni e, persino, chiedere l'attivazione di procedimenti disciplinari nei confronti di dipendenti che ostacolino la sua azione.

Nel corso del 2025 si sono presentate occasioni in cui la convocazione delle parti, attraverso incontri in videoconferenza, si è rivelata particolarmente utile e ha condotto ad una definizione conciliativa della controversia. I risultati positivi hanno spinto l'ufficio ad implementare tale possibilità, intensificando le occasioni di confronto e di dialogo tra cittadini e amministrazioni.

5.6 L'applicazione della legge 56/2014 (Delrio)

Nel 2025 l'Ufficio del Difensore civico ha eseguito, nella totalità dei casi con esito positivo, le opportune verifiche sulle composizioni delle Giunte comunali dei comuni al di sopra dei 3.000 abitanti, in ottemperanza al 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, con il quale le parti hanno convenuto di controllare periodicamente la concreta applicazione della legge del 7 aprile 2014 n. 56.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

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 per cento, 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 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 debba essere adeguatamente motivata.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

6. Istanze e procedimenti

Nel corso del 2025 l'Ufficio del Difensore civico ha registrato un volume di attività particolarmente elevato, con 1.055 istanze complessivamente pervenute. Il dato evidenzia un incremento superiore al 40% rispetto alla media degli anni precedenti e conferma la crescente rilevanza dell'Istituto quale presidio di tutela non giurisdizionale per i cittadini.

Il dato quantitativo, tuttavia, non esaurisce la portata dell'attività svolta. Ciascuna istanza è stata sottoposta a una fase preliminare di esame (preistruttoria), finalizzata a verificarne l'ammissibilità e la riconducibilità al perimetro funzionale delineato dalla legge istitutiva. Tale valutazione tecnico-giuridica consente di accertare se la questione prospettata attenga a provvedimenti, atti, fatti o comportamenti ritardati, omessi o comunque irregolarmente posti in essere da uffici o servizi rientranti nell'ambito di intervento della Difesa civica.

Una quota significativa delle segnalazioni, pari a 292 casi, si è collocata in una fase di analisi e monitoraggio, comprendendo sia comunicazioni trasmesse per conoscenza sia istanze rispetto alle quali non è stato possibile attivare un intervento diretto. Anche in tali ipotesi, l'Ufficio ha comunque garantito un riscontro puntuale, esaminando la documentazione e fornendo indicazioni utili in ordine ai termini procedimentali, agli strumenti di tutela esperibili e agli eventuali soggetti competenti, svolgendo così una funzione di orientamento qualificato.

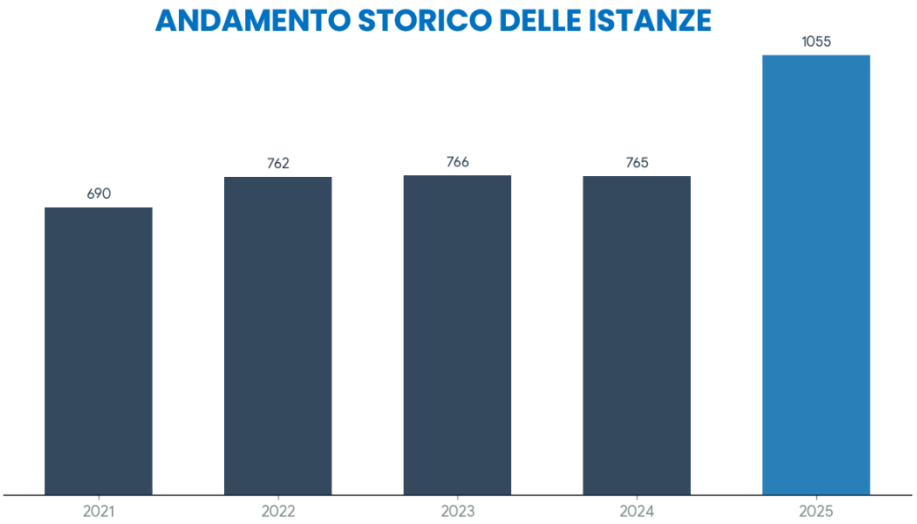
Tale attività di indirizzamento si è sviluppata attraverso una costante interlocuzione con una rete di soggetti pubblici e di organi di garanzia, sia regionali sia nazionali, consentendo di accompagnare il cittadino verso il canale istituzionale più idoneo, anche nei casi non rientranti nella competenza diretta del Difensore civico.

La parte prevalente delle istanze, pari a 763 casi (circa il 72%), è stata invece ritenuta meritevole di approfondimento istruttorio. In tali situazioni l'Ufficio ha attivato i poteri di richiesta di chiarimenti, di

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

sollecitazione e di interlocuzione con le amministrazioni coinvolte, secondo le modalità proprie della funzione di difesa civica.

Nel loro complesso, i dati evidenziano come l'attività dell'Ufficio non si esaurisca nella gestione dei procedimenti formalmente istruiti, ma si estenda a una più ampia funzione di presidio della legalità amministrativa, di orientamento istituzionale e di supporto effettivo ai cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione.



Nel corso del 2025 si è registrato un incremento significativo delle istanze rispetto alla media delle annualità precedenti. Il dato assume rilievo in quanto evidenzia una crescente conoscenza, da parte dei cittadini, delle funzioni del Difensore civico e delle modalità di attivazione dell'istituto.
La gestione delle istanze costituisce il nucleo centrale dell'attività della Difesa civica, quale forma di tutela non giurisdizionale nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. In tale ambito, l'Ufficio opera come punto di interlocuzione accessibile, volto a favorire l'emersione delle criticità amministrative e la loro risoluzione in sede precontenziosa, attraverso strumenti di interlocuzione, sollecitazione e mediazione.
L'approccio adottato è orientato a garantire una comunicazione efficace tra le parti e a promuovere, ove possibile, una definizione tempestiva delle questioni rappresentate, in coerenza con la funzione di garanzia propria dell'istituto.

CLASSIFICAZIONE DELLE ISTANZE PER SETTORE DI INTERVENTO	
accesso agli atti	168

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

sanità	129
silenzio della P.A.	38
tributi e sanzioni	81
orientamento al cittadino	43
previdenza e pensioni	18
mobilità e trasporti	37
politiche sociali	43
ambiente	40
edilizia e urbanistica	39
servizi di rete	13
lavoro, concorsi e scuola	23
responsabilità civile della P.A.	14
anagrafe e servizi demografici	16
lavori pubblici	24
disabilità	13
attività produttive	2
gare e procedure	15
pareri P.A.	2
cultura	2
privacy	3
TOTALE	**763**

La competenza del Difensore civico non è ancorata a un elenco tassativo di materie, bensì a un perimetro funzionale definito dalla capacità di intervenire a tutela di chiunque vanti un interesse diretto o agisca a difesa di interessi collettivi e diffusi. Tale impostazione sposta il baricentro dell'azione dalla specificità del settore alla patologia del rapporto amministrativo, manifestandosi laddove emergano ritardi, omissioni o carenze nella trasparenza e nel coordinamento dell'azione pubblica. Ne consegue una funzione necessariamente trasversale che, nel corso del 2025, si è declinata in un'ampia eterogeneità di ambiti d'intervento, riflettendo la complessità delle funzioni amministrative e il loro impatto quotidiano sulla cittadinanza.

I flussi istruttori dell'anno di riferimento confermano questa natura generalista: l'attività ha spaziato dal diritto di accesso ai documenti, che si conferma materia principale con 168 istanze, al settore sanitario, che con 129 casi ha registrato un incremento del 38,7% rispetto all'annualità precedente. L'azione di garanzia ha inoltre riguardato ambiti significativi come la gestione di tributi e sanzioni (81 istanze), le problematiche ambientali (40 istanze) e l'urbanistica (39 istanze), oltre a interventi mirati sulla tutela della disabilità e la continuità dei servizi pubblici.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Questo approccio multilivello si è riflesso anche nella dimensione della cooperazione istituzionale. Sul piano nazionale, l'incontro svoltosi a Roma il 3 giugno 2025 con i vertici dell'INPS ha permesso di consolidare i pilastri di un Protocollo d'Intesa volto a strutturare tempi certi di risposta e canali diretti di interlocuzione per la risoluzione delle criticità previdenziali. Per una disamina approfondita dell'evoluzione storica dell'istituto e delle radici della difesa civica nel contesto nazionale ed europeo, si rimanda alla specifica appendice documentale a corredo della presente relazione.

RIESAME DEL DINIEGO DI ACCESSO	
Ricorso accesso documentale (art. 22, l. 241/1990)	131
Ricorso accesso civico generalizzato (art. 5, d.lgs. 33/2013)	27
Ricorso accesso dei consiglieri ex art. 43 TUEL	10
TOTALE	**168**

Anche nel 2025 il diritto di accesso agli atti – nelle sue diverse declinazioni, documentale, civico generalizzato e consiliare – si conferma uno degli ambiti più centrali nell'attività della Difesa civica regionale.

Il dato più significativo riguarda l'accesso documentale, per il quale si registra un incremento particolarmente marcato delle istanze di riesame: da 63 nel 2024 a 131 nel 2025, con un aumento superiore al 100%. Un dato che segnala, da un lato, il permanere di criticità applicative nella gestione delle richieste di accesso e, dall'altro, una crescente consapevolezza dei cittadini rispetto agli strumenti di tutela amministrativa a loro disposizione.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Di segno opposto, ma in misura contenuta, l'andamento dell'accesso civico generalizzato, che registra una lieve flessione (da 31 a 27), mentre si mantiene stabile il numero delle istanze relative all'accesso dei consiglieri comunali e provinciali ai sensi dell'art. 43 del T.U.E.L.

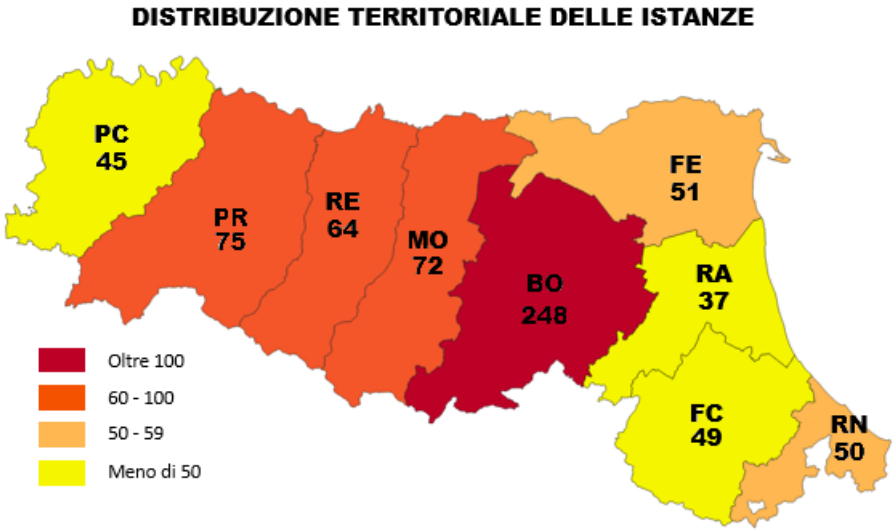
Nel complesso, i dati confermano la rilevanza strategica dell'intervento del Difensore civico in questa materia. La funzione di riesame attribuita dall'ordinamento consente infatti di offrire una risposta efficace e tempestiva alle controversie in materia di accesso, rappresentando un'alternativa concreta al ricorso giurisdizionale, con evidenti benefici in termini di rapidità delle decisioni e di contenimento della spesa pubblica.

ENTE COINVOLTO NELLE ISTANZE DI RIESAME ACCESSO AGLI ATTI	
Regione ER, aziende e agenzie regionali	14
Strutture del sistema sanitario	17
Enti locali e aziende comunali	110
Altro	27
TOTALE	168

Quanto ai soggetti nei cui confronti sono state presentate le istanze, si rileva una netta prevalenza dei Comuni e delle società dagli stessi partecipate. Risultano in aumento le richieste rivolte alla Regione Emilia-Romagna e agli enti ad essa strumentali (da 5 nel 2024 a 14 nel 2025), mentre si registra una lieve diminuzione delle istanze riguardanti enti e strutture del Servizio sanitario regionale (da 20 a 17).

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI SEGNALANTI	
Bologna	248
Rimini	50
Parma	75
Modena	72
Reggio Emilia	64
Forlì - Cesena	49
Ravenna	37
Ferrara	51
Piacenza	45
Altre città	72
TOTALE	763

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN



L'analisi della distribuzione territoriale delle istanze pervenute e delle amministrazioni coinvolte nel 2025 evidenzia un incremento diffuso delle segnalazioni su base provinciale, con particolare intensità nell'area bolognese e, in misura significativa, anche negli altri territori regionali. Per quanto riguarda la provenienza delle istanze, si registra un aumento marcato nella provincia di Bologna, passata da 180 a 248 segnalazioni. Incrementi rilevanti si osservano anche nelle province di Parma (da 43 a 75), Modena (da 41 a 72) e Reggio Emilia (da 33 a 64), nonché, in misura più contenuta ma comunque significativa, nei territori di Forlì-Cesena (da 30 a 49), Rimini (da 44 a 50), Ravenna (da 30 a 37), Ferrara (da 27 a 50) e Piacenza (da 26 a 45). Si evidenzia inoltre un aumento delle istanze provenienti da cittadini non residenti nella Regione, passate da 40 a 72.

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI COINVOLTI	
Bologna	289
Rimini	49
Parma	86
Modena	70
Reggio Emilia	65
Forlì - Cesena	41
Ravenna	50
Ferrara	50
Piacenza	46
Altre città	17

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Un andamento analogo si riscontra con riferimento alle amministrazioni oggetto di segnalazione. Le istanze relative a enti con sede nella provincia di Bologna passano da 217 a 289, mentre incrementi significativi si registrano anche nei territori di Parma (da 51 a 86), Reggio Emilia (da 30 a 65), Modena (da 42 a 70), Rimini (da 39 a 49), Ravenna (da 34 a 50), Forlì-Cesena (da 28 a 41), Ferrara (da 31 a 50) e Piacenza (da 23 a 46). L'incremento delle istanze provenienti dalla provincia di Reggio Emilia appare correlato anche all'apertura, nel luglio 2025, dello sportello territoriale del Difensore civico, che costituisce una modalità concreta di prossimità istituzionale, idonea a favorire la conoscenza dell'istituto, a semplificare l'accesso al servizio e a rendere maggiormente visibili le esigenze di tutela espresse dai cittadini.

CLASSIFICAZIONE DELLE ISTANZE ISTRUITE PER DESTINATARIO DELLA SEGNALAZIONE	
Enti Locali	344
Sistema Sanitario Regionale	156
Gestori di servizi di rete	21
Enti nazionali e organi periferici	60
Enti previdenziali	34
Gestori TPL e reti trasporto	39
Regione Emilia-Romagna	47
Servizi sociali e abitativi	20
Consorzi di bonifica	4
Altro	38

Infine, con riferimento alla tipologia degli enti coinvolti nelle istanze trattate, si rileva un incremento delle segnalazioni rivolte ai principali soggetti dell'amministrazione pubblica e dei servizi di interesse generale.

In particolare, si registra un aumento significativo delle istanze nei confronti degli enti locali, passate da 249 a 344, nonché degli enti del Servizio sanitario regionale, che crescono da 98 a 156. Incrementi si osservano anche con riferimento agli enti previdenziali (da 25 a 34), ai gestori del trasporto pubblico locale e delle reti di mobilità (da 25 a 39), alla Regione Emilia-Romagna (da 20 a 47) e agli enti erogatori di servizi abitativi, per i quali si passa da 4 a 20 segnalazioni.

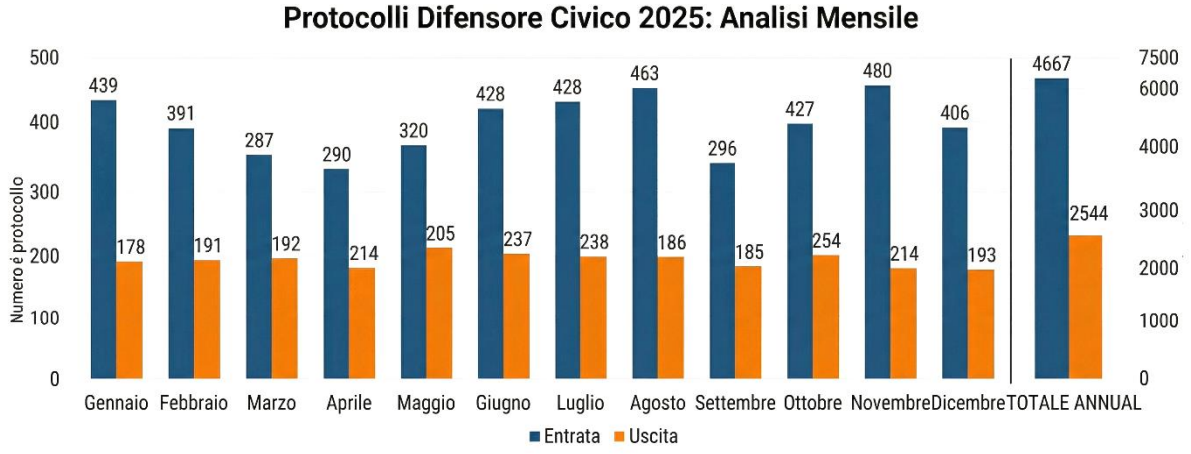
Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

ESITO DELLE ISTANZE	%	Descrizione
Istanze accolte e/o positivamente risolte	56,2%	Comprende le istanze accolte, quelle risolte in corso di istruttoria, i riesami con esito favorevole, le chiusure con raccomandazione accolta, nonché le attività di orientamento e di indirizzamento verso altri organismi di tutela, che hanno comunque consentito al cittadino di ottenere una risposta utile
Istanze rigettate e/o archiviate	33,6%	Include le istanze ritenute infondate, irricevibili, fuori termine o non rientranti nel perimetro di competenza del Difensore civico, nonché i ricorsi respinti all'esito dell'istruttoria
Mancata collaborazione della P.A.	9,1%	Comprende i casi in cui l'amministrazione non ha fornito riscontro o non ha dato seguito agli inviti formulati dal Difensore civico, impedendo la definizione positiva della vicenda

I dati restituiscono un quadro complessivamente significativo dell'efficacia dell'intervento. In oltre la metà dei casi (56,2%), le istanze dei cittadini trovano un esito favorevole, anche attraverso attività di orientamento e indirizzamento verso gli strumenti di tutela più adeguati. Nel restante 33,6% dei casi, le istanze sono state ritenute infondate o non accoglibili. Tali esiti confermano la funzione dell'Ufficio come filtro qualificato, capace di fornire al cittadino una risposta motivata e contribuendo a chiarire l'effettivo perimetro dei diritti azionabili.

Particolarmente contenuta risulta, infine, la quota di casi in cui l'amministrazione non ha dato seguito alle sollecitazioni del Difensore civico, pari al 9,1%, a conferma del fatto che, nella grande maggioranza delle situazioni, l'interlocuzione istituzionale conduce a un riesame delle posizioni e, ove necessario, alla correzione delle criticità segnalate.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN



L'attività di protocollazione, curata dal personale di front-office e di segreteria, costituisce il presupposto gestionale per l'effettiva tutela dei diritti dei cittadini. Tale funzione non si esaurisce nella mera registrazione formale degli atti, ma comporta una prima disamina delle istanze pervenute, necessaria a determinare l'avvio dell'iter procedimentale o l'eventuale archiviazione. Il servizio include, inoltre, una costante interlocuzione diretta con l'utenza e la gestione dei flussi di comunicazione telefonica. Sotto il profilo quantitativo, il 2025 ha evidenziato un incremento dei carichi di lavoro pari al 73% rispetto all'esercizio precedente, con un volume complessivo passato da 4.175 a 7.213 protocolli gestiti. Tale dato conferma la centralità dello sportello quale punto di accesso primario e riflette un sensibile aumento della domanda di intervento rivolta all'Ufficio.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

7. I casi di rilievo

Anche nel 2025, i settori d'intervento del Difensore civico sono stati molteplici: accanto all'accesso agli atti, a mero titolo esemplificativo, si ricordano le istanze in materia di sanità e organizzazione dei servizi sanitari, i problemi di accessibilità alle strutture pubbliche delle persone con disabilità, disservizi nel trasporto pubblico, mancata erogazione dei servizi e dei contributi assistenziali, previdenziali e delle misure di sostegno economico, tributi e canoni locali, urbanistica, lacune nel procedimento amministrativo, il diniego del diritto all'accesso agli atti, interruzione dei servizi di pubblica utilità e caro bollette, sanzioni amministrative, inquinamento atmosferico, acustico o olfattivo e molto altro.

7.1 Il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative

Il diritto di accesso costituisce uno degli strumenti fondamentali attraverso cui si realizza, in concreto, il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione secondo i principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Esso non assolve soltanto a una funzione conoscitiva, ma rappresenta una garanzia sostanziale di partecipazione, di controllo diffuso nei limiti consentiti dall'ordinamento e di tutela delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte dall'azione amministrativa.

Nella sua configurazione originaria, l'accesso ai documenti amministrativi trova la propria disciplina generale nella legge n. 241 del 1990, che lo collega, da un lato, alle esigenze partecipative del procedimento amministrativo e, dall'altro, a una più ampia esigenza di trasparenza dell'azione pubblica. In tale prospettiva, l'accesso può essere esercitato non solo nel corso del procedimento, ma anche successivamente alla sua conclusione, quando l'interessato abbia la necessità di conoscere documenti amministrativi che lo riguardano o che risultino collegati a una situazione giuridicamente rilevante.

Accanto all'accesso documentale disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, l'ordinamento conosce oggi ulteriori forme di conoscibilità amministrativa. Il decreto legislativo n. 33 del 2013 ha infatti introdotto l'accesso civico, dapprima nella forma "semplice", riferita ai dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo di pubblicazione, e poi, con la riforma del 2016, nella forma "generalizzata", riconosciuta a chiunque allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Si è così progressivamente delineato un sistema multilivello della trasparenza, nel quale convivono istituti differenti per presupposti, finalità, limiti e rimedi.

L'accesso documentale di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 presuppone, in via generale, la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto. Non si tratta, dunque, di uno strumento volto a consentire un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione, ma di un istituto funzionale alla conoscenza di documenti necessari alla cura o alla difesa di posizioni giuridiche soggettive. Proprio per tale ragione, la richiesta deve essere motivata, deve consentire l'individuazione dei documenti richiesti e incontra i limiti stabiliti dall'ordinamento, anche a tutela di interessi pubblici e privati concorrenti.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Diversa è la logica dell'accesso civico generalizzato, che non richiede la dimostrazione di uno specifico interesse qualificato né l'indicazione di una finalità difensiva, essendo preordinato a rafforzare la trasparenza amministrativa in una dimensione più ampia e oggettiva. Anche tale forma di accesso, tuttavia, non ha carattere assoluto. L'ordinamento impone infatti un attento bilanciamento con la tutela di interessi pubblici essenziali e con la protezione di interessi privati giuridicamente rilevanti, tra cui, in particolare, la protezione dei dati personali, la libertà e segretezza della corrispondenza e gli interessi economici e commerciali.

Proprio il bilanciamento tra trasparenza e riservatezza rappresenta uno dei profili più delicati nella pratica applicativa. L'ostensione di documenti amministrativi implica frequentemente la presenza di dati riferibili a soggetti terzi, imponendo all'amministrazione un'istruttoria effettiva e una motivazione puntuale, tanto più quando siano coinvolti dati personali, dati particolari o informazioni idonee a incidere sulla sfera privata dei controinteressati. In tale ambito, il quadro normativo risultante dall'interazione tra legge n. 241 del 1990, decreto legislativo n. 33 del 2013, Regolamento (UE) 2016/679 e codice in materia di protezione dei dati personali esige che ogni decisione sull'accesso sia il risultato di una ponderazione concreta, non astratta, tra interessi contrapposti.

Per questa ragione, l'accesso si conferma terreno privilegiato di emersione delle tensioni più significative del diritto amministrativo contemporaneo: da un lato, l'esigenza di rendere conoscibile e verificabile l'azione pubblica; dall'altro, la necessità di preservare la riservatezza delle persone, la correttezza dei procedimenti e la tutela di interessi pubblici sensibili. Ne deriva che il corretto esercizio del potere amministrativo in materia di accesso non può esaurirsi in formule stereotipate di diniego o accoglimento, ma richiede motivazioni individualizzate, istruttorie effettive e, quando possibile, il ricorso a soluzioni proporzionate, quali l'ostensione parziale, l'oscuramento dei dati non pertinenti o il differimento.

In questo contesto assume particolare rilievo il ruolo del Difensore civico regionale, cui l'ordinamento attribuisce, per gli atti delle amministrazioni regionali e locali, una funzione di riesame nei casi di diniego espresso o tacito, di differimento o di limitazione dell'accesso, sia nell'ambito dell'accesso documentale sia, nei casi previsti dalla legge, in materia di accesso civico generalizzato. Tale attribuzione non si esaurisce in una verifica meramente formale del provvedimento impugnato, ma si sostanzia in una funzione di garanzia che consente di riesaminare la correttezza dell'istruttoria svolta dall'amministrazione, la congruità della motivazione, la pertinenza dei limiti opposti e il corretto bilanciamento tra trasparenza e riservatezza.

Sotto questo profilo, il riesame dinanzi al Difensore civico si rivela uno strumento di particolare importanza in quanto offre al cittadino una forma di tutela rapida, accessibile e non giurisdizionale, idonea a favorire la composizione del conflitto in via anticipata e a promuovere, al contempo, una più corretta applicazione della disciplina da parte delle amministrazioni. La funzione del Difensore civico non è quella di sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio delle competenze proprie di quest'ultima, bensì di sollecitare un riesame conforme ai principi di legalità, trasparenza, proporzionalità e ragionevolezza, contribuendo così anche alla deflazione del contenzioso davanti al giudice amministrativo.

Nell'esperienza concreta dell'Ufficio, le questioni più ricorrenti riguardano, da un lato, la non corretta qualificazione delle istanze — talvolta impropriamente trattate come accesso civico generalizzato

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

quando avrebbero richiesto la verifica dei presupposti dell'accesso documentale, o viceversa — e, dall'altro, l'utilizzo di motivazioni generiche, apodittiche o meramente riproduttive di formule normative, prive di un effettivo riferimento al caso concreto. Frequente è anche la tendenza a opporre il richiamo alla tutela della privacy in modo indifferenziato, senza una reale dimostrazione del pregiudizio concreto derivante dall'ostensione né un adeguato esame di possibili forme di accesso parziale.

La materia dell'accesso, pertanto, continua a rappresentare uno degli ambiti nei quali più chiaramente si misura il grado di maturità amministrativa degli enti pubblici. Un'amministrazione capace di governare correttamente le istanze di accesso è, infatti, un'amministrazione più trasparente, più ordinata sul piano documentale, più consapevole dei propri obblighi motivazionali e, in definitiva, più affidabile nel rapporto con i cittadini.

In tale prospettiva, il ruolo del Difensore civico regionale non si esaurisce nella decisione sul singolo riesame, ma si estende a una funzione più ampia di orientamento, riequilibrio e promozione della buona amministrazione, volta a favorire prassi amministrative coerenti con il disegno costituzionale della trasparenza e con l'evoluzione dell'ordinamento verso una pubblica amministrazione sempre più conoscibile, responsabile e rispettosa dei diritti.

Le istanze di riesame trattate dall'Ufficio confermano come il diritto di accesso continui a rappresentare uno dei principali punti di frizione nel rapporto tra cittadino e amministrazione. Proprio per questo, l'intervento del Difensore civico regionale assume un rilievo che va oltre il singolo caso, concorrendo a diffondere una cultura amministrativa maggiormente attenta alla qualità della motivazione, alla correttezza del bilanciamento tra interessi e alla centralità del principio di trasparenza.

L'esperienza maturata conferma, altresì, l'utilità di un rimedio non giurisdizionale, rapido e specialistico, capace di offrire tutela al cittadino e, nello stesso tempo, di accompagnare le amministrazioni verso soluzioni più coerenti con i principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Di seguito si riporta la sintesi di alcuni dei casi affrontati dall'Ufficio e ritenuti di particolare attualità.

7.1.1. Materia: diritto di accesso documentale

Accesso agli atti relativi a un impianto di allevamento intensivo: il ruolo del Difensore civico nella promozione di un confronto collaborativo tra amministrazione e comitato civico

Un comitato civico, attivo nella tutela dell'ambiente e della salute pubblica, ha presentato ad un Comune alcune richieste di accesso documentale relative a un impianto di allevamento intensivo di polli realizzato da una società agricola nel medesimo territorio. In particolare, il Comitato aveva chiesto copia di una serie di documenti urbanistici-edilizi, nonché alcuni elementi informativi sull'adempimento di una prescrizione contenuta nel Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) relativa alla realizzazione di un impianto fotovoltaico. Il Comune aveva, tuttavia, negato l'accesso, ritenendo che le richieste afferissero a procedimenti e competenze riconducibili ad altre amministrazioni, invitando l'istante a rivolgersi direttamente ai soggetti istituzionali titolari delle

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

relative funzioni.

Alla luce della normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi e della consolidata giurisprudenza sul punto, la posizione rappresentata dall'Amministrazione appariva suscettibile di un approfondimento. L'ordinamento riconosce, infatti, il diritto di accesso anche ai soggetti portatori di interessi diffusi, quali associazioni e comitati civici, purché sussista un interesse concreto e attuale collegato ai documenti richiesti. Inoltre, secondo un orientamento giurisprudenziale costante, l'Amministrazione è tenuta a consentire l'ostensione di tutti i documenti effettivamente detenuti, anche qualora li conservi soltanto per finalità di archiviazione o per attività materiali connesse al procedimento amministrativo. Pertanto, ove il Comune fosse in possesso della documentazione richiesta – anche se formatasi nell'ambito di procedimenti di competenza di altri enti – avrebbe potuto valutarne l'accessibilità nei limiti previsti dalla legge, eventualmente attivando il contraddittorio con i soggetti controinteressati o oscurando dati personali non pertinenti. Analogamente, eventuali atti relativi all'adempimento delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio regionale, se detenuti dall'Amministrazione comunale, rientrerebbero nel perimetro dell'accesso documentale, ferma restando la possibilità per l'ente di dichiarare formalmente l'eventuale assenza di documentazione in atti.

In ragione di tali considerazioni, l'Ufficio ha invitato il Comune e il Comitato istante ad avviare un confronto collaborativo finalizzato a chiarire l'effettiva disponibilità della documentazione richiesta e a individuare modalità idonee a consentirne, ove possibile, l'ostensione nel rispetto delle cautele previste dall'ordinamento.

L'Amministrazione comunale ha successivamente aderito all'invito formulato da questo Difensore, avviando le necessarie verifiche interne e favorendo un'interlocuzione con l'istante volta a definire la vicenda in modo trasparente e non conflittuale.

7.1.2. Materia: diritto di accesso dei consiglieri comunali

L'accesso agli atti di un contenzioso dell'ente: il bilanciamento tra esigenze difensive dell'amministrazione e prerogative del mandato consiliare

Un Consigliere comunale ha presentato un'istanza di accesso agli atti finalizzata a ottenere copia della documentazione processuale depositata nell'ambito di un giudizio pendente tra l'Amministrazione comunale e il concessionario di un servizio comunale. L'Amministrazione, nel riscontrare la richiesta, aveva disposto il differimento dell'accesso alla conclusione del predetto procedimento giudiziario, evidenziando che risultavano ancora pendenti sia un reclamo avverso un decreto del Tribunale adito, sia la successiva fase di merito del giudizio.

La questione ha richiesto un approfondimento alla luce della disciplina speciale che regola il diritto di accesso dei consiglieri comunali. L'art. 43 del T.U.E.L. riconosce, infatti, ai componenti degli organi elettivi il diritto di ottenere dagli uffici dell'ente tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del mandato, configurando una prerogativa funzionale all'esercizio delle attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo. La giurisprudenza amministrativa ha costantemente interpretato in senso ampio il requisito della "utilità" delle informazioni richieste, ritenendo che spetti al consigliere valutare

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

la funzionalità dei documenti rispetto alle proprie attività istituzionali, anche in considerazione dell'obbligo di segreto cui lo stesso è tenuto nei casi previsti dalla legge. In tale prospettiva, pur dovendosi considerare che gli atti strettamente processuali non rientrano ordinariamente nell'ambito dell'accesso disciplinato dalla normativa generale sul procedimento amministrativo, essi possono assumere rilevanza ai fini dell'accesso consiliare qualora siano detenuti dall'Amministrazione nell'ambito del contenzioso che la riguarda e risultino utili alla comprensione delle scelte amministrative e delle strategie difensive dell'ente.

Alla luce di tali elementi, il Difensore civico regionale ha ritenuto opportuno invitare il Comune a riesaminare l'istanza, valutando con maggiore dettaglio il bilanciamento tra le prerogative connesse al mandato consiliare e le eventuali esigenze di tutela connesse al giudizio pendente. In particolare, si è evidenziata l'opportunità che eventuali decisioni di differimento dell'accesso siano accompagnate da una motivazione più puntuale, idonea a chiarire il concreto pregiudizio che l'immediata ostensione dei documenti potrebbe arrecare alle esigenze difensive dell'ente o al corretto svolgimento del procedimento giudiziario.

Al riguardo, è stato comunicato a questo Ufficio che le parti hanno avviato un incontro di confronto, improntato ai principi di leale collaborazione richiamati da questo Difensore.

7.1.3. Materia: diritto di accesso documentale

L'accesso difensivo alla documentazione urbanistica: la tutela della proprietà e la verifica della legittimità degli interventi edilizi

Alcuni proprietari hanno presentato ad un Comune un'istanza di accesso alla documentazione edilizia relativa a un immobile situato su proprietà confinante, ritenendo tale documentazione necessaria per la tutela del proprio diritto di proprietà e per l'esercizio del diritto di difesa nell'ambito di una procedura di mediazione civile obbligatoria. Gli interessati rappresentavano, infatti, che i proprietari del fondo vicino utilizzavano un locale deposito adiacente alla loro particella, impedendo di fatto la piena disponibilità del bene e la possibilità di disporne liberamente. L'istanza riguardava, in particolare, non solo una serie di documenti di carattere urbanistico-catastale, ma anche verbali di sopralluogo e eventuali provvedimenti sanzionatori, nonché atti e corrispondenza relativi all'installazione e alla successiva ricollocazione di un cancello insistente sull'area. A seguito di alcune interlocuzioni con l'Amministrazione, il Comune aveva trasmesso una parte della documentazione richiesta; tuttavia, gli istanti, ritenendo incompleto il materiale ricevuto e segnalando la mancata ostensione di ulteriori atti riferibili anche ai precedenti proprietari dell'immobile, si sono rivolti al Difensore civico chiedendo il riesame della vicenda.

La questione è stata esaminata alla luce della disciplina dell'accesso difensivo prevista dalla l. n. 241/1990, secondo la quale deve essere comunque garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici. La giurisprudenza amministrativa ha da tempo riconosciuto che il proprietario di un fondo confinante è titolare di un interesse qualificato ad accedere agli atti edilizi riguardanti immobili limitrofi, al fine di verificare la conformità degli interventi realizzati alle previsioni urbanistiche e alla normativa vigente. In tale prospettiva, la richiesta di accesso non può essere respinta se non nei casi in cui appaia

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

manifestamente infondata o emulativa, mentre l'Amministrazione è chiamata a verificare esclusivamente la sussistenza di un nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione giuridica da tutelare, senza poter sindacare nel merito la fondatezza delle eventuali azioni giudiziarie che l'interessato intenda promuovere. Resta ferma la facoltà dell'Amministrazione di oscurare, in sede di ostensione, i dati personali non pertinenti o di attivare il contraddittorio con gli eventuali controinteressati.

Alla luce di tali considerazioni, il Difensore civico ha invitato il Comune a riesaminare l'istanza di accesso formulata dagli interessati, valutando la possibilità di integrare, ove reperibile e pertinente, la documentazione già trasmessa con ulteriori titoli edilizi o atti amministrativi relativi agli interventi che abbiano interessato l'immobile nel tempo.

L'Amministrazione, riesaminata la vicenda alla luce delle considerazioni formulate da questo Ufficio, ha confermato la precedente ostensione, ritenendo di non dover integrare la documentazione in quanto già interamente messa a disposizione dell'istante.

7.1.4. Materia: diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale

Il diritto di accesso ai documenti ambientali tra disciplina generale e garanzie rafforzate di trasparenza

Un altro caso significativo ha riguardato una richiesta di accesso presentata ad un Comune volta a ottenere copia di una comunicazione trasmessa da un'Amministrazione regionale ad un'altra e successivamente inoltrata al Comune nell'ambito di un procedimento amministrativo connesso a tematiche ambientali. L'istanza riproponeva una precedente richiesta di accesso già oggetto di riesame da parte del Difensore civico, che in quell'occasione aveva ritenuto fondate le ragioni dell'istante invitando l'Amministrazione a riesaminare la propria posizione. In seguito a tale intervento, il Comune aveva, tuttavia, differito l'accesso alla conclusione dell'istruttoria del procedimento cui il documento era riferito. Venuta a conoscenza, attraverso la stampa locale, dell'archiviazione del procedimento, l'istante aveva quindi reiterato la richiesta di accesso. L'Amministrazione aveva disposto la sospensione del procedimento per acquisire ulteriori informazioni da altri enti coinvolti, ma non aveva successivamente fornito alcun riscontro nei termini previsti dalla legge, determinando la formazione del silenzio-diniego.

La questione è stata esaminata alla luce della disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi e delle specifiche norme in materia di informazioni ambientali. Da un lato, la l. n. 241/1990 consente la sospensione del termine per la conclusione del procedimento una sola volta e per un periodo massimo di trenta giorni, esclusivamente quando sia necessario acquisire informazioni o certificazioni non già disponibili presso l'Amministrazione. Decorso tale termine senza ulteriori determinazioni, si forma il silenzio-diniego impugnabile mediante richiesta di riesame. Dall'altro lato, l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata al diritto di accesso alle informazioni ambientali: la normativa nazionale e internazionale – segnatamente, in attuazione della Convenzione di Aarhus – stabilisce, infatti, che chiunque possa accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente senza dover dimostrare uno specifico interesse qualificato, in ragione dell'elevato rilievo pubblico di tali dati e dell'esigenza di garantire la massima trasparenza nella gestione delle questioni ambientali.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Alla luce di tali considerazioni, il Difensore civico ha accolto la richiesta di riesame.

7.1.5. Materia: diritto di accesso documentale

Il bilanciamento tra diritto di accesso del vicino e tutela della riservatezza delle persone ospitate

Un operatore turistico, proprietario e gestore di una struttura ricettiva situata nelle immediate vicinanze di due immobili adibiti a centri di accoglienza, ha presentato un'istanza di accesso agli atti ad un Comune.

L'istante aveva richiesto di prendere visione di una ampia serie di documenti relativi alle strutture, tra cui certificati di agibilità, atti relativi alla destinazione urbanistica, convenzioni o contratti tra il Comune e i soggetti gestori, eventuali contributi pubblici erogati per finalità di accoglienza o emergenza abitativa, nonché verbali di sopralluogo e controlli effettuati da diverse autorità. La richiesta era motivata con l'esigenza di verificare la regolarità amministrativa e urbanistica delle strutture, anche alla luce di episodi di disordine e criticità segnalati nel contesto locale, che – secondo quanto rappresentato dall'istante – avrebbero avuto ripercussioni sul contesto turistico e commerciale della zona. Non avendo ricevuto alcun riscontro nei termini previsti dalla legge, l'interessato ha presentato istanza di riesame al Difensore civico regionale.

La vicenda è stata esaminata alla luce dei principi che regolano il diritto di accesso ai documenti amministrativi. In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che il rapporto di vicinanza tra proprietà immobiliari costituisce di per sé un elemento idoneo a fondare un interesse qualificato all'accesso, in quanto il proprietario confinante o vicino può essere inciso, anche indirettamente, dalle scelte urbanistiche o dall'utilizzo di immobili limitrofi. Alla luce di tali principi, la richiesta appariva fondata con riferimento alla documentazione amministrativa relativa alla regolarità edilizia e urbanistica degli immobili, ai rapporti convenzionali tra il Comune e i gestori delle strutture e agli eventuali controlli effettuati dalle autorità competenti, trattandosi di atti idonei a incidere sul contesto territoriale e potenzialmente rilevanti per la posizione giuridica dell'istante.

Diverso bilanciamento è stato, invece, ritenuto necessario con riferimento ad altre categorie di informazioni richieste. Segnatamente, i dati aggregati relativi alla composizione degli ospiti delle strutture, anche se anonimizzati, potrebbero consentire – se incrociati con altre informazioni – l'identificazione indiretta delle persone accolte, esponendo soggetti potenzialmente vulnerabili a rischi per la loro sicurezza e riservatezza. Analogamente, le segnalazioni o comunicazioni dei cittadini all'Amministrazione e gli eventuali documenti interni di coordinamento relativi alla gestione dei servizi tra le strutture rientrano in ambiti nei quali prevalgono esigenze di tutela della riservatezza, della libertà di interlocuzione con l'amministrazione e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Alla luce di tali considerazioni, il Difensore civico ha accolto parzialmente la richiesta di riesame nei limiti esposti.

L'Amministrazione ha fornito riscontro all'invito formulato da questo Ufficio, informando circa le iniziative intraprese.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

7.2 Le istanze di difesa civica

Accanto alla funzione di tutela in materia di diritto di accesso, il difensore civico svolge un più ampio ruolo di garanzia nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, operando anche in numerosi altri settori. Sanità, edilizia, urbanistica, lavori pubblici, gare, procedure comparative, tributi e sanzioni amministrative, rappresentano solo alcuni degli ambiti nei quali l'Ufficio del Difensore civico interviene quotidianamente a tutela dei diritti dei cittadini.

In questi casi, l'azione del Difensore civico si caratterizza soprattutto per la capacità di orientare l'azione amministrativa verso criteri di legalità, imparzialità, buon andamento e trasparenza, pur in assenza di poteri coercitivi. Per questa ragione, la dottrina lo ha spesso definito come un "magistrato di persuasione": un soggetto che, pur privo di un potere analogo a quello del giudice, esercita una significativa influenza sull'amministrazione mediante l'autorevolezza istituzionale, la competenza tecnica e la forza argomentativa delle proprie valutazioni.

Occorre evidenziare che, nell'esercizio delle proprie funzioni, il Difensore civico non dispone di poteri ispettivi tali da consentirgli lo svolgimento di un'istruttoria di merito sulla vicenda sottoposta al suo esame. Frequentemente, infatti, le istanze presentate all'Ufficio riguardano questioni la cui definizione richiederebbe accertamenti o consulenze tecniche che esulano dall'ambito di intervento della difesa civica. L'attività del Difensore civico si fonda, pertanto, sulla documentazione prodotta dal cittadino o dall'Amministrazione, talora acquisita su richiesta dello stesso organo di garanzia, ed è diretta principalmente a rimuovere situazioni di inerzia dell'ente ovvero a sollecitare una revisione in autotutela del provvedimento adottato, sulla base di rilievi di legittimità formalmente rappresentati all'Amministrazione competente.

Anche sotto tale profilo, il difensore civico si distingue dagli organi giurisdizionali. Egli non annulla atti, non emette sentenze e non impone provvedimenti vincolanti; tuttavia, interviene per segnalare disfunzioni, ritardi, omissioni, irregolarità o comportamenti non conformi ai principi di buona amministrazione. Il suo intervento, quindi, non è repressivo ma correttivo e collaborativo: mira a ricondurre l'amministrazione entro un quadro di correttezza e ragionevolezza, favorendo una soluzione del problema che sia conforme all'interesse pubblico e, al tempo stesso, rispettosa della posizione del cittadino.

In questo contesto assume rilievo centrale la *moral suasion* nei confronti dell'amministrazione che si traduce in una forma di persuasione qualificata, che valorizza il dialogo amministrativo e la responsabilizzazione degli uffici pubblici. L'amministrazione, pur non essendo formalmente obbligata a conformarsi alla tesi del Difensore civico, difficilmente può ignorare senza conseguenze sul piano della trasparenza, dell'immagine e della correttezza amministrativa le osservazioni provenienti da un organo di garanzia.

Da ciò deriva anche la sua funzione deflattiva del contenzioso, soprattutto amministrativo. Intervenendo prima del giudizio e cercando di comporre la controversia in via informale, il Difensore civico contribuisce a ridurre il numero delle liti che giungono dinanzi agli organi giurisdizionali. La sua attività permette spesso di risolvere questioni che, se trascurate, potrebbero sfociare in ricorsi, con aggravio di costi per il cittadino e per la stessa amministrazione. In questa prospettiva, il Difensore civico non tutela soltanto il singolo, ma concorre anche al miglior funzionamento complessivo

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

dell'amministrazione, promuovendo una cultura della legalità sostanziale, dell'efficienza e del confronto collaborativo.

Di seguito si riportano alcuni dei casi affrontati dall'Ufficio e ritenuti di particolare attualità.

7.2.1. Materia: sanità

Superamento dei tempi di erogazione per intervento chirurgico in Classe di priorità A

Ai sensi della L.R. Emilia-Romagna 16 dicembre 2003, n. 25, il Difensore civico esercita funzioni di garanzia nei confronti delle Aziende del Servizio sanitario regionale con riferimento alla regolarità dell'azione amministrativa, rispetto dei vincoli organizzativi e procedimentali connessi all'erogazione delle prestazioni sanitarie. Restano estranee dall'ambito di intervento della Difesa civica le valutazioni cliniche, non potendo ricorrere all'ausilio di medici specialisti o di altri consulenti in materia sanitaria che possano valutare le condizioni di salute dei pazienti e le loro conseguenti esigenze terapeutiche.

Un paziente si è rivolto all'Ufficio lamentando il mancato rispetto dei tempi previsti per un intervento chirurgico cui era stato assegnato, nel mese di aprile 2024, il livello di priorità "Classe A". La classificazione attribuita dal medico specialista indicava la necessità di erogare la prestazione entro il termine massimo stabilito dalla programmazione sanitaria (di norma 30 giorni per le prestazioni chirurgiche urgenti differibili). Decorso tale termine, l'interessato non aveva ricevuto convocazione né riscontro formale alle sollecitazioni inoltrate all'Azienda USL competente. Il diritto alla salute, tutelato dall'art. 32 Cost., trova attuazione nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), definiti dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017, che comprendono l'obbligo di garantire le prestazioni entro tempi appropriati in relazione alla priorità clinica.

Nel quadro del Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa (PNGLA) e degli atti di programmazione regionale, la classificazione in classi di priorità costituisce criterio vincolante per la gestione delle agende e delle liste d'attesa. La priorità clinica assegnata dal medico si traduce, sul piano organizzativo, in un obbligo per l'Azienda sanitaria di programmare la prestazione entro il tempo massimo previsto o, in caso di oggettive criticità, di attivare percorsi alternativi idonei a garantire l'effettività della tutela. Il superamento del termine non integra automaticamente un illecito, ma impone all'Amministrazione sanitaria un dovere di attivazione e di motivato riscontro, in coerenza con i principi di buon andamento e trasparenza.

L'Ufficio ha, quindi, richiesto all'Azienda USL un riscontro documentato in ordine allo stato della presa in carico del paziente; alle ragioni organizzative del superamento del tempo massimo previsto per la Classe A; alle misure adottate per assicurare l'erogazione della prestazione in tempi compatibili con la priorità clinica assegnata.

A seguito dell'interlocuzione, l'Azienda sanitaria ha provveduto alla programmazione dell'intervento in tempi ravvicinati, assicurando la presa in carico del paziente. Il rispetto delle classi di priorità non assume natura meramente organizzativa, ma incide direttamente sulla concreta attuazione del diritto alla salute. L'intervento del Difensore civico, operato nell'ambito delle competenze definite dalla legge istitutiva, ha dunque contribuito a sollecitare il corretto esercizio delle prerogative amministrative

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

dell’Azienda sanitaria, favorendo la tempestiva erogazione della prestazione.

7.2.2. Materia: sanità

L’accesso alla terapia iperbarica tra limiti dei LEA e obbligo di valutazione del caso concreto

Ai sensi della L.R. Emilia-Romagna 16 dicembre 2003, n. 25, il Difensore civico esercita funzioni di garanzia nei confronti delle Aziende del Servizio sanitario regionale, con riferimento alla regolarità dell’azione amministrativa e alla corretta gestione dei procedimenti che incidono sull’accesso alle prestazioni sanitarie. L’intervento dell’Ufficio non si estende alle valutazioni cliniche in senso stretto, che restano riservate ai professionisti sanitari, ma può riguardare il rispetto degli obblighi procedimentali e organizzativi connessi all’erogazione delle prestazioni. Un cittadino ha segnalato all’Ufficio una situazione di particolare criticità relativa all’accesso alla terapia iperbarica.

L’istante, affetto da una patologia a carico del piede (algodistrofia/necrosi) in rapido peggioramento, riferiva di aver ricevuto dallo specialista ospedaliero una prescrizione urgente per l’avvio del trattamento. Il centro sanitario competente comunicava tuttavia che, a causa dell’esaurimento del budget annuale assegnato, la lista di attesa risultava prorogata fino al mese di febbraio 2026, rendendo di fatto impossibile l’avvio tempestivo della terapia. L’ossigenoterapia iperbarica rientra tra le prestazioni erogabili a carico del Servizio sanitario nazionale esclusivamente in presenza di specifiche condizioni cliniche individuate dalla normativa e dai protocolli sanitari di riferimento.

Nel sistema dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), le prestazioni sanitarie devono essere garantite in modo appropriato e tempestivo quando ricorrono i presupposti clinici previsti. In tale contesto, eventuali limiti organizzativi o programmatori non escludono la necessità di una valutazione puntuale del caso concreto, soprattutto quando sussistano condizioni suscettibili di aggravamento.

Nell’esercizio delle prerogative istruttorie previste dalla L.R. n. 25/2003, il Difensore civico ha avviato un’interlocuzione con l’Azienda sanitaria competente, richiamando l’attenzione sulla necessità di verificare la posizione del paziente e di valutare le possibili modalità di presa in carico compatibili con la situazione clinica rappresentata. L’intervento si è limitato a sollecitare una verifica amministrativa e organizzativa del caso, senza interferire con le valutazioni medico-specialistiche.

A seguito dell’interlocuzione avviata dall’Ufficio, l’Azienda USL ha riesaminato la situazione e ha provveduto alla programmazione delle sedute di ossigenoterapia iperbarica presso il centro di riferimento, consentendo l’avvio del trattamento**.**

7.2.3. Materia: sanità

Il difetto di coerenza motivazionale negli accertamenti sanitari

Un’ulteriore fattispecie di rilievo ha riguardato l’attivazione dell’Ufficio nei confronti di un’Azienda USL, a seguito del rigetto di un’istanza finalizzata al riconoscimento dell’indennità di accompagnamento. Dalla documentazione sanitaria prodotta emergevano limitazioni funzionali significative, descritte nei

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

referti medici in termini di difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane e di ridotta autonomia nella deambulazione. Nonostante tali elementi, la commissione competente aveva espresso parere negativo.

Nel corso dell'istruttoria, la Difesa civica ha rilevato alcune criticità sotto il profilo della coerenza tra gli elementi clinici riportati e le conclusioni formulate nel verbale di accertamento. Pur nel pieno rispetto dell'autonomia tecnico-professionale delle commissioni medico-legali, si è ritenuto opportuno richiamare l'esigenza che l'esercizio della discrezionalità tecnica sia accompagnato da una motivazione chiara e logicamente correlata agli accertamenti svolti.

In tale prospettiva, l'Ufficio ha avviato un'interlocuzione con l'Azienda sanitaria, richiamando l'attenzione sull'importanza di assicurare la trasparenza e la coerenza dell'iter valutativo, anche in considerazione della finalità assistenziale sottesa alla disciplina dell'indennità di accompagnamento, prevista dalla legge n. 18/1980 in attuazione dei principi di tutela di cui all'articolo 38 della Costituzione.

A seguito di tale confronto, l'Azienda USL ha ritenuto opportuno procedere a una nuova valutazione collegiale della situazione sanitaria dell'interessato. L'attivazione di questo percorso di riesame ha consentito di rivalutare il caso in sede amministrativa, evitando l'immediato ricorso agli strumenti giurisdizionali e favorendo una gestione più efficace e tempestiva della posizione del cittadino.

7.2.4. Materia: urbanistica, edilizia e ambiente

Riesame della richiesta di monetizzazione dei parcheggi in caso di mutamento d'uso senza opere

In questo caso l'intervento ha riguardato l'attivazione dell'Ufficio nei confronti di un'Amministrazione comunale in relazione alla richiesta di pagamento del contributo di monetizzazione dei parcheggi, avanzata a seguito del cambio di destinazione d'uso di un sottotetto realizzato senza opere edilizie.

Il cittadino interessato aveva rappresentato come la pretesa economica apparisse non coerente con la natura dell'intervento, trattandosi di una trasformazione d'uso riferita a un volume già esistente.

Nel corso dell'istruttoria, la Difesa civica ha ritenuto opportuno sollecitare un riesame della posizione, richiamando l'attenzione dell'Ente sulla necessità di verificare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della monetizzazione, anche alla luce della disciplina regionale in materia di recupero dei sottotetti e delle recenti disposizioni nazionali orientate alla semplificazione degli interventi edilizi minori.

A seguito di tale interlocuzione, l'Amministrazione comunale ha proceduto a una rivalutazione del caso concreto, tenendo conto della preesistenza del sottotetto e dell'assenza di interventi edilizi incidenti sul carico urbanistico. All'esito del riesame, l'Ente ha ritenuto non dovuto il contributo richiesto, disponendo il superamento della pretesa economica originariamente avanzata. L'intervento ha così consentito il raggiungimento di una soluzione, evitando l'instaurazione di un contenzioso e promuovendo un'applicazione più coerente dei principi di proporzionalità e ragionevolezza nell'azione urbanistico-edilizia.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

8.2.5. Materia: urbanistica, edilizia e ambiente

Il superamento della mancata attivazione amministrativa a tutela della salubrità pubblica

Un'ulteriore fattispecie ha riguardato l'intervento dell'Ufficio a fronte della mancata definizione, da parte di un'Amministrazione comunale, di alcune segnalazioni relative a possibili criticità igienico-sanitarie. Il cittadino interessato lamentava la presenza di ricoveri per equini e di una concimaia collocati in prossimità della propria abitazione, con conseguenti disagi legati a esalazioni e alla presenza di insetti, ritenuti idonei a incidere sulla vivibilità dei luoghi.

A fronte dell'assenza di riscontro alle precedenti segnalazioni, la Difesa civica ha avviato un'interlocuzione con il Comune, richiamando l'attenzione sulla necessità di valutare la situazione segnalata nell'ambito delle proprie competenze di vigilanza, anche in relazione al rispetto delle disposizioni contenute nel Regolamento comunale d'igiene.

Nel rispetto dell'autonomia tecnica degli uffici competenti, si è sollecitata la tempestiva attivazione degli accertamenti istruttori, finalizzati a verificare la conformità delle strutture alle prescrizioni applicabili.

A seguito di tali verifiche, l'Amministrazione ha ritenuto di esercitare i propri poteri, adottando un provvedimento volto alla rimozione delle situazioni ritenute non compatibili con le condizioni igienico-sanitarie dell'area e al ripristino dello stato dei luoghi.

Il caso evidenzia la funzione di impulso procedimentale svolta dal Difensore civico, che ha favorito l'attivazione degli strumenti amministrativi ordinari e la gestione della criticità in sede amministrativa, evitando il ricorso a ulteriori strumenti contenziosi.

7.2.6. Materia: urbanistica, edilizia e ambiente

Eventi pubblici e autorizzazioni in deroga ai limiti acustici

Nel periodo estivo il Comune organizza tradizionalmente una serie di eventi e concerti nella piazza principale del paese. Alcuni residenti hanno segnalato all'Amministrazione comunale una situazione di possibile disturbo da rumore derivante dalle manifestazioni musicali svolte in prossimità delle abitazioni.

A seguito della segnalazione, è stata avviata un'istruttoria nel corso della quale è emerso che, per l'evento in questione, non risultava rilasciata la prescritta autorizzazione in deroga ai limiti di emissione acustica, prevista dalla normativa in materia di tutela dall'inquinamento acustico per lo svolgimento di manifestazioni temporanee.

Il Difensore civico ha avviato un'interlocuzione con l'Amministrazione comunale al fine di verificare la corretta applicazione della disciplina vigente e di favorire una gestione della manifestazione conforme alle prescrizioni normative.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

A seguito dell'intervento, gli organizzatori hanno provveduto a presentare la documentazione necessaria e l'Amministrazione comunale ha rilasciato l'autorizzazione in deroga semplificata ai limiti acustici, stabilendo le relative prescrizioni per lo svolgimento dell'evento. Le successive verifiche fonometriche effettuate da ARPAE hanno evidenziato il rispetto dei limiti acustici stabiliti, dimostrando che l'osservanza delle prescrizioni autorizzative consente lo svolgimento delle manifestazioni nel rispetto delle esigenze dei residenti.

Considerato il carattere ricorrente della manifestazione e al fine di garantire il corretto svolgimento anche delle future edizioni, il Difensore civico ha raccomandato all'Amministrazione comunale di gestire le successive autorizzazioni in deroga prevedendo adeguate prescrizioni tecniche, anche alla luce degli esiti delle verifiche effettuate, in modo da assicurare un equilibrato bilanciamento tra lo svolgimento degli eventi pubblici e la tutela dei soggetti esposti alle emissioni sonore.

7.2.7. Materia: urbanistica, edilizia e ambiente

L'ascensore non funzionante e l'accesso agli uffici pubblici

Un cittadino con disabilità motoria ha adito questo Ufficio lamentando l'impossibilità di accedere in autonomia ai locali di un ufficio comunale situato al primo piano della sede municipale.

Sebbene l'edificio risultasse formalmente accessibile in virtù della presenza di un ascensore, tale impianto versava in stato di fermo tecnico da diverse settimane.

Nonostante i reiterati solleciti rivolti dall'istante agli uffici comunali competenti, l'Amministrazione non aveva provveduto alla riparazione dell'elevatore, né aveva predisposto soluzioni organizzative alternative idonee a garantire la fruibilità del servizio pubblico.

La disciplina nazionale in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, incardinata nella Legge n. 13/1989 e nel D.M. n. 236/1989, impone agli enti pubblici l'obbligo di garantire condizioni di accessibilità agli edifici e ai servizi aperti al pubblico. Tali prescrizioni non si esauriscono nella mera realizzazione originaria delle opere strutturali, ma si estendono anche alla loro costante manutenzione e al mantenimento in efficienza.

La finalità della normativa è infatti quella di assicurare che i cittadini possano effettivamente e continuativamente usufruire dei servizi pubblici, evitando che ostacoli di natura tecnica o manutentiva compromettano l'accesso alle prestazioni amministrative.

Nell'esercizio delle proprie prerogative istruttorie, il Difensore civico ha formalmente interpellato l'Amministrazione comunale richiedendo tempestivi chiarimenti in merito allo stato di funzionamento dell'impianto elevatore, ai tempi previsti per il ripristino del servizio e alle eventuali misure organizzative temporanee che l'ente intendeva adottare per garantire comunque l'accesso ai servizi da parte dell'utenza.

A seguito della formale interlocuzione avviata da questa Autorità di garanzia, l'Amministrazione ha provveduto a programmare con urgenza l'intervento di riparazione straordinaria dell'ascensore.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Nelle more dell'esecuzione dei lavori, il Comune ha disposto che il personale dell'ufficio interessato ricevesse l'utenza con mobilità ridotta in un locale pienamente accessibile situato al piano terra dell'edificio. L'intervento della Difesa civica ha così consentito di ripristinare l'effettività del diritto di accesso ai servizi pubblici, assicurando una soluzione organizzativa immediata.

7.2.8. Materia: previdenza e lavoro

Il riesame del divieto di cumulo tra pensionamento anticipato e attività sportiva dilettantistica

Un'ulteriore fattispecie di rilievo ha riguardato l'applicazione del divieto di cumulo tra il trattamento pensionistico anticipato e i redditi da lavoro, così come disciplinato dalla normativa previdenziale vigente. Il caso è stato sottoposto all'attenzione dell'Ufficio a seguito del provvedimento di rigetto, da parte dell'INPS, di un'istanza di pensione anticipata presentata da un lavoratore rientrante nella categoria dei cosiddetti "precoci", al termine del periodo di fruizione dell'indennità NASpI.

Il diniego risultava motivato dalla mancata comunicazione preventiva di un rapporto di lavoro sportivo dilettantistico di natura occasionale, dal quale era peraltro derivato un compenso di entità modesta e inferiore alle soglie di rilevanza previste dalla disciplina di settore.

Nel rispetto delle prerogative di accertamento e valutazione dell'Ente previdenziale, la Difesa civica ha avviato un'interlocuzione collaborativa finalizzata a rappresentare le peculiarità del caso concreto. In particolare, è stata richiamata l'attenzione dell'Istituto sulla natura marginale dell'attività svolta e sulla limitata entità del compenso percepito.

Alla luce di tali elementi, l'INPS ha ritenuto opportuno procedere a un riesame della posizione in sede amministrativa, pervenendo a una diversa valutazione e disponendo l'accoglimento dell'istanza. L'intervento ha così favorito la definizione della vicenda in via amministrativa, evitando il ricorso agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale.

7.2.9. Materia: previdenza e lavoro

La diagnosi funzionale ai fini del collocamento mirato e la necessità di chiarezza procedimentale

Un cittadino ha segnalato di essersi sottoposto a visita medico-legale presso la Commissione competente dell'AUSL ai fini della redazione della diagnosi funzionale necessaria per l'inserimento nelle liste del collocamento mirato.

Nonostante lo svolgimento della visita, l'interessato non aveva ricevuto alcuna comunicazione circa l'esito del procedimento. I successivi contatti con l'INPS e con l'AUSL avevano fornito indicazioni non coincidenti sullo stato della pratica, generando una situazione di incertezza procedimentale.

La certificazione risultava tuttavia indispensabile per completare l'iscrizione negli elenchi del collocamento mirato e per poter presentare la propria candidatura alle aziende interessate all'assunzione. La diagnosi funzionale rappresenta uno strumento essenziale nell'ambito della disciplina del collocamento mirato delle persone con disabilità, prevista dalla Legge n. 68/1999, in

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

quanto consente di individuare la capacità lavorativa residua della persona e di orientare l'inserimento lavorativo in modo compatibile con le condizioni di salute.

Il procedimento di accertamento sanitario coinvolge più amministrazioni (AUSL e INPS) e richiede una gestione coordinata delle attività istruttorie e delle comunicazioni con l'interessato. In tale contesto, i principi di trasparenza, buon andamento e chiarezza procedimentale impongono che il cittadino sia messo in condizione di conoscere lo stato della propria pratica e gli eventuali adempimenti necessari alla conclusione del procedimento.

Nell'esercizio delle proprie prerogative istruttorie, il Difensore civico ha avviato un'interlocuzione con le amministrazioni coinvolte, richiamando l'attenzione sulla necessità di chiarire lo stato del procedimento e di adottare le iniziative organizzative utili alla sua definizione.

In particolare, l'Ufficio ha evidenziato come la diagnosi funzionale costituisca un passaggio imprescindibile per l'accesso agli strumenti di inserimento lavorativo previsti dalla normativa sul collocamento mirato.

A seguito dell'interlocuzione avviata dal Difensore civico, l'AUSL e l'INPS hanno provveduto a definire la posizione dell'istante e a fissare la visita necessaria alla conclusione della procedura di accertamento. Ciò ha consentito al cittadino di proseguire regolarmente l'iter amministrativo finalizzato all'iscrizione nelle liste del collocamento mirato.

7.2.10. Materia: viabilità e patrimonio

La messa in sicurezza della viabilità pubblica e la tutela dell'accesso alle pertinenze private

Un caso significativo ha riguardato l'attivazione dell'Ufficio a seguito della segnalazione di un residente, che da tempo rappresentava al Comune le difficoltà connesse allo stato di conservazione di un tratto di strada pubblica prospiciente la propria abitazione.

Nel corso degli anni, il progressivo deterioramento del manto stradale — aggravato da avvallamenti, dissesti del piano viabile e criticità nel deflusso delle acque meteoriche — aveva reso sempre più difficoltoso l'accesso alla proprietà, in particolare in occasione di eventi meteorologici avversi.

A fronte di reiterate istanze rimaste prive di un riscontro risolutivo, l'interessato si è rivolto alla Difesa civica. L'Ufficio ha quindi avviato un'interlocuzione con l'Amministrazione comunale, richiamando l'attenzione sui compiti di manutenzione e gestione della sede stradale attribuiti all'Ente ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 285/1992, e rappresentando l'opportunità di una verifica puntuale dello stato dei luoghi, anche alla luce delle ricadute che le criticità segnalate determinavano sull'accessibilità alle pertinenze private. Nel rispetto delle competenze tecniche degli uffici comunali, l'intervento si è sostanziato in una sollecitazione all'attivazione degli ordinari strumenti istruttori.

A seguito dei sopralluoghi effettuati, l'Amministrazione ha ritenuto di programmare interventi di ripristino e messa in sicurezza del tratto interessato. L'attivazione dei necessari interventi manutentivi ha consentito di migliorare le condizioni di fruibilità della sede stradale e di garantire una più adeguata accessibilità all'abitazione, favorendo la gestione della situazione in sede amministrativa e prevenendo

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

l'ulteriore aggravarsi delle criticità segnalate.

7.2.11. Materia: anagrafe e servizi demografici

Il bilanciamento degli interessi nei procedimenti di cancellazione anagrafica per irreperibilità

Un ambito di intervento particolarmente delicato per l'Ufficio riguarda la materia anagrafica, con specifico riferimento ai procedimenti di cancellazione per irreperibilità.

Tali casistiche richiedono alla Pubblica Amministrazione un attento bilanciamento tra interessi diversi: da un lato, l'esigenza del cittadino intestatario della scheda anagrafica di non subire effetti pregiudizievoli — ad esempio ai fini ISEE o TARI — derivanti dalla perdurante iscrizione di un ex convivente ormai non più dimorante; dall'altro, la necessità di garantire adeguate cautele nei confronti della persona irreperibile, la cui cancellazione può incidere sull'esercizio di diritti e sull'accesso a servizi.

Un caso significativo ha riguardato una cittadina che, rilevato il mancato trasferimento di residenza di un ex coinquilino da tempo allontanatosi, aveva attivato presso il Comune il procedimento di accertamento dell'irreperibilità. L'ordinamento anagrafico, pur perseguendo l'interesse pubblico alla corretta tenuta dei registri della popolazione residente, incide anche su posizioni giuridiche individuali. Per tale ragione, l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è soggetta a regole procedimentali rigorose: la cancellazione non può essere disposta in via immediata, ma richiede accertamenti ripetuti nel tempo e l'esperimento delle verifiche previste dalla normativa di settore.

Nel caso di specie, essendo il procedimento formalmente avviato e non emergendo profili di inerzia da parte dell'Ente, la Difesa civica ha operato in una logica di facilitazione istituzionale.

L'Ufficio ha affiancato la cittadina interloquendo con i servizi demografici e contribuendo alla circolazione di elementi utili agli accertamenti, anche al fine di orientare le verifiche verso l'ipotesi di un trasferimento d'ufficio in altro Comune, ove possibile, rispetto alla mera cancellazione.

Nel corso del monitoraggio della pratica, conclusa fisiologicamente in un arco temporale non breve, è emersa inoltre una criticità organizzativa: la limitata comunicazione tra i Servizi demografici e l'Ufficio tributi comportava per la cittadina la necessità di fornire ripetuti chiarimenti per evitare addebiti TARI riferiti alla persona in corso di verifica anagrafica. L'Ufficio ha pertanto segnalato l'opportunità di un maggiore coordinamento interno, al fine di prevenire effetti amministrativi non coerenti con lo stato del procedimento.

L'intervento ha così contribuito a rendere più lineare la gestione della vicenda, favorendo una soluzione rispettosa delle esigenze di aggiornamento anagrafico e delle posizioni coinvolte.

7.2.12. Materia: servizi sociali e disabilità

La tutela della disabilità e l'obbligo di motivazione: il riesame dell'assegno di cura

Una tematica di particolare rilievo, afferente alla sfera dei diritti sociali e sociosanitari, ha riguardato l'intervento dell'Ufficio in relazione alla posizione di una persona con disabilità gravissima. A seguito di una nuova valutazione multidimensionale, l'interessato aveva subìto una significativa riduzione dell'importo dell'assegno di cura, cui era seguita — nelle more dei chiarimenti richiesti — la sospensione temporanea dell'erogazione del beneficio.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Dall'esame della documentazione è emersa una criticità sotto il profilo procedimentale: la riduzione del contributo economico non risultava formalmente in un provvedimento espresso recante adeguata motivazione.

Come noto, l'obbligo di motivazione costituisce un elemento essenziale dell'azione amministrativa, soprattutto quando l'esercizio del potere incide in senso peggiorativo su prestazioni di natura assistenziale.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ufficio ha altresì considerato la complessità del quadro regolatorio di riferimento, caratterizzato da una stratificazione di atti regionali che richiedono un coordinamento interpretativo nella fase applicativa. In tale contesto, la Difesa civica ha avviato un'interlocuzione con le strutture competenti, anche al fine di favorire un inquadramento coerente della posizione e una più chiara definizione del procedimento.

A seguito del riesame effettuato dall'Ente locale, è stato disposto il ripristino dell'importo dell'assegno di cura, con riconoscimento delle somme non erogate nel periodo di sospensione.

Oltre alla definizione della singola vicenda, l'intervento ha consentito di evidenziare l'opportunità di una maggiore uniformità applicativa sul territorio, anche attraverso strumenti di indirizzo idonei a favorire la chiarezza procedimentale e il rispetto dell'obbligo di motivazione nei casi di revisione delle prestazioni assistenziali.

7.2.13. Materia: servizi pubblici e gestori

La regolarità della costituzione in mora nelle forniture: riesame degli oneri di sospensione

Ai sensi della Legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25, l'ambito di intervento del Difensore civico non si limita ai rapporti tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni in senso stretto, ma si estende anche ai soggetti che esercitano funzioni o gestiscono servizi di interesse pubblico in ambito regionale.

In tale prospettiva, rientrano nel perimetro di attenzione dell'Ufficio anche i concessionari e i gestori di servizi pubblici, nei cui confronti il Difensore civico può attivare forme di interlocuzione finalizzate alla verifica del rispetto delle garanzie procedurali e dei principi di correttezza nei rapporti con l'utenza. In questo quadro si colloca un caso riguardante una cittadina, titolare di un contratto di fornitura congiunta di energia elettrica e gas naturale, alla quale erano stati addebitati in fattura costi connessi all'avvio della procedura di sospensione del servizio per morosità.

L'utente, a causa di un disguido materiale, non aveva provveduto al pagamento di una singola bolletta e aveva appreso della situazione soltanto al momento dell'intervento del tecnico incaricato, provvedendo in tale occasione all'immediato saldo del debito, con conseguente mancata interruzione della fornitura.

Nel corso dell'istruttoria, la Difesa civica ha avviato un'interlocuzione con il gestore, richiamando l'attenzione sulla necessità di verificare la correttezza del procedimento di costituzione in mora, passaggio previsto dalla regolazione di settore quale presupposto per l'attivazione delle misure di sospensione e per l'addebito dei relativi costi.

Dalle verifiche effettuate è emerso che la comunicazione di preavviso risultava formalmente inviata, ma consegnata a un soggetto diverso dall'intestataria del contratto, senza che vi fosse evidenza dell'effettiva conoscenza da parte dell'obbligata. Alla luce di tali elementi, il gestore ha ritenuto opportuno procedere a un riesame della posizione, disponendo lo storno degli oneri connessi alla procedura di sospensione.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

L’intervento ha così favorito la definizione della vicenda, promuovendo il rispetto delle garanzie procedurali previste dalla disciplina di settore e contribuendo a riequilibrare il rapporto tra utente e gestore.

7.2.14. Materia: servizi pubblici e gestori

Il pagamento non dovuto in occasione di una giornata di gratuità del servizio

Ai sensi della L.R. Emilia-Romagna 16 dicembre 2003, n. 25, il Difensore civico esercita le proprie funzioni anche nei confronti dei gestori di servizi pubblici operanti sul territorio regionale, al fine di garantire il rispetto dei principi di legalità, correttezza e buon andamento nell’erogazione delle prestazioni.

Tale intervento non comporta poteri sostitutivi rispetto alle scelte organizzative o tariffarie dell’ente gestore, ma consente l’attivazione di un’istruttoria finalizzata al riesame delle posizioni segnalate. Un cittadino ha rappresentato di aver acquistato e validato, in data 1° gennaio 2025, due titoli di viaggio per sé e per la propria compagna.

Solo successivamente apprendeva che, in occasione della notte di Capodanno, il servizio di trasporto pubblico locale era stato reso gratuito in forza di una determinazione dell’ente competente. L’istanza di rimborso veniva rigettata dall’Azienda di trasporto, sul presupposto che l’informazione relativa alla gratuità del servizio fosse stata diffusa mediante i consueti canali comunicativi (sito web istituzionale e social media).

Nel corso dell’istruttoria, l’Ufficio ha preliminarmente rilevato che la gratuità del servizio per la giornata in questione determinava l’assenza del presupposto giuridico del pagamento del titolo di viaggio. Sotto il profilo civilistico, la fattispecie avrebbe potuto essere ricondotta all’ipotesi di pagamento privo di causa, disciplinata dall’art. 2033 c.c., secondo cui chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto alla restituzione di quanto versato.

È stato inoltre evidenziato che la mera pubblicazione dell’informazione sui canali telematici dell’Azienda non integra una forma di pubblicità legale idonea a incidere sul diritto alla restituzione, né può configurarsi un obbligo giuridico in capo all’utente di verificare preventivamente eventuali campagne promozionali o misure straordinarie di gratuità.

Il Difensore civico ha invitato il gestore a riesaminare la posizione dell’istante alla luce dei principi sopra richiamati e, a seguito dell’interlocuzione, l’Azienda di trasporti ha proceduto al riesame della pratica e ha riconosciuto il rimborso dei titoli di viaggio.

7.2.15. Materia: servizi pubblici e gestori

Il mancato transito di una corsa festiva e il diritto al rimborso per il disservizio

Ai sensi della L.R. Emilia-Romagna 16 dicembre 2003, n. 25, il Difensore civico esercita funzioni di garanzia anche nei confronti dei gestori di servizi pubblici operanti sul territorio regionale.

L’Ufficio non ha il potere di imporre direttamente l’erogazione di rimborsi, ma può attivare interlocuzioni istruttorie finalizzate a verificare il rispetto della Carta dei servizi e dei principi di correttezza e trasparenza nell’erogazione delle prestazioni.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Un cittadino ha segnalato all'Ufficio il mancato transito di una corsa festiva di linea presso la fermata prevista, circostanza che avrebbe determinato un disservizio per una comitiva di quattordici escursionisti in attesa del mezzo. L'istante rappresentava, inoltre, di aver preventivamente informato l'Azienda di trasporto – mediante comunicazione e-mail – della presenza del gruppo numeroso.

A seguito del reclamo, il gestore del servizio ha riferito che la corsa sarebbe stata regolarmente effettuata, precisando tuttavia che, a causa di un guasto tecnico al sistema di rilevamento satellitare installato sul mezzo, non era stato possibile verificare con certezza la posizione del veicolo né il passaggio presso la fermata indicata.

Nel corso dell'istruttoria, il Difensore civico ha richiamato l'attenzione dell'Azienda sulle previsioni contenute nella Carta dei servizi del trasporto pubblico locale, che contemplano forme di ristoro in favore dell'utenza nei casi di disservizio, ritardo o mancata effettuazione della corsa imputabili al gestore.

È stato inoltre evidenziato che il malfunzionamento dei sistemi interni di tracciamento non può, di per sé, costituire elemento idoneo a escludere ogni verifica in ordine alla segnalazione dell'utente, specie quando emergano circostanze di fatto meritevoli di approfondimento.

In tali situazioni, il gestore è tenuto a procedere a una valutazione complessiva degli elementi disponibili, al fine di verificare se sussistano i presupposti per il riconoscimento di un ristoro, in coerenza con gli standard di qualità del servizio dichiarati.

A seguito dell'interlocuzione avviata dal Difensore civico, l'Azienda ha riesaminato la posizione dell'utente e ha disposto il rimborso richiesto, definendo la vicenda in via conciliativa.

7.2.16. Materia: servizi pubblici e gestori

Mancato riscontro a segnalazione e richiesta di chiarimenti sul servizio di raccolta rifiuti

Il corretto funzionamento dei servizi pubblici locali non si esaurisce nell'erogazione materiale della prestazione, ma include anche l'obbligo dell'Ente o del gestore di assicurare un adeguato livello di informazione e interlocuzione con l'utenza.

In tale prospettiva, il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. si traduce anche nella necessità di fornire risposte chiare e tempestive alle istanze e segnalazioni dei cittadini. Il caso ha riguardato un cittadino che aveva ripetutamente richiesto chiarimenti in merito alle modalità di conferimento dei rifiuti indifferenziati mediante mastello individuale.

In diverse occasioni, pur avendo esposto regolarmente il contenitore, questo non era stato svuotato dagli operatori, che vi avevano apposto un "bollino giallo" motivando il mancato ritiro con un presunto superamento di un limite massimo di peso. A fronte del reiterarsi dell'episodio — con il rischio di accumuli e disagi igienici — l'utente aveva formalmente interpellato il gestore del servizio, senza tuttavia ricevere alcun riscontro.

Attivato dall'istante, l'Ufficio ha avviato un'interlocuzione con l'Ente gestore, richiamando l'attenzione sulla necessità di garantire un adeguato riscontro alle segnalazioni dell'utenza, in coerenza con i principi di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa. Pur non trattandosi di un procedimento amministrativo in senso stretto, è stato evidenziato come l'obbligo di risposta alle istanze dei cittadini trovi fondamento nei principi generali sanciti dalla Legge n. 241/1990, nonché nella normativa sulla trasparenza (D.lgs. 33/2013), che impone alle amministrazioni e ai soggetti gestori di pubblici servizi standard di accessibilità e chiarezza informativa.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

L’Ente è stato pertanto invitato a fornire un riscontro puntuale, anche al fine di chiarire se la prassi del “bollino giallo” trovasse fondamento nel disciplinare tecnico o nelle disposizioni regolamentari vigenti. A seguito dell’intervento, il gestore ha fornito risposta nel merito, chiarendo che il disciplinare di servizio non prevedeva un limite di peso massimo per il conferimento del rifiuto indifferenziato nei termini contestati dall’utente.

È stata pertanto disposta una verifica interna sulle modalità operative adottate dagli addetti. Oltre a risolvere la situazione individuale, l’interlocuzione ha favorito un miglioramento organizzativo, con l’introduzione di forme più strutturate di controllo sulla regolarità del servizio e il rafforzamento dei canali di comunicazione con l’utenza. Il caso evidenzia la funzione di impulso e garanzia esercitata dal Difensore civico anche nei confronti dei gestori di servizi pubblici locali, contribuendo a rendere più effettivi i principi di trasparenza, correttezza e qualità del servizio.

7.2.17. Materia: tributi locali

Il riesame dell’avviso di accertamento TARI e il presupposto impositivo

La corretta applicazione del prelievo tributario richiede un costante ancoraggio al presupposto reale previsto dal legislatore, evitando che automatismi procedurali si traducano in un ingiusto gravame per il contribuente.

Una questione emblematica ha riguardato una cittadina destinataria di un avviso di accertamento TARI per l’intera annualità 2021, nonostante la stessa avesse cessato la detenzione dell’immobile nel mese di marzo. Sotto il profilo normativo, la disciplina istitutiva del tributo (art. 1, commi 639 ss., L. 147/2013) stabilisce che il presupposto impositivo risieda nel possesso o nella detenzione di locali suscettibili di produrre rifiuti.

Ne consegue che l’obbligazione tributaria è geneticamente legata alla materiale disponibilità del bene. Sebbene i regolamenti comunali impongano termini per la dichiarazione di cessazione, la giurisprudenza e la prassi amministrativa riconoscono che tale obbligo non ha natura costitutiva: se il contribuente fornisce prova certa della perdita della detenzione (ad esempio tramite la risoluzione del contratto di locazione e il distacco delle utenze), il tributo non è dovuto, a prescindere dal ritardo nella comunicazione formale.

Nel caso sottoposto alla Difesa civica, l’Amministrazione aveva inizialmente respinto la richiesta di annullamento, ritenendo il tributo esigibile per l'intero anno a causa di una dichiarazione tardiva. L'intervento dell'Ufficio ha permesso di riportare il confronto sul piano della realtà documentale: la documentazione prodotta dall'istante — risoluzione contrattuale e chiusura delle forniture elettriche e idriche — appariva idonea a dimostrare l’insussistenza del presupposto impositivo a far data dal 22 marzo 2021.

Su sollecitazione della Difesa civica, l’Ente impositore ha proceduto a un riesame della posizione in sede di autotutela, ricalcolando il tributo in base ai giorni di effettiva occupazione e disponendo il rimborso delle somme versate in eccedenza.

La vicenda evidenzia, ancora una volta, la necessità di una maggiore "circolarità" delle informazioni e di una valorizzazione del principio di collaborazione e buona fede tra fisco e cittadino. Il potere di autotutela si conferma uno strumento essenziale per conformare l'azione amministrativa alla legalità e all'equità, prevenendo inutili contenziosi e garantendo il buon andamento della funzione tributaria.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

7.2.18. Materia: tributi locali

Mancato riscontro a istanza di rimborso IMU a seguito di alienazione dell'immobile

Il rapporto tributario tra contribuente ed ente impositore implica una reciproca osservanza di obblighi: se al cittadino compete il corretto e tempestivo adempimento dell'obbligazione fiscale, all'Amministrazione spetta garantire una altrettanto puntuale gestione delle istanze di rimborso nei casi in cui venga meno il presupposto impositivo.

Un contribuente aveva provveduto, per ragioni organizzative, al versamento in un'unica soluzione dell'IMU dovuta per l'intero anno 2024, effettuando il pagamento il 17 giugno. Successivamente, in data 29 luglio 2024, aveva alienato la propria quota di proprietà degli immobili siti nel territorio comunale.

Venuto meno il possesso dell'immobile nel corso dell'anno, l'interessato aveva presentato istanza di rimborso per la quota di imposta riferibile al periodo successivo alla vendita, allegando la documentazione notarile attestante il trasferimento del diritto reale. Decorso un significativo lasso di tempo senza alcun riscontro formale da parte dell'Ufficio tributi, il contribuente si è rivolto alla Difesa civica.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ufficio ha richiamato il quadro normativo di riferimento. Sotto il profilo sostanziale, è stato evidenziato che, ai sensi dell'art. 1, comma 740, della L. 160/2019, presupposto dell'IMU è il possesso dell'immobile. Ne consegue che la cessazione del diritto reale nel corso dell'anno comporta l'obbligo di commisurare l'imposta ai mesi di effettivo possesso.

Sotto il profilo procedimentale, è stato ricordato che l'art. 1, comma 164, della L. 296/2006 prevede l'obbligo per gli enti locali di provvedere al rimborso delle somme non dovute entro 180 giorni dalla presentazione dell'istanza, e che, in ogni caso, l'Amministrazione è tenuta a concludere il procedimento con un atto espresso, in coerenza con i principi generali di buon andamento e trasparenza. L'Ente è stato pertanto invitato a riesaminare la posizione del contribuente e a fornire un riscontro formale all'istanza presentata.

A seguito di interlocuzione, il Comune ha proceduto al ricalcolo dell'imposta limitatamente al periodo di effettivo possesso dell'immobile e ha disposto il rimborso della quota versata in eccedenza per i mesi successivi all'alienazione. Il caso evidenzia l'importanza di una corretta applicazione del presupposto impositivo e della tempestiva definizione delle istanze di rimborso, contribuendo a rafforzare la fiducia nel rapporto tra amministrazione finanziaria locale e contribuente.

7.2.19. Materia: sanzioni amministrative

L'annullamento in autotutela di pretese inesigibili: il caso della sanzione già corrisposta

Premesso che il Difensore civico non ha il potere di annullare direttamente provvedimenti sanzionatori, né di sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio delle proprie competenze, l'Ufficio svolge un ruolo di interlocuzione e facilitazione nei confronti degli enti interessati, al fine di rappresentare eventuali criticità procedimentali e prospettare – ove ne ricorrano i presupposti – l'opportunità di un riesame in via di autotutela, anche in funzione deflattiva del contenzioso.

Un caso significativo ha riguardato un cittadino destinatario di una cartella di pagamento relativa a una sanzione amministrativa per violazione del Codice della strada, accertata durante un soggiorno in un comune della regione. L'interessato aveva tuttavia già provveduto al pagamento della somma dovuta

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

in occasione della notifica del verbale originario, come comprovato dalla documentazione bancaria che l'utente aveva diligentemente conservato.

Alla luce di tale elemento, la pretesa iscritta a ruolo appariva priva di fondamento, in quanto riferita a un'obbligazione già estinta per intervenuto adempimento. L'Ufficio ha quindi avviato un'interlocuzione con l'Ente impositore, segnalando la necessità di una verifica interna, anche in coerenza con i principi di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa.

A seguito dei controlli effettuati, l'Amministrazione comunale ha accertato l'effettivo incasso della sanzione e ha conseguentemente attivato le proprie procedure di riesame, disponendo la trasmissione ad Agenzia delle Entrate – Riscossione della comunicazione di discarico. Ciò ha consentito lo sgravio della cartella, evitando l'instaurazione di un contenzioso giurisdizionale fondato su una pretesa ormai inesigibile.

7.2.20. Materia: sanzioni amministrative

Istanza di annullamento in autotutela di ingiunzione di pagamento per transiti in ZTL riferibili a un'unica omissione

L'Ufficio del Difensore civico è stato adito da un cittadino che chiedeva l'annullamento in autotutela di un'ingiunzione di pagamento derivante da più sanzioni amministrative per accesso non autorizzato alla Zona a Traffico Limitato (ZTL) del centro storico.

L'istante, proprietario di un veicolo ibrido, riferiva che alla scadenza del proprio permesso biennale aveva provveduto a inoltrare regolare richiesta di rinnovo del pass virtuale previsto per tale categoria di veicoli. Nel corso della stessa giornata effettuava tre accessi alla ZTL a breve distanza temporale l'uno dall'altro.

A causa di un ritardo tecnico nell'aggiornamento dei sistemi informatici comunali – circostanza successivamente confermata dall'Ufficio Relazioni con il Pubblico della Polizia Locale – la richiesta di rinnovo veniva processata soltanto il giorno successivo. Di conseguenza, il sistema di rilevazione automatica registrava i transiti come privi di autorizzazione, generando tre distinte sanzioni successivamente confluite in un'ingiunzione di pagamento.

Nel corso dell'istruttoria, la Difesa civica ha evidenziato che la fattispecie poteva essere esaminata alla luce della disciplina relativa alle violazioni plurime riconducibili alla medesima situazione amministrativa.

L'art. 198-bis del Codice della strada prevede infatti che la violazione, anche in tempi diversi, della medesima norma relativa alla circolazione di un veicolo privo dei requisiti tecnici o amministrativi richiesti possa essere considerata come un'unica infrazione, quando le condotte siano state poste in essere prima della notificazione della prima violazione.

Tale impostazione trova conferma anche nella giurisprudenza di legittimità. La Corte di Cassazione ha affermato che le violazioni relative alla circolazione di un veicolo privo di autorizzazione amministrativa – come nel caso dell'accesso a una ZTL senza permesso – possono essere considerate come reiterazioni della medesima condotta illecita quando derivino da una medesima situazione amministrativa non ancora portata a conoscenza dell'interessato mediante notifica (Cass. civ., sez. II, 17 luglio 2024, n. 19680).

In analoga prospettiva, la giurisprudenza di merito ha rilevato che, in caso di accessi ripetuti alla ZTL in assenza di permesso, la condotta censurabile può consistere nell'unica omissione relativa al mancato

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

rinnovo del titolo autorizzativo, mentre le successive rilevazioni automatiche costituiscono meri effetti della stessa situazione amministrativa fino alla notificazione della prima violazione.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato, il Difensore civico ha rappresentato all'Amministrazione procedente l'opportunità di riesaminare la posizione dell'istante, considerando che i tre accessi contestati apparivano riconducibili alla medesima situazione amministrativa – determinata dal ritardo tecnico nell'aggiornamento del sistema informatico – e non risultavano assistiti da autonome condotte colpose successive alla notificazione della prima violazione.

A seguito dell'interlocuzione avviata con l'Amministrazione, quest'ultima ha sospeso la procedura di riscossione e ha proceduto al riesame del procedimento sanzionatorio.

Valutate le circostanze tecniche e temporali del caso concreto, l'Ente ha esercitato il proprio potere di autotutela disponendo lo sgravio dell'ingiunzione di pagamento.

7.2.21. Materia: assistenza e invalidità civile

Il difetto di coerenza motivazionale negli accertamenti sanitari.

Un'ulteriore fattispecie di rilievo ha riguardato l'attivazione dell'Ufficio nei confronti di un'Azienda USL, a seguito del rigetto di un'istanza finalizzata al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento.

Dalla documentazione sanitaria prodotta emergevano limitazioni funzionali significative, descritte nei referti medici in termini di difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane e di ridotta autonomia nella deambulazione. Nonostante tali elementi, la commissione competente aveva espresso parere negativo.

Nel corso dell'istruttoria, la Difesa civica ha rilevato alcune criticità sotto il profilo della coerenza tra gli elementi clinici riportati e le conclusioni formulate nel verbale di accertamento. Pur nel pieno rispetto dell'autonomia tecnico-professionale delle commissioni medico-legali, si è ritenuto opportuno richiamare l'esigenza che l'esercizio della discrezionalità tecnica sia accompagnato da una motivazione chiara e logicamente correlata agli accertamenti svolti.

In tale prospettiva, l'Ufficio ha avviato un'interlocuzione con l'Azienda sanitaria, richiamando l'attenzione sull'importanza di assicurare la trasparenza e la coerenza dell'iter valutativo, anche in considerazione della finalità assistenziale sottesa alla disciplina dell'indennità di accompagnamento, prevista dalla legge n. 18/1980 in attuazione dei principi di tutela di cui all'articolo 38 della Costituzione.

A seguito di tale confronto, l'Azienda USL ha ritenuto opportuno procedere a una nuova valutazione collegiale della situazione sanitaria dell'interessato. L'attivazione di questo percorso di riesame ha consentito di rivalutare il caso in sede amministrativa, evitando l'immediato ricorso agli strumenti giurisdizionali e favorendo una gestione più efficace e tempestiva della posizione del cittadino.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

8. Questionario di gradimento

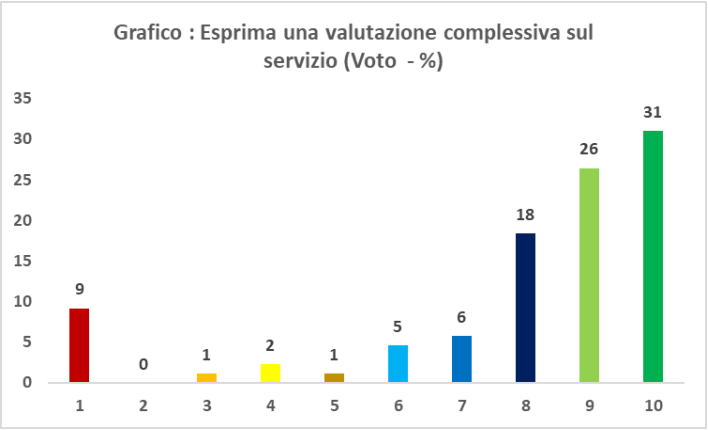
L'Ufficio del Difensore civico effettua da diversi anni una rilevazione periodica del grado di soddisfazione dell'utenza, mediante la somministrazione di un questionario rivolto ai fruitori del servizio.

Nel corso del 2025, al termine di ciascun procedimento, è stato trasmesso ai destinatari un link per la compilazione di un questionario online, predisposto tramite piattaforma digitale. L'indagine è finalizzata a rilevare il livello di soddisfazione rispetto ai diversi aspetti del servizio, nonché a raccogliere eventuali segnalazioni relative a criticità o disservizi riscontrati. Il questionario, compilato in forma anonima, è composto da circa quindici domande a risposta chiusa, oltre a uno spazio finale dedicato a osservazioni e suggerimenti.

Nel periodo considerato sono stati raccolti 87 questionari con un tasso di risposta pari a circa il 14%, sostanzialmente in linea con l'anno precedente.

I risultati complessivi evidenziano un livello di soddisfazione positivo, con un punteggio medio che si attesta intorno a 8.

Solo una quota limitata di utenti ha espresso valutazioni inferiori alla sufficienza, mentre oltre la metà dei rispondenti (circa il 57%) ha attribuito giudizi molto elevati (9 o 10).



La valutazione media espressa dagli utenti che hanno presentato istanze (pari a 8) risulta leggermente superiore rispetto a quella riferita ai ricorsi in materia di accesso agli atti (pari a 7,6).

L'analisi complessiva delle risposte agli ulteriori quesiti conferma, nel complesso, un andamento sostanzialmente in linea con gli anni precedenti e un livello di gradimento generalmente positivo del servizio.

Sotto il profilo tipologico, la maggior parte dei rispondenti ha fruito del servizio attraverso la presentazione di istanze di difesa civica (74 questionari, pari all'85%), mentre una quota più contenuta ha utilizzato lo strumento del ricorso in materia di accesso (13 questionari, pari al 15%).

Quanto al profilo soggettivo dell'utenza, oltre il 95% dei rispondenti è costituito da utenti diretti, mentre una parte residuale è rappresentata da incaricati di associazioni (4%) e da professionisti

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

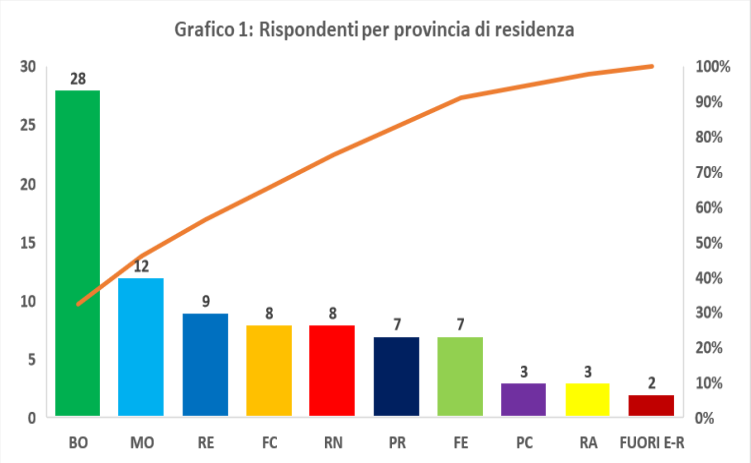
appartenenti a studi legali (1%). La distribuzione per genere evidenzia una prevalenza maschile (circa due terzi), mentre sotto il profilo anagrafico si rileva una maggiore concentrazione nelle fasce di età comprese tra i 61 e i 75 anni (39%) e tra i 46 e i 60 anni (31%), con una presenza limitata di utenti ultrasettantacinquenni.

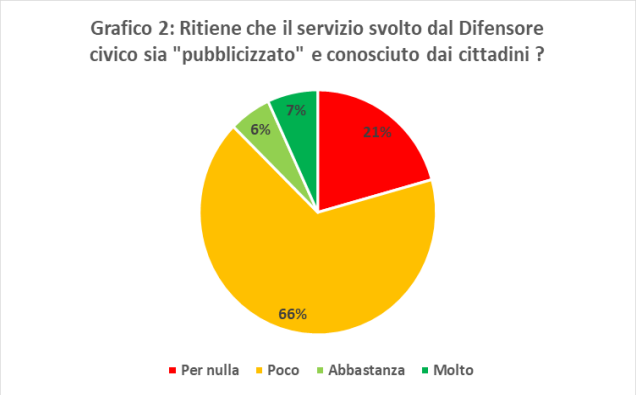
Dal punto di vista territoriale, la quasi totalità dei rispondenti risiede nel territorio regionale, con una presenza marginale di utenti provenienti da altre regioni. Si registra una maggiore incidenza di rispondenti residenti nell'area bolognese (32%), mentre risultano meno rappresentati i territori di Piacenza e Ravenna (entrambi intorno al 3%).

Permane, anche nel 2025, una percezione diffusa di limitata conoscenza del servizio: oltre l'87% dei rispondenti ritiene che l'attività del Difensore civico sia poco o per nulla conosciuta dai cittadini, nonostante le iniziative informative realizzate negli anni.

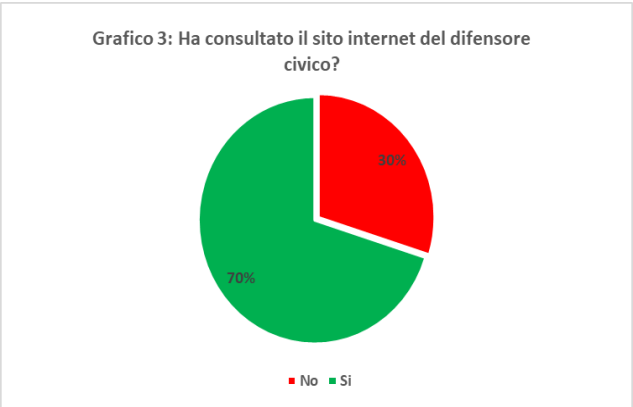
Quanto alle modalità di accesso al servizio, la principale fonte di conoscenza è rappresentata dalla consultazione del sito internet (30%), seguita dalla conoscenza personale (circa un quarto dei rispondenti), dal passaparola (21%) e dalle informazioni fornite da pubbliche amministrazioni (11%). Si segnala, inoltre, un primo utilizzo di strumenti di ricerca basati su intelligenza artificiale, indicato da alcuni utenti.

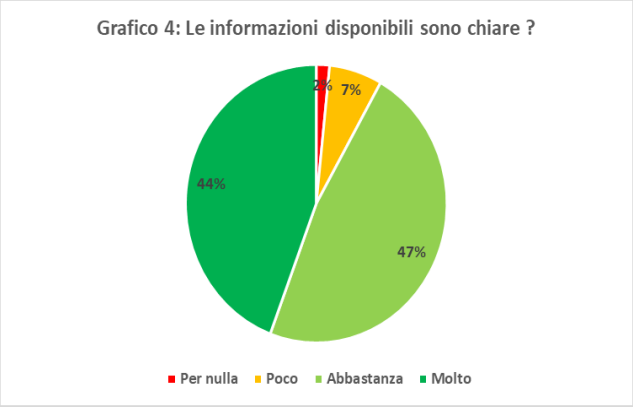
Infine, il 70% dei rispondenti ha dichiarato di aver consultato le pagine web del Difensore civico; tra questi, oltre il 91% ha espresso un giudizio positivo in relazione alla chiarezza delle informazioni disponibili online.



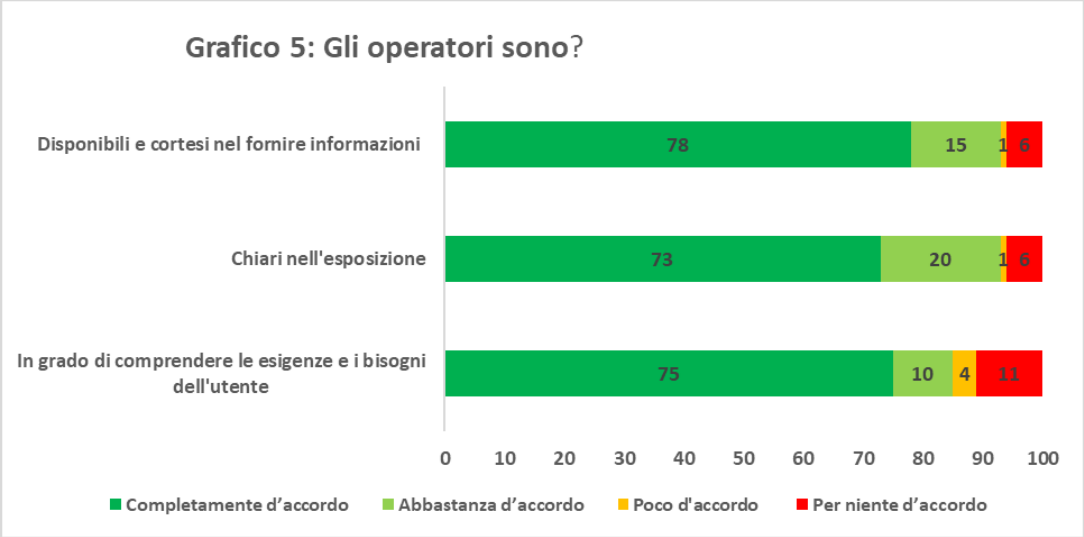


Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN





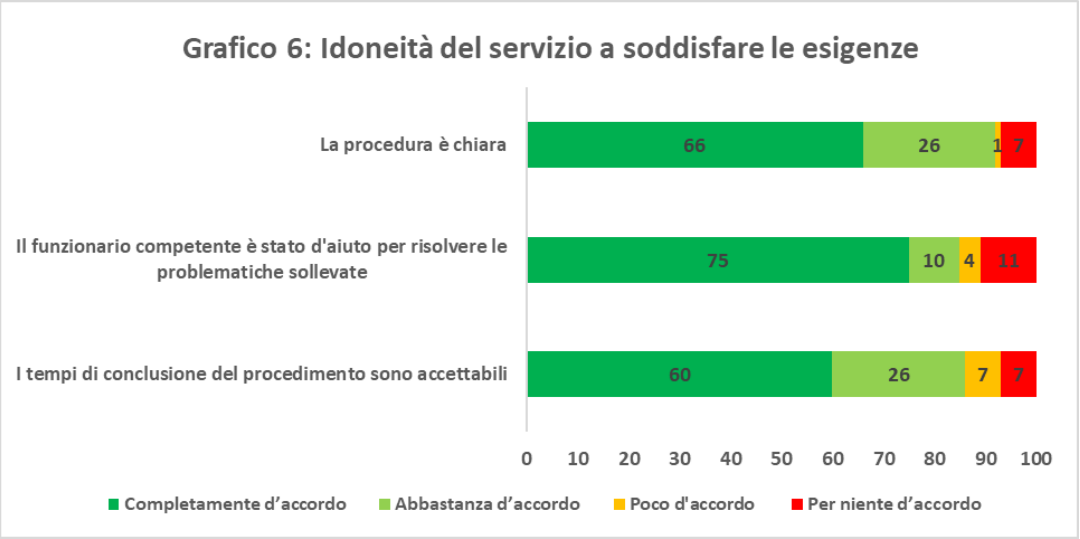
Molto positivi i riscontri su tutti i quesiti relativi al supporto fornito dal personale del Difensore Civico. Le percentuali dei rispondenti che hanno espresso opinioni positive sono state sempre intorno al 90% (circa 3/4 le percentuali di utenti totalmente concordi nel giudizio).



Oltre il 92% di chi ha compilato il questionario reputa chiara la procedura, mentre quasi l'85% ritiene che il funzionario competente sia stato d'aiuto per risolvere le problematiche sollevate.

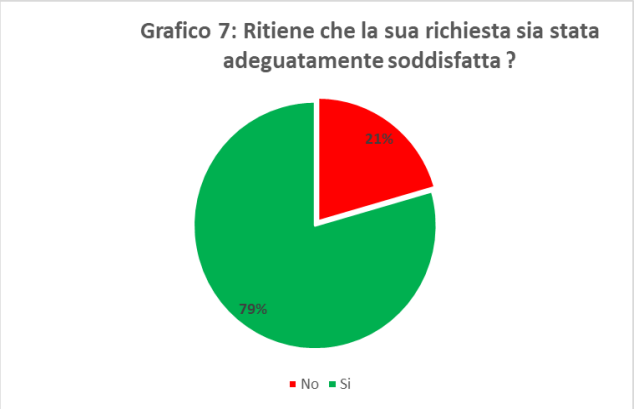
Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Quasi l’84% ritiene accettabili i tempi di conclusione del procedimento stesso.



Quasi l’80% dei rispondenti pensa che la richiesta sia stata adeguatamente soddisfatta (trend in linea con gli ultimi anni).

Per la stragrande maggioranza dei rispondenti (circa l’83%), le funzioni del Difensore civico dovrebbero essere più ampie.



Dall’analisi delle risposte al quesito finale, possono essere estrapolati alcuni suggerimenti.

Diversi utenti si lamentano del fatto che il Difensore Civico non ha potere coercitivo verso la Pubblica amministrazione ed auspicano che agli interventi del Difensore Civico vengano conferiti poteri più incisivi/vincolanti nei confronti della P.A.

Alcuni rispondenti invitano caldamente a promuovere maggiormente il servizio, per molti ancora troppo sconosciuto.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Numerosi sono stati, infine, i giudizi positivi, con apprezzamenti per il servizio svolto e per la professionalità dimostrata.

9. Come contattare il Difensore civico

L'Ufficio del Difensore civico della Regione Emilia-Romagna opera per garantire un accesso semplice, diretto e non formalizzato a tutti i cittadini. È possibile interagire con l'Istituto attraverso diverse modalità, scegliendo quella più coerente con le proprie esigenze personali o territoriali.

Canali Digitali e Telematici

- **Portale AlDefendo:** rappresenta lo strumento principale per l'invio e la gestione integrata e sicura delle pratiche. L'istanza può essere inviata direttamente online accedendo al portale e compilando l'apposito *form*

https://alapps.regione.emilia-romagna.it/AlDefendoWeb/public/difensore-civico

- **Posta Elettronica:** è possibile comunicare con l'Ufficio e presentare istanze di intervento sia tramite posta elettronica ordinaria difensorecivico@regione.emilia-romagna.it, sia via Posta Elettronica Certificata (PEC) difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it

- **Sito Web Istituzionale:** per informazioni aggiornate e modulistica, è consultabile la pagina: www.assemblea.emr.it/difensore-civico.

- **Profilo Instagram** https://www.instagram.com/difensorecivico_emiliaromagna/ **e Facebook** https://www.facebook.com/profile.php?id=61558447953323&locale=it_IT (non si ricevono istanze via social network)

Contatto Telefonico e Presenza Fisica

- **Assistenza Telefonica:** L'Ufficio garantisce un presidio telefonico quattro giorni a settimana, oltre a un recapito mobile reperibile sul portale dell'Assemblea legislativa.

- **Appuntamenti e Colloqui:** Il Difensore riceve previo appuntamento, offrendo all'utente la scelta tra colloquio in presenza, videoconferenza da remoto o interlocuzione telefonica.

- **Sede Centrale:** Gli uffici si trovano a Bologna, in Viale Aldo Moro n. 50 (CAP 40127).

- **Sportelli Territoriali:** Nell'ottica di una maggiore vicinanza ai cittadini, è attivo lo sportello presso la Provincia di Reggio Emilia, in Corso Garibaldi n. 59.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

10. APPENDICE.

La Difesa civica tra passato e futuro.

(a cura di Guido Giusti)

PARTE I - Cenni storici

Le origini della Difesa civica

Sebbene una parte della tradizione abbia visto nel tribuno della plebe un lontano precedente della tutela istituzionale dei soggetti più deboli contro gli abusi del potere, questo richiamo ha soprattutto un valore simbolico, più che una reale continuità storica. Il tribuno della plebe, infatti, era una magistratura propria della Roma repubblicana e svolgeva una funzione essenzialmente politico-costituzionale, volta a difendere uno specifico ordine sociale attraverso gli strumenti dell'*intercessio* e dell'iniziativa politica. Questa figura segnala, semmai, l'emergere precoce dell'esigenza di porre limiti all'esercizio arbitrario dell'autorità, ma non può essere considerata il diretto antecedente del moderno Difensore civico.

Le radici storiche più pertinenti dell'istituto vanno piuttosto ricercate nella tarda età imperiale, con la progressiva affermazione del *defensor civitatis*, figura che la storiografia giuridica individua come il precedente funzionalmente più significativo delle moderne istituzioni di Ombudsman. Collocato nel quadro delle trasformazioni amministrative del IV secolo d.C., e certamente valorizzato e ridefinito nell'età di Valentiniano e Valente, tale ufficio era preordinato alla tutela dei ceti socialmente ed economicamente più esposti contro gli abusi dei funzionari, degli esattori fiscali e dei *potentiores*. Le fonti e gli studi in materia mostrano come il defensor operasse quale figura di intermediazione tra cittadino e apparato pubblico, con compiti di protezione, rappresentanza e promozione di una giustizia più accessibile e meno gravosa per i soggetti vulnerabili.

In tale prospettiva, la tradizionale qualificazione del *defensor civitatis* come "padre della plebe" esprime efficacemente la ratio dell'istituto: non già organo di governo o di amministrazione attiva, bensì presidio di garanzia volto a contenere le asimmetrie tra i soggetti subalterni e i centri del potere locale. Proprio in questa funzione di riequilibrio e di protezione del cittadino debole può cogliersi un tratto che, pur in contesti storici e ordinamentali profondamente diversi, anticipa uno degli elementi strutturali della moderna difesa civica.

La rilevanza del *defensor civitatis* è, del resto, confermata anche dalla sua non effimera durata storica. L'istituto sopravvisse infatti alla crisi dell'Impero Romano d'Occidente e continuò a essere presente, in forme diverse, tanto nell'Italia ostrogota quanto nelle aree della penisola sottoposte all'influenza bizantina, fino a essere progressivamente ridimensionato o assorbito da altre forme di protezione della

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

comunità urbana, in particolare dall'episcopato cittadino. In questa prospettiva, il defensor rappresenta il primo nucleo storicamente apprezzabile di una funzione pubblica orientata non all'esercizio della potestà di comando, bensì alla tutela del cittadino nei confronti delle distorsioni del potere, secondo una linea di sviluppo destinata a riemergere, sia pure attraverso profonde cesure e trasformazioni, nella successiva elaborazione del moderno Difensore civico.

Il Triennio repubblicano e l'emersione di forme embrionali di tutela civica

Un passaggio di particolare rilievo nella genealogia della difesa civica in Italia è rappresentato dal Triennio repubblicano (1796-1799), stagione caratterizzata da un intenso dibattito politico-costituzionale sviluppatosi sotto l'impulso della Rivoluzione francese. In tale fase, pur in assenza di un'istituzione formalmente assimilabile al moderno Difensore civico, si assiste all'emersione di una nuova cultura giuridico-politica, nella quale la tutela del cittadino nei confronti dell'autorità comincia a configurarsi come un problema autonomo dell'ordinamento, strettamente connesso all'esigenza di rendere l'esercizio del potere effettivamente responsabile nei confronti della collettività. La rilevanza di questo periodo risiede, appunto, nel superamento di una concezione meramente gerarchica dell'autorità e nell'introduzione, nel lessico istituzionale italiano, dei temi del controllo dei pubblici uffici, della responsabilità dei funzionari e della partecipazione civica.

In questo contesto, il diritto di petizione si affermò come uno dei principali strumenti attraverso i quali i cittadini potevano rivolgersi agli organi rappresentativi per denunciare abusi, sollecitare provvedimenti o rappresentare situazioni di ingiustizia. Benché tale istituto non integrasse ancora una forma di tutela mediata da un organo terzo e indipendente, esso esprimeva tuttavia un'idea di grande modernità: che il cittadino non dovesse restare mero destinatario passivo dell'azione pubblica, ma dovesse essere riconosciuto quale interlocutore legittimato a richiamare l'autorità al rispetto dei propri limiti. Occorre tuttavia distinguere con chiarezza tra il diritto di petizione, quale strumento di partecipazione e sollecitazione politica, e la difesa civica in senso proprio, che presuppone invece l'esistenza di un soggetto istituzionale autonomo, chiamato a intervenire in posizione di terzietà rispetto all'amministrazione. In tal modo, la petizione si collocava già entro una logica di garanzia, sia pure ancora priva di una specifica traduzione organizzativa.

In parallelo, la riflessione del tempo elaborò proposte che, almeno sul piano funzionale, appaiono significative ai fini della ricostruzione delle origini della difesa civica. Emblematica, in tal senso, è la proposta formulata nel 1797 da Giuseppe Abbamonti, nel Saggio sulle leggi fondamentali dell'Italia libera, il quale prospettò l'istituzione di appositi "difensori del popolo", chiamati a vigilare sull'operato dei funzionari affinché questi non potessero opprimere i cittadini. In tale intuizione si coglie il tentativo di immaginare una figura di garanzia distinta tanto dalla magistratura quanto dagli organi di governo, preordinata alla protezione del privato contro le possibili degenerazioni del potere pubblico.

Più in generale, l'esperienza del Triennio dimostra come la proclamazione dei diritti venisse ormai percepita come insufficiente, ove non accompagnata da meccanismi istituzionali idonei ad assicurarne

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

l'effettività. Anche quando tali proposte rimasero allo stato progettuale o assunsero forme ancora incerte e sperimentali, esse segnarono una trasformazione di grande rilievo: la tutela del cittadino contro l'abuso del potere cessava di essere soltanto un problema politico o morale e cominciava a porsi come questione di assetto delle istituzioni.

Pur senza dar luogo a una continuità immediata né alla stabile istituzione di un organo di garanzia in senso proprio, il Triennio repubblicano occupa dunque un posto significativo nella storia della difesa civica in Italia. Esso rappresenta il momento in cui emerge, in termini ormai riconoscibili, l'esigenza di predisporre forme specifiche di protezione del cittadino nei confronti dei pubblici poteri: esigenza che troverà, tuttavia, una prima compiuta traduzione istituzionale soltanto con l'affermazione dell'Ombudsman svedese del 1809.

Il modello fondativo moderno: l'Ombudsman svedese

L'architettura della difesa civica contemporanea trova il proprio principale punto di riferimento nel modello dell'Ombudsman svedese del 1809. L'istituto venne introdotto nel quadro della riorganizzazione costituzionale seguita alla crisi del potere monarchico di Gustavo IV Adolfo e si collocò, sin dall'origine, come strumento di controllo della legalità dell'azione pubblica. In tale esperienza si rinviene, per la prima volta in forma compiuta, la combinazione degli elementi destinati a caratterizzare il moderno organo di garanzia: derivazione parlamentare, indipendenza rispetto al potere esecutivo, vigilanza sull'operato degli apparati pubblici e finalizzazione alla tutela dei cittadini contro gli abusi dell'autorità. L'Ombudsman nacque, pertanto, non come mera articolazione dell'amministrazione, ma come istituto funzionale all'equilibrio costituzionale dei poteri.

La natura originaria dell'ufficio è chiarita dalla stessa etimologia del termine. Nel lessico svedese, *ombud* richiama l'idea del rappresentante o del delegato; l'Ombudsman è, dunque, il soggetto che agisce per conto di un altro organo, e precisamente del Parlamento. Esso non appartiene né all'ordine giurisdizionale né al Governo, ma si configura come un'autorità di garanzia incaricata di sorvegliare il corretto esercizio delle funzioni pubbliche in nome dell'assemblea rappresentativa. Proprio tale collocazione segna il passaggio decisivo da precedenti soltanto remoti o embrionali a una figura istituzionale autonoma, stabile e inserita entro un preciso assetto costituzionale.

Secondo l'assetto delineato dalla Costituzione svedese del 1809, il Justitieombudsman era eletto dal Parlamento e doveva possedere requisiti di riconosciuta probità e competenza giuridica. La sua legittimazione derivava quindi dall'organo rappresentativo e non dalla Corona, circostanza che ne assicurava la posizione di autonomia rispetto all'apparato esecutivo. In questa configurazione originaria, l'Ombudsman si caratterizzava soprattutto come organo di controllo della legalità: esso vigilava sull'operato di giudici e funzionari pubblici, verificava eventuali violazioni di legge e disponeva, nei casi previsti, del potere di promuovere le relative azioni di responsabilità. Il tratto dominante del modello svedese non era, dunque, la mera mediazione, bensì la garanzia della legalità nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Sotto questo profilo, l'esperienza svedese del 1809 assume un valore paradigmatico nella storia delle istituzioni di garanzia. Essa dimostrò infatti la possibilità di introdurre, all'interno dell'ordinamento, un

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

organo esterno all'amministrazione controllata, capace di esercitare funzioni di vigilanza e impulso senza identificarsi né con il giudice né con l'amministrazione attiva. È proprio questo equilibrio tra controllo, autonomia e assenza di diretta sostituzione nell'esercizio del potere che spiega la successiva diffusione comparatistica del modello.

La successiva fortuna dell'istituto conferma, del resto, la centralità della matrice svedese. I diversi modelli di Ombudsman affermatisi in Europa e, più in generale, negli ordinamenti contemporanei, pur avendo progressivamente attenuato i profili più incisivi dell'archetipo originario, ne hanno conservato i tratti essenziali: l'autonomia dall'amministrazione, il collegamento con il parlamento o con altri organi rappresentativi, la funzione di tutela del cittadino e la finalizzazione al buon andamento e alla legalità dell'azione pubblica. Anche la successiva esperienza italiana della difesa civica, pur sviluppatasi secondo modalità proprie e con poteri prevalentemente persuasivi, deve essere ricondotta, sul piano ideale e istituzionale, a tale paradigma fondativo.

L'assenza di un immediato recepimento in Italia

Nonostante la precoce definizione del modello svedese del 1809, l'ordinamento italiano dell'Ottocento non conobbe una trasposizione immediata dell'istituto dell'Ombudsman. La storia della difesa civica nella penisola si caratterizza, infatti, per una significativa divaricazione tra la tempestiva emersione, in altri contesti europei, di organi specificamente preordinati al controllo della legalità amministrativa e la persistente assenza, in Italia, di una figura autonoma e stabile di garanzia del cittadino nei confronti dei pubblici poteri.

Tale ritardo trova spiegazione nella peculiare fisionomia dello Stato ottocentesco. Nell'esperienza preunitaria e, successivamente, nello Stato liberale, la tutela del cittadino contro gli abusi dell'autorità venne affidata a strumenti di natura diversa: da un lato, ai meccanismi della rappresentanza politica e al diritto di petizione; dall'altro, alle forme di tutela giurisdizionale e amministrativa progressivamente riconosciute dall'ordinamento. In questo quadro, l'idea di un organo indipendente incaricato di ricevere le doglianze dei privati e di sindacare, in via non giurisdizionale, l'azione amministrativa non riuscì ancora a trovare uno spazio definito.

Lo Statuto Albertino del 1848, pur rappresentando un passaggio decisivo nella storia costituzionale italiana, non introdusse alcuna figura assimilabile all'Ombudsman. Riconobbe, tuttavia, all'art. 57, il diritto di petizione, attribuendo ai cittadini la facoltà di rivolgere domande alle camere. Si trattava di un istituto di indubbio rilievo partecipativo, ma ancora distante dalla difesa civica in senso moderno: la petizione, infatti, non presupponeva l'esistenza di un organo terzo e indipendente investito del compito di tutelare il cittadino nei confronti delle disfunzioni dell'azione amministrativa, operando piuttosto come strumento di interlocuzione politica rimesso alla valutazione discrezionale delle assemblee parlamentari.

Anche dopo l'unificazione nazionale, il sistema amministrativo si sviluppò secondo direttrici non favorevoli all'affermazione di un garante indipendente. La costruzione dello Stato unitario fu segnata

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

da una forte centralizzazione amministrativa e da una concezione autoritativa del potere pubblico. In tale contesto, il problema della tutela dell'amministrato venne affrontato soprattutto in termini di controllo gerarchico interno, di responsabilità ministeriale e di giustizia amministrativa, anche attraverso il progressivo consolidarsi di quest'ultima, cui diede impulso decisivo la legge 31 marzo 1889, n. 5992, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato. Per tutto il XIX secolo e per larga parte del XX, l'ordinamento rimase così privo di una figura corrispondente al modello scandinavo; la protezione contro l'illegalità o l'ingiustizia amministrativa risultò affidata a strumenti settoriali e indiretti, incapaci di realizzare quella sintesi tra autonomia, accessibilità e funzione di garanzia che costituisce il tratto distintivo dell'Ombudsman.

Questa lunga assenza storica consente di cogliere meglio la portata della svolta che si registrerà soltanto nel secondo Novecento. La nascita del Difensore civico in Italia non rappresentò, infatti, lo sviluppo lineare di istituti preesistenti, bensì l'introduzione, relativamente tardiva, di una figura nuova nel panorama delle garanzie amministrative, destinata a colmare una lacuna storica dell'ordinamento e a offrire al cittadino un canale di tutela ulteriore rispetto ai tradizionali strumenti della gerarchia, della rappresentanza politica e del processo.

L'età contemporanea: anomalia italiana e centralità del livello regionale

Nell'età contemporanea, la difesa civica italiana presenta una fisionomia peculiare nel panorama europeo, distinguendosi per quella che la dottrina ha più volte qualificato come un'anomalia strutturale. A differenza della maggior parte degli ordinamenti continentali, l'Italia non si è dotata di un Difensore civico nazionale con competenza generale sulla pubblica amministrazione statale; ne è conseguito uno sviluppo dell'istituto avvenuto prevalentemente su base decentrata, attraverso il livello regionale e, in via subordinata, quello locale. Tale assetto ha dato luogo a un modello originale, fondato non su un'autorità unitaria di vertice, ma su una pluralità di organi territoriali, con conseguente eterogeneità quanto a disciplina normativa, organizzazione e ampiezza delle funzioni.

La genesi della difesa civica italiana in senso proprio si colloca nel quadro del regionalismo ordinario. A partire dagli anni Settanta del Novecento, a cominciare dalla Toscana, che istituì l'Ufficio del Difensore civico con legge regionale 21 gennaio 1974, n. 8, e con ulteriore sviluppo nei decenni successivi, le Regioni hanno progressivamente istituito, mediante proprie leggi, il Difensore civico regionale, configurandolo come organo monocratico di garanzia, eletto dal consiglio regionale e posto in posizione di autonomia e indipendenza rispetto all'esecutivo. In tal modo, l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento non per iniziativa dello Stato, ma attraverso una dinamica di innovazione istituzionale dal basso, che ha reso le Regioni il principale laboratorio di attuazione del modello dell'Ombudsman.

Nella sua configurazione originaria, il Difensore civico regionale era prevalentemente preordinato alla tutela dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione territoriale, in coerenza con i

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

principi di cui all'art. 97 Cost. Le sue attribuzioni, tuttavia, hanno conosciuto un progressivo ampliamento, sia sul piano oggettivo sia su quello soggettivo. Un passaggio di particolare rilievo è rappresentato dall'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, il quale — in attesa di un'istituzione nazionale mai realizzata — ha attribuito ai difensori civici regionali e delle Province autonome l'esercizio delle medesime funzioni anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione dei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia. Tale disposizione ha segnato un momento di significativa valorizzazione dell'istituto, riconoscendogli una funzione di supplenza nel sistema nazionale delle garanzie.

A tale ampliamento delle competenze si è accompagnata una progressiva trasformazione funzionale della difesa civica. Se, in origine, l'attività era soprattutto orientata alla verifica della correttezza amministrativa e della regolarità procedimentale, nel tempo il raggio d'azione si è esteso verso la tutela sostanziale dei diritti della persona. In questa evoluzione, il Difensore civico ha progressivamente assunto i tratti di una c.d. magistratura di persuasione: un'autorità priva, di regola, di poteri coercitivi o di annullamento, ma dotata di poteri di richiesta, sollecitazione e mediazione istituzionale. La sua efficacia non risiede, pertanto, nell'imperatività dei provvedimenti, bensì nell'autorevolezza, nella terzietà e nella capacità di impulso proprie della funzione di garanzia.

Parallelamente, in molte realtà regionali, la figura del Difensore civico si è intrecciata con ulteriori istituti di garanzia specializzata — quali i garanti per l'infanzia e l'adolescenza, per le persone private della libertà personale, per le persone con disabilità o per il diritto alla salute — dando luogo a un sistema multilivello di protezione dei diritti. Ne è derivato un modello nel quale la difesa civica, pur segnata dall'assenza di un centro nazionale unitario, ha progressivamente ampliato il proprio significato, evolvendo da strumento di controllo dell'azione amministrativa a presidio diffuso di tutela dei diritti fondamentali sul territorio.

L'esperienza italiana contemporanea mostra, in definitiva, insieme un limite e una peculiarità. Il limite risiede nella mancata istituzione di un Ombudsman nazionale; la peculiarità consiste, invece, nell'avere assegnato al livello regionale il ruolo di fulcro storico e funzionale dell'intero sistema della difesa civica.

L'esperienza dell'Emilia-Romagna

Nel panorama della difesa civica italiana, l'esperienza dell'Emilia-Romagna si distingue per la relativa precocità dell'istituzione e per la progressiva maturazione del suo assetto ordinamentale. La nascita del Difensore civico regionale risale alla legge regionale 6 luglio 1984, n. 37, che introdusse per la prima volta l'istituto nell'ordinamento emiliano-romagnolo. Già in questa fase originaria il legislatore regionale configurò il Difensore civico come organo sottratto a vincoli gerarchici e funzionali, chiamato a intervenire a tutela del cittadino rispetto a provvedimenti, atti, fatti o comportamenti ritardati, omessi o comunque irregolari dell'amministrazione regionale e degli enti ad essa collegati.

Un primo momento di riordino si ebbe con la legge regionale 21 marzo 1995, n. 15, recante una "nuova disciplina del Difensore civico", che abrogò la normativa del 1984. Tale intervento segnò il

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

superamento della fase iniziale dell'istituto e ne consolidò la struttura, ribadendone l'indipendenza e ampliandone il raggio d'azione nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti dipendenti o vigilati, delle aziende sanitarie e ospedaliere e, nei limiti delle funzioni delegate dalla Regione, degli enti locali. In questa fase emerge con maggiore evidenza anche la funzione di segnalazione e sollecitazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con i principi di imparzialità e buon andamento.

Un ulteriore e decisivo sviluppo si realizzò con la legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25, che rappresenta ancora oggi la disciplina di riferimento dell'istituto. Con essa il Difensore civico viene ridefinito in termini più moderni e sistematici, come organo di garanzia chiamato a intervenire non soltanto rispetto a provvedimenti e atti, ma anche in presenza di ritardi, omissioni o comportamenti irregolari, a tutela di interessi individuali, collettivi e diffusi. La riforma del 2003 segna così il passaggio da una visione prevalentemente riparatoria della difesa civica a una concezione più ampia, incentrata sulla qualità del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

La successiva approvazione del nuovo Statuto regionale, con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, attribuì al Difensore civico una espressa copertura statutaria. L'art. 70 lo qualifica infatti come organo autonomo e indipendente della Regione, dotato di autonomia finanziaria e organizzativa, e ne valorizza non solo la funzione di tutela, ma anche quella di impulso e proposta nei confronti dell'Assemblea legislativa, cui può segnalare situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini nell'applicazione delle norme regionali. Con il riconoscimento statutario, la difesa civica viene definitivamente collocata tra gli istituti di garanzia dell'ordinamento regionale.

La fase più recente è segnata dalla legge regionale 27 settembre 2011, n. 13, che, nel quadro delle nuove norme sugli istituti di garanzia dell'Assemblea legislativa regionale, ha inciso anche sulla disciplina del Difensore civico, inserendolo in un sistema regionale più articolato di autorità di garanzia, nel quale rilevano, tra l'altro, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il CORECOM, e contribuendo a rafforzarne il profilo istituzionale e tecnico. In tal modo, la difesa civica emiliano-romagnola si è progressivamente consolidata come presidio non soltanto di buona amministrazione, ma anche di tutela sostanziale dei diritti sul territorio.

Nel suo complesso, la traiettoria dell'Emilia-Romagna mostra con particolare chiarezza l'evoluzione della difesa civica da strumento di contrasto alle irregolarità amministrative a organo di garanzia a più ampia vocazione, posto al crocevia tra legalità, imparzialità, mediazione istituzionale e tutela dei diritti dei cittadini.

PARTE II – La Difesa civica nell'era digitale

1. Dalla prassi spontanea al governo del sistema

L'intelligenza artificiale non costituisce più una frontiera tecnologica da esplorare, bensì una condizione di fatto con cui la Pubblica Amministrazione è già chiamata a confrontarsi.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Come accade spesso nei processi di innovazione, il fenomeno ha preceduto la sua regolazione: l'uso dell'IA si è insinuato nel lavoro quotidiano dei pubblici uffici ben prima che l'istituzione ne assumesse piena consapevolezza giuridica e organizzativa.

È proprio in questo scarto tra realtà e pianificazione che si colloca il problema centrale del presente contributo. Non si tratta di stabilire se l'IA debba entrare nella Pubblica Amministrazione, ma se l'Amministrazione sia in grado di governare una tecnologia che già la attraversa, incidendo su tempi, linguaggi, responsabilità e rapporti con i cittadini.

In ogni ufficio pubblico, così come in ogni realtà professionale, strumenti di intelligenza artificiale sono già oggi utilizzati dai dipendenti per redigere testi, sintetizzare documenti, tradurre comunicazioni, organizzare informazioni. Si tratta di un uso spesso individuale, informale, talvolta invisibile all'organizzazione.

Questo comportamento, quando sfocia in un vero e proprio utilizzo indiscriminato, viene definito dagli addetti ai lavori «shadow AI», un fenomeno ormai diffusissimo in ogni realtà aziendale e istituzionale. Anche nei casi in cui l'organizzazione vieta (o addirittura blocca) i principali applicativi di IA generativa, come ChatGPT, Gemini, Claude o Copilot, i dipendenti aggirano il firewall aziendale utilizzando questi strumenti sui propri dispositivi personali. L'azienda, ovviamente, non è in grado di prevenire né di monitorare tali condotte, con la conseguenza che il problema di sicurezza che si tentava di arginare (in particolare l'esposizione involontaria di dati sensibili in ambienti non autorizzati) si aggrava fino a sfuggire a ogni controllo.

Fonti autorevoli descrivono una crescita molto significativa e non regolamentata dell'uso dell'AI nei contesti lavorativi. Le ricerche evidenziano, infatti, che oltre l'80% dei dipendenti utilizza strumenti di intelligenza artificiale non approvati dall'azienda (UpGuard). Inoltre, più della metà degli utenti di GenAI dichiara di farne uso almeno occasionalmente in modo non dichiarato, e quasi il 50% opera tramite account personali, sottraendosi completamente al controllo aziendale (Netskope). Particolarmente critico è il dato relativo alla sicurezza: il 38% dei lavoratori ammette di condividere dati confidenziali con piattaforme AI senza autorizzazione, mentre il 52% di chi utilizza tali strumenti non ha mai ricevuto alcuna formazione specifica in materia (CybSafe e National Cybersecurity Alliance).

Come già osservava Max Weber, la razionalizzazione amministrativa non procede per decisioni isolate, ma per adattamenti progressivi delle prassi. L'IA si inserisce in questo solco: non come rottura improvvisa, ma come acceleratore silenzioso di modalità operative già esistenti.

Il vero rischio non è l'uso dell'IA in sé, bensì il fatto che tale uso avvenga fuori da ogni cornice di responsabilità istituzionale, in una zona grigia che rende difficile imputare decisioni, errori e conseguenze.

Sotto molti aspetti, la Pubblica Amministrazione è strutturalmente caratterizzata da procedimenti ripetitivi, sequenze codificate e atti standardizzati.

Proprio per questo, l'IA potrebbe rappresentare un'opportunità significativa: non per sostituire il decisore pubblico, ma per alleggerire il lavoro umano dalle componenti meccaniche, consentendo ai funzionari di concentrarsi sulle valutazioni a più alto contenuto giuridico e discrezionale.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Tuttavia, in assenza di una cornice regolatoria chiara e di strumenti istituzionalmente integrati nei sistemi informativi pubblici, si produce un effetto paradossale. Il singolo funzionario, che non ha la possibilità tecnica di interfacciare autonomamente l'IA con i sistemi di protocollo, gestione documentale o workflow procedimentale — normalmente governati da piattaforme centrali soggette a rigorosi vincoli di sicurezza, auditabilità e tracciabilità — finisce per utilizzare l'intelligenza artificiale soprattutto nelle fasi ad alto contenuto cognitivo: redazione di provvedimenti, motivazioni, note istruttorie, sintesi valutative.

In altre parole, proprio le attività che incidono più direttamente sulla sfera giuridica dei cittadini diventano quelle maggiormente esposte a forme di delega informale e non governata, mentre le attività meramente esecutive e procedurali restano rigidamente vincolate ai sistemi ufficiali. Ciò determina una sorta di "asimmetria dell'automazione": le funzioni meno delicate restano presidiate dall'organizzazione, mentre quelle più sensibili rischiano di essere svolte con strumenti individuali, non tracciati e privi di protocolli di responsabilità.

Questo fenomeno è già stato evidenziato, a livello internazionale, nei documenti dell'OCSE sulla digital transformation del settore pubblico e nelle prime linee interpretative dell'AI Act europeo, che sottolineano la necessità di garantire accountability, supervisione umana effettiva e tracciabilità delle decisioni assistite da sistemi di IA, proprio per evitare che l'uso individuale e non istituzionalizzato produca decisioni "opache" sotto il profilo della responsabilità amministrativa.

Ne deriva che il problema non è tanto se i funzionari utilizzano o meno l'intelligenza artificiale — fenomeno ormai inevitabile — quanto piuttosto se tale utilizzo sia incorporato entro infrastrutture organizzative ufficiali, dotate di log di utilizzo, criteri di validazione, policy di controllo e responsabilità chiaramente attribuite. In mancanza di questa integrazione, l'amministrazione rischia di trovarsi nella situazione singolare in cui l'IA può contribuire, di fatto, alla redazione di un provvedimento amministrativo capace di incidere su diritti, interessi legittimi o posizioni economiche dei cittadini, senza che l'organizzazione disponga degli strumenti per monitorare come tale supporto sia stato utilizzato, con quali dati e secondo quali criteri.

Da qui l'esigenza, sempre più evidente, di passare da un uso spontaneo e individuale dell'IA a una adozione istituzionale governata, capace di ricondurre l'innovazione tecnologica entro i principi tradizionali dell'azione amministrativa — legalità, trasparenza, imputabilità e controllabilità — evitando che l'accelerazione tecnologica produca, paradossalmente, un arretramento delle garanzie.

2. La cornice normativa come infrastruttura di fiducia

L'intelligenza artificiale si colloca oggi in un contesto di trasformazione istituzionale caratterizzato da una significativa asincronia: l'innovazione tecnologica evolve con rapidità esponenziale, mentre l'adattamento delle strutture amministrative procede necessariamente secondo i tempi della democrazia e delle garanzie, legati alla produzione normativa e alla riorganizzazione delle competenze.

In questa fase di transizione, le amministrazioni pubbliche operano in un quadro regolatorio in progressivo consolidamento, nel quale strumenti avanzati vengono spesso adottati prima di essere

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

pienamente integrati nei modelli organizzativi e nei sistemi di controllo istituzionali.

Senza una governance esplicita, la tecnologia tende a diffondersi per “inerzia operativa”, sospinta dalle esigenze di smaltimento dell’arretrato e di efficienza quotidiana più che da una strategia consapevole. Il rischio reale non è l’introduzione della tecnologia, quanto la sua adozione silenziosa: l’uso non governato di strumenti che incidono direttamente sull’esercizio dei diritti.

In questo senso, l’intuizione di Lawrence Lessig — code is law — assume rinnovata attualità: se non regolata, l’architettura del software finisce per produrre effetti normativi di fatto, dettando le modalità concrete di esercizio del potere amministrativo.

Il problema non riguarda solo gli output (le decisioni), ma anche e soprattutto gli input (i dati). Il principio informatico garbage in, garbage out acquisisce qui rilevanza giuridica: dati incompleti, obsoleti o affetti da bias storici possono generare decisioni formalmente efficienti ma sostanzialmente illegittime. Ancor più critico è l’uso di piattaforme esterne per il trattamento di dati pubblici, che pone un problema di sovranità informativa: l’ente pubblico rischia di perdere il controllo sul proprio patrimonio conoscitivo strategico, indebolendo la propria funzione di garante del dato.

Un uso non governato favorisce inoltre fenomeni di deresponsabilizzazione decisionale: l’errore viene attribuito alla “macchina”, mentre la decisione appare tecnicamente inevitabile. È il fenomeno del math-washing: ammantare di oggettività matematica scelte che restano probabilistiche. Tuttavia, l’ordinamento non conosce una “responsabilità algoritmica”: la responsabilità resta sempre umana e organizzativa. L’IA non è un oracolo di verità, ma uno strumento di calcolo che richiede interpretazione, verifica e, ove necessario, il coraggio del dissenso motivato da parte del funzionario.

Per governare questa complessità, l’ordinamento restituisce oggi un’architettura regolatoria multilivello, articolata su piani complementari.

Il fondamento di questo edificio giuridico è rappresentato dal Regolamento generale sulla protezione dei dati personali (GDPR). Lungi dall’essere un mero strumento burocratico, il Regolamento (UE) 2016/679 ha introdotto nel sistema europeo il principio cardine di accountability, imponendo alle amministrazioni non solo di rispettare le norme, ma di essere in grado di dimostrarlo attraverso una documentazione proattiva delle scelte organizzative. Il cuore della tutela risiede nell’articolo 22, che sancisce il divieto di sottoporre le persone a decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato che producano effetti giuridici o incidano significativamente sulla loro sfera personale, imponendo la presenza di una supervisione umana effettiva e non meramente formale.

La portata di tale divieto è stata scolpita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza del 7 dicembre 2023 nella causa C-634/21 (Schufa Holding AG). I giudici europei hanno statuito che la generazione automatizzata di un valore di probabilità (come un punteggio di affidabilità o score) costituisce una "decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato" ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del GDPR, qualora da tale valore dipenda in modo determinante la decisione finale assunta da un terzo. Questo principio assume una rilevanza cruciale per l'azione amministrativa: l'esito elaborato da un algoritmo non può predeterminare in via di fatto le sorti di un procedimento. Il divieto europeo preclude che l'intervento del decisore pubblico si riduca a un mero avallo formale, impedendo che l'algoritmo si trasformi da strumento di supporto istruttorio a decisore occulto.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

A questo primo livello di garanzia sui dati si affianca il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (AI Act). Se il GDPR protegge la persona, il Regolamento (UE) 2024/1689 disciplina lo strumento, adottando un approccio basato sul rischio. Gran parte degli impieghi della Pubblica Amministrazione ricade nella categoria ad "alto rischio": dai sistemi per l'erogazione di servizi essenziali e prestazioni di welfare alle procedure di selezione del personale, fino ai sistemi predittivi utilizzati per valutazioni comportamentali o decisionali.

Per tali ambiti il legislatore europeo impone obblighi operativi stringenti, tra cui la valutazione d'impatto sui diritti fondamentali, standard elevati di governance dei dati e requisiti di trasparenza tecnica (*explainability*), affinché il funzionamento dei sistemi non resti opaco per chi ne subisce gli effetti.

Dal piano sovranazionale a quello interno, la Legge n. 132/2025 svolge una funzione di raccordo tra l'ordinamento italiano e il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (AI Act). La scelta del legislatore nazionale è significativa: evitare la duplicazione degli obblighi sostanziali già previsti a livello europeo per concentrarsi sulla costruzione di un sistema di governance interna. Tale sistema individua con chiarezza i soggetti istituzionali responsabili — in particolare l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) e l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) — e definisce i meccanismi di coordinamento tra le amministrazioni.

All'interno di questo impianto, assume un rilievo centrale l'articolo 14, che disciplina l'impiego dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione secondo un criterio di vincolo di strumentalità. L'uso dell'IA è ammesso per finalità di efficienza e riduzione dei tempi procedimentali, ma resta rigorosamente confinato a un ruolo di supporto. Il legislatore esclude, in modo altrettanto esplicito, ogni forma di delega decisionale automatizzata.

Si delinea così una vera e propria "riserva di umanità", che produce effetti giuridici concreti: l'output del sistema algoritmico non può esaurire la decisione amministrativa, né predeterminarne l'esito in via sostanziale. Esso rimane un elemento istruttorio che deve essere valutato e, ove necessario, disatteso dal funzionario responsabile. La norma si pone in continuità con i principi del GDPR e della giurisprudenza europea, impedendo che l'intervento umano si riduca a un mero avallo formale.

A tale limite strutturale si affiancano obblighi di trasparenza altrettanto rilevanti. L'articolo 14 impone alle amministrazioni di garantire la conoscibilità dei criteri logici del sistema e la tracciabilità del suo impiego. Non si tratta di un semplice adempimento informativo, ma di una condizione di legittimità: il supporto algoritmico deve restare intelligibile per non compromettere l'obbligo di motivazione sancito dall'articolo 3 della Legge n. 241/1990, garantendo la piena sindacabilità del provvedimento finale.

La concretizzazione operativa di questi principi è affidata alle Linee Guida AgID (ex art. 71 del CAD). In questo contesto, il Codice dell'Amministrazione Digitale — attualmente oggetto di un aggiornamento strutturale affidato alla Commissione presieduta da Aristide Police (istituita nel febbraio 2026) — si configura come il cardine della disciplina per l'amministrazione digitale. Le Linee Guida traducono i principi giuridici in standard tecnici di auditabilità e tracciabilità dei flussi (log). Pur essendo atti di *soft law*, esse definiscono le condizioni di conformità necessarie per l'utilizzo delle tecnologie, assumendo un valore sostanzialmente vincolante nella prassi amministrativa.

L'obiettivo finale non è ostacolare l'innovazione, ma ricondurla entro una cornice di responsabilità

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

istituzionale. La regolazione assicura che l'intelligenza artificiale sia integrata nei modelli organizzativi pubblici senza compromettere la trasparenza, l'imputabilità e la tutela effettiva dei diritti dei cittadini.

3. Nuovi orizzonti nella tutela dei diritti

Nel contesto della nuova architettura regolatoria dell'intelligenza artificiale delineata a livello europeo e nazionale, anche le istituzioni di garanzia sono chiamate a ridefinire il proprio ruolo.

Nell'attuale panorama istituzionale, la missione del Difensore civico sta conoscendo una trasformazione profonda. È bene ricordare che il Difensore è, prima di tutto, un organo di garanzia autonomo e indipendente, il cui raggio d'azione si dispiega non solo nei confronti della pubblica amministrazione, ma — in molti ordinamenti, tra cui quello italiano — si estende anche ai soggetti privati che gestiscono servizi pubblici essenziali. Questa peculiare collocazione "a metà strada" tra il cittadino e l'apparato amministrativo, caratterizzata da funzioni di *moral suasion* e di composizione non giurisdizionale dei conflitti, non costituisce un residuo nostalgico di un'epoca pre-digitale. Al contrario, proprio la flessibilità di questo ruolo lo rende uno degli strumenti istituzionali più adatti a operare lungo la nuova frontiera immateriale della tutela.

La burocrazia tradizionale non scompare: continua a esistere nei suoi riti, nei suoi tempi e nelle sue forme organizzative. Tuttavia, accanto alla dimensione materiale degli uffici e degli atti amministrativi si sviluppa una seconda dimensione, meno visibile ma sempre più decisiva, nella quale l'apparato pubblico prende forma attraverso sistemi informatici, piattaforme digitali e procedure automatizzate. Se il cittadino continua a incontrare l'amministrazione negli sportelli, nei moduli e nei provvedimenti formali, sempre più spesso la decisione che lo riguarda si forma all'interno di processi informativi che operano "a monte" dell'atto finale, organizzando le priorità, i tempi e le modalità di trattazione delle istanze.

La letteratura ha spesso rappresentato la materialità della burocrazia attraverso l'immagine della sequenza interminabile di timbri e certificazioni. Ennio Flaiano la descriveva come una sorta di liturgia amministrativa, fatta di atti che si moltiplicano e si legittimano reciprocamente, evocando quella "calata dei timbri" che, più che garantire la decisione, sembra talvolta sostituirla.

Nelle procedure amministrative caratterizzate da elevata serialità — come i servizi anagrafici, l'erogazione di prestazioni assistenziali, l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o la gestione di agevolazioni tariffarie — sistemi algoritmici adeguatamente progettati possono effettivamente incrementare la capacità di trattazione delle istanze, ridurre i tempi di risposta e contenere gli arretrati. In tali contesti, l'automazione può contribuire a migliorare l'efficienza organizzativa e a garantire maggiore uniformità nell'applicazione dei criteri normativi.

Tuttavia, l'efficienza non esaurisce il parametro di legittimità e di qualità dell'azione amministrativa. La realtà presenta inevitabilmente situazioni non pienamente riconducibili a schemi predeterminati: disallineamenti tra banche dati, condizioni soggettive atipiche, errori materiali o circostanze che richiedono una valutazione interpretativa della norma. In questi casi, un sistema rigidamente

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

parametrico può produrre esiti formalmente coerenti ma sostanzialmente inadeguati rispetto alla complessità del caso concreto.

Per questa ragione, l'introduzione dell'IA nei procedimenti amministrativi richiede presìdi chiari: trasparenza dei criteri utilizzati, possibilità di intervento umano effettivo, strumenti di rettifica e canali accessibili di riesame. La tecnologia può supportare la decisione, ma non può esaurirne la responsabilità.

In tale contesto, il ruolo del Difensore civico, esattamente come accade per la politica, non deve iscriversi né al partito degli entusiasti né a quello dei catastrofisti. Deve assumere semplicemente la funzione di garanzia che gli è propria, verificando che l'impiego di strumenti algoritmici non comporti compressioni indebite dei diritti, assicurare che nei casi non standardizzati sia effettivamente possibile un riesame umano e contribuire a mantenere un equilibrio tra efficienza organizzativa e tutela sostanziale della persona.

Se l'automazione consente agli uffici di alleggerire la gestione delle pratiche seriali, ciò può tradursi in una maggiore disponibilità di risorse per i casi complessi e per le situazioni che richiedono ascolto e valutazione personalizzata. In questa prospettiva, tecnologia e tutela non si pongono in alternativa, ma devono essere integrate entro un assetto in cui la velocità operativa non prevalga sulla giustizia del caso concreto, né la cautela paralizzi l'innovazione organizzativa.

Questa trasformazione modifica l'oggetto stesso della tutela. Tradizionalmente, il controllo si è concentrato sull'atto amministrativo finale, quale manifestazione giuridica della volontà dell'ente. Oggi, tuttavia, una parte crescente del procedimento prende corpo molto prima, all'interno di passaggi istruttori automatizzati o governati da software. Pensiamo a casi concreti: la gestione automatizzata delle liste di attesa sanitarie, l'assegnazione delle priorità per l'accesso a prestazioni sociali, lo smistamento delle istanze di accesso agli atti, la selezione delle pratiche da evadere o l'organizzazione delle code digitali nei servizi pubblici. In questi contesti, è nella filiera informatica del procedimento che si determinano i tempi, si accumulano i ritardi e si producono i silenzi amministrativi. L'atto finale rischia così di ridursi a una mera "veste giuridica" che ratifica una valutazione già compiuta in precedenza.

Se il Difensore civico si limitasse a intervenire a valle, arriverebbe quando il danno è già cristallizzato. La vera sfida consiste invece nell'estendere lo sguardo all'interno delle procedure informatizzate, rivendicando l'accessibilità, la comprensibilità e la verificabilità delle logiche che governano il software pubblico.

La letteratura e l'immaginario collettivo hanno più volte rappresentato l'impotenza del cittadino di fronte ai meccanismi amministrativi: dal labirinto del *Castello* di Kafka alla celebre "Casa che rende folli" nella quale *Asterix e Obelix* sono costretti a inseguire un lasciapassare A38. La digitalizzazione non elimina il rischio di questi labirinti: può anzi renderli più silenziosi e meno visibili, trasformando la complessità procedurale in opacità algoritmica.

Di fronte al rischio di *black box decision-making*, il Difensore civico è chiamato ad assumere il ruolo anche di garante della trasparenza tecnica. Quando l'amministrazione giustifica una esclusione o un ritardo richiamando semplicemente l'esito del sistema informatico, il Difensore deve pretendere la

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

tracciabilità della “contaminazione tecnologica”, verificando che l’algoritmo non celi *bias* discriminatori derivanti da dati storici distorti e che sia possibile ricostruire a ritroso il percorso logico della decisione.

Questa esigenza di ricostruzione a ritroso non risponde a un mero vezzo tecnologico, ma incide direttamente sul nucleo fondante dello Stato di diritto: l'obbligo di motivazione sancito dall'articolo 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241. La dottrina e la più autorevole giurisprudenza amministrativa convergono nel ritenere che un provvedimento fondato su un algoritmo inconoscibile sia radicalmente illegittimo, in quanto privo del contenuto minimo essenziale della motivazione. Il Consiglio di Stato, con le pronunce capostipite della Sezione VI (in particolare le sentenze n. 2270 e n. 8472 del 2019), ha chiarito in modo inequivocabile che il software deve essere considerato a tutti gli effetti come un «atto amministrativo informatico» e che l'algoritmo va qualificato giuridicamente come un «modulo procedimentale».

Da questa precisa qualificazione discende che la regola algoritmica, pur declinata in forma matematica, deve soggiacere ai principi generali dell’attività amministrativa: la motivazione del provvedimento deve necessariamente tradursi nell'esplicazione della logica informatica adottata (*explainability*). Un atto che si limiti a recepire passivamente un *output* generato da un sistema opaco impedisce di ripercorrere l'iter logico-giuridico seguito dall'ente, vanificando la funzione di garanzia della motivazione e precludendo ogni effettivo diritto di difesa per il cittadino.

Tuttavia, l'inquadramento dell'algoritmo come atto amministrativo teoricamente ostensibile pone un interrogativo dirimente sul piano squisitamente operativo: il Difensore civico possiede le competenze necessarie per valutare e decidere su un riesame riguardante un'istanza di accesso agli atti che abbia ad oggetto, ad esempio, il codice sorgente di un software o i *file di log* di un sistema decisionale automatizzato?

Di fronte a un'amministrazione che nega l'accesso al cittadino opponendo la tutela del segreto industriale, del diritto d'autore o l'impenetrabilità di un'architettura informatica acquisita "chiavi in mano" da un fornitore privato, il bagaglio del puro giurista rischia di non essere più sufficiente. Affinché la risposta all'istanza di riesame non si riduca a un assecondamento formale dei limiti tecnici opposti dall'ente, la difesa civica del futuro dovrà necessariamente aprirsi a una rigorosa contaminazione interdisciplinare. Sarà indispensabile integrare competenze tecnico-informatiche capaci di supportare l'Ufficio nel delicatissimo bilanciamento tra il diritto pubblico alla trasparenza (*explainability*) e i vincoli commerciali o di sicurezza legati al codice informatico.

In questo modo la difesa civica contribuisce a contrastare il rischio di un vuoto di responsabilità, ribadendo che dietro ogni errore — anche quando mediato da sistemi automatizzati e tutelati da barriere tecniche — permane sempre una responsabilità istituzionale umana e organizzativa pienamente sindacabile.

Ma l’intelligenza artificiale non è soltanto un oggetto da controllare: può diventare anche uno strumento di tutela attiva. Gli uffici dei Difensori civici ricevono quotidianamente un flusso imponente ed eterogeneo di segnalazioni — e-mail, PEC, telefonate, istanze digitali — spesso redatte in condizioni di forte stress emotivo, nelle quali fatti oggettivi e percezioni soggettive si intrecciano rendendo complessa l’individuazione immediata delle questioni giuridicamente rilevanti. In questa fase di

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

“triage”, l’IA può fungere da infrastruttura di ordinamento logico. Strumenti avanzati di elaborazione del linguaggio naturale possono estrarre automaticamente gli elementi essenziali delle doglianze, individuando ricorrenze lessicali che segnalano categorie di disagio tipiche — ritardi cronici, dinieghi di accesso, errori materiali o disfunzioni sistemiche — e consentendo così di cogliere *pattern* ricorrenti difficilmente individuabili attraverso l’analisi manuale dei fascicoli.

In questa prospettiva, l’intelligenza artificiale supporta il passaggio da una tutela episodica del singolo caso a una protezione sistemica dei diritti, permettendo al Difensore civico di individuare tempestivamente anomalie organizzative o disparità di trattamento territoriali e di intervenire prima che esse si traducano in contenziosi diffusi. Il cittadino non viene ridotto a un aggregato statistico, ma diventa il punto di partenza di un’azione istituzionale più informata, capace di trasformare l’ascolto individuale in conoscenza sistemica.

In conclusione, l’intelligenza artificiale non sostituisce il giudizio umano, ma lo potenzia. Liberando il Difensore civico dalle attività ripetitive di classificazione e analisi preliminare, consente di concentrare le risorse su ciò che nessun algoritmo potrà replicare: la capacità di ascolto, la gestione dell’eccezione complessa, la mediazione tra amministrazione e cittadino e la *moral suasion* istituzionale. Il Difensore civico del futuro non sarà un tecnico informatico, ma un giurista “aumentato”, capace di interrogare la tecnologia per costringerla a rispondere ai principi di legalità, giustizia e buon andamento dell’amministrazione.

4. Difesa civica e transizione digitale.

Al di là delle premesse teoriche, occorre verificare come i principi di trasparenza e responsabilità possano tradursi in prassi operative concrete all’interno di un ufficio di difesa civica moderno. Su questo punto, il confronto con autorevoli colleghi — dal Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici, Marino Fardelli, al Difensore civico della Regione Liguria, Francesco Cozzi — ha evidenziato una sostanziale concordia su un aspetto di fondo: non vi è alcuna necessità, né volontà, di “automatizzare” il giudizio.
L'obiettivo dell’impiego dell’intelligenza artificiale è diverso e, solo apparentemente, meno ambizioso: evitare che l'attività di garanzia si disperda in una miriade di micro-attività a basso valore aggiunto — protocollazione, smistamento, catalogazione — che consumano tempo prezioso. Lo scopo è liberare risorse cognitive per ciò che nessuna macchina può replicare: l’istruttoria sostanziale, l’ascolto empatico del cittadino e la complessa mediazione relazionale con l’amministrazione.

La fase di ingresso: dal triage al protocollo intelligente

Questi principi trovano una prima applicazione nella gestione dei flussi in entrata. L'esperienza di grandi amministrazioni come l'INPS — che gestisce milioni di PEC annue grazie a sistemi di classificazione automatica — dimostra come l'IA possa trasformare un problema di volume in un'opportunità di efficienza. Applicata all’Ufficio del Difensore civico, questa tecnologia permette di trasformare un racconto soggettivo e spesso disordinato (la mail del cittadino) in un dato strutturato. Un sistema di triage intelligente può leggere l'istanza, individuare l'amministrazione competente,

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

proporre l'assegnazione al funzionario specializzato e, soprattutto, segnalare profili di urgenza. Non si decide “al posto” dell’ufficio, ma si prepara il terreno affinché l’intervento umano sia tempestivo.

Il filtro di ammissibilità

Una seconda applicazione riguarda la fase di pre-istruttoria. Il Difensore civico è tenuto a verificare preliminarmente la propria competenza e l’assenza di cause ostative (es. questioni penali, liti tra privati). In questa fase, l'IA può agire come un filtro di supporto, eseguendo controlli formali che sollevano l'ufficio dai compiti più meccanici:

- Verifica della legittimazione: Analisi preliminare dell'interesse ad agire.
- Perimetro di competenza: Mappatura automatica degli enti vigilati, scartando istanze rivolte ad amministrazioni statali o organi giudiziari.
- Calcolo dei termini: Verifica computistica della tempestività (es. il rispetto dei 30 giorni per il riesame dell'accesso agli atti), rilevando immediatamente eventuali tardività.

Il sistema non rigetta l'istanza, ma segnala l'incoerenza al funzionario, predisponendo una scheda di ammissibilità che l'operatore umano dovrà solo validare. Questa validazione umana funge da "visto di qualità" che trasforma l'istanza da semplice documento in ingresso in un dato istruttorio affidabile.

Una volta che l’operatore ha confermato la validità formale, i dati strutturati e le informazioni estratte non restano semplici record di protocollo, ma vengono "indicizzati" all'interno di uno spazio vettoriale. Questo passaggio rappresenta il ponte tra la fase burocratica e quella istruttoria: il contenuto dell'istanza, ormai certificato nella sua integrità, viene elaborato dal motore di ricerca semantica.

A differenza dei sistemi tradizionali basati su parole chiave, questa tecnologia analizza le relazioni concettuali tra i termini, permettendo al sistema di "comprendere" se il problema esposto dal cittadino, pur usando termini atecnici, sia riconducibile a specifici orientamenti del Consiglio di Stato o a precedenti decisioni dell'Ufficio. In questo modo, il dato validato diventa la chiave d'accesso a una base di conoscenza dinamica, trasformando l'istruttoria da una ricerca manuale di documenti in un'analisi guidata dei significati giuridici.

L'istruttoria: ricostruzione normativa e tutela sistemica

Nel cuore del procedimento, l'istruttoria, l'IA evolve da filtro ad assistente di ricerca. La difesa civica vive di ricostruzione dei fatti e delle norme. Qui, algoritmi di ricerca semantica possono supportare la ricostruzione del quadro normativo, evidenziando disposizioni abrogate o modifiche recenti, e ordinare cronologicamente la documentazione (creando un vero e proprio "dossier vivo"), facendo emergere discrepanze tra quanto dichiarato e quanto provato.

Ma il vero salto di qualità è la tutela sistemica. Quando il software evidenzia che decine di fascicoli presentano la medesima anomalia (ad esempio, un ritardo standardizzato in uno specifico ufficio o il rigetto seriale di un'istanza), il Difensore non si trova più di fronte a un disservizio episodico, ma all'emersione di una *maladministration* strutturale.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Che l'intelligenza artificiale possa fungere da strumento per valutare la qualità dell'azione pubblica non è, peraltro, una mera suggestione teorica. Una dimostrazione concreta e pionieristica in questa direzione è offerta dal progetto SAVIA (*Intelligenza artificiale per la qualità delle leggi*), ideato dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna in collaborazione con il CINECA. Attraverso l'uso di modelli linguistici avanzati (LLM), SAVIA interroga le banche dati regionali per supportare il legislatore nella valutazione ex ante ed ex post dell'impatto delle norme, garantendo al contempo maggiore trasparenza e partecipazione per la comunità.

Mutuando esattamente questo stesso approccio analitico e traslandolo dal campo della produzione legislativa a quello della tutela dei diritti, l'intelligenza artificiale permette al Difensore civico di compiere un passo decisivo: passare definitivamente dalla cura del singolo sintomo alla diagnosi della patologia amministrativa.

Questa capacità diagnostica apre la strada a una delle applicazioni più promettenti dell'intelligenza artificiale generativa al servizio delle istituzioni: la pianificazione degli scenari. L'IA, infatti, può elaborare rapidamente enormi quantità di dati storici e precedenti amministrativi per creare "bozze di scenari" predittivi. Questa evoluzione si rivela fondamentale per l'esercizio della funzione di garanzia: che si tratti di prevedere l'impatto di un improvviso cambio nei criteri di accesso all'edilizia residenziale pubblica, o di anticipare l'ondata di segnalazioni derivante dall'introduzione di un nuovo e complesso sistema di tariffazione locale, la GenAI può simulare rapidamente le ricadute sui cittadini basandosi su eventi analoghi del passato.

In questo modo, il ruolo del Difensore civico fa un ulteriore passo in avanti: la modellazione predittiva consente di superare la logica dell'intervento ex post, permettendo all'Ufficio di allertare l'amministrazione in via preventiva e di suggerire misure organizzative prima che la criticità procedurale si trasformi in una lesione conclamata e diffusa dei diritti dei cittadini.

La fase decisionale

Giungiamo infine al momento decisivo e più delicato dell'intero iter procedurale: la redazione dell’atto finale, sia esso un invito a ottemperare, una raccomandazione o un'archiviazione. In questo snodo, la cautela deve essere massima. Come chiarito anche dal Regolamento UE 2024/1689 (il cosiddetto AI Act), i sistemi di intelligenza artificiale destinati a supportare le decisioni amministrative o le funzioni di garanzia ricadono tendenzialmente nella classificazione ad "Alto Rischio". Tuttavia, lo stesso legislatore europeo distingue con pragmatica saggezza tra le "attività accessorie" — ammesse con un minor rigore formale — e la "decisione effettiva". L'intelligenza artificiale può certamente supportare la stesura formale, migliorare la chiarezza espositiva del linguaggio o verificare la coerenza logica con i precedenti dell'Ufficio, ma non potrà mai sostituire il giudizio di equità. L'atto del Difensore civico è, per sua intima natura, l'espressione di un delicato equilibrio istituzionale e di una sensibilità imparziale chiamata a valutare le innumerevoli sfumature del caso concreto, spesso irriducibili a una rigida logica binaria.

Anche la più autorevole giurisprudenza amministrativa ha tracciato con chiarezza questa via. Il Consiglio di Stato, con la nota sentenza della Sezione VI, n. 2270 dell'8 aprile 2019, ha affermato che l'automazione non deve essere demonizzata, ma anzi va incoraggiata qualora consenta di ridurre la negligenza o il dolo umano, a una condizione essenziale: che non si abdichi mai ai principi cardine di

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

trasparenza e motivazione. L'algoritmo, in definitiva, non è un oracolo misterioso e insindacabile, ma una mera "regola tecnica" che deve rimanere sempre intelligibile e contestabile.

Negli anni successivi, i principi fissati dall'Adunanza Plenaria in materia di algoritmi sono stati spesso oggetto di opposte strumentalizzazioni, contesi tra i "tifosi" della totale automazione e i detrattori aprioristici del mezzo tecnologico. Tuttavia, con la capillare diffusione dei sistemi basati su modelli linguistici di grandi dimensioni (LLM), abbiamo assistito a una progressiva maturazione del dibattito e a pronunce giurisprudenziali più equilibrate, capaci di collocarsi "nel mezzo" tra questi due estremi.

In questo quadro evolutivo si inserisce il recente orientamento del TAR Lazio (espresso, da ultimo, nella sentenza n. 1895/2026), il quale ha chiarito come l'automatismo procedimentale non possa mai tradursi in una cieca espulsione del dato utile o nell'esclusione di un vaglio critico sull'output della macchina. Nelle decisioni amministrative digitalizzate resta imprescindibile quella che viene definita "riserva di umanità", ovvero una *human oversight* (supervisione umana) effettiva e penetrante.

Ogni articolazione dell'amministrazione è tenuta a mantenere il controllo effettivo e la capacità di intervento sulle decisioni automatizzate. Tale obbligo deriva dai principi di uguaglianza, tutela giurisdizionale e buon andamento (artt. 3, 24 e 97 Cost.), nonché dalle disposizioni della Legge 241/1990 e del Codice dell'Amministrazione Digitale. In questo quadro, il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act) costituisce un criterio interpretativo che rafforza gli obblighi di trasparenza e la sindacabilità degli algoritmi, con particolare riferimento ai sistemi ad alto rischio, come quelli impiegati nelle selezioni pubbliche. Ne consegue che il principio di autoresponsabilità del cittadino può essere attenuato qualora l'errore sia riconducibile esclusivamente a una rigidità del software, a fronte della sussistenza dei requisiti sostanziali previsti dalla norma.

L'intelligenza artificiale si configura, quindi, per l'Ufficio del Difensore civico come uno strumento di gestione della complessità procedurale che mira, innanzitutto, a ridurre i carichi formali, consentendo all'istituzione di concentrare l'attività sulla funzione di garanzia.

5. Conclusioni

L'analisi sviluppata nelle pagine precedenti consente di partire da una constatazione semplice, ma spesso trascurata nel dibattito pubblico: l'intelligenza artificiale è già entrata nella quotidianità delle amministrazioni pubbliche. Non attraverso grandi sistemi decisionali formalmente introdotti, ma tramite una molteplicità di utilizzi individuali, diffusi e spesso invisibili all'amministrazione.

Questa dinamica rende poco realistico affrontare il fenomeno esclusivamente in termini proibitivi. Quando l'amministrazione si limita a vietare l'uso dell'intelligenza artificiale senza offrire strumenti istituzionali alternativi, l'effetto non è l'eliminazione della tecnologia, ma la sua migrazione verso forme informali di utilizzo. I dipendenti continuano a ricorrervi tramite dispositivi personali o account privati, talvolta inserendo informazioni sensibili all'interno di piattaforme esterne sulle quali l'ente non esercita alcun controllo. Paradossalmente, il tentativo di difendere l'organizzazione dal rischio

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

tecnologico finisce così per indebolire proprio quelle garanzie di sicurezza e tracciabilità che si intendeva preservare.

Il problema, dunque, non è se l'intelligenza artificiale debba essere utilizzata, ma come essa possa essere ricondotta entro una cornice istituzionale governata. La vera alternativa non è tra uso e divieto, ma tra un uso spontaneo, individuale e opaco e un uso istituzionale, disciplinato e responsabile.

In questo quadro, la questione delle competenze assume un rilievo che va oltre la dimensione puramente tecnica. La progressiva digitalizzazione dei procedimenti amministrativi implica che una parte crescente delle decisioni pubbliche si formi all'interno di infrastrutture informative e sistemi di elaborazione dei dati. Comprendere il funzionamento di tali sistemi non significa trasformare i giuristi in ingegneri informatici, ma evitare che le decisioni giuridiche vengano progressivamente condizionate da strumenti tecnologici che restano opachi a chi li utilizza.

Per le istituzioni di garanzia, e in particolare per la difesa civica, questa trasformazione assume un significato ancora più profondo. L'ombudsman è nato storicamente per contrastare le rigidità e le opacità della burocrazia tradizionale, offrendo al cittadino uno spazio di interlocuzione capace di ricondurre l'azione amministrativa entro parametri di equità e ragionevolezza.

Oggi, tuttavia, una parte crescente delle decisioni amministrative non si forma più esclusivamente nell'atto finale, ma prende corpo all'interno di procedure digitali, sistemi informativi e logiche algoritmiche che operano a monte del provvedimento formale. In questo contesto, il rischio non è soltanto l'errore amministrativo, ma la progressiva incomprensibilità dei processi decisionali.

La funzione di garanzia della difesa civica è quindi destinata a misurarsi sempre più con questa dimensione invisibile dell'azione amministrativa. Non per sostituirsi alle amministrazioni nella gestione tecnologica dei sistemi, ma per assicurare che anche nell'ambiente digitale restino effettivi i principi fondamentali dello Stato di diritto: comprensibilità delle decisioni, responsabilità delle istituzioni e possibilità di contestazione da parte dei cittadini.

In questa prospettiva, oltre a strumento di regolazione o di controllo, l'intelligenza artificiale può diventare anche un supporto all'attività di garanzia, consentendo di analizzare grandi flussi di segnalazioni, individuare anomalie ricorrenti e trasformare l'esperienza del singolo caso in conoscenza sistemica sulle disfunzioni amministrative.

Il nodo centrale resta tuttavia di natura istituzionale. L'intelligenza artificiale non sostituisce la responsabilità pubblica; al contrario, la rende ancora più necessaria. Quanto più i processi amministrativi si affidano a sistemi complessi di elaborazione dei dati, tanto più diventa essenziale preservare spazi di comprensione, controllo e responsabilità.

La sfida che si apre per le amministrazioni e per le istituzioni di garanzia non consiste quindi nel decidere se utilizzare o meno l'intelligenza artificiale, ma nel definire le condizioni entro cui essa possa essere integrata senza alterare l'equilibrio tra efficienza amministrativa e tutela dei diritti.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

In questo senso, il tema dell’intelligenza artificiale nella P.A. non riguarda soltanto l’innovazione tecnologica, ma la capacità delle istituzioni di adattarsi a un ambiente decisionale sempre più complesso senza smarrire i principi che fondano la legittimità dell’azione amministrativa.

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN

Attività di coordinamento della relazione a cura di

Anna Gnesin

Elevata Qualificazione "Supporto alle attività del difensore civico e della consigliera regionale di parità"

Attività di elaborazione testi e ricerca a cura del Difensore civico e dello staff del Difensore civico

Emanuel Attar Hamadani

Luca Corbellini

Chiara Cristini

Mirko Iodi

Paolo Giovarruscio

Laura Sanvitale

Elaborazione dati

Gianfranco Piperata

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Settore Diritti dei cittadini

Difensore civico

Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

Sito web: www.assemblea.emr.it/difensore-civico

Camera dei Deputati ARRIVO 31 marzo 2026 Prot: 2026/0000562/TN