

II Difensore civico regionale

Relazione sull'attività svolta nell'anno 2011

(art. 11 della L.R. 16 dicembre 2003 n. 25
e art. 16 L. 15 maggio 1997 n. 127)

Relazione sull'attività svolta dal Difensore civico regionale nell'anno 2011

art. 11 L.R. 16 dicembre 2003 n. 25 e art. 16 L. 15 maggio 1997 n. 127

Sommario

a) Contenuto della Relazione	5
b) Difensore civico regionale	5
c) Programmazione attività	6
La conoscenza e la comunicazione	6
d) Personale	6
e) Rete difesa civica	7
Rete nazionale	8
Rete regionale	8
f) Convenzioni con gli Enti Locali	8
g) Funzioni di garanzia e promozione e stimolo della pubblica amministra	9
Contrasto alle discriminazioni	9
Collaborazione con i servizi della Regione	10
Collaborazione con Enti e servizi esterni alla Regione	10
Cittadinanza consapevole	10
h) Proposte relative a norme regionali	11
i) Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi	12
j) Potere sostitutivo	14
k) Mediazione e conciliazione dei conflitti	14
l) Garanzia per le "fasce deboli"	15
Rapporto tra cittadini stranieri e pubblica amministrazione	15
Costituzione di parte civile nella difesa di persone handicappate	16
Garanti specializzati	17
Garante delle persone limitate o private della libertà personale	17
Garante dei minori	18
m) Istanze pervenute	19

Allegati

1. Nuove norme sul Difensore civico regionale, con osservazioni	21
2. La promozione della difesa civica	28
3. Le reti internazionali della difesa civica	30
4. V Meeting dell'Associazione Ombudsman del Mediterraneo	36
5. Coordinamento nazionale dei difensori civici	41
6. Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica	43
7. Protocollo tra il Coordinamento dei Difensori civici in Italia e l'Unione delle Province d'Italia	44
8. Situazione della rete regionale della difesa civica in Emilia Romagna	46
9. Collaborazione con i Centri Servizi per il Volontariato e con il Coordinamento regionale dei CSV	48
10. Quaderni e pubblicazioni del Difensore civico	50
11. Difesa civica e servizi pubblici	51
12. Difensori civici, Garanti dei minori e dei detenuti in tutte le regioni italiane	53
13. La cella è in piazza... a Ferrara	56
14. Un libro dietro le sbarre	57
15. I fascicoli riguardanti cittadini minori di età	58
16. I minori stranieri non accompagnati diventano maggiorenni: accoglienza, diritti umani, legalità	61
17. Closing a protection gap	62
18. La Rete siamo noi	63
19. Le istanze	64
Procedimenti aperti nell'anno 2011	64
Modalità di accesso	65
Tipologia di utenti	66
Provenienza geografica delle istanze	69
Il flusso delle istanze	70
Materie	72
Enti destinatari	73
Esiti dell'attività di difesa civica	74
Istanze chiuse nel 2011	78

Contenuto della relazione

a) Contenuto della Relazione

Presento la relazione sull'attività svolta dall'ufficio nell'anno 2011, secondo la previsione della l.r. 16 dicembre 2003 n.25, **Art. 11** *Relazioni e pubblicità delle attività*

1. Il Difensore civico invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte.

Invio inoltre la medesima relazione ai Presidenti di Camera e Senato per le competenze attribuite dalla legge 15 maggio 1997 n.127, e successive modificazioni, all'**Art.16** *(Difensori civici delle regioni e delle province autonome)*

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

La relazione consiste nella succinta trattazione degli argomenti in sommario indicati corredata, punto per punto, delle osservazioni e proposte ritenute opportune. La relazione stessa è integrata, a maggiore illustrazione, da allegati.

b) Difensore civico regionale

Il ruolo istituzionale del Difensore civico della Regione Emilia Romagna è con precisione delineato dallo Statuto all'art. 70, in particolare ai primi due commi:

1. Il Difensore civico è organo autonomo e indipendente della Regione, a cui viene riconosciuta una propria autonomia finanziaria ed organizzativa.

2. Esso è posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi. Svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione.

Sembra coerente con la disposizione statutaria la legge regionale 16 dicembre 2003 n.25 all'art. 1 nel disporre:

1. Il Difensore civico regionale ha il compito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, nonché di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, secondo i principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità cui è ispirata la presente legge.

2. La Regione assicura al Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizioni di autonomia, libertà, indipendenza, efficacia e provvede a dotare gli uffici competenti delle adeguate risorse umane e strumentali.

Questa legge, nella sua stesura originaria, pur precedente allo Statuto, appariva per molti aspetti, ma non in tutti, adeguata alla qualifica del Difensore come organo di garanzia, accanto agli organi di governo. Come già si è osservato in precedenti relazioni, maggioranza richiesta per la nomina, severa limitazione delle possibilità di revoca, assoluta incompatibilità per escludere ogni possibile conflitto di interessi miravano a garantire appunto autonomia e indipendenza.

La decisione di nominare il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, ha comportato, per comprensibili ragioni di coordinamento, modifiche alla legge citata. Al riguardo ho offerto il mio contributo di proposta e riflessione.

Come meglio indicato nell'**Allegato 1**, il risultato, per quanto attiene la figura del Difensore civico, non appare convincente. Si accentua la carenza, già segnalata, rispetto all'autonomia organizzativa e finanziaria, che lo Statuto riconosce. Il potere del Difensore di programmare, compatibilmente con le esigenze complessive di bilancio, le risorse a disposizione, sia per l'organico che per le spese necessarie, comporterebbe infatti sia il potere di organizzazione del personale che quello di autonoma decisionale nella spesa, nel rispetto dei regolamenti generali e di contabilità. Ciò è tanto più rilevante giacché sulla difesa civica regionale grava sempre più una particolare responsabilità, sia per la mancata istituzione del Difensore civico nazionale che per l'abolizione dei difensori civici comunali.

Oltre alle iniziative in campo ultraregionale volte a rafforzare la difesa civica, di cui si dirà più avanti, mi preme segnalare l'azione rivolta alle Facoltà di Giurisprudenza del territorio per convenzioni con il Difensore civico, che ne promuovano la conoscenza presso gli studenti.

Ho sottoposto a tutti i Presidi una bozza di Protocollo d'intesa orientato in tal senso, nella convinzione che la difesa civica debba necessariamente essere ricompresa nella formazione dei futuri giuristi.

Sono state stabilite modalità flessibili e di contenuto diverso, quali la creazione di appositi moduli formativi aventi ad oggetto la difesa civica ovvero l'assegnazione di tesi di laurea in materia, la creazione di un link sul sito della Facoltà e l'organizzazione di incontri formativi.

Ad oggi il Protocollo è stato sottoscritto dai Presidi delle Facoltà di Giurisprudenza di Parma e Ferrara ed è al vaglio della Facoltà di Bologna.

La conoscenza e la comunicazione

Alla perdurante mancanza di conoscenza del Difensore civico e delle sue attribuzioni, sottolineata nella precedente relazione, si è cercato di porre rimedio attraverso molteplici iniziative: realizzazione di materiale informativo generale e dedicato, e utilizzo dei media locali.

Inoltre è stato rinnovato il sito web con continui aggiornamenti sulle attività e si è preso parte al gruppo di lavoro interno all'Assemblea Legislativa per la costruzione di un nuovo sito e, in prospettiva, di un sito tematico del Difensore civico regionale. **Allegato 2**

c) Programmazione delle attività

La legge regionale vigente recita:

Art. 15 Programmazione delle attività del Difensore civico

1. Entro il 15 settembre di ogni anno, il Difensore civico presenta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario

2. L'Ufficio di Presidenza, previa discussione cui partecipa anche il Difensore civico, esamina ed approva il programma. In conformità al programma approvato sono determinati i mezzi e le risorse da iscrivere nella previsione di spesa del bilancio del Consiglio e da porre a disposizione del Difensore civico.

Le iniziative programmate per l'anno trascorso sono state effettivamente realizzate con le variazioni che l'esperienza ha suggerito. Di esse si dà conto nel prosieguo della relazione.

Anche se sull'attendibilità ed efficacia della programmazione pesa la già indicata assenza di un'effettiva autonomia finanziaria e organizzativa, piace sottolineare che, grazie alla collaborazione dell'Ufficio di Presidenza e del Direttore Generale, si è proseguito nell'attuazione del programma triennale 2011-2013. Pur nelle accresciute difficoltà che hanno riguardato ogni voce del bilancio regionale, si sono sostanzialmente salvaguardati i fondi destinati al Difensore. Un'importanza particolare assumono le risorse destinate al personale.

d) Personale

Fino alla l.r. 13/2011 l'articolo era così formulato

Art. 16 Sede, personale e strutture

1. Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e si avvale di una struttura organizzativa costituita dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio e posta alla dipendenza funzionale del Difensore civico stesso.

2. Con riferimento alla struttura organizzativa di cui al comma 1, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale esercita le funzioni ad esso assegnate dalla legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), d'intesa con il Difensore civico. Analoga intesa è richiesta per l'approvazione da parte dell'Ufficio di Presidenza dell'atto di conferimento di incarico di responsabilità della struttura o della posizione dirigenziale, adottato ai sensi dell'articolo 44, comma 1 della legge regionale n. 43 del 2001.

Con la legge è stato sostituito da un art. 16 e art. 16 bis, che qui si riportano nella parte attinente al personale:

Art. 16 - Sede

1. Il Difensore civico ha sede presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e si avvale della struttura di supporto agli istituti di garanzia di cui all'articolo 16 bis.

Art. 16 bis - Funzionamento della struttura di supporto agli istituti di garanzia

1. L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, sentiti il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, stabilisce con proprie deliberazioni la dotazione organica della struttura di supporto agli istituti di garanzia e le professionalità necessarie allo svolgimento dell'attività.

2. Per l'adozione dell'atto di conferimento di incarico di responsabilità della struttura o della posizione dirigenziale di supporto agli istituti di garanzia, l'Ufficio di Presidenza deve sentire il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale.

Come si nota, all'intesa prima prevista per il conferimento della responsabilità della struttura si sostituisce il semplice "sentire" il Difensore unitamente agli altri Garanti. Neppure questa disposizione è stata, in sede di prima applicazione, osservata. Tuttavia l'esito, sia per quello che riguarda l'assetto degli Istituti di garanzia unitamente al servizio Diritti e cittadinanza attiva, sia per la qualità della dirigente preposta, mi trova concorde.

Pur nelle difficoltà, gli impegni deliberati dall'Ufficio di Presidenza sono stati mantenuti: un funzionario in comando dal Comune di Bologna, un tirocinio retribuito, contratti di collaborazione estesi per tutto il periodo del mio mandato.

Preziosa la collaborazione del Direttore Generale che ha consentito di non sostituire il Dirigente anche per il 2011.

L'assetto emerso dopo la riorganizzazione che ha portato, come si è detto, alla costituzione di un servizio denominato "Istituti di garanzia, diritti e cittadinanza attiva", e la nomina dei due Garanti, fa prevedere un mutamento nel funzionamento del personale i cui effetti non si sono però prodotti nel 2011.

e) Reti difesa civica

I difensori civici dei diversi Paesi sono tra loro connessi attraverso forme associative con obiettivi di confronto, ricerca, formazione e rafforzamento della figura dell'ombudsman.

Un riferimento per i difensori operanti nel nostro continente è il Mediatore europeo, confermato nella persona di P. Nikiforos Diamandouros. Per quello che riguarda i rapporti con il Mediatore Europeo, si segnala l'invito del Mediatore ai Difensori, a collaborare nella gestione delle denunce su questioni relative al diritto comunitario. Il Mediatore Europeo è impegnato nel favorire la complementarietà tra i Difensori e la Commissione Europea, "guardiana dei trattati", attraverso iniziative di reciproca conoscenza e scambio di informazioni. Ciò è avvenuto anche con la visita della giurista Eija Salonen dell'ufficio del Mediatore Europeo. L'incontro ha permesso di approfondire la collaborazione sulla tutela del parto all'estero di donna non sposata con il padre del bambino.

Il primo caso che ci è stato proposto e già a suo tempo segnalato sembra avviato a un riconoscimento positivo, particolarmente in virtù del susseguente matrimonio. Resta il tema più generale di comprendere le spese per il parto all'estero nella Tessera europea di assicurazione malattia. In alcuni Paesi ciò appare riconosciuto, non in altri. In relazione ad un nuovo caso sottopostomi – cittadina italiana che intendeva partorire vicino al compagno, cittadino tedesco – il Mediatore Europeo ha rivolto un preciso quesito alla Commissione Europea.

Le principali associazioni, alla cui attività partecipo, sono IOI (International Ombudsman Institute), EOI (European Ombudsman Institute) ed AOM (Association des Ombudsmans de la Méditerranée).

Allegato 3

Con il vice presidente della sezione europea dell'International Ombudsman Institute, Rafael Ribó i Massó, che è anche Difensore civico della Catalunya, ho avuto un incontro a Bologna che ha permesso di valutare le opportunità offerte sia dalla partecipazione all'IOI, sia da un ravvicinato confronto delle esperienze della difesa civica in Catalunya e in Emilia Romagna.

La circostanza che Burgi Volgger, Difensora civica per la Provincia autonoma di Bolzano con cui ho avuto numerose possibilità di incontro nell'ambito del Coordinamento dei difensori civici italiani, sia anche presidente dell'European Ombudsman Institute, ha consentito un approfondimento delle funzioni dell'Associazione in relazione ai miei compiti.

Ho mantenuto un particolare impegno, in rappresentanza del Coordinamento nazionale della difesa civica, nel rapporto con l'AOM, partecipando all'appuntamento di Malta su "Il ruolo dell'Ombudsman nel rinforzare il buon governo e la democrazia". **Allegato 4**

Rete nazionale

Nessuno sviluppo ha avuto la proposta di legge istitutiva del Difensore civico nazionale, confermandosi l'anomalia italiana nel contesto europeo. Contatti sono stati assunti in vista dell'istituzione dell'Agenzia nazionale per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, il cui operato è evidentemente connesso alla difesa civica.

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici ha ritrovato una sua organizzazione con la nomina del coordinatore nazionale Antonio Caputo, Difensore civico del Piemonte. Dell'attività si dà conto nell'**Allegato 5**.

La convenzione tra il Coordinamento della difesa civica nazionale e l'Università di Padova, Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, per la costituzione di un Istituto italiano della difesa civica, ha avuto una prima, significativa, pubblica espressione nel convegno "Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica" organizzato dal mio ufficio, a Bologna, il 2 dicembre 2011. **Allegato 6**

Pesa nell'attività del Coordinamento l'abolizione dei difensori civici comunali e la scarsa presenza di quelli provinciali. Segnalo la partecipazione ai lavori del Coordinamento nazionale della Difensora civica di Riccione in rappresentanza dei difensori emiliano romagnoli, ai quali ha sempre inviato relazioni sugli incontri

Da segnalare anche il protocollo siglato dal Coordinamento nazionale con l'Unione delle Province Italiane per dare attuazione alla difesa civica territoriale. Le incertezze sul destino delle Province non hanno certo aiutato concrete operatività. **Allegato 7**

Rete Regionale

Un mandato preciso è affidato dalla legge al Difensore civico regionale.

"Art. 13 Coordinamento con i Difensori civici comunali e provinciali

1. Il Difensore civico regionale convoca periodiche riunioni con i Difensori civici provinciali e comunali al fine di:

- a) coordinare la propria attività con quella dei Difensori civici locali, con la finalità di adottare iniziative comuni su tematiche di interesse generale o di particolare rilevanza e di individuare modalità organizzative volte ad evitare sovrapposizioni di intervento tra i diversi Difensori civici;*
- b) verificare l'attuazione ed il coordinamento della tutela civica a livello provinciale e comunale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 267 del 2000.*
- c) promuovere lo sviluppo della difesa civica sull'intero territorio regionale".*

Come già si è detto, la soppressione dei Difensori civici comunali ha avuto un effetto devastante nella nostra regione. **Allegato 8**

L'anticipazione della data originariamente prevista ha accentuato gli effetti. I Comuni che si accingevano al rinnovo non hanno infatti proceduto e le Province, incerte del loro futuro, non si sono in generale attivate, stante anche l'indeterminatezza della figura del Difensore territoriale.

Sulla questione ho richiamato con ripetute note l'attenzione di Comuni e Province, della CAL (Conferenza delle Autonomie Locali) e dell'Ufficio di Presidenza. Risposte interlocutorie sono giunte, ma anche a questo riguardo pesano le difficoltà finanziarie e soprattutto operative incontrate dalle autonomie locali.

Merita una segnalazione quanto avviene nella provincia di Modena sia per l'iniziativa della Provincia, alla quale numerosi Comuni si sono associati - o sono in procinto di farlo - nella istituzione del "difensore territoriale", sia per la nomina, da parte dell'Unione delle Terre d'Argine, di un Difensore civico unico per i Comuni che la costituiscono.

Per la promozione della difesa civica nei territori ho dato impulso ad una collaborazione con tutti i Centri di Servizi per il Volontariato provinciali e con il loro Coordinamento regionale. **Allegato 9**

f) Convenzioni con gli Enti Locali

Collegata alla rete regionale si colloca la possibilità degli Enti locali di convenzionarsi con il Difensore civico regionale:

Art. 12 Convenzioni con gli Enti locali

1. La domanda di convenzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) deve essere rivolta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che la esamina ed approva ad ogni effetto il relativo atto, d'intesa con il Difensore civico.

Attualmente è in vigore soltanto la convenzione con la Provincia di Ravenna, alla quale si va aggiungendo il Comune capoluogo.

Potrebbe essere interessante per i Comuni convenzionarsi direttamente, a prescindere quindi dalla decisione della Provincia. In tal senso ho avanzato una proposta all'Ufficio di Presidenza.

g) Funzioni di garanzia, promozione e stimolo della pubblica amministrazione

Si tratta, come si è visto, della caratterizzazione fondamentale che lo Statuto assegna al Difensore civico. Viene spontaneo richiamare l'art. 97 della Costituzione, *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*, unitamente all'art. 98 c. 1, *"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"*, e art. 54 c. 2, *"I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge"*.

All'attività di ricerca di buone soluzioni rispetto ai casi prospettati, che già costituisce uno stimolo a migliorare il funzionamento dell'amministrazione, ho affiancato l'avvio di procedimenti d'ufficio in materia ambientale, scolastica e dei servizi pubblici.

Inoltre segnalo la partecipazione e promozione di specifiche iniziative.

Ho partecipato ad un percorso didattico interdisciplinare sulla "Criminalità organizzata" presso la Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara, e in particolare sono intervenuto il 14 aprile al seminario di Sociologia del diritto, con la studiosa Monica Massari dell'Università di Napoli, componente del Comitato scientifico di Narcomafie, e il 5 maggio ad un incontro dedicato all'esecuzione penale con il magistrato Antonio Maruccia, già commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, portando i dati relativi alla situazione in Emilia Romagna.

All'interno del ciclo di laboratori formativi "Equità in sanità. I modelli, gli strumenti, le pratiche", organizzato dall'Agenzia sanitaria e sociale regionale, ho partecipato alla giornata del 15 giugno a Salsomaggiore su Ombudsman e difensore civico insieme a Margareta Tomkinson e Anna-Karin Bergström del Bräcke Diakoni di Goteborgh, che hanno presentato un'esperienza svedese di sostegno a disabili psichici.

Infine segnalo un intervento scritto all'incontro "Non scherziamo con l'acqua!" organizzato a Ferrara il 16 dicembre da Sinistra Aperta e concluso dal Sindaco di Ferrara.

È proseguita la pubblicazione dei "Quaderni del Difensore civico", per divulgare l'attività dell'ufficio e per dare spazio ad approfondimenti sui temi di competenza. Ad essi si sono aggiunte pubblicazioni in collaborazione con altri enti o servizi. **Allegato 10**

Contrasto alle discriminazioni

È proseguita la partecipazione dell'ufficio alla Rete regionale contro le discriminazioni, in particolare all'interno del gruppo tecnico che periodicamente approfondisce gli aspetti giuridici dei casi di discriminazione giunti dalle antenne.

È in corso l'aggiornamento del "Codice contro le discriminazioni", curato da un collaboratore dell'ufficio. Il volume ha continuato ad essere richiesto e diffuso in diverse occasioni. Un appuntamento di particolare rilievo è stato costituito dal seminario "Il divieto di discriminazioni per motivi etnico razziali, religiosi e di orientamento sessuale", organizzato dall'ASGI (Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione), a Firenze nel gennaio 2011.

Si sono svolti in maggio a Portomaggiore, in provincia di Ferrara, due incontri serali per cittadini italiani e stranieri organizzati dal Centro Servizi per il Volontariato in un ciclo più ampio dal titolo "Nessuna cultura può vivere se pretende di essere esclusiva". Il Difensore civico e suoi collaboratori hanno trattato i temi "L'ordinamento giuridico italiano" e "I principali aggiornamenti in materia di immigrazione".

L'Ufficio ha ricevuto 11 richieste di intervento per ipotesi di discriminazione determinata dal negato accesso all'impiego nella pubblica amministrazione per difetto della cittadinanza italiana. Sono intervenuto anche unitamente, in alcuni casi, all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali e l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, ottenendo in sette di questi il riconoscimento degli argomenti espressi.

È continuata la diffusione del DVD "Bullismo Plurale" curato da Promeco (Comune e AUSL Ferrara) e dal Centro Audiovisivi del Comune di Ferrara, che comprende filmati sulle prevaricazioni con radice omofobica, razzista o di genere. Le spedizioni sono successive ad iniziative specifiche di formazione per insegnanti nelle quali il video è stato utilizzato.

Pratiche discriminatorie verso famiglie o minori possono discendere dalla difficoltà di comprendere culture altre. Su questo ho introdotto, insieme al prof. Marco Cammelli della Fondazione Del Monte, l'iniziativa dell'associazione Diversa/Mente che si è svolta il 7 ottobre presso la Regione dal

titolo *"Infanzie. L'interesse superiore del minore e la tutela dell'identità in contesti transculturali"*. È stata una giornata di studio, approfondimento e ricerca per riflettere sui concetti di tutela e interesse superiore dei minori provenienti da contesti culturali diversi da quello italiano, con la partecipazione di psicologi, antropologi, psicoanalisti, psichiatri, magistrati.

Collaborazione con i servizi della Regione

È proseguito un dialogo proficuo con i servizi della Regione. Segnalo la mia partecipazione, in marzo, ad un incontro del Comitato di Direzione che ha permesso un confronto con tutti i direttori. Questo inquadramento di carattere generale si è rivelato utile nella trattazione delle singole pratiche.

Prosegue la partecipazione dell'ufficio al Comitato Consultivo regionale per la qualità dei servizi sanitari.

Su proposta del Servizio regionale Politiche per l'infanzia e l'adolescenza una collaboratrice del mio ufficio ha offerto un contributo specifico alla redazione di Linee d'indirizzo "La promozione del benessere, la prevenzione del rischio e la cura in adolescenza". L'approfondimento ha riguardato prevenzione e contrasto di bullismo, violenza tra pari e rischi connessi ad un cattivo uso di internet e del cellulare.

La stessa collaboratrice ha attivamente partecipato ai laboratori promossi dal medesimo Servizio con Studio APS e Animazione Sociale, per tratteggiare "Nuovi orientamenti per la tutela dell'infanzia e adolescenza".

Collaborazione con Enti e servizi esterni alla Regione

Nel corso dell'anno 2011 sono stato invitato a partecipare all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti e del TAR di Bologna.

In entrambi i casi si è trattato di un invito che ho accolto molto volentieri. In particolare, ciò mi ha consentito di prendere coscienza dello stato della giustizia amministrativa sul nostro territorio e ho così potuto riscontrare un crescente aumento di fascicoli inerenti gli stranieri e tutte le relative problematiche.

Il Presidente del TAR ha poi accolto successivamente il mio invito ad un incontro in occasione del quale si è avuto modo di discutere e confrontarsi sull'attività svolta e su possibili future collaborazioni, soprattutto sul piano formativo, anche in collaborazione con la SPISA. Ciò appare di particolare attualità considerato che è in vigore dal settembre 2010 il codice del processo amministrativo teso a rendere più veloce ed efficace la giustizia amministrativa con azioni tra loro cumulabili. Oltre alla tradizionale azione di annullamento, sono previste infatti quelle di condanna, risarcitoria e avverso il silenzio. Si supera un'attività rivolta unicamente agli atti dell'amministrazione per investire il rapporto tra questa e il cittadino.

Un'attenzione particolare è stata rivolta ai gestori dei servizi fondamentali: acqua, luce, gas, smaltimento rifiuti, trasporti. Di rilievo la collaborazione con l'Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, gli effetti della cui trasformazione non sono in questo momento valutabili sull'attività del Difensore civico.

Nel complesso sono decisamente migliorati i tempi di risposta da parte di Equitalia, con un canale dedicato "contatti prioritari" per la trattazione delle pratiche. Analoghe misure sono state assunte da Agenzia delle Entrate; INPS; Inail e Garante del Contribuente. Così pure Trenitalia fornisce risposte nei termini richiesti.

Si è consolidato il rapporto con le associazioni dei consumatori operanti in Regione. Particolarmente efficace quella con Federconsumatori con la promozione anche, da parte della stessa, di un seminario di formazione sulla difesa civica rivolto ai suoi operatori.

Una rassegna delle più rilevanti questioni affrontate in tema di servizi pubblici è in **Allegato 11**.

Cittadinanza consapevole

La forma più sicura di garanzia e promozione e stimolo nei confronti della pubblica amministrazione è data da cittadini consapevoli dei loro doveri e diritti. Un piccolo contributo ho cercato di portare in varie iniziative.

L'ufficio ha assicurato una costante partecipazione agli incontri con studenti in visita presso l'Assemblea Legislativa. Un incontro specifico ho tenuto a Ferrara al Liceo Classico "L. Ariosto" nell'ambito di una ricerca condotta dagli studenti.

In ragione della pronta adesione delle scuole l'Assemblea Legislativa ha deciso di razionalizzare la propria offerta formativa, articolandola in un catalogo che raccoglie pubblicazioni, documenti,

servizi ed eventi dedicati agli studenti.

Il catalogo è stato predisposto da un gruppo di lavoro composto da referenti di tutti gli uffici e servizi regionali coinvolti, a cui ha partecipato anche il mio ufficio, e diffuso nel mese di ottobre. Pervengono richieste di incontri presso vari istituti, aventi ad oggetto legalità e tutela dei diritti.

Di particolare interesse per lo svolgimento e i temi trattati considero la giornata di formazione con giovani in servizio civile nella provincia di Ferrara svoltasi a Monte Sole su iniziativa del COPRESC (Coordinamento provinciale Enti di servizio civile) di Ferrara. La mattina è stata dedicata alla conoscenza dei luoghi e degli avvenimenti che li hanno contrassegnati. Centrale a questo proposito l'incontro con Francesco Pirini, sopravvissuto alla strage e testimone instancabile dell'atrocità delle violenze e della possibilità del perdono. Il pomeriggio è stato dedicato ai temi della cittadinanza e della nonviolenza.

Partecipo fin dalla presentazione al progetto "Lucilla" e ai suoi sviluppi. È in corso la sperimentazione della piattaforma e la sua integrazione con contenuti sul Difensore civico e riferimenti delle attività dell'ufficio.

Ho introdotto un ciclo di incontri organizzato in febbraio-marzo a Ferrara dalla Scuola della Nonviolenza e dal CSV su immigrazione, lavoro, energia nucleare, scuola e cultura. Hanno relazionato esperti provenienti dall'Università, dal sindacato, dal mondo della scuola e della cultura. Nel marzo ho tenuto due lezioni, nell'ambito della scuola di formazione sociale e politica organizzata dalle Parrocchie della Città di Comacchio (Fe), in collaborazione con l'Istituto Antica Diocesi e la Fondazione Pio XII, su "Il Comune, quale forma di autogoverno. Origini e approdo attuale" e "Il Comune, elemento di base della Repubblica. Strumenti di partecipazione e garanzia dei cittadini".

Nel mese di novembre ho relazionato all'Assemblea del Forum III° settore Provincia di Ferrara sul tema "La vocazione unitaria alla rappresentanza".

Segnalo anche, nell'ottobre, la presentazione del libro di Giuseppe Stoppiglia "Piantare alberi e costruire altalene" presso l'associazione Viale K e in gennaio, a Livorno, la partecipazione alla giuria per l'assegnazione del "Premio Nesi" e il successivo incontro pubblico, condotto unitamente alla Difensora civica di Livorno, per la Giornata della Memoria.

La nonviolenza, come promozione dell'intervento dei cittadini nella società nell'intento di migliorarla senza esercitare alcuna forma di sopraffazione, è un elemento decisivo della cittadinanza attiva. Ricordo alcune attività specifiche alle quali ho partecipato: nel mese di giugno sono intervenuto al convegno "La lunga marcia della nonviolenza" organizzato a Bolzano dal Centro per la Pace comunale insieme al Movimento nonviolento italiano, a Pax Christi Italia e alla Tavola per la Pace; in settembre a Monte Sole ho tenuto un seminario residenziale di formazione di tre giorni, per giovani impegnati nell'amministrazione o nel sociale, sul tema "Nonviolenza e politica"; un più breve seminario costituito da un gioco di ruolo sulla I Marcia per la pace Perugia-Assisi ho condotto a Bastia Umbra in occasione della Marcia del 50° anniversario, alla quale pure ho partecipato.

h) Proposte relative a norme regionali

Statuto art. 70 comma 4. Il Difensore civico può segnalare alle Commissioni assembleari competenti situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini, nell'applicazione di norme regionali, avanzando proposte per rimuoverne le cause. Le Commissioni competenti devono pronunciarsi sulle proposte avanzate entro trenta giorni.

Non mi sono arrivate richieste di intervento su leggi regionali, né ho avanzato autonome proposte formali alle Commissioni consiliari.

Segnalo tuttavia in questo spazio il mio particolare apprezzamento e interesse, per le competenze che mi sono affidate, almeno rispetto a due recenti leggi regionali.

La l.r. n. 3/2011, "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile", tratta temi dei quali mi sono attivamente interessato, come indicato nel paragrafo precedente. Inoltre comporta una particolare attenzione alla promozione della legalità e di contrasto alla corruzione in generale.

La l.r. n. 18/2011, "Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione", richiama con tutta evidenza anche le "funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione" che lo Statuto mi attribuisce, e dunque la necessità di attuare un'efficace collaborazione per l'attuazione delle misure previste.

i) Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi

Legge 7 Agosto 1990, n. 241 (Art. 25)

"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi"

Art. 25 - Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

Ho riportato il testo aggiornato dell'art. 25 per sottolineare la complessità del procedimento e per l'interesse che riveste come applicazione del principio di sussidiarietà alla difesa civica. È un principio che dovrebbe informare anche la riforma dell'istituto nell'ambito delle autonomie locali e in vista della istituzione del Difensore civico nazionale. De jure condendo confermo di ritenere utile per il cittadino l'attribuzione al Difensore civico della competenza in questione rispetto alle amministrazioni periferiche dello Stato, ora di competenza della Commissione per l'accesso. Già infatti il Difensore svolge funzioni di tutela e mediazione a favore dei cittadini nei confronti delle amministrazioni periferiche. Il riesame del diniego di accesso anche nei confronti di tali amministrazioni renderebbe più completa ed efficace la sua azione. Il Difensore svolge infatti questa attività, negli ambiti che gli sono stati attribuiti, da tempo, fin dalla legge 24.11.2000 n. 340.

Del resto, spesso tale divisione di competenze non viene rispettata. Da un lato infatti la commissione interviene sovente nei confronti degli enti locali, così come indicato nel suo sito internet, che riporta di numerosi interventi svolti nei confronti di comuni e provincie. Dall'altro, io stesso, nel corso del 2011, sono intervenuto più volte nei confronti di amministrazioni statali ottenendone leale e celere collaborazione. Ciò costituirebbe un completamento della previsione

dell'art. 16 della Legge 127/97: "i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali".

Gli interventi in tema di accesso agli atti sono in crescita: si è passati dalle 45 richieste del 2010 alle 59 dell'anno appena concluso.

In 18 casi ho chiesto agli enti di rivedere i dinieghi opposti e il mio intervento è stato accolto positivamente; relativamente ad altri 16 procedimenti mi sono limitato a fornire informazioni e pareri in quanto questa era stata la richiesta formulata dal cittadino; ho poi indirizzato 2 istanze alla Commissione nazionale e ne ho ritenute infondate altre 6.

Gli altri 17 casi si riferiscono a situazioni più specifiche e particolari, riguardando la tematica dell'accesso endoprocedimentale, l'accesso ai dati ambientali, le istanze provenienti da consiglieri provinciali e comunali.

Alcuni procedimenti di cui mi sono occupato hanno infatti avuto ad oggetto il diritto dei consiglieri comunali o provinciali a prendere visione degli atti degli enti nei cui consigli sono stati eletti.

Si tratta di una tematica piuttosto delicata; un'illegittima limitazione di tale diritto non compromette solo la trasparenza dell'ente ma determina un vulnus alla democraticità dello stesso. Per tale motivo, come più volte ricordato dal Consiglio di Stato, il diritto di accesso del consigliere deve essere assicurato nella misura più ampia.

Il diritto di accesso comunque, anche in questo caso, può essere esperito esclusivamente nei riguardi di atti o documenti di cui l'ente sia già in possesso al momento della richiesta.

Riporto alcuni interventi in tema di trasparenza. L'art. 11 del Dlgs n. 150/2009, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", prevede per le amministrazioni l'obbligo di pubblicare sui loro siti, in una apposita sezione di facile accesso e consultazione denominata "trasparenza valutazione e merito", diversi dati fra i quali i curricula e le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato nonché gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Ho riscontrato alcuni inadempimenti a tale obbligo, a cui comunque le amministrazioni coinvolte hanno posto rimedio a seguito del mio intervento.

La questione della pubblicità di dati, atti e procedure dell'amministrazione meriterebbe un apposito approfondimento, essendo essenziale a un'effettiva trasparenza.

L'accesso agli atti resta comunque lo strumento principale attraverso il quale il cittadino può controllare l'attività della pubblica amministrazione in un procedimento che lo coinvolge. È quindi importante che le amministrazioni si esprimano sollecitamente sulle richieste di accesso.

In questo senso appare opportuna la disposizione prevista nella l.r. 32/1993, "Norme per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso", che, per la Regione, dimezza il termine per il rifiuto o il differimento di accesso.

Art. 10 - Rifiuto e differimento di accesso

1. Il rifiuto di accesso, o il differimento del medesimo, è comunicato al richiedente nei quindici giorni successivi alla presentazione dell'istanza. Trascorso inutilmente tale termine la richiesta si intende rifiutata.

2. Il richiedente può, entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1 o dalla scadenza del termine ivi previsto, ricorrere, anche in opposizione, al Presidente della Giunta regionale.

3. Il Presidente della Giunta regionale, nei successivi quindici giorni, decide sul ricorso ordinando, in caso di accoglimento, l'esibizione dei documenti richiesti.

4. Resta salvo il ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 25 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Rilevo che, stante la presenza del Difensore civico regionale, la competenza sul ricorso avrebbe potuto essergli fin da allora affidata, anche senza attendere la richiamata L. 340/2000 che ne ha disposto la procedimentalizzazione. Per chiarezza credo che sarebbe necessario armonizzare la disposizione regionale con le competenze al Difensore attribuite.

Anche in questo ambito mi pare che l'intervento del Difensore civico contribuisca a ristabilire rapporti di fiducia tra cittadini e amministrazione senza aggravare la Giustizia amministrativa, che può svolgere al meglio la sua funzione non solo di soluzione di casi concreti, ma di indirizzo alla complessa attività dell'amministrazione stessa.

j) Potere sostitutivo

Nessuna domanda di attivazione del potere previsto all'art. 136 del d.lgs. 267/2000 è stata avanzata nell'anno 2011.

Art. 136 - Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori

1. Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal Difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

Ricordo che numerose sentenze hanno confermato la vigenza della norma. Al riguardo conservo tuttavia un orientamento quantomeno dubbioso, tenuto conto di sentenze della Corte Costituzionale che, nel ribadire la portata dell'autonomia riconosciuta agli Enti Locali, facevano propendere in senso negativo.

k) Mediazione e conciliazione dei conflitti

Secondo l'art. 2 della legge regionale, Funzioni del Difensore civico, c. 3, "*Spettano, inoltre, al Difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli*".

Numerose sono le disposizioni di carattere europeo che richiamano un ruolo di conciliazione da parte di autorità a ciò deputate, tra le quali si menziona il Difensore civico, con riferimento anche a quelli locali per la maggiore prossimità ai cittadini. I metodi di risoluzione alternativi delle controversie presentano analogie con la difesa civica nell'evitare costi e tempi della giustizia ordinaria ed amministrativa.

L'attività dell'ufficio si risolve in azioni preventive (pareri e/o chiarimenti ai cittadini per evitare conflitti) sia con i procedimenti di difesa civica o il rinvio e l'accompagnamento (modalità di attivazione e modulistica necessaria) verso altri organismi di conciliazione quali CORECOM, Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, Camere di Commercio ecc. Dal 21 marzo 2011, per effetto della legge 69/2009, la mediazione è divenuta obbligatoria per la maggior parte delle controversie civili. Prima di rivolgersi al Giudice è necessario tentare la definizione stragiudiziale della controversia su specifiche materie: diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

L'entrata in vigore è stata posticipata al 20 marzo 2012 per le controversie in materia di condominio e risarcimento del danno da circolazione di veicoli.

Le rilevazioni statistiche del Ministero della Giustizia sulla concreta applicazione della mediazione mettono in evidenza come la finalità deflattiva del contenzioso sia stata tutt'altro che raggiunta.

L'accesso alla mediazione è consistente (oltre 33.000 procedure avviate) ma nella stragrande maggioranza dei casi (quasi 70%) non ha avuto seguito per mancata comparizione della controparte. In caso di comparizione è stato invece possibile addivenire ad un accordo in oltre il 50% dei casi.

Anche altre strutture della Regione Emilia-Romagna sono interessate al tema della conciliazione. Il progetto europeo "ADRplus" del quale si è fatto riferimento nella precedente relazione, e a cui ha aderito il Servizio legislativo regionale, non ha avuto fin qui la prevista diffusione presso i Comuni, forse anche per la situazione di difficoltà economica e organizzativa nella quale gli stessi si trovano.

Le attese riposte nella cosiddetta class action amministrativa introdotta dal Dlgs. 198/2009 sono state molto ridimensionate nella concreta esperienza. L'ambiziosa finalità di tale strumento giurisdizionale è quella di garantire il ripristino del corretto svolgimento dell'agire amministrativo e dell'erogazione del servizio pubblico.

Si segnalano comunque due casi che hanno interessato anche la nostra regione, relativi alle "classi-pollaio" e al "click day" dell'Inail per l'assegnazione di contributi alle imprese.

Inoltre, in ambito nazionale, vi è stata la condanna di una Regione a pubblicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) e a rendere effettivo il diritto degli utenti di comunicare attraverso tale mezzo. Anche tale pronuncia apre la strada all'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini al rispetto degli standard previsti.

Nel merito mi sembra di rilievo la già citata l.r. 18/2011 che al Titolo II, *Misure di semplificazione per cittadini e imprese*, art. 6 detta misure per garantire "Certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, responsabilità e trasparenza dell'azione amministrativa", ed in particolare piena accessibilità a dati e informazioni utili ai fini della presentazione delle istanze e all'iter dei procedimenti amministrativi. A tali risultati si intende pervenire nell'intero sistema della Regione e degli enti locali con la semplificazione dei procedimenti, analizzati e valutati da un tavolo permanente e da un Nucleo tecnico. Annualmente è prevista una sessione per la semplificazione nella quale l'Assemblea Legislativa valuta le proposte e adotta le misure ritenute necessarie.

È stato approntato in corso d'anno il rapporto sulle forme di supporto alle vittime di reato esistenti in ambito internazionale e nazionale. Ne scaturiscono indicazioni interessanti per l'operatività, anche in questo campo, della Regione, a sostegno e sviluppo di esperienze già presenti nel territorio, come peraltro normativa europea richiede.

Di rilievo la collaborazione con l'associazione Agevolando, costituita da giovani che hanno raggiunto la maggiore età in comunità educativa o in affidamento familiare. Per promuovere i percorsi di autonomia di questa particolare fascia giovanile ho sostenuto un progetto che prevede incontri di Agevolando con le comunità educative della regione, per far conoscere l'attività propria e quella del Difensore civico. Ho inoltre partecipato come relatore a due convegni, a Ferrara in aprile su "Neomaggiorenni e autonomia personale" organizzato dall'Università di Ferrara e dalla Fondazione "Don Calabria" con altri soggetti istituzionali, e a Cesena in dicembre "...E' una roba seria!" curato dalla cooperativa Arkè in occasione del suo ventesimo anniversario.

Segnalo infine come attinenti alla funzione di mediazione la partecipazione mia o di una mia collaboratrice a diverse iniziative: nel maggio, a Trento, la conduzione di un laboratorio sulla gestione dei conflitti con classi di studenti, nell'ambito del Forum nazionale sulla nonviolenza; in settembre, a Ferrara, la presentazione del libro "Cittadinanza ferita e trauma psicopolitico" sugli avvenimenti del G8 a Genova; in ottobre, alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna, la relazione alla presentazione del libro "La mediazione interculturale come intervento sociale"; in novembre, a Modena, la partecipazione al seminario "Anche gli uomini possono cambiare", per presentare l'avvio di un centro per la presa in carico dei partner violenti.

1) Garanzia per le "fasce deboli"

Come si è detto, una particolare responsabilità è affidata al Difensore a tutela delle fasce deboli. Sono già state richiamate iniziative al riguardo, quali il convegno internazionale "Diritti e cittadinanza" e l'avvio di collaborazioni con i CSV del territorio dei quali si accentuano le difficoltà per la continua riduzione delle risorse.

Le condizioni nelle quali si trovano sinti e rom anche nella nostra regione non sono certo migliorate. È proseguito il progetto sperimentale con il Comune di Reggio Emilia mirato a sostenere la prosecuzione degli studi oltre l'obbligo e a favorire attraverso il teatro una riflessione sui ruoli di genere. Questa seconda parte ha avuto uno sviluppo particolarmente apprezzato con diverse rappresentazioni dello spettacolo conclusivo, mentre difficoltà persistono nell'integrazione scolastica.

A febbraio a Reggio Emilia si è tenuto un incontro con l'Assessore competente e con gli operatori del servizio.

Nell'ottobre ho convocato una riunione regionale con i responsabili degli uffici rom cui hanno partecipato i referenti di Bologna, Piacenza, Reggio Emilia e Ferrara. È emersa l'opportunità di un tavolo di confronto sulle iniziative di tutela, con particolare attenzione alle fasce in età evolutiva. Sul punto si prevede una sicura collaborazione con il Garante nel frattempo nominato.

Dal confronto potrebbero derivare proposte alla Regione per interventi, anche normativi, per la promozione e tutela dei diritti sociali fondamentali.

Significativa è stata inoltre la partecipazione al ciclo di incontri "Rom, sinti e gagè: un'integrazione possibile?" che si è svolto a Ferrara nel periodo autunnale.

Rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni

L.R. n. 5/2004 "Norme per l'integrazione Sociale dei Cittadini Stranieri Immigrati", che all'art. 9 comma 3 recita: "Regione, Province e Comuni, anche mediante l'attivazione del Difensore civico, promuovono a livello locale azioni per garantire il corretto svolgimento dei rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla trasparenza, alla uniformità ed alla comprensione delle procedure".

Le iniziative contro la discriminazione alle quali si è già fatto cenno hanno avuto ad oggetto, nella maggior parte dei casi, situazioni relative a cittadini immigrati. La trattazione dei casi pervenuti all'ufficio ha confermato la necessità di una particolare attenzione a questa fascia di popolazione. Rendere accessibili, comprensibili, trasparenti le procedure di amministrazioni e servizi per questi cittadini ha l'effetto di un miglioramento complessivo a vantaggio della generalità.

Delle 720 istanze pervenute nel corso del 2011, 35 hanno riguardato cittadini non italiani provenienti nella gran parte dei casi dai centri minori. Le questioni sottoposte riguardano un disagio sociale ed economico aggravato per la perdita del lavoro.

Sono continuate le richieste di intervento nei confronti dei servizi alla persona lamentando l'insufficienza delle prestazioni assistenziali. Ho inoltre compiuto alcuni interventi presso le autorità competenti per la migliore applicazione della normativa su ingresso e soggiorno, o riconoscimento della cittadinanza italiana.

Le questioni inerenti il disagio sociale ed economico, per la loro complessità, richiedono spesso di essere seguite a lungo. Ciò mi è parso particolarmente necessario in presenza di minori per verificare l'esito degli interventi.

Nel complesso si può affermare che le agenzie coinvolte nella gestione del disagio rispondono con competenza anche se con difficoltà crescenti, stante l'aumento delle richieste e la diminuzione delle risorse.

Nella nostra regione sono presenti due CIE, a Bologna e a Modena, gestiti dalla stessa associazione e con le stesse modalità operative.

Nel febbraio 2011 ho svolto una prima visita al CIE di Bologna nella quale era risultata l'utilità di una presenza qualificata del mio ufficio per una consulenza giuridica ai cittadini che vi sono ristretti. Per la prevista autorizzazione ho incontrato nel marzo il Prefetto di Bologna ed è stata in seguito predisposta una bozza di convenzione che non ha avuto attuazione, in relazione forse anche a restrizioni di carattere nazionale sull'accesso ai CIE.

Il contatto con Modena avrebbe dovuto conseguire al I Convegno nazionale "CIE ed immigrazione", svolto in novembre, al quale ero stato invitato e a cui ho mandato la più convinta adesione, nell'impossibilità di parteciparvi.

La nomina della Garante credo consentirà di intervenire nei CIE in una stretta e utile collaborazione tra i nostri uffici.

Mi è sembrata importante e da diffondere l'iniziativa del Comune di Reggio Emilia di avvertire gli stranieri nati in Italia, in prossimità della maggiore età, della possibilità di richiedere la cittadinanza italiana entro il diciannovesimo compleanno se presenti costantemente sul nostro territorio. Allo scopo ho incontrato il responsabile dei Servizi ai Cittadini del Comune di Reggio Emilia per comprendere le precise modalità dell'iniziativa e la possibilità di una sua estensione a tutti i Comuni. Con l'Assessorato competente e con l'ANCI regionale ho partecipato a promuovere l'iniziativa.

Un ampliamento della stessa può considerarsi la promozione del filmato "18 Ius soli" alla cui presentazione, avvenuta in aprile, ho preso parte.

Così pure segnalo l'adesione alla campagna "L'Italia sono anch'io" relativa a due proposte di legge, per agevolare l'ottenimento della cittadinanza ai minori nati in Italia e per il diritto di voto alle elezioni amministrative.

Già si è detto degli incontri di formazione a Portomaggiore, in provincia di Ferrara, organizzati dal CSV nel mese di maggio, seguiti prevalentemente da cittadini non italiani, sui temi "L'ordinamento giuridico italiano" e "I principali aggiornamenti in materia di immigrazione".

Sempre nel maggio ho partecipato alla presentazione del rapporto annuale sull'immigrazione presentato dalla Provincia di Ferrara. Nello stesso mese, a Parma, sono intervenuto al convegno "Ritornare volontariamente. Per ricominciare. Il Rimpatrio volontario assistito".

Inutile aggiungere che uno spazio rilevante nel convegno internazionale "Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica" ha avuto la situazione dei residenti in Italia non comunitari.

Costituzione di parte civile nella difesa di persone handicappate

Il fatto che, all'art 36, la legge 5 maggio 1992 n. 104, Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, preveda la possibilità per il Difensore civico di costituirsi parte civile nei processi penali dove sia persona offesa un disabile, testimonia l'interesse particolare che il Difensore deve avere nei confronti di questi cittadini.

Art. 36 - Aggravamento delle sanzioni penali

Per i reati di cui agli articoli 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro secondo II del codice penale, e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà.

Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del Difensore civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare.

Non si sono presentati casi rientranti nella previsione esposta, che riguarda Artt. 527 Atti osceni e 628 Rapina e Legge 20 febbraio 1958, n. 75 Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui.

In materia di disabilità l'ufficio ha ricevuto 15 richieste di intervento difficilmente riconducibili ad unità per le differenze delle questioni sollevate.

Ho svolto una lunga interlocuzione con l'Ospedale S.Orsola-Malpighi per le difficoltà di utilizzo del parcheggio da parte dei disabili, riuscendo ad ottenere un miglioramento nell'accesso dei posti dedicati.

Un'istruttoria è stata aperta in materia di accessibilità delle stazioni a persone con deambulazione limitata.

Tali fattispecie confermano la complessità delle condizioni in cui versano le persone con disabilità, perché nei loro confronti l'Amministrazione non deve solo cessare una condotta ostativa ma adottare misure che consentano il superamento delle asimmetrie sostanziali.

È continuata la diffusione dell'opuscolo sulla figura del Difensore civico rivolto in particolare alle persone disabili.

Garanti specializzati

Nel novembre 2011 il Parlamento ha nominato il Garante nazionale dell'infanzia. Ancora in novembre sono stati nominati dalla nostra Regione il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale. Si tratta di persone di sicura preparazione ed esperienza con le quali ho avuto occasione di collaborare proficuamente già in passato.

Il quadro nazionale attuale di Difensori civici e Garanti regionali è illustrato nell'**Allegato 12**.

Garante delle persone limitate o private della libertà personale

Ho ancora ricevuto, nel corso del 2011, alcune segnalazioni relative alla difficoltà dei detenuti di accedere allo studio, sia in termini di scuola primaria che secondaria di primo e secondo grado. Ho compiuto un'ampia istruttoria con il Provveditorato regionale e con l'Amministrazione regionale competente raccogliendo grande sensibilità sul punto ma verificando, altresì, che alla luce dei pochi casi pervenuti alla mia attenzione e delle ragioni di sicurezza che sono sottese a molti trasferimenti dei detenuti, o al "sovraffollamento", non è sempre possibile assicurare l'immediato accesso al corso di studi scelto, o disponibile, o la continuità con quello seguito nella precedente sede di espiazione pena.

Al contempo, alcuni casi hanno evidenziato l'impossibilità di rendere compatibile il sistema ordinamentale imposto ai carcerati con l'assicurazione dello svolgimento di pratiche inerenti l'esercizio dei diritti sociali o l'unità familiare.

Ricordo, infine, che ho rappresentato alle Autorità competenti e agli Enti interessati la mia viva preoccupazione quando, nel corso del 2011, si è manifestata la volontà di interrompere l'esperienza del teatro in carcere a causa dell'evasione di un detenuto impegnato nella rappresentazione.

Dal 30 settembre al 9 ottobre, nella piazza centrale di Ferrara si è tenuta l'iniziativa denominata "Cella in Piazza" promossa dal mio ufficio in collaborazione con il CSV di Ferrara, il Garante dei detenuti e gli Enti Locali, nonché partecipata da diverse associazioni. Alla cella si sono avvicinati circa 300 studenti di scuola secondaria e un migliaio di cittadini, grazie anche ad iniziative collegate. **Allegato 13**

In connessione alla "Cella in piazza" si è tenuto il ciclo di presentazioni "Un libro dietro le sbarre", anch'esso molto seguito dai cittadini, che ho patrocinato presiedendo anche un incontro. **Allegato 14**

Di entrambe le iniziative è stata curata una documentazione audiovisiva.

Ho preso parte all'incontro nazionale dei Garanti dei detenuti che si è svolto a Ferrara nel mese di novembre. Al riguardo ricordo che oltre al Garante di Ferrara operano in Regione la Garante del

Comune di Bologna e quello del Comune di Piacenza, che ha sottolineato la situazione critica del carcere delle Novate sotto il profilo sanitario.

Garante dei minori

Come si rileva dall'**Allegato 15**, sono pervenute 38 istanze delle quali, aperte su segnalazione della Procura, 3 contro le 7 del 2010 e 47 del 2009. La prevalenza riguardava la fruizione di servizi scolastici e assistenziali da parte delle famiglie.

La ricerca "Giovani irregolari tra marginalità e devianza" promossa da questo ufficio in collaborazione con Zancan Formazione s.r.l. e presentata nell'ottobre 2010 ha continuato ad essere divulgata nel corso del 2011.

Si sono svolte tre presentazioni: al convegno annuale del FISU, Forum Italiano Sicurezza Urbana, in collaborazione con il Servizio regionale Politiche per la sicurezza e la polizia locale; ad Alfonsine, in provincia di Ravenna, su invito del Comune, in un incontro per operatori dei servizi, delle forze dell'ordine e della scuola; a Bologna presso la Facoltà di Giurisprudenza, con un seminario all'interno del corso di Criminologia.

Inoltre diversi Tribunali per i Minorenni ne hanno fatto richiesta e a Catanzaro, in particolare, la discussione sulla ricerca ha fatto parte di un percorso formativo per giudici minorili.

La riflessione su questi temi, ampliata ad altri procedimenti giudiziari verso minori, ha portato alla elaborazione di un nuovo progetto di ricerca, "I minori fuori dal percorso giudiziario".

È continuato l'interesse verso la particolare condizione dei minori stranieri non accompagnati, nel gennaio 2011 con un seminario dal titolo "I minori stranieri non accompagnati diventano maggiorenni. Accoglienza, diritti umani, legalità", dove è stata presentata la prima parte dell'indagine curata dall'Università di Ferrara con la mia collaborazione. Questo primo report, a cura di Paola Bastianoni, Federico Zullo, Tommaso Fratini e Alessandro Taurino, è stato inoltre pubblicato con l'Editore Libellula. **Allegato 16**

La ricerca è proseguita nei mesi successivi attraverso focus group con operatori dei servizi, delle comunità e della giustizia ospitati presso il mio ufficio. Questa seconda fase sarà presentata nei primi mesi del 2012.

Sullo stesso tema è giunto al termine il progetto europeo "Closing a protection gap", coordinato dall'associazione Defence for Children e concluso con un seminario nazionale nel mese di novembre. Nell'occasione sono stati diffusi due Quaderni del Difensore civico, "Quale tutore per i minor?", atti del seminario della primavera 2010, e "Closing a protection gap", report italiano del progetto europeo. **Allegato 17**

I due seminari citati sono stati organizzati con la collaborazione delle associazioni Camera Minorile di Bologna, Associazione Italiana Magistrati per i Minori e la Famiglia e Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e Abuso all'Infanzia, e con il Servizio regionale Politiche Familiari, Infanzia e Adolescenza. Si è così conclusa l'esperienza del gruppo di lavoro che ha collaborato nella realizzazione di momenti formativi per giudici, avvocati e operatori sociali.

Si è concluso nel 2011 il progetto "La Rete siamo noi. Iniziative per un uso sicuro di Internet e del cellulare", promosso dal Difensore Civico e dal CORECOM regionale, e avviato sperimentalmente nelle province di Bologna, Ferrara, Piacenza e Rimini. **Allegato 18**

Nel mese di giugno ho incontrato Simon Tschager, Garante dell'Infanzia della Provincia autonoma di Bolzano, per un confronto sulle iniziative poste in essere a favore dei più cittadini più giovani. Incontri specifici su questi temi ho condotto in novembre in provincia di Ferrara, a Copparo e a Tresigallo, all'interno del "Progetto di formazione e informazione sulla tutela e protezione dei minori", con un pubblico variegato di operatori dei servizi e della scuola.

Infine segnalo la mia partecipazione alle seguenti iniziative: in gennaio, in Regione, la presentazione della ricerca "Il potenziale sociale delle case famiglia e delle comunità familiari in Emilia-Romagna" a cura del Centro culturale Francesco Luigi Ferrari; in febbraio, a Reggio Emilia, il convegno dal titolo "I venerdì reggiani per l'adolescenza", e a Bologna la presentazione dell'applicativo per la gestione integrata dei dati della Procura per i Minorenni; in giugno, in Regione, il seminario promosso dall'associazione Save the Children dal titolo "Politiche per l'infanzia, a che punto siamo?"; in novembre, a Ferrara, la presentazione del libro "Famiglie contro corrente", di Alessandro Bruni, genitore affidatario e volontario, presso l'associazione Viale K.

m) Istanze pervenute

Concludo introducendo la descrizione delle istanze pervenute e trattate nell'anno 2011.

Si rileva la stabilità numerica sia dei casi nuovi che di quelli complessivamente trattati. Migliorare la conoscenza dell'istituto e la sua accessibilità resta dunque un obiettivo fondamentale. Nei numerosi incontri svolti nelle più diverse circostanze risulta infatti la non conoscenza della difesa civica, accentuata dalla sparizione del livello comunale.

Costante è stato l'impegno a far sì che, dalla miglior soluzione del caso prospettato, conseguisse uno stimolo all'amministrazione interessata per migliorare modalità di comunicazione e rapporto con i cittadini.

Nella quasi totalità dei casi il mio parere è stato accolto. **Allegato 19**

Allegati

Allegato 1

Nuove norme sul Difensore civico regionale, con osservazioni

LEGGE REGIONALE 16 dicembre 2003, n. 25

NORME SUL DIFENSORE CIVICO REGIONALE.

ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 21 MARZO 1995, N. 15 (NUOVA DISCIPLINA DEL DIFENSORE CIVICO)

Testo coordinato con le modifiche apportate dalla l.r. 27 settembre 2011, n. 13

INDICE

- Art. 1* - Ruolo istituzionale del Difensore civico
- Art. 2* - Funzioni del Difensore civico
- Art. 3* - Attivazione dell'intervento
- Art. 4* - Procedimento
- Art. 5* - Procedimento disciplinare
- Art. 6* - Modalità dell'azione
- Art. 7* - Requisiti per l'elezione
- Art. 8* - Elezione
- Art. 9* - Ineleggibilità e incompatibilità
- Art. 10* - Durata del mandato. Rinuncia, revoca e decadenza
- Art. 11* - Relazioni e pubblicità delle attività
- Art. 12* - Convenzioni con gli Enti locali
- Art. 13* - Coordinamento con i Difensori civici comunali e provinciali
- Art. 13 bis* - Rapporti con i Garanti regionali ed il Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com.)
- Art. 14* - Indennità
- Art. 15* - Programmazione delle attività del Difensore civico
- Art. 16* - Sede
- Art. 16 bis* - Funzionamento della struttura di supporto agli istituti di garanzia
- Art. 17* - Norma finanziaria
- Art. 18* - Disposizioni transitorie
- Art. 19* - Abrogazione di norme
- Art. 20* - Entrata in vigore

Art. 1

Ruolo istituzionale del Difensore civico

1. Il Difensore civico regionale ha il compito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, nonché di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, secondo i principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità cui è ispirata la presente legge.
2. La Regione assicura al Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizioni di autonomia, libertà, indipendenza, efficacia e provvede a dotare gli uffici competenti delle adeguate risorse umane e strumentali.

Art. 2

Funzioni del Difensore civico

1. 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:
 - a) dell'Amministrazione regionale;
 - b) degli enti, istituti, consorzi, agenzie e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale;
 - c) delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere;
 - d) dei concessionari o gestori di servizi pubblici regionali;
 - e) degli Enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite

convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti.

2. Il Difensore civico esercita le funzioni previste da leggi statali e regionali.

3. Spettano, inoltre, al Difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli.

4. Il Difensore civico può altresì segnalare eventuali disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni, sollecitandone la collaborazione, per il perseguimento delle finalità di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

5. Il Difensore civico può inoltre intervenire invitando i soggetti, pubblici o privati, operanti nelle materie di competenza regionale e le società, associazioni o consorzi cui partecipa la Regione a fornire notizie, documenti, chiarimenti. Per detti soggetti sussistono i soli obblighi già previsti dalle leggi vigenti nei confronti dell'Amministrazione regionale. Il Difensore civico può segnalare nelle sue relazioni le eventuali mancate risposte ai suoi inviti.

Art. 3

Attivazione dell'intervento

1. Nei casi di cui all'articolo 2, comma 1 il Difensore civico interviene:

a) a richiesta di singoli interessati, di enti, associazioni e formazioni sociali allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità, o le disfunzioni. Qualora sia prevista per legge risposta ad una istanza, l'istante può richiedere l'intervento del Difensore civico dopo aver invitato, da almeno trenta giorni, l'amministrazione a provvedere;

b) d'ufficio con particolare riguardo a procedimenti e atti di natura e contenuto analoghi a quelli per cui è già stato attivato il suo intervento.

2. Le istanze al Difensore civico possono essere presentate mediante comunicazione scritta o raccolte a verbale presso i suoi uffici.

3. La proposizione di ricorso giurisdizionale o amministrativo non esclude nè limita la facoltà di reclamo al Difensore civico.

4. Il Difensore civico può intervenire anche in riferimento ad atti definitivi o a procedimenti conclusi.

5. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le amministrazioni o i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1 per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso.

6. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di consiglieri regionali.

Art. 4

Procedimento

1. Il Difensore civico effettua una valutazione preliminare della fondatezza del reclamo presentato, verificando, in particolare, sia i casi di mancata risposta sia le motivazioni che le amministrazioni sono tenute ad esplicitare nel caso in cui non ritengano di aderire a richieste di dati e informazioni formulate dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a).

2. Il Difensore civico, valutato il fondamento dell'istanza o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, richiede agli uffici competenti delle amministrazioni o dei soggetti interessati tutte le informazioni e i chiarimenti ritenuti necessari.

3. 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:

a) chiedere di procedere all'esame congiunto della pratica;

b) disporre presso gli uffici gli accertamenti che si rendano necessari;

c) chiedere agli organi competenti la nomina di un commissario ad acta, qualora ritenga che l'atto dovuto sia stato omesso illegittimamente;

d) esaminare, ottenendone copia, i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento.

4. Il responsabile del procedimento richiesto dell'esame congiunto della pratica è tenuto a presentarsi. Deve altresì, entro venti giorni, fornire le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti per iscritto dal Difensore civico o eventualmente motivare il dissenso dalle tesi rappresentate o dalle conclusioni raggiunte dal Difensore civico stesso.

5. Il Difensore civico, qualora ne ravvisi l'opportunità, può convocare congiuntamente il presentatore dell'istanza e il responsabile del procedimento per tentare un'azione di mediazione.

6. Il Difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i propri rilievi alla pubblica amministrazione od ai soggetti interessati e fissa, se del caso, un termine per la definizione del procedimento. Alla

scadenza infruttuosa del termine, il Difensore valuta l'opportunità di dare comunicazione dell'inadempimento ai competenti organi regionali.

7. Il Difensore civico dà notizia agli interessati dell'andamento e dell'esito del suo intervento, indicando anche le eventuali iniziative che essi possono intraprendere.

8. Al Difensore civico non può essere opposto il segreto d'ufficio.

9. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto a conoscenza e che siano da ritenersi segrete o riservate secondo le leggi vigenti.

10. L'amministrazione o il soggetto interessato devono illustrare adeguatamente i motivi per i quali le valutazioni del Difensore civico non siano state, in tutto o in parte, recepite.

Art. 5

Procedimento disciplinare

1. Il Difensore civico può chiedere ai soggetti o agli organi competenti l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente che impedisca, ostacoli o ritardi la sua azione.

2. L'Amministrazione assume motivate determinazioni e ne dà notizia al Difensore civico.

Art. 6

Modalità dell'azione

1. Il Difensore civico, in relazione ai compiti ad esso affidati, opera segnalando agli uffici e organi competenti le irregolarità, le carenze, le omissioni, gli abusi ed i ritardi verificatisi, sollecitandone la collaborazione per l'adozione dei necessari provvedimenti e, comunque, per una positiva definizione delle questioni sollevate. Indica, anche ai fini dell'apertura del procedimento disciplinare, i soggetti che abbiano con il loro comportamento mancato al dovere d'ufficio nei confronti degli interessati.

2. Il Difensore civico può chiedere informazioni e fare proposte alla struttura organizzativa competente in materia di relazioni con il pubblico.

3. Il Difensore civico, per assicurare il funzionamento dell'ufficio anche in forma decentrata, può disporre un calendario di presenze periodiche di propri funzionari presso gli uffici periferici della Regione e, preve adeguata intese, degli Enti locali.

Art. 7

Requisiti per l'elezione

(modificato comma 1 da art. 1 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. Il Difensore civico è scelto tra persone di riconosciuta professionalità che abbiano i requisiti richiesti per l'elezione a consigliere regionale e che siano in possesso di adeguata esperienza in relazione alle funzioni ed ai compiti da svolgere per avere in precedenza ricoperto funzioni o incarichi di responsabilità e rilievo nel settore giuridico o istituzionale o economico o sociale *per un periodo di almeno cinque anni*.

2. Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale), ad eccezione degli articoli 6, 7 e 15, comma 4.

Art. 8

Elezione

(modificati commi 1 e 2 da art. 2 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. L'elezione del Difensore civico è effettuata dal Consiglio regionale con voto segreto. *Ciascun consigliere può avanzare una candidatura motivata e accompagnata dal relativo curriculum.*

2. È eletto il candidato che ottiene i voti dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, l'elezione è rimandata alla seduta del giorno successivo. In questa seduta, dopo due votazioni, ove il candidato non raggiunga i due terzi dei voti assegnati il Difensore civico viene eletto con la maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione. ...

3. Il provvedimento di elezione viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione, nonché reso pubblico secondo ulteriori modalità ritenute opportune.

Art. 9
Ineleggibilità e incompatibilità
(modificato comma 3 da art. 3 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. Non sono eleggibili a Difensore civico:

- a) i membri del Governo, i Presidenti e i componenti degli organi esecutivi di Regione, Provincia, Città metropolitana, Comunità montana e Unione di comuni, i Sindaci e gli assessori comunali, i Presidenti dei consigli circoscrizionali, i direttori delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere;
- b) i componenti del Parlamento nazionale od europeo, i consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali, di Città metropolitana, di Comunità montana e di Unione di comuni;
- c) i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria;
- d) i componenti di organismi tenuti ad esprimere parere o ad esercitare qualsiasi forma di vigilanza sugli enti di cui all'articolo 2, comma 4 ed i funzionari degli Uffici territoriali del Governo;
- e) gli amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione.

2. Al fine di garantire l'indipendenza del ruolo del Difensore civico, coloro che abbiano in precedenza ricoperto le cariche di cui al comma 1, lettere a), c) ed e) possono essere eletti solo se siano decorsi tre anni dall'intervenuta cessazione dalle cariche medesime.

3. L'incarico di Difensore civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi attività commerciale, imprenditoriale o professionale *da cui possa derivare un conflitto di interessi con l'incarico assunto.*

Art. 10
Durata del mandato. Rinuncia, revoca e decadenza
(sostituito comma 1 da art. 4 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. *Il Difensore civico dura in carica cinque anni e non può essere rieletto.*

2. Il Difensore civico ha facoltà di rinunciare all'ufficio in qualunque momento, purché ne dia avviso ai Presidenti del Consiglio e della Giunta regionali, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.

3. Il Difensore civico può essere revocato a seguito di motivata mozione di censura, per gravi motivi, che deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.

4. Il Consiglio regionale dichiara la decadenza dall'ufficio del Difensore civico, quando sopravvengono le cause di ineleggibilità o si verificano le cause di incompatibilità previste dall'articolo 9, se l'interessato non le elimina entro venti giorni.

5. Qualora il mandato venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza, la nuova elezione, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza, deve essere posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva alla constatazione della cessazione.

Art. 11
Relazioni e pubblicità delle attività
(modificato comma 4 da art. 5 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. Il Difensore civico invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte.

2. Il Presidente del Consiglio regionale trasmette la relazione ai consiglieri regionali.

3. Il Presidente del Consiglio regionale, nel caso in cui la relazione riguardi interventi sugli enti di cui all'articolo 2, comma 1, invia la relazione trasmessagli anche ai rappresentanti degli enti stessi.

4. Il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, esamina e discute la relazione entro due mesi dalla presentazione; tenuto conto delle osservazioni in essa formulate, adotta le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune e invita i componenti degli Organi statuari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie. *Il Difensore civico può riassumere in Aula la relazione.*

5. Nei casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può inviare in ogni momento relazioni apposite ai Presidenti del Consiglio e della Giunta per l'esame da parte dei consiglieri regionali e può rendere direttamente pubblici i risultati delle proprie attività.

6. La relazione annuale e le altre relazioni sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione nonché rese pubbliche secondo ulteriori eventuali modalità ritenute opportune.

Art. 12
Convenzioni con gli Enti locali

1. La domanda di convenzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) deve essere rivolta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che la esamina ed approva ad ogni effetto il relativo atto, d'intesa con il Difensore civico.

Art. 13
Coordinamento con i Difensori civici comunali e provinciali

1. Il Difensore civico regionale convoca periodiche riunioni con i Difensori civici provinciali e comunali al fine di:

- a) coordinare la propria attività con quella dei Difensori civici locali, con la finalità di adottare iniziative comuni su tematiche di interesse generale o di particolare rilevanza e di individuare modalità organizzative volte ad evitare sovrapposizioni di intervento tra i diversi Difensori civici;
- b) verificare l'attuazione ed il coordinamento della tutela civica a livello provinciale e comunale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 267 del 2000;
- c) promuovere lo sviluppo della difesa civica sull'intero territorio regionale.

Art. 13 bis
*Rapporti con i Garanti regionali ed il Comitato regionale
per le comunicazioni (Co.Re.Com.)*
(inserito da art. 6 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. Il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, si danno reciproca segnalazione di situazioni di interesse comune, coordinando la propria attività nell'ambito delle rispettive competenze; collaborano altresì con il Co.Re.Com. (Comitato regionale per le comunicazioni) nel vigilare sull'operato dei mezzi di comunicazione e nel segnalare agli organi competenti eventuali trasgressioni commesse.

Art. 14
Indennità
(sostituito da art. 7 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. Al Difensore civico è corrisposta, per dodici mensilità annuali, un'indennità mensile di funzione pari al 60 per cento dell'indennità di carica mensile lorda spettante ai consiglieri regionali, nonché lo stesso trattamento di missione.

Art. 15
Programmazione delle attività del Difensore civico
(inseriti commi 2 bis e 2 ter da art. 8 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. Entro il 15 settembre di ogni anno, il Difensore civico presenta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario

2. L'Ufficio di Presidenza, previa discussione cui partecipa anche il Difensore civico, esamina ed approva il programma. In conformità al programma approvato sono determinati i mezzi e le risorse da iscrivere nella previsione di spesa del bilancio del Consiglio e da porre a disposizione del Difensore civico.

2 bis. *Nell'ambito delle previsioni contenute nel programma annuale di attività e della corrispondente dotazione finanziaria, il Difensore civico ha autonomia gestionale e organizzativa.*

2 ter. *Le determine e i provvedimenti di liquidazione attuativi del programma del Difensore civico sono di competenza del dirigente di riferimento della struttura di supporto agli istituti di garanzia.*

Art. 16

Sede

(sostituito da art. 9 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. *Il Difensore civico ha sede presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e si avvale della struttura di supporto agli istituti di garanzia di cui all'articolo 16 bis.*

Art. 16 bis

Funzionamento della struttura di supporto agli istituti di garanzia

(inserito da art. 10 L.R. 27 settembre 2011, n. 13)

1. *L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, sentito il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, stabilisce con proprie deliberazioni la dotazione organica della struttura di supporto agli istituti di garanzia e le professionalità necessarie allo svolgimento dell'attività.*

2. *Per l'adozione dell'atto di conferimento di incarico di responsabilità della struttura o della posizione dirigenziale di supporto agli istituti di garanzia, l'Ufficio di Presidenza deve sentire il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale.*

3. *Per lo svolgimento delle loro funzioni, il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale possono richiedere la collaborazione di tutti gli uffici regionali, previa intesa tra l'Ufficio di Presidenza e la Giunta regionale.*

4. *Nell'esercizio delle proprie funzioni il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, possono avvalersi, nell'ambito delle previsioni di spesa contenute nel programma approvato dall'Ufficio di Presidenza, di soggetti od organismi di riconosciuta indipendenza e competenza.*

5. *In caso di mancata elezione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, tutte le funzioni loro attribuite ai sensi, rispettivamente, della legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9, e della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 3, possono essere esercitate dal Difensore civico temporaneamente, per un periodo massimo di tre mesi, sulla base di una delibera dell'Ufficio di Presidenza. In tale caso, l'Ufficio di Presidenza assume le deliberazioni di cui ai commi 1 e 2, sentito il solo Difensore civico. Il Difensore è altresì tenuto a predisporre la relazione annuale di cui all'articolo 11 e il programma di attività di cui all'articolo 15, anche con riferimento alle funzioni attribuitegli ai sensi del presente comma.*

Art. 17

Norma finanziaria

1. *Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con gli stanziamenti di cui alle competenti unità previsionali di base del bilancio della Regione e secondo quanto previsto dall'articolo 68 della L.R. 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).*

Art. 18

Disposizioni transitorie

1. *Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale provvede all'elezione del nuovo Difensore civico regionale.*

Art. 19

Abrogazione di norme

1. *È abrogata la legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico), nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.*

Art. 20

Entrata in vigore

1. *La presente legge è dichiarata urgente ai sensi e per gli effetti dell'articolo 31 dello Statuto ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.*

Osservazioni del Difensore civico regionale

Formulo alcune osservazioni alla legge approvata che non ha avuto praticamente impatto sull'attività del 2011 e ne avrà uno modesto per il periodo del mio mandato, restando immutate le condizioni di incompatibilità assoluta, di impegno esclusivo a tempo pieno e di compenso che mi riguardano. I rilievi formulati hanno lo scopo di evidenziare criticità che possono pesare sull'esperienza futura.

Ho esaminato attentamente il progetto di legge per l'istituzione di tre diverse figure di garanzia, in coerenza alla previsione statutaria e normativa. Avrei volentieri dato un contributo maggiore all'impianto generale della legge se mi fosse stato richiesto.

Mi limito ad annotazioni sulle ricadute della nuova normativa sul Difensore civico:

- *trattamento economico*: l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica, attuato attraverso la diminuzione del compenso ai titolari dei tre istituti di garanzia, mi appare poco giustificato e inconsistente. È infatti evidente che la scelta stessa di istituire tre figure di garanzia implica di per sé un aumento degli oneri a carico della Regione. Tali oneri saranno ulteriormente, e in ben altra misura, aggravati dalle conseguenze sul piano della dotazione di spazi, personale e figura dirigenziale;

- *cause di ineleggibilità e incompatibilità*: rilevo il passaggio da un'incompatibilità assoluta prevista dall'attuale legge ad una incompatibilità per conflitto d'interessi. Non sto a dire di quanto il nostro Paese sia noto nel mondo per la sua insensibilità nei confronti del conflitto di interessi. Ribadisco che nella mia esperienza ho apprezzato il maggior rigore dell'attuale formulazione normativa, tale da garantire l'indipendenza e l'autonomia che devono contraddistinguere le figure di garanzia, anche al fine di favorire l'efficacia del loro operato. Ho già avuto occasione di sottolineare come sarebbe piuttosto auspicabile un'estensione di tale assoluta incompatibilità ad altri incarichi, quali Assessori e Consiglieri regionali. È del resto questa una misura che trovo suggerita anche nel Rapporto di Astrid recentemente presentato, *La corruzione amministrativa*. Il mantenimento dell'incompatibilità assoluta per il Difensore civico e l'estensione di tale incompatibilità anche ai nuovi Garanti, che avrebbe logicamente comportato un aumento del loro compenso, si sarebbe presumibilmente risolta in un risparmio complessivo, come già l'esperienza del Difensore dimostra, dato il loro dedicarsi a tempo pieno all'attività;

- *requisiti di professionalità*: vedo un rinforzo, che come tale apprezzo, ma che in questi termini non mi pare particolarmente significativo;

- *durata dell'incarico*: rilevo che al fine di meglio tutelare l'autonomia e l'integrità della figura, sarebbe stato opportuno prevedere una sfasatura istituzionale tra la scadenza dell'Assemblea Legislativa e quella del Difensore civico, come del tutto casualmente si è verificato nel mio caso. Una maggior durata dell'incarico (ipotizzo 7 anni), accompagnata dalla non rieleggibilità sarebbe stata opportuna e adeguata, ponendosi così anche riparo alla prassi diffusa di ricorsi da parte dei Difensori civici non riconfermati. Sia per questo motivo, che per il modo approssimativo con il quale si è proceduto, sono state sospese o annullate nomine, tutte recenti, dei Difensori civici delle Regioni Marche, Toscana e Abruzzo. Vedo del resto che alla medesima considerazione perviene il già ricordato Rapporto Astrid indicando, per gli addetti alle autorità indipendenti, una permanenza nella carica di almeno 7 anni;

- *proroga degli incarichi*: sottolineo con piacere l'esplicitazione di un termine entro il quale deve essere nominato l'organo di garanzia giunto a scadenza del mandato. La prassi di proroghe che durano anni è in questo ambito, in altre Regioni, diffusa;

- *ruolo suppletivo*: il ruolo suppletivo del Difensore civico in assenza dei Garanti specializzati accoglie un mio suggerimento. Viene però subordinato a una decisione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea e a questo punto, vista l'indebolita configurazione del Difensore civico, dovrebbe anche essere di gradimento di quest'ultimo. La sua supplenza automatica sarebbe stata giustificata in presenza di un Difensore quale quello configurato dalla Statuto e dalla legge fin qui vigente;

- *nomina del dirigente*: nel precedente testo era richiesta l'intesa dell'Ufficio di Presidenza con il Difensore civico, ora si prevede che sia semplicemente sentito unitamente ai Garanti. Scompare una sia pur limitata attuazione dell'autonomia organizzativa assicurata dallo Statuto.

Secondo la nuova legge il Difensore civico si configura come figura diversa e minore rispetto a quella oggi conosciuta, caratterizzata da un incarico svolto a tempo pieno e in via esclusiva. Un incarico non incompatibile con altre attività retribuite, con il solo limite del conflitto di interessi, può anche essere più appetibile di un incarico meglio retribuito ma esclusivo e a tempo pieno. Va però a detrimento della stessa attività del Difensore.

Ogni diminuzione del suo ruolo e della sua autonomia minano la credibilità e l'autorevolezza che costituiscono il fondamento del suo intervento.

Allegato 2

Promozione della difesa civica

È proseguita nel 2011 la programmazione di azioni mirate a far conoscere il Difensore civico da parte dei cittadini.

È stata confermata la linea grafica con il personaggio del Difensore civico dai lunghi baffi neri e dolcevita arancione e con gli uccelli origami a rappresentare di volta in volta i progetti o i temi affrontati nelle pubblicazioni.

Campagne generaliste sono state:

- pubblicazione di 5 piè di pagina sulla pagina regionale del Resto del Carlino, a cadenza settimanale, nel giugno-luglio 2011, con una tiratura stimata in oltre 130.000 copie. I piè di pagina avevano una realizzazione grafica in linea con l'immagine della difesa civica ed erano intitolati "Le buone notizie del Difensore civico". Ognuno di essi infatti riassumeva uno dei casi risolti dall'ufficio, per rendere concretamente percepibile al lettore il tipo di intervento che il Difensore può fare;
- la pubblicazione di una pagina promozionale sul quotidiano gratuito City diffuso a Bologna in 46.000 copie;
- la realizzazione di una trasmissione televisiva in 4 puntate tematiche di 30 minuti ciascuna per la tv digitale Bo210, a tema: la difesa civica; i cittadini stranieri; i minori; i servizi pubblici. Nostra ospite è stata, nella puntata sui cittadini stranieri, Vanna Minardi, Difensora civica del Comune di Bologna;
- la pubblicazione di 7 piè di pagina sulle pagine regionali di Repubblica, nel periodo ottobre-dicembre, a cadenza settimanale, associata a un banner del Difensore civico per 7 settimane sul sito web di Repubblica regionale con link alle pagine web dell'ufficio. I piè di pagina pubblicati erano alcuni generici, altri mirati a diffondere il seminario "Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica" tenuto dall'ufficio in Sala Polivalente il 2 dicembre 2011, l'ultimo una sorta di biglietto natalizio del Difensore per tutti i cittadini;
- è stata commissionata ad una ditta di giovani videomaker la realizzazione di 3 spot sulla difesa civica da diffondere via web. Di essi, uno riguarda la difesa civica in generale, gli altri affrontano il tema dei servizi pubblici e del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini stranieri. Gli spot sono stati consegnati nel dicembre 2011 e verranno diffusi nell'anno successivo;
- locandine del Difensore civico sono state inviate per l'affissione ai CAF della regione;
- articoli per far conoscere l'attività del Difensore civico regionale sono stati pubblicati, a partire dal mese di ottobre, sulla newsletter *Percorsi di cittadinanza* curata dal Servizio regionale comunicazione e documentazione, successivamente riorganizzato nel Servizio Istituti di garanzia, diritti e cittadinanza attiva. È stata illustrata la figura del Difensore civico e ci si è soffermati in particolare sui suoi interventi a favore di: utenti dei servizi pubblici, minori, sostenibilità ambientale.

Alcuni eventi a livello nazionale o regionale sono stati spunto per comunicati che l'ufficio ha inviato agli organi di stampa regionali e locali ricevendo talvolta una buona evidenza.

L'iniziativa più seguita è stata certamente la presentazione della Relazione annuale 2010 avvenuta presso la Sala Polivalente dell'Assemblea Legislativa il 14 febbraio 2011 con la presenza di Rai3, La Repubblica, Il Domani, Il Resto del Carlino, Il Corriere di Bologna, La Nuova Ferrara ed altri ancora.

Una buona occasione di diffusione del Difensore civico è stata l'attività della "Cella in piazza", a Ferrara dal 30 settembre al 9 ottobre 2011, dove il Difensore ha incontrato 12 classi di scuola superiore e centinaia di cittadini.

Il parere del Difensore civico è stato inoltre divulgato in occasione di episodi specifici, molti dei quali avevano come protagonisti cittadini stranieri in Emilia Romagna, ma lo stesso è avvenuto in altri momenti quali l'inaugurazione dell'anno scolastico.

Anche al di fuori da campagne programmate, nel corso dell'anno, tv locali (Telestense), giornali (Resto del Carlino, La Nuova Ferrara) o agenzie di stampa (DIRE) hanno consultato autonomamente il Difensore civico per parlare della sua figura istituzionale.

Azioni promozionali specifiche sono state indirizzate a particolari fasce di popolazione:

- è stato diffuso agli studenti in visita in Assemblea Legislativa l'opuscolo che spiega il lavoro del Difensore Civico ai bambini e ai ragazzi prodotto nel 2010;
- si sono avviate collaborazioni con le newsletter telematiche di alcuni CSV dell'Emilia Romagna.

Sono state aggiornate regolarmente le pagine web dedicate sul sito dell'AL pubblicando oltre settanta notizie nell'arco dell'anno per far conoscere gli impegni istituzionali del Difensore, la partecipazione a dibattiti, seminari e convegni, le iniziative organizzate e promosse dall'ufficio.

Due collaboratori, con l'ausilio di una tirocinante, hanno partecipato al percorso per il rinnovamento del sito dell'AL che dovrebbe essere pubblicato all'inizio del 2012 e hanno predisposto le nuove pagine del Difensore civico.

Infine, nuove campagne per la promozione del Difensore civico regionale sono in corso di progettazione in collaborazione con operatori esterni all'ufficio ma interni al nuovo Servizio Istituti di Garanzia, Diritti e Cittadinanza attiva.

Allegato 3

Le reti internazionali della difesa civica

A livello internazionale, europeo e mondiale esistono reti di difesa civica tese a rafforzare la tutela dei diritti dei cittadini in ogni Paese del mondo e a creare modalità di confronto e di raccordo tra i diversi ambiti territoriali, nel principio di pari dignità tra tutti i livelli in cui si esplica la difesa civica, siano essi locali, regionali, nazionali o sovranazionali (Mediatore Europeo, Commissario europeo dei Diritti Umani, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo).

Le Nazioni Unite

Il Difensore civico viene considerato dalle Nazioni Unite, insieme alle Commissioni nazionali per i diritti umani, tra le Istituzioni nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani.

La sua figura è al centro delle risoluzioni adottate dalle Nazioni Unite già dal 1946, due anni prima della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, e nel corso del tempo ne sono seguite numerose.

Le convenzioni a tutela dei diritti fondamentali della persona prevedono, accanto alle garanzie dello Stato di diritto classico, quelle dei cosiddetti diritti sociali (es. istruzione, salute) la cui attuazione è rimessa anche alla Regione e agli Enti Locali. Si valorizza, in tal modo, il ruolo dei Difensori civici locali e regionali.

La risoluzione più importante in tema di indipendenza e autonomia è certamente la n. 48/134 del 1993, adottata in seguito alla Conferenza mondiale per i diritti umani tenutasi a Vienna nel giugno del 1993, che invita tutti gli Stati membri ad istituire o, quando già esistono, a sostenere organismi nazionali autorevoli ed indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Da segnalare, inoltre, in data 11.11.2010, l'approvazione da parte della Terza Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di una risoluzione su "Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e protezione dei diritti umani". Con il Marocco come promotore principale, la risoluzione ha ottenuto inoltre l'appoggio da parte dei seguenti Paesi: Austria, Belgio, Benin, Brasile, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Madagascar, Mauritius, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Senegal, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Sudan, Svezia, Thailandia e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Con tale risoluzione le Nazioni Unite accolgono con favore il crescente interesse in tutto il mondo per la creazione e il rafforzamento del ruolo del Mediatore e delle altre istituzioni nazionali a tutela, promozione e protezione dei diritti umani e riconoscono il ruolo importante svolto dalle stesse.

Le Nazioni Unite prendono atto con soddisfazione dell'istituzione di varie associazioni di mediatori, tra i quali l'International Ombudsman Institute e della partecipazione dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani alla Conferenza Mondiale dell'International Ombudsman Institute, tenutasi a Stoccolma nel giugno 2009; le Nazioni Unite inoltre accolgono con favore la partecipazione attiva dell'Ufficio a tutte le riunioni internazionali e regionali organizzate dalle sopra citate Istituzioni e affidano a quest'ultimo un ruolo di promozione e di rafforzamento dell'attività degli Ombudsman. Dopo aver riconosciuto l'importanza del ruolo del Difensore Civico e aver sottolineato la necessità di garantirne l'autonomia e l'indipendenza, le Nazioni Unite sottolineano il ruolo svolto da tale figura nella promozione del buon governo nelle amministrazioni pubbliche e nel miglioramento delle relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione; in tale prospettiva il Difensore Civico può senza dubbio contribuire alla effettiva realizzazione dello Stato di diritto, a garantire il rispetto dei principi di giustizia e di uguaglianza e a favorire la cooperazione internazionale nel campo dei diritti umani (allegato testo Risoluzione e Relazione).

Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha da anni promosso risoluzioni sul Difensore civico e ha da sempre favorito tavole rotonde di coordinamento e il confronto tra i Difensori medesimi, sia a livello nazionale che regionale, con appuntamenti anche in Italia.

Ha inoltre promosso il confronto e la collaborazione con i Difensori civici locali e regionali attraverso il Congresso dei Poteri locali e regionali dei Difensori civici, che ha adottato nel 1999 una raccomandazione ed una risoluzione (Raccomandazione 61/99 e Risoluzione 80/99) dedicate all'autonomia e all'indipendenza dei Difensori civici regionali e locali. In tali documenti (a cui si aggiunge anche la risoluzione 191/2004) si fa riferimento espresso al Difensore civico locale e regionale.

L'istituzione di organi di mediazione a livello locale e/o regionale contribuisce a rafforzare il rispetto dello stato di diritto, della democrazia e della buona amministrazione. La risoluzione n. 80/1999

enuncia principi riferiti all'autonomia e all'indipendenza del Difensore civico locale e regionale e afferma l'importanza di questa figura per la prossimità al cittadino. La risoluzione fa, inoltre, esplicito riferimento alla possibilità di più Enti Locali di consorzarsi per giungere ad una sfera ottimale di azione del Difensore civico.

Dal 1999 il Consiglio d'Europa subisce l'influsso positivo dell'attività del Commissario europeo dei diritti umani che ha promosso nel 2004 la prima tavola rotonda tra Difensori civici regionali d'Europa, da cui è scaturito un rapporto più stretto tra Commissario, Mediatore Europeo e Associazione di Difensori civici. La finalità è di giungere alla soluzione non giurisdizionale dei quei conflitti che portano a numerosi ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, offrendo soluzioni non contenziose alternative alla condanna degli Stati e risolvendo alla radice i problemi.

L'Unione Europea

Il rapporto con i Difensori civici nazionali e regionali europei fu uno dei primi problemi del Mediatore Europeo poiché un gran numero di ricorsi a lui rivolti esulavano dal suo ambito di competenza e riguardavano segnalazioni relative alle modalità con cui gli Stati membri davano applicazione al diritto comunitario.

La collaborazione, determinata quindi in primo luogo da ragioni di ordine pratico, con i Difensori si è svolta lungo due direttrici. In primo luogo la creazione di una rete europea di funzionari individuati dai Difensori civici nazionali incaricati di ricevere i reclami di competenza nazionale impropriamente diretti al Mediatore; ricevere e scambiarsi reclami inerenti a problematiche emerse nei confronti di cittadini stranieri in altri Stati; confrontarsi su tematiche di interesse comune.

In secondo luogo, ogni due anni il Mediatore promuove la Conferenza europea dei Difensori civici e Commissioni per le petizioni nazionali e quella dei Difensori civici regionali europei (la prima si è tenuta a Barcellona nel 1997, la seconda a Firenze nel 1999). Dal 2007 alle Conferenze nazionali sono invitati anche rappresentanti dei Difensori civici regionali.

Mediatore europeo

La figura del Mediatore europeo è stata istituita dal Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992) e ha sede a Strasburgo.

La procedura di elezione è regolamentata agli articoli 194-196 del regolamento interno del Parlamento. Spetta al Presidente del Parlamento, subito dopo la sua elezione, lanciare un appello per la presentazione delle candidature che devono essere appoggiate da almeno 40 deputati di almeno due Stati membri. La votazione in seno al Parlamento avviene a scrutinio segreto e a maggioranza dei voti espressi. Il Mediatore viene scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione in possesso dei diritti civili e politici e offrano piena garanzia di indipendenza e competenza. Il primo Ombudsman è stato il finlandese Jacob Söderman dal 1995 al 2003. Gli è succeduto il greco Nikiforos Diamandouros, riconfermato nel suo incarico.

Il grado d'indipendenza di quest'organo è garantito dal fatto che non accetta istruzioni da parte di organismi esterni e dalle cause di incompatibilità tra questo incarico e qualsiasi altra attività professionale. Il Mediatore agisce pertanto in completa indipendenza da ogni potere, compreso il Parlamento europeo, che non ha il potere di rimuoverlo. Secondo l'articolo 195 par. 2 del trattato CEE, il Parlamento può solo presentare un ricorso alla Corte di Giustizia con cui chiede di rendere dimissionario il mediatore, ma la decisione spetta appunto alla sola Corte.

Qualsiasi cittadino dell'Unione, o qualsiasi ente, organizzazione, persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede in uno Stato membro, può rivolgersi a questa figura per denunciare la cattiva amministrazione da parte di qualsiasi istituzione o organo comunitario, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Il Mediatore europeo potrà in questi casi rinviare al Tribunale di primo grado o alla Corte di giustizia. Non rientrano, invece, nelle competenze del Mediatore europeo i casi riguardanti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, in casi di violazione del diritto comunitario. L'articolo 195 esclude altresì che l'iniziativa possa essere portata avanti contro gli Stati membri per i loro comportamenti abusivi.

Il Mediatore, in base alla denuncia ricevuta o d'ufficio, procede a verificarne la ricevibilità e cerca una soluzione amichevole, ovvero invita le istituzioni interessate a risolvere la questione e a comunicare il proprio parere entro tre mesi. Al termine il Mediatore presenta la propria relazione al Parlamento europeo informando il denunciante dell'esito delle indagini. Eventuali fatti di possibile rilevanza penale sono comunicati alle autorità nazionali competenti.

L'insieme dell'attività del Mediatore viene presentata annualmente con una relazione al Parlamento europeo.

La rete europea dei Difensori civici

La rete europea dei Difensori civici si compone di quasi 90 uffici in 31 paesi europei. Comprende i difensori civici e gli altri organi analoghi su scala europea, nazionale e regionale, e si estende a Norvegia, Islanda e paesi candidati all'adesione nell'Unione europea, ai quali viene posta, tra le raccomandazioni, quella di istituire un Difensore civico nazionale. Tutti i Difensori civici nazionali e gli altri organi analoghi negli Stati membri dell'UE, così come in Norvegia e in Islanda, hanno nominato un funzionario di collegamento come punto di riferimento per i contatti con gli altri membri della rete.

Istituita nel 1996, è progressivamente diventata per i Difensori civici un valido strumento di collaborazione nell'esame dei casi. Ancora, è alla rete che il Mediatore europeo rinvia le denunce che esulano dal suo mandato. La condivisione delle esperienze e delle migliori pratiche è possibile grazie a seminari, incontri, un bollettino periodico, un forum di discussione elettronico e un quotidiano virtuale. Efficaci anche, per il rafforzamento della rete, le visite del Mediatore europeo ai Difensori civici negli Stati membri e nei paesi in via di adesione.

I Difensori civici nazionali sono nominati in tutti i paesi europei tranne l'Italia. Sono dunque presenti in: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Cipro, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Finlandia e Norvegia, e sono stati nominati anche in Croazia e Macedonia che si preparano ad entrare nell'Unione.

Difensori civici regionali sono poi previsti in Belgio, Germania, Spagna, Svizzera, Austria e Regno Unito, e naturalmente in Italia.

Istituto Internazionale dell'Ombudsman (IOI)

L'International Ombudsman Institute (IOI) è una associazione mondiale non a scopo di lucro nata nel 1978 che riunisce diverse istituzioni di mediatori/difensori/garanti di tutti i continenti. Ne fanno parte sia Difensori civici nazionali o locali, sia organizzazioni pubbliche per i diritti umani.

Per molti anni ospitato dall'Università di Alberta, in Canada, attualmente l'I.O.I. ha sede in Austria, a Vienna.

L'International Ombudsman Institute è organizzato in capitoli regionali in Africa, Asia, Oceania e Pacifico, Europa, Caraibi e America Latina e Nord America.

La struttura dell'IOI è costituita da un Comitato Esecutivo composto dal Presidente (sig.ra Wakem Beverly), da un Vice Presidente, da un Tesoriere e da un Segretario Generale che si avvale di apposita struttura organizzativa. Esistono poi sei Vice Presidenti regionali (uno per ciascuna regione) e i Consiglieri.

L'organizzazione ha tre lingue di lavoro: inglese, francese e spagnolo.

L'istituto promuove il concetto e la presenza di Ombudsman in tutto il mondo incoraggiando al proprio interno il decentramento regionale e sviluppando attività di confronto, anche attraverso l'organizzazione di Conferenze internazionali. Promuove inoltre attività di studio, ricerca, formazione sulla difesa civica, sostiene l'autonomia e l'indipendenza dei membri e stipula accordi con organizzazioni che lavorano in campi analoghi, purché questo non comprometta le finalità e l'autonomia dell'istituto.

Sono membri istituzionali dell'IOI solo i Difensori civici che abbiano mandato esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione. Secondo la definizione assunta dall'Istituto, completa e piuttosto impegnativa, il Difensore è un organismo autonomo e ha il compito di proteggere ogni persona contro la cattiva amministrazione, la violazione dei diritti, l'ingiustizia, l'abuso, la corruzione, o qualunque iniquità causata da una pubblica autorità. Indaga su qualsiasi istanza promossa da una persona o da un insieme di persone che si ritengono non rispettati da un atto, decisione, omissione, consiglio o raccomandazione emessi da un ente pubblico. Può esprimere raccomandazioni per rimediare o prevenire a queste forme di sopruso ed ha inoltre la facoltà di proporre riforme amministrative o legislative in un'ottica di miglior governo. Riferisce periodicamente la propria autorità attraverso report ufficiali al legislatore o ad altre amministrazioni. Può avere una giurisdizione nazionale, regionale o locale, e può applicarsi a tutti gli enti pubblici o soltanto ad uno, o ad alcuni, secondo le modalità con cui è istituito.

Attualmente il Segretario Generale dell'IOI è uno dei tre Difensori civici Federali dell'Austria (Peter Kostelka) membro istituzionale anche dell'EOI: questo ha ovviamente rafforzato la collaborazione tra le due istituzioni tanto che il Presidente della Sezione Europea (Difensore civico della Catalogna) ha presenziato all'Assemblea Generale dell'EOI a Firenze.

Recentemente il Consiglio di Amministrazione dell'IOI ha accolto la richiesta di adesione da parte di nuovi membri, in quanto tutti costoro soddisfavano i criteri di adesione stabiliti dallo Statuto; essi

sono: il Protettore dei Cittadini (Serbia), il Mediatore dell'Andalusia (Spagna), il Mediatore Castilla-La Mancha (Spagna), la Commissione Reclami delle Isole Cayman e il Mediatore del Pakistan. Nel corso dell'anno 2011 sono stati accolti altri membri (Mediatore giordano, la Commissione reclami delle Isole Vergini, il Procuratore del Comune de Castilla y León, il Difensore civico della Comunità di lingua tedesca, il Mediatore Sint Marteen, il Sindica de Greuges de Barcelona e il Mediatore dello Stato delle Hawaii) e nel mese di settembre il Difensore civico portoghese, Alfredo José de Sousa ha partecipato a Ginevra ad una tavola rotonda organizzata dal Difensore civico del Marocco ai margini della 18° sessione del Consiglio dei diritti umani, sul tema delle azioni svolte da diversi istituti di mediazione e delle prospettive per l'attuazione della Risoluzione ONU 65/207. Nel suo intervento, il Difensore civico portoghese ha promosso la nomina dei difensori civili in Mozambico e a Capo Verde (già previsti dalla vigente legislazione), e ha evidenziato la necessità di procedere in tale direzione anche per il Brasile, in conformità con i Principi di Parigi.

The European Ombudsman Institute

The European Ombudsman Institute è un'associazione di diritto austriaco, domiciliata a Innsbruck, fondata nel 1988 e presieduta dal Difensore civico della Renania Palatinato.

È un'associazione senza scopo di lucro il cui scopo è affrontare con un approccio scientifico, attraverso attività di studio e ricerca, le questioni relative ai diritti umani, la protezione civile e l'istituzione del Difensore civico. L'EOI promuove e diffonde la figura dell'Ombudsman, collabora con istituzioni analoghe a livello locale, nazionale o internazionale, sostiene le strutture del Difensore civico austriaco e di quelli stranieri dal punto di vista scientifico e coopera con l'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, il Mediatore Europeo e le altre istituzioni internazionali che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani.

La peculiarità dell'EOI è l'apertura ad un certo numero di membri individuali, aventi diritto di voto, definiti come "persone fisiche con meriti particolari riguardo al concetto di ombudsman o a coloro che intendono supportare le finalità dell'Associazione attraverso il loro contributo attivo, specialmente nel campo della ricerca scientifica e della propagazione e promozione del concetto di Ombudsman". Quasi tutti i Difensori civili europei sono membri dell'associazione, insieme a professori e altri soggetti privati. Oggi l'EOI ha 89 membri di cui 49 istituzionali e 40 singoli membri, 12 dei quali sono professori universitari.

A differenza dell'IOI, l'EOI ammette anche Difensori "settoriali" come ad esempio quello per la tutela dei diritti dei malati del Tirolo.

In questi anni l'Istituto, in collaborazione con i Difensori, ha organizzato una serie di incontri scientifici e di conferenze regionali e internazionali per sottolineare il carattere internazionale della figura del Difensore civico e per favorirne la protezione giuridica.

Inoltre ha avviato una linea editoriale nelle lingue ufficiali (inglese, tedesco, francese, italiano, russo, spagnolo) in materia di difesa civica nella quale ospita i propri atti di convegni, rapporti di ricerca e materiali di studio.

Oggi The European Ombudsman Institute è in contatto con tutti gli uffici dei Difensori civili in Europa occidentale e orientale, la maggior parte dei quali sono anche membri dell'istituto, e con il Mediatore europeo e l'IOI. L'Associazione rappresenta un importante punto di riferimento per molti Difensori civili dei paesi dell'est Europa.

Nell'Assemblea Generale del 2005 l'EOI ha presentato la "Carta del Difensore civico efficiente" che enuncia i parametri per l'analisi del Difensore civico, di cui rileva il grado di indipendenza dall'esecutivo e dal legislativo, i requisiti di nomina e i poteri attribuiti.

Sono in corso iniziative per far coincidere l'EOI con la proiezione europea dell'IOI.

Segnalo infine che, anche in ragione della collaborazione con l'IOI, in data 3 febbraio 2010 a Rotterdam il joint committee dell'E.O.I. e dell'I.O.I. (International Ombudsman Institute) hanno discusso la recente legge che abolisce il Difensore Civico comunale in Italia e hanno espresso solidarietà ai Difensori Civici italiani. Vittorio Gasparrini (Membro del comitato esecutivo dell'E.O.I.) e Samuele Animali (Coordinamento dei difensori civili italiani) hanno illustrato la posizione dei difensori civili italiani e ringraziato i colleghi per il loro supporto

L'assemblea Generale dell'EOI – Istituto Europeo dell'Ombudsman – nell'incontro di Novi Sad (Serbia) del 23 e 24 settembre 2011 ha confermato alla Presidenza per il prossimo biennio, la Difensora civica altoatesina Burgi Volgger già alla guida dell'associazione negli ultimi due anni.

In occasione dell'incontro, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'università di Novi Sad, i Difensori civili di tutta Europa si sono inoltre confrontati in un convegno sul tema "Il lavoro quotidiano dell'ombudsman – problemi e soluzioni", al fine di discutere ed analizzare i problemi che, soprattutto in un momento di difficoltà economiche come quello attuale, tendono a minare la

fiducia dei cittadini nella Pubblica Amministrazione.

Association des Ombudsmans de la Méditerranée

L'Association des Ombudsmans de la Méditerranée nasce con lo scopo di difendere i diritti fondamentali, la democrazia, i principi dello Stato di diritto, la pace sociale nell'area del Mediterraneo, nonché promuovere e favorire la cooperazione internazionale.

Anche l'AOM si pone l'obiettivo di promuovere il ruolo dei Mediatori e degli Ombudsman nel Mediterraneo attraverso attività di scambio tra i Difensori, ricerca, relazione con istituzioni e organismi esterni impegnati sui medesimi temi.

L'Associazione contribuisce a promuovere regole comuni di buon governo e di buona condotta all'interno delle pubbliche amministrazioni. Al tempo stesso incoraggia la creazione di strumenti e strutture di mediazione nei paesi che ne sono sprovvisti.

I primi passi per la nascita dell'Associazione risalgono all'anno 2007 quando i Mediatori dei paesi del Mediterraneo, su invito dei Mediatori di Marocco, Francia e Spagna, si sono incontrati a Rabat l'8, 9 e 10 novembre e hanno istituito una commissione incaricata di procedere all'istituzione dell'Associazione.

Un anno più tardi a Marsiglia, il 19 dicembre, viene approvato lo Statuto dell'AOM con la consapevolezza che occorre dotarsi di strumenti istituzionali per porre in essere progetti comuni che aprano nuove prospettive di sviluppo e di democratizzazione in tutti i paesi del Mediterraneo, e per promuovere la creazione di istituzioni di garanzia e di mediazione nei paesi che ancora non ne dispongono.

Presidente dell'associazione è attualmente Moulay M'hamed Iraki, Wali al Madhalim del Marocco, che è anche vicepresidente dell'Association des Ombudsman et Médiateurs de la Francophonie.

Il 4 novembre 2009 a Tangeri è stata inaugurata la sede nazionale dell'AOM.

Il 14-15 giugno 2010 si è tenuto a Madrid il quarto incontro dell'Associazione conclusosi con l'adozione di una Risoluzione con la quale i partecipanti si sono impegnati, tra le altre cose, a difendere i diritti fondamentali dei migranti (compresi quelli irregolari), ad attivarsi al fine di porre in essere una politica attiva volta a favorire l'integrazione dei migranti, ad armonizzare le varie legislazioni in materia di lotta all'immigrazione illegale e a cooperare al fine di favorire la risoluzione delle principali cause dell'immigrazione e prevenire l'insorgere delle stesse.

Nel corso del 2011 si è invece svolta a Malta la quinta riunione dell'Associazione incentrata sul tema del ruolo del Mediatore nel rafforzamento del buon governo e della democrazia.

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

La Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), nata nel 1995 in Colombia, riunisce tutte le figure di garanzia presenti nei paesi di lingua spagnola a livello nazionale, statale, regionale, provinciale o delle autonomie locali, e note con i diversi nomi di: Defensor del Pueblo, Procurador, Proveedor, Raonador (Razonador), Comisionado e Presidente de Comisiones Públicas de Derechos Humanos. Riunisce dunque realtà molto diverse: Spagna, Portogallo e Andorra da un lato, America latina dall'altro.

I principali obiettivi della Federazione sono la cooperazione, lo scambio di esperienze e la promozione, diffusione e rafforzamento della figura dell'Ombudsman nei paesi di lingua spagnola. Più concretamente, intende incentivare, ampliare e rafforzare la cultura dei diritti umani nei paesi aderenti, collabora con le ONG impegnate per il rispetto, la difesa e la promozione dei diritti umani, promuove studi e ricerche, lavora per consolidare lo Stato di Diritto, la democrazia e la pace tra i popoli.

I paesi aderenti sono: Andorra, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portogallo, Porto Rico, Spagna e Venezuela.

British and Irish Ombudsman Association

L'associazione è sorta nel 1993 con il nome di United Kingdom Ombudsman Association ed è diventata poi la British and Irish Ombudsman Association nel 1994, con l'ingresso di difensori irlandesi. Comprende ombudsman del settore pubblico e privato nonché membri senza diritto di voto quali ad esempio associazioni di volontariato o docenti universitari.

Nel Regno Unito il concetto di Ombudsman è diffuso da tempo: il Parliamentary Commissioner for Administration è stato istituito già nel 1967 e alla fine degli anni Settanta in tutte le isole britanniche erano presenti servizi di difesa civica a livello del governo locale o specializzati in determinati ambiti, come il diritto alla salute. Nel 1981 è stato nominato l'Insurance Ombudsman Bureau, il primo garante nel settore privato, cui sono seguiti dal 2001 servizi di difesa del cittadino

nel settore bancario, edile, assicurativo e finanziario.

L'Associazione nasce per incoraggiare, sviluppare e tutelare il ruolo e l'autonomia degli Ombudsman sia nel settore pubblico che in quello privato, mettendo a punto criteri per il riconoscimento degli uffici degli Ombudsman a cui dare poi diffusione, siano essi nel Regno Unito o in altri territori di lingua inglese come l'Isola di Man, le Isole Channel e la Repubblica Irlandese. Tra le sue attività, la raccolta di buone pratiche tra gli Ombudsman e la realizzazione di incontri, conferenze, pubblicazioni e quanto può sviluppare una consapevolezza diffusa sul ruolo dell'Ombudsman e migliorarne l'efficacia e l'efficienza.

L'associazione offre inoltre informazioni e consulenza ai cittadini, ai difensori, e agli enti che stanno valutando la possibilità di istituire una loro figura di garanzia.

Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie

L'AOMF è una associazione internazionale e indipendente creata a Nouakchott (Mauritania) nel 1998 per lo sviluppo e l'indipendenza della difesa civica nei paesi francofoni. È nata all'interno dell'Organisation internationale de la Francophonie, organizzazione internazionale dei paesi di lingua francese tesa a promuovere i diritti umani e la democrazia.

L'Associazione svolge attività di studio, ricerca, formazione, scambio tra i membri, relazione con altre istituzioni, organizzazioni o persone impegnate su temi analoghi. Assicura la partecipazione di tutti i suoi membri secondo criteri di autonomia e democrazia interna. Formula comunicazioni volte alla promozione o alla salvaguardia dei diritti del cittadino di fronte all'amministrazione pubblica. Rispetto ad altre associazioni analoghe rivolge una più spiccata attenzione ai progetti di cooperazione e formazione soprattutto con i paesi dell'Africa francofona.

L'AOMF raggruppa una cinquantina di membri provenienti da: Albania, Andorra, Belgio, Benin, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Ciad, Costa d'Avorio, Francia, Gabon, Gibuti, Haiti, Isole Maurizio, Italia (Val d'Aosta), Lussemburgo, Macedonia, Madagascar, Mali, Marocco, Mauritania, Moldavia, Niger, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centrafricana, Romania, Santa Lucia, Senegal, Seychelles, Spagna, Svizzera, Tunisia, Vanuatu.

Nel corso dell'anno è stata inoltre accolta l'iscrizione dell'Ombudsman del Burundi e del Mediatore della Repubblica di Guinea.

Il preambolo dello statuto dell'AOMF impegna l'associazione e i suoi membri nella funzione di garanzia dei diritti dei bambini e adolescenti, e delle persone limitate nella libertà personale.

Allegato 4

5° Meeting dell'Associazione Ombudsman del Mediterraneo (AOM)

Rappresentanti di ventitré Paesi e di organismi internazionali hanno partecipato all'incontro della Associazione Ombudsman del Mediterraneo (AOM) svoltosi a Malta il 30 e 31 maggio scorso sul tema "Il ruolo dell'Ombudsman nel rinforzare il buon governo e la democrazia".

L'Associazione è nata nel 2008 per iniziativa di Francia, Spagna e Marocco e ha l'obiettivo di:

- diffondere il ruolo delle istituzioni di mediazione e difesa civica nell'area del Mediterraneo;
- promuovere lo scambio di informazioni ed esperienze tra i suoi membri;
- raccogliere, conservare e diffondere informazioni e risultati di ricerca riguardo l'istituzione del difensore civico;
- sviluppare relazioni con le istituzioni, le organizzazioni e le persone fisiche e morali i cui obiettivi sono in sintonia con quelli associativi.

Quello di Malta è stato il primo meeting successivo alla "primavera araba", e particolarmente significativo è stato il confronto con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo sul contributo del Difensore civico al buon governo e alla democrazia.

I partecipanti

Per l'Italia il Coordinamento Nazionale dei Difensori civici ha delegato, come di consueto, Daniele Lugli, il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna.

Erano inoltre presenti rappresentanti di: Albania, Algeria, Andorra, Armenia, Bosnia Herzegovina, Croazia, Cipro, Francia, Georgia, Giordania, Grecia, Israele, Libano, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Serbia, Slovenia, Spagna (Difensore nazionale e regionali), Tunisia, Turchia.

Figuravano inoltre come osservatori membri dell'Alto commissariato ONU per i Diritti Umani, Consiglio d'Europa, Mediatore Europeo, Unione per il Mediterraneo.

Lo svolgimento dei lavori

Alla cerimonia di apertura hanno preso parte le figure di maggior rilievo dell'Associazione e del Paese ospitante: *Abdelaziz Benzakour* (Mediatore del Marocco e Presidente AOM), *Joseph Said Pullicino* (Difensore civico nonché presidente emerito della Corte di giustizia di Malta e Tesoriere AOM), *Luisa Cava de Llano* (Defensor del Pueblo della Spagna e 1° Vice Presidente AOM), *Bernard Dreyfus* (Direttore generale del Servizio del Mediatore francese e segretario AOM), Michael Frendo (Presidente della Camera dei Deputati di Malta) e Lawrence Gonzi (Primo Ministro di Malta).

Si sono susseguite cinque sessioni tematiche con interventi programmati e discussione libera:

1. Come promuovere il buon governo nelle diverse culture del Mediterraneo e nei sistemi di governo: sfide per il Difensore civico;
2. L'impatto dei mutamenti politici sulle funzioni e l'agire dell'Ombudsman;
3. Il Difensore civico nel contesto di cambiamento economico e sviluppo sociale;
4. Il rilievo della Carta dei Servizi e dei Codici di Condotta per la pubblica amministrazione nel contesto del buon governo;
5. Una valutazione del lavoro svolto fin qui dall'AOM e uno sguardo al futuro.

Non sono mancati i momenti di conoscenza del Paese ospitante, nel ricco centro storico di La Valletta come nelle suggestive vie di Medina, o i tempi dedicati all'incontro e alla socializzazione tra i partecipanti, ospitati in alcune delle più importanti sedi dell'Isola.

Di seguito vengono riassunti i principali contenuti emersi trasversalmente alle diverse sessioni di lavoro.

L'intervento del Mediatore Europeo

"I temi della lotta alla corruzione e della libertà politica e di espressione sollevati negli ultimi mesi nei Paesi del nord Africa sono al cuore degli interessi dell'AOM", ha evidenziato, nel suo intervento in videoconferenza, il Mediatore Europeo *Nikiforos Diamandouros*, "e la protesta si estende ormai alla Grecia e alla Spagna. Condizioni essenziali per il buon governo sono da una parte l'esistenza di uno stato di diritto nel quale tutti i cittadini sono sottoposti alla legge – e in questo senso l'autorità giudiziaria è a fondamento di ogni libertà –; dall'altra l'espansione della democrazia con strumenti che, accanto al diritto di voto, alla presenza di partiti legali ecc.,

preveda forme di mediazione e di composizione dei conflitti secondo vie ulteriori e integrative a quelle giurisdizionali”.

Sempre secondo il Mediatore Europeo, in uno stato moderno la buona amministrazione è quella che si pone al servizio del cittadino e non il contrario. Questo significa andare oltre la mera applicazione della legge per dare corpo al rispetto dei diritti e alla non discriminazione. Quando questo non accade il cittadino può ben rivolgersi al Difensore civico, autorità di garanzia distinta dal Tribunale per competenze attribuite e per flessibilità di azione. Il ricorso al Difensore civico è infatti ovunque gratuito, rapido, capace di mediazione.

Ha concluso il suo intervento definendo il Difensore civico come istituzione indipendente necessaria per riflettere e garantire la qualità dell'ordine costituzionale ed ha auspicato la sua istituzione nei Paesi che ancora ne sono privi.

Diversi modelli di difesa civica nazionale e regionale

Numerosi interventi sono stati rivolti ad esplicitare i modelli in atto nei rispettivi Paesi. Ci sono Paesi come la Tunisia dove il Mediatore interviene anche per sollecitare i Tribunali contro le lungaggini della giustizia, mentre il Mediatore del Marocco è competente per sostenere le spese legali dei cittadini meno abbienti o per offrire direttamente assistenza legale.

Molti Paesi hanno sia un Difensore civico nazionale sia Difensori regionali o locali, ad esempio il *Marocco* – dove negli ultimi mesi, per i mutamenti sociali in atto, il Mediatore sta acquisendo maggiore autonomia e potere di intervento – o *Israele*, dove però l'Ombudsman lavora in stretto rapporto con il Consiglio di Stato e ha ricevuto nel 2010 oltre 14.000 istanze.

In *Francia* si prepara l'istituzione di un Difensore dei diritti che avrà competenze vaste e riunirà in sé tutte le figure di garanzia, occupandosi anche di minori e di sicurezza sociale. Il Mediatore francese si avvale già oggi di una rete di 300 volontari che due volte alla settimana ricevono i cittadini presso il Comune o presso il Tribunale e realizzano l'accessibilità della difesa civica e la sua vicinanza alle fasce più deboli della popolazione.

In *Libano* l'Ombudsman non è una istituzione pubblica. Il suo ruolo è affidato ad una associazione, molto impegnata anche a tutela dei migranti e dei detenuti. La rappresentante libanese Johanna Hawari-Bourgély ha chiesto il supporto dell'AOM per promuovere l'istituzione di un "vero" difensore civico nazionale anche nel suo Paese.

L'*Italia*, come è noto, è l'unico stato europeo dove non esiste un Difensore civico nazionale. I Difensori regionali non sono ovunque presenti mentre sono stati soppressi i Difensori locali, con il risultato di lasciare ampie fasce di popolazione carenti di un riferimento per far valere i propri diritti di fronte alla pubblica amministrazione. I Difensori regionali esistenti si riuniscono in un Coordinamento nazionale che di recente ha costituito, con il Centro Interdipartimentale sui Diritti Umani e i Diritti dei Popoli dell'Università di Padova, l'Istituto italiano dell'Ombudsman.

In *Turchia*, dopo le elezioni del 12 giugno 2010, è prevista la nomina del Difensore civico nazionale.

L'Ombudsman per il buon governo nei processi di cambiamento

Per una definizione comune di buon governo sono stati unanimemente richiamati i diritti umani, il principio di legalità, la legislazione internazionale in tema di discriminazione. L'Ombudsman può dare un contributo in termini di trasparenza e moralizzazione della pubblica amministrazione purché si ponga come autorità di garanzia realmente autonoma e indipendente, capace di accompagnare il cambiamento sociale e di intervenire come facilitatore e mediatore nella composizione dei conflitti.

Diversi interlocutori hanno ricordato come i grandi temi si traducano concretamente in una buona amministrazione, oltre che in una legislazione e in un sistema politico appropriati. Non è certo un caso che il Mediatore del Marocco faccia parte della Commissione nazionale contro la corruzione, o quello dell'Algeria sia inserito nella Commissione nazionale per i diritti umani.

L'Ombudsman fa parte della società in cambiamento, lo stimola ma ne è a sua volta investito, come ha ricordato la rappresentante della Grecia dove ad esempio, fino al governo precedente,

non le era permesso entrare nelle carceri, impedendole di fatto un'azione di tutela verso i diritti dei detenuti. D'altra parte la diffusione di una cultura dei diritti umani influisce sulla politica, ha evidenziato *George Tugushi, Public Defender della Georgia*, suggerendo un ruolo per l'Ombudsman in una direzione sia di protezione, con la risposta alle istanze dei cittadini, sia di promozione partecipando ad iniziative nel campo dell'educazione e della comunicazione.

Abdelilah Al Kurdi, Ombudsman della Giordania ha inquadrato la situazione del proprio Paese ampliando la riflessione ai Paesi arabi in generale. "L'ingiustizia non permette lo sviluppo, crea paura", ha sottolineato. Nel suo Paese la legge non chiede alla pubblica amministrazione di giustificare le proprie scelte e questo produce corruzione ed ingiustizia, impotenza del cittadino nel far valere i propri diritti. Negli ultimi mesi la popolazione sta chiedendo un cambiamento radicale, quello che in Europa si è prodotto nell'arco di tre secoli. La crisi economica mondiale, la disuguaglianza, la privatizzazione di settori importanti come l'istruzione o l'energia, l'aumento del prezzo del petrolio, la sperequazione negli stipendi... sono tutte ragioni di scontento. Il Difensore civico è chiamato a moltiplicare il suo impegno per qualificare la relazione tra pubblica amministrazione e cittadino, e far comprendere che "la trasparenza non è un regalo ma un diritto".

Sulla sonda opposta del Mediterraneo l'Italia è la meta più immediata per il movimento dei migranti. "La reazione nel nostro Paese, e anche di altri Paesi d'Europa, appare più di paura, per le conseguenze che possono derivarne (flussi non voluti di immigrazione in primo luogo), che di solidarietà nella costruzione di sistemi di governo più partecipati dai cittadini e adeguati alle loro necessità", ha affermato *Daniele Lugli, Difensore della Regione Emilia-Romagna e portavoce del Coordinamento dei Difensori civici italiani*. "Anche questo contribuisce ad attenuare l'attenzione ai diritti delle persone, che la nostra Costituzione proclama inviolabili, ed in genere l'osservanza delle regole di funzionamento delle istituzioni. In una situazione che viene percepita come di emergenza una stretta aderenza alle norme che reggono la nostra convivenza è denunciata come di impaccio". È facile comprendere allora le difficoltà incontrate dai Difensori civici che vogliono lavorare su questo terreno, anche per le trasformazioni in corso nella politica interna, segnata da personalizzazione e concentrazione del potere politico, economico e mediatico. "La crisi economica accentua le difficoltà e i limiti della nostra democrazia", ha detto ancora Lugli. "Sembra prevalere una tendenza alla chiusura, come difesa degli interessi e dei livelli di vita raggiunti. La stessa Unione Europea, che ha assicurato pace e benessere ai Paesi che la compongono, è percorsa da spinte disgregatrici".

Anche una democrazia antica come la Francia sta osservando un cambiamento rapido nelle istanze presentate al Difensore civico. "Cinque anni fa non trattavamo la materia pensionistica, ora costituisce il 20% del nostro impegno", ha spiegato *Bernard Dreyfus*. "Dobbiamo prepararci per affrontare su un piano di legalità i temi che si stanno affacciando anche nel nord dell'area mediterranea, in seguito alla crisi del capitalismo avanzato. L'acqua, l'energia, lo sviluppo sostenibile, l'urbanizzazione diventeranno sempre più attuali nei prossimi anni. Il nostro compito è accrescere la sensibilità della pubblica amministrazione, obbligare a motivare i provvedimenti e a rispondere ai cittadini in tempi ragionevoli".

Secondo *Ljubomir Sandic, Ombudsman*, in Bosnia Herzegovina è sentita la necessità di una riforma profonda della pubblica amministrazione, della giustizia e delle forze dell'ordine. L'Ombudsman può dare il suo contributo, ma è pur vero che la stessa efficacia del Difensore civico dipende dalla efficienza del sistema amministrativo. Si è cercato fin qui di ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi e di ricostruire la fiducia dei cittadini verso il servizio pubblico. Agire in un'ottica di mediazione è particolarmente efficace nei casi di discriminazione e per stabilire una relazione con i servizi che rimanga al di là della singola istanza.

Affrontare i silenzi e i ritardi della pubblica amministrazione

Il *Mediatore della Mauritania Ould Elbou Sid Ahmed* e l'*Ombudsman della Grecia Calliope Spanou* hanno posto il problema di come intervenire di fronte alle amministrazioni che non rispondono. Due strade sono state indicate: da una parte la ricerca di una relazione di collaborazione con le amministrazioni medesime, cogliendo la difficoltà dei funzionari e ponendosi come sollecitatori di migliori soluzioni e non come controllori; dall'altra riconosciamo il modello spagnolo dove non rispondere al Defensor del Pueblo è un reato penale e la certezza di una risposta è affidata – eventualmente – alla protezione della legge.

Un'altra forma di regolazione dei rapporti con la pubblica amministrazione è data dai codici di

condotta per la pubblica amministrazione emanati a livello europeo e nazionale. Proprio il Codice europeo è stato nuovamente posto all'attenzione, con la disponibilità dell'Unione a sostenere iniziative per la sua diffusione e applicazione.

"Il codice pone principi giusti ma non basta", ha però affermato un rappresentante maltese, "per questo sono state emesse due direttive: una sui tempi dei procedimenti, la gestione dei siti web, le risposte telefoniche ecc., l'altra sulle regole di partecipazione dei funzionari alla politica".

In Catalogna l'ufficio del Defensor del Pueblo ha definito una propria Carta dei servizi disponibile per il cittadino, così che i richiedenti possano monitorare le loro pratiche e il modo in cui vengono condotte. "Ogni anno nella relazione precisiamo se abbiamo osservato la nostra Carta e ammettiamo i nostri errori", ha spiegato *l'Ombudsman catalano Rafael Ribó Massó*, "perché il codice di condotta non è una questione morale e non vale solo per gli altri".

L'Ombudsman slovena Zdenka Čevašek-Travnik ha chiesto consigli su come stimolare la P.A. a ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi, tema che il *Difensore di Malta, Pullicino*, ha suggerito di porre all'attenzione di una sessione di lavoro futura.

Comunicare la difesa civica

Un tema trasversalmente sentito è stato quello della comunicazione per far conoscere il Difensore civico ai cittadini e contestualmente porlo all'attenzione delle istituzioni pubbliche come riferimento credibile e riconosciuto.

Alcune voci hanno rimarcato l'importanza di utilizzare mezzi recenti come i social network per una informazione capillare. D'altra parte *Benjamin Hagard, responsabile della comunicazione per il Mediatore Europeo*, ha citato una recente ricerca secondo la quale il web sarebbe tuttora lo strumento meno diffuso tra la popolazione e ha ricordato una sorta di graduatoria tra i diversi media quanto alla affidabilità che viene loro attribuita dai cittadini. Secondo questo studio il mezzo più credibile sarebbe la radio seguita dai quotidiani, la televisione e, in ultimo, la rete internet.

Calliope Spanou ha interpretato il massiccio ricorso ai social network da parte dei movimenti giovanili come segno di discredito nei confronti delle istituzioni e dei media tradizionali. A suo avviso sarebbe opportuno domandarsi come rispondere ad attese e insoddisfazioni tanto marcate, oltre a chiedersi se davvero questi movimenti per il cambiamento aiutano il ruolo dell'Ombudsman nella misura in cui si pongono in diretta contrapposizione con le istituzioni.

La mediatrice tunisina Saida Rahmouni ha suggerito iniziative di formazione per i giornalisti perché imparino a parlare della pubblica amministrazione in modo competente.

Le prospettive dell'associazione

È stata ricordata brevemente la storia dell'AOM, la centralità dei diritti umani e la necessità di individuare una strategia concreta per propagare la cultura della mediazione.

I Difensori nazionali di Francia, Spagna e Marocco che avevano contribuito alla nascita dell'AOM non sono più in carica. Nonostante questo l'Associazione non ne risulta indebolita: i loro successori sono determinati a proseguire con impegno per costruire possibilità di scambio tra i Paesi del Mediterraneo. D'altra parte il peso dell'associazione non può gravare tutto su tre Paesi. Una forma di condivisione deve essere cercata tenendo conto delle diverse capacità organizzative ed economiche dei membri dell'Associazione.

È stata auspicata una prosecuzione dei lavori per gruppi anche ristretti, a tema, in modo che lo scambio tra i Paesi possa avvenire in modo fluido, informale, al di là dei meeting ufficiali.

Un altro strumento indicato è stato quello di momenti di formazione congiunta. *L'Ombudsman di Malta*, ad esempio, intende avviare un master universitario annuale sul rapporto tra Ombudsman e pubblica amministrazione cui potrebbe partecipare uno studente per ogni paese. Analogamente altre piccole iniziative di approfondimento potrebbero essere realizzate, cercando di volta in volta i fondi necessari.

Il *Mediatore Europeo* ha sottolineato l'importanza del Difensore civico nell'attuale fase di cambiamento politico, economico e sociale, e ha offerto il supporto della sua istituzione e del suo sito web per iniziative di promozione delle buone prassi amministrative e per forum di confronto, aprendo anche ai Paesi non europei facenti parte dell'AOM.

L'Ombudsman dei Malta ha proposto di passare da un confronto mirato sull'immigrazione ad una condivisione più ampia, su tutte le competenze del Difensore civico, mentre il Defensor del Pueblo della Catalogna ha ripreso il tema migratorio chiedendo di istituire un gruppo di lavoro specifico.

Il *Difensore civico dell'Emilia Romagna* ha valorizzato la realtà dell'AOM per la promozione dei diritti umani "secondo l'idea di progresso di Condorcet: riduzione della disuguaglianza tra gli Stati, riduzione della disuguaglianza all'interno dei singoli Stati, e crescita della responsabilizzazione e autonomia di ogni cittadino". Ha ricordato le difficoltà italiane in tema di difesa civica ma si è impegnato a riportare il tema al Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali per valutare la possibilità di aderire all'Associazione.

La *rappresentante libanese* ha suggerito di organizzare una iniziativa annuale di formazione nei giorni immediatamente precedenti il meeting, così da raccogliere fondi tramite sponsor e ridurre l'impegno economico per l'accoglienza.

Markus Jaeger, presente come osservatore per il Consiglio d'Europa, ha proposto una collaborazione AOM-UE su obiettivi comuni rispetto ai quali l'Unione potrebbe dare un supporto. Citati al proposito l'organizzazione di momenti formativi, di scambio, diffusione di buone prassi, miglioramento del sito AOM e più in generale della comunicazione, ricerca di sponsor. È necessario però che l'AOM faccia uno sforzo di individuazione di aspetti specifici. L'immigrazione, ad esempio, è un tema troppo vasto da affrontare, ma al suo interno si possono selezionare situazioni o problemi ben precisi sui quali confrontarsi.

L'*Ombudsman portoghese Alfredo José de Sousa* ha proposto di avviare uno studio comparativo sull'efficacia dell'azione del difensore civico e sull'impatto delle sue raccomandazioni e i colleghi *israeliano* e *giordano* hanno sottolineato l'importanza di comunicare in modo efficace l'azione dell'AOM, a partire dai risultati dei meeting.

Ultime considerazioni sull'identità dell'Ombudsman

(liberamente tratte dalle conclusioni di *Edward Warrington*)

Emergono tre modelli di difesa civica:

- l'Ombudsman, nato in Scandinavia a metà dell'Ottocento e in Regno Unito o nei paesi anglosassoni intorno al 1960, si occupa di mala amministrazione. È un organo stabile, funziona bene, esprime una forza decisa in termini di controllo forse non adatta a tutte le realtà;
- il Mediatore, che agisce in nome dei cittadini nei confronti dei funzionari in tutte le situazioni dove i tribunali non possono dare un contributo;
- il Difensore, che si identifica con le preoccupazioni dei cittadini singoli o associati e gioca un ruolo attivo, politico, che comporta alcuni rischi.

Nella pratica questi modelli sono compresenti. Si sono diversamente affermati o intrecciati secondo i casi, le situazioni politiche e la cultura amministrativa.

Il Difensore civico è certamente una istituzione vitale, con sfaccettature differenti secondo i contesti ma con le costanti di autonomia, indipendenza, fiducia nella persona, nella legge ed anche in se stesso. Le sfide che lo attendono riguardano la comunicazione, la cooperazione locale e internazionale, i temi più volte citati della lotta alla corruzione, tutela dei diritti umani, trasparenza amministrativa.

È una delle poche istituzioni a non essere state inventate nel Mediterraneo, eppure ha un ruolo di rilievo come mediatore, intermediario onesto contro la discriminazione, un fattore molto forte nell'area del Mediterraneo.

L'Ombudsman trae il suo potere dal fatto di non avere potere, di essere una autorità morale che fa valere la propria capacità di influenza, non la propria autorità. Segnala le contraddizioni, lavora in modo informale ma non è mai contro la legge e non intende eliminare lo stato di diritto. In questo senso ha nei confronti della pubblica amministrazione un ruolo pedagogico perché mira al miglioramento dall'interno. È flessibile e innovatore, investiga i vuoti dei procedimenti amministrativi senza sollevare scandali ma cercando soluzioni.

I rischi che lo riguardano sono: estendere troppo il suo mandato; fare politica nei paesi democratici; isolarsi. L'autocritica, il confronto, la revisione periodica lo aiutano a mantenere la direzione.

Alcuni temi per il futuro:

- quale atteggiamento mostrare per trattare gli effetti sempre più presenti della povertà e della marginalità;
- come intervenire per il diritto di accesso a beni fondamentali come l'acqua, o su azioni pubbliche che influiscono pesantemente sul modo di vivere delle persone, ad esempio i provvedimenti per la sicurezza contro il terrorismo;
- in che modo adattare sempre meglio la figura dell'Ombudsman ai Paesi dell'area mediterranea, "il luogo più creativo e più problematico del mondo".

Allegato 5

Coordinamento nazionale dei Difensori civici

Nel 2011 si sono intensificate le riunioni del Coordinamento nazionale che hanno avuto cadenza pressoché mensile.

I primi incontri sono stati incentrati sull'elezione del nuovo Presidente del Coordinamento, al quale è stato affidato, in particolare, il compito di dare nuovo impulso ai rapporti tra il Coordinamento e gli altri organismi di difesa civica esistenti, anche a livello comunitario, nonché instaurare contatti con gli organi politici e istituzionali che rappresentano gli interlocutori fondamentali in materia di difesa civica, anche al fine di riproporre l'annosa questione dell'assenza del Difensore civico nazionale.

All'unanimità è stato eletto quale Coordinatore il Difensore civico della Regione Piemonte, l'avv. Antonio Caputo, che sin da subito si è adoperato per comunicare, in particolar modo agli organismi e alle istituzioni, anche estere, che si occupano di difesa civica, l'intervenuta nomina, così da poter ricevere l'accreditamento per poter partecipare ai seminari e ai convegni dagli stessi organizzati.

Ciò ha garantito la partecipazione all'ottavo Seminario della Rete regionale dei Difensori civici tenutosi a Copenaghen e all'Assemblea dell'EOI di Novi Sad, che hanno rappresentato importanti momenti di riflessione e confronto tra le diverse esperienze, oltre che occasioni per instaurare proficui rapporti interpersonali.

Sin da subito il Coordinamento ha altresì evidenziato l'opportunità di formalizzare all'esterno la rappresentanza della difesa civica, nonché implementare l'attività del Comitato scientifico dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman presso l'Università di Padova.

Per tale ragione, i contatti con l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, e dunque con il Prof. Mascia e il Prof. Papisca, sono stati pressoché immediati e incentrati su diversi profili. Innanzitutto ci si è concentrati sull'obiettivo della legge quadro nazionale sulla difesa civica e sull'opportunità di programmare iniziative concrete, anche al fine di favorire la promozione della difesa civica attraverso le autorità di governo e gli organi istituzionali, rispetto ai quali il Centro per i diritti umani di Padova si è posto come capofila. Sotto altro profilo, ci si è riproposti di dare vita all'interno del Coordinamento ad una "promozione itinerante" su differenti tematiche, da tenersi presso i diversi difensori regionali, in grado di favorire il confronto e valorizzare le buone prassi esistenti sui diversi territori; in particolare, sin da subito, uno dei temi individuati è stato quello dell'immigrazione. Proprio in ragione di ciò, e dunque al fine di dare attuazione ad uno dei primissimi obiettivi che si è dato il Coordinamento, mi sono fatto promotore di un convegno tenutosi a Bologna il 2 dicembre 2011 al titolo "Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica". Il seminario, concepito come una sorta di Coordinamento all'allargato anche ad altri soggetti interessati agli argomenti trattati, ha rappresentato la prima occasione di presentazione dell'attività dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman.

Tra i tanti possibili, per l'importanza e l'attualità, ho ritenuto opportuno dare spazio al tema della cittadinanza e dei diritti fondamentali dell'individuo e di strutturare il seminario in due parti di cui una destinata ai Colleghi, anche stranieri, i quali hanno presentato l'attività in concreto svolta su tali tematiche, per poi invitare una serie di rappresentanti della società civile che potessero arricchire il dibattito, fornendo spunti di riflessione e individuando possibili profili di collaborazione con i Difensori.

Sempre con riferimento alla collaborazione con l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, si era anche ipotizzata l'organizzazione di corsi di Alta Formazione rivolti ai funzionari pubblici e ad associazioni di volontariato, espressione concreta dell'attività di difesa civica.

E ancora, il Coordinamento, nell'ottica di conferire rilievo sostanziale all'attività della difesa civica, ha altresì inizialmente collaborato con il Presidente del Consiglio regionale del Veneto, delegato alla difesa civica della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, per addivenire alla stesura di un documento di lavoro condiviso che potesse sostanziare la tipologia di difesa civica che dovrebbe realizzarsi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

La collaborazione più fattiva concretizzata nel corso dell'anno è stata certamente quella con l'UPI, con la quale il Presidente, su richiesta del Coordinamento, ha preso immediati contatti. Già nel mese di aprile, l'avv. Caputo ha incontrato il Direttore Generale e un funzionario dell'UPI con i quali si è confrontato sulla necessità di promuovere l'attività di difesa civica in tutte le Province, in particolare attraverso la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa. In tempi brevissimi si è addivenuti alla stesura di tale Protocollo, approvato sia da UPI che dal Coordinamento all'unanimità e siglato alla fine dell'anno, rispetto al quale rilevo, tra gli altri profili, l'importanza del fatto che anche l'UPI, dopo la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, riconosca il Coordinamento quale interlocutore istituzionale. La sottoscrizione del protocollo è stata oggetto di una apposita nota incentrata sull'importanza della difesa civica, trasmessa ai Presidenti delle Regioni, all'ANCI e all'UPI, al fine di garantire la presentazione dell'accordo al "tavolo della autoriforma".

Accanto al protocollo si è inoltre deciso di collaborare alla redazione di una convenzione tipo a favore dei Difensori provinciali, da mettere a disposizione degli Enti locali intenzionati a convenzionarsi, al fine di garantire sul proprio territorio il servizio di difesa civica.

Sul piano politico non sono mancati contatti, in particolare con la Commissione bicamerale per la semplificazione legislativa, con la quale ci si è confrontati sul progetto di legge pendente in Commissione circa le funzioni del Difensore civico in sede di controllo ex art. 172 TUEL.

Infine, in occasione delle riunioni del Coordinamento non è mancato un confronto sulle tematiche poste quotidianamente all'attenzione dei Difensori; ricordo solo, tra le altre, le problematiche legate al riconoscimento delle malattie rare e ai requisiti presenti nei bandi di concorso per la selezione dei rilevatori del Censimento.

Allegato 6

Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica

Venerdì 2 Dicembre 2011 dalle 9,15 alle 13,00

Sala Polivalente Regione Emilia-Romagna, Viale Aldo Moro 50, Bologna

Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica

9,15 – Saluti

Roberto Corradi, Consigliere Ufficio di Presidenza, Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna

9,30 – Relazione introduttiva

Marco Mascia, Istituto Italiano dell'Ombudsman

10,00 – Spazio per gli interventi

Antonio Caputo, Coordinamento nazionale dei difensori civici

Rafael Ribò i Massò, Vice Presidente Sezione Europea International Ombudsman Institute

Burgi Volgger, Presidente European Ombudsman Institute

Eija Salonen, Giurista Ufficio Mediatore Europeo

Carla Olivieri, Responsabile progetto Nirva AICCRE nazionale

Gianmarco Marzocchini, Delegato regionale Caritas Emilia Romagna

Lucia Ghebregiorges, Advocacy Officer Save the Children Italia

13,00 – Conclusioni

Daniele Lugli, Difensore civico Regione Emilia-Romagna

Il convegno è organizzato dal Difensore civico della Regione Emilia-Romagna in collaborazione con il Coordinamento nazionale dei Difensori civici e l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, Università di Padova.

Allegato 7

Protocollo tra il Coordinamento dei Difensori civici in Italia e l'Unione delle Province in Italia

LINEE GUIDA PER L'ORGANIZZAZIONE DELLA DIFESA CIVICA LOCALE

l'Unione delle Province d'Italia – U.P.I. - ,
in persona del Presidente, Giuseppe Castiglione,
con sede in Roma, Piazza Cardelli 4

e

il Coordinamento dei Difensori civici in Italia,
in persona del Presidente, Avv. Antonio Caputo,
Difensore civico della Regione Piemonte,
con sede in Torino, via Dellala 8

Premesso che,

- a) ruolo e funzioni del Difensore civico, che opera strutturalmente e istituzionalmente in collegamento con la Rete europea facente capo al Mediatore Europeo, sono affermati dal Trattato di Lisbona e, a partire dal 1993, dalle Nazioni Unite, nonché dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa –OSCE- e dall'Unione Europea;
- b) la Difesa civica è istituzione che pertiene all'area di rilievo intrinsecamente costituzionale della protezione dei diritti fondamentali delle persone, oltre che di diritti soggettivi e interessi diffusi: istituzione dei diritti umani capace di promuovere per via stragiudiziale i diritti di tutti coloro che risiedono in un determinato territorio, in particolare nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni; affermazione di legalità sostanziale operante particolarmente *ante factum* in prevalente attività di prevenzione, avente quale costante riferimento la centralità della persona umana e la priorità dei suoi bisogni vitali, siano questi formalizzati in diritti fondamentali, oppure in interessi legittimi o in interessi diffusi, per il diritto ad una "buona amministrazione" garantito dalla Costituzione e quale strumento rivolto alla cittadinanza, in grado di "misurare" il grado di soddisfazione dei cittadini nell'Amministrazione, contribuendo al suo miglioramento;
- c) l'art. 2, comma 186 lett.a), legge 23.12.2009, n.191, come modificato dall'art.1, comma 1-quater del D.L. 25 gennaio 2010 n.2 convertito in legge 26 marzo 2010, n.42, sopprimendo la figura del Difensore civico comunale ha tuttavia previsto, allo scopo di radicare su tutto il territorio la Difesa civica, che le fondamentali funzioni attinenti alla materia già di sua competenza, "possano essere attribuite, mediante apposita convenzione", al Difensore civico "territoriale" della Provincia, ferma restando la funzione generale, di prossimità e sussidiaria ovvero concorrente, appartenente al Difensore civico regionale;
- d) ove istituito, il Difensore civico "territoriale" svolge la propria attività con riferimento alle attribuzioni dettate dagli Statuti delle relative Province e così anche sulla base di convenzioni con i Comuni, oltre che ex art.25 c.4 l.241/90 e s.m.i.;
- e) nel sistema della Difesa civica prevalgono i principi di prossimità e sussidiarietà, come si ricava dall'art.25 legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i., nonché dall'art.16 della legge 15 luglio 1997, n.127 e ancora dall'art.36 della legge 5 febbraio 1992, n.104.
Prossimità e sussidiarietà comportano che il Difensore civico regionale, competente per ogni materia di cui all'art. 16 l.127/97 nei rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato, nonché ex art. 25 c.4 l.241/90 ed ex art.136 T.U.E.L. - D.Lgs. 267/2000 -, e per ogni altro ambito disciplinato dalla normativa regionale di riferimento e dagli Statuti regionali, intervenga in ogni caso quando sia assente il Difensore civico territoriale;
- f) in funzione dell'obiettivo di sistema di dotare tutti i territori dello strumento di Difesa civica, in aderenza alle indicazioni e sollecitazioni dell'Unione Europea e così anche delle Nazioni Unite, è necessario razionalizzare la funzione di Difesa civica, nel segno dell'organicità, economicità ed efficienza, anche a fini di prevenzione del contenzioso giurisdizionale e di definizione di conflitti, che coinvolgono, anche a livello locale, le Pubbliche Amministrazioni;
- g) per concretare i principi di territorialità, prossimità, sussidiarietà ed economicità della funzione di Difesa civica e coordinarla sui territori, l'Unione delle Province d'Italia – U.P.I. - e il Coordinamento nazionale dei Difensori civici hanno predisposto modelli di convenzione-tipo

diretti a disciplinare la relazione fra ambiti territoriali diversi e i rispettivi Difensori civici anche nella relazione con i Comuni;

Tanto premesso e considerato, si specificano le seguenti **linee guida**:

1) La rete nazionale della Difesa civica

Sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, la rete nazionale della Difesa civica locale, territoriale e regionale, è rappresentata, ad ogni effetto nei rapporti con gli enti locali, nonché con le pubbliche amministrazioni, concessionari e gestori di pubblici servizi ovvero di pubblica utilità, dal Coordinamento nazionale dei difensori civici, facente capo alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

2) Strutturazione e coordinamento della Rete

L'U.P.I. – Unione Province d'Italia – e il Coordinamento dei Difensori civici istituiscono un Tavolo di concertazione per la strutturazione della rete nazionale della Difesa civica operante sui territori nell'ambito del Coordinamento nazionale dei difensori civici, che consenta una proficua collaborazione tra i Difensori civici territoriali e i Difensori civici regionali.

Il Tavolo è composto da tre rappresentanti designati dall'UPI e da tre rappresentanti designati dal Coordinamento nazionale dei difensori civici ed è coordinato dal Presidente del Coordinamento nazionale dei difensori civici, nella persona dell'Avv. Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte.

3) Strumenti e modelli organizzativi

Per realizzare i fini di strutturazione e coordinamento del protocollo, il Tavolo di concertazione tra U.P.I. – Unione delle Province d'Italia – e Coordinamento nazionale dei difensori civici costituisce strumento di proposta e di supporto ed elabora ogni strumento organizzativo e di lavoro diretto ad armonizzare e razionalizzare le funzioni di Difesa civica sui territori.

In questa prospettiva, il "Tavolo" oltre a favorire la diffusione del modello di convenzione-tipo fra Provincia e Comuni convenzionati con il Difensore civico territoriale (allegato) elaborerà entro tre mesi dalla firma del presente protocollo, i seguenti documenti:

- modello di clausola statutaria da inserire negli statuti provinciali per la regolazione del servizio di Difesa civica territoriale, anche nel rapporto con il Difensore civico regionale;
- schema tipo di regolamento del Difensore civico territoriale;
- modello di convenzione-tipo fra il Difensore civico territoriale e il Difensore civico regionale;
- modello di convenzione-tipo fra Provincia e il Difensore civico regionale, qualora la Provincia non istituisca il Difensore civico territoriale.

Il Coordinamento nazionale dei difensori civici e l'UPI si impegnano a promuovere la diffusione del protocollo e dei documenti elaborati tra i loro associati.

4) Assemblea nazionale dei difensori civici territoriali e regionali

Entro il mese di giugno 2012 il "Tavolo" organizzerà la prima assemblea nazionale dei difensori civici territoriali e regionali, alla presenza dei Presidenti di ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni e dei Presidenti della Conferenza delle assemblee legislative regionali e dei Coordinamenti dei presidenti dei consigli comunali e provinciali.

Il Presidente dell'U.P.I.
Giuseppe Castiglione

Il Presidente del Coordinamento nazionale dei
Difensori civici
Avv. Antonio Caputo

Allegato 8

Situazione della rete regionale della difesa civica in Emilia Romagna

Analizziamo di seguito la presenza di Difensori civici territoriali o locali sul territorio regionale al 31.12.2011, provincia per provincia. È evidente il progressivo scomparire di questo istituto, in seguito alla abolizione dei Difensori civici locali.

Bologna

La Provincia di Bologna non ha un proprio Difensore civico territoriale.

Sono in carica al 31.12.2011 Roberta Bussolari per il Comune di Bentivoglio e Vanna Minardi per il Comune di Bologna.

Hanno terminato il loro mandato nel corso dell'anno Pier Paolo Lorenzetti per i Comuni del Nuovo Circondario Imolese (Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Castel Guelfo, Castel San Pietro, Dozza, Fontanelice, Imola, Medicina, Mordano) e Alberto Tempestini per il Comune di Monghidoro.

Ferrara

La Provincia di Ferrara non ha un proprio Difensore civico territoriale.

Al 31.12.2011 l'intero territorio provinciale risulta privo di difesa civica.

Nel corso dell'anno hanno terminato il loro mandato gli ultimi Difensori civici locali, Luigi Trentini per i Comuni di Argenta e Portomaggiore e Idris Ricci per l'Unione dei Comuni Terre e Fiumi (Berra, Copparo, Formignana, Jolanda di Savoia, Ro, Tresigallo).

Forlì Cesena

La Provincia di Forlì-Cesena non ha un proprio Difensore civico territoriale.

Resta attivo soltanto Bruno Battistini, Difensore per l'Associazione della Pianura Forlivese (Comuni di Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Forlì e Forlimpopoli) fino ad agosto 2013.

Nel corso del 2011 ha terminato il proprio mandato Paride Bertozzi, Difensore civico del Comune di Cesena.

Modena

La Provincia di Modena è l'unica in Emilia Romagna ad aver nominato un proprio Difensore civico territoriale nella persona di Giuseppe Ferorelli (scadenza mandato al 31/12/2013).

La Provincia ha promosso una convenzione con i Comuni.

Ancora Ferorelli è Difensore per i Comuni di: Bastiglia, Bonporto, Finale Emilia, Formigine, Frassinoro, Modena, Montefiorino, Vignola e Zocca, e la Comunità Montana Del Frignano (Comuni di Fanano, Fiumalbo, Lama Moncogno, Montecreto, Montese, Novi, Pavullo nel Frignano, Pievepelago, Polinago, Riolunato, Serremazzoni, Sestola).

Sono in carica inoltre i seguenti Difensori civici locali:

- Lara Mammi per il Comune di Fiorano Modenese, fino a giugno 2014;
- Davide Bonfiglioli per i Comuni dell'Unione Terre d'Argine (Campogalliano, Carpi, Novi, Soliera) fino al 2014
- Elisabetta Gatti per il Comune di Sassuolo, fino al termine del 2013;
- Angelo Romeo per il Comune di Castelfranco Emilia, fino al 23/1/2012.

Ha terminato il suo mandato nel corso del 2011 Patrizia Roli, Difensore civico dell'Unione Comuni Area Nord (Comuni di Camposanto, Cavezzo, Concordia sulla Secchia, Medolla, Mirandola, San Possidonio e San Prospero).

Parma

La Provincia di Parma non ha un proprio Difensore civico territoriale.

I Difensori locali in carica al 31.12.2011 sono:

- Cinzia Bonelli per il Comune di Berceto (fino a settembre 2012);
- Cinzia Cavalli per il Comune di Fidenza;
- Margherita Pettenati per il Comune di Noceto (fino a giugno 2014);
- Pier Luigi Bellaveglia per il Comune di Parma. Il suo incarico, terminato formalmente al 31 ottobre

2011, continua volontariamente d'intesa con il Commissario del Comune capoluogo.

Hanno terminato il loro incarico, nel corso del 2011, Emilia Capelli per il Comune di Fontanellato e Cinzia Cavalli per il Comune di Salsomaggiore Terme.

Piacenza

La Provincia di Piacenza non ha un proprio Difensore civico territoriale.

I Difensori locali presenti al 31.12.2011 stanno concludendo il loro mandato:

- Giovanna Brunetti per i Comuni di Borgonovo Val Tidone, Castel San Giovanni, Rottofreno, Sarmato, Ziano Piacentino (fino al 15 gennaio 2012);
- Alessandro Stampais per il Comune di Piacenza (fino a giugno 2012)

È terminato nel corso del 2011 l'incarico di Monica Capurri per il Comune di Fiorenzuola d'Arda.

Ravenna

La Provincia di Piacenza è convenzionata con la Regione Emilia-Romagna per il servizio di difesa civica.

Nel corso del 2011 questo è stato l'unico presidio della difesa civica per tutto il territorio.

Alla convenzione va ad aggiungersi, nel gennaio 2012, il Comune capoluogo.

Reggio Emilia

La Provincia di Reggio Emilia non ha un proprio Difensore civico territoriale.

È in carica fino al 2013 Mario Burlazzi, Difensore civico del Comune di Poviglio e dell'Unione Bassa Reggiana (Comuni di Borretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Reggiolo).

Ha terminato il suo mandato nel corso dell'anno Ermes Ermenegildo Azzimondi, Difensore civico per il Comune di Quattro Castella.

Rimini

La Provincia di Rimini non ha un proprio Difensore civico territoriale.

L'unico Difensore in carica al 31.12.2011 è Carla Biso per il Comune di Riccione.

Allegato 9

Collaborazione con i Centri Servizi per il Volontariato e con il Coordinamento regionale dei CSV

Il progetto

Le premesse poste alla base del percorso di collaborazione con i CSV – e segnatamente con il Coordinamento regionale dei CSV – sono state individuare nella necessità di aggiornare e sensibilizzare la cittadinanza in relazione alla presenza e alle attuali prospettive della difesa civica nei territori (a partire dalle ricadute della L. 191/09), e di entrare nel merito dei compiti del Difensore per contribuire alla buona amministrazione a livello comunale, provinciale e regionale.

L'obiettivo principale è stato quindi rivolto alla realizzazione di attività ed iniziative di informazione, promozione e sviluppo della difesa civica, a partire da come è ancora presente sul territorio regionale, per agevolarne l'accesso e la fruizione da parte dei cittadini e delle formazioni sociali.

I Centri Servizi per il Volontariato – presidi radicati e riconosciuti nelle realtà di appartenenza – sono stati individuati e coinvolti principalmente nell'ambito della loro funzione di garanti della partecipazione delle Organizzazioni di Volontariato, ed in particolare per l'*expertise* nella realizzazione di iniziative che prevedono un contatto diretto con i cittadini, singoli e associati.

Infatti, all'operatività dei CSV ed al contributo delle associazioni di cittadinanza attiva è ascrivibile una funzione di *advocacy*, che si è tradotta in attività integrate ed orientate a rafforzare valori e comportamenti solidali e dinamici – in particolare in favore delle fasce sociali minacciate da esclusione – ed a rafforzare processi di sensibilizzazione culturale verso l'accoglienza, l'integrazione e la coesione sociale, anche attraverso l'individuazione di nuove categorie di diritti. Inoltre, si è rilevata l'attenzione data prioritariamente a target di popolazione che non riescono ad ottenere appropriata tutela dalle violazioni dei loro diritti a causa di "barriere di accesso" ai servizi pubblici di tipo burocratico e culturale (immigrati e rifugiati, persone con precedenti penali, etc.)

Il focus messo a tema, con la collaborazione del Coordinamento regionale dei CSV, è la difesa civica come strumento per la partecipazione consapevole dei cittadini alle attività amministrative ed ai servizi pubblici, che direttamente li riguardano, a tutela dei loro diritti e interessi. I temi sono attinenti principalmente ad ambiti quali la salute, i servizi sociali, la cultura, il contrasto alle discriminazioni.

Le attività

Tra ottobre e dicembre sono stati contattati i 9 CSV della regione, al fine di un approfondimento del progetto, e dell'organizzazione di momenti conoscitivi tra il Difensore civico regionale e lo staff dei Centri Servizio per il Volontariato.

Si sono svolti 6 incontri (con i CSV di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Reggio Emilia), presso le singole sedi, al quale hanno preso parte il Difensore civico regionale, un suo collaboratore, il Direttore del CSV, membri dello staff e, ove possibile, il Presidente. Gli incontri con i CSV di Rimini, Ravenna e Piacenza sono stati pianificati per i primi mesi del 2012.

L'esito degli incontri è stato positivo: oltre ad essere occasioni di conoscenza diretta e approfondimento degli ambiti di competenza e delle attività del Difensore civico, delle modalità di accesso al suo ufficio e di invio delle istanze, hanno portato a individuare tematiche per un lavoro congiunto e attività concrete da porre in essere entro il progetto.

L'area della comunicazione, e dunque la promozione della difesa civica, sono state individuate come l'ambito entro il quale primariamente, e in tempi rapidi, attuare la collaborazione.

I Centri servizio per il volontariato incontrati si sono impegnati a distribuire materiale informativo sulla difesa civica (materiali promozionali, Quaderni della difesa civica, Report) sia in formato cartaceo che telematico, mettendolo in distribuzione presso le sedi ai fruitori dei loro servizi, alle associazioni durante gli incontri di progettazione, e veicolandoli attraverso la pubblicazione sui loro siti e newsletter.

Sono stati curati i contatti con i referenti della comunicazione dei singoli CSV. Per tutti i 9 Centri servizio per il volontariato sono stati predisposti e messi a disposizione:

- i materiali informativi del Difensore civico regionale (locandina, libretto universale, segnalibro);

- una scheda esplicativa sulla difesa civica appositamente predisposta per i CSV e le associazioni di volontariato;
- un elenco ragionato dei materiali sulla difesa civica (Quaderni della difesa civica, relazioni tematiche del Difensore regionale, relazioni annuali del Difensore civico) suddiviso per tematiche di interesse, con indicazioni di massima sul loro utilizzo, in relazione anche alle attività poste in essere dai CSV nei mesi del progetto;
- inviti specifici per il terzo settore, riguardanti i seminari organizzati dall'Ufficio del Difensore civico "Qualificare la tutela dei minori stranieri non accompagnati" (17 novembre 2011), e "Diritti e Cittadinanza: l'azione della difesa civica"(2 dicembre 2011), diffusi inoltre dai Csv attraverso i loro siti e newsletter. A seguito di tale azione coordinata, ad ogni seminario ha preso parte almeno un referente del terzo settore (operatore CSV o volontario di associazione) per provincia.

Durante la Settima Conferenza Regionale del Volontariato (Bologna 26 novembre 2011), è stato organizzato un apposito punto informativo sulla difesa civica, in collaborazione con il Coordinamento regionale dei CSV: sono stati distribuiti più di 100 schede informative sulla difesa civica; presi contatti diretti con 10 referenti di associazioni di volontariato, interessati ad un approfondimento; distribuiti più di 100 inviti al seminario "Diritti e Cittadinanza: l'azione della difesa civica".

Sono state realizzate 3 attività con il CSV di Ferrara e di Modena:

- la collaborazione con il CSV di Ferrara ha permesso la presenza del Difensore civico all'iniziativa natalizia per associazioni di volontariato "Villaggio della Solidarietà di Ferrara", con un punto informativo per la cittadinanza nei mercoledì 21 e 28 dicembre, e venerdì 6, 13 e 27 gennaio, ore 15-18.30, presso una delle casette messe a disposizione alle associazioni di volontariato ferraresi;
- il CSV di Ferrara, ha costruito, all'interno del portale ferrarasociale.org, un sito specifico sulla difesa civica <http://ferrarasociale.org/difescivica/>, i cui contenuti sono stati organizzati e preparati con un lavoro congiunto con l'Ufficio del Difensore civico regionale.
- con il CSV di Modena è stata progettata una rubrica "Difensore civico" che sarà inserita nel portale www.volontariamo.it e nella newsletter "Volontariamo Informa", con due appuntamenti mensili da gennaio 2012.

A dicembre si è svolto un incontro di valutazione del progetto e pianificazione di attività per il suo proseguimento nell'anno 2012 con il referente del Coordinamento regionale dei CSV dell'Emilia-Romagna.

Allegato 10

Quaderni e pubblicazioni del Difensore civico

Ha avuto un seguito nel 2011 la pubblicazione dei Quaderni del Difensore civico, ai quali si sono affiancate ulteriori pubblicazioni realizzate in collaborazione con altri soggetti istituzionali.

I Quaderni del Difensore civico pubblicati nel corso del 2011 sono:

N. 1/ 2011 - Il difensore civico regionale. Relazione sull'attività svolta nell'anno 2010

Secondo la previsione della legge regionale il Difensore civico, entro il 31 marzo di ogni anno, presenta ai Presidenti del Consiglio e della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta corredata da osservazioni e proposte. La medesima relazione è inviata anche ai Presidenti di Camera e Senato per le competenze al Difensore attribuite da legge statale.

N. 2/ 2011 – Quale tutore per i minori?

La prima parte del quaderno è dedicata agli atti del convegno omonimo promosso a Bologna il 14 maggio 2010 dal Difensore civico in collaborazione con Cismai, AIMMF e Camera Minorile. Di seguito vengono presentati un intervento di Annalisa Furia, Università di Bologna e *Defence for Children – Italia*, sul progetto europeo *Closing a protection gap*, e una lunga intervista a Ugo Pastore, Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna.

N. 3/ 2011 – Closing a protection gap

Il progetto europeo di ricerca *Closing a protection gap*, coordinato dall'associazione *Defence for Children*, aveva l'obiettivo di definire degli standard condivisi per garantire la qualità della tutela verso i minori stranieri non accompagnati. Il Difensore civico regionale vi ha collaborato partecipando al Comitato consultivo nazionale.

Il report italiano di ricerca viene presentato in questo Quaderno, che riporta gli elementi essenziali emersi dalle interviste con minori stranieri non accompagnati, tutori volontari ed istituzionali, ed altre figure del sistema di tutela. Sul tema si è tenuto anche il seminario *Qualificare la tutela dei minori stranieri non accompagnati*, a Bologna il 17 novembre 2011.

Ulteriori pubblicazioni:

La Rete siamo noi – Rapporto di ricerca

Il volume è stato realizzato in collaborazione con Corecom Emilia-Romagna e raccoglie l'esperienza del progetto omonimo, finalizzato a promuovere un uso sicuro di internet e del cellulare in adolescenza. Il rapporto si sofferma in particolare sull'indagine regionale svolta congiuntamente dai due servizi con metodologie sia quantitative che qualitative (un questionario rivolto a circa 2.000 adolescenti della nostra regione; un sondaggio tramite Facebook) e riporta l'esperienza delle quattro Province che hanno aderito al progetto: Bologna, Ferrara, Piacenza e Rimini.

I minori stranieri non accompagnati diventano maggiorenni. Accoglienza, diritti umani, legalità - Ed. Libellula

Pubblicazione promossa dal Difensore civico e curata da Paola Bastianoni, Federico Zullo, Tommaso Fratini e Alessandro Taurino per diffondere parte dei risultati emersi dall'indagine sui minori stranieri non accompagnati che l'Ateneo ferrarese ha curato, con il contributo dell'ufficio. Nella pubblicazione è presente un capitolo a cura del Difensore civico.

Allegato 11

Difesa civica e servizi pubblici

Anche nell'anno 2011 il settore dei servizi pubblici ha registrato un aumento passando dalle 76 istanze del 2009, ai 109 del 2010, ai 127 del 2011.

Tale aumento era in realtà atteso, e proprio per tale motivo nel corso dell'anno 2011 si sono poste le basi per avviare una consultazione con le associazioni di consumatori allo scopo di garantire agli utenti lo stesso livello di tutela avuto riguardo sia ai tempi di risposta che alle misure adottate dai gestori.

Il settore dei servizi pubblici è infatti caratterizzato dalla presenza delle carte dei servizi che rappresentano la "misura" dei diritti dei cittadini nei confronti del gestore o, visto dall'altra parte, gli impegni che il gestore assume nei confronti dei propri utenti: in tale contesto il Difensore civico ha avviato la costruzione di una rete sia per garantire una tutela uniforme ai cittadini che per introdurre dei miglioramenti alle carte di servizio esistenti. Pertanto, l'azione del Difensore civico nel corso dell'anno 2011 è stata diretta a far rispettare i diritti degli utenti già contenuti nelle carte dei servizi e a cercare di migliorare, laddove possibile e con la collaborazione del gestore, le carte di servizio esistenti.

Altro tassello che il Difensore civico ha ritenuto opportuno effettuare è stato quello relativo ad una maggiore diffusione delle carte di servizio, allo scopo di rendere consapevoli gli utenti dei propri diritti e di chiederne il rispetto.

A parte la trattazione di singoli casi, periodicamente riportati anche sulla pagina web del difensore civico, in questa sede sembra opportuno segnalare l'attività indiretta a tutela di tutti i cittadini, anche di quelli che non conoscono il Difensore civico o che non si sono mai rivolti a lui direttamente.

Il coinvolgimento delle associazioni di consumatori ha, in questa fase, visto la partecipazione di Federconsumatori, Cittadinanza Attiva, e contatti con l'Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori (ADOC); tale iniziativa è aperta all'adesione di tutte le associazioni interessate e sarà nuovamente riproposta nei primi mesi del 2012, allo scopo di coinvolgere altre associazioni di consumatori.

La collaborazione con le associazioni si è svolta attraverso incontri e seminari tenuti sia presso le associazioni che nella sede del Difensore civico, ed anche in occasione di incontri aperti al pubblico. Tra questi è da segnalare l'iniziativa organizzata dal Comitato Consultivo Utenti della Regione Emilia-Romagna nel corso di "Ecomondo", che ha rappresentato un importante momento di confronto sul tema dell'acqua e dei rifiuti.

Importanti spunti di riflessione sono inoltre pervenuti dalla sezione Federconsumatori di Forlì-Cesena che si è dimostrata particolarmente attenta ed interessata anche alle nuove iniziative previste per l'anno 2012 in tema di tutela degli utenti dei servizi pubblici.

Le modalità sperimentate già nel 2010 di condivisione delle pratiche con le Autorità appositamente istituite è stata adottata anche nel corso dell'anno 2011. Le istanze dei cittadini relative ai settori dell'Energia Elettrica ed il Gas sono state esaminate unitamente allo Sportello per il Cittadino istituito presso la stessa AEEG, mentre per quelle riguardanti l'acqua si è collaborato con l'Autorità di Vigilanza per le Risorse Idriche Regionale, di cui anche quest'anno ho apprezzato il prezioso contributo per la soluzione di aspetti tecnici legati a istanze pervenute.

Un risultato positivo, seguito alla segnalazione pervenuta al Difensore civico da parte del CCUR, Comitato Consultivo Utenti Regionale, si è avuto relativamente all'aumento della tariffa rifiuti proposta dall'ATO di Ravenna, evitandone l'effetto retroattivo. Su tale questione mi preme segnalare il contributo fornito dall'Autorità di Vigilanza delle Risorse idriche della Regione Emilia-Romagna e la sensibilità dimostrata dall'ATO di Ravenna che, a seguito di un incontro presso il mio ufficio, ha deciso di non dar corso all'aumento della tariffa rifiuti come inizialmente previsto.

D'intesa con l'Autorità di Vigilanza per le Risorse Idriche regionali si è avviato un procedimento d'ufficio nei confronti delle ATO (Ambiti Territoriali Ottimali regionali), ai quali è stato chiesto lo stato di attuazione della sentenza della Corte Costituzionale 335/2008, relativa al diritto dei cittadini di ottenere il rimborso per i canoni di depurazione già versati al gestore e non dovuti.

Agli ATO si è chiesto di dare ampia pubblicità per garantire ai cittadini interessati il rimborso della

tariffa di depurazione non dovuta. In particolare è stato chiesto di integrare la modalità di verifica automatica presente sui siti internet – che identifica gli aventi diritto attraverso l’inserimento del codice contratto - anche attraverso la predisposizione di un modulo cartaceo da allegare nelle bollette, allo scopo di raggiungere quanti non usano internet o non sono a conoscenza di tale diritto.

Gli ATO hanno fornito la collaborazione richiesta interessando i gestori ed integrando le forme di pubblicità.

Altro procedimento avviato d’ufficio riguarda la richiesta ai gestori di fornire periodicamente la carta dei servizi “in pillole”, ovvero una sorta di vademecum dei diritti e dei doveri facilmente comprensibile.

Al momento attuale la carta dei servizi, che ha validità annuale, viene consegnata agli interessati solo al momento della sottoscrizione del contratto e resa disponibile sul sito internet della società.

L’idea di passare dalla semplice conoscibilità all’effettiva conoscenza dei propri diritti permette ai cittadini di chiederne la tutela ed al gestore di chiarirne il contenuto. In questo modo gli utenti possono apprezzare il rispetto degli standard per i tempi di allaccio/disattivazione fornitura, per la risposta ai reclami, per correggere fatturazioni sbagliate...

Anche le associazioni di consumatori hanno condiviso l’importanza di diffondere la carta dei servizi e i suoi periodici aggiornamenti.

Tra le attività di tutela generale rientrano le proposte di modifica dei regolamenti, avuto particolare riguardo il settore idrico dove si registra la necessità di stabilire un rapporto più equo tra gestore ed utente. Si evidenzia la questione degli obblighi connessi alla rottura del contatore a causa del gelo.

Tra i risultati raggiunti nel corso del 2011 vi è stata la disponibilità del gestore CADF (Ciclo integrato Acquedotto Depurazione Fognatura) di Ferrara a ridurre la misura degli interessi in caso di pagamento rateale, come sollecitato anche dall’Autorità di Vigilanza delle risorse idriche e dall’ATO di Ferrara.

La possibilità di intervenire in un contesto regionale permette al difensore civico di avere una visione più ampia di alcuni fenomeni che meritano di avere una trattazione uniforme.

Particolarmente preziosa si è rivelato, anche quest’anno, il rapporto con il Servizio Tributi regionale, che oltre a collaborare per la gestione delle istanze dei cittadini, ha fornito un supporto di consulenza giuridica particolarmente qualificato con riferimento alla materia tributaria in generale.

Allegato 12**Difensori civili, Garanti dei minori e dei detenuti in tutte le regioni italiane**

REGIONE	DIFENSORE CIVICO	GARANTE DEI MINORI	GARANTE DEI DETENUTI
ABRUZZO	GIULIANO GROSSI Via Bazzano, 2 67100 L'AQUILA tel. 0862/644802 Numero verde 00238180 fax 0862/23194		
BASILICATA	CATELLO APREA P.zza V. Emanuele II, 14 85100 POTENZA tel. 0971/274564 fax 0971/330960		
CALABRIA		MARILINA INTRIERI Via Cardinale Portanova 89124 Reggio Calabria tel. 0965/880465 tel. 0965/880767 fax. 0965 880613	
CAMPANIA	RENATO VUOSI In fase insediamento		ADRIANA TOCCO Consiglio regionale Regione Campania Centro Direzionale Isola F8 80143 Napoli tel. 081.778.3852/3132 fax: 081.778.3872
EMILIA-ROMAGNA	DANIELE LUGLI Viale Aldo Moro, 44 40127 BOLOGNA tel. 051/5276382 fax 051/5276383	LUIGI FADIGA Viale Aldo Moro, 50 40127 BOLOGNA tel. 051/5277659-5860 fax 051/5275461	DESI BRUNO viale Aldo Moro, 50 40127 BOLOGNA tel. 051/5277659-5860 fax 051/5275461
FRIULI VENEZIA GIULIA		Con l.r. n. 7/2010 le funzioni del Garante verranno sovrintese dalla struttura di riferimento istituita presso la Direzione centrale istruzione, università, ricerca, famiglia, associazione e cooperazione articolata sul territorio	

LAZIO	FELICE MARIA FILOCAMO Via Giorgione, 18 00147 ROMA tel. 06/65932014 numero verde 800866155 fax 06/65932015	FRANCESCO ALVARO Via Giorgione, 18 00147 ROMA tel. 06/65937311 tel. 06/65937314 fax 06/65937325	ANGIOLO MARRONI Via Pio Emanuelli, 1 00143 ROMA tel. 06/51531120 fax 06/5041634
LIGURIA	FRANCESCO LALLA Via Delle Brigate Partigiane, 2 16121 GENOVA tel. 010.565.384 fax 010.540.877		
LOMBARDIA	DONATO GIORDANO Via Lazzaroni ,3 20124 MILANO tel. 02/67482465-2467 fax 02/67482487 anche Garante del Contribuente		DONATO GIORDANO Via Lazzaroni ,3 20124 MILANO tel. 02/67482465-2467 fax 02/67482487
MARCHE	ITALO TANONI Via Oberdan, 3 60122 ANCONA tel. 071/2298483 fax 071/2298264		
MOLISE	PIETRO DE ANGELIS Via IV Novembre 86100 CAMPOBASSO tel. 0874/604671	NUNZIA LATTANZIO Via Monte Grappa, 50 86100 CAMPOBASSO tel. 0874.314683-1 fax 0874.477972	
PIEMONTE	ANTONIO CAPUTO Via F. Dellala, 8 10121 TORINO tel. 011/5757387 fax 011/5757386		
PUGLIA		ROSY PAPPARELLA In fase insediamento	PIETRO ROSSI In fase insediamento
SARDEGNA			
SICILIA			SALVO FLERES Via Gen. Magliocco, 46 90141 PALERMO tel. 091.7075420-57 fax 091.7075487
TOSCANA	LUCIA FRANCHINI Via De' Pucci, 4 50122 FIRENZE tel. 055.2387800 fax 055.210230		ALESSANDRO MARGARA Via De' Pucci, 4 50122 FIRENZE tel. 055-2387803

UMBRIA			
VALLE D'AOSTA	<p>FLAVIO CURTO Rue Festaz, 52 11100 AOSTA tel. 0165/238868 fax 0165/32690 Nel corso del 2011 è stato nominato Magistrato della Corte dei Conti</p>		
VENETO	<p>ROBERTO PELLEGRINI Via Brenta Vecchia, 8 30171 Mestre Venezia tel. 041/23283411 tel. 041/8676560 numero verde 800294000</p>	<p>AUREA DISSEGNA Via Longhena, 6 30175 Marghera (VE) tel. 041.2795925/926</p>	
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	<p>BURGI VOLGGER Via Cavour, 23 39100 BOLZANO tel. 0471/301155 fax 0471/981229</p>	<p>SIMON TSCHAGER Via Cavour, 23 39100 BOLZANO tel. 0471/946363 Nel corso del 2011 è entrato in magistratura</p>	
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	<p>RAFFAELLO SAMPAOLESI Galleria Garbari, 9 30122 TRENTO tel. 0461/213201 fax 0461/213206</p>		

Allegato 13

La cella è in piazza... a Ferrara

Circa 300 studenti di scuola media superiore e oltre un migliaio di cittadini hanno visitato la "cella in piazza" voluta dal Difensore civico regionale e installata nella piazza centrale di Ferrara dal 30 settembre al 9 ottobre.

Ragazze e ragazzi del Liceo "G. Carducci", IPSIA di Portomaggiore, Istituto Professionale "L. Einaudi" e ITI "Copernico-Carpeggiani" hanno sperimentato la sensazione di ritrovarsi, solo per qualche attimo, chiusi in una cella.

Come loro cittadini di ogni età, singolarmente o a gruppi, di tutte le posizioni sociali e convinzioni politiche hanno preso contatto con la realtà carceraria attratti dalla cella e dai cartelli che riportavano alcuni dati sul carcere.

Alcuni messaggi chiari

Il confronto tra la diminuzione di reati gravi negli ultimi anni e il crescente interesse dei media per la cronaca nera lascia intuire una strategia pensata per creare insicurezza sociale.

I dati sul sovraffollamento, sui suicidi dei detenuti e delle guardie penitenziarie, sulla condizione strutturale delle celle – molte senza acqua calda, senza doccia, senza la possibilità di accendere o spegnere autonomamente la luce... – e la carenza di personale per interventi di rieducazione (educatori, psicologi, assistenti sociali) hanno reso chiaro quanto sia infondata la favola delle "carceri d'oro", e quanto sia difficile che l'esperienza della detenzione si traduca in percorso rieducativo e di integrazione sociale.

La forte presenza di cittadini stranieri e di persone in attesa di giudizio evidenzia come il carcere sia aperto soprattutto a persone che hanno poche risorse per tutelarsi di fronte alla legge.

Le reazioni dei cittadini

Le reazioni dei cittadini sono state le più svariate. Lo testimoniano i grandi fogli di cartoncino nero messi a disposizione dei visitatori insieme ad alcune matite bianche per lasciare il proprio pensiero. Si spazia dalle attestazioni di vicinanza ("Non siete soli"), alle critiche per il sistema carcerario ("Io impazzirei"), alle riflessioni personali ("Meglio fare i bravi") fino all'aggressività aperta verso i detenuti ("Bisognerebbe metterli nei forni"). E ci sono stati anche agenti di polizia penitenziaria o dei servizi sociosanitari che hanno confrontato la cella simulata con quelle che vedono nella Casa circondariale di Ferrara, così come ex detenuti o loro amici e parenti che si sono avvicinati per raccontare la loro esperienza di contatto diretto con il carcere.

Tutti hanno mostrato di apprezzare la possibilità di portare il proprio punto di vista in un dialogo aperto e rispettoso, a contatto con volontari o operatori delle istituzioni in grado di dare informazioni realistiche su un mondo, quello del carcere, generalmente poco conosciuto e, semmai, riassunto in pochi luoghi comuni suggeriti dai media.

L'iniziativa della "cella in piazza" è stata anche l'occasione per dare visibilità al Difensore civico, con circa 400 opuscoli distribuiti e con l'offerta di informazioni o la ricezione di alcune istanze.

Le iniziative

Dopo le centinaia di contatti dei primi tre giorni, favoriti dalla contemporaneità con il Festival della rivista "Internazionale", è proseguito il dialogo con la cittadinanza.

Alcuni eventi hanno favorito l'avvicinamento alla cella:

- mercoledì 5 e sabato 8 ottobre si sono svolte delle "lezioni in piazza" con i Cristiana Valentini, Francesco Trapella e Andrea Pugiotto, tutti docenti della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara (da cui nasce l'idea delle presentazioni librarie "Un libro dietro le sbarre").

- giovedì 6 ottobre si sono svolte alcune letture a cura di attori ferraresi. Il gruppo "Tasso" ha proposto brani tratti da "Le mie prigioni" di Silvio Pellico, mentre Marcello Brondi ha ricordato i molti detenuti che, nel 2011, sono morti nelle carceri italiane per suicidio o per cause ancora da accertare.

I promotori

"La cella in piazza" è stata promossa dal Difensore civico regionale in collaborazione con il CSV di Ferrara, il Garante dei detenuti, gli Enti Locali.

L'intera iniziativa non sarebbe stata possibile senza la collaborazione delle associazioni Viale K, Amnesty International, Renata di Francia, e della cooperativa sociale Il Germoglio, che si sono alternati presso la cella.

Allegato 14

Un libro dietro le sbarre

Carcere, pena (e dintorni) nelle pagine di recenti volumi
Libreria MEL Bookstore, Palazzo San Crispino, Piazza Trento e Trieste
Lecture sceniche: M. BRONDI, Attore

1° Incontro - Venerdì 30 settembre

È ORA DI UCCIDERE LA PENA DI MORTE

P. Costa (a cura di), *Il diritto di uccidere. L'enigma della pena di morte* (Feltrinelli, 2010)

Ne discutono con l'AUTORE

R. NOURY, Portavoce di Amnesty International Italia

A. PUGIOTTO, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Coordina P. VERONESI, Associato di Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Saluto introduttivo P. NAPPI, Rettore dell'Università di Ferrara

2° Incontro - venerdì 7 ottobre

L'ERGASTOLO E LE SUE (INGIUSTIFICATE) GIUSTIFICAZIONI

S. Anastasia e F. Corleone (a cura di), *Contro l'ergastolo. Il carcere a vita, la rieducazione e la dignità della persona* (Ediesse, 2009)

Ne discutono con F. CORLEONE

A. BERNARDI, Ordinario di Diritto penale, Università di Ferrara

A. PUGIOTTO, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Coordina F. D'ANNEO, Direttore della Scuola forense di Ferrara

Saluto introduttivo T. TAGLIANI, Sindaco di Ferrara

3° incontro - martedì 18 ottobre

VITTIME DEL REATO, VITTIME DELLA STORIA

G. De Luna, *La Repubblica del dolore. Le memorie di un'Italia divisa* (Feltrinelli, 2011)

Ne discutono con l'AUTORE

M. ALESSANDRINI, Avvocato del Foro di Pescara

A. PUGIOTTO, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Coordina G. BRUNELLI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Ferrara

Saluto introduttivo M. MARIGHELLI, Garante per i detenuti di Ferrara

4° Incontro - venerdì 21 ottobre

ENTRARE IN CARCERE. E NON USCIRNE VIVI

L. Manconi e V. Calderone, *Quando hanno aperto la cella. Stefano Cucchi e gli altri* (il Saggiatore, 2011)

Ne discutono con L. MANCONI

S. CARNEVALE, Docente di Esecuzione penale, Università di Ferrara

A. PUGIOTTO, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Coordina D. LUGLI, Difensore civico della Regione Emilia-Romagna

Iniziativa promossa dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Ferrara, in collaborazione con: Amnesty International, Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, Garante per i detenuti di Ferrara, Scuola forense di Ferrara. Con il patrocinio di: IUSS-Ferrara 1391, Comune di Ferrara, Provincia di Ferrara, Fondazione Ordine forense di Ferrara

Allegato 15

I fascicoli riguardanti cittadini minori di età

Nel corso del 2011 si è registrato un incremento di istanze relative ai minori d'età, contestualmente ad un mutamento significativo nell'oggetto delle stesse, in linea con una tendenza già rilevata nella precedente relazione.

La maggior parte delle segnalazioni pervenute ha infatti riguardato problematiche in materia di educazione ed istruzione, a partire dall'asilo nido sino ad arrivare alla scuola secondaria di secondo grado.

Proprio in ragione di ciò, è proseguita e si è consolidata la collaborazione con la Direzione Cultura, formazione e lavoro e con il Servizio Istruzione e integrazione fra i sistemi formativi, ai quali mi sono rivolto per sottoporre le segnalazioni ricevute o per ricevere pareri e consulenze, soprattutto con riferimento a richieste caratterizzate da specificità tecniche.

È proseguita inoltre la collaborazione diretta con il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza e con la Procura presso il Tribunale per i Minorenni, dalla quale è pervenuto un numero ben ridotto di istanze (ricordo che nel 2009 le segnalazioni erano state 47, 7 nel 2010 e 3 nel 2011).

Complessivamente nel corso dell'anno sono stati trattati 46 fascicoli, di cui 8 relativi all'anno 2010 e 38 aperti nel 2011.

I fascicoli residui dal 2010 sono stati chiusi nel corso dell'anno ad eccezione di uno, relativo alla vicenda di affidamento disposto dal Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria a favore di genitori residenti in Provincia di Bologna, di cui ho riferito nella scorsa relazione. Il fascicolo rimane ad oggi aperto poiché, alla decisione del Comune di Reggio Calabria di riconoscere ai genitori una somma forfettaria a ristoro di un contributo economico mai percepito, è seguita la redazione dell'atto di liquidazione ma non la successiva erogazione dell'importo a causa della sopravvenuta mancanza di fondi. V'è da dire tuttavia che al contempo, dietro mia richiesta, anche il Servizio sociale di Bologna si è attivato erogando alla famiglia una somma forfettaria.

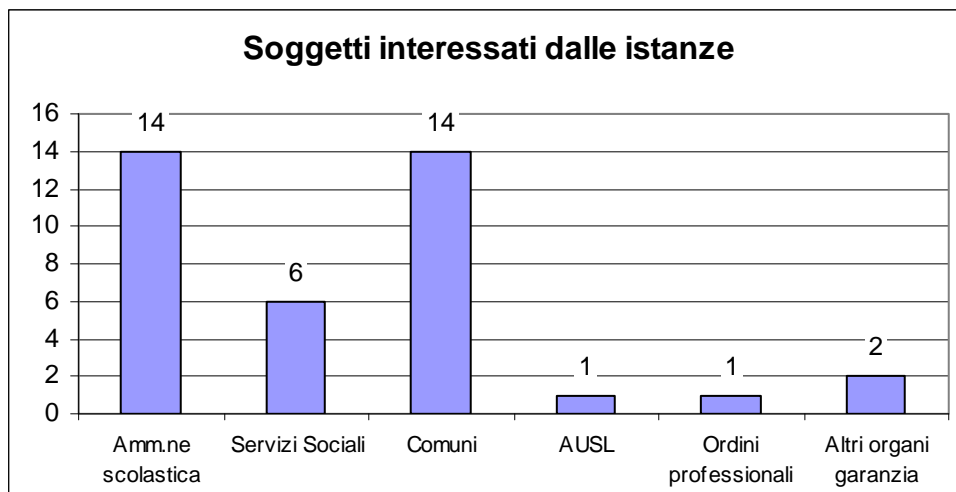
Le istanze presentate nel 2011 sono dunque state complessivamente 38, a cui deve aggiungersi circa una decina di contatti telefonici e consulenze che non hanno determinato l'apertura di fascicoli.

A differenza dello scorso anno in cui il maggior afflusso di istanze è stato registrato nei primi mesi (in particolare a marzo), nel corso del 2011 le segnalazioni si collocano per lo più dopo l'inizio dell'anno scolastico. In ragione di ciò, al 31.12.2011 residuano 8 fascicoli ancora in fase istruttoria.

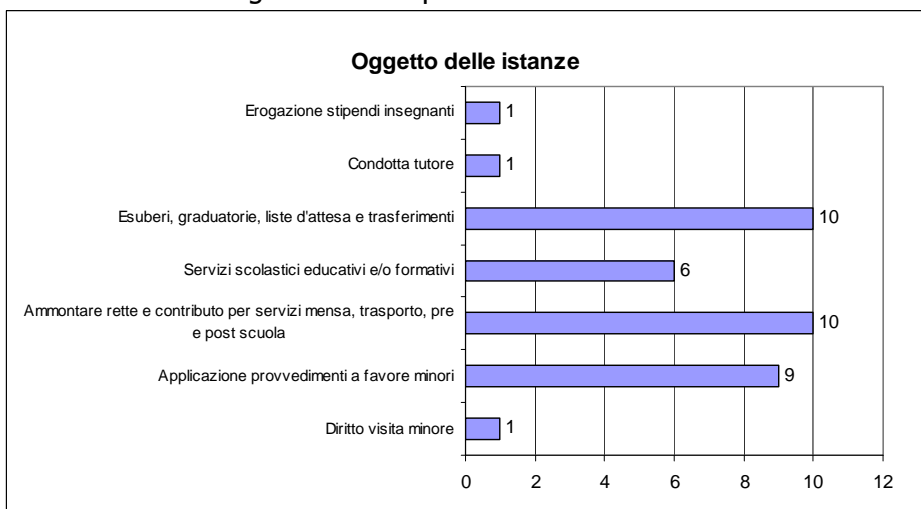
La maggior parte delle istanze sono state presentate dai familiari dei minori interessati (30); le ulteriori 8: dal Procuratore presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna (3 come per l'appunto si diceva sopra), da insegnanti (2), da un'assistente sociale (1), da una ragazza neomaggiorenne in Comunità (1), ed infine una è stata aperta d'ufficio, ossia per mia volontà e iniziativa.

Le istanze hanno principalmente interessato i Comuni e le Amministrazioni scolastiche, alle quali mi sono rivolto essenzialmente per problematiche in materia di scuola e servizi educativi, che come dicevo sono state alla base di pressoché tutte le richieste d'intervento presentate.

Ai Comuni mi sono per lo più rivolto per problematiche inerenti i servizi scolastici, l'applicazione delle rette e la formazione delle graduatorie, oltre al contenuto e ai criteri in materia di dichiarazione ISEE.



È possibile raggruppare le numerose richieste pervenute in materia di servizi scolastici ed educativi evidenziando l'eterogeneità delle problematiche.



Come si vede, buona parte delle istanze sono state incentrate sui criteri applicati per la formazione delle graduatorie di accesso agli asili nido o agli istituti scolastici secondari di secondo grado.

La tematica è strettamente connessa alle problematiche degli esuberi e della scarsità di risorse da parte delle Amministrazioni locali e alla conseguente necessità di applicare criteri selettivi, talvolta secondo modalità che non garantiscono la dovuta trasparenza (pubblicazioni non corrispondenti ai posti effettivamente disponibili, lettura restrittiva dei criteri e difficoltosa comprensione sulle modalità interpretative utilizzate dall'istituto, diniego ai trasferimenti da un istituto all'altro).

Non sono mancate segnalazioni da genitori che si sono rivolti all'ufficio semplicemente per segnalare gli enormi disagi causati dal rigetto della domanda di iscrizione.

La mancanza di fondi, oltre a determinare l'accorpamento di alcune classi, ha come conseguenza il problema degli esuberi e il rischio paventato (e fortunatamente, nei casi sottoposti alla mia attenzione, poi scongiurato) di soppressione o riduzione degli indirizzi di studio, mancato accoglimento delle richieste di iscrizione o di trasferimento.

I dirigenti scolastici non hanno sempre mostrato uno spirito collaborativo e talvolta si sono semplicemente trincerati dietro la decisione del Consiglio d'Istituto. Devo tuttavia riconoscere che il riscontro è pur sempre pervenuto e che talvolta la vicenda ha avuto esiti positivi e soddisfacenti.

Ricordo, tra gli altri, il caso della mamma libera professionista, sola e disoccupata che chiedeva di trasferire il figlio nella scuola elementare frequentata dalla figlia per poter meglio superare alcune difficoltà logistiche e riprendere a lavorare. L'opposizione iniziale del Dirigente scolastico è stata superata ribadendo le concrete e documentate difficoltà personali e professionali della madre.

Le domande di riesame delle graduatorie non hanno invece avuto esito positivo, mentre ho spesso ricevuto riscontri dettagliati e solleciti alle mie richieste di chiarimenti sulle modalità di formazione

delle predette graduatorie. In tali casi, le segnalazioni sono per lo più servite per dare contezza all'Amministrazione o all'Istituto circa la necessità di apportare mutamenti nei criteri selettivi e colmare alcune lacune, con effetti per il futuro.

Alcuni genitori si sono poi rivolti all'ufficio per segnalare presunte irregolarità nella determinazione dell'ammontare delle rette scolastiche e per stigmatizzare l'elevato contributo per i diversi servizi (mensa, trasporto, pre e post scuola).

Altre volte il conflitto con l'Amministrazione (scolastica o comunale) è sorto a causa dell'omessa disdetta dei servizi sopra indicati da parte dei genitori, e dunque dal conseguente obbligo a loro carico di provvedere al versamento per un servizio di cui non si è usufruito. In questi casi l'Amministrazione di volta in volta interessata si è mostrata disponibile a diminuire le proprie richieste e a trovare un punto d'incontro con i genitori.

Quanto alle segnalazioni aventi ad oggetto contestazioni sull'ammontare delle rette, le stesse hanno riguardato l'applicazione dei criteri ISEE e il contenuto della relativa dichiarazione, nonché le soglie eccessivamente basse individuate per usufruire di agevolazioni e sgravi.

Trattandosi di materia devoluta per legge regionale alla competenza dei Comuni, gli stessi sono ovviamente liberi di stabilire l'ammontare delle stesse. Il mio interessamento ha dunque avuto uno spazio d'intervento piuttosto limitato.

Ricordo solo, tra le altre, la vicenda sorta tra l'Amministrazione comunale e gli zii di un minore, ai quali veniva richiesto dal Comune il pagamento delle rette per il servizio di mensa scolastica. Il minore era stato solo temporaneamente accolto presso gli zii a seguito del decesso della madre; era evidente dunque come legittimato passivo al pagamento fosse il padre esercente la potestà sul minore e tenuto al mantenimento dello stesso. Pur avendo rilevato l'illegittimità della richiesta a carico degli zii e la mancanza di alcun valido fondamento giuridico, l'Amministrazione ha insistito nelle proprie richieste e non ha rinunciato all'emissione di cartella esattoriale. Nel corso dell'istruttoria sono inoltre sorti profili di dubbio sulle concrete condizioni di vita del minore, nel frattempo tornato a vivere dal padre, per i quali ho ritenuto opportuno interessare il Procuratore presso il competente Tribunale per i Minorenni.

Tra i fascicoli aventi ad oggetto provvedimenti a tutela dei minori sono stati ricompresi quelli aperti su segnalazione del Procuratore.

In particolare, quest'ultimo ha inoltrato un ricorso per la dichiarazione di adottabilità di un minore a seguito della ritardata dichiarazione di nascita, questione poi risolta con chiarimenti dal competente Servizio sociale, nonché un ricorso per l'applicazione dei provvedimenti ex art. 403 c.c. in ragione della condizione abbandonica di una minore straniera, per il quale ho ricevuto un pronto e dettagliato riscontro da parte dell'Assistente sociale incaricata.

Il Procuratore infine ci ha informati di un articolo pubblicato su un quotidiano che, con toni e modalità del tutto inadeguati, pubblicava generalità e fotografia di minore rientrata in famiglia dopo una fuga da casa. Ho ritenuto opportuno interessare della vicenda l'Ordine dei Giornalisti, che si è immediatamente attivato per tutti gli opportuni provvedimenti, e il CORECOM regionale.

Alcune richieste sono giunte da genitori presso i quali i minori non sono collocati, profondamente preoccupati per la condotta dei figli o per il comportamento dell'altro genitore. In questi casi ho sempre rinviato all'Autorità Giudiziaria e invitato al dialogo e ad un rapporto collaborativo con i Servizi, che agiscono nell'interesse del minore.

Ricordo infine, anche per l'esito soddisfacente e lo sforzo mostrato dal Comune, la segnalazione di una madre avente ad oggetto il rifiuto, da parte del personale scolastico, di effettuare il controllo della glicemia sul figlio diabetico. La madre si è rivolta al mio ufficio al fine di ottenere un provvedimento che consentisse di tutelare il diritto fondamentale alla salute del minore. La vicenda si è risolta positivamente grazie alla collaborazione mostrata dal Comune e dallo stesso personale ausiliario che, a seguito di una opportuna formazione, ha accettato di eseguire sul bambino i controlli della glicemia.

Altre istanze hanno infine riguardato la richiesta da parte dei genitori di ottenere specifici progetti educativi a sostegno dei figli affetti da handicap o da altre difficoltà accertate.

Allegato 16

I minori stranieri non accompagnati diventano maggiorenni: accoglienza, diritti umani, legalità

Bologna, 14 gennaio 2011

Sala Polivalente Regione Emilia-Romagna, Viale A. Moro, 50

ore 14.30

Accoglienza e registrazione dei partecipanti

ore 15 - Introduzione

Daniele Lugli, Difensore Civico della Regione Emilia-Romagna

ore 15.10 - Scenari attuali nell'accoglienza dei MSNA: il Programma Nazionale di Protezione

Camilla Orlandi, Anci

ore 15.40 - Superare la solitudine: narrazioni, riflessioni e interventi con MSNA

Paola Bastianoni, Università di Ferrara

Tommaso Fratini, Università di Firenze

ore 16.15 - Tavola Rotonda

Quali azioni e quali interventi per garantire accoglienza, diritti e legalità ai MSNA?

Nazzarena Zorzella, avvocato ASGI e co-direttore della rivista "Diritto, immigrazione e cittadinanza"

Emma Collina, Comune di Bologna - Asp Irides

Viviana Valastro, Save The Children Italia

Giovanni Mengoli, Cooperativa Elios - Gruppo CEIS

Federico Zullo, Associazione Agevolando

Coordina Daniele Lugli

ore 18.00 - Interventi del pubblico

ore 18.20 - Proposte di lavoro

ore 18.30 - Fine lavori

Seminario organizzato da: Difensore civico Regione Emilia-Romagna, Università di Ferrara, e Agevolando, in collaborazione con Cismai, Aimmf, Camera Minorile di Bologna e Istituto Don Calabria – Città del Ragazzo.

Allegato 17

Closing a protection gap

Bologna, 17 Novembre 2011
Sala Polivalente Regione Emilia-Romagna

Ore 14.00 - Iscrizione dei partecipanti

Ore 14.30 - Apertura dei lavori

Daniele Lugli, Difensore civico della Regione Emilia Romagna
Pippo Costella, Direttore Defence for Children Italia

Ore 14.45 - La tutela dei MSNA in Italia

Descrizione degli standard elaborati nell'ambito del Progetto "Closing a Protection Gap"
Annalisa Furia, Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia – Università di Bologna/Defence for Children Italia

Ore 15.15 - Esperienze di tutela per i MSNA

Aurea Dissegna, Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto
Annalisa Faccini, Dirigente responsabile U.O. Tutele – Comune di Bologna

16.00 - Coffee break

16.15 - Tavola rotonda

Lassaad Azzabi, tutore etnico volontario

Laura Baldassarre, UNICEF

Lorenzo Miazzi, giudice

Ugo Pastore, Capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna

Stefano Scarpelli, Comitato per i Minori Stranieri

Nazzarena Zorzella, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Coordina Pippo Costella, Direttore Defence for Children Italia

17.30 - Dibattito

18.15 - Conclusioni

Daniele Lugli, Difensore civico della Regione Emilia Romagna

Seminario promosso dal Difensore civico regionale e Defence for Children in collaborazione con Cismai, Aimmf e Camera Minorile di Bologna, nell'ambito dell'omonimo progetto coordinato da Defence for Children e finanziato con il programma europeo Daphne III.

Allegato 18

La rete siamo noi

Si è concluso nel 2011 il progetto "*La Rete siamo noi. Iniziative per un uso sicuro di Internet e del cellulare*", promosso dal Difensore Civico e dal CORECOM regionale, e avviato sperimentalmente nelle province di Bologna, Ferrara, Piacenza e Rimini.

La ricerca svolta su un campione di circa 2.000 studenti di I e II superiore ha proposto risultati interessanti in termini di diffusione degli strumenti elettronici nonché di rischi affrontati dagli adolescenti e poco percepiti sia da loro che dai loro genitori. Il rapporto di ricerca è stato pubblicato e divulgato dai due servizi promotori.

Sono proseguite le azioni di sensibilizzazione o di formazione nei territori coinvolti:

- a *Bologna* alcune classi in collaborazione con l'Istituzione "G. Minguzzi" e con Crossing TV hanno prodotto due spot preventivi contro il cyberbullismo e le molestie on line;
- a *Ferrara* si sono svolte tre assemblee studentesche a Ferrara, Cento e Argenta nelle quali sono stati presentati i dati essenziali emersi della ricerca e spezzoni del video "Bullismo Plurale" per avviare momenti di confronto con gli studenti;
- a *Piacenza* si è tenuta una serata di sensibilizzazione per genitori oltre ad una mattinata più istituzionale rivolta ad operatori delle scuole, dei servizi e delle forze dell'ordine.

Il Difensore civico con i suoi collaboratori e il CORECOM hanno contribuito direttamente alle azioni provinciali partecipando a tutti gli incontri con studenti, insegnanti, genitori e operatori.

Nei seminari per genitori è stata divulgata la "Guida per i Genitori" realizzata l'anno precedente sui rischi connessi ad un cattivo uso di Internet e del cellulare.

Infine, nel maggio 2011 si è svolto in Regione un seminario conclusivo per presentare la ricerca regionale e gli esiti complessivi del progetto. Ha partecipato in qualità di chairman il prof. Donati dell'Università di Bologna. I servizi promotori hanno illustrato l'indagine e i referenti delle quattro province hanno riportato la loro esperienza. Contributi sono giunti da una ricercatrice del Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna e da un ispettore della Polizia delle Comunicazioni.

Il progetto "*La rete siamo noi*" è stato valutato molto positivamente dalle Province coinvolte, tanto da richiederne una prosecuzione.

Il tema del bullismo elettronico e delle molestie on line è stato ulteriormente affrontato dall'ufficio partecipando ad un seminario di formazione per avvocati organizzato dalle Camere Minorili di Bologna dal titolo "*Bullismo e cyberbullying: minori autori e vittime di reato*" e a Carpi in una serata per genitori voluta dall'Unione dei Comuni delle Terre d'Argine, "*I rischi della rete e del cyberbullismo*".

A Bologna l'esperienza della "*Rete siamo noi*" è stata vista con interesse dal Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna, da molti anni promotore di indagini e progetti sul tema del bullismo nelle sue diverse forme. Si è quindi costituito presso il Dipartimento un gruppo di lavoro interistituzionale sulla prevenzione e contrasto del bullismo aperto a diversi soggetti del territorio, tra cui il nostro ufficio e il CORECOM regionale.

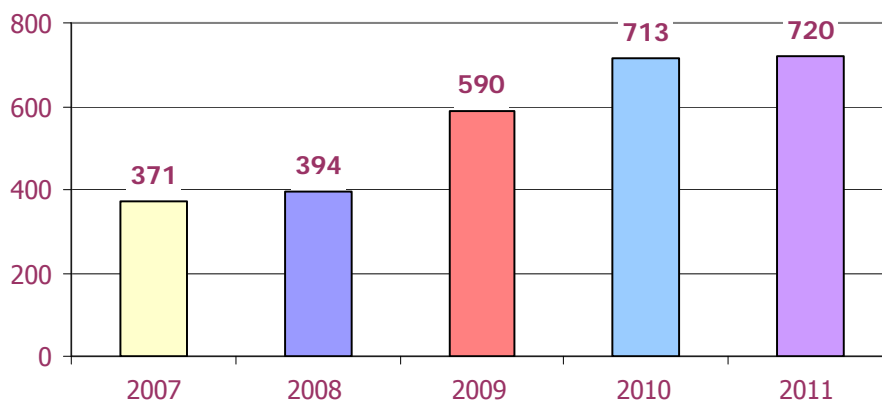
Il gruppo è stato coinvolto dall'Università negli ultimi step di un progetto europeo di ricerca sul bullismo elettronico. L'esperienza della "*Rete siamo noi*" è presente nel convegno internazionale conclusivo del progetto europeo e nella successiva pubblicazione.

Allegato 19 Le istanze

Procedimenti attivati nell'anno 2011

I procedimenti di difesa civica avviati nell'anno **2011** sono stati **720**.

Numero procedimenti



Anno	Numero procedimenti	Numeri indice
2006	330	83,76
2007	371	94,16
2008	394	100,00
2009	590	149,75
2010	713	180,96
2011	720	182,74

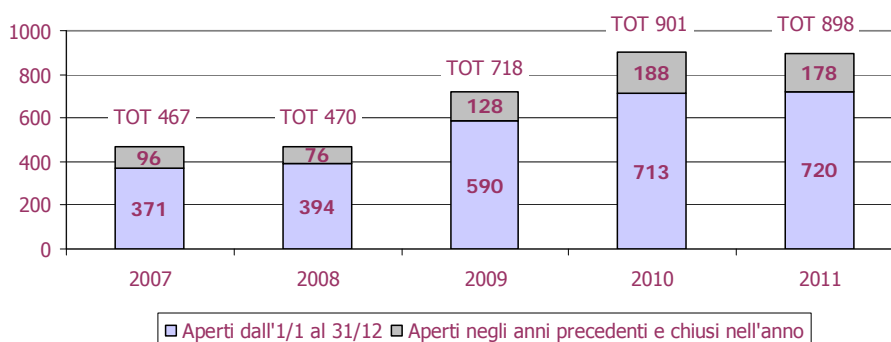
Si è registrato un leggerissimo incremento rispetto all'anno passato, quando i procedimenti attivati furono 713.

Stanno comunque per partire nuove iniziative di comunicazione, anche tramite video, allo scopo di rendere la difesa civica regionale più visibile e conosciuta.

Circa l'attività di supplenza nei confronti degli enti locali privi di difensore civico, valgono le considerazioni già svolte nella precedente relazione. Purtroppo, come evidenziato in altro allegato, le province emiliano romagnole si mostrano restie nella nomina dei difensori civici territoriali.

Nel frattempo, e ciò aggrava ulteriormente la situazione, sempre più difensori comunali hanno terminato il loro mandato, determinando nei territori oggettivi vuoti di tutela, avvertiti soprattutto dalle fasce sociali più deboli.

Istanze trattate negli ultimi quattro anni



Da segnalare, infine, che nell'anno 2011, come evidenziato nel grafico che precede, l'ufficio ha portato a conclusione anche 178 istanze presentate negli anni precedenti.

Modalità di accesso

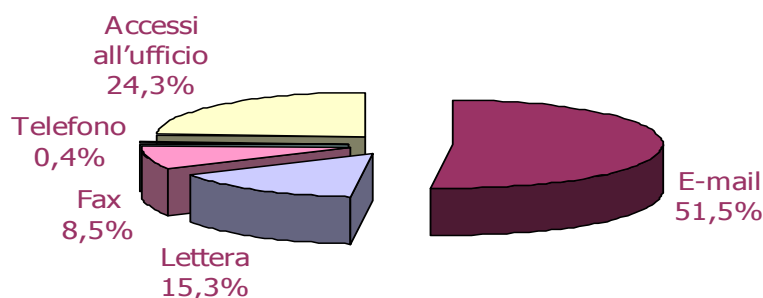
I cittadini possono rivolgersi al Difensore civico di persona, accedendo all'ufficio negli orari di ricevimento, oppure tramite lettera, e-mail, fax e telefono.

Sedi	Orari di ricevimento
Sede istituzionale di Bologna viale Aldo Moro, 44	da lunedì al venerdì 9.30-12.30 lunedì e mercoledì 14.30-16.30
Provincia di Ravenna Piazza Caduti per la libertà, 2	1° e 3° lunedì del mese Ore 10.00-14.00

Nel 2011, 175 cittadini hanno optato per la prima possibilità e sono stati ricevuti dai funzionari del servizio nelle sedi di Bologna e di Ravenna; 371 persone hanno invece utilizzato l'e-mail, 110 la posta ordinaria, 61 il fax e 3 il telefono.

Modalità di accesso	2011 v.a.	2011 %
E-mail	371	51,53
Lettera	110	15,28
Fax	61	8,47
Telefono	3	0,42
Accessi all'ufficio	175	24,31
Totale	720	100,00

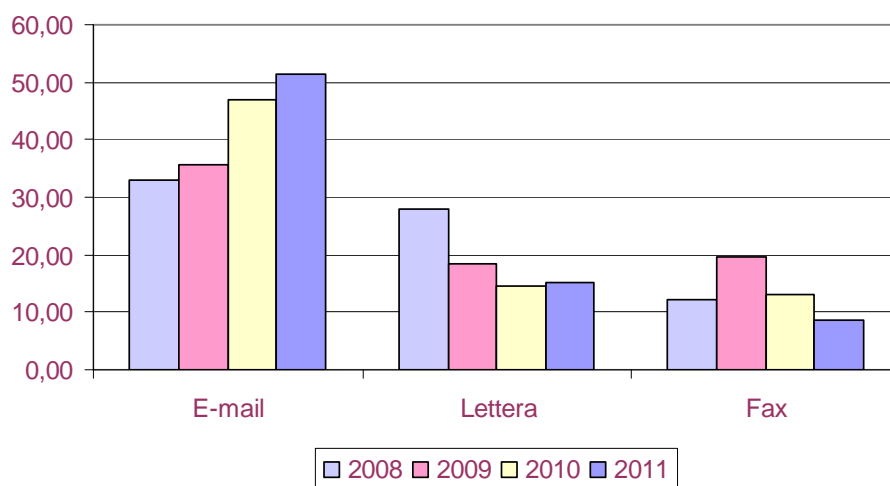
Modalità di accesso 2011



È costantemente in crescita il numero di cittadini che utilizza la mail per attivare un procedimento di difesa civica. Questo è ormai il mezzo prevalente; diminuiscono in modo significativo fax e telefonate, mentre gli accessi all'ufficio e le lettere sembrano attestarsi, rispettivamente, intorno al 24% e 15% del totale delle istanze.

Modalità di contatto	2008	2009	2010	2011
E-mail	32,99	35,59	46,98	51,53
Lettera	27,92	18,31	14,45	15,28
Fax	12,18	19,66	13,18	8,47
Telefono	1,02	1,69	1,40	0,42
Accessi all'ufficio	25,89	24,75	23,98	24,31
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00

Principali cambiamenti nelle modalità di accesso



L'ormai ampio utilizzo degli strumenti informatici da parte di tanti utenti porta a ritenere che gli stessi sarebbero in grado di seguire per via telematica l'intero svolgimento della loro istanza. Anche per questo si sta valutando l'adozione di un sistema informatico di gestione dei flussi documentali già in uso presso altri difensori civici regionali, che consentirebbe anche una ottimizzazione dei tempi tecnici di protocollazione e spedizione della corrispondenza.

Tramite un'apposita procedura di autenticazione, poi, il cittadino dal proprio computer potrebbe seguire l'iter della pratica, senza necessariamente contattare per telefono il funzionario responsabile.

È comunque importante che ai cittadini venga garantita la possibilità di essere ascoltati, e ciò per un duplice ordine di ragioni: il colloquio personale consente di chiarire nel dettaglio le questioni e risulta indispensabile per quelle fasce di popolazione che non hanno la capacità di formulare istanze scritte.

Per questi motivi, anche presso la provincia convenzionata di Ravenna sono previste due giornate mensili dedicate al ricevimento dei cittadini. Nel 2011, 81 persone a Ravenna si sono avvalse di questa possibilità.

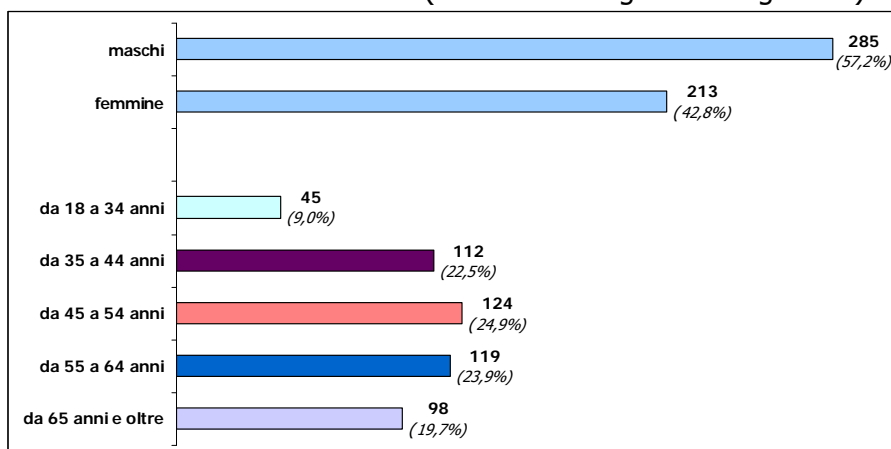
Tipologia di utenti

L'ufficio del Difensore civico ha sperimentato, nel corso del 2011, un modulo per la registrazione di informazioni a carattere socio anagrafico compilato al momento della presentazione delle istanze, in sede, o auto compilato successivamente, a procedimento avviato, dai cittadini interessati.

I dati raccolti concorrono a comporre il profilo socio anagrafico degli istanti e contribuiscono – in termini conoscitivi – a delineare i *target* di popolazione che si sono rivolti all'ufficio.

Si tratta, inoltre, di informazioni che saranno ulteriormente sistematizzate e standardizzate, con l'obiettivo di sviluppare la base dati anagrafica del sistema informativo di gestione dei procedimenti. Infatti, i dati di seguito presentati, sono riferiti a 498 schede anagrafiche correttamente compilate su 720 istanze complessive, con una copertura di quasi il 70% dei procedimenti aperti e trattati nel 2011, che conferisce una significatività statistica al quadro informativo delineato.

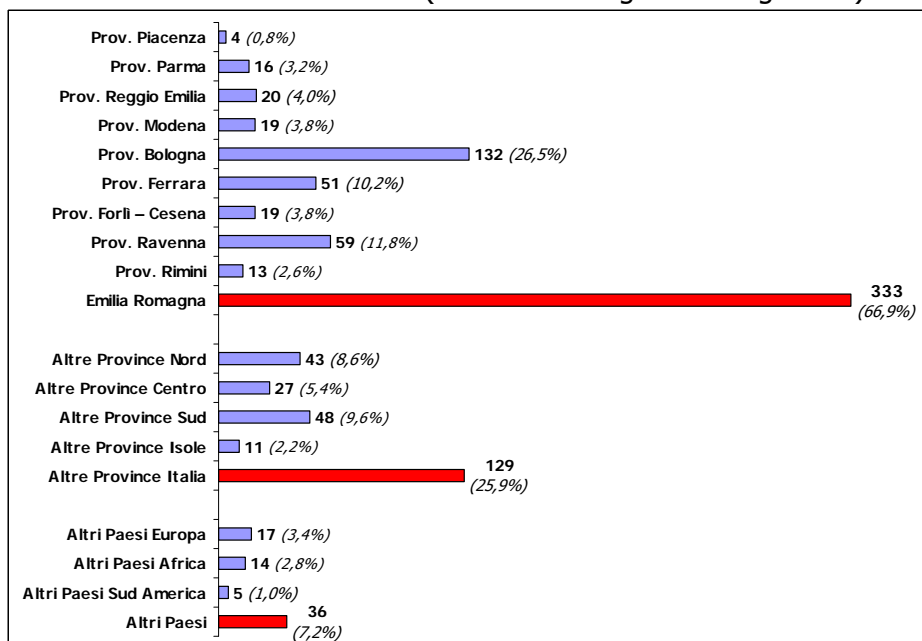
Genere e classi d'età (% sul tot. anagrafiche registrate)



La prima indicazione aggiuntiva, rispetto alle precedenti relazioni annuali, si ricava dalle classi d'età in cui gli istanti si distribuiscono, dove gli elementi distintivi sono l'equilibrio e la rappresentatività di tutte le classi d'età considerate – compresa quella relativa alla popolazione più giovane – a conferma dell'*universalità* che caratterizza la percezione, e di conseguenza l'esercizio, delle funzioni svolte dal Difensore civico.

Per quanto riguarda il genere, invece, si ricava una conferma sull'utenza dell'ufficio – già evidenziata nelle passate relazioni – con una prevalenza maschile degli accessi.

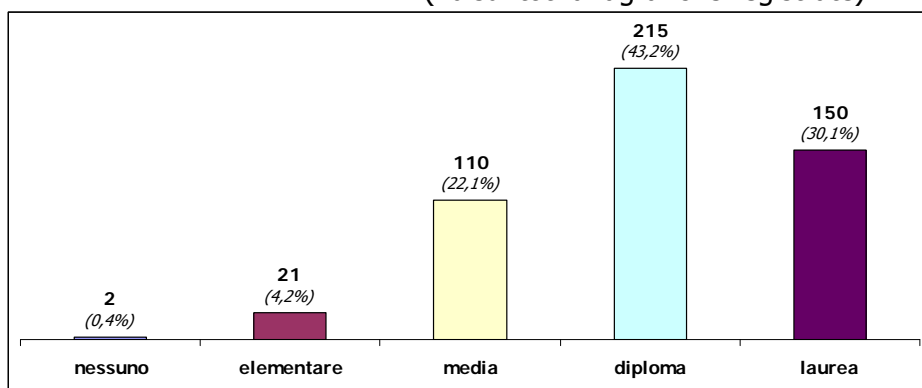
Luogo di nascita (% sul tot. anagrafiche registrate)



I luoghi di nascita sono in generale speculari al dato della residenza anagrafica dei cittadini dai quali provengono le richieste – analizzato nel paragrafo seguente – ma offrono un dettaglio più ampio e articolato, di grande interesse per gli approfondimenti che potenzialmente consente.

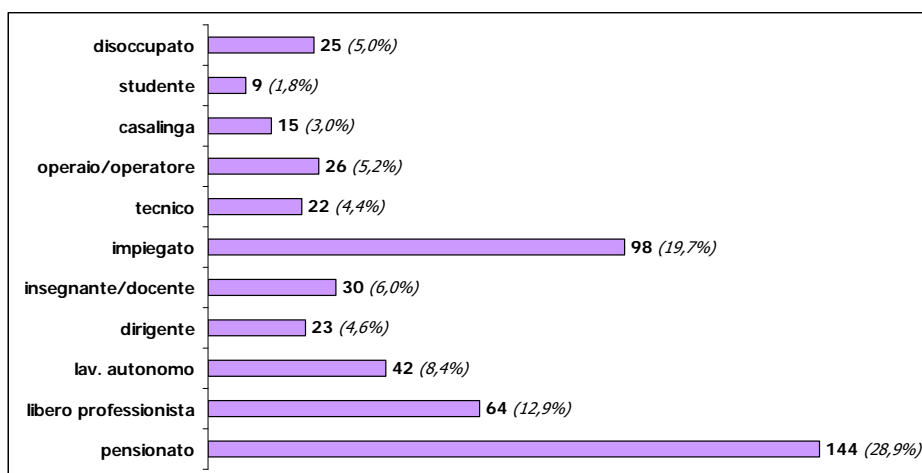
I cittadini nati in altri Paesi – con il 7,2% del totale – sono ancora al di sotto della media regionale che nel 2011 era arrivata ad un 10,5% di cittadini con nazionalità straniera sulla popolazione residente complessiva.

Titolo di studio
(% sul tot. anagrafiche registrate)



Con il titolo di studio il profilo socio anagrafico degli istanti si arricchisce di un elemento che qualifica particolarmente l'utenza dell'ufficio: con nessun titolo o in possesso di istruzione primaria e secondaria inferiore non si supera il 26,7%, mentre con un'istruzione superiore secondaria ci si attesta al 43,2%. Nondimeno, è il dato della cosiddetta istruzione terziaria di tipo universitario, con oltre un terzo del totale, che induce a considerare come medio - alto il grado di istruzione dei cittadini che beneficiano della difesa civica regionale.

Posizione lavorativa
(% sul tot. anagrafiche registrate)



Ad integrazione dei dati sui titoli di studio ed a completamento della sintetica descrizione delle informazioni di base qui raccolte, troviamo la posizione lavorativa alla quale però – anche per essere stata categorizzata *ex post* – è opportuno riservare un valore indicativo. Si evince, tuttavia, chiaramente dalla rappresentazione grafica il dato elevato sui cittadini in quiescenza con quasi il 29% del totale.

Il complessivo 61% dei cittadini occupati può essere ricondotto prevalentemente – come per i titoli di studio – a categorie medio alte: con oltre il 30% in posizioni lavorative da impiegati a dirigenti, e comprendendo anche insegnanti e docenti, e con quasi il 13% di liberi professionisti. Se a queste percentuali si aggiunge l'8,4% di lavoratori autonomi, appaiono residuali le restanti posizioni considerate.

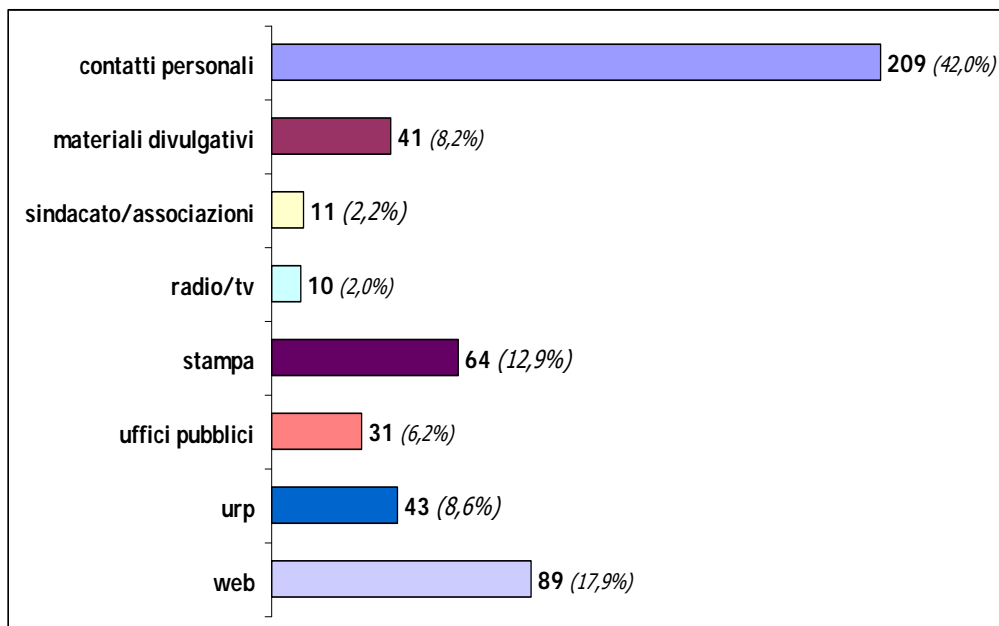
Il Grafico che segue, infine, è relativo ad un'informazione a valenza strategica per l'ufficio ed in questa relazione, poiché concerne la domanda: come è venuto a conoscenza del Difensore civico?

Le risposte registrate sono concentrate in un significativo 42% che attribuisce al classico passaparola la principale fonte di conoscenza della Difesa civica. È legittimo dedurre – anche solo come indicatore indiretto – l'alto grado di soddisfazione che, coloro che hanno già svolto pratiche presso l'ufficio, hanno trasmesso contestualmente all'informazione.

Tra le altre fonti di conoscenza rilevate, non può non essere sottolineato il web con il 17,9% (ed è un dato già alto e destinato a crescere) e le campagne informative a mezzo stampa con quasi il 13% delle risposte. Quest'ultimo dato, se associato all'8,2% relativo ai materiali divulgativi in

distribuzione in varie sedi pubbliche, costituisce una segnalazione eloquente per il forte impegno a carattere comunicativo che l'Ufficio del Difensore ha perseguito.

Fonti di conoscenza del Difensore (% sul tot. anagrafiche registrate)



Provenienza geografica delle istanze



Nella cartina che precede è indicata la provincia di residenza degli utenti.

Vi sono province dalle quali pervengono molte istanze (Bologna, Ravenna e Ferrara), da altre molte di meno.

Le ragioni di tale disomogeneità, come indicato anche nella relazione dello scorso anno, sono molteplici: principalmente, il diverso numero di abitanti delle singole province e la presenza di difensori civici locali, particolarmente per quello che riguarda il territorio modenese.

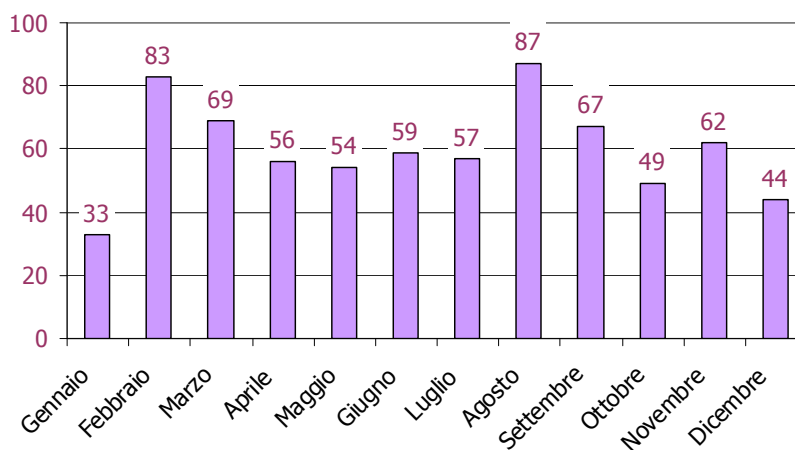
Numerose istanze provengono dalle province dove si svolge il servizio di ricevimento. Questo è certamente vero per Bologna, ed anche per Ravenna. La convenzione in atto con la Provincia, che dal 2012 è estesa al comune capoluogo, prevede infatti presenze quindicinali di un funzionario dell'ufficio. Già lo scorso anno le istanze del territorio ravennate erano 115, giunte oggi a 152. Resta elevato il dato di Ferrara, in ragione della conoscenza diretta del Difensore civico che lì risiede.

Il flusso delle istanze

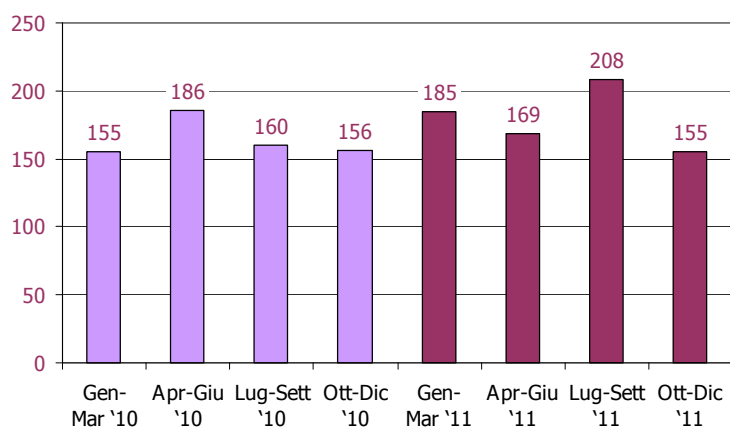
La tabella che segue evidenzia come il flusso di presentazione delle istanze sia continuo nell'anno, con picchi in determinati mesi. In ogni caso, il ricevimento del pubblico è stato garantito per tutto l'anno, non essendosi verificate sospensioni neppure in agosto, nelle due sedi di Bologna e Ravenna.

Anno 2011	Istanze pervenute
Gennaio	33
Febbraio	83
Marzo	69
Aprile	56
Maggio	54
Giugno	59
Luglio	57
Agosto	87
Settembre	67
Ottobre	49
Novembre	62
Dicembre	44
Totale	720

Istanze pervenute mese per mese - Anno 2011



Istanze pervenute per trimestre - Anni 2010 e 2011



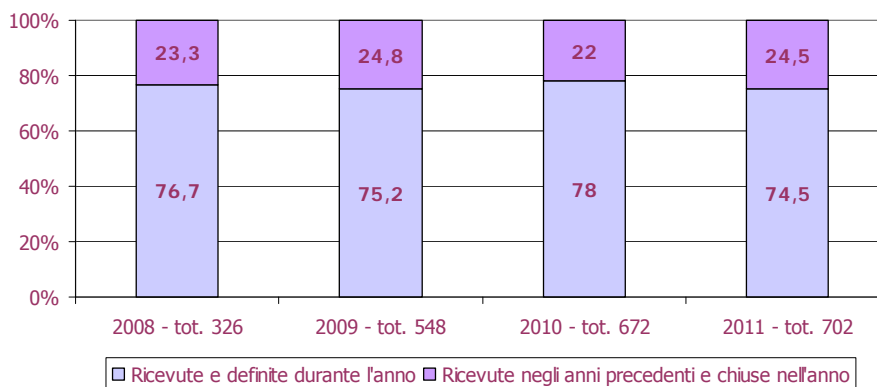
Dei **720** procedimenti attivati nel 2011, **523** si sono conclusi nello stesso anno e rappresentano il 74,5% dei procedimenti di difesa civica conclusi nel 2011.

La grandissima parte dei rimanenti procedimenti definiti nell'anno 2011 sono relativi all'anno 2010. I pochi casi iniziati negli anni 2009 riguardano questioni particolarmente complesse che hanno richiesto una attività di monitoraggio nel tempo.

Anno di apertura delle istanze definite nel 2011	v.a.	%
2009	27	3,9
2010	152	21,6
2011	523	74,5
Totale	702	100,0

Istanze chiuse negli anni	2008	2009	2010	2011
Ricevute durante l'anno	76,7	75,2	78,0	74,5
Ricevute negli anni precedenti	23,3	24,8	22,0	25,5
<i>Chiusi dall'1/1 al 31/12 – valori assoluti</i>	<i>326</i>	<i>548</i>	<i>672</i>	<i>720</i>

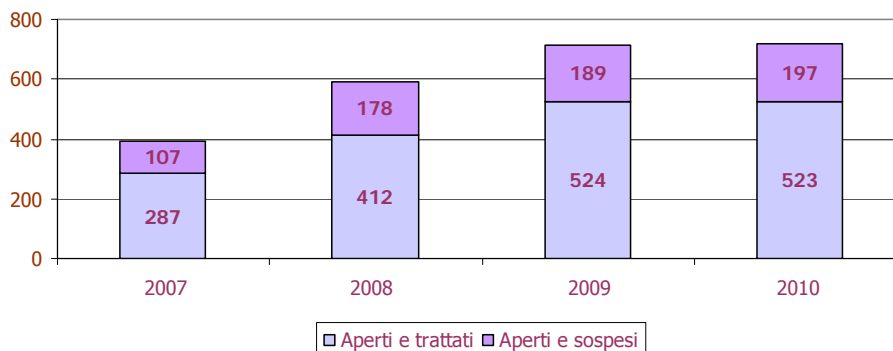
Avvio delle istanze definite durante l'anno - %



Un rapido sguardo alla tabella seguente ci permette di riconoscere che il numero di istanze definite nel 2011 è in buona sostanza lo stesso del 2010, a riprova di una sostanziale tenuta dell'ufficio rispetto al flusso di richieste dei cittadini.

Istanze aperte e chiuse nell'anno	2008		2009		2010		2011	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Definite entro il 31/12	287	63,5	412	69,8	524	73,5	523	72,6
Ancora da definire	107	36,5	178	30,2	189	26,5	197	27,4
<i>Aperti dall'1/1 al 31/12</i>	<i>394</i>	<i>100,0</i>	<i>590</i>	<i>100,0</i>	<i>713</i>	<i>100,0</i>	<i>720</i>	<i>100,0</i>

Stato dei fascicoli aperti durante l'anno, al 31/12/11



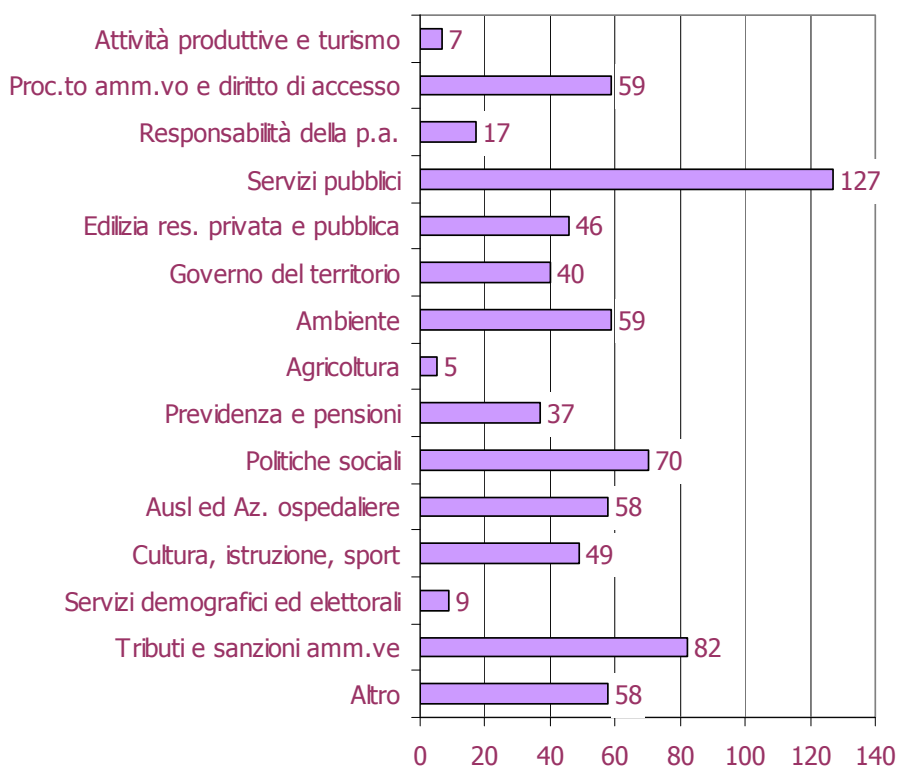
Materie

Il maggior numero di istanze riguarda il funzionamento dei servizi pubblici. Sul tema sono stati organizzati seminari ed è stata attivata una collaborazione con Federconsumatori, iniziative che hanno indubbiamente contribuito alla crescita dei procedimenti.

La seconda area in termini di prevalenza è quella dei tributi e delle sanzioni amministrative, quindi politiche sociali e sanità, di seguito le tematiche ambientali e il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Materie trattate	Numero istanze	%
Tributi e sanzioni amministrative	82	11,4
Servizi demografici ed elettorali	9	1,3
Cultura, istruzione, sport	49	6,8
AUSL e aziende ospedaliere	58	8,1
Politiche sociali	70	9,7
Previdenza e pensioni	37	5,1
Agricoltura	5	0,7
Ambiente	59	8,2
Governo del territorio	40	5,6
Edilizia residenziale privata e pubblica	46	6,4
Servizi pubblici	127	17,6
Responsabilità della p.a.	17	2,4
Procedimento amministrativo e diritto di accesso	59	8,2
Attività produttive e turismo	7	1,0
Altro	58	8,1
Totale	720	100,0

Materie trattate - Anno 2011



La tabella che segue prende in considerazione un arco temporale di tre anni. Gli incrementi maggiori si sono verificati nelle materie relative ai servizi pubblici e all'accesso agli atti. In leggera crescita anche i procedimenti di difesa civica relativi all'ambiente mentre si riscontra, nel triennio, una decrescita per quanto riguarda le pur importanti materie della sanità e delle politiche sociali. Si stabilizza l'aumento già osservato nel 2010 in materia previdenziale e per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica e privata.

MATERIE	2009	2010	2011
Tributi e sanzioni amministrative	78	91	82
Servizi demografici ed elettorali	6	13	9
Cultura, istruzione, sport	35	54	49
AUSL ed Az. ospedaliere	70	64	58
Politiche sociali	81	68	70
Previdenza e pensioni	18	40	37
Agricoltura	4	8	5
Ambiente	35	56	59
Governo del territorio	33	45	40
Edilizia residenziale pubblica e privata	24	44	46
Servizi pubblici	76	107	127
Responsabilità della p.a.	22	17	17
Procedimento amministrativo e diritto di accesso	54	45	59
Attività produttive e turismo	8	4	7
Altro	46	57	58
Totale	590	713	720

Enti destinatari

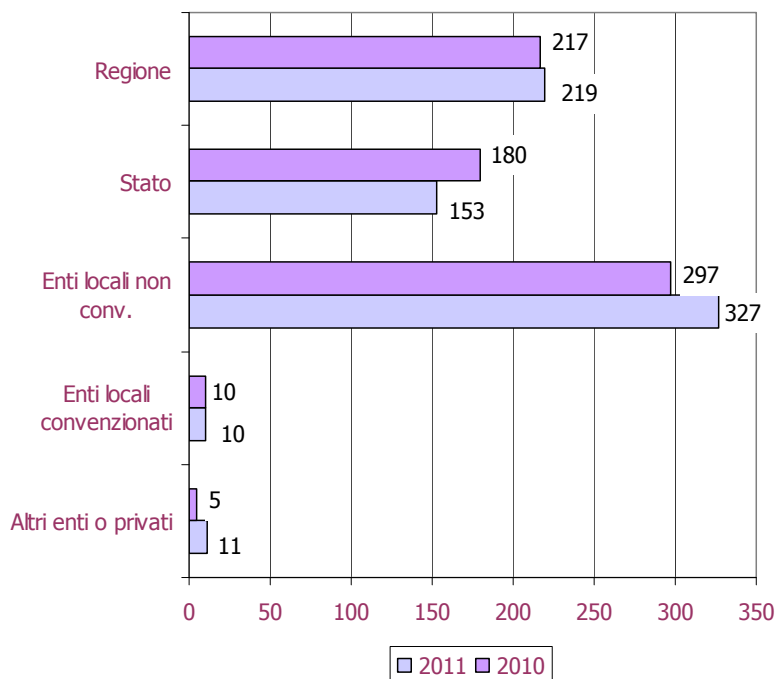
Nel 2011 sono stati attivati 219 procedimenti nei confronti della Regione, 153 verso organi dello Stato e 327 nei confronti di enti locali non convenzionati.

Enti	2011
Regione	219
Stato	153
Enti locali non convenzionati	327
Enti locali convenzionati	10
Altri enti o privati	11
TOTALE	720

Il dato relativo agli interventi nei confronti degli enti locali non convenzionati evidenzia lo sforzo compiuto dall'ufficio nel tentativo di supplire alla massiccia e progressiva diminuzione dei difensori civici locali.

Sono infatti 327 i procedimenti di difesa civica attivati nei confronti di questi enti. Il dato è emblematico e sottolinea con grande evidenza l'opportunità che le Province procedano alla nomina del Difensore civico territoriale.

Enti destinatari dei procedimenti di difesa civica



Esiti dell'attività di difesa civica

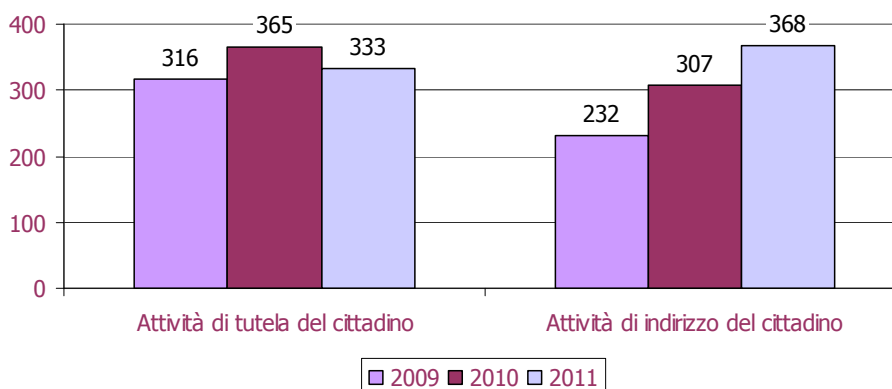
L'attività di difesa civica può essere distinta in due macro aree:

- 1) tutela in senso stretto, su casi specifici segnalati dai cittadini, finalizzata a verificare il corretto comportamento amministrativo ed a suggerire modifiche, se necessarie;
- 2) indirizzo, per orientare il cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione: dall'offerta di informazioni sui servizi all'indicazione di altre figure di garanzia (Garante del contribuente, Garante di ateneo, associazioni di *advocacy*, ecc.).

Nell'anno 2011 sono stati portati a conclusione **701** procedimenti, di cui 333 di tutela del cittadino, pari al 47,5% del totale, e 368 (52,5%) di indirizzo. Quest'ultimo anno in particolare si è chiuso con un forte incremento negli interventi di indirizzo e una riduzione di quelli a tutela.

Attività di difesa civica	Valori assoluti			Valori %		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Tutela del cittadino	316	364	333	57,7	54,3	47,5
Indirizzo del cittadino	232	307	368	42,3	45,7	52,5
Totale	548	671	701	100,0	100,0	100,0

Attività di difesa civica



ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CITTADINO

Come evidenziato nella tabella seguente, nel corso del 2011, in 290 casi gli enti pubblici hanno accolto la tesi del Difensore civico modificando, o motivando in modo più compiuto, la propria condotta amministrativa.

Si tratta dell'87,1% delle istanze chiuse nel 2011, contro il 77,8% del 2010 e il 73% del 2009. Il dato è significativo, soprattutto se associato a quello relativo al mancato accoglimento, che si è più che dimezzato, passando dal 3,6% del 2010 all'1,5% del 2011.

Segnalo tuttavia due casi in cui mi è sembrata del tutto inadeguata la risposta del Demanio di Bologna e del Comune di Argenta (Ferrara).

Nel primo caso si trattava della classificazione di un tratto di strada in comune di Ferrara la cui proprietà era incerta. Sulla questione era intervenuto fin dal 2002 il Difensore civico comunale. Alla cosa ero stato successivamente interessato, risultando chiaro il carattere pubblico della proprietà.

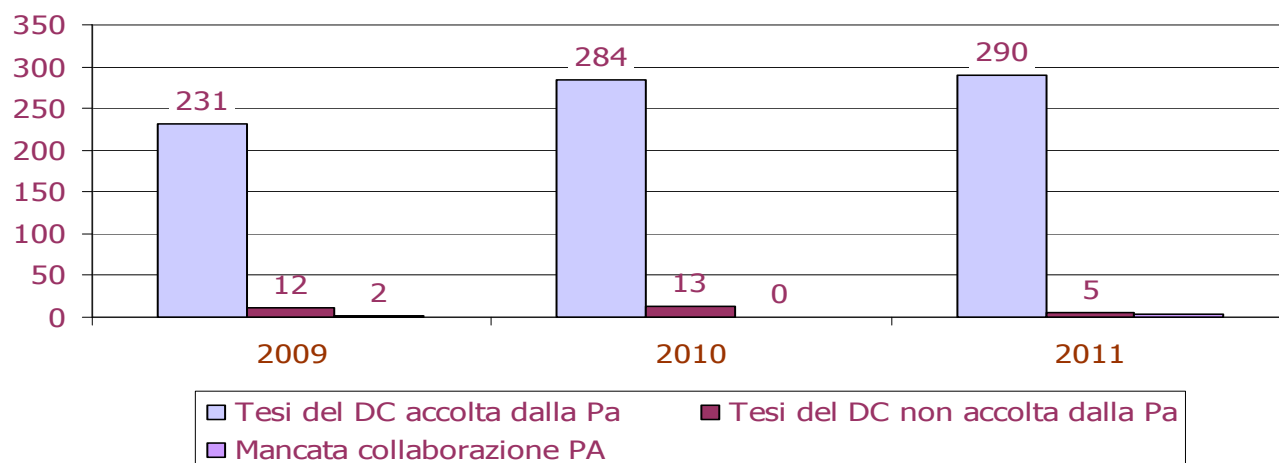
Gli Enti interessati (Comune, Regione, Servizio Tecnico Bacino Po di Volano e Consorzio di Bonifica Pianura e Agenzia del Demanio) erano stati invitati a individuare l'ente proprietario. L'indicazione è caduta sull'Agenzia del Demanio che, sentita la propria Avvocatura, ha ritenuto necessaria una sentenza per accertare la proprietà. L'esito, dopo un decennio di domande di privati e accertamenti da enti pubblici, sembra a me del tutto deludente.

Ad Argenta, per il crollo di un albero di una strada comunale, è stata danneggiata la casa di un cittadino. Questi si è rivolto all'Ente per il risarcimento ed è stato indirizzato alla società assicuratrice. È risultato che la cura degli alberi era affidata ad una società partecipata dal Comune alla quale il cittadino è stato pertanto indirizzato. Dalla società è stato inviato all'assicurazione, che ha ritenuto non dovuto il risarcimento, trattandosi di evento eccezionale. È l'unico albero caduto dell'intera alberatura della strada. Il cittadino, assistito dal Difensore civico comunale, ha riproposto la questione al Comune. Con la scadenza del Difensore comunale ho insistito, inutilmente, perché il Comune rispondesse in quanto proprietario, come chiaramente indicato dal Codice Civile.

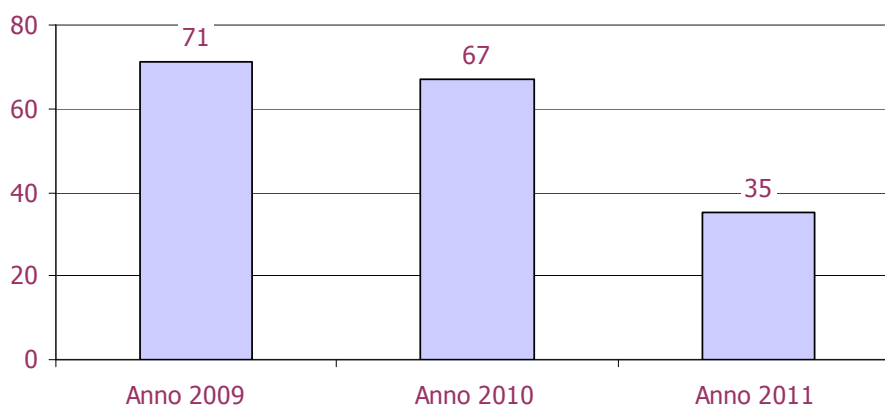
In netta diminuzione i casi di istanze ritenute infondate a seguito di istruttoria (10,5% nel 2011 rispetto al 18,6% dello scorso anno), mentre si sono verificati 3 casi di mancata collaborazione da parte delle pubbliche amministrazioni, pari allo 0,9% del totale dei procedimenti.

Attività di tutela del cittadino	Valori assoluti			Valori %		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Tesi del Difensore civico accolta dalla p.a.	231	284	290	73,1	77,8	87,1
Tesi del Difensore civico non accolta dalla p.a.	12	13	5	3,8	3,6	1,5
Mancata collaborazione della p.a.	2	0	3	0,6	0	0,9
Istanza ritenuta infondata a seguito di istruttoria	71	67	35	22,5	18,6	10,5
Totale	316	364	333	100	100	100

Esiti dell'attività di tutela del cittadino



Istanze ritenute infondate a seguito di istruttoria



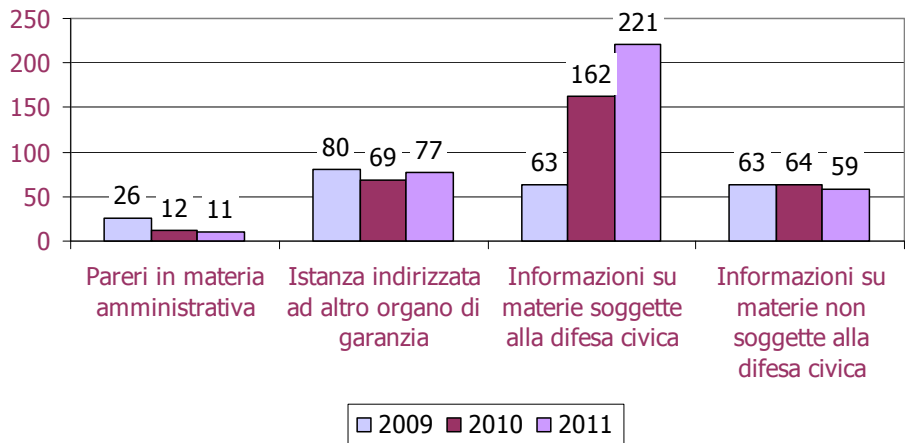
ATTIVITÀ DI INDIRIZZO DEL CITTADINO

Si tratta di una attività consultiva di particolare rilievo, tesa a fornire pareri o consigli al cittadino o ad indirizzarlo verso altre enti o istituzioni.

Si segnala nel 2011 un notevole incremento dell'attività di informazione sulle materie tipiche della difesa civica, come evidenziato dalla tabella e dai grafici che seguono.

Attività di indirizzo (dati calcolati sui procedimenti conclusi)	Valori assoluti			Valori %		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Pareri in materia amministrativa	26	12	11	11,2	3,9	3,0
Istanza indirizzata ad altro organo di garanzia	80	69	77	34,5	22,5	21,0
Informazioni su materie soggette alla difesa civica	63	162	221	27,2	52,8	60,0
Informazioni su materie non soggette alla difesa civica	63	64	59	27,2	20,8	16,0
Totale	232	307	368	100,0	100,0	100,0

Attività di indirizzo del cittadino nel triennio 2009-11



ULTIME OSSERVAZIONI

Considerata nel suo insieme l'attività dell'ufficio risulta un forte incremento nell'attività di orientamento, che attesta un crescente rivolgersi dei cittadini per avere informazioni competenti su questioni anche complesse.

Principali mutamenti avvenuti nell'attività di difesa civica % sul carico di lavoro

