

## **Relazione sull'attività svolta dal Difensore civico regionale nell'anno 2009**

(art. 11 della L.R. 16 dicembre 2003 n.25)

### **Sommario**

1. Contenuto della Relazione
2. Difensore civico regionale
3. Programmazione attività
4. Personale
5. Rete difesa civica
6. Convenzioni con gli Enti Locali
7. Funzioni di garanzia e promozione e stimolo della pubblica amministrazione
8. Proposte relative a norme regionali
9. Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi
10. Potere sostitutivo
11. Mediazione e conciliazione dei conflitti
12. Garanzia per le "fasce deboli"
13. Istanze pervenute

### **Allegati**

1. Convegno regionale "25 anni di difesa civica in Emilia Romagna"
2. Convegno regionale "La Rete degli Organi di garanzia statutaria delle Regioni italiane"
3. Le reti internazionali della difesa civica
4. La risoluzione della Commissione europea sul caso presentato dal nostro ufficio
5. Proposta di legge sulla istituzione di un Difensore civico nazionale
6. Proposta di legge per l'istituzione di una Agenzia nazionale per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali
7. Documento di indizione degli Stati Generali della difesa civica
8. Situazione della rete regionale della difesa civica in Emilia Romagna
9. Il servizio ferroviario regionale
10. Convegno "I garanti e l'esecuzione della pena: quali prospettive?"
11. I fascicoli aperti a tutela di cittadini minori di età
12. Le istanze

### **1. Contenuto della Relazione**

Presento la relazione sull'attività svolta dall'ufficio nell'anno 2009, la prima da me interamente seguita, stante la mia nomina del 22 maggio 2008.

#### **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.*

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

## 2. 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.*

Il 2009 è stato il venticinquesimo anno dell'istituzione del Difensore civico presso la Regione Emilia-Romagna. Un Convegno, del quale saranno presto disponibili gli atti, è stato dal mio ufficio organizzato. A questo si è aggiunto un seminario sugli istituti di garanzia, presenti nella nostra Regione, promosso dalla Consulta statutaria. Un dettaglio dei lavori delle due iniziative è in allegato (All. 1 e 2).

L'attuale approdo è il risultato di successivi interventi legislativi e della esperienza dei miei predecessori: Carlo Falqui Massidda, in carica dal 1985 al 1994, Ernesto Tilocca, in carica dal 1995 al 1997, Paola Gallerani Monaci, in carica dal 1998 al 2003, Antonio Martino, in carica dal 2004 al 2007. La legge 37 del 1984 ha istituito la figura; la legge 15 del 1995 ne ha chiarito e consolidato la presenza; quella in vigore, legge 25 del 2003, ne ha avvicinato le caratteristiche al successivo dettato statutario, che ho qualificato come organo di garanzia, accanto agli organi di governo. Maggioranza richiesta per la nomina, severa limitazione delle possibilità di revoca, forti incompatibilità per escludere ogni possibile conflitto di interessi, mirano a garantire autonomia e indipendenza secondo la previsione dello Statuto. Nella legge attuativa potrebbero forse essere perfezionate le procedure di nomina, tenendo conto di un apporto delle Autonomie locali. Una diversa durata dell'incarico del difensore civico potrebbe segnalarne ulteriormente l'indipendenza rispetto all'Assemblea che lo ha scelto. Andrebbero evitate le vacanze della carica che, come l'esperienza mostra, incidono negativamente sul funzionamento dell'istituto.

La carenza più avvertita sul piano operativo è però l'autonomia organizzativa e finanziaria, che lo Statuto riconosce, il potere cioè del Difensore di programmare, compatibilmente con le esigenze complessive di bilancio, le risorse a disposizione, sia per l'organico che per le spese necessarie. Ciò comporta sia il potere di organizzazione del personale che quello di autonoma decisione nella spesa, nel rispetto dei regolamenti generali e di contabilità.

Questo risvolto dell'autonomia appare necessario ed urgente. Sulla difesa civica regionale grava infatti una particolare responsabilità, considerata la mancata istituzione del difensore civico nazionale e l'incomprensibile decisione di abolire i difensori civici comunali, senza alcuna

riflessione sulla variegata esperienza compiuta, dalla quale trarre gli elementi per una maggior efficacia dell'istituto.

Decisivo è che chi si rivolge al Difensore abbia una chiara percezione della sua indipendenza e autonomia, della sua competenza e capacità di intervento. L'ascolto attento può aiutare il richiedente a comprendere le ragioni di diritto e di interesse generale che portano il Difensore a formulare un parere, anche nel caso in cui questo conforti la contestata posizione dell'amministrazione. È un contributo al rispetto della legalità ed alla fiducia nella pubblica amministrazione, attitudini non particolarmente presenti. Un organo autorevole, autonomo, capace di muoversi agilmente, in contatto con i cittadini, indipendente dalla pubblica amministrazione, ma consapevole dei suoi problemi, è elemento di promozione e stimolo all'amministrazione stessa.

Mentre si stilano carte dei doveri delle amministrazioni pubbliche correlate ai diritti dei cittadini, può essere apprezzato il confronto con una figura, non dotata di alcun potere gerarchico, né di censura sugli atti, che mira a ricostituire appunto relazioni divenute critiche in casi singoli o più generali.

Una pre-condizione perché si attui garanzia dei diritti e degli interessi delle persone e delle formazioni sociali presenti nel nostro territorio è che l'esistenza stessa del Difensore regionale, dell'attività che svolge e delle sue potenzialità, siano più largamente conosciute di quanto sia ora. Anche per tale motivo occorre superare la scarsa conoscenza dell'istituto, generalmente ignorato nella sua stessa esistenza oltre che per le funzioni attribuite. Non si tratta di un problema solo di questa Regione, ma nella nostra realtà è particolarmente accentuato e va affrontato anche con un preciso programma di comunicazione. Vi sono le condizioni per una comunicazione efficace, che accompagni l'azione tesa a rendere l'istituto aderente alla previsione statutaria. Vanno utilizzate tutte le potenzialità dei nuovi strumenti di comunicazione per favorire conoscenza e facile accesso al servizio.

### **3. 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.*

Una programmazione annuale è decisamente inadeguata per impostare l'attività della difesa civica regionale. Proporrò conseguentemente un programma relativo all'intero mandato. La successiva determinazione di mezzi e risorse da iscriversi nel bilancio del Consiglio ritengo debba avere la stessa pluriennalità dei bilanci consiliari. Il dettaglio annuale dell'attività seguirà la procedura prevista dall'art. 15. Al riguardo è importante che l'approvazione dei programmi tempestivamente presentati avvenga in tempi utili per l'attivazione degli stessi con l'inizio dell'anno successivo.

La legge attuativa della previsione statutaria potrà, nelle forme più opportune, disporre al riguardo. Ritengo tuttavia che, anche a normativa immutata, l'adeguamento procedurale proposto possa avere attuazione nel rispetto delle disposizioni che regolano la programmazione complessiva delle attività

della Regione. Non insisto, stante l'evidenza di quanto rappresentato, su come ciò possa positivamente incidere sull'efficacia dell'azione di difesa civica.

#### **4. Personale**

*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.*

Inutile sottolineare che si tratta della risorsa fondamentale per l'attività di Difesa civica. Vi è stata una riduzione nella dotazione e un turn over significativo dovuto a diversi fattori. Le criticità già evidenziate nella precedente relazione si sono presentate in forma aggravata durante l'anno passato. Solo nella seconda metà dell'anno è stato possibile, grazie a un comando e all'attivazione di due collaborazioni coordinate e continuative, fare fronte agli impegni assunti ed avviare attività che avranno il loro sviluppo già nell'anno corrente.

L'ottimo risultato dell'inserimento di elementi a tempo determinato o in collaborazione coordinata e continuativa mi conferma nell'orientamento già esposto al punto precedente. Ritengo cioè che le collaborazioni in corso debbano essere connesse al mio mandato o quantomeno corrispondere al programma pluriennale di bilancio. Sono presenti nell'ordinamento regionale gli istituti che consentono questa soluzione. Si chiede pertanto che vengano attivati per avvicinare almeno la situazione della difesa civica alla previsione statutaria. Il budget previsto per la spesa di personale non ne sarà certamente aumentato e, restando nei limiti della spesa complessiva, ne avvantaggerà la funzionalità e l'efficacia dell'istituto in termini sia quantitativi che qualitativi. Conto sulla competente collaborazione del Direttore Generale, che cura particolarmente l'ufficio attribuitomi (stante il pensionamento del dirigente incaricato), e che è a perfetta conoscenza della situazione.

#### **5. Rete difesa civica**

Rete è espressione molto adoperata per descrivere le relazioni intercorrenti tra i diversi difensori e suggerisce il passaggio dalla presenza di differenti difensori civici, a diversi livelli, all'idea di difesa civica integrata.

Gli obiettivi a cui tende la rete devono attuarsi sempre tenendo presente il principio della *pari dignità tra tutti i livelli in cui si esplica la difesa civica*, siano essi locali, regionali, nazionali; detto principio si applica anche ai Difensori nazionali e regionali in ambito europeo e internazionale, e deve essere ben tenuto presente quando si esaminano i rapporti con figure di rilievo sovranazionale (Mediatore Europeo, Commissario europeo dei Diritti Umani, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo).

Finalità della rete sono:

- *Scambio e confronto fra le varie esperienze*: attività che spesso si esplica in modo naturale ed informale, talvolta in maniera istituzionalizzata e sistematizzata (Coordinamento Difensori civici regionali e delle Province Autonome, Coordinamenti fra Difensori regionali e locali, esperienze di Coordinamento del Mediatore Europeo e dal Commissario europeo dei Diritti Umani);
- *Collaborazione nelle azioni di monitoraggio*: le Nazioni Unite e il Commissario Europeo dei Diritti Umani da anni promuovono il ruolo del Difensore civico nel monitorare a livello locale e nazionale l'applicazione delle convenzioni internazionali e del Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti fondamentali. L'attività può ovviamente essere intrapresa a qualunque livello. Per quello che mi riguarda segnalo in particolare la collaborazione con la rete antidiscriminazione e il monitoraggio del rispetto dei diritti nei confronti delle cosiddette "fasce deboli";
- *Assistenza e collaborazione con le realtà in cui la difesa civica sta nascendo*: è naturale che i Difensori civici vengano interpellati dai colleghi di nuova istituzione. Le istituzioni europee (Consiglio Europa, UE) e quelle internazionali (tra cui Nazioni Unite) considerano il Difensore civico uno strumento fondamentale ed irrinunciabile della democrazia: agli Stati che domandano di far parte del Consiglio d'Europa o della UE è richiesta la costituzione del Difensore civico. A ciò si aggiunga che spesso il Difensore civico è individuato come vero e proprio strumento di ricostruzione democratica nei progetti di peace building attuati dalle Nazioni Unite (es. Bosnia Erzegovina e Kosovo).

Un apposito allegato, che debbo in gran parte al contributo dei colleghi Difensori Morales, Regione Toscana, e Barbetta, Comune di Milano, illustra il panorama delle reti internazionali di difesa civica ai diversi livelli (All. 3). Mi limito pertanto a segnalare iniziative alle quali ho direttamente partecipato o attività dell'ufficio che hanno comportato la collaborazione della rete internazionale.

#### *Area del Mediterraneo*

Già nella precedente relazione ho sottolineato la particolare collaborazione che si va instaurando nell'area e l'interesse che la cosa riveste. La promozione della democrazia e dei diritti umani, nonché gli specifici temi legati all'immigrazione, sono principale oggetto dell'attività prevista.

L'aver partecipato alla riunione di insediamento dell'AOM, a Tangeri, come rappresentante del coordinamento nazionale dei difensori civici regionali, mi induce a sottolineare il valore del confronto e del dialogo tra i presenti - mediatori, difensori civici, ombudsman diversamente denominati - nella diffusa consapevolezza delle differenze e divisioni tra i paesi che circondano il Mediterraneo e, spesso, degli aspri conflitti che li coinvolgono. Credo sia significativo che a Tangeri ci sia stata la possibilità, ad esempio, di ascoltare - e che si siano ascoltati tra loro, pur nelle profonde divisioni tra i loro Paesi - l'Ombudsman israeliano e quello dell'Autorità Palestinese, il Wali al Madalim del Marocco e una donna ed un uomo, rappresentanti della Commissione di promozione e protezione dei diritti dell'uomo dell'Algeria.

Di seguito all'incontro di Tangeri il segretario generale del Wali al Madalim ha partecipato come relatore al convegno per il venticinquesimo della difesa civica in Emilia Romagna.

Anche per il futuro mi propongo una particolare collaborazione con l'AOM, d'intesa con il responsabile del coordinamento nazionale.

#### *Rete europea*

Una riprova dell'utilità di diretti contatti tra difensori di diversi Paesi è venuta anche dalla positiva definizione di due istanze che ci sono state presentate.

In un caso si è trattato di riconoscimento di un titolo professionale di una cittadina italiana residente in Spagna grazie all'interessamento del Defensor del Pueblo nazionale spagnolo, da noi interessato.

Di notevole rilievo il caso di una donna alla quale era stato negato un documento necessario per partorire accanto al convivente, lavoratore all'estero. Tale possibilità, dalla norma europea e dalla traduzione italiana, è infatti riservata unicamente al coniuge. Il Mediatore Europeo, da noi coinvolto, ha rivolto il quesito alla Commissione per le Petizioni del Parlamento Europeo. La stessa ha stabilito, con ampia e convincente motivazione (All. 4), il diritto a partorire in altro paese europeo in quanto ricompreso nell'assicurazione sanitaria europea che spetta ad ogni cittadina italiana.

Piace segnalare in entrambi i casi l'attenzione del Mediatore Europeo, che non ha potuto partecipare al convegno sui 25 anni perché era in corso la procedura di nuova nomina avanti al Parlamento Europeo. La stessa si è conclusa con la conferma del Mediatore in carica.

### *Rete nazionale*

Come noto e come ricordato nell'allegato, l'Italia è il solo paese europeo a non avere, nonostante le più autorevoli raccomandazioni dei consessi internazionali, un difensore civico nazionale. Resta pertanto d'attualità la proposta di legge alla quale ha in passato dato la propria collaborazione il coordinamento nazionale (All. 5).

Di rilievo la proposta di legge per l'istituzione di una Agenzia nazionale per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali. Nella stessa è prevista una importante relazione con i Difensori Civici. Tale circostanza evidenzia ancora la carenza rappresentata dalla mancata istituzione del difensore civico nazionale (All. 6).

Da segnalare la nomina del nuovo responsabile del coordinamento nazionale dei difensori civici regionali nella persona di Samuele Animalì, Ombudsman delle Marche e l'indizione degli Stati Generali della difesa civica.

Proprio quando Governo e Parlamento hanno proceduto alla soppressione dei difensori civici comunali si sono svolti gli Stati generali per la realizzazione di un'efficace rete tra tutti i difensori presenti in Italia ai livelli comunali, provinciali, consortili e regionali, visti i considerevoli risultati raggiunti da questa forma organizzativa in ambito internazionale. Finalità e modalità dell'iniziativa sono riassunte nella documento di indizione (All. 7). Tre riunioni di macro aree hanno coinvolto l'intera difesa civica presente sul territorio nazionale con formazione dell'assemblea costituente che ha già iniziato i suoi lavori per la costituzione della rete.

La soppressione prevista dei difensori comunali, pur con decorrenza al 2011, pone all'ordine del giorno il tema dell'organizzazione sui territori dell'istituto, così da garantirne presenza ed efficacia.

### *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”.*

Vale la pena ricordare che il primo Difensore civico regionale si è insediato quando già erano presenti sul territorio di 4 Difensori locali: comuni di Parma, Piacenza, Reggio Emilia e Correggio. Ancor prima della legge sulle autonomie locali che ne ha previsto l'istituzione, si aggiungevano i difensori comunali di Fidenza, Rimini e Ravenna.

Nel 1992 il Consiglio Regionale ha indetto un opportuno convegno sul tema dei Difensori degli enti locali. Nel frattempo si è passati da 7 a 13 difensori sul territorio, fino a 18 nel 1997.

Nel 2005 il numero dei Difensori comunali e provinciali presenti superava il centinaio.

Il quadro della difesa civica regionale nel corso del 2009 risulta in allegato (All. 8). L'annunciata soppressione dei difensori civici comunali, alla quale si è già sopra più volte fatto cenno, ha comportato la sospensione delle procedure di rinnovo dei difensori civici nella gran parte dei consigli comunali eletti nella passata tornata amministrativa. Da ciò l'ulteriore “scopertura” di gran parte dei cittadini dell'Emilia Romagna nella più prossima tutela dei loro diritti verso le amministrazioni e i servizi locali.

Ricordo di avere rivolto un particolare appello alle Province, già nel corso del 2008, perché sui territori si realizzasse il più convincente assetto della difesa civica. Anche per la prossimità delle elezioni le assicurazioni al riguardo ricevute non hanno avuto seguito ma il tema torna ora imprescindibile.

Il quadro attuale mi impone una particolare responsabilità nella promozione dello sviluppo, e prima ancora del mantenimento, della difesa civica sull'intero territorio regionale. Credo che in tale opera non potrà mancare l'apporto di Regione e Autonomie locali. È un'azione di stimolo da rivolgere sia agli enti locali, sia alla cittadinanza nel suo insieme, attraverso momenti di incontro e opportune iniziative di informazione sulla difesa civica. Un esempio in tal senso è l'incontro, al quale sono intervenuto, svolto presso la Biblioteca comunale di Codigoro (Ferrara) nel febbraio 2009.

## **6. 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.*

È uno strumento che ha la finalità di generalizzare la difesa civica sull'intero territorio regionale, con modalità confrontate con gli Enti Locali. Questa esperienza ha coinvolto nel tempo 2 province, 23 comuni e 2 comunità montane.

Nel 2009 risultavano in vigore convenzioni con le Province di Ravenna e Bologna e con i Comuni di Anzola, Budrio, Casalecchio di Reno, Sala Bolognese, Sant'Agata, Zola Predosa. Si sono chiuse nel giugno 2009 le convenzioni con la Provincia di Bologna e con i Comuni di Casalecchio di Reno e Zola Predosa.

La soppressione dei difensori civici comunali comporta ulteriori problemi nel rinnovo. A mio avviso è questione strettamente collegata con l'assetto della difesa civica sul territorio regionale e come tale ricompresa nel confronto Regione e Autonomie locali che ho sopra auspicato.

## **7. 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”*.

Nella volontà di dare un contributo efficace ho avviato una collaborazione con le altre figure di garanzia presenti nella nostra Regione: Consulta statutaria, Corecom, Consigliera di parità, Autorità per la vigilanza dei settori idrici e di gestione dei rifiuti urbani.

Il fatto che nella nostra regione ci sia questa collaborazione, estesa pure ad altre figure importanti presenti sul territorio come le Garanti delle persone limitate o private della libertà personale presso i comuni di Ferrara e Bologna, mi pare rilevante. Figure di garanzia e di authority nel nostro paese, emerse e diffuse come bilanciamento rispetto a un'amministrazione ritenuta troppo politicizzata, scontano infatti diffusa insofferenza nei loro confronti. Pulsioni populiste caratterizzano l'attuale fase della vita politica e male tollerano l'attività e la stessa esistenza di figure indipendenti.

L'incontro ha dato già un contributo importante all'attività di difesa civica sia nell'approfondimento del ruolo delle figure di garanzia, che della miglior soluzione di istanze pervenute, che dell'avvio di progettazioni comuni.

Le modalità per garantire correttezza, trasparenza, imparzialità negli appalti pubblici sono state oggetto di un incontro con la delegazione di una provincia cinese in visita alla nostra regione.

*Collaborazione con il “Gruppo Tecnico Centro Regionale contro le Discriminazioni”*

La partecipazione di miei collaboratori, e anche mia, ai lavori del Gruppo Tecnico ha supportato e arricchito la già consistente attività della Rete contro le discriminazioni.

L'ufficio ha svolto una attività di consulenza su problematiche raccolte dai nodi della Rete e presentate al Gruppo e ha seguito con particolare cura le istanze pervenute direttamente all'ufficio che mettevano in rilievo possibili risvolti discriminatori.

Un contributo originale è costituito dalla redazione del Codice dell'antidiscriminazione, di prossima pubblicazione, che raccoglie norme dedicate, da internazionali a regionali.

Uno strumento didattico specifico, che l'ufficio ha messo a disposizione delle scuole secondarie della nostra regione, è invece “Bullismo Plurale”, DVD che affronta il tema delle prevaricazioni a contenuto razzista, omofobico o di genere. È stato presentato in Regione in apertura della Settimana



nazionale contro la violenza e ha riscosso l'attenzione del responsabile dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, presente all'iniziativa, per il più ampio utilizzo.

Personalmente, oltre a partecipare a riunioni del Gruppo Tecnico e alla apertura della Settimana nazionale di cui si è detto, ho sostenuto lo sviluppo locale della Rete Antidiscriminazione prendendo parte agli incontri organizzati dalle province di Parma e di Ferrara.

Sono stato presente e ho relazionato in incontri locali sul contrasto alle discriminazioni e sulla promozione di pace e diritti umani, quali: incontro conclusivo del corso "Parole diverse" organizzato dal Centro Servizi per il Volontariato di Ferrara sul contrasto all'omofobia; seminario sulla violenza di genere promosso dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara; convegno "+ Diritti - Discriminazioni x le Donne" presso la Facoltà di Giurisprudenza della Università di Ferrara; VII Marcia provinciale della pace, a Villadose (Rovigo); incontro nazionale di formazione per giovani in servizio civile volontario presso l'Associazione Papa Giovanni XXIII svoltosi a Vicenza sul tema "Dall'obiezione di coscienza al servizio civile nazionale".

Segnalo inoltre il mio intervento ad iniziative sul tema della partecipazione e della promozione di una cittadinanza attiva nelle diverse componenti della società civile, oltre al particolare interessamento, per le connessioni che presenta con il mio ufficio, alla proposta di legge regionale "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", quali convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa", a Firenze presso il Rettorato; due seminari sull'e-democracy promossi dalla Regione Emilia-Romagna; incontro con il Forum regionale del III Settore; assemblea del Forum del III Settore della provincia di Ferrara; seminario "Diritti in crisi" organizzato dal Comune di Ferrara; laboratorio sulla metodologia del consenso organizzato dal Centro Servizi per il Volontariato di Ferrara nell'ambito della Scuola della Nonviolenza; conferenza sui Centri di Orientamento Sociale come forma di partecipazione democratica, ad Argenta (Ferrara).

#### *Collaborazione con i servizi della Regione*

Ho rilevato un'attenta e pronta collaborazione dei servizi della Regione non solo per la trattazione dei singoli casi ma per l'impostazione di utili forme di collaborazione. In particolare ciò è avvenuto con i Servizi attinenti alle politiche sociali e sanitarie. Di rilievo l'avvio di un più stretto collegamento con il CMRQ che riunisce i rappresentanti del volontariato presenti nei Comitati Consultivi Misti degli Ospedali e AUSL emiliano-romagnoli. Analoga prospettiva si profila in relazione al servizio Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità, e ai rapporti con i comitati utenti, riconosciuti come forma di partecipazione. La particolare situazione del settore, le cui difficoltà sono riportate quotidianamente dalla stampa, ha suggerito l'approfondimento allegato (All. 9).

#### *Collaborazione con Enti e servizi esterni alla Regione*

Si conferma nel complesso una buona collaborazione con gli Enti e i servizi esterni alla Regione, sia quelli che rientrano nell'ambito delle competenze attribuitemi sia quelli ai quali mi sono rivolto sulla base del principio di leale collaborazione. Si sono evidenziate alcune difficoltà che richiedono un chiarimento che non mancherò di provocare.

### **8. 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.*

Ho proposto alla competente Commissione consiliare di esaminare, per un possibile accoglimento, la richiesta dal Comitato di gestione regionale dei Centri Servizi al Volontariato affinché le associazioni possano avvalersi dei servizi di acquisto offerti da Intercent E.R.

La proposta avanzata è stata accolta con la modalità più ampia suggerita e successivamente approvata dal Consiglio Regionale. L'articolo 19 della Legge ("Costituzione della struttura regionale di acquisto") è stato infatti modificato con l'inserimento di un nuovo comma, nel quale si stabilisce che: "l'Agenzia può altresì prestare i propri servizi in favore delle organizzazioni di volontariato costituite ai sensi della Legge regionale 21 febbraio 2005, n. 12 (Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato) iscritte nell'albo regionale o nei registri provinciali delle organizzazioni di volontariato nonché dei centri di servizio al volontariato dell'Emilia-Romagna".

## **9. Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi**

Nel 2009 sono stati attivati interventi di difesa civica relativi all'accesso agli atti, con un aumento consistente a fronte degli analoghi procedimenti dell'anno precedente. L'art 25 legge 241/90 assegna infatti al Difensore civico regionale il compito di chiedere il riesame, a seguito di istanza dell'interessato, dei provvedimenti di diniego o di differimento di accesso agli atti.

Gli interventi dell'anno trascorso sono stati 54, mentre 38 erano stati nel 2008. Il Tar ha sentenziato in materia in 23 casi nel 2009, contro i 16 casi del 2008.

Nei pochi casi in cui il mio parere non è stato accolto si è trattato per lo più di questioni obiettivamente dubbie. In un solo caso l'amministrazione ha ritenuto, differentemente da me, che si trattasse di un'azione di controllo generalizzato sul suo operato e perciò non ammissibile. In un altro infine non è stato accolto l'invito a favorire l'accesso adeguando il costo delle fotocopie dei documenti alla prassi delle altre amministrazioni.

Credo si possa affermare che, non solo in questa materia, il richiamo del Difensore civico alle amministrazione e servizi pubblici ad un uso opportuno del proprio potere di revocare, correggere provvedimenti emessi o adottarli se omessi, possa essere mostrare la propria efficacia. Contribuisce da un lato 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.

## **10. Potere sostitutivo**

Nessuna domanda di attivazione del potere previsto all'art. 136 del d.lgs. 267/2000 è stata avanzata nell'anno 2009. Ricordo che sentenze del TAR Lazio e del Consiglio di Stato hanno confermato la vigenza della norma. Al riguardo conservo 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.

## **11. 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*".

Iniziative anche sul piano normativo segnalano l'interesse di un ricorso a forme di mediazione dei conflitti alternative alla via giurisdizionale (*alternative dispute resolution*). Numerose sono le disposizioni di carattere europeo che richiamano un ruolo di conciliazione da parte di autorità nazionali a ciò deputate e a tal fine istituite. Tra di esse si menziona il Difensore Civico, con particolare riferimento anche a quelli locali, in considerazione della maggiore prossimità ai cittadini.

La previsione di una class action nei confronti delle pubbliche amministrazioni sollecita un raccordo con il ruolo della difesa civica. La situazione non è molto differente per quello che riguarda la class action nei confronti di produttori di beni e servizi. Le prime applicazioni della recente normativa, infatti, richiamano ambiti – erogazione di servizi pubblici - su cui si dovrebbe o potrebbe attivare il Difensore Civico, d'ufficio o su segnalazione degli interessati. Si tratta in sostanza di materie su cui in via preventiva, ai fini di conciliazione e persuasione, ma anche al fine di stimolare interventi di carattere ben più ampio, ben potrebbe intervenire il Difensore Civico, previa instaurazione di un rapporto particolare con le associazioni coinvolte. Una relazione più forte e incisiva della difesa civica con le associazioni che esprimono forme di cittadinanza attiva è naturalmente un campo che va oltre il pur importante rapporto sopra indicato.

In alcune occasioni il diretto intervento presso gli uffici interessati ha effettivamente consentito una forma di mediazione nel conflitto tra cittadino e amministrazione.

Per quanto riguarda altre forme di mediazione (familiare, sociale, scolastica, commerciale, penale), personalmente e attraverso i collaboratori vi sono stati momenti di formazione e di confronto su iniziative già in atto a livello regionale e sulla loro possibile espansione. In particolare ricordo: il convegno internazionale "La città e la sicurezza: paure, parole e fatti", promosso da Comune e Provincia di Ferrara, Regione Emilia-Romagna, Forum italiano per la sicurezza urbana; un seminario di formazione sulla mediazione penale minorile con Adolfo Ceretti, docente di criminologia all'Università di Milano-Bicocca, promosso da questo ufficio in collaborazione con l'AIMMF, Associazione italiana magistrati per i minori e la famiglia e con il Cismai, coordinamento dei servizi che si occupano di maltrattamento all'infanzia; la partecipazione al gruppo di lavoro sulla mediazione penale in preparazione al convegno promosso dalla nostra Regione sui vent'anni dalla legge sulla procedura penale minorile.

Una particolare collaborazione su queste tematiche è in corso in stretto rapporto con i Servizi Legislativi di Giunta e Assemblea Legislativa.

## **12. Garanzia per le "fasce deboli"**

Come si è visto, è lo stesso disposto normativo a richiamare la particolare responsabilità del Difensore a tutela delle fasce deboli. Delle iniziative assunte al riguardo mi piace ricordare l'incontro, tenutosi a Ferrara, con associazioni di volontariato sociale operanti in regione sulla tutela

del malato, e ad altro incontri sui diritti dei detenuti, e con operatori impegnati nel lavoro con sinti e rom.

È questo un ambito da sviluppare con cura per l'essenziale ruolo di advocacy che molte associazioni assolvono e per il protagonismo da sviluppare nei soggetti interessati. In alcuni ambiti il lavoro ha già assunto profili riconoscibili.

#### *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 attività alle quali si è accennato a proposito del Centro regionale antidiscriminazione hanno avuto in molti casi, come è comprensibile, ad oggetto proprio 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 590 istanze pervenute nel corso del 2009, 32 hanno riguardato cittadini non italiani. Gli argomenti trattati erano accesso alla cittadinanza, ritardo da parte delle Questure nel rilasciare il titolo di soggiorno richiesto, impossibilità di presentazione della pratica per comportamento ostativo da parte della questura, riconoscimento della percentuale o dell'assegno di invalidità a cittadino straniero, ritardo da parte delle Prefetture nell'istruire e fornire l'esito della pratica in materia di immigrazione.

Un maggiore approfondimento è stato riservato ai campi dell'integrazione scolastica e lavorativa. Nel primo caso il punto informativo regionale <http://www.informafamiglie.it/emiliaromagna/centri-per-le-famiglie/> curato dal Centro per le Famiglie di Ferrara ha avanzato richiesta di un parere specifico sul trattamento dei minori non in possesso di permesso di soggiorno, in tutte le procedure che riguardano la vita scolastica. Un meditato parere condiviso anche dall'Avvocatura regionale è stato reso al riguardo.

Ho promosso in collaborazione con l'Osservatorio delle Migrazioni della Provincia di Bologna una ricognizione normativa della disciplina applicata dai Comuni ed ASP della Provincia di Bologna relativamente al requisito della cittadinanza per l'accesso al lavoro in tali Enti. Dal documento conclusivo emerge un quadro complesso di luci e ombre nel quale, anche rispetto alla più recente giurisprudenza, non sembrerebbero sempre legittime le esclusioni dei cittadini non comunitari, o anche comunitari, poste all'ingresso nei ruoli delle amministrazioni richiamate.

Numerose le iniziative alle quali ho partecipato nel campo dell'intercultura, tra le quali: un incontro di conoscenza della Regione con la Consulta degli immigrati di Ravenna; due importanti seminari sull'immigrazione e i diritti dei migranti, uno a Ferrara l'altro a Rovigo; la relazione tenuta a Verona presso il Centro diocesano degli immigrati, sul tema “Non più stranieri né ospiti... ma cittadini”.

Costante è il rapporto con il Servizio regionale che di tali temi si occupa.

### *Costituzione di parte civile nella difesa di persone disabili*

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.

Nel corso del 2009 11 istanze hanno riguardato proprio persone con disabilità coinvolgendo diverse problematiche quali: contrassegni automobilistici, parcheggi, valutazioni delle commissioni di invalidità, sussidi per il superamento delle barriere architettoniche anche nella propria casa.

Con alcune associazioni si è costruito un rapporto che va tuttavia approfondito ed esteso. Già si è predisposta per il 2010 una particolare campagna di informazione sulla difesa civica rivolta alle persone con disabilità e alle loro famiglie e associazioni.

L'interessante iniziativa denominata Tribunale dell'Handicap, sostenuta e realizzata da magistrati e avvocati con il coordinamento dell'ANFFAS, può suggerire monitoraggi e interventi nell'ambito regionale.

### *Garante persone limitate o private della libertà personale*

Dall'avvio del mio mandato ho ritenuto che rientrasse nei miei compiti contribuire alla garanzia di quanti sono privati o limitati nella libertà personale. In assenza della nomina del garante specializzato previsto da legge regionale do la mia collaborazione, nelle forme che via via si rendono praticabili ed utili, alle garanti dei detenuti presenti sul territorio regionale.

In argomento posso ricordare l'incontro con il Presidente del Tribunale di sorveglianza, con il coordinamento nazionale dei Garanti dei detenuti, il convegno nazionale "I garanti e l'esecuzione della pena: quali prospettive?" (All. 10) che ho contribuito ad organizzare presso la Regione, in collaborazione con il citato coordinamento (gli atti saranno presto pubblicati), la partecipazione al Forum "Teatro e carcere in Emilia Romagna" e alla manifestazione delle guardie penitenziarie del carcere di Ferrara.

La normativa che consente l'accesso al carcere, senza necessità di preventiva autorizzazione, ai Garanti dei diritti dei detenuti, comunque denominati sollecita, mi sembra, una decisione chiara da parte degli Organi della Regione.

### *Garante minori*

La mia azione al riguardo si è svolta nella ribadita convinzione che i minori siano cittadini a tutti gli effetti, e particolarmente meritevoli di tutela. Sono intervenuto in due direzioni: partecipazione o promozione di iniziative di educazione alla cittadinanza rivolte a bambini e adolescenti e interventi o progetti di riduzione del disagio.

Nel settore educativo e preventivo ho collaborato con i Servizi dell'Assemblea Legislativa ai progetti Partecipa.Rete e Partecipa.Net con incontri con studenti presso la sede regionale e in diverse scuole della regione (Mirandola, Ferrara, Reggio Emilia).

In una forte collaborazione del mio Servizio con il Servizio Comunicazione e Documentazione e con l'Ufficio Scolastico Regionale è stata organizzata una giornata di Open Space Technology

aperta a insegnanti e operatori scolastici della regione, per individuare linee di progettazione sull'educazione alla cittadinanza nei diversi ordini di istruzione.

Una esperienza più limitata ma sempre basata sulla modalità dell'OST si è svolta con la Provincia di Bologna sul tema "Libertà in gioco per una educazione alla responsabilità". Ho relazionato in plenaria e partecipato al lavoro di gruppo.

Anche nel 2009 sono stato invitato alla route di orientamento alle scelte di servizio delle guide scout Agesci.

Nel campo della prevenzione del disagio di bambini e adolescenti si è aperta un'ottima e crescente collaborazione con il Servizio regionale politiche familiari, infanzia e adolescenza nel rapporto con i servizi e con l'Autorità Giudiziaria.

Sono stato fortemente sollecitato dalla Procura Minorile che mi ha segnalato le inadempienze dei servizi sociali degli enti locali nella funzione di tutela dei minori. Si sono aperti al riguardo diversi fascicoli. Il mio intervento ha teso a sollecitare l'adozione di misure organizzative che consentissero la più sollecita e attenta tutela degli interessi dei minori a diverso titolo affidati ai servizi.

Su temi analoghi sono giunte alcune istanze da genitori in difficoltà nel rapporto con i servizi. Nei loro confronti è stata svolta una attività di chiarificazione e orientamento con aspetti di mediazione. Di questa delicata tematica un cenno più ampio è in allegato (All. 11).

Partecipo alle riunioni che il Servizio regionale promuove, d'intesa con Tribunale per i Minorenni, Procura Minorile e servizi del territorio, per affrontare questioni che richiedono un maggior coordinamento tra i diversi soggetti. Nel 2009 sono stati affrontati l'applicazione dell'art. 403 del Codice Civile per la messa in sicurezza dei minori in condizioni di abbandono o di pregiudizio, e l'intervento con i minori stranieri non accompagnati.

Ho sostenuto l'organizzazione del convegno nazionale Cismai sulla "Prevenzione del maltrattamento all'infanzia", primo appuntamento degli Stati Generali sul mal-trattamento all'infanzia in Italia. Gli atti del convegno, stampati nel 2010, inaugurano la collana dei Quaderni della Difesa Civica.

Ho promosso un gruppo di lavoro che ha riunito avvocati della Camera Minorile, operatori sociosanitari aderenti al Cismai e giudici minorili, onorari e togati, dell'AIMMF, per l'elaborazione di un percorso formativo comune da svolgersi nel 2010.

Lo studio affidato a Zancan Formazione nell'anno precedente, sugli adolescenti stranieri per i quali il Tribunale per i Minorenni ha avviato un procedimento amministrativo nel primo semestre 2008, è stato ampliato al triennio 2006-2008 e ai giovani italiani, con un programma di ricerca che comprende anche un approfondimento qualitativo. I risultati dell'indagine verranno presentati nel 2010.

Le collaborazioni intrecciate hanno permesso di avviare iniziative che si svilupperanno nel 2010 e riguardano: un uso sicuro della rete Internet e del cellulare da parte dei minori, la promozione di percorsi formativi per i tutori volontari dei minori, le audizioni protette e i percorsi di protezione idonei per i minori vittime di violenza.

Posso infine segnalare la mia partecipazione ad iniziative specifiche: promozione del ciclo di incontri "L'invisibile violenza contro i bambini" all'interno della Scuola della Nonviolenza di Ferrara; partecipazione al convegno "Il processo penale minorile tra progettualità educativa e valori

costituzionali” (ai gruppi preparatori avevano preso parte i miei collaboratori); intervento al seminario “Minori autori di reati sessuali”, promosso a Bologna dal Centro Giustizia Minorile e dal Centro “Il Faro”; relazione alla tavola rotonda per il XX anniversario della Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia che si è svolta a Ferrara nel mese di dicembre.

### **13. Istanze pervenute**

Concludo con un’introduzione alla descrizione delle istanze pervenute e trattate nell’anno 2009 collocata in allegato (All. 12).

Nell’affrontare le questioni proposte si è cercato di richiamare l’attenzione dell’amministrazione o del servizio interessato, aldilà della necessaria miglior soluzione del singolo caso, sull’adozione di procedure e relazioni con i cittadini che prevenissero l’insorgere di conflitti.

Nella generalità dei casi il mio parere è stato accolto dall’amministrazione. Nelle rare occasioni in cui ciò non è avvenuto mi è parso riscontrare una lettura restrittiva, seppure non immotivata, delle disposizioni normative. Ciò si è verificato in ordine a modalità di pagamento del bollo auto, della decisione di parenti in relazione alla cremazione di resti mortali, del mancato riconoscimento degli interessi legali su contributi previdenziali versati e non dovuti, sul risarcimento di spese affrontate da un privato per lavori sulla base di una indicazione dell’amministrazione rivelatasi erronea (l’istante non era tuttavia in possesso di tutte le autorizzazioni necessarie), sull’anticipo del Tfr non solo per l’acquisto della prima casa, ma pure per ristrutturazioni.

Di particolare difficoltà si presentano conflitti di competenza negativi e contrasti di orientamento tra amministrazioni interessate ad un medesimo procedimento. Non si tratta fortunatamente di situazioni molto frequenti, ma sono motivo di discredito agli occhi dei cittadini coinvolti e rendono problematico lo stesso intervento del Difensore.

Si rileva dai dati un consistente aumento dei casi nuovi e di quelli complessivamente trattati. Ciò è avvenuto pure nella situazione di personale attribuito e di risorse finanziarie sulle cui criticità già si è detto. È motivo di soddisfazione la tenuta dell’ufficio di fronte all’aumentato carico.

Il Difensore Civico  
Daniele Lugli