

Relazione sull'attività svolta dal Difensore civico regionale nell'anno 2008

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

Sommario

1. Contenuto della Relazione
2. Difensore civico regionale
3. Rete difesa civica
4. Convenzioni con gli Enti Locali
5. Funzioni di garanzia e promozione e stimolo della pubblica amministrazione
6. Programmazione attività
7. Personale
8. Proposte relative a norme regionali
9. Rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni
10. Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi
11. Potere sostitutivo
12. Mediazione e conciliazione dei conflitti
13. Costituzione di parte civile nella difesa di persone handicappate
14. Garanti infanzia e detenuti
15. Istanze pervenute

Allegati

- 1 Attività svolte
- 2 Dichiarazione europea Strasburgo ottobre 2007
- 3 Proposta di legge Difensore civico nazionale
- 4 Difesa civica presente negli enti locali
- 5 Istanze pervenute

1. Contenuto della Relazione

Presento la relazione sull'attività svolta dall'ufficio nell'anno 2008 e da me direttamente seguita a partire dalla nomina del 22 maggio.

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.

L'essere la mia nomina avvenuta senza voti contrari è di buon auspicio per l'efficacia dell'attività che mi è affidata e costituisce un elemento, se ce ne fosse bisogno, per un particolare impegno nell'espletamento del mandato e a sostegno dell'autonomia e indipendenza che mi sono attribuite.

Statuto e legge vigente concordano dunque sostanzialmente nel definire il ruolo istituzionale del Difensore civico. Non si può dire lo stesso a proposito delle modalità di svolgimento dell'attività come disciplinate dalla legge regionale, nelle successive disposizioni. È del resto una normativa precedente lo Statuto. Su questo argomento le osservazioni e le proposte di chi mi ha preceduto sono puntuali, attuali, da me condivise. Costituiscono la base per una rivisitazione della legge non appena lo si riterrà opportuno e fattibile.

Sono pronto a collaborare per migliorare le norme, ma non avanzo proposte né sollecitazioni al riguardo, stante anche la mia limitata esperienza. Ho cercato nella mia attività di utilizzare gli strumenti che le norme vigenti offrono, perseguendo la chiara indicazione statutaria. Nonostante alcune difficoltà incontrate credo che sia possibile una lettura della legge in conformità allo Statuto. L'attenzione al problema, da parte dei soggetti interessati, potrà evidenziare le modifiche indispensabili a garantire la caratteristica di organo autonomo e indipendente dotato perciò della necessaria autonomia finanziaria e organizzativa, nel rispetto della normativa generale e delle compatibilità economiche.

Aggiungo poche considerazioni sul Difensore civico regionale, ricordando che l'istituto ha fatto l'ingresso nel nostro ordinamento proprio con l'istituzione delle Regioni. Le prime a prevederlo nel proprio Statuto sono state Toscana, Lazio e Liguria. Un'esplicita indicazione statutaria è nella nostra Regione recente (31 marzo 2005), ma la figura del Difensore civico è stata introdotta 25 anni fa. Ciò si è fatto con la legge 6 luglio 1984 n. 37, modificata con legge 21 marzo 1995 n. 15 e con la vigente legge 16 dicembre 2003 n. 29. È venuta infine, come ricordato, la previsione statutaria.

Una riflessione sulla difesa civica nella nostra regione potrebbe utilmente partire da questa esperienza ormai consistente. In verità il tema, come si è visto, ha rilievo nazionale, e non solo. Merita approfondimento e attenzione, oggetto com'è di sporadiche e non sempre informate attenzioni mediatiche.

Resta una scarsa conoscenza dell'istituto regionale. Proprio la mia nomina ha coinciso con particolari iniziative, predisposte dal Servizio, volte a farlo conoscere attraverso la diffusione di apposito materiale illustrativo e con un'attenzione accresciuta al sito ed al suo aggiornamento.

Da segnalare la pubblicazione di due opere, da me brevemente introdotte, a cura del Servizio Istituti di Garanzia, frutto del lavoro particolare dei funzionari e di un buon tirocinio formativo. "Il difensore civico" costituisce una illustrazione di questa figura nelle sue varie traduzioni, "Gli Istituti di Garanzia nella regione Emilia-Romagna e nel panorama nazionale" è un esame aggiornato e comparato di Consulte statutarie, Garanti dei minori e delle persone private della libertà personale. Sempre in questo quadro si possono segnalare incontri con cittadini, in particolare giovani, volti a far conoscere, assieme agli altri organi della Regione, anche il Difensore civico.

Iniziative e un apposito stand sono state realizzate dal Servizio, anche con il mio intervento, nell'ambito della celebrazione del 60° della proclamazione dei diritti dell'uomo intitolata "Diritti in scena".

È di tutta evidenza che occorre un piano comunicativo adeguato a far conoscere l'istituto della Difesa civica, in particolare a livello regionale. In sua assenza l'istituto è generalmente ignorato nella sua stessa esistenza oltre che per le funzioni attribuite. Non si tratta di un problema solo di questa Regione, ma che la nostra Regione può affrontare. Vi sono credo le condizioni per una comunicazione efficace, che accompagni l'azione tesa a rendere l'istituto aderente alla previsione statutaria

Sempre in questo ambito elenco in allegato una serie di attività svolte a partire dalla mia elezione del 22 maggio.

Allegato 1 Attività svolte

3. Rete difesa civica

Rete è certo espressione abusata, ma adeguata per descrivere il diffondersi dell'istituto del Difensore civico e le relazioni intercorrenti tra i difensori medesimi.

Rete Mondiale

Tralasciati dubbi precedenti storici dall'Ombudsman, presente in Svezia da duecento anni, la figura si è diffusa, e continua a diffondersi in tutto il mondo.

Da segnalare il progetto di risoluzione della Terza commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 6 novembre 2008 su "Il ruolo degli Ombudsmen, Mediatori e altre Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'Uomo", che incoraggia gli Stati membri a dare spazio alle figure dei Mediatori, degli Ombudsmen e delle altre istituzioni nazionali di promozione e protezione dei diritti umani, o a rinforzarli, e a creare, se possibile, meccanismi di cooperazione tra queste istituzioni, ove già esistenti, al fine di coordinare la loro azione.

Area del mediterraneo

Per venire a spazi più vicini si rileva la particolare collaborazione che si va instaurando nell'area. Si è tenuto a Marsiglia il 18 e 19 dicembre 2008 l'incontro "Mediatori del Mediterraneo: la sfida di uno spazio comune". L'iniziativa è stata organizzata dal Mediatore della Repubblica francese, in cooperazione con il Wali Al Madhalim del Marocco e il Difensore del Popolo spagnolo. Fa seguito a un precedente incontro tenutosi in Marocco dall'8 al 10 novembre 2007. Ne è scaturita la decisione di creare l'Associazione degli Ombudsmen del mediterraneo. La promozione della democrazia e dei diritti umani nell'area, nonché gli specifici temi legati all'immigrazione, sono principale oggetto dell'attività prevista. È evidente l'interesse che l'iniziativa riveste anche per la Difesa civica italiana.

Rete europea

Un Mediatore europeo è stato previsto con il trattato di Maastricht e ha iniziato la sua attività dal 1995. Già nel 1996 è stata istituita una vera e propria rete, così infatti chiamata. Comprende Difensori civici e organi analoghi presenti in Europa, a livello nazionale e regionale diversamente denominati e dotati di differenti poteri, ma accomunati per principi e orientamenti. Ha un proprio bollettino di informazione e collegamento curato dal Mediatore europeo. Alle stesse finalità rispondono raffinamento e crescita di strumenti informatici dedicati.

Come esempio di collaborazione posso ricordare che nel luglio scorso ai Difensori civici regionali italiani si è rivolto l'Avocatul Poporului della Romania, esprimendo la propria preoccupazione per le condizioni e il trattamento riservato a rom presenti nel nostro Paese. In quell'occasione ho assicurato la mia attenzione e collaborazione, come ha pure fatto il competente assessorato regionale. La sollecitazione riporta all'attenzione come nella difesa civica sia ricompresa la tutela di diritti fondamentali, che vanno al di là di pur rilevanti incomprensioni e ritardi nei rapporti con la

pubblica amministrazione. È un aspetto che la partecipazione alle celebrazioni del 60° anniversario della Dichiarazione dei diritti dell'uomo ha voluto sottolineare.

Ancora posso ricordare, a proposito di collaborazione nella rete europea, la richiesta rivolta nel novembre scorso al Defensor del Pueblo spagnolo per il riconoscimento di un titolo di studio e professionale di una cittadina italiana, emiliana di nascita e residente da anni in Spagna. Collaborazione mi è stata prontamente assicurata.

Importante nell'attività della rete è l'organizzazione di seminari e conferenze, sia dei difensori civici nazionali che regionali. Segnalo la partecipazione, unitamente al Dirigente del servizio, a due rilevanti iniziative: Berlino e Milano.

Berlino 2 – 4 novembre:

Il Seminario è stato dedicato a *La protezione dei soggetti più vulnerabili della società. Il ruolo delle denunce e delle petizioni*. Si è trattato del 6° seminario dei difensori civici regionali degli stati membri. La qualità dei relatori e delle esperienze portate da ogni regione europea costituisce uno stimolo all'adozione di buone pratiche che sono state illustrate. Inquadrato da una relazione iniziale su *Il ruolo dei Difensori civici nell'ambito della protezione legale a livello nazionale ed europeo* il seminario si è articolato in due sessioni, a loro volta articolate in temi. *Lavorare efficacemente con i cittadini* ha discusso come salvaguardare l'indipendenza del Difensore civico, valutare le denunce, comunicare efficacemente. *Gestire denunce/petizioni da parte di gruppi vulnerabili* si è interessata in particolare delle denunce concernenti la sanità e il settore degli affari sociali, di quelle provenienti dagli anziani, di quelle concernenti l'immigrazione.

Milano 24 novembre:

Il convegno *Le metropoli europee per la rete della difesa civica*, organizzato dal Difensore civico della città di Milano, è stato occasione di presentazione e discussione di un interessante rapporto di ricerca sulla Difesa civica nelle aree metropolitane europee. Ciò è avvenuto con il qualificato concorso di vari Difensori civici europei, a partire dal Mediatore europeo. Il raffronto ha riguardato le aree metropolitane di Milano, Vienna, Anversa, Copenaghen, Dublino, Birmingham, Glasgow, Atene, Amsterdam, Rotterdam, Lisbona, Barcellona, Valencia. Le prospettive di collaborazione che l'iniziativa apre sono di evidente interesse anche per l'area metropolitana di Bologna e meritano di essere attentamente vagliate.

A Strasburgo nell'ottobre 2007 il seminario dei difensori civici nazionali degli stati membri dell'Unione e dei paesi candidati ha adottato un'importante dichiarazione che orienta l'attività dell'intera rete. Stante la sua rilevanza la allego.

Allegato 2 - Dichiarazione europea di Strasburgo, ottobre 2007

Rete nazionale

I difensori civici regionali hanno una propria Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome. Gli incontri, di regola trimestrali, sono aperti alla partecipazione di difensori civici nominati dagli Enti Locali. È in corso di elaborazione un regolamento che, nel definire le finalità dell'organizzazione, precisi anche le modalità di partecipazione di tutti i Difensori civici. Anche in questo caso il modello è quello della rete, senza rapporti gerarchici tra i partecipanti.

Dalla mia assunzione del compito di Difensore si sono tenute, nel 2008, due riunioni del coordinamento alle quali ho partecipato.

Segnalo altresì la mia partecipazione all'iniziativa assunta dal Difensore della Provincia di Milano il 15 settembre 2008, particolarmente interessante anche per il taglio di sociologia del diritto che l'ha caratterizzato.

La presenza agli incontri del Dirigente e della Funzionaria è stata particolarmente utile per il confronto e la condivisione degli orientamenti che ne sono derivati.

La conferenza dei Difensori civici ha elaborato una proposta di istituzione del Difensore civico nazionale, decaduta per la cessazione della passata legislatura e ripresentata al Parlamento.

La proposta di legge si prefigge sostanzialmente di colmare due lacune del nostro ordinamento: la mancanza di una disciplina organica dell'istituto e di un Difensore civico nazionale. Il rilievo dell'iniziativa è stato bene illustrato da chi mi ha preceduto nell'incarico e quindi non insisto sull'argomento limitandomi ad allegare il testo della proposta.

Allegato 3 - Proposta di legge per un Difensore civico nazionale

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”.

Dopo la mia nomina sono state effettuate due riunioni a Bologna, con invito rivolto a tutti i Difensori degli Enti locali presenti nella regione. Gli stessi sono stati del pari invitati all'iniziativa “Diritt'in scena”. Le riunioni, non adeguatamente partecipate, sono parse, tuttavia, apprezzate dagli intervenuti. Hanno permesso lo scambio di esperienze, il delineare azioni di comune interesse e l'individuare modalità di coordinamento.

Un buon esito hanno conseguito gli incontri effettuati sul territorio per iniziativa dei difensori civici di Rimini, Ferrara, Parma, coinvolgendo tutti i difensori di ciascuna provincia e ai quali tutti ho partecipato. Si è rilevata l'importanza ed assieme la scarsità di confronto tra i difensori negli ambiti provinciali. La costruzione di una rete efficace richiede quindi un particolare impegno.

La promozione dello sviluppo della difesa civica sull'intero territorio regionale è stata inoltre oggetto di una sollecitazione rivolta in particolare alle Province, delle quali si è richiesta la collaborazione. Comincia a delinearsi qualche risultato al riguardo.

È stata compiuta dal Servizio una rassegna aggiornata della situazione della difesa civica presente negli enti locali nella nostra regione. Emerge un quadro di parziale attuazione dell'istituto, pur previsto dalla generalità degli Statuti, con una situazione differenziata nel territorio e ritardi nei rinnovi.

Allegato 4 – La difesa civica presente negli enti locali

4. 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.

In argomento è stata, prima della mia nomina, adottata una delibera dell'Ufficio di Presidenza. Essa ha il merito di avere portato ordine in un ambito caratterizzato da intese volta a volta effettuate. Una valutazione dei suoi effetti sarà compiuta all'atto della sua prevista revisione. Di orientamento sarà la finalità di generalizzare la difesa civica sull'intero territorio regionale, con modalità confrontate

con gli Enti Locali. Come si è detto hanno, nella loro stragrande maggioranza, espresso negli Statuti la volontà di dotarsi della difesa civica. Attualmente sono 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.

5. Funzioni di garanzia e promozione e stimolo della pubblica amministrazione

Si tratta, come si è visto, della caratterizzazione fondamentale che lo Statuto assegna al Difensore civico. Da ciò l'incontro e la collaborazione avviata sia con il Corecom che con la Consiglieria di parità. Sono già emersi terreni promettenti di lavoro per l'esperienza di Corecom in ambito di mediazione per le numerose e complesse controversie relative alla telefonia. È un'esperienza che può essere utilizzata anche nei confronti di problemi che si presentano con altri gestori dei servizi. Inoltre il tema della protezione dei minori, per quello che riguarda l'uso della televisione e in modo crescente l'uso del computer e del telefono cellulare, è di evidente, comune interesse.

La collaborazione con la Consiglieria di parità si colloca nel più generale tema del contrasto alle discriminazioni. Quella di genere è tra le più diffuse, note e, forse perciò, sottovalutate.

Collaborazione con il "Gruppo Tecnico Centro Regionale contro le Discriminazioni"

Per l'attinenza ai compiti affidati al Difensore Civico sembra opportuno illustrare le caratteristiche salienti del gruppo tecnico e della sua attività.

Il Gruppo Tecnico Centro Regionale contro le Discriminazioni nasce da una équipe di lavoro misto, province comuni e consulta regionale immigrati, costituitasi per la stesura del protocollo regionale "Iniziative in materia di discriminazione". Il Protocollo è stato sottoscritto il 26 gennaio 2007 da: Dipartimento Diritti e Pari Opportunità, Difensore civico regionale, Ufficio Scolastico regionale, Consigliere di Parità, rappresentanze regionali degli Enti Locali, Parti Sociali, Consulta regionale dei cittadini stranieri e Terzo settore.

Il documento traccia le linee di lavoro e definisce ruoli e responsabilità di ciascun soggetto firmatario delineando un modello di centro regionale antidiscriminazione concepito sotto forma di rete territoriale con punti di riferimento vicini alla cittadinanza.

All'indomani della sottoscrizione, il gruppo tecnico si è progressivamente allargato arrivando a comprendere, oltre ai referenti provinciali in materia di contrasto alla discriminazione, anche rappresentanti di Comuni e il Servizio Comunicazione e Relazioni Esterne dell'Assemblea Legislativa regionale.

L'attività che si è sviluppata in questi due anni ha interessato le seguenti funzioni:

- ✓ Elaborazione del modello di Centro regionale contro le Discriminazioni
- ✓ Definizione delle procedure di costituzione degli sportelli territoriali
- ✓ Sostegno alla costituzione delle reti territoriali
- ✓ Progettazione delle azioni di sistema
- ✓ Campagna di comunicazione regionale (logo, slogan promozionale e materiale divulgativo)
- ✓ Studio e messa a regime delle attività di formazione e aggiornamento degli operatori
- ✓ Studio e strategie per la soluzione di casi a portata regionale attraverso la particolare collaborazione del Difensore civico regionale
- ✓ Avvio di attività di sensibilizzazione con il mondo giovanile e studentesco in collaborazione con il Servizio Comunicazione e Relazioni Esterne dell'Assemblea Legislativa regionale.

Il Centro regionale consta attualmente di 144 punti, riconosciuti formalmente dalla Regione Emilia-Romagna dopo le prime tre chiamate per la presentazione da parte dei soggetti pubblici e privati delle proprie candidature a entrare all'interno della rete regionale. In specifico si tratta di 21 nodi di raccordo distrettuali, 28 sportelli abilitati alla raccolta di segnalazioni e 95 antenne informative con compiti di orientamento.

Per il personale dei 144 punti anti-discriminazione sono stati già realizzati nel corso del 2008 cinque moduli formativi di base, che hanno consentito a 110 operatori di acquisire un quadro sia teorico sia concreto della discriminazione e degli strumenti operativi per sostenere i cittadini nel vedere riconosciuto il loro diritto a un pari trattamento.

Particolare attenzione è stata posta alle azioni di sistema a supporto della rete. Tra le attività realizzate o in corso di realizzazione si segnalano: materiali informativi multi lingue distribuiti a tutti i punti territoriali, elaborazione del sistema informativo per la raccolta delle segnalazioni e la gestione dei casi, avvio di azioni di prevenzione degli atteggiamenti razzisti con specifica attenzione al mondo giovanile e alla scuola; avvio di forme di collaborazione con la rete delle associazioni giovanili interculturali, promozione di buone prassi per la sensibilizzazione della cittadinanza (es. "Biblioteca vivente"), supervisione dei casi e approfondimento di specifiche tematiche volte a supportare l'attività degli operatori dei punti antidiscriminazione.

Proprio alcune segnalazioni pervenute dai rappresentanti provinciali, che hanno evidenziato come non poche situazioni avessero portata regionale, hanno determinato l'individuazione del Difensore civico regionale quale interlocutore capace di intervenire in maniera organica dando attuazione alla 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"*.

Una delle prime questioni cui sono stato interessato ha riguardato la legittimità dei bandi di concorso emanati da talune amministrazioni comunali richiedenti il requisito della cittadinanza italiana per l'attribuzione di collaborazioni esterne.

Tali disposizioni sono state ritenute in conflitto con i principi e le norme, poiché le collaborazioni esterne attivate dalla pubblica amministrazione si configurano come lavoro autonomo. La Regione Emilia-Romagna non richiede la cittadinanza italiana neppure per la sottoscrizione di contratti di lavoro a tempo indeterminato (ferme restando le disposizioni in materia di permessi di soggiorno). Pertanto mi sono attivato presso gli enti segnalati.

A seguito dell'intervento l'Ente, che aveva previsto il requisito della cittadinanza nel proprio regolamento, ha provveduto a modificarlo tenendo come riferimento quello regionale, mentre altri Enti, che lo avevano inserito all'interno di bandi di concorso ormai scaduti, hanno assunto l'impegno di correggere quelli di futura emanazione.

Collaborazione con il Servizio Relazioni Esterne dell'Assemblea Legislativa

Da anni l'Assemblea segue un percorso di "apertura delle porte" che agevola il dialogo con i giovani cittadini. Sono occasioni pensate e costruite affinché i giovani possano incontrare politici e tecnici che animano il "parlamento" della nostra Regione.

L'intervento ha la duplice finalità di promuovere la conoscenza dell'Istituzione regionale e di favorire la consapevole partecipazione dei giovani. In questo quadro si inserisce la collaborazione con il Difensore Civico, "ponte" e garante nei rapporti tra cittadini e istituzioni.

Un altro progetto che ha visto il coinvolgimento del Difensore civico regionale è quello denominato PartecipaRete, che nasce e si sviluppa come viaggio nel territorio emiliano-romagnolo, alla scoperta e all'incontro con le realtà che vedono i giovani protagonisti di esperienze di cittadinanza attiva, quali ad esempio i Consigli Comunali dei Ragazzi o le Consulte giovanili.

Nato nel giugno scorso il progetto si è avviato aggregando le realtà disponibili a realizzare, con l'Assemblea, una sorta di laboratorio della partecipazione.

Collaborazione con i servizi della Regione

La collaborazione che si è così evidenziata rispetto al Centro Antidiscriminazione e alle attività esterne dell'Assemblea Legislativa non è meno necessaria nei confronti di tutti i servizi della Regione.

Già nella breve introduzione alla relazione 2007 ricordavo “L’obiettivo di contribuire a regole di convivenza migliori, condivise ed osservate coinvolge la Regione in tutti i suoi organi, in tutti i suoi servizi, in tutti i suoi strumenti, in tutte le sue funzioni, attività e relazioni. Nel perseguimento di questo risultato il Difensore civico, indipendente e autonomo, ma in nessun modo estraneo, può essere un componente non irrilevante. Ciò comporta conoscenza da parte del Difensore e suo coinvolgimento, più forse di quanto sia stato in passato, rispetto all’impatto della legislazione e dell’attività amministrativa. Solo così può essere in grado di avanzare proposte competenti per rimuovere, o addirittura prevenire, cause di difficoltà e disagio per i cittadini.”

Questo orientamento è stato portato in un incontro con il Collegio di direzione. L’incontro con i Direttori generali, nel quale ho illustrato il mio programma di attività, ha aperto ad incontri specifici con i maggiori responsabili dei servizi. La difesa civica regionale ha il compito di contribuire al miglioramento dell’attività amministrativa, nel suo andamento e nella sua percezione. Il suo raggio di azione è molto ampio, fino ad investire praticamente tutte le amministrazioni e i gestori di servizi pubblici presenti sul territorio. Richiede la costruzione, nei confronti di un istituto poco conosciuto e praticato, di rapporti di conoscenza, stima, fiducia da parte dei cittadini e degli uffici. Una riflessione e una pratica positiva non può che partire dall’interno della Regione. Nei servizi sono già collocati strumenti di partecipazione, verifica, garanzia. Conoscere funzionamento, buone prestazioni e criticità è indispensabile affinché il Difensore civico sia considerato, e sia nei fatti, un’utile aggiunta e non un elemento di intervento casuale e sporadico.

Collaborazione con Enti e servizi esterni alla Regione

Nella citata relazione precedente avevo fatto cenno anche alla necessità di una forte conoscenza e collaborazione nei confronti delle istituzioni, esterne alla Regione e interessate dall’attività della difesa civica. Ogni volta che se ne è data la possibilità e l’occasione si è operato nella direzione indicata.

Si può al riguardo evidenziare che vi è stata sempre una collaborazione da parte di Enti Locali privi di difesa civica e non convenzionati con la Regione, e anche da parte di istituzioni appartenenti alla difesa e alla sicurezza, che sarebbero escluse dal pur ampio ambito di azione attribuito al Difensore Civico Regionale.

Vi è stata, nei casi segnalati, una efficace collaborazione, secondo l’orientamento e lo spirito dell’art. 97 della nostra Costituzione. Segnalo in particolare la collaborazione della Questura di Reggio Emilia e del Comando manutenzione autoveicoli dell’Aeronautica di Forlì.

6. Programmazione delle attività

Si tratta di un argomento di decisiva rilevanza, la cui criticità è stata sottolineata dal mio predecessore. La legge regionale istitutiva del Difensore Civico 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.

Con l’Ufficio di Presidenza vi sono stati due incontri per la definizione del programma del 2009, in aggiunta a quello di presentazione, nel quale avevo delineato i propositi delle azioni che avevo iniziato a svolgere. Il tentativo di intervenire sul programma del 2008, che mi era parso possibile e opportuno, ha conseguito risultati limitati rispetto alle attese mie e del Servizio. Ho probabilmente sottovalutato, favorevolmente colpito dalla informalità e semplicità del primo incontro, le difficoltà di una corretta comprensione del senso delle proposte avanzate, che sono parse forse esorbitare la

sfera delle mie attribuzioni. Ritengo che la maggiore conoscenza reciproca e la verifica della correttezza dell'operare del Difensore civico rispetto al mandato attribuitogli renderanno più agevole questo importante momento fin dalla prossima programmazione. È comunque evidente, e certamente condivisa, la necessità di una procedura che approssimi sul piano concreto l'autonomia e l'indipendenza garantita al Difensore a livello normativo. Anche per questo aspetto offro la mia collaborazione.

7. 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.

La criticità di questo ambito ha formato oggetto di puntuali rilievi e suggerimenti da parte di chi mi ha preceduto. Rispetto ad allora la situazione si è ulteriormente aggravata, fino a incidere sulla corretta e tempestiva stesura della presente relazione. Hanno contribuito vicende generali, che hanno riguardato il tema del personale della Regione, e peculiari del Servizio.

Non insisto su questi aspetti oggetto di precise relazioni e proposte del Responsabile del Servizio. Mi risulta che siano in corso di adozione provvedimenti tesi a superare la difficile situazione determinatasi.

Ciò ripropone il tema *delle adeguate risorse umane*, promesse all'art. 1 della Legge regionale. Unitamente alle osservazioni di cui al punto precedente fa rilevare la necessità di un percorso condiviso teso a concretizzare *l'autonomia finanziaria ed organizzativa*, riconosciuta dallo Statuto al Difensore civico. Rientra quindi nel più generale argomento dell'attuazione della previsione statutaria e normativa cui si è fatto cenno in apertura della Relazione.

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.*

Segnalo di aver avanzato una nota, tesa a chiarire i rapporti tra Consigliera di parità e difensore civico, al testo unificato della proposta di legge "Pari opportunità e contro le discriminazioni", presa in considerazione dalla competente Commissione. Sembra anzi opportuno che, in uno spirito di collaborazione tra organi e anche al di là della previsione statutaria, il Difensore civico sia informato, già nella fase della proposta, quando le norme delle quali si propone l'adozione coinvolgono compiti di garanzia.

Ancora ho segnalato agli Assessori ed ai Servizi competenti come meritevole di attento esame e di possibile accoglimento la richiesta del Coordinamento regionale Centro Servizi al Volontariato di potersi avvalere dei servizi di acquisto offerti da Intercent E.R. Non ho formalizzato una proposta di

modifica alla vigente normativa (L.R.11/04) offrendo la mia collaborazione per un esame congiunto della richiesta.

9. Rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni

Come già si è ricordato trattando dell'attività del Centro Antidiscriminazione, l'art. 9 comma 3 della legge regionale 24 marzo 2004 n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati" prevede l'attivazione del Difensore civico per promuovere il corretto svolgimento dei rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni.

La disposizione merita una sottolineatura. In primo luogo comporta il coinvolgimento dei Difensori Civici locali nelle attività sul territorio del Gruppo Tecnico del Centro Antidiscriminazione. La complessità dei processi di convivenza e inclusione sollevati dalla crescente presenza di stranieri richiede un'attenzione e un aggiornamento continuo da parte di chi è chiamato al compito di garantire diritti e interessi dei cittadini che, nello spirito della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e della nostra Costituzione, sono tutte le persone, a prescindere dal requisito formale della cittadinanza e dalla regolarità o meno del loro permanere nel territorio regionale.

10. Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi

Nel 2008 sono stati attivati 38 interventi di difesa civica relativi all'accesso agli atti. L'art 25 della legge 241/90 assegna infatti al Difensore civico regionale il compito di riesaminare, a seguito di istanza dell'interessato, i provvedimenti di diniego o di differimento di accesso agli atti. Tutte le mie decisioni di riesame del diniego di accesso non sono state contestate dalle amministrazioni competenti, mediante conferma motivata del diniego.

Di qualche rilievo due casi di diniego parziale di accesso ad atti inerenti prove selettive, rispettivamente presso una Provincia e presso un'Azienda ospedaliera, che hanno visto comunque accolta la mia tesi favorevole alle istanti.

11. Potere sostitutivo

Nel marzo del 2008 il Comune di Bellaria Igea Marina ha richiesto l'intervento del Difensore Civico Regionale secondo la previsione dell'art. 136 del d.lgs. 267/2000 per non avere il Consiglio Comunale provveduto ad adottare un atto previsto dalla legge. Nel caso di specie si trattava di atto vincolato e obbligatorio per il quale appunto è prevista la nomina di un commissario *ad acta* da parte del Difensore Civico Regionale.

La vacanza dell'Ufficio ha impedito l'applicazione dell'art. 136. Resta tuttavia il problema del potere sostitutivo attribuito al Difensore Civico. Della vigenza della norma nell'ordinamento si è dubitato anche tenuto conto di sentenze della Corte Costituzionale, che facevano propendere per l'incompatibilità di questo articolo con l'autonomia riconosciuta agli Enti Locali dalla Costituzione, nell'interpretazione che la Corte stessa aveva dato in più pronunce. Questo è stato l'orientamento del mio predecessore sulla base di una interpretazione suffragata da una convincente argomentazione. Si è rilevato tuttavia che la giurisprudenza di TAR e Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo in questione senza rimettere alla Corte Costituzionale una decisione in merito. La questione è stata oggetto di un'attenta ricostruzione da parte della Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi della nostra Regione. Non illustro pertanto più ampiamente l'argomento oggetto di approfondimento e riesame, necessari ed urgenti, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale prevalente.

12. 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”*.

Anche nel nostro ordinamento sono presenti forme di risoluzione dei conflitti alternative alla via giurisdizionale (*alternative dispute resolution*). Come si vede, una indicazione in questo senso è rivolta precisamente al Difensore Civico.

Nella nostra regione sono presenti esperienze e competenze di mediazione negli ambiti più diversi (familiare, sociale, scolastica, commerciale, penale). La possibilità di forme di mediazione nei conflitti di cittadini, singoli o associati, nei confronti di amministrazioni e gestori di servizi pubblici merita di essere esplorata valorizzando le buone pratiche esistenti. L'interesse del Difensore Civico è certamente richiamato e non mancherà di tradursi in precisa proposta progettuale. L'efficacia del suo intervento è condizionata dalle risorse concretamente disponibili.

13. Costituzione di parte civile

Si tratta di una possibilità prevista all'art 36 legge 5 maggio 1992 n. 104, Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. Di difficile attuazione anche per incertezze interpretative sulla individuazione del Difensore Civico competente e sulle caratteristiche di tale costituzione. In un coordinamento regionale dei Difensori Civici locali si è prospettato l'interesse per approfondire il tema.

Una novità di grande rilievo è costituita dall'ammissione, da parte del giudice monocratico della IV sezione penale del Tribunale di Milano, della costituzione di parte civile del Difensore civico per la città di Milano. Il processo riguarda dirigenti di Google imputati di diffamazione aggravata per aver consentito e, comunque, non evitato che un filmato di un episodio di violenza nei confronti di un disabile venisse diffuso mediante Google Video.

Il processo in corso a Milano prende le mosse da un episodio verificatosi nel 2006 in una scuola di Torino. La Procura di Milano aprì un'indagine che, a fine 2008, è sfociata in un decreto di citazione a giudizio per alcuni dirigenti di Google Italia. La decisione di ammettere questa costituzione di parte civile è importante perché riconosce una funzione poco nota e, come si è detto, difficilmente praticata. Deriva dalla pronta e competente attivazione del Difensore civico della città di Milano.

14. Garanti infanzia e detenuti

Ho esposto, già nella introduzione alla relazione sull'attività del servizio per l'anno 2007, alla quale ovviamente non avevo partecipato, le motivazioni che mi portano ad affermare il mio impegno nei confronti dei minori e delle persone private o limitate nella libertà personale. Le leggi regionali hanno previsto l'istituzione di garanti non ancora nominati. In assenza di questi garanti specializzati ho ritenuto e ritengo di dover intervenire, come mi è possibile, a garanzia dei diritti e degli interessi di questi particolari cittadini.

L'esperienza compiuta, pur nei suoi evidenti limiti, mi ha confermato la rispondenza di questo impegno a precise richieste, che provengono dai settori interessati. In entrambi i campi indicati ho avviato un'attività di relazioni e studio, come risulta anche dalle iniziative indicate in allegato.

Ho già fatto cenno delle difficoltà incontrate in sede di programmazione. Mi è stato possibile comunque garantire la pubblicazione degli atti di un importante convegno su Carcere Formazione e

lavoro. Inoltre mi è stato possibile acquisire una ricerca sui minori stranieri segnalati al Tribunale per i Minorenni per irregolarità della condotta, che considero particolarmente rilevante.

Per quello che attiene le persone private o limitate nella libertà personale ho contribuito a proporre la figura del Difensore Civico Regionale, come interlocutore dei garanti del carcere, partecipando al coordinamento nazionale promosso dalla coordinatrice, garante del Comune di Bologna. Sulla base di questi contatti contribuisco ad organizzare il convegno nazionale, che si tiene il 20 marzo 2009 presso la Regione. Sempre in questo ambito è iniziata una attività di conoscenza e confronto con i magistrati di sorveglianza e con le associazioni di volontariato che operano nel settore. Nel contempo ho iniziato a curarmi di casi specifici, con un intervento relativo ad un detenuto nel carcere di Parma gravemente invalido. Sono stato anche interessato, e sto esaminando le concrete possibilità, al tema delle garanzie nei confronti di persone sottoposte a Trattamento Sanitario Obbligatorio.

La recente normativa che consente l'accesso al carcere, senza necessità di preventiva autorizzazione, ai Garanti dei diritti dei detenuti, comunque denominati sollecita, mi sembra, un preciso orientamento da parte della Regione.

Nell'ambito della tutela dei diritti dei minori segnalo ancora la partecipazione a tre iniziative particolarmente rilevanti: una del Corecom, che raccoglieva il lavoro svolto con scuole della regione, dall'obbligo alle superiori; il seminario degli Enti Locali "Partecipazione" presso la Regione; il seminario del Cismai sui maltrattamenti all'infanzia.

Ho tenuto relazioni nel convegno "Cittadini si diventa", sempre in Regione, organizzato da Camina, e in un seminario, a Ravenna, promosso dal Consorzio Servizi Sociali della provincia di Ravenna, sul tema "I diritti dei minori".

Da anni una legge regionale prevede la figura del Garante dei minori. Ora esiste anche una legge nazionale. In presenza di questi elementi l'orientamento della Regione appare essenziale anche in relazione alla modesta attività che svolgo.

Mi piace concludere dando atto che, pur nelle difficoltà che ho rappresentato, l'Ufficio di Presidenza mi ha consentito di utilizzare, già nello scorso anno, una somma adeguata per la ricerca che ho ricordato. Merita qualche parola di illustrazione.

Gli adolescenti stranieri con segnali di disagio in Emilia Romagna

Si tratta di un'indagine a cura di Zancan Formazione in collaborazione con il Tribunale per i minorenni di Bologna. È parso di particolare interesse acquisire, per la Regione Emilia Romagna, una indagine che intervenga su un ambito innovativo e difficile: quello della prevenzione della devianza attraverso la costruzione di progetti educativi con minori a rischio.

Da poco più di un anno presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna è stato formalizzato e incentivato un "gruppo adolescenti" composto da giudici onorari cui vengono affidati in particolare i "procedimenti amministrativi". Si tratta di fascicoli aperti a carico di minori (tra gli 11 e i 17 anni) segnalati in base all'art. 25 della Legge Minorile per "irregolarità della condotta", ovvero comportamenti potenzialmente distruttivi verso gli altri o verso di sé.

La legge, scritta nel 1934, si proponeva originariamente l'adozione di "misure rieducative" fortemente restrittive al cui apice stava l'ingresso in un istituto medico-psico-pedagogico. Rivisto oggi, con una nuova prospettiva educativa e una diversa attenzione per l'accoglienza del disagio, ma anche con l'intenzione di interrompere percorsi che possono condurre alla devianza, questo articolo può diventare la chiave di accesso per costruire un dialogo che ponga al centro l'adolescente con la complessità del suo vissuto, non le difficoltà familiari (come invece avviene nei procedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi della potestà genitoriale), né suoi specifici comportamenti illegali (come nel processo penale).

Intorno a questi procedimenti, che molti tribunali per i minorenni in Italia hanno sospeso ma che in alcune regioni — tra cui la nostra — stanno trovando uno spazio rinnovato, si è mosso un gruppo di