A Casalecchio di Reno sono state aperte 8 pratiche e definite 17, di cui 5 aperte nel 2004 e 12 nel 2003.

A Pieve di Cento è stata aperta e definita 1 pratica

A Budrio sono state aperte 5 pratiche e ne è stata definita 1.

*A* Borgo Tossignano *è stata aperta e definita 1 pratica.*

A Fontanelice è stata aperta e definita 1 pratica.

***Attività svolta nei confronti dei comuni non convenzionati***

Nei confronti di comuni convenzionati, pur non avendo alcuna competenza, sono stati esercitati interventi in spirito di leale collaborazione, che hanno incontrato buona predisposizione da parte delle amministrazioni. Sono state complessivamente aperte 85 pratiche e ne sono state definite 119, di cui 72 aperte nel 2004, 36 nel 2003, 6 nel 2002, 3 nel 2001 e 2 nel 2000.

***I principi sulla difesa civica affermati dal nuovo statuto.***

Il nuovo statuto della regione Emilia-Romagna definisce i principi relativi al difensore civico nel Titolo VIII (*Garanzie e controlli*) – non esistente nei due precedenti statuti - il quale prevede *La consulta di garanzia statutaria* (art. 69), *Il difensore civico* (art. 70), *Il garante regionale per l'infanzia e l'adoloscenza* (art. 71) e, infine, *Il controllo di gestione e l'integrazione della sezione di controllo della corte dei conti* (art. 72).

Il primo statuto regionale del 1971 non aveva previsto la figura del difensore civico, che fu istituito con legge ordinaria solo nel 1984; il secondo statuto del 1989 l'aveva previsto all'art. 45 del titolo VI, concernente l'amministrazione regionale, limitandosi a dare copertura statutaria all'istituzione della difesa civica, posta a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, e a determinare per linee generali compiti e modalità d'intervento del difensore civico.

La diversa collocazione del nuovo statuto non risolve, ma, anzi, accentua, l'ambiguità che rende incerta la natura dell'istituto, oscillante, per l'appunto, tra organo di controllo e organo di garanzia. Anche la corte costituzionale, con le citate sentenze concernenti il potere sostitutivo del difensore civico, rileva incidentalmente tale incertezza, anche se, pur propendendo, nell'ambito degli ordinamenti regionali presi in considerazione, per la

qualificazione del difensore civico quale organo di controllo, finisce tuttavia col non fornire indicazioni univoche in merito.

L'art. 70 del nuovo statuto definisce il difensore civico organo autonomo e indipendente della regione e gli riconosce una propria autonomia finanziaria e organizzativa. Stabilisce che il difensore civico è posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi e svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione. Demanda, quindi, alla legge il compito di determinare compiti, requisiti e modalità d'intervento del difensore civico e stabilisce infine che il difensore civico può segnalare alle commissioni assembleari situazioni di disagio e di difficoltà dei cittadini nell'applicazione di norme regionali.

Questa previsione è certamente quella che assume in maniera più spiccata il carattere di norma-cornice, sicché si pone come inderogabile l'esigenza di approvare una nuova legge d'attuazione dei principi affermati. Contiene, peraltro, una norma concreta di grande interesse, immediatamente operativa, quella la quale prevede che il difensore civico possa segnalare alle competenti commissioni consiliari situazioni di difficoltà e di disagio dei cittadini in merito all'applicazione di norme regionali e avanzare proposte per la soluzione di tali problemi. In questo caso, ed è questo che merita di essere sottolineato, le commissioni sono tenute a pronunciarsi sulle proposte del difensore civico entro trenta giorni.

Il nuovo statuto, infine, appare in linea con l' istituto "consolidato" quale, come è stato rilevato in sede di coordinamento nazionale dei difensori civici, si presenta nel diritto internazionale e comunitario, dalla prima risoluzione dell'ONU che nel 1946 invitava gli stati membri ad istituire *l'ombudsman*, alla risoluzione n. 48 della stessa Assemblea delle Nazioni unite del dicembre 1993, che individua i parametri di autonomia ed indipendenza dell'organo; dalla fondamentale risoluzione del Consiglio d'Europa n.80/1999 che elenca puntualmente i principi generali cui gli stati membri debbono ispirarsi nella disciplina del Difensore civico, all'istituzione, nel 1995, del Mediatore europeo ed alla proposta di costituzionalizzazione dell'organo nel nuovo progetto di Costituzione europea. Tali documenti definiscono le caratteristiche fondamentali dell'organo di tutela civica e le sue principali competenze, precisando che la funzione del difensore civico non è solo quella di assistere il cittadino, in un ottica eminentemente conciliativa (di mediatore appunto), ma anche quella di stimolare l'Amministrazione ad adottare comportamenti virtuosi, ad essere promotore di buona amministrazione.

Il legislatore statutario di volta in volta mostra, dunque, un crescente interesse per la difesa civica ma questa progressiva attenzione è rimasta finora scritta sulla carta. C'è disarmonia tra gli statuti e le leggi che regolano la difesa civica e tra le leggi e loro concreta attuazione, in particolare tra le leggi e l'organizzazione del servizio di difesa civica. Questo pessimismo è confermato dalla nuova legge sul difensore civico n. 25 del 2003, stranamente approvata mentre la commissione consiliare per la revisione dello statuto stava elaborando il nuovo testo statutario. Eppure, mentre la nuova legge stabilisce, ribadendo un principio già affermato dalla precedente legislazione, che «*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*», nessuna di queste garanzie è in effetti assicurata alla difesa civica. Così non fosse l'anno 2004 non sarebbe stato l'*annus horribilis*, e mi auguro irripetibile, per la difesa civica che è stato.

Ne consegue che l'attuazione dei nuovi principi statutari richiede, come prima cosa, una radicale riforma dell'istituto per una attuazione di tali principi (e per definire il coordinamento con la recente legge n. 9 del 2005 istitutiva del garante per l'infanzia, giacché la semplice previsione di cui all'art. 12, secondo cui il garante per l'infanzia si avvale della struttura del difensore civico, è una ingenua esorcizzazione del problema).

### *Il garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*

Il nuovo statuto prevede all'art. 71 anche l'istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza col compito di garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei minori, istituto che, auspicavo, si sarebbe dovuto attuare contestualmente con l'auspicata riforma della difesa civica.

L'istituzione del garante dei minori risponde a convenzioni internazionali e nazionali e attualmente è in discussione al senato un ddl unificato che si prefigge di dare attuazione ai principi affermati con le suddette convenzioni, istituendo un'autorità specializzata a livello nazionale e articolata a livello regionale. L'impostazione statutaria, con la previsione del garante regionale dei minori quale figura distinta dal difensore civico, è dunque in linea con il disegno che si sta costruendo a livello nazionale e con le esigenze di questa forma di tutela specializzata già prevista a livello regionale con norma di rango statutario. Se, infatti, al difensore civico non sono precluse alcune forme di tutela dei minori e degli

adolescenti, occorre che al garante dei minori siano attribuiti altri poteri concreti e specializzati. E mi pare che il disegno di legge cui accennavo si muova in questa direzione.

Ciò premesso, segnalo che la conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome ha approvato recentissimamente un documento, di cui avrei riferito in questa relazione se non fossi stato anticipato dall'approvazione della legge. Quel documento, ferma restando l'impostazione dualistica delle suddette due forme di tutela, auspicava che si potesse utilizzare il servizio della difesa civica regionale per organizzare anche la tutela dei minori, secondo moduli che possono essere variamente concepiti dal legislatore. L'auspicio era suggerito soprattutto dalla preoccupazione che una settorializzazione e frammentazione della tutela non giurisdizionale potrebbe moltiplicare a cascata le istituzioni di garanzia (garanti per i disabili, per gli anziani, per i detenuti, per i candidati a concorsi pubblici, per l'ambiente; lo statuto di uno dei comuni convenzionati prevede tredici forme di tutela non giurisdizionale) e potrebbe indebolire ulteriormente l'istituto della difesa civica, che non ha ancora acquistato peso e, anzi, ne va perdendo.

È ben vero che negli ordinamenti di vari paesi europei la settorializzazione esiste ma è anche vero che in questi paesi l'istituto della difesa civica è forte e ben radicato. Perché il punto è proprio questo: in Italia la difesa civica è debole, non è penetrata nella nostra cultura istituzionale e, in questi ultimi tempi, va indebolendosi ulteriormente e, almeno per ora, è stata archiviata ogni proposta di legge quadro statale sulla difesa civica, mentre, per contro, come accennato, sono stati limitati i poteri del difensore civico in materia di accesso agli atti ex legge 241/90 escludendone gli uffici periferici dello Stato.

Da questa situazione nasce la preoccupazione che processi di settorializzazione della tutela non giurisdizionale, in un contesto di debolezza istituzionale dell'*Ombdusman* in Italia, possano contribuire ad accentrare il ruolo marginale del difensore civico, quando, invece, si dovrebbe valorizzare – come il nuovo statuto prevede tra gli obiettivi dell'azione regionale - quello che ha la potenzialità per divenire un grande istituto liberale a garanzia di tutti i cittadini.

Infine, una rapida comparazione tra le due leggi istitutive del difensore civico e del garante per l'infanzia rivela differenze, di cui non è agevole rendersi conto, in ordine ai principi di garanzia sanciti con maggiore enfasi per il difensore civico; al coordinamento col servizio col difensore civico, cui ho prima accennato; alla durata in carica, non legata alla durata della legislatura per il difensore civico e vincolata per il garante dell'infanzia; alla *prorogatio*, non ammessa per il difensore civico e ammessa per il garante dell'infanzia,

all'indennità (per il difensore civico la nuova legge ha soppresso l'indennità di residenza, mentre la legge istituiva del garante per l'infanzia la prevede). Con la precedente relazione, definendo la soppressione dell'indennità un ossimoro istituzionale, chiesi che venisse ripristinata a partire dal prossimo difensore civico. Prendo atto di un secondo ossimoro e chiedo una parificazione di dignità istituzionale, in un senso o nell'altro. Ma ribadisco la richiesta della mia esclusione dall'eventuale ripristino dell'indennità.



Antonio Martino