

Contenuto della relazione

PAGINA BIANCA

a) Contenuto della Relazione

Presento la relazione sull'attività svolta dall'ufficio nell'anno 2010, secondo la previsione della l.r. 16 dicembre 2003 n.25, **Art. 11 Relazioni e pubblicità delle attività**

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

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

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

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

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

b) Difensore civico regionale

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

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

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

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

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

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

Questa legge, pur precedente allo Statuto, appare per molti aspetti adeguata alla qualifica del Difensore come organo di garanzia, accanto agli organi di governo. Come già si è osservato, maggioranza richiesta per la nomina, severa limitazione delle possibilità di revoca, forti incompatibilità per escludere ogni possibile conflitto di interessi, mirano a garantire appunto autonomia e indipendenza. Si avverte una rinnovata attenzione per una legge che attui compiutamente il disposto statutario e coordini le diverse figure di garanzia. Al riguardo ho offerto il mio contributo di proposta e riflessione.

Una carenza, già segnalata in precedenti relazioni, permane sul piano operativo e riguarda l'autonomia organizzativa e finanziaria, che lo Statuto riconosce: il potere del Difensore di programmare, compatibilmente con le esigenze complessive di bilancio, le risorse a disposizione, sia per l'organico che per le spese necessarie. Comporta sia il potere di organizzazione del personale che quello di autonoma decisione nella spesa, nel rispetto dei regolamenti generali e di contabilità.

Già si è segnalato come questo aspetto dell'autonomia sia necessario ed urgente. Sulla difesa civica regionale grava sempre più una particolare responsabilità e la necessità di una forte capacità operativa, sia per la mancata istituzione del Difensore civico nazionale che per l'abolizione dei difensori civici comunali. senza alcuna riflessione sulla variegata esperienza compiuta, dalla quale trarre gli elementi per una maggior efficacia e razionalizzazione dell'istituto.

La conoscenza e la comunicazione

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

Inoltre è stato rinnovato il sito web con continui aggiornamenti sulle attività e con l'apertura di sezioni su temi specifici. Già si sono avuti riscontri positivi in termini di maggior conoscenza dell'istituto e incremento delle istanze. **Allegato 1**

c) Programmazione delle attività

La legge regionale vigente recita:

Art. 15 Programmazione delle attività del Difensore civico

1. Entro il 15 settembre di ogni anno, il Difensore civico presenta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario
2. L'Ufficio di Presidenza, previa discussione cui partecipa anche il Difensore civico, esamina ed approva il programma. In conformità al programma approvato sono determinati i mezzi e le risorse da iscrivere nella previsione di spesa del bilancio del Consiglio e da porre a disposizione del Difensore civico.

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

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

d) Personale

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.

Già si sono evidenziate in passate relazioni riduzioni nella dotazione e un forte turn over nel personale assegnato. La situazione si è riproposta anche nel 2010. Un consistente risparmio è costituito certamente dalla mancata sostituzione del dirigente del servizio, sostituzione che peraltro non chiedo anche per la preziosa collaborazione del Direttore Generale.

Un elemento positivo sul quale potrò contare già nel prossimo anno è costituito dall'assegnazione di un tirocinio retribuito e di un funzionario in comando dal Comune di Bologna. Inoltre l'Ufficio di Presidenza ha approvato una durata dei contratti di collaborazione dei quali fin qui ho fruito, corrispondente al periodo del mio mandato, evitandosi così bandi semestrali ed annuali come per il passato.

e) Rete difesa civica

Rete è espressione molto adoperata per descrivere le relazioni intercorrenti tra i diversi difensori e suggerisce il passaggio all'idea di difesa civica integrata, nella *pari dignità tra tutti i livelli in cui si esplica la difesa civica*. Il principio si applica anche ai Difensori nazionali e regionali presenti 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*, in modo naturale ed informale, ovvero in maniera istituzionalizzata e sistematizzata (Rete della rappresentanza della difesa civica nazionale, Coordinamenti regionali fra Difensori della Regione e locali, con il Mediatore Europeo e il Commissario europeo dei Diritti Umani);

- *Collaborazione nelle azioni di monitoraggio*: le Nazioni Unite e il Commissario Europeo dei Diritti Umani promuovono il ruolo del Difensore civico nel monitorare l'applicazione delle convenzioni internazionali e del Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti fondamentali;
- *Assistenza e collaborazione con le realtà in cui la difesa civica sta nascendo*: i Difensori civici vengono 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.

In questo ambito segnalo il mio particolare impegno, in rappresentanza del Coordinamento nazionale della difesa civica, nel rapporto con l'AOM (Association des Ombudsmans de la Méditerranée), partecipando all'appuntamento di Madrid su "Immigrazione e diritti umani: una sfida per le istituzioni della difesa civica".

Per quanto riguarda i rapporti con il Mediatore Europeo, si segnala l'invito del Mediatore ai Difensori, a collaborare nella gestione delle denunce su questioni relative al diritto comunitario. Il Mediatore Europeo è impegnato nel favorire la complementarietà tra i Difensori e la Commissione Europea, "guardiana dei trattati", attraverso iniziative di reciproca conoscenza e scambio di informazioni.

Ho già riferito nella relazione 2009 del mio interessamento riguardo al diniego opposto all'assunzione, a carico del servizio sanitario nazionale, degli oneri relativi al parto all'estero di donna residente in regione il cui compagno si trovava in altro Paese europeo per motivi di lavoro. Una motivata Risoluzione della Commissione europea per le petizioni, promossa dal Mediatore Europeo da me interpellato, ha censurato il comportamento dei servizi italiani. Nel caso specifico l'assunzione degli oneri è avvenuta solo perché prima del parto era intervenuto il matrimonio. Non ancora definita la questione di spese antecedenti lo stato coniugale e, più in generale, la situazione di disparità dovuta al mancato riconoscimento, nell'ordinamento italiano, delle famiglie di fatto. Sulla questione non ho mancato di richiamare l'attenzione degli organi regionali sia per quello che riguarda la competenza propria che per una più ampia iniziativa.

La vicenda è stata ripresa dalla stampa non solo locale e ha formato oggetto di un intervento che mi è stato richiesto su *I Difensori Civici d'Europa – Bollettino di informazione*, e di una comunicazione al "Settimo Seminario Regionale della Rete Europea dei Difensori Civici",

tenutosi ad Innsbruck dal 7 al 9 novembre. Nello stesso seminario un particolare risalto è stato dato alla tematica ambientale, di sicuro interesse anche nella nostra realtà regionale.

Allego il quadro aggiornato delle reti internazionali della difesa civica
Allegato 2.

Rete nazionale

La rete nazionale dei Difensori civici ha incontrato particolari difficoltà nell'anno trascorso. Gli Stati Generali si erano conclusi sul finire del 2009 con la nomina dei rappresentanti dei difensori locali la cui presenza accanto ai difensori regionali costituiva la rappresentanza dell'intera difesa civica nel nostro Paese. L'intervenuta abolizione dei difensori civici comunali e la scarsa presenza di quelli provinciali hanno compromesso questo obiettivo. Nessuno sviluppo ha avuto la proposta di legge istitutiva del Difensore civico nazionale, confermandosi l'anomalia italiana nel contesto europeo. Contatti sono stati assunti in vista dell'istituzione dell'Agenzia nazionale per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, il cui operato è evidentemente connesso alla difesa civica. Anche a questo riguardo non si è ancora pervenuti a concreti risultati.

Di rilievo la convenzione che la Rete della rappresentanza della difesa civica nazionale ha sottoscritto con l'Università di Padova, Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, per la costituzione di un Istituto italiano della difesa civica.

Alle iniziative sopra ricordate ha dato un particolare impulso il responsabile della Rete, Samuele Animali, ombudsman della Regione Marche. Il suo mancato rinnovo, alla scadenza del mandato, ha compromesso le attività in corso. Ha assunto il compito di coordinatore, su indicazione dei componenti, il decano dei Difensori (Difensore civico del Veneto). Con la sua decadenza la Rete si è trovata alla fine del 2010 senza coordinatore.

La cancellazione dei Difensori civici comunali, annunciata per il 2011 e poi anticipata al gennaio del 2010, ha avuto ben limitate reazioni da parte degli Enti Locali, interessati da pesanti tagli finanziari. L'anticipazione del termine ha reso anche inammissibile il ricorso alla Corte Costituzionale presentato dalla sola Regione Toscana contro l'originaria formulazione.

Non mi soffermo sulla gravità dell'intervento di soppressione, evidentemente lesivo delle autonomie e di sospetta legittimità costituzionale, come rilevato dalla dottrina e incidentalmente dal Tribunale Amministrativo della Regione siciliana, che ne ha comunque affermato l'inapplicabilità nell'Isola.

Negli incontri di coordinamento nazionale ho avanzato proposte per un nuovo assetto che hanno avviato un interessante dibattito, riassunte nell'**Allegato 3**.

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".*

La soppressione dei Difensori civici comunali ha avuto un effetto devastante nella nostra regione. L'anticipazione della data prevista ha accentuato gli effetti. I Comuni che si accingevano al rinnovo non hanno infatti proceduto e le Province non si sono in generale attivate, stante anche l'incertezza della figura del Difensore territoriale collocato a livello provinciale, del quale si parla nel provvedimento di soppressione.

Sulla questione ho richiamato con ripetute note l'attenzione di Comuni e Province e della CAL (Conferenza delle Autonomie Locali). Qualche risultato sembra intravedersi a chiusura dell'anno. Anche nella realtà regionale, evidentemente, pesano le difficoltà finanziarie e operative incontrate dalle autonomie locali.

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

In questa condizione gli incontri da me promossi con i difensori locali si sono limitati a due, con comprensibilmente scarsa partecipazione. Segnalo la costante partecipazione ai lavori della Rete nazionale della Difensore civica di Riccione in rappresentanza dei difensori emiliano romagnoli, ai quali ha sempre inviato relazioni sugli incontri. **Allegato 4**

f) Convenzioni con gli Enti Locali

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

Art. 12 Convenzioni con gli Enti locali

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

Su mia proposta l'Ufficio di Presidenza ha modificato le condizioni della convenzione tenendo conto della soppressione dei difensori civici comunali, prospettando convenzioni con le Province aperte all'adesione dei Comuni senza aumento del contributo richiesto a favore della Regione. **Allegato 5**

Nel corso dell'anno sono concluse le convenzioni con i Comuni di Budrio e Anzola. Attualmente in vigore è solo quella con la Provincia di Ravenna, al quale Consiglio ho presentato la relazione sull'attività di difesa civica svolta nel 2009. Interesse ad aderire alla convenzione è stato manifestato dai Comuni del ravennate a partire da quello capoluogo.

Ha espresso volontà di convenzionarsi la Provincia di Bologna, che lo era già stata in passato. Sul tema ho tenuto un incontro con la 1^a Commissione Consiliare della Provincia stessa.

Lo strumento proposto ha lo scopo di rendere più presente la difesa civica sull'intero territorio regionale e di contribuire a maturare le condizioni per il funzionamento di una difesa territoriale almeno a livello provinciale. Un concreto interesse è stato manifestato al riguardo dalle Province di Ferrara e Forlì-Cesena.

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

Si tratta, come si è visto, della caratterizzazione fondamentale che lo Statuto assegna al Difensore civico. Viene spontaneo richiamare l'art. 97 della Costituzione: *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*.

All'attività di ricerca di buone soluzioni rispetto ai casi prospettati, che già costituisce uno stimolo a migliorare il funzionamento dell'amministrazione, ho affiancato la partecipazione e promozione di

specifiche iniziative. Ricordo in particolare la partecipazione alla presentazione di un progetto europeo per una gestione condivisa del Delta del Po, la conversazione con Danilo Zolo sul tema "Diritti e Democrazia", la partecipazione alla tavola rotonda su "Legalità, lavoro, sfruttamento, cooperazione" nell'ambito della Festa della Legalità, a Ferrara, con il patrocinio della Regione e, infine, la relazione sulla trasparenza amministrativa, sempre a Ferrara, in un incontro concluso dal Sindaco della città.

È stata inaugurata una collana di pubblicazioni, "I Quaderni del Difensore civico", per divulgare l'attività dell'ufficio e per dare spazio ad approfondimenti sui temi di competenza. **Allegato 6**

Contrasto alle discriminazioni

Di particolare rilievo la pubblicazione del Codice contro le discriminazioni, frutto del lavoro di un collaboratore dell'ufficio. L'opera ha riscosso notevole interesse in quanto per la prima volta raccoglie tutta la normativa internazionale, europea, nazionale e regionale per la tutela dalla discriminazione. Il Codice è stato presentato in Regione presso la Biblioteca dell'Assemblea Legislativa e in un incontro specifico con associazioni che si occupano di disabilità, a Ferrara in collaborazione con il CSV, a Reggio Emilia presso il Tribunale, in collaborazione con la Provincia e il Comune. Inoltre è stato divulgato in un convegno nazionale a Grosseto su "Diritto antidiscriminatorio. La normativa comunitaria e nazionale". La diffusione è stata rivolta agli operatori del diritto e alla rete regionale contro le discriminazioni con la quale è proseguita la già consolidata collaborazione.

Una iniziativa che val la pena segnalare è il corso di formazione promosso in collaborazione con il Comune, la Provincia, il CSV di Ferrara, e con la Scuola della Nonviolenza, rivolto a volontari di associazioni interessate a far parte della rete regionale contro le discriminazioni e aperto cittadini interessati. Per la prima volta la formazione del Centro regionale si è svolta in località decentrata e in orario serale, concordato con i volontari. Questo ha permesso un'ampia e qualificata partecipazione. **Allegato 7**

Nella trattazione di istanze presentate, in particolare relative a cittadini non italiani, sono emersi profili di possibile discriminazione. Si segnalano come positivamente risolti modifiche di bandi che hanno consentito l'accesso anche a cittadini non UE e l'ammissione, quale occupazione valida ai fini del permesso di soggiorno, di lavori non corrispondenti al titolo di studio conseguito in Italia. In altri casi si sono sollecitate amministrazioni a prendere in considerazione, nell'applicazione delle

norme sull'accesso ai pubblici uffici, la più aperta giurisprudenza e i migliori orientamenti espressi da organi comunitari.

Difficoltà si sono riscontrate per studentesse non italiane nell'accesso ai benefici del diritto allo studio. L'interpretazione delle norme, pur non censurabile sul piano di stretta legittimità, è parsa non tener conto di situazioni che avrebbero potuto condurre a soluzioni più favorevoli per le richiedenti. In un caso particolare di una studentessa madre, una collaborazione tra gli Enti interessati – ER.GO., Comune, Università – che avevo auspicato e per la quale mi ero dichiarato disponibile, avrebbe portato certamente a una soluzione migliore e meno dispendiosa.

Un particolare campo evidenziato anche dalle istanze è la possibile discriminazione nell'accesso al mercato abitativo privato. La questione sarà oggetto di una ricerca da parte del Centro regionale contro le discriminazioni, alla quale sarà fornita la collaborazione dell'ufficio.

È continuata la diffusione del DVD "Bullismo Plurale" curato da Promeco (Comune e AUSL Ferrara) e dal Centro Audiovisivi del Comune di Ferrara, che comprende filmati sulle prevaricazioni con radice omofobica, razzista o di genere. Una iniziativa specifica al riguardo si è svolta in una scuola superiore di Bologna nell'ambito della Settimana contro la violenza a scuola, in collaborazione con Arcigay e con la Rete MIER (Media Interculturali dell'Emilia Romagna). Sempre a Bologna presso il Centro Minguzzi si è tenuta una presentazione del video molto partecipata rivolta a docenti delle scuole secondarie della provincia.

Ho accettato di partecipare al Comitato etico per il rispetto delle differenze istituito presso l'AUSL di Ferrara e, su iniziativa dello stesso, ho tenuto un laboratorio formativo per dirigenti e funzionari dal titolo "Etica delle differenze".

Su temi attinenti segnalo l'incontro con l'associazione bolognese "DiversaMente" che si occupa di etnopsichiatria, la presentazione, sia a Bologna che a Ferrara, del libro "Lessico del razzismo democratico. Le parole che escludono" con l'autore Giuseppe Faso, la presentazione del libro "Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero" con alcuni degli autori e, infine, la partecipazione al seminario "Sul paradigma eterosessuale del matrimonio" curato dall'Università di Ferrara.

Collaborazione con i servizi della Regione

È proseguito un dialogo proficuo con i servizi della Regione per la trattazione delle pratiche. Alla consolidata collaborazione con i Servizi attinenti le Politiche sociali, Sanitarie e dei Trasporti si è aggiunta in particolare quella con i servizi Istruzione e Politiche per la sicurezza.