



**Contenuto della relazione**

PAGINA BIANCA

## a) Contenuto della Relazione

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

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

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

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

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

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

## b) Difensore civico regionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***La conoscenza e la comunicazione***

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

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

## **c) Programmazione delle attività**

La legge regionale vigente recita:

*Art. 15 Programmazione delle attività del Difensore civico*

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

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

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

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

#### **d) Personale**

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

*Art. 16 Sede, personale e strutture*

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

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

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

*Art. 16 - Sede*

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

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

*1. L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, sentiti il Difensore civico, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale,*

*stabilisce con proprie deliberazioni la dotazione organica della struttura di supporto agli istituti di garanzia e le professionalità necessarie allo svolgimento dell'attività.*

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

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

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

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

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

## **e) Reti difesa civica**

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

Un riferimento per i difensori operanti nel nostro continente è il Mediatore europeo, confermato nella persona di P. Nikiforos Diamandouros. Per quello che riguarda i rapporti con il Mediatore Europeo, si segnala l'invito del Mediatore ai Difensori, a collaborare nella gestione delle denunce su questioni relative al diritto comunitario. Il Mediatore Europeo è impegnato nel favorire la complementarità tra i Difensori e la Commissione Europea, "guardiana dei trattati", attraverso iniziative di reciproca conoscenza e scambio di informazioni. Ciò è

avvenuto anche con la visita della giurista Eija Salonen dell'ufficio del Mediatore Europeo. L'incontro ha permesso di approfondire la collaborazione sulla tutela del parto all'estero di donna non sposata con il padre del bambino.

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

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

### **Allegato 3**

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

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

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

### **Rete nazionale**

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

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici ha ritrovato una sua organizzazione con la nomina del coordinatore nazionale Antonio

Caputo, Difensore civico del Piemonte. Dell'attività si dà conto nell'**Allegato 5**.

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

#### **Allegato 6**

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

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

#### **Rete Regionale**

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

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

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

*a) coordinare la propria attività con quella dei Difensori civici locali, con la finalità di adottare iniziative comuni su tematiche di interesse generale o di particolare rilevanza e di individuare modalità organizzative volte ad evitare sovrapposizioni di intervento tra i diversi Difensori civici;*

*b) verificare l'attuazione ed il coordinamento della tutela civica a livello provinciale e comunale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 267 del 2000.*

*c) promuovere lo sviluppo della difesa civica sull'intero territorio regionale".*

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

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

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

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

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

## **f) Convenzioni con gli Enti Locali**

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

*Art. 12 Convenzioni con gli Enti locali*

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

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

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

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

Si tratta, come si è visto, della caratterizzazione fondamentale che lo Statuto assegna al Difensore civico. Viene spontaneo richiamare l'art. 97 della Costituzione, *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*, unitamente all'art. 98 c. 1, *"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"*, e art. 54 c. 2, *"I cittadini cui"*

*sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.*

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

Inoltre segnalo la partecipazione e promozione di specifiche iniziative.

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

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

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

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

### ***Contrasto alle discriminazioni***

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

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

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

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

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

Pratiche discriminatorie verso famiglie o minori possono discendere dalla difficoltà di comprendere culture altre. Su questo ho introdotto, insieme al prof. Marco Cammelli della Fondazione Del Monte, l'iniziativa dell'associazione Diversa/Mente che si è svolta il 7 ottobre presso la Regione dal titolo "*Infanzie. L'interesse superiore del minore e la tutela dell'identità in contesti transculturali*". È stata una giornata di studio, approfondimento e ricerca per riflettere sui concetti di tutela e interesse superiore dei minori provenienti da contesti culturali diversi da quello italiano, con la partecipazione di psicologi, antropologi, psicoanalisti, psichiatri, magistrati.

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

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

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

Su proposta del Servizio regionale Politiche per l'infanzia e l'adolescenza una collaboratrice del mio ufficio ha offerto un contributo specifico alla