

redazione di Linee d'indirizzo "La promozione del benessere, la prevenzione del rischio e la cura in adolescenza". L'approfondimento ha riguardato prevenzione e contrasto di bullismo, violenza tra pari e rischi connessi ad un cattivo uso di internet e del cellulare.

La stessa collaboratrice ha attivamente partecipato ai laboratori promossi dal medesimo Servizio con Studio APS e Animazione Sociale, per tratteggiare "Nuovi orientamenti per la tutela dell'infanzia e adolescenza".

Collaborazione con Enti e servizi esterni alla Regione

Nel corso dell'anno 2011 sono stato invitato a partecipare all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti e del TAR di Bologna.

In entrambi i casi si è trattato di un invito che ho accolto molto volentieri. In particolare, ciò mi ha consentito di prendere coscienza dello stato della giustizia amministrativa sul nostro territorio e ho così potuto riscontrare un crescente aumento di fascicoli inerenti gli stranieri e tutte le relative problematiche.

Il Presidente del TAR ha poi accolto successivamente il mio invito ad un incontro in occasione del quale si è avuto modo di discutere e confrontarsi sull'attività svolta e su possibili future collaborazioni, soprattutto sul piano formativo, anche in collaborazione con la SPISA. Ciò appare di particolare attualità considerato che è in vigore dal settembre 2010 il codice del processo amministrativo teso a rendere più veloce ed efficace la giustizia amministrativa con azioni tra loro cumulabili. Oltre alla tradizionale azione di annullamento, sono previste infatti quelle di condanna, risarcitoria e avverso il silenzio. Si supera un'attività rivolta unicamente agli atti dell'amministrazione per investire il rapporto tra questa e il cittadino.

Un'attenzione particolare è stata rivolta ai gestori dei servizi fondamentali: acqua, luce, gas, smaltimento rifiuti, trasporti. Di rilievo la collaborazione con l'Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, gli effetti della cui trasformazione non sono in questo momento valutabili sull'attività del Difensore civico.

Nel complesso sono decisamente migliorati i tempi di risposta da parte di Equitalia, con un canale dedicato "contatti prioritari" per la trattazione delle pratiche. Analoghe misure sono state assunte da Agenzia delle Entrate; INPS; Inail e Garante del Contribuente. Così pure Trenitalia fornisce risposte nei termini richiesti.

Si è consolidato il rapporto con le associazioni dei consumatori operanti in Regione. Particolarmente efficace quella con Federconsumatori con la promozione anche, da parte della stessa, di un seminario di formazione sulla difesa civica rivolto ai suoi operatori.

Una rassegna delle più rilevanti questioni affrontate in tema di servizi pubblici è in **Allegato 11**.

Cittadinanza consapevole

La forma più sicura di garanzia e promozione e stimolo nei confronti della pubblica amministrazione è data da cittadini consapevoli dei loro doveri e diritti. Un piccolo contributo ho cercato di portare in varie iniziative.

L'ufficio ha assicurato una costante partecipazione agli incontri con studenti in visita presso l'Assemblea Legislativa. Un incontro specifico ho tenuto a Ferrara al Liceo Classico "L. Ariosto" nell'ambito di una ricerca condotta dagli studenti.

In ragione della pronta adesione delle scuole l'Assemblea Legislativa ha deciso di razionalizzare la propria offerta formativa, articolandola in un catalogo che raccoglie pubblicazioni, documenti, servizi ed eventi dedicati agli studenti.

Il catalogo è stato predisposto da un gruppo di lavoro composto da referenti di tutti gli uffici e servizi regionali coinvolti, a cui ha partecipato anche il mio ufficio, e diffuso nel mese di ottobre. Pervengono richieste di incontri presso vari istituti, aventi ad oggetto legalità e tutela dei diritti.

Di particolare interesse per lo svolgimento e i temi trattati considero la giornata di formazione con giovani in servizio civile nella provincia di Ferrara svoltasi a Monte Sole su iniziativa del COPRESC (Coordinamento provinciale Enti di servizio civile) di Ferrara. La mattina è stata dedicata alla conoscenza dei luoghi e degli avvenimenti che li hanno contrassegnati. Centrale a questo proposito l'incontro con Francesco Pirini, sopravvissuto alla strage e testimone instancabile dell'atrocità delle violenze e della possibilità del perdono. Il pomeriggio è stato dedicato ai temi della cittadinanza e della nonviolenza.

Partecipo fin dalla presentazione al progetto "Lucilla" e ai suoi sviluppi. È in corso la sperimentazione della piattaforma e la sua integrazione con contenuti sul Difensore civico e riferimenti delle attività dell'ufficio.

Ho introdotto un ciclo di incontri organizzato in febbraio-marzo a Ferrara dalla Scuola della Nonviolenza e dal CSV su immigrazione, lavoro,

energia nucleare, scuola e cultura. Hanno relazionato esperti provenienti dall'Università, dal sindacato, dal mondo della scuola e della cultura.

Nel marzo ho tenuto due lezioni, nell'ambito della scuola di formazione sociale e politica organizzata dalle Parrocchie della Città di Comacchio (Fe), in collaborazione con l'Istituto Antica Diocesi e la Fondazione Pio XII, su "Il Comune, quale forma di autogoverno. Origini e approdo attuale" e "Il Comune, elemento di base della Repubblica. Strumenti di partecipazione e garanzia dei cittadini".

Nel mese di novembre ho relazionato all'Assemblea del Forum III° settore Provincia di Ferrara sul tema "La vocazione unitaria alla rappresentanza".

Segnalo anche, nell'ottobre, la presentazione del libro di Giuseppe Stoppiglia "Piantare alberi e costruire altalene" presso l'associazione Viale K e in gennaio, a Livorno, la partecipazione alla giuria per l'assegnazione del "Premio Nesi" e il successivo incontro pubblico, condotto unitamente alla Difensora civica di Livorno, per la Giornata della Memoria.

La nonviolenza, come promozione dell'intervento dei cittadini nella società nell'intento di migliorarla senza esercitare alcuna forma di sopraffazione, è un elemento decisivo della cittadinanza attiva. Ricordo alcune attività specifiche alle quali ho partecipato: nel mese di giugno sono intervenuto al convegno "La lunga marcia della nonviolenza" organizzato a Bolzano dal Centro per la Pace comunale insieme al Movimento nonviolento italiano, a Pax Christi Italia e alla Tavola per la Pace; in settembre a Monte Sole ho tenuto un seminario residenziale di formazione di tre giorni, per giovani impegnati nell'amministrazione o nel sociale, sul tema "Nonviolenza e politica"; un più breve seminario costituito da un gioco di ruolo sulla I Marcia per la pace Perugia-Assisi ho condotto a Bastia Umbra in occasione della Marcia del 50° anniversario, alla quale pure ho partecipato.

h) 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.

Non mi sono arrivate richieste di intervento su leggi regionali, né ho avanzato autonome proposte formali alle Commissioni consiliari.

Segnalo tuttavia in questo spazio il mio particolare apprezzamento e interesse, per le competenze che mi sono affidate, almeno rispetto a due recenti leggi regionali.

La l.r. n. 3/2011, *"Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile"*, tratta temi dei quali mi sono attivamente interessato, come indicato nel paragrafo precedente. Inoltre comporta una particolare attenzione alla promozione della legalità e di contrasto alla corruzione in generale.

La l.r. n. 18/2011, *"Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione"*, richiama con tutta evidenza anche le *"funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione"* che lo Statuto mi attribuisce, e dunque la necessità di attuare un'efficace collaborazione per l'attuazione delle misure previste.

i) Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi

Legge 7 Agosto 1990, n. 241 (Art. 25)

"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi"

Art. 25 - Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti

delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

Ho riportato il testo aggiornato dell'art. 25 per sottolineare la complessità del procedimento e per l'interesse che riveste come applicazione del principio di sussidiarietà alla difesa civica. È un principio che dovrebbe informare anche la riforma dell'istituto nell'ambito delle

autonomie locali e in vista della istituzione del Difensore civico nazionale. De jure condendo confermo di ritenere utile per il cittadino l'attribuzione al Difensore civico della competenza in questione rispetto alle amministrazioni periferiche dello Stato, ora di competenza della Commissione per l'accesso. Già infatti il Difensore svolge funzioni di tutela e mediazione a favore dei cittadini nei confronti delle amministrazioni periferiche. Il riesame del diniego di accesso anche nei confronti di tali amministrazioni renderebbe più completa ed efficace la sua azione. Il Difensore svolge infatti questa attività, negli ambiti che gli sono stati attribuiti, da tempo, fin dalla legge 24.11.2000 n. 340.

Del resto, spesso tale divisione di competenze non viene rispettata. Da un lato infatti la commissione interviene sovente nei confronti degli enti locali, così come indicato nel suo sito internet, che riporta di numerosi interventi svolti nei confronti di comuni e province. Dall'altro, io stesso, nel corso del 2011, sono intervenuto più volte nei confronti di amministrazioni statali ottenendone leale e celere collaborazione. Ciò costituirebbe un completamento della previsione dell'art. 16 della Legge 127/97: *"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"*.

Gli interventi in tema di accesso agli atti sono in crescita: si è passati dalle 45 richieste del 2010 alle 59 dell'anno appena concluso.

In 18 casi ho chiesto agli enti di rivedere i dinieghi opposti e il mio intervento è stato accolto positivamente; relativamente ad altri 16 procedimenti mi sono limitato a fornire informazioni e pareri in quanto questa era stata la richiesta formulata dal cittadino; ho poi indirizzato 2 istanze alla Commissione nazionale e ne ho ritenute infondate altre 6.

Gli altri 17 casi si riferiscono a situazioni più specifiche e particolari, riguardando la tematica dell'accesso endoprocedimentale, l'accesso ai dati ambientali, le istanze provenienti da consiglieri provinciali e comunali.

Alcuni procedimenti di cui mi sono occupato hanno infatti avuto ad oggetto il diritto dei consiglieri comunali o provinciali a prendere visione degli atti degli enti nei cui consigli sono stati eletti.

Si tratta di una tematica piuttosto delicata; un'illegittima limitazione di tale diritto non compromette solo la trasparenza dell'ente ma determina un vulnus alla democraticità dello stesso. Per tale motivo, come più volte

ricordato dal Consiglio di Stato, il diritto di accesso del consigliere deve essere assicurato nella misura più ampia.

Il diritto di accesso comunque, anche in questo caso, può essere esperito esclusivamente nei riguardi di atti o documenti di cui l'ente sia già in possesso al momento della richiesta.

Riporto alcuni interventi in tema di trasparenza. L'art. 11 del Dlgs n. 150/2009, *"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*, prevede per le amministrazioni l'obbligo di pubblicare sui loro siti, in una apposita sezione di facile accesso e consultazione denominata "trasparenza valutazione e merito", diversi dati fra i quali i curricula e le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato nonché gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Ho riscontrato alcuni inadempimenti a tale obbligo, a cui comunque le amministrazioni coinvolte hanno posto rimedio a seguito del mio intervento.

La questione della pubblicità di dati, atti e procedure dell'amministrazione meriterebbe un apposito approfondimento, essendo essenziale a un'effettiva trasparenza.

L'accesso agli atti resta comunque lo strumento principale attraverso il quale il cittadino può controllare l'attività della pubblica amministrazione in un procedimento che lo coinvolge. È quindi importante che le amministrazioni si esprimano sollecitamente sulle richieste di accesso.

In questo senso appare opportuna la disposizione prevista nella l.r. 32/1993, *"Norme per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso"*, che, per la Regione, dimezza il termine per il rifiuto o il differimento di accesso.

Art. 10 - Rifiuto e differimento di accesso

1. Il rifiuto di accesso, o il differimento del medesimo, è comunicato al richiedente nei quindici giorni successivi alla presentazione dell'istanza. Trascorso inutilmente tale termine la richiesta si intende rifiutata.

2. Il richiedente può, entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1 o dalla scadenza del termine ivi previsto, ricorrere, anche in opposizione, al Presidente della Giunta regionale.

3. Il Presidente della Giunta regionale, nei successivi quindici giorni, decide sul ricorso ordinando, in caso di accoglimento, l'esibizione dei documenti richiesti.

4. Resta salvo il ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 25 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Rilevo che, stante la presenza del Difensore civico regionale, la competenza sul ricorso avrebbe potuto essergli fin da allora affidata, anche senza attendere la richiamata L. 340/2000 che ne ha disposto la procedimentalizzazione. Per chiarezza credo che sarebbe necessario armonizzare la disposizione regionale con le competenze al Difensore attribuite.

Anche in questo ambito mi pare che l'intervento del Difensore civico contribuisca a ristabilire rapporti di fiducia tra cittadini e amministrazione senza aggravare la Giustizia amministrativa, che può svolgere al meglio la sua funzione non solo di soluzione di casi concreti, ma di indirizzo alla complessa attività dell'amministrazione stessa.

j) Potere sostitutivo

Nessuna domanda di attivazione del potere previsto all'art. 136 del d.lgs. 267/2000 è stata avanzata nell'anno 2011.

Art. 136 - Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori

1. Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal Difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

Ricordo che numerose sentenze hanno confermato la vigenza della norma. Al riguardo conservo tuttavia un orientamento quantomeno dubbioso, tenuto conto di sentenze della Corte Costituzionale che, nel ribadire la portata dell'autonomia riconosciuta agli Enti Locali, facevano propendere in senso negativo.

k) 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".*

Numerose sono le disposizioni di carattere europeo che richiamano un ruolo di conciliazione da parte di autorità a ciò deputate, tra le quali si menziona il Difensore civico, con riferimento anche a quelli locali per la maggiore prossimità ai cittadini. I metodi di risoluzione alternativi delle controversie presentano analogie con la difesa civica nell'evitare costi e tempi della giustizia ordinaria ed amministrativa.

L'attività dell'ufficio si risolve in azioni preventive (pareri e/o chiarimenti ai cittadini per evitare conflitti) sia con i procedimenti di difesa civica o il rinvio e l'accompagnamento (modalità di attivazione e modulistica necessaria) verso altri organismi di conciliazione quali CORECOM, Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, Camere di Commercio ecc.

Dal 21 marzo 2011, per effetto della legge 69/2009, la mediazione è divenuta obbligatoria per la maggior parte delle controversie civili. Prima di rivolgersi al Giudice è necessario tentare la definizione stragiudiziale della controversia su specifiche materie: diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

L'entrata in vigore è stata posticipata al 20 marzo 2012 per le controversie in materia di condominio e risarcimento del danno da circolazione di veicoli.

Le rilevazioni statistiche del Ministero della Giustizia sulla concreta applicazione della mediazione mettono in evidenza come la finalità deflattiva del contenzioso sia stata tutt'altro che raggiunta.

L'accesso alla mediazione è consistente (oltre 33.000 procedure avviate) ma nella stragrande maggioranza dei casi (quasi 70%) non ha avuto seguito per mancata comparizione della controparte. In caso di comparizione è stato invece possibile addivenire ad un accordo in oltre il 50% dei casi.

Anche altre strutture della Regione Emilia-Romagna sono interessate al tema della conciliazione. Il progetto europeo "ADRplus" del quale si è fatto riferimento nella precedente relazione, e a cui ha aderito il Servizio legislativo regionale, non ha avuto fin qui la prevista diffusione presso i Comuni, forse anche per la situazione di difficoltà economica e organizzativa nella quale gli stessi si trovano.

Le attese riposte nella cosiddetta class action amministrativa introdotta dal Dlgs. 198/2009 sono state molto ridimensionate nella concreta esperienza. L'ambiziosa finalità di tale strumento giurisdizionale è quella

di garantire il ripristino del corretto svolgimento dell'agire amministrativo e dell'erogazione del servizio pubblico.

Si segnalano comunque due casi che hanno interessato anche la nostra regione, relativi alle "classi-pollaio" e al "click day" dell'Inail per l'assegnazione di contributi alle imprese.

Inoltre, in ambito nazionale, vi è stata la condanna di una Regione a pubblicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) e a rendere effettivo il diritto degli utenti di comunicare attraverso tale mezzo. Anche tale pronuncia apre la strada all'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini al rispetto degli standard previsti.

Nel merito mi sembra di rilievo la già citata l.r. 18/2011 che al Titolo II, *Misure di semplificazione per cittadini e imprese*, art. 6 detta misure per garantire *"Certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, responsabilità e trasparenza dell'azione amministrativa"*, ed in particolare piena accessibilità a dati e informazioni utili ai fini della presentazione delle istanze e all'iter dei procedimenti amministrativi. A tali risultati si intende pervenire nell'intero sistema della Regione e degli enti locali con la semplificazione dei procedimenti, analizzati e valutati da un tavolo permanente e da un Nucleo tecnico. Annualmente è prevista una sessione per la semplificazione nella quale l'Assemblea Legislativa valuta le proposte e adotta le misure ritenute necessarie.

È stato approntato in corso d'anno il rapporto sulle forme di supporto alle vittime di reato esistenti in ambito internazionale e nazionale. Ne scaturiscono indicazioni interessanti per l'operatività, anche in questo campo, della Regione, a sostegno e sviluppo di esperienze già presenti nel territorio, come peraltro normativa europea richiede.

Di rilievo la collaborazione con l'associazione Agevolando, costituita da giovani che hanno raggiunto la maggiore età in comunità educativa o in affidamento familiare. Per promuovere i percorsi di autonomia di questa particolare fascia giovanile ho sostenuto un progetto che prevede incontri di Agevolando con le comunità educative della regione, per far conoscere l'attività propria e quella del Difensore civico. Ho inoltre partecipato come relatore a due convegni, a Ferrara in aprile su *"Neomaggiorenni e autonomia personale"* organizzato dall'Università di Ferrara e dalla Fondazione "Don Calabria" con altri soggetti istituzionali, e a Cesena in dicembre *"...E' una roba seria!"* curato dalla cooperativa Arkè in occasione del suo ventesimo anniversario.

Segnalo infine come attinenti alla funzione di mediazione la partecipazione mia o di una mia collaboratrice a diverse iniziative: nel maggio, a Trento, la conduzione di un laboratorio sulla gestione dei conflitti con classi di studenti, nell'ambito del Forum nazionale sulla

nonviolenza; in settembre, a Ferrara, la presentazione del libro "Cittadinanza ferita e trauma psicopolitico" sugli avvenimenti del G8 a Genova; in ottobre, alla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna, la relazione alla presentazione del libro "La mediazione interculturale come intervento sociale"; in novembre, a Modena, la partecipazione al seminario "Anche gli uomini possono cambiare", per presentare l'avvio di un centro per la presa in carico dei partner violenti.

I) Garanzia per le "fasce deboli"

Come si è detto, una particolare responsabilità è affidata al Difensore a tutela delle fasce deboli. Sono già state richiamate iniziative al riguardo, quali il convegno internazionale "Diritti e cittadinanza" e l'avvio di collaborazioni con i CSV del territorio dei quali si accentuano le difficoltà per la continua riduzione delle risorse.

Le condizioni nelle quali si trovano sinti e rom anche nella nostra regione non sono certo migliorate. È proseguito il progetto sperimentale con il Comune di Reggio Emilia mirato a sostenere la prosecuzione degli studi oltre l'obbligo e a favorire attraverso il teatro una riflessione sui ruoli di genere. Questa seconda parte ha avuto uno sviluppo particolarmente apprezzato con diverse rappresentazioni dello spettacolo conclusivo, mentre difficoltà persistono nell'integrazione scolastica.

A febbraio a Reggio Emilia si è tenuto un incontro con l'Assessore competente e con gli operatori del servizio.

Nell'ottobre ho convocato una riunione regionale con i responsabili degli uffici rom cui hanno partecipato i referenti di Bologna, Piacenza, Reggio Emilia e Ferrara. È emersa l'opportunità di un tavolo di confronto sulle iniziative di tutela, con particolare attenzione alle fasce in età evolutiva. Sul punto si prevede una sicura collaborazione con il Garante nel frattempo nominato.

Dal confronto potrebbero derivare proposte alla Regione per interventi, anche normativi, per la promozione e tutela dei diritti sociali fondamentali.

Significativa è stata inoltre la partecipazione al ciclo di incontri "Rom, sinti e gagè: un'integrazione possibile?" che si è svolto a Ferrara nel periodo autunnale.

Rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni

L.R. n. 5/2004 "Norme per l'integrazione Sociale dei Cittadini Stranieri Immigrati", che all'art. 9 comma 3 recita: "Regione, Province e Comuni,

anche mediante l'attivazione del Difensore civico, promuovono a livello locale azioni per garantire il corretto svolgimento dei rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla trasparenza, alla uniformità ed alla comprensione delle procedure”.

Le iniziative contro la discriminazione alle quali si è già fatto cenno hanno avuto ad oggetto, nella maggior parte dei casi, situazioni relative a cittadini immigrati. La trattazione dei casi pervenuti all'ufficio ha confermato la necessità di una particolare attenzione a questa fascia di popolazione. Rendere accessibili, comprensibili, trasparenti le procedure di amministrazioni e servizi per questi cittadini ha l'effetto di un miglioramento complessivo a vantaggio della generalità.

Delle 720 istanze pervenute nel corso del 2011, 35 hanno riguardato cittadini non italiani provenienti nella gran parte dei casi dai centri minori. Le questioni sottoposte riguardano un disagio sociale ed economico aggravato per la perdita del lavoro.

Sono continuate le richieste di intervento nei confronti dei servizi alla persona lamentando l'insufficienza delle prestazioni assistenziali. Ho inoltre compiuto alcuni interventi presso le autorità competenti per la migliore applicazione della normativa su ingresso e soggiorno, o riconoscimento della cittadinanza italiana.

Le questioni inerenti il disagio sociale ed economico, per la loro complessità, richiedono spesso di essere seguite a lungo. Ciò mi è parso particolarmente necessario in presenza di minori per verificare l'esito degli interventi.

Nel complesso si può affermare che le agenzie coinvolte nella gestione del disagio rispondono con competenza anche se con difficoltà crescenti, stante l'aumento delle richieste e la diminuzione delle risorse.

Nella nostra regione sono presenti due CIE, a Bologna e a Modena, gestiti dalla stessa associazione e con le stesse modalità operative.

Nel febbraio 2011 ho svolto una prima visita al CIE di Bologna nella quale era risultata l'utilità di una presenza qualificata del mio ufficio per una consulenza giuridica ai cittadini che vi sono ristretti. Per la prevista autorizzazione ho incontrato nel marzo il Prefetto di Bologna ed è stata in seguito predisposta una bozza di convenzione che non ha avuto attuazione, in relazione forse anche a restrizioni di carattere nazionale sull'accesso ai CIE.

Il contatto con Modena avrebbe dovuto conseguire al I Convegno nazionale “CIE ed immigrazione”, svolto in novembre, al quale ero stato invitato e a cui ho mandato la più convinta adesione, nell'impossibilità di parteciparvi.

La nomina della Garante credo consentirà di intervenire nei CIE in una stretta e utile collaborazione tra i nostri uffici.

Mi è sembrata importante e da diffondere l'iniziativa del Comune di Reggio Emilia di avvertire gli stranieri nati in Italia, in prossimità della maggiore età, della possibilità di richiedere la cittadinanza italiana entro il diciannovesimo compleanno se presenti costantemente sul nostro territorio. Allo scopo ho incontrato il responsabile dei Servizi ai Cittadini del Comune di Reggio Emilia per comprendere le precise modalità dell'iniziativa e la possibilità di una sua estensione a tutti i Comuni. Con l'Assessorato competente e con l'ANCI regionale ho partecipato a promuovere l'iniziativa.

Un ampliamento della stessa può considerarsi la promozione del filmato "18 Ius soli" alla cui presentazione, avvenuta in aprile, ho preso parte.

Così pure segnalo l'adesione alla campagna "L'Italia sono anch'io" relativa a due proposte di legge, per agevolare l'ottenimento della cittadinanza ai minori nati in Italia e per il diritto di voto alle elezioni amministrative.

Già si è detto degli incontri di formazione a Portomaggiore, in provincia di Ferrara, organizzati dal CSV nel mese di maggio, seguiti prevalentemente da cittadini non italiani, sui temi "L'ordinamento giuridico italiano" e "I principali aggiornamenti in materia di immigrazione".

Sempre nel maggio ho partecipato alla presentazione del rapporto annuale sull'immigrazione presentato dalla Provincia di Ferrara. Nello stesso mese, a Parma, sono intervenuto al convegno "Ritornare volontariamente. Per ricominciare. Il Rimpatrio volontario assistito".

Inutile aggiungere che uno spazio rilevante nel convegno internazionale "Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica" ha avuto la situazione dei residenti in Italia non comunitari.

Costituzione di parte civile nella difesa di persone handicappate

Il fatto che, all'art 36, la legge 5 maggio 1992 n. 104, Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, preveda la possibilità per il Difensore civico di costituirsi parte civile nei processi penali dove sia persona offesa un disabile, testimonia l'interesse particolare che il Difensore deve avere nei confronti di questi cittadini.

Art. 36 - Aggravamento delle sanzioni penali

Per i reati di cui agli articoli 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro secondo

II del codice penale, e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà.

Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del Difensore civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare.

Non si sono presentati casi rientranti nella previsione esposta, che riguarda Artt. 527 Atti osceni e 628 Rapina e Legge 20 febbraio 1958, n. 75 Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui.

In materia di disabilità l'ufficio ha ricevuto 15 richieste di intervento difficilmente riconducibili ad unità per le differenze delle questioni sollevate.

Ho svolto una lunga interlocuzione con l'Ospedale S.Orsola-Malpighi per le difficoltà di utilizzo del parcheggio da parte dei disabili, riuscendo ad ottenere un miglioramento nell'accesso dei posti dedicati.

Un'istruttoria è stata aperta in materia di accessibilità delle stazioni a persone con deambulazione limitata.

Tali fattispecie confermano la complessità delle condizioni in cui versano le persone con disabilità, perché nei loro confronti l'Amministrazione non deve solo cessare una condotta ostativa ma adottare misure che consentano il superamento delle asimmetrie sostanziali.

È continuata la diffusione dell'opuscolo sulla figura del Difensore civico rivolto in particolare alle persone disabili.

Garanti specializzati

Nel novembre 2011 il Parlamento ha nominato il Garante nazionale dell'infanzia. Ancora in novembre sono stati nominati dalla nostra Regione il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale. Si tratta di persone di sicura preparazione ed esperienza con le quali ho avuto occasione di collaborare proficuamente già in passato.

Il quadro nazionale attuale di Difensori civici e Garanti regionali è illustrato nell'**Allegato 12**.

Garante delle persone limitate o private della libertà personale

Ho ancora ricevuto, nel corso del 2011, alcune segnalazioni relative alla difficoltà dei detenuti di accedere allo studio, sia in termini di scuola primaria che secondaria di primo e secondo grado. Ho compiuto un'ampia istruttoria con il Provveditorato regionale e con l'Amministrazione regionale competente raccogliendo grande sensibilità sul punto ma verificando, altresì, che alla luce dei pochi casi pervenuti alla mia attenzione e delle ragioni di sicurezza che sono sottese a molti trasferimenti dei detenuti, o al "sovraffollamento", non è sempre possibile assicurare l'immediato accesso al corso di studi scelto, o disponibile, o la continuità con quello seguito nella precedente sede di espiazione pena.

Al contempo, alcuni casi hanno evidenziato l'impossibilità di rendere compatibile il sistema ordinamentale imposto ai carcerati con l'assicurazione dello svolgimento di pratiche inerenti l'esercizio dei diritti sociali o l'unità familiare.

Ricordo, infine, che ho rappresentato alle Autorità competenti e agli Enti interessati la mia viva preoccupazione quando, nel corso del 2011, si è manifestata la volontà di interrompere l'esperienza del teatro in carcere a causa dell'evasione di un detenuto impegnato nella rappresentazione.

Dal 30 settembre al 9 ottobre, nella piazza centrale di Ferrara si è tenuta l'iniziativa denominata "Cella in Piazza" promossa dal mio ufficio in collaborazione con il CSV di Ferrara, il Garante dei detenuti e gli Enti Locali, nonché partecipata da diverse associazioni. Alla cella si sono avvicinati circa 300 studenti di scuola secondaria e un migliaio di cittadini, grazie anche ad iniziative collegate. **Allegato 13**

In connessione alla "Cella in piazza" si è tenuto il ciclo di presentazioni "Un libro dietro le sbarre", anch'esso molto seguito dai cittadini, che ho patrocinato presiedendo anche un incontro. **Allegato 14**

Di entrambe le iniziative è stata curata una documentazione audiovisiva.

Ho preso parte all'incontro nazionale dei Garanti dei detenuti che si è svolto a Ferrara nel mese di novembre. Al riguardo ricordo che oltre al Garante di Ferrara operano in Regione la Garante del Comune di Bologna e quello del Comune di Piacenza, che ha sottolineato la situazione critica del carcere delle Novate sotto il profilo sanitario.

Garante dei minori

Come si rileva dall'**Allegato 15**, sono pervenute 38 istanze delle quali, aperte su segnalazione della Procura, 3 contro le 7 del 2010 e 47 del

2009. La prevalenza riguardava la fruizione di servizi scolastici e assistenziali da parte delle famiglie.

La ricerca "Giovani irregolari tra marginalità e devianza" promossa da questo ufficio in collaborazione con Zancan Formazione s.r.l. e presentata nell'ottobre 2010 ha continuato ad essere divulgata nel corso del 2011.

Si sono svolte tre presentazioni: al convegno annuale del FISU, Forum Italiano Sicurezza Urbana, in collaborazione con il Servizio regionale Politiche per la sicurezza e la polizia locale; ad Alfonsine, in provincia di Ravenna, su invito del Comune, in un incontro per operatori dei servizi, delle forze dell'ordine e della scuola; a Bologna presso la Facoltà di Giurisprudenza, con un seminario all'interno del corso di Criminologia.

Inoltre diversi Tribunali per i Minorenni ne hanno fatto richiesta e a Catanzaro, in particolare, la discussione sulla ricerca ha fatto parte di un percorso formativo per giudici minorili.

La riflessione su questi temi, ampliata ad altri procedimenti giudiziari verso minori, ha portato alla elaborazione di un nuovo progetto di ricerca, "I minori fuori dal percorso giudiziario".

È continuato l'interesse verso la particolare condizione dei minori stranieri non accompagnati, nel gennaio 2011 con un seminario dal titolo "I minori stranieri non accompagnati diventano maggiorenni. Accoglienza, diritti umani, legalità", dove è stata presentata la prima parte dell'indagine curata dall'Università di Ferrara con la mia collaborazione. Questo primo report, a cura di Paola Bastianoni, Federico Zullo, Tommaso Fratini e Alessandro Taurino, è stato inoltre pubblicato con l'Editore Libellula. **Allegato 16**

La ricerca è proseguita nei mesi successivi attraverso focus group con operatori dei servizi, delle comunità e della giustizia ospitati presso il mio ufficio. Questa seconda fase sarà presentata nei primi mesi del 2012.

Sullo stesso tema è giunto al termine il progetto europeo "Closing a protection gap", coordinato dall'associazione Defence for Children e concluso con un seminario nazionale nel mese di novembre. Nell'occasione sono stati diffusi due Quaderni del Difensore civico, "Quale tutore per i minor?", atti del seminario della primavera 2010, e "Closing a protection gap", report italiano del progetto europeo.

Allegato 17

I due seminari citati sono stati organizzati con la collaborazione delle associazioni Camera Minorile di Bologna, Associazione Italiana Magistrati per i Minori e la Famiglia e Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e Abuso all'Infanzia, e con il Servizio regionale Politiche