

## Contenuto della relazione

PAGINA BIANCA

## a) Contenuto della Relazione

Presento la relazione sull'attività svolta dall'ufficio nell'anno 2012. La stessa sarà inviata entro il 31 marzo 2013 ai Presidenti di Senato e Camera dei Deputati e ai Presidenti di Consiglio e Giunta regionali e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione.

La legge 15 maggio 1997 n.127, e successive modificazioni, all'**Art.16** (*Difensori civici delle regioni e delle province autonome*), al comma 2 stabilisce infatti: *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.* (Il comma prevede la competenza del Difensore nei confronti dell'amministrazione dello Stato decentrata in regione).

La l.r. 16 dicembre 2003 n. 25, e successive modificazioni, **Art. 11** (*Relazioni e pubblicità delle attività*), dispone, ai commi

*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.*

*(...)*

*6. La relazione annuale e le altre relazioni sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione nonché rese pubbliche secondo ulteriori eventuali modalità ritenute opportune.*

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

La relazione relativa all'anno 2011 è stata da me illustrata ai Consiglieri nel maggio di quest'anno. I Consiglieri dei vari gruppi intervenuti hanno mostrato apprezzamento per l'attività svolta. Si è dato in tal modo attuazione anche alla previsione del comma 4 del citato art. 11:

*Il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, esamina e discute la relazione entro due mesi dalla presentazione, tenuto conto delle osservazioni in essa formulate, adotta le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune e invita i componenti degli Organi statutari della Regione ad adottare ulteriori misure necessarie. Il Difensore civico può riassumere in Aula la relazione.*

## b) Difensore civico regionale

Il ruolo istituzionale del Difensore civico della Regione Emilia Romagna è ben 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.*

Coerente con la disposizione statutaria è 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.*

Come già osservato anche dal mio predecessore questa legge, anteriore allo Statuto, nelle disposizioni successive non era adeguata alla qualifica del Difensore come organo di garanzia, accanto agli altri organi di governo, non assicurando la promessa autonomia organizzativa e finanziaria. Le successive modifiche, introdotte in occasione delle normative relative ai Garanti specializzati, come già osservato nella relazione sull'attività dell'anno 2011, hanno prodotto ulteriori e significativi scostamenti dalla figura come prevista dallo Statuto.

Si avverte la carenza di una legislazione nazionale sulla difesa civica, nonostante l'invito a provvedere sia dell'Assemblea dell'ONU che, per quanto più direttamente ci riguarda, dell'Unione Europea. In questa prospettiva appare importante considerare la difesa civica nazionale nella sua connessione con la tutela dei diritti fondamentali e perciò, nell'esperienza italiana, nel suo rapporto con la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, che stenta a produrre concreti risultati. Si segnala al riguardo l'evoluzione del Difensore civico nazionale francese che da Mediateur è divenuto Défenseur des droits.

Come noto invece, l'unico provvedimento adottato al riguardo nel nostro Paese è stato la soppressione dei Difensori civici comunali e l'evocazione di un Difensore territoriale incardinato nelle Province. La vicenda della

soppressione/accorpamento delle stesse è un esempio evidente di incapacità condivisa di riordino istituzionale.

In questo quadro è comprensibile che le Regioni prevedano o non prevedano la difesa civica, la istituiscano o meno se prevista, diano configurazioni che dipendono da esigenze avvertite sul momento e non da una collocazione coerente di questa figura di garanzia. Ciò spiega anche il ritardo e l'approssimazione con i quali la stessa Università, nelle articolazioni che più dovrebbero essere interessate, si pone il problema di tali istituti di garanzia, a differenza di quanto avviene in altri Paesi.

Di contro, molto positiva è l'esperienza dei tirocini sia gratuiti che retribuiti che studentesse e studenti hanno condotto presso il mio ufficio.

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

L'accesso dei cittadini al Difensore civico, per le funzioni che gli sono attribuite, non dovrebbe essere una sua preoccupazione. La promozione di conoscenza attraverso un'adeguata comunicazione dovrebbe rientrare nelle attività normale dell'Assemblea Legislativa e della Giunta attraverso gli uffici dedicati alla comunicazione. Al riguardo la questione è stata esaminata con i responsabili sia del Servizio informazione e comunicazione istituzionale dell'Assemblea Legislativa che dell'Agenzia informazione e comunicazione della Giunta.

Come ufficio, alla perdurante mancanza di conoscenza del Difensore civico e delle sue attribuzioni, sottolineata nelle precedenti relazioni, si è cercato di porre rimedio attraverso molteplici iniziative: realizzazione di materiale informativo generale e dedicato e utilizzo dei media locali in continuità con l'esperienza passata.

Nel corso dell'anno il sito web è cambiato nella sua struttura e sta ulteriormente cambiando in questa fine d'anno per un assetto più stabile. Si è abbandonata la prospettiva, nella stessa relazione annunciata, di un sito tematico del Difensore civico regionale a favore di un portale condiviso con i Garanti specializzati. **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 ad eccezione del progetto di ricerca "I minori fuori dal percorso giudiziario", abbandonato anche nel confronto con il Garante dei minori nel frattempo insediatosi. Di tutte le attività 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 per l'anno 2012. Un'importanza particolare assumono le risorse destinate al personale.

#### **d) Personale**

Così dispone la l.r. 13/2011 agli artt. 16 e art. 16 bis, 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.*

Pur nelle note difficoltà, è stata mantenuta la dotazione di personale all'ufficio e la collaborazione del Direttore Generale. Un assieme di circostanze ha però prodotto una situazione di particolare difficoltà dalla quale si è in parte usciti solo a fine anno.

Non è rientrata una persona a tempo parziale ma interamente dedicata alla protocollazione. La persona con maggiore esperienza nella complessiva attività di segreteria è passata ad altro servizio e per la seconda parte dell'anno non è stata utilizzabile. Una lunga e invalidante indisposizione ha reso scarsamente operativa l'altra operatrice di segreteria, cessata comunque dall'incarico nell'ottobre 2012. Il funzionario in comando dal Comune di Bologna e divenuto dipendente della Regione ha dovuto far fronte alla maggior parte dei compiti assumendo incarichi che non erano stati pensati per lui e che hanno provocato la sua richiesta di trasferimento. Solo nel dicembre si è inserita una persona a tempo determinato dedicata alla segreteria. Evidenti e solo in parte rimediati sono stati gli impatti negativi sulla funzionalità complessiva.

Per dare concreta attuazione alla previsione dell'art. 16 bis prima citato il Direttore Generale ha istituito un gruppo di lavoro, mentre la Dirigente della struttura di supporto ha promosso una formazione congiunta tra i dipendenti del Servizio. La situazione organizzativa non ha subito perciò concreti mutamenti salvo le difficoltà prima sottolineate.

### **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 tutti i difensori operanti nel nostro continente è il Mediatore Europeo, P. Nikiforos Diamandouros, con il quale vi è collaborazione nella gestione delle denunce su questioni relative al diritto comunitario. Grazie a ciò e per il susseguente matrimonio si è conclusa positivamente la vicenda di assunzione, da parte del Servizio Sanitario, delle spese relative al parto all'estero di donna non sposata con il padre del bambino. Situazioni analoghe che si sono presentate hanno stimolato la proposizione al Mediatore Europeo, considerata la diversa copertura che la tessera sanitaria europea ha nei differenti Paesi dell'Unione. Il Mediatore ha proposto la questione alla Commissione Europea che ha

espresso il proprio parere con ampio esame e motivazione, interessante anche nella prospettiva di una piena cittadinanza europea. **Allegato 2**  
Infine, il Mediatore Europeo ha lanciato il 2013 come Anno della cittadinanza europea sollecitando i Difensori civici regionali ad assumere iniziative sul tema e offrendo al riguardo la collaborazione del proprio ufficio. Un invito ribadito alla riunione dei Difensori civici regionali europei che si è svolta a Bruxelles nell'ottobre 2012. **Allegato 3**

### ***Reti internazionali***

Le principali associazioni di Difensori civici sono IOI (International Ombudsman Institute), EOI (European Ombudsman Institute) ed AOM (Association des Ombudsmans de la Méditerranée). Ve ne sono altre che riuniscono i Difensori di lingua spagnola, inglese e francese. **Allegato 4**  
Non ho preso parte, quest'anno, all'incontro dell'AOM presso la quale ho fin qui rappresentato il Coordinamento nazionale dei difensori civici. Sull'evoluzione della situazione nei Paesi del Maghreb e del vicino Oriente ho avuto però la possibilità di una conoscenza più ravvicinata con particolare riferimento alla situazione della Tunisia. Nella primavera, infatti, all'Università di Ferrara ho partecipato al seminario con Yadh Ben Achour, Presidente dell'Alta Commissione per la realizzazione degli obiettivi della Rivoluzione, delle riforme costituzionali e della transizione democratica in Tunisia, dal titolo "La transizione democratica e le riforme costituzionali in Tunisia", organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche.

### ***Rete nazionale***

Nessuno sviluppo ha avuto la proposta di legge istitutiva del Difensore civico nazionale, confermandosi l'anomalia italiana nel contesto europeo. Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici **Allegato 5** ha mantenuto e rinforzato iniziative rivolte sia alle autorità centrali sia alle Regioni, attraverso in particolare la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, per porre la questione di una legge nazionale sulla difesa civica.

Iniziative di notevole spessore e interesse sono state avviate in stretta collaborazione con l'Istituto Italiano degli Ombudsman promosso unitamente all'Università di Padova, Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli. Segnalo in particolare l'incontro del 12 dicembre presso l'Istituto, sulle iniziative d'ufficio dei Difensori. **Allegato 6**

Una faticosa attuazione ha il Protocollo siglato dal Coordinamento con l'Unione delle Province Italiane per la nota vicenda che ha interessato quelle amministrazioni tra accorpamenti ed eliminazioni.



**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 7**

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 presenza, presso l'Unione delle Terre d'Argine, di un Difensore civico unico per i Comuni che la costituiscono.

Per la promozione della difesa civica nei territori è proseguita una importante collaborazione con tutti i Centri di Servizi per il Volontariato provinciali e con il loro Coordinamento regionale. In tutti i territori sono state promosse azioni per diffondere la figura del Difensore civico. Inoltre, dopo una formazione regionale per gli operatori dei CSV, si sono sviluppati laboratori o iniziative pubbliche in gran parte delle province emiliano-romagnole. **Allegato 8**

**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 è aggiunto il Comune capoluogo, quello di Cervia,

e si vanno aggiungendo altri Comuni. La relazione sull'attività svolta nel 2011 è stata presentata al Consiglio provinciale di Ravenna.

Anche in ragione delle difficoltà economiche e delle incertezze istituzionali che hanno interessato e interessano tutt'ora le Province, e nell'attesa che esse decidano se e come procedere all'istituzione di un difensore civico territoriale, ho ritenuto opportuno rivolgermi all'Ufficio di Presidenza affinché, modificando una delibera a suo tempo adottata, si potessero rendere gratuite le convenzioni senza obbligo di presenza da parte dei funzionari. Visto poi l'interesse dimostrato da alcuni Comuni avevo anche proposto all'Ufficio di Presidenza di estendere loro la possibilità di convenzionarsi direttamente, a prescindere dalla decisione della Provincia.

La proposta, formalmente avanzata anche dal Comune di Ferrara, ha prodotto nell'Ufficio di Presidenza l'orientamento a una modifica della legge nel senso di attribuire al Difensore civico regionale, in via sussidiaria, il compito di Difensore civico delle autonomie locali che ne fossero sprovviste. Ho avanzato al riguardo una proposta di integrazione della legge vigente. **Allegato 9**

Segnalo l'iniziativa del Comune di Cesena, con me concordata, che, vista l'abolizione del proprio Difensore, ha inserito nella normativa la previsione di utilizzare come proprio il Difensore provinciale o, in sua assenza, quello regionale. L'art. 7 "Valutazione di ammissibilità" del regolamento "Referendum consultivo comunale" è stato così modificato: *"Sull'ammissibilità del Referendum si pronuncia, entro 10 giorni dal deposito, una Commissione così composta: Difensore Civico Provinciale ove istituito o Difensore Civico regionale e due Giudici di Pace"*.

Ciò mi ha permesso di presiedere la commissione per l'esame delle proposte di referendum avanzate in quel Comune.

### **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"*.