

Una formazione regionale per operatori dei CSV

Bologna, 8 e 15 maggio 2012

Si è concluso martedì 15 maggio 2012 il percorso di formazione promosso dal Difensore civico regionale Daniele Lugli e rivolto agli operatori dei Centri Servizi per il Volontariato dell'Emilia Romagna.

Approfondire la conoscenza reciproca e avviare un percorso di collaborazione al servizio delle associazioni e dei cittadini. È stato questo l'obiettivo delle due giornate di formazione a cui hanno partecipato 14 operatori dei CSV provenienti dalle province di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Forlì-Cesena, Rimini e Ferrara.

Il primo appuntamento si è svolto martedì 8 maggio, presso la sede del Difensore civico. Una partecipazione ampia e convinta che conferma la positività del progetto di collaborazione iniziato nei mesi scorsi. Le giornate s'inseriscono, infatti, in un percorso già avviato con i CSV e con il loro Coordinamento regionale per promuovere la figura e le funzioni del Difensore civico presso le associazioni e i cittadini, attivando allo stesso tempo iniziative in ambito formativo e di promozione sulla tutela dei diritti.

Gli operatori presenti hanno potuto così conoscere in maniera approfondita le funzioni e le possibilità d'intervento del Difensore civico, anche attraverso casi concreti. Come ha ben rilevato Daniele Lugli, la consonanza tra i CSV e il Difensore civico è d'altronude naturale:

"I temi sono in gran parte gli stessi: difesa della salute, tutela dell'ambiente, supporto ai soggetti deboli, contrasto delle discriminazioni". Promuovere la difesa civica significa perciò fornire al cittadino un importante strumento per garantire i propri diritti nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Di notevole interesse è stata la convergenza nell'elaborare progetti futuri di collaborazione e formazione in merito a nuove problematiche che toccano la vita dei cittadini e delle associazioni e che richiedono un approfondimento per dare risposte efficaci. Ciò permetterebbe, inoltre, ai CSV di svolgere più incisivamente la funzione di advocacy, per

trasformarsi in luoghi proattivi di progettualità sociale al servizio della comunità locale.

Nel secondo incontro, martedì 15 maggio, il focus è stato incentrato sulle concrete modalità di inserimento della difesa civica nel lavoro di promozione, formazione, progettazione, sportello e consulenza dei Centri di Servizi per il Volontariato.

Gli strumenti individuati comprendono i materiali informativi diffusi sui media locali e nei punti nevralgici sul territorio, ma anche le nuove strategie di comunicazione che sappiano coniugare il web e la presenza reale in occasione di manifestazioni ed eventi legati al volontariato.

Particolare rilievo è stato infine posto sulle fasce fragili della popolazione: cittadini stranieri, disabili, persone vulnerabili o in difficoltà economica. La presenza dei CSV sul territorio assume pertanto un valore assolutamente strategico per progettare e realizzare azioni e comunicazioni specificatamente rivolte a coloro che, più di altri, possono trarre vantaggio dalla difesa civica.

Il Difensore civico: ponte tra cittadini e istituzioni

Ferrara, 26 ottobre 2012

Il Difensore civico è una figura necessaria per cittadini e istituzioni. È il soggetto terzo che per competenza giuridica, capacità relazionale e sicura indipendenza può aiutare le amministrazioni a migliorare la loro azione e a ricostruire una relazione di fiducia con i cittadini, sempre più portati a ricercare il conflitto mediatico o nelle aule di giustizia per far valere le proprie ragioni.

Con queste parole si riassume l'intervento del Sindaco di Ferrara Tiziano Tagliani che ha concluso l'incontro di presentazione dell'attività del Difensore civico regionale svolto giovedì 26 ottobre in Castello Estense, presieduto dalla Vice Presidente della Provincia di Ferrara Carlotta Gaiani.

"Alla mia elezione come Difensore civico regionale, nel 2008, quasi tutti i Comuni del ferrarese avevano un loro difensore civico locale", ha spiegato Daniele Lugli. "I tagli intervenuti nel frattempo, con la Finanziaria 2010, hanno lasciato completamente sguarnito il territorio, una carenza sentita da chi ha necessità di tutela di fronte ad enti e servizi pubblici, solo in parte compensata dalla funzione di supplenza del mio ufficio, in Regione, e dalla relazione avviata con una rete di soggetti tra cui spicca certamente il volontariato".

Ferrara è una delle province da cui giunge il maggior numero di istanze al Difensore civico regionale. Dai ferraresi vengono poste all'attenzione questioni che riguardano primariamente sanità, ambiente, tributi, politiche sociali e accesso ad atti pubblici.

Le istanze possono essere presentate da singoli o associazioni molto semplicemente, basta anche una mail o una telefonata perché l'ufficio regionale vada a fondo nella questione ed esprima un parere autorevole. Parere che, nella maggior parte dei casi, viene seguito dalle amministrazioni.

Arrivavano dalla nostra provincia oltre 120 pratiche nel 2011, in diminuzione nel 2012, probabilmente per la distanza comunque percepita verso un Difensore che non è a due passi da casa. Da qui l'importanza di una buona collaborazione con soggetti intermedi quali il volontariato, le associazioni di consumatori, insomma il Terzo Settore.

Di integrazione e complementarietà hanno parlato tutti i soggetti intervenuti all'incontro.

Angela Alvisi, CGIL Confederale, ha auspicato che d'ora in avanti sia possibile "fare pezzi di strada insieme e in relazione" intorno a temi

delicati quali l'assistenza agli anziani, la sanità, la condizione di povertà dei minori, il raccordo tra i regolamenti comunali di accesso a servizi quali il trasporto scolastico o le mense. Ha inoltre sollecitato l'intervento del Difensore su alcune questioni specifiche di accessibilità del nuovo Ospedale di Cona.

Alessandra Ridolfi, Associazione Consumatori Utenti di Ferrara, ha portato un esempio concreto di intervento efficace da parte del Difensore civico regionale. Proprio la sua pronuncia ha fatto sì che la rimessa in funzione dei contatori dell'acqua danneggiati dal freddo intenso dell'inverno scorso non dovesse gravare completamente sui cittadini, ma Hera se ne assumesse la responsabilità.

“La tutela dei diritti dei più deboli è una questione di giustizia. Se ne occupa il volontariato”, ha ricordato Vito Martiello, coordinatore di Agire Sociale – CSV di Ferrara, “ponendosi a sua volta come collegamento tra persone in difficoltà e livello istituzionale”. In questi anni sono state tante le iniziative condivise da CSV, Difensore civico regionale e associazioni. “Dà autorevolezza e rafforza il ruolo delle associazioni”, ha ripreso Martiello, “che non è di mera supplenza del servizio pubblico o erogazione di atti caritatevoli ma è, appunto, di intervento per la tutela dei diritti delle persone più fragili”.

Tra queste rientrano certamente i detenuti. Anche Marcello Marighelli, che ne è il Garante dei diritti per Comune e Provincia di Ferrara, ha sottolineato le affinità tra il suo ruolo e quello del Difensore e ha ricordato impegni comuni in un lavoro culturale difficile, quello che introduce il tema della risocializzazione e non esclusione di chi ha sbagliato. Spicca tra tutte la “Cella in piazza” che nell'autunno scorso, in piazza Trento Trieste, ha portato centinaia di studenti e cittadini interessati a toccare con mano le condizioni di vita delle carceri italiane.

“Una iniziativa come questa serve a riportare all'attenzione degli amministratori l'importanza della difesa civica e a sollecitarci a ricostruirne una presenza forte sul territorio”, evidenzia infine Carlotta Gaiani.

Incontri di formazione per le associazioni del riminese

Rimini, 6 e 23 novembre 2012

Si è concluso venerdì 23 novembre il modulo formativo sulla difesa civica per le associazioni del riminese, organizzato in collaborazione con il Centro Servizi per il Volontariato VolontaRimini e partecipata anche dagli operatori del Centro.

Dopo la presentazione generale dell'Istituto avvenuta il 6 novembre scorso, ai corsisti è stata proposta una selezione di casi affrontati positivamente dal Difensore civico regionale in ambiti diversi, dalla scuola alla sanità, ai trasporti pubblici, ai tributi.

Il lavoro in sottogruppi intorno ai casi, cercando di comprendere ogni volta qual era la richiesta specifica del cittadino e che tipo di intervento ha messo in campo il Difensore, ha consentito di sviluppare un confronto aperto sulle difficoltà più frequenti che singoli e associazioni incontrano nel rapporto con le istituzioni.

È stata rilevata nei cittadini la mancanza di strumenti nel comprendere i percorsi istituzionali e una generale esasperazione verso le complicazioni della burocrazia, nelle amministrazioni la frequente difficoltà nel comunicare in modo chiaro e la tentazione di rimbalzare da un ufficio all'altro la competenza ad intervenire.

In questo senso, pur in un quadro di risorse in continua decrescita, resta uno spazio importante per la difesa civica che è spesso mediazione, connessione tra istituzioni diverse, tensione ad una gestione dei servizi pubblici che, restando nella norma, si adatti in modo flessibile alle concrete esigenze dei cittadini.

Ha partecipato all'incontro Carla Biso, Difensore civico del Comune di Riccione e una tra i pochi Difensori comunali tutt'ora in carica dopo l'abolizione disposta dalla Finanziaria 2010.

L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti

L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti. Elementi di analisi e possibilità di intervento è il titolo di un percorso formativo realizzato negli ultimi mesi del 2012 dal Difensore civico regionale e dal Centro Servizi per il Volontariato VOLABO, a favore dei volontari della provincia di Bologna. Si è articolato in un seminario pubblico, il 21 novembre 2012, e tre laboratori su vulnerabilità sociale (4 dicembre), ambiente (10 dicembre) e salute (14 dicembre).

Il seminario

Qual è l'impatto della crisi attuale sulla tutela dei diritti, e in che modo la difesa civica e il volontariato possono stimolare scelte di equità? È a queste domande che, da angolature diverse, hanno provato a rispondere Daniele Lugli, Difensore civico regionale, Franco Floris, direttore di Animazione Sociale e Christian Iaione, direttore di LABSUS, nel corso del seminario pubblico che si è tenuto mercoledì 21 novembre, presso VOLABO - CSV di Bologna.

Dopo l'introduzione ai lavori di Giancarlo Funaioli, Presidente di VOLABO, l'incontro si è sviluppato con una tavola rotonda moderata dalla giornalista Carla Chiappini.

"Diritti che richiamano etimologicamente alla possibilità di stare dritti, retti, di non curvarsi sotto il peso delle difficoltà che la crisi porta con sé" ha introdotto Daniele Lugli. Il Difensore civico ha, infatti, sottolineato come la tutela dei diritti richiami le Istituzioni e i cittadini a difendere le persone più fragili ma anche a lottare contro ogni assuefazione alla progressiva perdita di tali diritti, in primis il diritto al lavoro e alla pace, fondamenta della nostra carta costituzionale.

Proprio il rapporto tra le istituzioni e i cittadini è stato il focus dell'intervento del direttore di LABSUS – Laboratorio sulla Sussidiarietà – Christian Iaione. Cogliere la crisi anche come possibilità, con spirito di apertura per mettere al centro delle politiche pubbliche il principio di sussidiarietà. *"Che non significa una ritirata del pubblico – ha sottolineato - ma il passaggio ad un'amministrazione che sa riconoscere e coinvolgere i cittadini attivi e i volontari che si impegnano per la tutela dell'interesse generale e dei beni comuni".*

Tutelare e promuovere in maniera sussidiaria i beni comuni, (nell'accezione più ampia e corretta del termine che vi ricomprenda acqua, ambiente, salute, cultura, istruzione, spazi pubblici ecc...) significa, infatti, difendere i diritti fondamentali delle persone che fruiranno di questi beni.

Franco Floris, direttore della rivista *Animazione Sociale* del Gruppo Abele, ha invocato paradossalmente, "meno solidarietà e più giustizia sociale" per questa società frammentata e composta di persone vulnerabili e a rischio di esclusione sociale. Un rischio che tocca ormai non solo gli utenti tipici del mondo dei servizi sociali, dell'associazionismo e del volontariato (minori, stranieri, persone con problemi di salute mentale) ma anche gli studenti e i giovani cui è negata ogni speranza di cambiamento. Quali strade intraprendere per tutelare i diritti di questi? Floris chiede che tutti gli attori sociali, dalle associazioni alle istituzioni, riconoscano il profondo cambiamento sociale ed economico in atto. Non pensare, pertanto, che laddove c'è individualismo, non ci sia società, ma scoprire, accompagnare e sostenere tutte quelle scelte individuali che vanno nella direzione della cooperazione, della nuova mutualità, di nuovi stili di vita condivisi, da cui necessariamente discenderanno nuovi servizi a difesa dei diritti.

Sono seguiti interventi da parte di volontari e responsabili delle istituzioni. In particolare il Garante per l'Infanzia Luigi Fadiga ha ribadito il suo impegno per la difesa dei diritti dei bambini e degli adolescenti, anche con uno specifico progetto per i Minori Stranieri non Accompagnati, in collaborazione con i CSV.

I laboratori formativi

Si è svolto nel dicembre 2012 il ciclo di laboratori *Il ruolo di advocacy del Terzo Settore: quale collaborazione con la Difesa civica?* pensato per mettere a tema le potenzialità di una collaborazione tra volontariato e difesa civica a partire dai casi concretamente affrontati dall'ufficio regionale.

Tre le aree tematiche affrontate: vulnerabilità sociale (4/12), tutela dell'ambiente (10/12), salute e assistenza (14/12). I tre incontri sono stati caratterizzati dalla rivisitazione di casi già affrontati dal Difensore civico sui diversi temi e dalla discussione aperta sulle necessità percepite dalle associazioni. Sono state inoltre presentate al Difensore civico alcune istanze specifiche a proposito di pensioni e di disabilità.

Trasversalmente sono emerse alcune delle ombre che rendono difficile il rapporto tra cittadini (o associazioni) e amministrazioni pubbliche. Pesano sui primi la sensazione di non essere ascoltati, o di confrontarsi con una burocrazia immotivatamente oscura, con esiti di rassegnazione e contemporaneamente insofferenza, rifiuto di misurare le proprie aspettative con ciò che è realmente possibile nelle situazioni date. Non sembra più lineare il percorso di chi lavora nelle amministrazioni se si percepisce attaccato dai singoli o svalutato dall'opinione pubblica,

tentato di chiudersi in un'ottica difensiva al di là del compito che gli viene affidato.

Proprio in queste strettoie può avere un ruolo il Difensore civico il quale, evidentemente impossibilitato a risolvere le carenze di risorse imposte dalla crisi, si avvale della propria competenza e della propria terzietà per offrire a tutti i soggetti coinvolti un ascolto approfondito e disinteressato.

Allegato 9

Difesa civica regionale ed Enti locali

La dissoluzione della rete regionale della Difesa civica, conseguente alla soppressione dei Difensori civici comunali, ha reso del tutto inadeguata e quasi inoperante la normativa regionale sui rapporti tra Regione ed Enti locali, in relazione alla Difesa, e sul coordinamento dei Difensori operanti ai diversi livelli. L'assenza di una legge nazionale organica sulla Difesa civica, oggetto di poche e tra loro per nulla collegate disposizioni, ha indotto le Regioni, che hanno voluto occuparsene, a determinare l'ambito di competenza del Difensore regionale rispetto agli Enti locali e a indicare le modalità di rapporto e coordinamento del Difensore stesso con i colleghi operanti nelle Province e nei Comuni.

La Regione Emilia - Romagna ha dettagliatamente previsto all'art.2 della L.R. 25/2003 le funzioni del Difensore civico:

Art. 2 Funzioni del Difensore civico

- 1. Il Difensore civico interviene per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi, in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi:
 - a) dell'Amministrazione regionale;
 - b) degli enti, istituti, consorzi, agenzie e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale;
 - c) delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere;
 - d) dei concessionari o gestori di servizi pubblici regionali;
 - e) degli Enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti.*
- 2. Il Difensore civico esercita le funzioni previste da leggi statali e regionali.*
- 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.*
- 4. Il Difensore civico può altresì segnalare eventuali disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni, sollecitandone la collaborazione, per il perseguimento delle finalità di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.*

5. Il Difensore civico può inoltre intervenire invitando i soggetti, pubblici o privati, operanti nelle materie di competenza regionale e le società, associazioni o consorzi cui partecipa la Regione a fornire notizie, documenti, chiarimenti. Per detti soggetti sussistono i soli obblighi già previsti dalle leggi vigenti nei confronti dell'Amministrazione regionale. Il Difensore civico può segnalare nelle sue relazioni le eventuali mancate risposte ai suoi inviti.

Come si vede la disposizione sembra subordinare l'intervento del Difensore nei confronti degli Enti locali alla "stipula di apposite convenzioni", lettera e), primo comma. Si può dedurre dal comma 5 che un potere non subordinato ad alcuna previa convenzione gli sarebbe attribuito nelle materie che gli Enti stessi esercitassero su delega della Regione. Così come, rientrando gli Enti locali non convenzionati e privi di Difensore tra le "altre pubbliche amministrazioni" previste al comma 4, agli stessi il Difensore potrebbe comunque rivolgersi per ottenerne collaborazione al fine di superare disfunzioni rilevate. Nella mia pratica sul campo non mi è avvenuto di sentirmi opporre "eccezione di incompetenza" da Provincia e Comuni non convenzionati.

Come noto la reazione, da parte di Regioni ed Autonomie locali, è parsa quanto meno tiepida per più ragioni che non è il caso di riprendere. Il risultato è stata la scomparsa, con il completamento del mandato, della generalità dei Difensori comunali, mentre le Province non hanno provveduto alla nomina, in accordo con i Comuni, del cosiddetto difensore territoriale. Numerose sono state le sollecitazioni rivolte in tal senso agli Enti locali della regione e alle loro rappresentanze ricevendo spesso assicurazioni di interessamento, ma scarso seguito pratico. Sola positiva eccezione è costituita dalla Provincia di Modena. Le vicende che hanno in tempi vicini riguardato le Province - radicali accorpamenti rimasti a mezz'aria - non hanno certo favorito l'attenzione al tema.

Dal 2011 non ho quindi più convocato il coordinamento previsto all'art.13 della citata legge 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.

Mi sono parsi più efficaci un diretto contatto con i Difensori ancora presenti e un'azione volta a promuovere la Difesa sull'intero territorio, svolgendo varie iniziative nelle diverse realtà locali.

Si è cercato di intervenire anche sull'aspetto convenzionale. Già nel 2010 l'Ufficio di Presidenza, su mia proposta, ha adottato modalità di convenzione con le Province aperte all'adesione dei Comuni senza aumento del contributo richiesto a favore della Regione. Di tale possibilità si è avvalsa finora la sola Provincia di Ravenna con crescenti adesioni da parte dei Comuni, a partire dal capoluogo. La competenza in materia è infatti dell'Ufficio di Presidenza:

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.

Ho prospettato all'Ufficio di Presidenza, nel 2011 e ripetuto nel 2012, la possibilità per i Comuni che ne facessero richiesta di convenzionarsi con la Regione a prescindere dalla decisione delle Province, in una fase nella quale forte era l'incertezza sul loro stesso mantenimento. La presenza dei Difensori, più a livello comunale che provinciale, ne ha visto l'inserimento in varie rilevanti procedure, dal referendum locale a pratiche conciliative. La loro sparizione, con la mancata attivazione di un livello provinciale, è avvertita in vari casi come pregiudizievole e domande sono pervenute in tale direzione.

La questione, portata all'esame dell'Ufficio di Presidenza, come si è detto competente in materia, ha prodotto un orientamento a una soluzione normativa che risolverebbe in radice la questione. Si tratterebbe di affermare la competenza del Difensore regionale nei confronti degli Enti locali privi di un proprio Difensore. La convenzione diverrebbe così meramente eventuale, allo scopo di meglio definire forme di collaborazione e riparto degli oneri maggiori che gravassero sulla Regione.

Il tema era stato accennato, con la consueta attenzione, dal mio predecessore, ma non approfondito stante la ben diversa situazione della Difesa civica nei territori.

Ritengo che si possa rispondere positivamente, pur in assenza di una legge quadro sulla Difesa civica, visto il tenore delle norme nazionali che vi si riferiscono e le competenze regionali in materia. In primo luogo viene in evidenza la legge 15 maggio 1997 n.127, e successive

modificazioni, *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 edella Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

L'estensione della tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato operanti nel territorio regionale resterebbe mutila se si arrestasse, inspiegabilmente, alle porte della Provincia e del Comuni, l'ente ai cittadini più prossimo e rappresentativo. Mentre il Difensore avrebbe certo tutte le "funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione" nelle materie delegate a Stato o Regione potrebbero essergli sottratte le cosiddette competenze "proprie" degli Enti locali.

Al contrario si può osservare che al Difensore regionale è attribuito un potere particolarmente penetrante proprio nei confronti degli Enti locali:
D.lgs. 267/2000 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.

Sulla permanenza di tale potere in capo al Difensore regionale mantengo i dubbi già del mio predecessore. Tuttavia io stesso ne ho ricordato a un Sindaco la possibile applicazione, non essendone stata dichiarata l'incostituzionalità e a ciò ha fatto seguito l'adempimento. La vigenza della norma è ribadita da ampiamente motivate sentenze e condivisa dal Servizio legale della Regione, che ne ha compiuto un'attenta disamina. E' di totta evidenza che tale potere, in capo al solo Difensore regionale dopo la soppressione del comitato di controllo, presuppone un'indagine estesa e penetrante sul carattere obbligatorio dell'atto e sull'adeguatezza

delle procedure poste o non poste in atto dall'Ente locale per il suo compimento. Anche sotto questo profilo si giustificherebbe quindi pienamente la competenza del Difensore regionale nella minore e generale funzione esercitabile nei confronti dell'Ente locale in riferimento a *provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti*, come dispone il citato art.2 della ricordata legge regionale.

Infine di particolare rilievo ai nostri fini mi pare la Legge 7 Agosto 1990, n. 241 "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.

In questo caso si evidenziano come particolarmente incisive la previsione del silenzio assenso da parte dell'amministrazione regionale, provinciale e comunale, con sospensione dei termini per l'impugnazione al TAR. L'aspetto più rilevante ai nostri fini è però la precisa applicazione del principio di sussidiarietà, cosiddetta verticale. In assenza del Difensore del livello interessato, dunque comunale o provinciale, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Se nei confronti degli Enti locali, in assenza di loro Difensori o anche in loro presenza, nel caso del controllo sostitutivo, sono attribuiti poteri al Difensore regionale che vanno ben oltre quelli usuali di informazione, sollecitazione, mediazione e proposta non sembrano sussistere ostacoli ad un'estensione della competenza attribuita dal citato art. 2 della legge regionale.

Dalla sommaria ricognizione effettuata mi sembra conclusivamente risulti confermata la possibilità prospettata in sede di Ufficio di Presidenza, con l'opportuno coinvolgimento della Conferenza delle Autonomie Locali.

La soluzione più semplice potrebbe essere la riformulazione della lettera e) del primo comma del ricordato art. 2.

Testo attuale:

e) degli Enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti

Testo proposto:

e) degli Enti locali privi di difensore civico, con possibilità di precisare tramite apposita convenzione modalità e oneri su richiesta degli stessi Enti locali

Allegato 10

Appalti in Emilia Romagna

Corruzione e criminalità organizzata anche in regione

È un aspetto particolarmente preoccupante della corruzione che non viene sottovalutato ed al quale è dedicata attenzione, anche con ricerche ed iniziative specifiche. Ad alcune, significative, ho avuto occasione di partecipare e posso dare testimonianza diretta. La Regione, riconoscendone presenza e pericoli connessi, si è mossa dando seguito concreto alla legge 9 maggio 2011 n. 3, "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". Risultano coinvolti due Comuni su tre, le Università e molte scuole, anche grazie a progetti proposti e attuati da associazioni non lucrative con iniziative in tutto il territorio. Tra questi anche l'utilizzazione a fini sociali di beni sequestrati.

Corruzione più in generale

Il Libro bianco sulla corruzione del Governo ha costituito un elemento di novità nella valutazione del peso della corruzione, come sottolineato dal Ministro Patroni Griffi: *La corruzione, infatti, è causa di ingenti costi economici ma anche sociali, perché determina la compromissione del principio di uguaglianza, minando le pari opportunità dei cittadini, così da rivelarsi uno dei fattori di disgregazione sociale.* C'è un dato ripetuto, che meriterebbe un approfondimento, sulla rilevanza economica della corruzione: 60 miliardi all'anno, secondo la Corte dei Conti. Così pure si calcola nel 16% la percentuale degli investimenti dall'estero che la percezione della corruzione fa perdere. È evidente inoltre sul piano politico come la delegittimazione delle istituzioni democratiche, la sfiducia dei cittadini verso i loro rappresentanti abbiano radici importanti nella diffusione e profondità della corruzione. Non mancano studi che evidenziano come aumenti diseguaglianze già oggi intollerabili e aggravi la condizione dei poveri.

Inchieste hanno riguardato amministrazioni, servizi, opere pubbliche nei nostri territori e la stessa Regione. Non sono emersi fatti corruttivi di grande rilievo e ciò anche per il confronto con situazioni scandalose rilevate in altre Regioni e territori. È una considerazione che non può soddisfare. C'è molto da fare per un'analisi approfondita e aggiornata, condizione per la prevenzione e l'efficace contrasto.