

## Attività svolta dal Difensore civico regionale nel I semestre 2013

Bologna, 15 luglio 2013



## Attività svolta dal Difensore civico regionale nel I semestre 2013

### Indice

Introduzione	5
L'ufficio del Difensore e la sua conoscenza	5
Personale assegnato	6
Le reti di difesa civica	6
Convenzioni con gli Enti Locali	8
Funzioni di garanzia, promozione e stimolo della pubblica amministrazione	8
Antidiscriminazione	9
Cittadinanza consapevole	10
Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi	11
Mediazione	11
Le istanze	12

### Allegati

1. Appunti per la difesa civica	16
2. Siamo ancora sudditi non cittadini	30
3. Diritti e cittadinanza	31
4. Incontri organizzati dall'Istituto Italiano degli Ombudsman	37
5. Protocollo Difensore civico-Coordinamento regionale CSV	44
6. Diritti civili, interessi legittimi e loro effettivo esercizio	47
7. Dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	54
8. Legalità e appalti alla prova del terremoto	55
9. I Quaderni del Difensore civico	56
10. Rom e Sinti: discriminazioni, diritti e inclusione	57
11. Rom e Ospedale Maggiore: sono possibili iniziative di mediazione	59
12. Lettera del Difensore civico per i bambini dei Tanti ponti	61
13. L'essenziale sulla tortura	63
14. Violenza di genere e rete locale	66



## Attività svolta dal Difensore civico regionale nel I semestre 2013

### Introduzione

Presento un resoconto sull'attività svolta nella prima metà dell'anno 2013. Ritengo infatti che il tempo trascorso renda opportuno riferire su quanto fatto nel periodo. Il resoconto è dunque rivolto, oltre che al mio successore, ad amministratori e massimi dirigenti della Regione ai quali nel maggio scorso ho inviato mie considerazioni intitolate "Appunti per la difesa civica".

Non si tratta quindi della Relazione, di cui alle disposizioni nazionali e regionali, ma di un documento di lavoro, che spero utile a decisori, collaboratori e successore. Per le considerazioni di carattere generale rimando alle mie precedenti relazioni ed agli Appunti, che per memoria allego. (Allegato 1)

Mi limito perciò agli aggiornamenti che mi sembrano più rilevanti. Vedrà il mio successore che utilizzazione fare del presente testo, compresa la pubblicazione ufficiale.

### L'ufficio del Difensore e la sua conoscenza

La situazione non soddisfacente della difesa civica nel nostro paese è resa evidente anche da una recente nota di un costituzionalista (Allegato 2), che tiene una rubrica su un diffuso settimanale. Di come sia necessaria un'azione della Regione di sollecitazione ad una legge nazionale e di promozione della Difesa regionale ho detto più volte.

Nessuna apprezzabile reazione vi è stata a suo tempo, è localmente né nazionalmente, alla soppressione, per merito e modalità sicuramente censurabile, dei Difensori civici comunali, da sostituirsi con improbabili Difensori territoriali presso le Province, la cui abolizione era da anni prevista.

Mi limito pertanto a illustrare le iniziative specifiche di comunicazione assunte nel periodo.

Gran parte del lavoro è stato dedicato alla ristrutturazione delle pagine web sul nuovo portale degli Istituti di Garanzia, grazie al fondamentale contributo di due giovani tirocinanti. L'obiettivo è stato quello di riportare nelle nuove pagine il maggior numero di attività sviluppate nell'intero mandato, così che il percorso della difesa civica regionale non vada perduto.

È stato aperto un canale YouTube del Difensore civico regionale dove sono stati raccolti tutti i video che documentano l'attività svolta.

Una sezione specifica sulla difesa civica è stata poi istituita sul sito di VolaBO, Centro Servizi per il Volontariato di Bologna, per mettere in rilievo le attività congiunte con tutti i CSV della regione. Analogamente il Agire Sociale – CSV di Ferrara ha riservato uno spazio specifico del suo portale alla collaborazione con il Difensore civico regionale. Tutti i Centri hanno continuato a diffondere notizie sulla difesa civica tramite i loro siti e newsletter, alimentati direttamente dall'ufficio.

Ha trovato conclusione il progetto Il Difensore civico spiegato dai giovani, nel quale gli studenti di sei scuole, a Rimini, Piacenza e Ferrara, hanno predisposto materiali di diffusione della difesa civica sulla base di un incontro con il Difensore e della documentazione a loro distribuita. Video, diapositive, manifesti, cartoline ed altro ancora sono stati poi raccolti in un DVD distribuito alle scuole partecipanti e ai principali referenti dell'ufficio.

È stato diffuso un calendario del Difensore civico per il 2013 realizzato con le immagini che ambientano il Difensore civico nei luoghi più noti dei capoluoghi emiliano-romagnoli. Sono stati inoltre predisposti opuscoli sulla difesa civica specifici per gli sportelli locali, in atto a Ravenna (in convenzione con la Provincia e diversi Comuni) e a Reggio Emilia e Parma in collaborazione con i CSV.

In generale tutti i Centri di Servizio per il Volontariato sono stati un target specifico per la diffusione dei materiali della difesa civica nel loro territorio, presso le sedi e nelle associazioni interessate.

Tutti i materiali realizzati sono disponibili sulle pagine web del Difensore civico regionale. Infine, la scelta di una linea grafica che caratterizzasse tutti i materiali del mio ufficio, con la figura gentile del Difensore civico in dolcevita arancione e i suoi origami, è stata da più parti apprezzata in questi cinque anni e ha dato i risultati sperati in termini di maggiore diffusione e riconoscibilità del servizio. Ha inoltre permesso di strutturare una comunicazione omogenea ma al tempo stesso differenziata nelle diverse applicazioni: gli opuscoli universale o per target specifici, le pagine web, le copertine dei Quaderni del Difensore civico, ecc..

## Personale assegnato

La situazione di difficoltà, riferita particolarmente alla segreteria e al protocollo evidenziata nella Relazione 2012, appare superata con l'attribuzione di una persona a tempo determinato, per la quale esprimo piena soddisfazione. Non entro sul tema più generale della dotazione ritenendolo di competenza del prossimo difensore, del direttore, dell'ufficio di presidenza, del dirigente.

## Le reti di difesa civica

Le reti internazionali

Segnalo l'ottima collaborazione sempre avuta con il Mediatore europeo.

Ho attribuito rilievo alla partecipazione all'Associazione Ombudsman del Mediterraneo (AOM), in rappresentanza anche degli altri difensori italiani.

Nel quadro delle collaborazioni in ambito mediterraneo segnalo al mio successore l'interesse dell'Ombudsman albanese ad incontrarmi nei mesi passati. Per un contrattempo la cosa non si è fatta.

Inoltre starà sempre al mio successore decidere per il rinnovo all'adesione all'EOI (European Ombudsman Institut) e perfezionare quella all'IOI (International Ombudsman Institut), operazioni da me non compiute in vista della scadenza.

La rete nazionale

È stata nominata come coordinatrice nazionale Lucia Franchini, Regione Toscana.

Già ho avuto occasione di evidenziare l'interesse che presentano le iniziative dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman, istituito presso il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova. Allo stesso centro si deve un interessante lavoro di approfondimento ed analisi delle Leggi regionali sulla difesa civica.

Una prima iniziativa che ha aperto la strada alle altre può considerarsi il convegno internazionale "Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica" da me promosso nel dicembre del 2011. Per varie ragioni non ne sono stati pubblicati gli atti. Ritengo opportuno allegarne almeno la relazione non rivista dall'autore del prof. Marco Mascia. (Allegato 3)

Tra le iniziative del semestre segnalo gli appuntamenti presso l'Università di Padova promossi dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova in collaborazione con il Coordinamento nazionale dei Difensori civici e il Difensore civico del Veneto.

Il 15 febbraio, in continuità con il primo momento di confronto peer to peer avvenuto nel dicembre scorso, si è svolto un incontro su "La relazione del cittadino con il Difensore civico: l'accesso da parte di persone deboli ed escluse".

Il 17 giugno è stato realizzato un incontro pubblico dal titolo "Cittadino e diritto alla salute: il punto sull'esigibilità. Il ruolo della difesa civica", allo scopo di presentare sia agli addetti ai lavori, sia alla cittadinanza più estesa, esempi e potenzialità di intervento positivo in ambito sanitario. Riporto in Allegato 4 i programmi dettagliati dei due incontri e il mio contributo per il più recente.

#### La rete regionale

Il tema sarà certo all'attenzione del successore. Raccomando il rapporto con i Centri Servizi per il Volontariato che sta dando buoni frutti. I più evidenti e a carattere continuativo riguardano Reggio Emilia e Parma.

A Reggio Emilia Dar Voce-Csv e il Centro Servizi per l'Integrazione, in collaborazione con gli Enti locali e numerose associazioni del territorio, hanno dato vita al Servizio di difesa civica per le persone con disabilità, che si avvale della consulenza e collaborazione del mio ufficio. Il servizio è condotto dalla consulente legale del CSV di Reggio Emilia, dopo una formazione specifica, ed è stato presentato pubblicamente il 9 marzo scorso, a Palazzo Magnani (Corso Garibaldi 31) con la partecipazione di rappresentanti di Comune e Provincia. Io ho approfondito le possibilità di intervento del nuovo Servizio, e Loris Fantini, vicepresidente Cerpa Italia, ha presentato il lavoro del Criba Emilia Romagna (Centro Regionale di Informazione sul Benessere Ambientale), da lui presieduto e con il quale ho sottoscritto un protocollo nel 2012.

Il Servizio è attivo e ha mostrato di rispondere ad una esigenza sentita, ricevendo nei primi tre mesi circa venti casi.

Dopo un primo momento di progettazione nel marzo 2013, il 16 aprile, a Parma, il Centro Servizi per il Volontariato ha organizzato un seminario rivolto alle associazioni di volontariato, per far meglio conoscere la figura del Difensore civico regionale e l'avvio di un servizio locale di difesa civica gestito direttamente dal CSV e rivolto alle associazioni di volontariato.

Anche altri CSV sono disponibili per significative collaborazioni.

Segnalo il seminario formativo svolto a Modena il 16 febbraio 2013, rivolto alle associazioni di volontariato, su "Advocacy. Promuovere diritti da volontari per la comunità", dove insieme a me sono intervenuti Giuseppe Ferorelli, Difensore civico territoriale di Modena, e Simona Nicolini del CSV VolontariaMo.

All'inizio di aprile il mio ufficio ha curato un incontro formativo con tutti gli operatori di Agire Sociale-Csv di Ferrara.

Di grande utilità è risultato il qualificato contributo di persona esperta di volontariato per la quale l'ufficio ha corrisposto un rimborso al Centro che ha provveduto all'incarico. La prospettiva è di coinvolgere nella costruzione di una rete dal basso della difesa civica, in rapporto con il Difensore regionale, l'intero Terzo Settore, a partire dal volontariato appunto.

A conclusione di quasi due anni di lavoro insieme, di promozione della difesa civica su tutto il territorio regionale, la documentazione delle principali attività è stata raccolta in un Quaderno.

Ho inoltre siglato con il Coordinamento regionale dei CSV un protocollo per rafforzare la collaborazione in atto e migliorare la partecipazione competente dei cittadini nei confronti di amministrazione e servizi pubblici attraverso azioni di informazione, formazione, ricerca, documentazione, sensibilizzazione. (Allegato 5)

A sottolineare l'importanza che attribuisco a questa forma di collaborazione tra Difensore e forme associative, a questo testo, che raccoglie solo attualità, allego una ritrovata relazione di venticinque anni fa. (Allegato 6)

## Convenzioni con gli Enti Locali

L'unica in corso è con Provincia e Comune di Ravenna, con l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna che comprende Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda, Sant'Agata sul Santerno e, da gennaio 2013, Cervia.

Il 28 febbraio 2013 ho presentato in Consiglio Comunale a Ravenna l'attività svolta nell'anno precedente.

Non vedo prospettive di allargamento ad altre Province, considerata anche la ribadita volontà di soppressione delle stesse già svuotate ed accorpate con modalità inadeguate come ha rilevato la

Corte Costituzionale.

Ricordo e raccomando come decisiva la prospettiva del Difensore civico regionale, per default difensore di tutti gli enti locali. Eventuali convenzioni sarebbero utili per precisare forme e modalità di collaborazione. La previsione in diversi statuti della figura del Difensore civico in significative forme di partecipazione previste per i cittadini, tipico il caso del referendum, ne comporta la pratica impossibilità con la soppressione dei Difensori comunali. L'adesione del Comune di Cervia alla convenzione in atto con la Provincia di Ravenna ha consentito, con la mia partecipazione, l'esame per l'ammissibilità di un quesito referendario.

## Funzioni di garanzia, promozione e stimolo della pubblica amministrazione

Se ho sottolineato lo stimolo che può provenire da un buon rapporto con le organizzazioni della "società civile", mi pare importante evidenziare come sia decisiva la relazione con i funzionari della pubblica amministrazione a partire da quelli regionali.

Si è avviata l'attuazione della L. 190/2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Hanno fatto seguito nel primo semestre del 2013 importanti provvedimenti in materia, D.lgs 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" e D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici".

Vi sono dunque novità rilevanti, sulle quali non mi soffermo se non per sottolineare l'enfasi posta sul ruolo dei pubblici funzionari nell'assicurare il diritto dei cittadini alla buona amministrazione. L'art. 3 del Codice, ad esempio, che descrive il comportamento da tenere da parte del dipendente che "agisce in posizione di indipendenza e imparzialità", ne fa l'ideale collaboratore del Difensore civico e in qualche modo Difensore civico tout court. (Allegato 7)

In nessuno dei testi citati, salvo mio errore, appare mai ricordata l'esistenza del Difensore civico, a conferma della nessuna attenzione riservata a livello nazionale all'istituto. Così il Coordinamento nazionale dei Difensori ne sta discutendo, incerto se riconoscere la figura dell'innominato difensore civico nel comma 3 dell'Art. 11 Ambito soggettivo di applicazione, "3. Le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione provvedono all'attuazione di quanto previsto della normativa vigente in materia di trasparenza secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti", ovvero esplicitare che il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante 'Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni' non si applica all'attività svolta dal Difensore Civico. Le due opzioni non sono incompatibili.

Segnalo in argomento l'iniziativa "Legalità e appalti alla prova del terremoto" realizzata l'8 maggio 2013 in Sala Polivalente, in collaborazione con il Servizio regionale opere e lavori pubblici, legalità e sicurezza, edilizia pubblica e privata. (Allegato 8)

L'iniziativa, a parte la rilevanza in sé del tema, ha permesso di valutare ad esempio l'impatto delle disposizioni in materia di trasparenza nel settore. Il modello di pubblicità è cambiato e pare destinato a coinvolgere l'intera attività dell'amministrazione producendo significativi mutamenti. Così almeno ritiene Filippo Patroni Griffi. Una sua breve relazione del 13 aprile scorso può leggersi sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Ne riporto il sommario:

1. Evoluzione dei modelli di trasparenza: diritto di accesso, accessibilità totale, prevenzione della corruzione.
2. La trasparenza nella L. n. 241 del 1990 e i suoi rapporti con l'accesso.
3. Trasparenza come accessibilità totale nel D. Lgs. n. 150 del 2009.
4. La trasparenza nel D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. 4.1. L'accesso civico. 4.2. Open data. 4.3. Qualità dei dati.
5. Trasparenza e privacy: 5.1. Il problema. 5.2. Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33.
6. Conclusioni.

La pubblica amministrazione ha dimostrato in passato di assorbire ben altre "rivoluzioni", ma non vi è dubbio che maggiore (effettiva) trasparenza di atti e procedure e indipendenza degli addetti sono buone premesse anche per efficaci forme di consultazione e partecipazione.

Sono stati pubblicati 4 nuovi Quaderni del Difensore civico per divulgare l'attività dell'ufficio e per dare spazio ad approfondimenti sui temi di competenza. (Allegato 9)

## Antidiscriminazione

### Sinti e Rom

Come anticipato nella relazione 2012, ho cercato di contribuire all'adeguamento della legge regionale, in sintonia con la "Strategia nazionale d'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti", e sono infatti nominato in uno dei tavoli di lavoro previsti dall'Assessorato.

Credo che sia questo un campo di forte impegno del mio successore, in collaborazione con le altre figure di garanzia. La composizione demografica di questi gruppi richiama infatti competenze del Garante dei minori, la limitazione oggettiva di libertà collegata alle prevalenti forme di abitare quella del Garante dei detenuti, la condizione femminile rispetto al lavoro e non solo certamente anche la Consiglierà di pari opportunità, e i ricorrenti messaggi sui media quella dello stesso CORECOM.

Rilevo che, certamente per altri impegni e carichi di lavoro, gli adempimenti previsti al riguardo dall'Assessorato per giungere alla elaborazione di una nuova legge regionale appaiono in ritardo.

Il momento più rilevante della collaborazione fin qui svolta è consistito nella promozione, d'intesa con il Servizio competente, del seminario Rom e Sinti: discriminazioni, diritti e inclusione tenuto il 21 marzo, nella Giornata mondiale contro il razzismo. (Allegato 10) In quella sede è stata presentata una sintesi della ricerca "Verso il superamento dei campi nomadi", che ho realizzato in collaborazione con SVEP-CSV di Piacenza e pubblicato nel Quaderno n. 4/2013. Una seconda occasione di presentazione è stata offerta dalla coop. "La Rupe" e dal Comune di Bologna in un corso di formazione per sinti e rom individuati quali possibili mediatori culturali nelle loro comunità.

Il 4 aprile, a Ferrara, con l'Assessore regionale per la Promozione delle politiche sociali e di integrazione Teresa Marzocchi e l'Assessore comunale alle Politiche sociali Chiara Sapigni, ho partecipato all'incontro con i partner del progetto europeo PAIRS: effectives programmes for the active integration/inclusion for Roma, (Programmi efficaci per l'inclusione e integrazione attiva dei Rom). Sono intervenuti rappresentanti politici e del terzo settore provenienti da Ungheria, Serbia, Romania, Bulgaria e Albania protagonisti nella definizione delle strategie di integrazione dei Rom nei paesi del sud est europeo.

Di una questione specifica, oggetto di attenzione da parte dei media, mi sono occupato. Si trattava della frequentazione dei servizi dell'Ospedale Maggiore da parte di rom precariamente alloggiati nelle vicinanze. Mi è parso utile avviare contatti con il responsabile della struttura, quello dell'AUSL e gli Assessori ai Servizi sociali e alla Sanità del Comune di Bologna, che hanno accolto la mia proposta d'incontro. (Allegato 11) Le considerazioni svolte in quelle sedi credo abbiano indicato percorsi di attenzione e mediazione utili, sia ad attenuare il disagio di pazienti e personale per usi impropri dei servizi, che come occasione di contatto, informazione e prevenzione con persone che solo nell'emergenza si avvalgono dei presidi sanitari.

Contrasto a tutte le discriminazioni

Ho promosso la diffusione del Codice contro le discriminazioni, giunto alla seconda edizione, presso tutti i punti della Rete antidiscriminazione della regione. Ne ho presentato i contenuti sia a Ferrara durante il convegno "La Pubblica Amministrazione è uguale per tutti. Riflessioni e proposte" (10 aprile) che all'Università di Bologna nel corso di Criminologia della Facoltà di Giurisprudenza (13 maggio).

Analoga diffusione ho dato al DVD "Dove finisce l'arcobaleno" contenente interviste a cittadini stranieri sui loro percorsi migratori.

## Cittadinanza consapevole

Incontri con bambini e ragazzi

Volentieri ho raccolto gli inviti che mi sono giunti da diverse scuole della regione per incontri sull'educazione alla cittadinanza e sulla convivenza interetnica.

Segnalo due incontri alla Scuola primaria "M. Montessori" di Portomaggiore (Ferrara), caratterizzata dalla composizione fortemente multietnica. Inoltre ho incontrato insegnanti, genitori e bambini dell'Istituto Comprensivo "C. Govoni" di Ferrara, vincitore del Premio Buone Pratiche di Educazione alla Sicurezza e alla Salute "Vito Scafidi" istituito dall'associazione Cittadinanza Attiva con il progetto interculturale "Tanti ponti". (Allegato 12)

Ho incontrato numerosi studenti delle scuole secondarie di secondo grado a Cento e a Ferrara. L'incontro centese del 25 marzo è stato centrato sul tema dei diritti di cittadinanza con riferimento anche alla tematica dello jus soli. Il 6 aprile con gli studenti dell'Istituto Tecnico "V. Bachelet" di Ferrara, insieme a collaboratrici del mio ufficio, ho condotto un gioco di ruolo sulla 1<sup>a</sup> Marcia per la pace Perugia-Assisi indetta nel 1961 da Aldo Capitini.

Infine ho partecipato ad un percorso sulla legalità presso il Liceo Scientifico "A. Roiti" di Ferrara con un excursus storico dalla Liberazione ai giorni nostri e introducendo il giudice Ferdinando Imposimato nella presentazione del suo libro "La Repubblica delle stragi impunte" (19 aprile, 3 maggio).

Di rapporto dei giovani con i media ho parlato nella tavola rotonda "La tutela dei minori nel sistema dei media: regole, esperienze, politiche", nel convegno promosso dal CORECOM a conclusione del ciclo di attività. Con la moderazione di Fabrizio Binacchi (Direttore Rai Emilia-Romagna) e le conclusioni di Arianna Alberici (Componente Corecom Emilia-Romagna) sono intervenuti, oltre a me, Alessandra Falconi (Presidente Centro Zaffiria), Anna Del Mugnaio (Direttrice istituzione "G.F. Minguzzi" della Provincia di Bologna), Roberto Farnè (Dipartimento di Scienze per la Qualità della Vita-Università di Bologna), Annalisa Guarini (Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna), Luigi Fadiga (Garante regionale per l'Infanzia).

#### Diritti umani

Ho dato l'adesione come ufficio a un'iniziativa che si terrà a Ferrara in autunno, "Libri galeotti", terzo ciclo di presentazioni dopo "Libri dietro le sbarre" e "Nuovi libri dietro le sbarre", promossi dall'Università di Ferrara con una ricca collaborazione istituzionale e non solo.

Su quest'ordine di temi ho partecipato alla riproposizione della "Cella in piazza", a cura del Garante dei detenuti di Comune e Provincia di Ferrara (31 maggio e 1 giugno). Inoltre ho aderito alla campagna per la presentazione di tre leggi di iniziativa popolare su sovraffollamento carcerario, stupefacenti e introduzione del reato di tortura. Nell'occasione ho accompagnato per un solo giorno il ben più impegnativo digiuno di Franco Corleone.

Ho preso parte alla tavola rotonda "Il reato di tortura e l'ordinamento italiano. Riflessione su una proposta di legge di iniziativa popolare per l'introduzione del reato di tortura" (Ferrara, 14 giugno 2013) moderata da Alessandra Palma, Presidente della Camera Penale Ferrarese, con la partecipazione di Luca Marini, Presidente della Sezione Penale del Tribunale di Ferrara, e dell'Avv. Fabio Anselmo. (Allegato 13)

#### Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi

Nel semestre l'ufficio ha dato riscontro a 53 istanze in materia di diritto d'accesso, di cui 29 avviate nello stesso anno, 18 nel 2012 e 6 nel 2011.

Una novità nel settore è costituita, come sopra accennato, dal cosiddetto accesso civico previsto dal D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Esso consente a chiunque di accedere alle informazioni e dati per i quali non sia stato adempiuto l'obbligo di pubblicità senza alcun bisogno di motivare un proprio specifico interesse. L'inadempimento da parte della pubblica amministrazione rispetto all'obbligo di pubblicità fa sorgere un diritto non condizionato e attivabile senza formalità. È un passo avanti nella direzione di una trasparenza intesa come accessibilità totale alle informazioni detenute dall'amministrazione. A questo aspetto Patroni Griffi dedica particolare attenzione nel suo commento sopra ricordato.

#### Mediazione

Nel decreto denominato per buon augurio "del fare" vi è un rilancio della procedura obbligatoria della mediazione. Pur riguardando un ambito estraneo alla Difesa civica, si segnala la cosa per l'orientamento a definire percorsi alternativi a quelli giurisdizionali

nella definizione delle controversie. È uno stimolo per l'azione del Difensore, a sostegno e miglioramento di pratiche già in corso presso Amministrazioni e Servizi pubblici.

Sulle forme di contrasto alla violenza nei confronti delle donne, tendenti a modificare la qualità delle relazioni, ho mantenuto l'impegno nel comitato di pilotaggio del progetto "Violenza di genere e rete locale", condotto dal Comune di Ferrara con svariate associazioni. Gli obiettivi sono rafforzare i servizi per le donne vittime, avviare un centro di ascolto per uomini maltrattanti e promuovere una cultura diffusa di rifiuto della violenza.

Ho partecipato al seminario di presentazione del progetto stesso, il 14 marzo, ad un ciclo di incontri dal titolo "Riconoscere la violenza o negarla" e ai laboratori formativi sulla gestione dei conflitti condotti da Pat Patfoort. (Allegato 14)

## Le istanze

Non ritengo di riportare dati analitici che faranno parte della relazione annuale 2013. Riporto che i procedimenti aperti nel primo semestre sono stati 373, in linea con lo scorso anno, e di questi ne sono stati definiti 168 pari al 45%.

I 373 aperti nel 2013 riguardano le seguenti materie:

Materie	N° istanze	%
Agricoltura	0	0,00
Ambiente	49	13,14
Servizi demografici	5	1,34
Attività produttive	0	0,00
Cultura	18	4,83
Sanità	14	3,75
Tributi e sanzioni	82	21,98
Politiche sociali	53	14,21
Previdenza e pensioni	12	3,22
Servizi pubblici	47	12,60
Diritto di accesso	53	14,21
Governo del territorio	14	3,75
Edilizia residenziale e privata	17	4,56
Responsabilità della P.A.	2	0,54
Altro	7	1,88
Totale	373	100,00

Come per gli anni precedenti, data l'assenza di Difensori civici locali o territoriali, la maggior parte delle istanze presentate dai cittadini riguarda il comportamento di amministrazioni sprovviste di difensore civico (enti non convenzionati, 239 pari al 64%), seguono i reclami verso organi periferici dello Stato (77 pari al 20,6%), nei confronti della Regione (10,5%) o verso gli enti convenzionati, vale a dire Provincia di Ravenna e Comuni associati (18 istanze, 4,8% del totale).

I 168 procedimenti aperti nel 2013 e definiti al 30 giugno 2013 hanno avuto i seguenti esiti:

Esiti delle istanze 2013 chiuse nel I semestre	N° istanze	%
Attività di orientamento	131	77,98
Informazioni su materie soggette alla difesa civica	76	45,24
Informazioni su materie non soggette alla difesa civica	19	11,31
Pareri in materia amministrativa	7	4,17
Istanze indirizzate ad altri organi di garanzia	29	17,26
Attività di tutela del cittadino	33	19,64
Tesi del difensore civico accolta dalla p.a.	29	17,26
Tesi del difensore civico non accolta con atto motivato	1	0,60
Mancata collaborazione p.a.	3	1,79
Istanza ritenuta infondata a seguito di istruttoria	4	2,38
<b>Totale</b>	<b>168</b>	<b>100,00</b>

## Allegati



## Allegato 1 - Appunti per la difesa civica

Raccoglio in pochi appunti alcune considerazioni sulla base dell'esperienza compiuta come Difensore civico della Regione.

Spero possano essere di qualche interesse, e forse utilità, per chi a diverso titolo si troverà a collaborare per il miglior funzionamento dell'istituto.

È un'occasione per ringraziare quanti mi hanno validamente aiutato nello svolgimento di un compito, talora non semplice, che ho svolto con piacere ed impegno.

Nella stesura degli appunti ho seguito la struttura delle mie Relazioni annuali, alle quali rimando chi abbia un interesse all'approfondimento.

### 1. Contenuto della Relazione

Ho mantenuto negli anni la medesima struttura della relazione, anche per rendere più facile un confronto. Credo che miglioramenti possano, senza dubbio, essere apportati, con particolare riferimento alle osservazioni e proposte, affinché le stesse possano essere meglio prese in considerazione da amministratori e servizi interessati.

Negli ultimi due anni la relazione è stata presentata al Consiglio regionale ricevendo apprezzamenti, ma certo la conoscenza dei suoi contenuti non ha superato di molto i confini dell'aula.

Mi soffermo perciò su come la relazione possa essere utilizzata al di là delle modalità previste per legge. La versione completa di allegati costituisce un documento di qualche consistenza che non induce alla lettura se non una cerchia piuttosto ristretta. Vi sono contenuti invece, riguardando la relazione tra cittadini, amministrazioni e servizi pubblici, che meriterebbero una diversa diffusione. Si pone il tema di una divulgazione a diversi livelli, anche attraverso edizioni più sintetiche. È tema collegato più in generale alla conoscenza dell'esistenza del Difensore civico e della sua attività. Le esperienze fatte, con presentazione della relazione in sedi non istituzionali, a cittadini e giovani in circostanze diverse, hanno sempre mostrato un interesse potenziale elevato. È un aspetto dunque che merita di essere approfondito.

Ancora, non ha avuto seguito l'iniziativa di pubblica presentazione della relazione annuale, effettuata nel febbraio del 2011 relativamente ai dati del 2010, con buona presenza dei media e delle amministrazioni e servizi coinvolti. Penso che l'apertura dell'anno della difesa civica possa avere un senso, evidenziando una forma di tutela del cittadino diversa da quella segnalata con l'apertura dei diversi anni giudiziari. Ancor meglio ritengo che, unitamente ad altri momenti di bilancio dell'attività delle amministrazioni operanti nel territorio regionale, potrebbe costituire un momento comune, principalmente per le figure di garanzia operanti in diversi settori, non solamente della Regione Emilia-Romagna (Difensore, Garanti, Corecom, consigliere di parità, Consulta statutaria, tecnico della partecipazione, responsabili trasparenza e anticorruzione...) in una sorta di Giornata della buona amministrazione. Penso alle varie figure operanti nei territori, così come ai segretari dei Comuni. La data migliore potrebbe essere in primavera, evitando il 1° aprile.

### 2. Difensore civico regionale

La mancata nomina di un Difensore civico nazionale, la soppressione di quelli comunali, la stentata presenza di Difensori provinciali viste anche le incerte sorti di quelle

amministrazioni, fanno sì che l'esperienza di difesa civica si riporti praticamente al solo livello regionale. L'istituto neppure è presente in tutte le regioni, né dove è previsto è stato sempre istituito, o addirittura, dopo aver dato buone prove, è stato soppresso.

Nel 2009 due appuntamenti hanno rappresentato il massimo di attenzione che la Regione ha dedicato al tema. Il primo è il convegno da me promosso sui "25 anni di difesa civica in Emilia Romagna" (25 novembre 2009), con una significativa partecipazione a partire dall'Ombudsman svedese. A questo si è aggiunto un seminario sugli istituti di garanzia, presenti nella nostra Regione, promosso dalla Consulta statutaria. Relatrice sulla difesa civica era la collega della Provincia autonoma di Trento Donata Borgonovo, autrice della miglior pubblicazione sul tema, "Il Difensore civico nell'ordinamento italiano. Origine ed evoluzione dell'istituto" (Università degli Studi di Trento, 2010).

La nostra Regione ha un Difensore civico operante da tempo e ne ha in Statuto evidenziato il rilievo, come organo autonomo e indipendente con propria autonomia finanziaria e organizzativa. Prassi operative, legge di attuazione, e ancor più le modifiche alla stessa apportate, lo hanno allontanato dalla previsione statutaria facendone nella sostanza un servizio non particolarmente rilevante dell'Assemblea Legislativa.

La mia convinzione non è mutata. Anche da quegli appuntamenti ho avuto conferma della bontà della scelta statutaria. In attuazione della stessa suggerivo un possibile perfezionamento nelle procedure di nomina tenendo conto dell'apporto delle autonomie locali, una maggior durata dell'incarico, non rinnovabile, a sottolinearne l'autonomia dall'organo elettore, la necessità di evitare vacanze dalla carica come avvenuto in passato.

La carenza più avvertita sul piano operativo, e da me segnalata fin dalla prima relazione annuale (2008), resta l'autonomia organizzativa e finanziaria che lo Statuto riconosce, il potere cioè del Difensore di programmare, compatibilmente con le esigenze complessive di bilancio, le risorse a disposizione, sia per l'organico che per le spese necessarie. Ciò comporterebbe sia il potere di organizzazione del personale che quello di autonoma decisione nella spesa, nel rispetto dei regolamenti generali e di contabilità.

Come già osservato, le modifiche alle norme che riguardano il Difensore, allo scopo di armonizzarne l'attività con quella dei Garanti dei minori e dei ristretti successivamente nominati, hanno ulteriormente allontanato l'istituto dalla previsione statutaria. Non si tratta più di un'attività a tempo pieno e in via esclusiva, neppure resta la vestigia di un'autonomia organizzativa rappresentata dall'intesa sulla nomina del dirigente del servizio (norma, peraltro, non osservata neanche in passato nei confronti del mio predecessore). Non insisto su questo aspetto, ben conosciuto almeno dall'Ufficio di Presidenza e da me sia pur succintamente esposto e motivato nelle "Osservazioni alle nuove norme sul Difensore civico", contenute nella mia relazione del 2011 e delle quali resto convinto. Una incompatibilità limitata ai casi di conflitto di interesse può forse avere l'effetto di rendere l'incarico più appetibile per avvocati in piena attività, che non si vedrebbero costretti ad abbandonarla completamente, con le ovvie difficoltà di ripresa al termine del mandato.

Un Difensore regionale con le caratteristiche individuate dallo Statuto si porrebbe come modello per quel Difensore civico nazionale che ancora manca. La ripresa dei temi emersi negli incontri del 2009 su iniziativa della nostra Regione, con l'apporto degli esperti dei quali già si avvale, costituirebbe una buona base. Avrebbe certo anche il risultato di portare la difesa civica all'attenzione delle Università, della Scuola superiore di pubblica amministrazione, come con difficoltà e solo sporadicamente avviene ora.

## 2.1. La conoscenza e la comunicazione

In ogni occasione d'incontro anche con personale della Regione, ho rilevato la poca o nessuna conoscenza che si ha della stessa esistenza di un Difensore civico regionale, e comunque delle sue funzioni. Egualmente, nelle stesse occasioni, è risultato che le persone avevano avuto, o avevano, motivo per rivolgersi al mio ufficio.

Comunicare l'esistenza e le competenze del Difensore ha formato oggetto di numerose iniziative che qualche risultato, viste anche le dichiarazioni di quanti sono ricorsi al mio ufficio, l'hanno pure avuto. Diverse strade sono state percorse, dai pendolini sui treni alle locandine presso tutti gli URP, dagli opuscoli per i disabili a quelli universali divulgati nelle associazioni, biblioteche ed altro, fino alle inserzioni sui principali quotidiani regionali o sui loro siti web. A questo era riservata la maggior parte del budget a me assegnato. Importi che, esaminati con i responsabili della comunicazione di Consiglio e Giunta, sono stati valutati irrisori rispetto alla finalità. Questo fa ritenere che campagne di promozione dell'istituto, delle possibilità che offre, della sua accessibilità e gratuità richiedono un impegno che va oltre l'azione dell'ufficio. Questa può avere un senso se mirata verso settori particolari difficili da raggiungere con i normali mezzi di comunicazione, e magari accompagnata dall'instaurarsi di relazioni, come in qualche misura è avvenuto per esempio con le associazioni di consumatori.

Di qualche utilità può essere l'inserimento del ricorso al Difensore civico nei siti e comunque nel materiale con il quale la Regione promuove i propri servizi e quelli a lei collegati: servizi sanitari, trasporti locali, eccetera. Credo sia la Regione, che ha istituito il Difensore a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, a volere che sia da questi conosciuto, a vantaggio della pubblica amministrazione. Tra le funzioni attribuite al Difensore e la loro pur limitata traduzione nella pratica c'è una grossa differenza. La conoscenza dell'istituto costituisce con tutta evidenza un primo gradino.

Una misura molto semplice e di qualche utilità sarebbe stata certamente un sito dedicato al Difensore, collocato con evidenza nella homepage della Regione. Questa esigenza, rappresentata ai responsabili della comunicazione, è stata ben compresa e, mi risulta, anche condivisa, senza però avere avuto attuazione né, pare, previsioni in prospettiva.

La comunicazione evidentemente non riguarda solamente notizia dell'esistenza e dei compiti, ma della concreta attività dispiegata. La legge prevede che, oltre alla relazione annuale, il Difensore possa avere altri momenti di comunicazione all'esterno della propria attività.

Mi permetto un ricordo personale. Oltre quarant'anni fa, al momento della istituzione della Regione, con l'avvocato Eugenio Azzaroli - che sarebbe stato il miglior Difensore civico non solo regionale - avevo formulato un sintetico articolo nella speranza che giungesse agli estensori del primo Statuto. Faceva seguito a una formulazione relativa alla partecipazione e suonava così: "Vi sia un Difensore civico con poteri di esternazione". In quel momento sembrava che portare a contatto dell'opinione pubblica irregolarità o inefficienze rilevate potesse avere una capacità risanatrice dei comportamenti dell'amministrazione. Nella situazione in cui mi sono trovato a operare, con le continue e urlate denunce di mala sanità, mala assistenza e mala amministrazione tutta, non mi è sembrato utile unirmi al coro. Ho cercato piuttosto di stimolare gli operatori a migliorare comportamenti quando mi sembrava possibile. Non starò a sottolineare come siano più facilmente divulgate denunce, fondate o no che siano, piuttosto che buone notizie.

## 3. Programmazione attività

Utile e funzionale mi è parso il passaggio a una programmazione pluriennale. Ciò ha consentito un rapporto più chiaro con l'Ufficio di Presidenza che approva il programma

complessivo. L'attenzione dei Presidenti che si sono succeduti e del Direttore ha evitato che le modalità confliggevano troppo con l'autonomia attribuita al Difensore. È un tema complesso perché richiede, anche da parte del Difensore, una conoscenza dell'insieme delle azioni svolte in particolare dalla Regione nei diversi servizi, in modo da potere svolgere in modo appropriato la funzione di promozione e stimolo che gli viene attribuita.

#### 4. Personale

Quando ho preso servizio il personale regionale era composto da un dirigente, una posizione organizzativa, due funzionari e tre persone, di cui una a metà tempo, addette a segreteria e amministrazione. Inoltre, un collaboratore esterno che coadiuvava i funzionari nella gestione delle pratiche.

Al termine del mio mandato, del gruppo di lavoro originario restano la posizione organizzativa e il collaboratore esterno. Vi sono poi due collaboratori in segreteria a tempo determinato, altri due collaboratori esterni, una comandata e un nuovo funzionario regionale. A questo assetto si è giunti dopo numerosi cambiamenti e non senza criticità, superate grazie alla collaborazione del Direttore Generale.

È una situazione che lo stesso Direttore bene conosce e, per la competenza in materia organizzativa, sarà certamente in grado di dare le migliori indicazioni affinché l'ufficio, come la legge prevede, "sia dotato delle adeguate risorse umane e strumentali" (art. 1 c. 2 l.r. 25/2003, come modificata dalla l.r. 27/2011).

Al riguardo mi limito a sottolineare di essere riuscito solo in parte a realizzare una tempestiva e corretta presa in carico delle domande, la loro assegnazione ai collaboratori secondo competenze raffinate nell'esercizio e la cura degli aspetti statistici, dalla composizione degli utenti al monitoraggio dello stato di attuazione delle pratiche. Di interesse, ma neppure avviata, la raccolta progressiva dei pareri che hanno prodotto correzioni in via di autotutela delle pubbliche amministrazioni, utili ad essere considerati come precedenti.

Va anche detto che uno spazio considerevole della mia attività si è rivolto a iniziative di promozione dei diritti che hanno comportato un lavoro di progettazione, ricerca, documentazione e organizzazione, per il quale ho avuto la possibilità di dotarmi di adeguate collaborazioni. È un'aggiunta che personalmente considero essenziale.

L'avvalimento di collaboratori esterni ha talvolta comportato difficoltà di integrazione con i dipendenti della Regione, sottoposti come si è visto, peraltro, a uno smodato turn over. Torno a sottolineare che alcune difficoltà sono state superate solo grazie all'intervento diretto del Direttore. Al di là della peculiarità delle vicende che hanno prodotto questo particolare legame, considero che il Direttore Generale dell'Assemblea legislativa debba essere, se non vi è un mutamento normativo che porti all'effettiva autonomia finanziaria e organizzativa del Difensore, il riferimento decisivo per lo stesso.

Ancora, rilevo l'utilità degli incontri avuti con tutti i Direttori Generali, e non solo con loro, dei diversi servizi. La collocazione della difesa civica fissata anche per legge presso la sede della Regione deve ulteriormente favorire la piena utilizzazione delle competenze in Regione presenti, ben al di là di quelle di cui può comunque disporre l'ufficio del Difensore. Il diretto contatto con i funzionari responsabili della Regione rende più agevole procedere da parte degli stessi alle correzioni della cui necessità venissero convinti, e prezioso è il loro apporto per svolgere, quando necessario, analoga opera di persuasione nei confronti di amministrazioni e servizi esterni. È un aspetto decisivo e non scontato. Non sempre le richieste del Difensore agli uffici della Regione hanno ricevuto risposte esaurienti e sollecite. Molto è dovuto anche ai limiti con i quali, come ufficio, ci siamo rapportati agli altri uffici.

## 5. Reti di difesa civica

### 5.1. Reti internazionali

Le occasioni di confronto con Difensori di altri Paesi non solo europei alle quali ho potuto partecipare sono parse sempre stimolanti e hanno favorito l'avvio di relazioni che in alcuni casi hanno reso più fluida la trattazione di istanze. Ciò è particolarmente vero per il ruolo del Mediatore Europeo e le relazioni che lo stesso ha instaurato con i Difensori civici regionali dell'Unione.

La realtà della cittadinanza europea che si aggiunge a quella nazionale attribuisce una importanza crescente all'interazione con il Mediatore. L'assenza di un Difensore civico nazionale induce a una maggiore responsabilizzazione i Difensori regionali, in particolare, credo, in una regione come l'Emilia Romagna, che da sempre ha manifestato una forte attenzione alla dimensione europea. Ritengo anzi che in prospettiva sia questo uno dei terreni più importanti della difesa civica regionale, volta a conoscere ed affiancare l'azione della Regione e l'attuazione di progetti finanziati dall'Unione, assumendo come propria responsabilità la tutela dei diritti dei cittadini e la vigilanza sul corretto uso delle risorse.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che è legge per l'Italia, prevede espressamente il diritto alla buona amministrazione e affida un compito di rilievo al Mediatore Europeo. Tematiche come quelle ambientali sono state oggetto di confronto e richieste di collaborazione tra Difensori a scala europea, così come si è sottolineato il ruolo di tutela dei diritti dei Difensori nella crisi dei sistemi di welfare.

Anche nella soluzione di singoli casi complessi il rapporto con il Mediatore ha mostrato la sua utilità. Ho sperimentato ad esempio l'appropriatezza e la rapidità del suo intervento quando l'ho sollecitato con questioni che riguardavano il parto all'estero, e coinvolgevano il tema delle famiglie di fatto e della validità della tessera sanitaria europea.

Tra le organizzazioni che raccolgono l'intervento di diverse figure di Ombudsman ricordo l'Associazione degli Ombudsman del Mediterraneo (AOM) alla quale ho partecipato, per tre incontri, in rappresentanza dei Difensori civici italiani. L'Associazione riunisce i Difensori di oltre venti Paesi ed è luogo di incontro che rende possibile relazioni altrimenti difficili, come quella tra Paesi dell'Unione ed altri che aspirano ad entrarvi, tra nazioni in conflitto come Israele e Palestina, tra luoghi di emigrazione come Algeria e Marocco e quelli di arrivo come l'Italia o la Spagna. Permette inoltre un monitoraggio sulla attuazione dei diritti umani in un'area per noi decisiva che è quella euromediterranea.

### 5.2. Rete nazionale

Viene in evidenza l'assenza di un Difensore civico nazionale nonostante gli appelli alla sua istituzione provenienti da più parti, a conferma di un'ulteriore anomalia italiana nell'ambito europeo. In qualche modo l'assenza è supplita dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, mentre acquista consistenza l'Istituto italiano degli Ombudsman promosso con l'Università di Padova.

Una legge nazionale sulla difesa civica resta a mio avviso necessaria ma non sembra essere nelle priorità delle forze politiche e dei programmi di governo. Né mi risulta un particolare interesse da parte della nostra Regione, che pure ha il merito di averne istituito e mantenuto la figura, corroborando con Garanti specializzati l'attività di tutela. Iniziative al riguardo potevano forse essere assunte quando a presiedere la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali (presso la quale si riunisce il Coordinamento nazionale dei Difensori) era la Presidente della nostra Assemblea Legislativa, o ancora dal Presidente della nostra Regione, Presidente altresì della Conferenza Stato-Regioni.

Da tempo vi è una proposta di legge alla quale il Coordinamento dei Difensori ha contribuito. Vi sono al riguardo diverse iniziative e opinioni. Credo che una legge nazionale sia opportuna e necessaria affinché la difesa civica sia considerata, con riferimento alla buona amministrazione, garanzia del livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Vedo che si parla in questi termini della trasparenza, che è solo un sia pur importante aspetto. La complessità delle norme, il loro sovrapporsi e le loro frequenti variazioni, l'intrico delle procedure che pretese semplificazioni talora complicano, richiedono una figura autonoma capace di costruire soluzioni ai problemi che si presentano tra cittadini e istituzioni in forme alternative alle pronunce dei tribunali.

Non penso che il Difensore nazionale debba essere dotato di particolari poteri. Credo che i suoi strumenti siano la capacità di persuasione e l'autorevolezza che gli verrebbe dalle modalità di nomina e dall'indipendenza garantita.

Aggiungo che la sua istituzione potrebbe costituire l'avvio decisivo a quella Commissione per i diritti umani della quale da tempo si parla. L'evoluzione del Difensore civico francese, contrassegnata dal passaggio da Mediateur a Defenseur des droits, credo vada considerata anche nel nostro Paese. Un Difensore dei diritti capace di intervenire in modo snello e autorevole su amministrazione e servizi appare particolarmente necessario, a tutela di quei diritti sociali sotto costante attacco di pretese riforme.

Una legge nazionale, oltre a istituire un Difensore con queste caratteristiche (buoni esempi in Europa non mancano da prendere a modello), dovrebbe affrontare anche il tema della presenza nei territori. Nell'attuale architettura credo non si possa prescindere dal livello regionale, nel quale dovrebbero essere previsti Difensori collegati a quello nazionale. Al Difensore regionale potrebbero restare, anche in presenza di quello nazionale, le competenze rispetto all'amministrazione decentrata dello Stato, ed estese le attuali competenze in materia di accesso, attualmente attribuite solo con riferimento agli enti locali, oltre che ovviamente alla Regione stessa.

Non mi esercito in alcuna prefigurazione dei contenuti della legge nazionale. Credo prioritaria la decisione di procedere finalmente alla istituzione ponendo termine a una anomalia che non ha nessuna giustificazione.

### 5.3. Rete regionale

Per le note ragioni, la rete regionale dei Difensori civici locali non esiste più e non è chiaro come potrà essere ricostituita, stante anche l'incerto destino delle Province. Alla soppressione dei Difensori civici comunali non ha fatto seguito alcuna apprezzabile reazione, salvo rarissime eccezioni, confermando che l'istituto non era generalmente molto apprezzato dagli amministratori e neppure avvertito come molto utile da parte dei cittadini. Una indagine sulle ragioni delle difficoltà dell'inserimento di questo istituto nel nostro Paese, pur interessante, non può essere contenuta in questi appunti. Quel che è sicuro è che non c'è attenzione, normativa, giurisprudenziale e dottrinale a questo istituto.

L'esigenza di correggere l'azione dell'amministrazione è tuttavia avvertita, ma si cercano risposte dall'interno. Vi è la tendenza a ri-responsabilizzare i segretari comunali come controllo interno sulla correttezza degli atti. Già le deliberazioni recano l'attestazione di regolarità tecnica e contabile dei responsabili. È nel mandato dei funzionari che le determinate adottate siano sotto ogni profilo ineccepibili. Negli enti di maggiori dimensioni sono stati nominati city manager con responsabilità di conduzione complessiva. Ancora, sono previste e da tempo operanti scambi di informazione tra i funzionari e i destinatari dei provvedimenti e possibilità di loro intervento nella formazione dei procedimenti. Forme analoghe vigono presso tutte le amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici.

La tendenza appare in espansione, con l'individuazione di nuove figure di responsabili per la trasparenza, per le misure contro la corruzione e simili. Vi è cioè una tendenza a responsabilizzare funzionari interni per la correttezza dell'azione amministrativa, la sua trasparenza e comprensibilità da parte di quanti siano interessati, prevedendosi anche forme di loro intervento e controllo. Si tratta di misure che dovrebbero garantire la buona amministrazione, o almeno spingere alle correzioni in via di autotutela quando si verificasse la possibilità di scelte migliori. È una tendenza da condividere.

Nelle norme anche recenti la difesa civica è del tutto ignorata.

Ritengo che il Difensore regionale, con una adeguata conoscenza delle procedure interne che mirano ad evitare errori e a correggerli tempestivamente quando si verificano, senza attendere pronunce giudiziarie, debba considerarsi alleato dei funzionari che hanno, nelle varie amministrazioni e servizi, come precipuo compito quello di garantire la buona amministrazione, anche se tale obbligo ricade, come noto, su tutti i dipendenti pubblici. In questo senso, a prescindere dal ripristino di Difensori locali, a scala comunale, intercomunale e provinciale, il Difensore potrebbe contare su una rete diffusa e competente di collaboratori. A loro volta i funzionari avrebbero un autorevole riferimento esterno nell'introdurre pratiche tese all'imparzialità e al buon andamento, usufruendo, anche attraverso il ruolo di coordinamento del Difensore, di un confronto allargato tra operatori nelle diverse realtà. Il punto di vista di una figura autonoma, esterna all'amministrazione interessata, ma non estranea alle problematiche che si presentano, sarebbe di grande aiuto all'amministrazione stessa a superare l'ottica di chi, operandovi, è necessariamente condizionato dalla propria collocazione.

A ciò dovrebbe aggiungersi l'attenzione, man mano strutturata in precise forme di collaborazione, con le associazioni di volontariato e dei consumatori, più in generale con il Terzo Settore che in particolare svolga attività di advocacy, e le organizzazioni sindacali. Risultati che considero importanti e da non disperdere si sono raggiunti durante il mio mandato con la costruzione di una vera e propria rete con i Centri Servizi per il Volontariato della regione, che sta dando i primi frutti sia in termini di conoscenza dell'istituzione e di suo uso anche per la cura di interessi diffusi, che con l'attivazione di servizi di difesa civica gestiti localmente dai Centri. Su questo è stato siglato un protocollo proprio nelle ultime settimane del mio incarico e prodotto un piccolo quaderno di documentazione, al quale pertanto rinvio.

Entrambi gli scambi, sia quelli con le amministrazioni sia con la c.d. società civile organizzata, costituirebbero un arricchimento delle conoscenze del Difensore e della possibilità di un suo competente intervento, anche a prescindere dalle domande dei cittadini.

## 6. Convenzioni con gli Enti Locali

La normativa sulle convenzioni con gli Enti Locali ne affida la competenza all'Ufficio di Presidenza, sia pure d'intesa con il Difensore (art. 2 e 12 l.r. 25/2003). Si tratta di uno strumento, come attesta il suo vigore solamente con la Provincia di Ravenna che ha associato a sé diversi Comuni, non destinato a un particolare sviluppo.

Su sollecitazione di Comuni interessati avevo proposto che gli stessi potessero convenzionarsi col mio ufficio a prescindere dalle scelte delle amministrazioni provinciali. L'Ufficio di Presidenza ha formulato un'ipotesi che condivido, e particolarmente interessante, nel senso di modificare la normativa attribuendo al Difensore civico regionale, in via sussidiaria, il compito di Difensore civico delle autonomie locali che ne fossero sprovviste.

Ho pertanto formulato una proposta di integrazione della legge vigente, molto semplice e dettagliatamente illustrata nell'allegato 9 della relazione annuale 2012. La convenzione

manterrebbe un senso laddove gli Enti Locali stessi ritenessero utile precisare modalità di esercizio dell'attività di difesa civica mettendo a disposizione strutture e personale, ovvero chiedendo presenza di personale dell'ufficio regionale e assumendone i relativi oneri.

La correzione da apportare consisterebbe nella semplice riformulazione della lettera e) del 1° comma dell'art. 2 prima ricordato.

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.

Poiché l'orientamento proveniva dall'Ufficio di Presidenza ho confidato che un'iniziativa al riguardo venisse prontamente assunta. Così finora non è stato, credo anche per vicende che hanno portato alla recente sostituzione del presidente dell'Assemblea legislativa.

## 7. Funzioni di garanzia, promozione e stimolo della pubblica amministrazione

L'esercizio di un'attività di garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini rappresenta di per sé una forma di promozione e stimolo nei confronti della pubblica amministrazione. Ritengo che meriti una particolare attenzione, come ho cercato di fare durante il mio mandato e documentato nelle relazioni annuali, dedicando a questo uno spazio particolare ed articolato.

L'impegno a garantire una buona amministrazione - vincolante anche per il nostro Paese, la nostra regione, le amministrazioni del nostro territorio - richiama tutta l'attenzione del Difensore civico per verificare se essi rispondano agli standard normativi previsti e alle norme deontologiche che li accompagnano. L'approccio del Difensore è diverso da quello del certificatore di qualità o di una indagine di customer satisfaction, che hanno pure una loro ragione. È volto a misurare la concreta efficacia, nel rapporto tra amministrazioni e cittadini (non clienti), delle procedure, azioni, strumenti adottati per favorire trasparenza, semplificazione, partecipazione.

Vi è un lavoro preliminare al quale una difesa civica ben orientata può contribuire.

Si sono sedimentate diffidenze reciproche tra addetti a funzioni pubbliche e cittadini, in una separatezza e incomprensione che riguardano la comunicazione, le modalità di partecipazione e direi quasi ogni forma di relazione. Non è cosa di ora ma nel tempo si è aggravata. Il mite Aldo Capitini, insegnante e figlio di un dipendente comunale, diceva che il cittadino a contatto con la pubblica amministrazione "veniva rimandato da Erode a Pilato".

La presenza di un Difensore gratuito e, si spera, sollecito e competente nel prendersi cura dei problemi che gli vengono presentati può contribuire, sia pure in minima parte, a una diversa immagine del "pubblico", anche promuovendo comportamenti virtuosi e avendo il solo merito di stimolarli, perché la fatica del miglioramento e dell'innovazione ricade comunque sui funzionari. In questo senso spetta anche al Difensore suggerire l'adeguamento dell'amministrazione alla piena tutela dei diritti di tutti, come si vengono affermando ad esempio nella migliore giurisprudenza.

Di grande importanza sono dunque le forme di consultazione e partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche regionali e locali. La Regione vi ha dedicato una legge apposita, con la istituzione di un tecnico di garanzia a supporto di tali processi. Si è scelto di non istituire un organo indipendente, come inizialmente proposto, né di affidare

il compito, come sarebbe stato possibile, al Difensore civico. Pur apprezzando nel merito la scelta del tecnico individuato, credo che proprio nei delicati processi di partecipazione una figura istituzionalmente autonoma e indipendente avrebbe costituito la miglior garanzia sia per le amministrazioni che per i cittadini. Forse mi influenza il ricordo della norma che, nella stesura del primo Statuto della Regione, avevo con l'avvocato Azzaroli formulato e che collegava partecipazione e difesa civica: "vi siano luoghi per assemblee e un Difensore civico con potere di esternazione". Si veniva da una stagione di assemblee nelle scuole, in ogni luogo di lavoro, nelle parrocchie, negli ospedali psichiatrici... Si sono poi conosciuti i limiti dell'assemblearismo e la necessità di forme di partecipazione nuove e tendenti a sopperire alla generale crisi della rappresentanza.

### 7.1. Contrasto alle discriminazioni

Prima ancora dello stimolo e della promozione al miglioramento nei comportamenti di amministrazioni e servizi pubblici sta il contrasto alle discriminazioni. La mia attività è stata fortemente agevolata ed orientata dall'esistenza di una Rete regionale contro le discriminazioni radicata nei territori, con la collaborazione di amministrazioni pubbliche, sindacati, associazioni. È una rete che ha un consolidato rapporto con l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) e con la quale ho condiviso numerose iniziative. Dall'attenzione alla discriminazione, diretta e indiretta, nei confronti dei cittadini stranieri, frutto anche di una pessima legislazione in materia di immigrazione, sono passato a una più ampia considerazione. Mi sono quindi occupato di altre cosiddette fasce deboli - portatori di handicap, sinti e rom - ma anche di persone discriminate per il loro orientamento sessuale o di forme di esclusione e prevaricazione su persone ritenute diverse.

Oltre ai casi man mano affrontati e descritti nelle relazioni ho partecipato in varie forme a momenti di approfondimento o di pubbliche manifestazioni di contrasto. Ho cercato di promuovere una cultura contraria a ogni forma di discriminazione particolarmente negli incontri con i giovani, tra i quali è stato diffuso il dvd "Bullismo plurale: tradizionale ed elettronico, omofobico, razzista, di genere" accompagnato da iniziative specifiche nei confronti anche degli insegnanti. Delle più rilevanti attività ho dato conto nelle relazioni annuali. Di interesse, credo, anche per l'attenzione che è stata da più parti manifestata, è la realizzazione del Codice contro le discriminazioni, giunto alla sua seconda edizione. Il voluminoso quaderno consiste in una aggiornata raccolta della normativa internazionale, comunitaria, nazionale e regionale in continua evoluzione.

Ritengo che il contrasto alle discriminazioni, sul quale non manca un impegno della Regione con numerose iniziative, costituisca un campo di crescente e aggiornato impegno anche per il Difensore civico, affinché amministrazioni e servizi pubblici contribuiscano alla lotta a forme estreme di aggressione alla dignità e libertà delle persone presenti anche nella nostra regione. Penso ad esempio alla tratta, non solo delle prostitute ma di manodopera in condizioni di semi schiavitù. A questo si accompagna l'esplicita esaltazione delle peggiori espressioni di razzismo e disumanizzazione.

### 7.2. Collaborazione con i servizi della Regione

Come già accennato nel paragrafo dedicato al personale, la scelta effettuata con legge di collocare l'ufficio del Difensore presso l'Assemblea Legislativa ne rende certamente più agevole il rapporto diretto con quasi tutti i servizi della Regione. Questa disposizione è stata motivatamente criticata dal mio predecessore. Credo di condividerne le motivazioni di fondo, anche se vi sono opportunità che proprio questa scelta assicura.

Una sede differente del Difensore civico, magari collocata, come in precedenza è avvenuto, nel centro cittadino, rende più agevole l'accesso da parte almeno degli abitanti

del capoluogo e più frequente l'esperienza importante di colloqui diretti con gli interessati. Ciò è tanto più vero visto che anche il Difensore comunale di Bologna, stando alle norme attuali, non sarà rinnovato. Ancora, una sede separata rende più visibile il carattere di autonomia e indipendenza che certo va assicurato in altri modi, ma non è male appaia anche all'esterno.

Vi sono però vantaggi di prossimità a tutti i servizi, e dunque a funzionari competenti nelle varie materie che vanno utilizzati a pieno, stante proprio la collocazione dell'ufficio del Difensore e degli altri Garanti. Ho cercato di farlo ma è possibile migliorare con la convinzione, comprovata da coerenti comportamenti, del ruolo sussidiario del Difensore civico rispetto all'impegno diretto dei funzionari per adempiere al meglio ai loro compiti. Vi è dunque un contributo, che ho definito esterno ma non estraneo, del Difensore per migliorare l'attività dei funzionari. Vi è, altrettanto se non più importante, il contributo di conoscenza che al Difensore apporta la collaborazione di funzionari esperti nell'affrontare la maggior parte dei casi che non riguarda gli uffici della Regione e rappresenta almeno il 70% della totalità.

Mi pare che nel corso del mio mandato la collaborazione sia migliorata, anche se penso che ulteriori passi siano possibili. In particolare ho trovato che proprio la condivisione su iniziative di comune interesse ha reso più fluido il contatto anche nella trattazione dei casi. L'aver in questo senso a disposizione l'assieme delle competenze tecniche presenti in Regione può certamente condurre a una organizzazione dell'ufficio del Difensore più concentrata sulla corretta acquisizione delle istanze, sull'individuare chi all'interno della Regione possa contribuire alla miglior trattazione. Minimi e assolutamente residuali sarebbero certamente i casi nei quali, per contrasto di opinioni, il Difensore si trovasse ad avvalersi, come la legge pure prevede, di esperti esterni. La vicinanza ai temi più rilevanti che i servizi incontrano agevolerebbe anche l'attivazione di iniziative d'ufficio non provocate solo da frequenza delle istanze sul tema, campagne mediatiche o idiosincrasie del Difensore stesso.

### 7.3. Collaborazione con Enti e servizi esterni

Il grosso dell'attività, come si è detto, è rivolto all'esterno della Regione e riguarda in particolare gli Enti locali che non hanno con il mio ufficio alcuna convenzione e che da soli sono gli interlocutori per quasi la metà delle istanze a me rivolte. Questo rende anche più evidente l'opportunità di procedere nel senso individuato dall'Ufficio di Presidenza, e cioè di costituire il Difensore civico regionale come Difensore degli enti locali che ne sono privi. Allo stato attuale infatti, rispondono alle richieste del Difensore civico regionale unicamente per la leale collaborazione che deve esistere tra le amministrazioni pubbliche.

Amministrazioni decentrate dello Stato e servizi pubblici in genere, destinatari del mio intervento, rappresentano poco più di un quinto dell'assieme dei soggetti coinvolti. Con la generalità si sono stabiliti rapporti di conoscenza e collaborazione, e modalità di comunicazione, migliorandosi tempestività e pertinenza delle risposte; con alcuni si sono stabiliti canali dedicati di contatto prioritario. A ciò ha corrisposto una miglior competenza dell'ufficio nella trattazione di questioni di carattere diverso e spesso complesse. Decisivo è stato il poter disporre di persona qualificata, grazie anche a una convenzione con una Associazione di Consumatori. Questa esperienza, che mi auguro per il buon funzionamento del servizio sarà continuata, è valsa anche a istituire rapporti del Difensore con le associazioni dei consumatori e modalità di collaborazione anche oltre la trattazione di singoli casi.

#### 7.4. Cittadinanza consapevole

Come sappiamo, il miglior stimolo e promozione della buona amministrazione è la presenza di cittadini consapevoli dei loro diritti e doveri. È dunque per assolvere meglio al mio compito che ho cercato di dare un contributo, naturalmente molto modesto, in tutte le occasioni che ho avuto a disposizione. Come documentato nelle relazioni, molta attenzione è stata dedicata alle scuole e alla partecipazione in ogni iniziativa che mi sembrava promuovesse cittadinanza consapevole.

Ho trovato in generale, e non solo con i più giovani, molto interesse a conoscere più da vicino le istituzioni della nostra democrazia, e perfino una così poco nota come quella del Difensore civico. Mi è parso anche che, di fronte a concrete aperture delle istituzioni, vi sia la disponibilità a un rapporto giustamente critico ma non ostile. Anche di questo credo si avverta un forte bisogno.

In molte occasioni ho rilevato la consapevolezza che il diritto ad avere diritti, per usare una bella espressione non mia, può trovare un sicuro fondamento nell'adempimento del proprio dovere e che la libertà non è un gioco a somma zero, nel quale l'ampliamento per uno corrisponde alla privazione per un altro, perché liberi si è tra persone eguali e capaci di solidarietà. Questo è essere cittadini e non sudditi, non clienti, non utenti. È una condizione per riconoscere come proprie le istituzioni. Un Difensore civico che sappia essere, consapevole dei propri limiti, Difensore dei diritti e del loro valore, mi pare anche sotto questo profilo non inutile.

Un aspetto che mi pare da sottolineare anche in prospettiva è quello di un'attenzione e un rapporto particolare con i giovani in Servizio Civile Volontario, sia quello nazionale che regionale. Considero di grande valore la scelta del Servizio regionale di aprirlo alla partecipazione anche di giovani non, o non ancora, cittadini italiani. Più in generale penso che un'esperienza di lavoro condotta in luoghi e in compiti significativi possa essere elemento straordinario formativo per i nostri giovani. Perciò mi sembra grave il taglio continuo che ha riguardato il Servizio civile nazionale avviandolo fin quasi alla sparizione, e impoverendolo nella qualità. Si parla oggi, e si sperimentano, forme di cosiddetto "reddito di cittadinanza". Mi pare che di fronte ai dati drammatici di disoccupazione giovanile il Servizio civile, per le sue radici e per la risposta di adesioni che ha avuto, per la partecipazione delle diverse amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni della società civile, meriti una generalizzazione a tutti coloro che ne fanno richiesta e una valorizzazione. Il Servizio civile regionale, anche per la sua apertura ai cittadini stranieri come vuole del resto la migliore giurisprudenza, si raccomanda come costruttore di cittadinanza e attuazione del diritto/dovere al e del lavoro. Vale la pena di considerare, nelle pur mutate condizioni, che il ritorno della povertà nel nostro Paese rende attuale il suggerimento di Ernesto Rossi, che vedeva nell'"esercito del lavoro" (un servizio civile biennale, generalizzato per ragazzi e ragazze) uno strumento essenziale per "abolire la miseria", come intitolava un suo scritto redatto al confino, nei primi anni Quaranta.

#### 8. Proposte relative a norme regionali

È una prerogativa importante e incisiva, questa attribuita al Difensore civico. Me ne sono avvalso una sola volta con buon esito: accolta all'unanimità la mia proposta. Ho resistito alla tentazione di utilizzare più largamente questo strumento pur in presenza di disposizioni che mi sembravano meritevoli di emendamento o diversa formulazione. Del resto è nel mio compito, e credo anche nella mia convinzione, che molto si possa fare con una buona attività amministrativa aderente agli orientamenti di Costituzione e Statuto anche a legislazione immutata. Per questo ho preferito limitarmi a suggerimenti

al riguardo, nelle mie relazioni. L'accoglimento in questi casi mi è parso piuttosto limitato.

Credo che un rapporto più stretto e collaudato con le organizzazioni sociali che operano per la migliore attuazione dei servizi, e quindi della qualità dei rapporti tra amministrazioni e cittadini, possa condurre ad un uso più ampio e appropriato. Di questa collaborazione ho cercato di porre basi minime ma che spero non effimere.

Rispetto alle procedure di leggi di iniziativa popolare, proposte condivise, e magari costruite, in collaborazione tra associazionismo e Difensore potrebbero trovare un canale privilegiato. Questo eviterebbe almeno un eccesso di autoreferenzialità.

Opportuno mi sembra anche l'indicazione di una correzione di legislazione vigente e non di aggiuntiva produzione normativa che appare forse troppo abbondante anche a livello regionale.

Nel caso non sia altrimenti attivata la proposta di attribuzione al Difensore civico regionale del ruolo di Difensore delle autonomie locali che ne siano sprovviste, penso che questa potrebbe essere la sola occasione di una proposta da parte mia. I motivi di una tale soluzione, che mi risulta prospettata dall'Ufficio di Presidenza, li ho richiamati anche sopra e penso che l'adozione sarebbe molto utile al futuro Difensore civico.

## 9. Riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi

Si tratta di una funzione che ha mostrato la sua utilità e incisività. Già ho detto che l'opportuna estensione del potere del Difensore civico nei confronti delle amministrazioni statali decentrate richiede un intervento normativo a livello nazionale.

Rilevo che, nella recente normativa in materia di trasparenza, il Difensore civico è del tutto ignorato. Si pone per la Regione, in termini di attuazione, la necessità di chiarire con proprie norme le modalità di accesso. È una questione peraltro già sollevata rispetto alla normativa regionale vigente che, nel regolamentare all'art. 10 l.r. 32/93 il rifiuto e differimento di accesso, ricorda il ricorso al TAR e non al Difensore civico già allora presente. L'esigenza di un chiarimento si fa ora più evidente.

## 10. Potere sostitutivo

Si tratta di un potere straordinario previsto dall'art. 136 del Dlgs 267/2000, attribuito al Difensore civico regionale nei confronti degli Enti locali che omettano o ritardino atti obbligatori. Al riguardo, nonostante la vigenza affermata da numerose sentenze, conservo un atteggiamento dubbioso e credo che in ogni caso estrema cautela andrebbe usata nell'esercizio. L'attribuzione in via sussidiaria al Difensore civico regionale della difesa delle amministrazioni che ne fossero prive aprirebbe al Difensore una possibilità di conoscenza del funzionamento delle autonomie stesse e quindi di appropriati interventi sollecitatori ben prima di pensare ad eventuali atti sostitutivi. Debbo dire che i miei tentativi di interessare ai temi della difesa civica la Conferenza delle Autonomie Locali, o l'Associazione regionale di Comuni e Province, non hanno avuto alcun esito.

## 11. Mediazione e conciliazione dei conflitti

Nelle relazioni ho più volte segnalato questa materia. Si collega a un progetto della Regione, partito con grandi ambizioni di diffusione capillare sul territorio, del quale non ho avuto più notizia.

Esistono esperienze di diversa qualità e genere. In Regione, rilevante è certamente quella del CORECOM, che ho visto realizzare anche forme di decentramento sul territorio tramite videoconferenze.

Nei territori sono attivi centri e procedure di mediazione e conciliazione promossi da amministrazioni e servizi di ogni genere, in ambito sanitario, nel trasporto pubblico e praticamente in tutti i principali settori. Un compito del Difensore civico regionale è di conoscere un quadro complesso nel quale non mancano sovrapposizioni e vuoti, e collocare utilmente la propria attività.

Nella mia esperienza qualche passo in questa direzione credo si sia compiuto, e posso parlare comunque di mediazione e conciliazione come un orientamento nell'attività quotidiana di trattazione delle istanze.

## 12. Garanzia per le "fasce deboli"

Dal Difensore civico vengono in prevalenza, anche se non solo, quelli che hanno difficoltà ad accedere alla tutela giurisdizionale per i costi e i tempi che comporta. Il mio mandato ha poi coinciso con il manifestarsi di una grave crisi economico sociale che si va riflettendo perfino nella qualità delle domande presentate al Difensore civico e di chi le presenta.

Una serie di prestazioni pubbliche a tutela dei diritti - salute, istruzione, lavoro, casa, sicurezza e assistenza sociale - alle quali i cittadini erano abituati subiscono, sotto il nome di riforma, diminuzioni in quantità e qualità. In queste condizioni l'azione della difesa civica, che si attiva a tutela di interessi e di diritti, in molti casi costituzionalizzati, incontra il limite addotto dalle amministrazioni dell'assenza di risorse disponibili. Dove siano individuati livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali il Difensore ha uno strumento per richiamare le amministrazioni interessate al rispetto, così come quando si profilino comportamenti che possono essere qualificati come discriminatori. La situazione appare senza sbocco laddove gli atti siano conformi al dettato delle "riforme".

Leggo, di Vincenzo Scrutinio su La Voce, un raffronto in termini di percentuali del PIL della spesa per Protezione sociale (abitazione, famiglia, disoccupazione, contrasto esclusione sociale) tra paesi europei che un po' spiega la peculiarità della situazione italiana. In Francia sta tra il 6 e il 7 %, è del 6 in Germania, del 5,5 in Spagna, del 5 nei Paesi Bassi, del 4,5 in Grecia, sopra il 4 nel Regno Unito, più del 3 in Portogallo e in Italia appena sopra il 2%.

Lo spazio del Difensore in questa nuova situazione ha probabilmente propiziato, in Francia, la modifica di competenze e denominazione: da Mediateur a Defenseur des droits. Nei limiti della difesa civica italiana, della quale non si intravedono magnifiche sorti progressive, si sottolinea la crescente importanza dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman, realizzato dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici con il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli Studi di Padova.

### 12.1. Sinti, rom e caminanti

Credo che la situazione di queste persone, presenti nella nostra regione, richiami l'attenzione del Difensore, di ogni figura di garanzia, delle istituzioni e dei servizi alla ricerca delle migliori e condivise soluzioni dei numerosi problemi che si presentano. È in gestazione una nuova legge regionale al riguardo. Poiché a questa ho dedicato un sia pur piccolo ma preciso contributo ed è a quello che rinvio. È dedicato infatti un corposo Quaderno intitolato "Verso il superamento dei campi nomadi" che raccoglie il rapporto di

una ricerca al riguardo, da me promossa in collaborazione con SVEP – CSV di Piacenza, e mie considerazioni per una nuova legge regionale.

## 12.2. Rapporto tra cittadini stranieri e pubblica amministrazione

Qualche buon risultato si è raggiunto in termini di relazione con le istituzioni interessate. È un aspetto decisivo, considerato che sono sottratte alla competenza del Difensore esercito (dunque anche i carabinieri), forze dell'ordine e magistratura, cioè i più coinvolti in materia di immigrazione. L'appello alla leale collaborazione ha buone possibilità di essere accolto, come l'esperienza dimostra.

Rilevo una timidezza, comprensibile dato il tenore della legislazione italiana in materia (censurata anche dalla Corte costituzionale), da parte delle amministrazioni nell'applicare la miglior giurisprudenza, che pure non manca. Credo che l'azione del Difensore, dei Garanti, dei Servizi, della Rete contro la discriminazione, la collaborazione con l'UNAR potranno dare buoni risultati. Resta la peculiare fragilità di molti immigrati in presenza di una forte crisi economica e sociale.

Un terreno importante che segnalo, anche perché poco sono riuscito a fare al riguardo, è una riflessione documentata sull'effettivo funzionamento delle diverse consulte degli immigrati.

## 12.3. Costituzione di parte civile nella difesa di persone handicappate

Ho mantenuto questo titolo nelle relazioni, anche se non mi è avvenuto di avvalermi di questa possibilità, per sottolineare la peculiare attenzione che va prestata. Penso che il rapporto più stretto ed operativo con i Centri di Servizio del Volontariato possa portare la Difesa civica ad impegnarsi su obiettivi di carattere generale, nella costruzione anche di risposte adeguate a bisogni crescenti di fronte a prestazioni pubbliche in calo. Mi pare significativo che uno sportello aperto a Reggio Emilia, con la collaborazione di autonomie locali, AUSL, scuola, Centro servizi per il volontariato, in stretta collaborazione con il mio ufficio abbia come principali destinatari queste persone e le loro associazioni.

Ancora il protocollo con il Criba (Centro Regionale di Informazione sul Benessere Ambientale) sottolinea l'apporto che a tutti viene dal miglioramento dell'accessibilità e fruibilità del territorio quando l'attenzione sia mirata alle persone che presentano più difficoltà.

La sua gestione da parte del Cerpa (Centro Europeo di Ricerca e Promozione dell'Accessibilità) richiama anche la dimensione europea della Difesa civica.

## 12.4. Garanti specializzati

L'aver svolto, certo in modo molto parziale, il compito di Garante dei minori e delle persone limitate o private della libertà personale, prima della nomina dei titolari, mi ha convinto della necessità di una forte integrazione delle attività di Difensore e Garanti. Mi pare che una considerazione analoga meriti il rapporto con altre istituti di garanzia, da rispettare certamente nella loro peculiarità, come Corecom e Consigliere di parità.

Credo che un terreno di buona verifica di questa possibilità e delle sue potenzialità sarà già la partecipazione di tutte queste figure ai tavoli per una nuova legge sui cosiddetti nomadi.

di Daniele Lugli, Difensore civico regionale  
Bologna, 26 maggio 2013

Michele Ainis **Legge e libertà**

# Siamo ancora sudditi non cittadini



**Le ingiustizie dello Stato continuano ad angustiarci. Come dimostrano le tante segnalazioni arrivate a l'Espresso dopo l'invito di questa rubrica a denunciarle. Non essendoci più il difensore civico lo si può fare qui**

**T**re settimane fa, questa rubrica è stata dedicata alle ingiustizie che ci somministra il nostro Stato. Un'idea mia, immediatamente condivisa dal direttore Bruno Manfellotto. Né io né lui, però, ci aspettavamo il fiume di reazioni che ha innescato. L'invito a raccontare discriminazioni e vessazioni ha fatto saltare il tappo del silenzio, inondando di messaggi il sito de "l'Espresso". E allagando pure la mia posta elettronica: 112 mail, oltre a un paio di lettere recapitate dal postino. Ma questo conteggio è provvisorio, giacché il fiume non si è affatto prosciugato.

Morale della favola: dopotutto siamo ancora sudditi, non cittadini. Subiamo prepotenze quotidiane e scopriamo di non avere difensori né difese. Ne è prova, per l'appunto, il faldone che raccoglie tutte le mail che ho ricevuto. Parole dolenti o ribollenti, denunce che a rileggerle si distribuiscono in 17 categorie (d'altronde 17 è il numero perfetto, per un popolo di disgraziati). Innanzitutto l'Imu, fonte inesauribile d'iniquità e storture. E poi, a seguire: altre tasse e balzelli; le imprese di Equitalia; vessazioni burocratiche, comprese quelle che ci elargisce mamma Rai; abusi polizieschi; malagustizia; malasanità; malabanca, perché ormai siamo un po' tutti ostaggio delle banche; disservizi nei trasporti; sprechi e ruberie di Stato; Sua Maestà la Malta; le pensioni (e gli esodati); matrimoni impossibili (i gay) e divorzi improbabili; persecuzioni sulle droghe leggere; censure di Stato; esami, abilitazioni, patenti; tutele negate agli inquilini, ma pure ai locatori.

**E I CONTENUTI?** Talvolta questioni generali, che puntano l'indice sul cattivo stato in cui versa il nostro Stato. Chi se la prende con le leggi retroattive (che s'attivano da dietro?). Chi s'indigna per gli interessi di mora che fanno raddoppiare multe e tributi dopo un solo giorno di ritardo, quando lo Stato è sempre in ritardo nei pagamenti dei propri fornitori, e non paga dazio se non paga. Chi lamenta il vuoto d'assistenza per i disabili (in Lazio i fondi sono stati «distratti» in favore dei

cassintegrati: una guerra fra gli ultimi). Chi infine ha avuto il torto di fidanzarsi con una giornalista russa, scoprendo che l'Italia le vieta il permesso di soggiorno; questo privilegio tocca alle badanti, agli ammalati, agli studenti, non però agli innamorati.

Ecco, l'amore. Non ce n'è un grammo, ma non c'è neppure un sentimento d'amicizia nei modi bruschi che ci riserva il nostro Stato. Per esempio quando un ragazzo viene fermato dai carabinieri, messo completamente a nudo, accusato di detenere uno spinello, sanzionato con il ritiro della patente. Piccolo particolare: lui camminava a piedi. Come se all'uscita da un supermercato ti beccassero con una grappa nel sacchetto della spesa e ti sequestrassero le scarpe. Senza dire della tassa sulla tassa, cui la Regione Piemonte ti costringe da quando non manda più un numero di May per pagare il bollo dell'auto. O dell'Imu sul garage, che il Comune di Pescara considera seconda abitazione, anche se non possiedi la prima. O ancora del bollettino obbligatorio da 11,50 euro in favore del Consorzio di bonifica Auronco, istituito da Mussolini ma ormai estinto (il Consorzio; su Mussolini resta qualche dubbio).

**C'È UN COLLANTE.** c'è un elemento unificante in tutte queste storie. Ed è il modo in cui mi sono state raccontate, con un tono confidenziale, con un «lei» che tre righe dopo si trasforma in «tu». Significa che vorremmo sentirci meno soli, che vorremmo parlare all'orecchio d'un amico. Negli anni Settanta fu Alberto Bertuzzi, «il cittadino scomodo», il primo difensore civico. Ma oggi a chi scrivi, alle authority? A torto o a ragione, vengono percepite come pezzi dello Stato, altrettanto lontane dello Stato. È a questa solitudine civile che "l'Espresso" intende mettere rimedio. Da oggi in poi, potrete denunciare grandi e piccoli ingiustizie scrivendo a [info@espressonline.it](mailto:info@espressonline.it). Magari usando la formula che ha usato nei miei riguardi un architetto: «Distintamente ma con sdegno».

*michele.ainis@unirona23.it*

## Allegato 3 – Diritti e cittadinanza

Intervento di Marco Mascia, Istituto italiano dell'Ombudsman

Ringrazio Daniele Lugli, Difensore dell'Emilia Romagna, e Antonio Caputo, Coordinatore nazionale dei difensori civici nel nostro paese, per avermi invitato a questo seminario di riflessione su un tema di grande attualità e per avermi dato l'occasione di presentare qui, oggi, per la prima volta, l'Istituto italiano dell'Ombudsman.

Il tema scelto da Daniele Lugli per la mattinata è ovviamente molto stimolante, soprattutto in questo momento storico caratterizzato da un forte processo di multiculturalizzazione della nostra società e in cui il nostro Presidente della Repubblica ci invita a riconoscere i diritti di cittadinanza ai bambini e a tutte le persone che vivono nel nostro territorio.

Non è possibile svolgere oggi una riflessione sul tema "diritti e cittadinanza" senza considerare i mutamenti profondi e strutturali che sono in atto nel sistema della politica internazionale e che hanno una diretta influenza sulla capacità di government e di governance a tutti i livelli della sussidiarietà, da quello locale a quello nazionale, fino ad arrivare al polo internazionale.

Noi riteniamo che il concetto tradizionale di cittadinanza fondato sullo stato nazionale sia oggi messo in discussione da questi estesi processi di mutamento, e mi riferisco, in particolare, all'interdipendenza planetaria, al processo di sviluppo dell'organizzazione internazionale, sia governativa che non governativa, al diffondersi e al consolidarsi di fenomeni organizzati di transnazionalismo, alla globalizzazione dell'economia e soprattutto, come avrò modo di dire nel corso di questo intervento, alla internazionalizzazione dei diritti umani. Tutti questi processi sono considerati processi di mutamento, perché intaccano la logica statocentrica del sistema delle relazioni internazionali, ossia mettono in discussione il principio classico del diritto internazionale della sovranità degli Stati.

La crisi economica e finanziaria che stiamo vivendo oggi attesta in maniera molto significativa il superamento del principio di sovranità degli Stati.

In questo contesto, siamo oggi in presenza di una crisi della governance che interessa, in particolare, i sistemi politici nazionali, la stessa capacità degli Stati di prendere decisioni, ma che al contempo coinvolge la forma stessa della statualità; si tratta dunque di una crisi strutturale.

La crisi della statualità si accompagna alla crisi della democrazia, intesa come crisi della pratica e non del valore della democrazia, se è vero che le decisioni più importanti e significative vengono prese in maniera trasparente all'interno delle istituzioni internazionali multilaterali e secondo modalità non altrettanto trasparenti in altre sedi.

Quello che mi preme sottolineare in questa breve premessa è che lo spazio per l'esercizio della democrazia, e quindi della cittadinanza, appare oggi del tutto inadeguato se continuiamo a considerarlo dentro i confini, dentro le colonne d'Ercole, dello Stato nazionale, poiché la legittimazione e il controllo delle principali decisioni non ricade più all'interno della giurisdizione nazionale degli Stati.

È ovvio che questo ragionamento apre un'altra questione, che noi oggi indubbiamente non possiamo affrontare, quella della democrazia internazionale: se le principali decisioni vengono prese al di fuori dei confini dello Stato, e quindi nelle istituzioni internazionali multilaterali, è chiaro che si pone un problema di legittimazione democratica di dette istituzioni, quali la Banca Centrale Europea, il Consiglio Europeo, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e così via.

In questo scenario di crisi della statualità e della democrazia, è evidente che anche i diritti di cittadinanza soffrono e sono in pericolo.

Dal mio punto di vista si rende dunque necessario ridefinire il concetto di cittadinanza, tenendo come riferimento, in particolare, due processi di mutamento in atto: quello della internazionalizzazione dei diritti umani e quello dell'integrazione europea.

Il processo di internazionalizzazione dei diritti umani è un processo che si è avviato all'indomani della Seconda Guerra Mondiale con la nascita delle Nazioni Unite; è con la carta delle Nazioni Unite, infatti, che il principio del rispetto dei diritti umani è stato enunciato per la prima volta in un accordo giuridico internazionale. Subito dopo, com'è noto, è stata adottata nel 1948 la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e da lì si è avviato un processo di positivizzazione, di codificazione dei diritti fondamentali, sia a livello universale che a livello regionale continentale, che ha portato all'elaborazione dei due pilastri di questo nuovo diritto internazionale dei diritti umani, che sono il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto nazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, nonché, sul piano universale, alla redazione di tutta una serie di convenzioni specifiche, dalla Convenzione internazionale contro la tortura, alla Convenzione internazionale contro la discriminazione della donna e alla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità.

Questo processo di internazionalizzazione si è poi sviluppato anche a livello regionale e abbiamo quindi assistito, in Europa, all'elaborazione da parte del Consiglio d'Europa della Convenzione europea sui diritti umani del 1950, nonché alla redazione della Convenzione inter americana dei diritti umani del 1969, della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 e della Carta araba dei diritti umani del 2004.

Il processo di internazionalizzazione si è dunque sviluppato in tutti i continenti, anche se in misura minore nel continente asiatico.

L'internazionalizzazione dei diritti umani fornisce il paradigma giuridico e valoriale per una fondazione umano-centrica della cittadinanza.

Se i diritti umani ineriscono alla persona e quindi sono innati (articolo 1 della Dichiarazione dei diritti umani: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti"), ciò significa che ciascun individuo nasce con un corredo di diritti fondamentali, che sono civili, politici ed economici, sociali e culturali.

Tutto il sapere dei diritti umani deve oggi essere interpretato alla luce di questo principio della interdipendenza e indivisibilità di tutti questi diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali.

Se dunque i diritti umani ineriscono alla persona, ossia sono innati, allora la cittadinanza non è uno status che viene attribuito dallo Stato, ma è un patrimonio originario dell'essere umano, un patrimonio che è uguale per tutti gli esseri umani, poiché tutti sono ugualmente membri della famiglia umana e titolari degli stessi diritti fondamentali. Questo è il primo passaggio fondamentale.

Il secondo processo che ci induce a ridefinire il concetto di cittadinanza, è quello di integrazione europea.

Questo processo e il successivo sistema politico dell'Unione Europea permettono di sperimentare una cittadinanza plurale, in uno spazio dilatato, che supera i confini dello Stato nazionale, ma che è ancora al centro di un processo di costituzionalizzazione che necessita di una forte legittimazione sostanziale, come elemento fondativo della stessa policy europea. La riforma del Trattato, invocata dalla classe politica europea per rispondere all'attuale crisi finanziaria, rappresenta un processo di costituzionalizzazione e richiede una cittadinanza attiva, una forte partecipazione politica popolare a questo processo decisionale. L'integrazione europea e il sistema politico dell'Unione Europea hanno riconosciuto la cittadinanza europea.

La cittadinanza europea trova riconoscimento in tre trattati internazionali: il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che

costituiscono il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza nel 2000 e poi ratificata successivamente nel 2007 dal Parlamento Europeo.

La cittadinanza europea è enunciata nel titolo II del Trattato sull'Unione Europea, intitolato "Disposizioni relative ai principi democratici", e dunque nella prima parte di quella che possiamo chiamare Costituzione europea. L'articolo 9 stabilisce, a mio avviso contraddicendosi, che è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Secondo tale previsione, la cittadinanza dell'Unione si aggiunge dunque alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

La cittadinanza europea trova inoltre riconoscimento nella parte II del Trattato sul funzionamento dell'Unione, rubricato "Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione", ed infine nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che in sostanza, negli articoli dal 39 al 46, riprende gli articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, pur precisando nel preambolo quanto segue: "Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà". La Carta si basa sui principi di democrazia dello Stato di diritto, pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Ciò significa che il contenitore della cittadinanza sono i diritti umani, e pertanto è attorno a questo concetto che noi dobbiamo ridefinire la cittadinanza.

Allora, come dicevo sopra, c'è una contraddizione nell'articolo 9 del Trattato sull'Unione Europea, anche alla luce dell'entrata in vigore della Carta. La Carta è diventato un trattato giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona che all'articolo 6, dedicato ai diritti umani, stabilisce espressamente che la Carta, allo stato attuale, ha lo stesso valore giuridico dei trattati; siamo quindi in presenza di un accordo giuridico internazionale e non più, come nei primi anni, di un documento declaratorio, per quanto solenne e importante.

C'è evidentemente una contraddizione tra quanto affermato nel Trattato sull'Unione Europea e quanto dice la Carta dei diritti fondamentali, poiché il Trattato stabilisce che è cittadino dell'Unione Europea chiunque abbia una cittadinanza di uno Stato membro. Ciò significa che un soggetto può essere cittadino dell'Unione solo se cittadino italiano, tedesco o francese; ne discende, che una persona che vive in Italia, in Germania o in Francia, che non possiede la cittadinanza di uno di questi paesi, non può essere cittadino dell'Unione.

E allora, la Carta dei diritti fondamentali dovrà sicuramente spingere il progetto di riforma del Trattato, così da garantire il riconoscimento della cittadinanza originaria della persona, che è quella, ripeto, fondata sui diritti umani.

Il Prof. Papisca ha definito la cittadinanza come un albero.

Il tronco e le radici sono lo statuto giuridico dell'essere umano, che coincide con la cittadinanza universale o cittadinanza della persona. Se lo spazio del diritto internazionale, che riconosce i diritti umani, è universale, allora la cittadinanza deve essere definita come lo status giuridico della persona nello spazio che è proprio di tale diritto. Ciò significa che se il diritto dei diritti umani oggi è un diritto universale, la democrazia e l'esercizio della cittadinanza non possono che essere universali. La cittadinanza è universale, lo sottolineo ancora, perché il suo titolare, prima di essere cittadino di questo o quello Stato, è soggetto originario di diritto fondamentale nell'ordinamento internazionale.

La cittadinanza universale, dice allora il Prof. Papisca, è una cittadinanza primaria, uguale per tutte le persone in ogni parte del mondo.

I rami dell'albero sono invece le cittadinanze anagrafiche, vale a dire la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea, dunque cittadinanze secondarie, che, in quanto tali,

devono essere coerenti con la cittadinanza primaria, ossia con lo status giuridico universale dell'essere umano.

La cittadinanza primaria è dunque chiaramente una cittadinanza inclusiva.

La cittadinanza secondaria, nazionale ed europea, in quanto basata sullo *ius sanguinis* o sullo *ius solis*, ha invece una ratio diversa, implicita, che è quella dell'*alios escludendus*, in un'ottica di separazione degli esseri umani, e si pone dunque in contrapposizione rispetto all'universalità dei diritti umani.

Considerato che, da un punto di vista storico e del diritto positivo, le cittadinanze nazionali preesistono alla cittadinanza universale, la sfida molto difficile davanti alla quale ci troviamo oggi, sottolinea il Prof. Papisca, è quella di come innestare i rami, ossia la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea, nel tronco e nella radice, cioè nella cittadinanza universale. In altre parole, la sfida è quella di come fare in modo che la cittadinanza secondaria sia disciplinata nel rispetto dei contenuti della cittadinanza universale.

Questo significa che il parametro dello *ius humanitatis* deve prevalere sui parametri tradizionali dello *ius solis* e dello *ius sanguinis*, rendendoli complementari al primo.

Appare allora del tutto evidente che la pratica della cittadinanza plurale richiede una profonda consapevolezza dei valori fondanti, nonché una conoscenza delle fonti giuridiche e delle istituzioni di governance dalla città all'Unione Europea, fino al sistema della politica internazionale.

In tale ottica, risulta essere fondamentale un intervento educativo studiato, presentato e promosso in un'ottica di policy e action oriented, vale a dire un intervento educativo orientato all'azione, in cui i valori non possono essere soltanto contemplati, ma devono essere tradotti in obiettivi da perseguire seguendo l'approccio assio-pratico, che è proprio della cultura universale dei diritti umani.

La pratica della cittadinanza plurale, nell'era dell'interdipendenza e dell'internazionalizzazione dei diritti umani, richiede inoltre un ruolo attivo da parte degli enti di governo locale e regionale; essendo più vicine di altre istituzioni ai bisogni vitali dei cittadini, le autorità locali e regionali devono svolgere un ruolo di protagoniste nel gioco della sussidiarietà. Questo significa che le comunità locali e regionali devono da un lato preoccuparsi della good governance globale, e quindi del potenziamento e della democratizzazione delle organizzazioni internazionali, dall'Unione Europea alle Nazioni Unite, e dall'altro agire per promuovere la cittadinanza inclusiva, garantendo a tutte le persone che vivono nella città pari opportunità ovvero tutti i diritti umani, nonché canali e mezzi per la partecipazione politica. L'ente locale e regionale deve necessariamente interessarsi di politica internazionale e del buon funzionamento delle istituzioni internazionali perché, come dicevo all'inizio, è lì che si prendono le decisioni più importanti.

Il fenomeno dell'interdipendenza e della globalizzazione dell'economia ha una ricaduta diretta sulla vita delle comunità locali.

Quando arrivano gli immigrati o quando il governo nazionale taglia i fondi agli Enti locali o regionali, sono proprio i Comuni e le Regioni, ossia coloro che devono soddisfare i diritti fondamentali e i bisogni delle persone che vivono su quel territorio, a registrare le più grosse difficoltà. È evidente che una politica sbagliata dell'Unione Europea o delle Nazioni Unite ha una ricaduta immediata sulla vita politica locale regionale. Ne discende la necessità, nel gioco della rete politica locale e regionale, di fare diplomazia internazionale, ossia di poter consentire anche all'ente locale regionale di poter esercitare la cittadinanza attiva nelle istituzioni internazionali. Come noto, gli enti locali hanno la loro grande associazione internazionale in cui si ritrovano e, allo stesso tempo, nell'Unione Europea esiste il Comitato delle Regioni, mentre alle Nazioni Unite è costituito un comitato consultivo degli enti locali.

Esistono dunque degli interstizi interessanti su cui lavorare.

L'obiettivo deve essere quello di soddisfare tutti requisiti della cittadinanza plurale e democratica.

La riflessione sulla cittadinanza plurale lancia quindi una sfida alla cultura, alla politica e all'educazione.

Come dicevo all'inizio, in questo contesto di multiculturalizzazione della società, la difesa civica può e deve, a mio avviso, svolgere un ruolo importante per l'affermazione della cittadinanza plurale attraverso iniziative e azioni a ciò orientate.

Tali azioni e iniziative potrebbero essere orientate, a titolo esemplificativo, alla promozione di corsi di formazione sui diritti umani e sulla multiculturalità all'interno della pubblica amministrazione locale e regionale; a favorire l'armonizzazione della legislazione nazionale e regionale con il diritto internazionale dei diritti umani (non dimentichiamo, al riguardo, che gran parte delle regioni italiane oggi, oltre ad avere una legge istitutiva del difensore civico, hanno anche una legge sulle pari opportunità e sulla promozione dei diritti umani, della pace e della cooperazione allo sviluppo); alla promozione di azioni e iniziative volte a favorire l'attuazione di adeguate politiche sociali e della coesione sociale; alla riflessione sui beni comuni, altro tema di grande attualità, e alla promozione di soluzioni non violente dei conflitti nei nostri territori; al potenziamento dell'infrastruttura pace e diritti umani a livello locale e nazionale, attraverso la costruzione un patto di solidarietà con le organizzazioni della società civile.

Introduco qui una provocazione.

Nel 2006 l'Unione Europea ha costituito il GET, Gruppo europeo di cooperazione territoriale, al fine di conferire personalità giuridica a tutti i progetti di cooperazione transfrontaliera e transnazionale e quindi promuovere dal basso il processo di integrazione.

Sarebbe a mio avviso importante pensare ad un GET, ossia ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale costituito dagli enti locali di vari paesi, con l'obiettivo principale della promozione della difesa civica in Europa (ma non solo), e dell'inclusione di tutte le persone negli spazi pubblici locali e regionali.

In quest'ottica, la difesa civica regionale e italiana dovrebbe a mio avviso promuovere la ratifica della parte C di quella convenzione del Consiglio d'Europa del 1992 - ratificata dall'Italia solo per la parte A e B - relativa alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, che prevede il riconoscimento del diritto di voto per gli immigrati. La difesa civica, a mio avviso, non può non rafforzare la sua collaborazione con le strutture organizzate di società civile e astenersi dal promuovere la campagna per l'accettazione della parte C della Convenzione del Consiglio d'Europa.

In altre parole, e concludo, la sfida è quella di tradurre in pratica il principio dell'interdipendenza e dell'indivisibilità di tutti i diritti umani e il principio dell'inclusione, che significa, ripeto ancora una volta, offrire occasioni per l'esercizio di uguali diritti di cittadinanza a tutti coloro che risiedono nel territorio nazionale.

L'Istituto italiano dell'Ombudsman, creato all'interno del Centro diritti umani dell'Università di Padova, potrebbe diventare il laboratorio di idee e progetti della difesa civica italiana per l'affermazione della cittadinanza plurale.

L'Istituto italiano dell'Ombudsman è dunque una realtà che si mette a disposizione della difesa civica italiana, che collabora con la difesa civica italiana, con le autorità locali e regionali e con le organizzazioni di volontariato, e che ha come obiettivo quello di promuovere nel nostro paese una cultura civica che ancora non esiste.

Il nostro paese è infatti privo sia di una cultura civica, intesa da un punto di vista strettamente amministrativo, che di una cultura della difesa civica agganciata al paradigma della difesa dei diritti umani universali.

Vi lascio con una provocazione conclusiva.

Se nel nostro paese la difesa civica rimane un parente povero della giustizia amministrativa, essa non è destinata, a mio avviso, ad avere un futuro. È fondamentale

svolgere questo ruolo nella pubblica amministrazione, ma esso non è sufficiente per la difesa civica oggi in Italia, come attesta lo stato attuale in cui essa versa.

Basta portare l'attenzione all'ultima azione intrapresa, ossia all'assurda soppressione a mezzo legge finanziaria dei difensori civici comunali.

Per uscire da questa situazione di crisi, la difesa civica italiana deve rivendicare il suo rilievo intrinsecamente costituzionale, che le deriva dal fatto di essere per sua stessa natura istituzione dei diritti umani, e come tale proclamata, teorizzata e raccomandata dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea.

Vi ringrazio per l'attenzione.

## Allegato 4 – Incontri organizzati dall'Istituto Italiano degli Ombudsman



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Centro interdipartimentale  
di ricerca e servizi sui diritti  
della persona e dei popoli



Consiglio Regionale del Veneto  
Ufficio del Difensore Civico

### La relazione del cittadino con il Difensore civico: l'accesso da parte di persone deboli ed escluse

Venerdì 15 febbraio 2013, 10:30-16:30  
Università di Padova - Centro Diritti Umani  
Via Martiri della libertà, 2

Il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova e l'Ufficio del Difensore civico della Regione del Veneto, organizzano un seminario di studio su "La relazione del cittadino con il Difensore civico: l'accesso da parte di persone deboli ed escluse". Il seminario è il secondo appuntamento del ciclo di incontri peer-to-peer su "Difesa civica e diritti dei cittadini", realizzati con la collaborazione del Coordinamento nazionale dei Difensori civici e dell'Istituto italiano dell'Ombudsman.

Gli incontri peer-to-peer rappresentano occasioni di studio e di confronto per i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, i Difensori civici territoriali/provinciali del Veneto e i funzionari dei relativi uffici. Essi costituiscono una delle attività previste nella convenzione stipulata tra il Difensore civico della Regione del Veneto e il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova.

---

#### Programma

- |                     |                                                                                                           |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.30-12.00:        | Presentazione del tema e sua messa a fuoco                                                                |
| 12.00-13.00:        | Discussione con gli stakeholders.                                                                         |
| pausa per il pranzo |                                                                                                           |
| 14.30-16.00:        | Presentazione di dati ed esperienze e loro analisi. Individuazione di possibili linee d'azioni condivise. |
| 16.00-16.30:        | Conclusioni                                                                                               |

Il tema: la relazione Cittadino-Difensore civico

Il ruolo del Difensore civico, in una società e in un contesto normativo e istituzionale come quello italiano, non è facile da comunicare. Le aspettative della cittadinanza spesso non sono in linea con la realtà dell'istituto della difesa civica per come è concepito e regolato nel nostro paese. L'efficace comunicazione delle funzioni e delle potenzialità

della difesa civica è tanto più importante nel quadro di una visione di quest'ultima che la finalizza alla tutela e promozione dei diritti inviolabili.

È in questa prospettiva che si giustificano i caratteri di informalità, gratuità, "amichevolezza" dell'istituto della difesa civica. Questi elementi della prassi dei Difensori civici vanno tuttavia declinati concretamente, non solo proclamati, adattandosi ai cambiamenti sociali e culturali in corso.

Le funzioni del Difensore civico sono particolarmente importanti per le categorie "vulnerabili" della popolazione. Gli uffici di difesa civica dovrebbero rendersi accessibili ai soggetti deboli e alle persone socialmente "escluse". Tra i compiti dei Difensori civici – come di qualunque altro organo della Repubblica – rientra quello di contrastare ogni forma di discriminazione e promuovere le pari opportunità, l'inclusione e la coesione sociale. L'individuazione dei gruppi che meritano particolare attenzione dipende dalle diverse realtà territoriali, nonché dalle priorità che un ufficio decide di darsi. Tra i gruppi vulnerabili possono rientrare segmenti di popolazione immigrata, gli abitanti di zone a rischio ambientale o industriale, persone impoverite o che hanno perso la casa, minoranze etniche o culturali, persone con disabilità e loro famiglie, persone con disabilità psicosociale, minori d'età allontanati dalla famiglia, ecc.

Il rapporto di "vicinanza" con il cittadino non deve naturalmente mettere in discussione la neutralità e la "terzietà" del difensore civico. È importante per la difesa civica mantenere l'equilibrio della propria funzione di advocacy e il riferimento ai valori della legalità e della buona amministrazione. A questo si deve tuttavia aggiungere sensibilità sociale e equità.

In alcuni uffici di difesa civica, l'attenzione a particolari segmenti di popolazione che presentano specifiche vulnerabilità è chiaramente prefigurata dalla legge istitutiva dell'ufficio. Ciò vale in particolare per gli uffici che hanno un mandato in materia di diritti dei minori d'età o di persone private della libertà. Per gli altri uffici si tratta di coordinarsi con le altre agenzie (servizi pubblici, operatori privati e di società civile, altre autorità indipendenti...) in una logica di rete e di sussidiarietà. Nella consapevolezza che la difesa civica è chiamata in certa misura anche a mediare tra gruppi socialmente marginali e a rischio di esclusione e le amministrazioni e le istituzioni pubbliche in generale.

Obiettivo generale dell'incontro è riflettere e scambiarsi informazioni rispetto all'effettiva utenza che i vari difensori civici riescono ad intercettare. Sarà interessante verificare la disponibilità di dati sulla capacità dell'ufficio di favorire l'accesso ai servizi della difesa civica dei soggetti più marginali.

L'incontro è anche occasione per condividere esperienze di comunicazione che favoriscano l'accesso delle persone in situazione di disagio.

Alcune buone prassi potrebbero anche essere condivise tra i diversi uffici e rilanciate su scala più ampia.

### Cenni di metodologia

Nello spirito di un seminario "tra pari", l'incontro non prevede relazioni, ma si svilupperà come una discussione guidata, in cui sarà dato ampio spazio alle esperienze sul campo dei Difensori civici.

I partecipanti provenienti dai vari uffici di difesa civica sono invitati a trasmettere al Centro diritti umani (possibilmente usando la piattaforma Moodle dove sono stati accreditati) ogni materiale pertinente il tema (documenti interni, dati statistici, brochure, estratti di relazioni, memorandum, studi e approfondimenti, ecc.) che ritengono utile condividere. Questo dovrebbe far sì che la presentazione delle diverse esperienze possa essere fatta con la massima sintesi. I materiali trasmessi prima del seminario potranno essere integrati anche successivamente.

Durante il seminario, oltre ai contributi dei Difensori civici e dei loro collaboratori, saranno presentati anche apporti di esponenti di altre realtà istituzionali e sociali che concorrono (nei fatti o potenzialmente), in qualità di stakeholders, all'azione dei Difensori civici nei vari ambiti coperti dalle sue iniziative d'ufficio.

Coordinamento: Paolo De Stefani

Supporto tecnico-organizzativo: Maria Elena Caruso



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Centro interdipartimentale  
di ricerca e servizi sui diritti  
della persona e dei popoli



Consiglio Regionale del Veneto  
Ufficio del Difensore Civico

## Cittadino e diritto alla salute: il punto sull'esigibilità. Il ruolo della difesa civica"

Incontro pubblico

Padova, 17 giugno 2013, Aula "E", Cortile Antico, Palazzo Bo

Saluti e introduzione, ore 9:30 – 10:00

Roberto Pellegrini, Difensore civico del Veneto

Lucia Franchini, Difensora civica della Toscana, presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici

Marco Mascia, Università di Padova

Paolo De Stefani, Università di Padova

Relazioni

10:00 Diritto alla salute: risposte gestionali all'evoluzione delle esigenze vitali della persona.

Claudio Dario, Direttore generale, Azienda Ospedaliera di Padova

10:30 Diritto alla salute, Carte dei servizi sanitari e garanzie del cittadino: dal modello contenzioso a quello conciliativo.

Raffaella Giardiello, Direttore Affari Generali Dipartimento Amministrativo, Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi, Firenze

11:00 Pausa

Esperienze dei Difensori civici regionali e voci del territorio

11:30: Brevi comunicazioni di Difensori civici regionali, membri di Commissioni miste conciliative, esponenti di organismi di società civile

12:30

Commenti e discussione

13:30

Chiusura e conclusioni

Il diritto alla salute rappresenta un tema di particolare importanza per la cittadinanza. Quello di salute è un concetto vasto e globale; alla salute fisica, mentale e sociale degli individui concorrono molte istituzioni e amministrazioni e le variabili in gioco sono molteplici e complesse. Nel nostro paese, il sistema sanitario si fa carico di promuovere e garantire questo diritto, organizzando le risorse disponibili a questo scopo. All'obiettivo della salute concorrono processi articolati su tre ambiti: quello delle scelte individuali e collettive dei cittadini; quello riferito alle competenze scientifiche e tecniche dei medici e degli altri professionisti della salute; quello che rinvia alle capacità organizzative,

gestionali e di programmazione delle strutture pubbliche e private che forniscono servizi sanitari e sociosanitari.

Il diritto alla salute del cittadino può essere compromesso da carenze, errori, inadeguatezze in ciascuno dei tre ambiti. Il segmento cruciale, tuttavia, è quello delle strutture sanitarie. Queste, infatti, si trovano a gestire il difficile compito di “bilanciare le esigenze, da un lato, di garantire egualmente a tutti i cittadini il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile; dall'altro, di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo” (Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n. 94).

Che ruolo ha il Difensore civico regionale – anche attraverso l'attività delle Commissioni miste conciliative – in questo quadro? Come concorre alla tutela del diritto alla salute del cittadino, facendo in modo che le strutture sanitarie (USL, Aziende ospedaliere, e tutta le rete dei servizi sanitari) realizzino al meglio le loro finalità?

Come in altri ambiti, l'azione del Difensore civico a tutela del diritto alla salute si esprime con gli strumenti della trasparenza e dell'accesso agli atti, espressioni entrambi dei principi costituzionali di buona amministrazione e di partecipazione. Tali criteri si applicano alla gestione dei servizi sanitari (liste d'attesa per esami diagnostici, continuità della cura e integrazione sociosanitaria, attuazione e manutenzione delle Carte dei servizi...), ma anche alle problematiche che emergono nei casi responsabilità professionale del personale sanitario. Con riferimento alla tutela del diritto alla salute, costituzionalmente tutelato ex art. 32 Cost., vanno rimarcati i concreti poteri correttivi di cui l'organo dispone, come lo stimolo dell'autotutela ex art. 21 nonies L. 241/90, cui corrisponde l'obbligo per l'amministrazione di rimuovere ogni disposizione amministrativa ostativa (la mancata conformità all'azione correttiva del Difensore civico Regionale potendo comportare anche omissione d'atto d'ufficio ex art. 328 codice penale, sia per l'aspetto di “ragioni di giustizia” sia per quello di “igiene e sanità”).

Le esperienze della difesa civica regionale italiana sono oramai ricche e dimostrano come attraverso l'esercizio di funzioni di mediazione e di conciliazione sia possibile contribuire efficacemente al miglioramento della qualità dei servizi di salute erogati alla popolazione. Ma gli spazi per potenziare e porre a sistema le iniziative della difesa civica sono ancora ampi, anche considerando le potenzialità offerte dall'avvio delle Commissioni miste conciliative. L'incontro pubblico è un'occasione per esplorare gli spazi di azione e di partecipazione che possono rendere effettivo il diritto umano alla salute (anche con riferimento ai requisiti qualificanti la prestazione sanitaria enunciati dalla sentenza della Cassazione, SS:UU., n. 577/2008).

Obiettivi e contenuti.

La finalità dell'incontro pubblico è presentare sia agli “addetti ai lavori”, sia alla cittadinanza più ampia – compresi in particolare gli attori di società civile che operano per i diritti del malato – esempi di intervento positivo svolti nel Veneto e in altre Regioni italiane da uffici di difesa civica e da organismi di conciliazione. L'incontro si propone di inoltre di fornire strumenti per valutare come e in che misura la difesa civica regionale concorre a rendere esigibile il diritto alla salute e fornire raccomandazioni in merito. Le relazioni e i contributi riguarderanno le problematiche giuridiche ed etiche connesse alla gestione di servizi che incidono in modo decisivo sulla qualità della vita delle persone, nonché prassi significative dei Difensori civici regionali italiani.

## Cittadino e diritto alla salute: il punto sull'esigibilità Il ruolo della difesa civica della Regione Emilia-Romagna

Il tema è di grande interesse. L'attacco a diritti sociali previsti in Costituzione e che si ritenevano acquisiti è in corso sotto il nome di riforma. Le pronunce dei giudici, a partire da quelli costituzionali, non possono andare molto al di là del segnalare l'arretramento. In questo quadro la capacità del Difensore civico di rendere esigibili tali diritti è scarsa. I dati che di seguito riporto mostrano una presenza sostanzialmente costante delle richieste in ambito sanitario. Per l'attinenza al più generale diritto alla salute possono essere anche considerati i dati relativi all'ambiente e alle politiche sociali che hanno invece un andamento decisamente ascendente.

Materie	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Rapporto con AUSL e Aziende Osp.	37	70	64	58	65	294
Ambiente	29	35	56	59	71	250
Politiche sociali	18	81	68	70	89	326
<b>Totale dell'anno</b>	<b>394</b>	<b>590</b>	<b>713</b>	<b>720</b>	<b>796</b>	<b>3213</b>

In quanto al numero di istanze, in assoluto modesto, in ambito sociosanitario, credo rilevi la non generale conoscenza della difesa civica regionale e l'esistenza di altri strumenti ai quali si ricorre per le rimostranze, a partire dalle lettere ai giornali e simili. Inoltre vi sono operanti presso le strutture sanitarie Comitati misti consultivi, che hanno una loro proiezione regionale nel Comitato consultivo regionale per la qualità dal lato del cittadino (Ccrq), con la presenza anche, nelle province, di Commissioni miste conciliative che vorrebbero evitare il sempre più frequente ricorso ai tribunali. Si aggiunga a ciò la presenza presso ogni struttura di un qualche rilievo di Tribunali del malato o simili che hanno un loro rapporto diretto con le dirigenze sanitarie. Inoltre, cura è rivolta a meglio attrezzare gli uffici di relazione col pubblico, accompagnati spesso da servizi di mediazione culturale e a scopo conciliativo. Resta anche la consuetudine degli interessati e delle loro associazioni di rivolgersi direttamente agli assessori e dirigenti competenti. In questo quadro le richieste che giungono al Difensore hanno un carattere residuale e spesso si tratta di questioni che, passate attraverso tutte queste ricordate trafilie, non hanno avuto soddisfazione. In questi limiti mi sembrano meritevoli di segnalazione alcuni aspetti dei quali ho avuto occasioni di occuparmi.

In primo luogo collocherei la questione della validità e copertura della tessera sanitaria che è nazionale ed europea. Il tema è stato oggetto di ripetuti contatti con il Mediatore Europeo, la Commissione per le petizioni e la stessa Commissione europea. Ciò è avvenuto per vicende di parto all'estero di signore conviventi ma non sposate con il padre del nascituro che si trovava appunto fuori dai confini italiani. Si è confermata l'arretratezza della legislazione italiana in materia di riconoscimento delle coppie di fatto, ma il problema si è esteso alla diversità di copertura che la tessera sanitaria garantisce

alle cittadine europee che si trovino in tali circostanze. Le indicazioni dell'Unione sono apparse utili per superare l'attuale condizione.

Mentre si parla di dimensioni europee anche nella copertura sanitaria e nel diritto alla salute, restano differenze di interpretazione nell'applicazione della normativa tra le Regioni. Un caso particolare mi ha occupato relativamente a un'anziana signora della quale sia la Regione Veneto che quella dell'Emilia-Romagna riconoscevano il diritto a una visita, da compiersi però a cure e spese dell'altra. Il caso è stato risolto. La questione più generale non credo.

È iniziata, ma è presto per farne un bilancio, l'assunzione diretta di parte del contenzioso da parte delle AUSL, visti i costi e gli esiti non soddisfacenti delle pratiche assicurative. È un modello, questo, che sembra aver dato buoni risultati nella vicina Toscana.

I tagli ai bilanci si fanno sentire nelle prestazioni ospedaliere, delle quali si denuncia il peggioramento, in quantità e qualità, in strutture nuove e dotate di più moderne attrezzature.

Mi è avvenuto di occuparmi, per un episodio specifico e per il più generale interesse al tema, di problemi della salute che riguardano immigrati in condizione di irregolarità e sinti e rom, cittadini italiani, comunitari o no che siano. Esistono problemi peculiari per queste persone rispetto alle quali non sempre si ritrova adeguata preparazione di tutto il personale con il quale arrivano a contatto.

Segnalo infine la difficoltà crescente di relazione tra i diversi attori del sistema sanitario. Ciò ha riflesso anche nel rapporto che il cittadino ha con loro, a partire dal medico di base. Un aspetto del quale ho avuto occasione di occuparmi è quello collegato all'uso di Internet come strumento che offre possibilità di maggiore informazione ma assieme di diffusione di leggende che hanno un impatto negativo in primo luogo nella relazione medico-paziente.

## Allegato 5 – Protocollo d'intesa tra Difensore civico regionale e Coordinamento regionale Centri Servizio per il Volontariato



### PROTOCOLLO DI INTESA TRA

Difensore civico della Regione Emilia-Romagna,  
in seguito denominato Difensore

Coordinamento dei Centri Servizio per il Volontariato dell'Emilia Romagna,  
in seguito denominati Centri

Premesso che

#### I Difensore

- è organo autonomo e indipendente della Regione posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi e svolge funzioni di promozione e stimolo della Pubblica Amministrazione, come stabilito dall'art. 70 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna
- ha il compito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, secondo i principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità;
- nell'ambito della sua funzione di promozione e stimolo della pubblica amministrazione promuove progetti e iniziative per il contrasto alle discriminazioni, e la formazione ad una cittadinanza consapevole
- svolge iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli
- ha inoltre il compito di rafforzare una presenza della difesa civica sul territorio attraverso il coordinamento dei Difensori civici locali

#### I Centri

- nascono per essere al servizio delle organizzazioni di volontariato (OdV) e, allo stesso tempo, sono da queste gestiti, secondo il principio di autonomia del volontariato che la legge 266/91 ha inteso affermare
- gli utenti a cui si rivolgono sono, oltre alle OdV iscritte e non iscritte nei registri regionali, i volontari attivi (200 mila in regione), e qualsiasi cittadino che desideri avere informazioni sul volontariato o sulle modalità di costituzione di una OdV
- svolgono diversi Servizi, così suddivisi:
  - servizi di sportello, con attività di informazione, orientamento, consulenza e accompagnamento per la gestione di una OdV, soprattutto in materia legale,

fiscale, amministrativa, normativa, per le relazioni con le istituzioni e gli enti locali, fund raising e orientamento per nuovi volontari;

- servizi di formazione, relativi a corsi, workshop e seminari per volontari e operatori, ma anche attività di consulenza per l'organizzazione e la gestione di percorsi formativi;
- sostegno alla progettazione e consulenza e accompagnamento nella progettazione
- supporto logistico, ovvero concessione di spazi e attrezzature per le attività, punti di incontro del volontariato nel territorio; servizi per la copisteria, uso del computer
- promozione del volontariato, supporto a migliorare la comunicazione in tutti gli ambiti di intervento; consulenza e collaborazione alle iniziative di comunicazione delle singole OdV e alle campagne di promozione del volontariato e della cultura della solidarietà; attività e stage di volontariato per i giovani, anche nella scuola

ricordato  
che

- la Legge Finanziaria 2010 ha abolito i Difensori civici comunali indicando come alternativa un Difensore territoriale presso le Province;
- le Province, nell'incertezza della loro sorte non hanno preso, nella generalità provvedimenti al riguardo e che i Comuni non hanno potuto nominare nuovi Difensori o sostituire quelli in scadenza, con l'effetto della quasi sparizione della difesa civica locale anche in Emilia Romagna, lasciando ampie fasce di popolazione prive di questa tutela di fronte ai servizi pubblici e alle pubbliche amministrazioni;
- il Difensore opera per portare la difesa civica il più possibile vicina a tutti i cittadini e in particolare a coloro che si trovano in condizioni di fragilità sociale;
- il Difensore si è perciò impegnato nella costruzione di una rete nei territori, in particolare con i soggetti che svolgono una funzione di garanzia dei diritti delle persone;
- dall'ottobre 2011 si è sviluppata collaborazione tra le parti, volta a far conoscere maggiormente la figura del Difensore e promuovere l'utilizzo della difesa civica per la partecipazione consapevole dei cittadini all'attività amministrativa e ai servizi pubblici;
- si sono svolte e sono in corso azioni comuni tra Difensore e Centri, nel campo dell'informazione e della formazione per gli operatori, nonché iniziative specifiche pensate e programmate con i singoli Centri, secondo peculiarità ed esigenze dei loro territori, tra cui percorsi o incontri formativi, eventi pubblici di sensibilizzazione, interventi con le scuole e con i volontari delle associazioni;
- i Centri hanno svolto e svolgono un utile collegamento tra Difensore e associazioni, nonché di supporto ad esse nella presentazione di istanze, sia entro le consuete attività di sportello e di servizio consulenza, sia in forme più strutturate e specifiche;

considerato  
che

i Centri svolgono attività di advocacy per la tutela dei diritti con azioni integrate, orientate alla sensibilizzazione culturale verso l'accoglienza, l'integrazione e la coesione sociale, e alla promozione di valori e comportamenti solidali e dinamici, in particolare in favore delle fasce sociali minacciate da esclusione;

appare utile e possibile rafforzare la collaborazione in atto tra Centri e Difensore per migliorare la partecipazione competente dei cittadini nei confronti di amministrazione servizi pubblici, attraverso azioni di informazione, formazione, ricerca, documentazione, sensibilizzazione;

tale attività è tanto più necessaria per la grave crisi economica che colpisce nelle forme più pesanti i cittadini più fragili ai quali si rivolge prioritariamente l'azione sia del Difensore che dei Centri

convengono quanto segue:

il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna si impegna a:

- mettere a disposizione la documentazione e i materiali informativi sulla difesa civica ai Centri e alle associazioni aderenti;
- collaborare ai siti internet e ad altre forme di comunicazione dei Centri sul tema della tutela dei diritti;
- sostenere le iniziative sui territori promosse dai Centri in tema di difesa dei diritti attraverso il proprio sito e i propri canali, nonché mettendo a disposizione le competenze del suo ufficio;
- partecipare, nell'ambito di una progettazione condivisa, a incontri e momenti informativi o formativi sui territori rivolti ai cittadini, alle associazioni di volontariato e al terzo settore;
- garantire agli sportelli di difesa civica locale coordinati dai Centri o da associazioni di volontariato una presa in carico delle istanze che gli vengono inviate e una azione di consulenza riguardo ai casi che gli sportelli stessi ritengono di trattare in modo autonomo;
- prevedere, nella collana dei Quaderni del Difensore civico, la realizzazione di una uscita annuale in collaborazione con i Centri, su temi e con modalità concordati;

I Centri Servizio per il Volontariato, nel rispetto della loro mission e in modo congruente e determinato nell'ambito della loro programmazione territoriale, si impegnano a sviluppare percorsi funzionali a:

- collaborare alla redazione di documenti sulle pratiche attivate in stretto raccordo con l'Ufficio del Difensore;
- promuovere con iniziative di sensibilizzazione e promozione la tematica "Tutela dei diritti, volontariato e difesa civica";
- promuovere percorsi di formazione per volontari sul tema di cui sopra;
- svolgere funzione di raccordo fra Ufficio del Difensore e OdV, durante le consuete attività di sportello o di consulenza alle associazioni, secondo queste modalità: fornendo informazioni sulla difesa civica; orientando le associazioni all'accesso al Difensore civico, supportando inoltre l'eventuale raccolta di segnalazioni delle Odv – attraverso la modulistica acquisita durante la formazione per operatori dei Centri, svoltosi presso l'Ufficio del Difensore a maggio 2012 – e rimandando all'Ufficio del Difensore;
- promuovere, sostenere, gestire sportelli tematici ovvero un Servizio difesa civica per cittadini;

Le parti rimangono ciascuna nella piena attribuzione di tutte le competenze previste dalla normativa di riferimento libere di ritenersi sciolte dal presente accordo con propria comunicazione unilaterale.

Sottoscritto in data 24 aprile 2013

## Allegato 6 – Diritti civili, interessi legittimi e loro effettivo esercizio

Intervento al convegno svoltosi a Rossano Calabro, 9 gennaio 1988  
di Daniele Lugli, allora Vice Segretario Generale Amministrazione Provinciale di Ferrara

<p>ore 9,30</p> <p>Presidente Dottor. <b>Giuseppe CARBONE</b> Presidente della Corte dei Conti</p> <p>Introduce Avv. <b>Amerigo MINNICELLI</b> Presidente Associazione Ufficio Difensore Civico</p> <p>Dott. <b>Daniele LUGLI</b> Vice Segretario Generale Amministrazione Provinciale di Ferrara <i>"Diritti civili, interessi legittimi e loro effettivo esercizio - Contributo dei Difensori Civici Istituzionali e delle Associazioni spontanee"</i></p> <p>Dott.ssa <b>Nicoletta MARIETTI</b> Sindacalista <i>"Tutela ambientale e ricaduta occupazionale nel Mezzogiorno d'Italia"</i></p> <p>Interventi:</p> <p><b>Silvano Minnati</b> Sindacalista Dot. <b>Giuliano Muzzioli</b> Ass. Comune Modena Dot.ssa <b>Marina Migliorato</b> Mov. Difesa del Cittadino Dot. <b>Stefano Walner</b> Presidente Naz. Contagricoltura Dot. <b>Ernesto Landi</b> Presidente Ordine Naz. Biologi</p>	<p><b>SABATO 9 GENNAIO 1988</b></p> <h3>Il programma del convegno</h3> <p>ore 15,30</p> <p>Dott. <b>Walter GANAPINI</b> Lombardista <i>"Profili inerenti alla gestione dei grandi impianti di depurazione e smaltimento dei rifiuti urbani"</i></p> <p>Arch. <b>Maria Rita ACCIARDI</b> <i>"Strumenti della salvaguardia ambientale nella programmazione urbanistica: limiti attuali e prospettive"</i></p> <p>Interventi:</p> <p>Prof. <b>Giorgio CORTELLESA</b> Consiglio Superiore della Sanità Dot. <b>Angelo FARNETI</b> SNAM Progetti - Divisione ecologia Avv. <b>Nicola CANDIANO</b> Sindaco di Rossano On. <b>Rosario Olivo</b> Presidente Giunta Regione Calabria</p> <p>ore 19,30 Elezione del Collegio dei Garanti e Revisori</p> <p>Conclusioni a cura del <b>Ministero dell'Ambiente</b></p>	<h3>ADESIONI</h3> <p>Prof. <b>Gerardo Aiello</b> Sindaco di Crosia Prof. <b>Oscar Campura</b> Presidente I.A.C.P. On. <b>Rosario Chiriano</b> Deputato On. <b>Ing. Aniello Di Nitto</b> Assessore Regionale On. <b>Avv. Salvatore Frasca</b> Sindaco di Cassano <b>Carmelo Lo Giudice</b> Presidente Comunità Montana "Dextra Crati" On. <b>Anton Giulio Galati</b> Presidente Consiglio Regionale Dott. <b>Tommaso Greco</b> Presidente U.S.L. n. 7 Prof. <b>Giuseppe Grano</b> Presidente Comunità Montana "Sila Greca" Prof. <b>Enrico Iemboli</b> Sindaco di Scala Coeli Arch. <b>Giuseppe Madio</b> Presidente Amministrazione Provinciale On. <b>Giacomo Mancini</b> Dott. <b>Cesare Marini</b> Presidente A.S.I. - Sibari - Crati On. <b>Antonio Mondo</b> Sindaco Trobisacce Prof. <b>Francesco Pistoia</b> Sindaco di Congiario On. <b>Francesco Principe</b> Consigliere Regionale Dott. <b>Nicola Rocco</b> Presidente Comunità Montana "Pollino" On. <b>Luigi Taritano</b> Consigliere Regionale On. <b>Rocco Trento</b> Assessore Regionale Prof. <b>Francesco Tricoci</b> Vice Pres. Amm. Provinciale Prof. <b>Cataldo Vulcano</b> Sindaco di Longobucco <b>SINDACI DELLA SIBARITIDE</b></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'ufficio del Difensore civico è presente nella maggior parte delle Regioni italiane, anche se non sempre insediato e funzionante.

Il Difensore civico è istituito nel 1974 in Toscana e Liguria, nel 1978 in Campania, nel 1979 in Umbria, nel 1980 in Lazio e Lombardia, nel 1981 in Friuli Venezia Giulia, nella Marche, in Piemonte, in Puglia, nel 1982 nella Provincia Autonoma di Trento, nel 1983 in quella di Bolzano, nel 1984 in Emilia Romagna, nel 1985 in Calabria e nel 1986 in Basilicata.

Non ancora istituito è in Abruzzo, Molise, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto.

Sono state quindi le ultime sorte tra le istituzioni pubbliche a sentire l'esigenza di questa particolare figura diffusasi in Europa, a partire dalla ormai lontana esperienza svedese (già nella costituzione del 1809 si prevedeva l'Ombudsman, tradotto da noi in Difensore civico).

Caratteristica del Difensore civico regionale è quella di essere un autorevole personaggio, esperto della materia amministrativa, nominato dal Consiglio Regionale (con l'eccezione delle Province di Bolzano e Trento), posto a disposizione del cittadino che debba lamentarsi, nei confronti della Regione o di enti alla stessa sottoposti, per disfunzioni, ritardi, omissioni nella trattazione di una pratica che lo interessi.

Il Difensore civico ha i mezzi per farsi ascoltare dagli uffici e per stimolare il regolare svolgimento della pratica. Il Difensore civico può interessarsi, su richiesta del cittadino, anche presso altre amministrazioni pubbliche, ma qui dovrà contare soprattutto sulla volontà di collaborazione, giacché le leggi regionali hanno potuto disporre solo per le proprie amministrazioni.

Solo tre regioni (Lazio, Liguria e Toscana) avevano previsto nei propri Statuti l'ufficio del Difensore civico, ma, come si vede, l'istituto va generalizzandosi e, sia pure cautamente, accresce le proprie funzioni.

Nella legislazione regionale più recente (e le Regioni che per prime avevano istituito il Difensore civico sono tornate a legiferare) si tende ad allargare la possibilità di iniziativa (su proposta di chiunque, anche d'ufficio, estendendo l'indagine a casi simili) e l'ambito di competenza (non solo gli uffici regionali, ma le aziende dipendenti, gli enti destinatari di deleghe).

Le relazioni annuali dei Difensori civici sulla propria attività compongono un quadro che, muovendo dal caso personale, attestano disfunzioni in vari settori e lamentano che le indicazioni provenienti da questa esperienza non siano sufficientemente considerate dalla amministrazione per correggere i propri comportamenti e procedura.

Queste esperienze regionali, alle quali si sono aggiunte altre sporadiche esperienze a livello comunale e qualche tentativo di collegamento delle amministrazioni locali all'istituto regionale, tendono a riproporre il tema del Difensore civico a livello nazionale.

In tal senso va la proposta formulata nel 1985 dalla Regione Piemonte, sostenuta da molti Difensori civici, di istituire un Difensore civico in ogni Regione, con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio Regionale, con competenza estesa a tutti i pubblici uffici, statali, parastatali, regionali e locali.

La questione già era stata posta, sia pure in altri termini, in disegni di legge del P.L.I. nel 1968 e 1979 e vi è pure una proposta di legge di iniziativa popolare.

Certo se si ritiene utile il tipo di tutela che il Difensore civico può dare non si può ignorare che non esiste solo l'amministrazione regionale e che anzi il cittadino ha più spesso a che fare con uffici pubblici non regionali (statali, provinciali, comunali, previdenziali, assistenziali, sanitari) e con potenti apparati non pubblici che pure forniscono servizi e prodotti essenziali.

Vi sono anche altre tendenze alla moltiplicazione e specializzazione dei Difensori civici. Nella più recente esperienza svedese, ad esempio, al primo ombudsman se ne sono aggiunti altri per gli affari militari, per l'antitrust, per la stampa, per il consumatore. Anche in Italia se ne è segnalata l'esigenza ad esempio per l'ambiente, la sanità, i minori ed esistono proposte e limitatissime esperienze.

L'esperienza tutto sommato modesta fin qui compiuta giustifica una tendenza all'estensione? Sono altri i prioritari interventi di riorganizzazione dell'apparato amministrativo del coordinamento tra Stato, parastato, ed enti territoriali, magari già individuati nel Rapporto Giannini del 1979? Non c'è il rischio di coprire con un nome nuovo e altisonante la vecchia targhetta dell'ufficio reclami o di patronato? E perché l'ufficio del Difensore civico, allargandosi, coordinandosi, specializzandosi dovrebbe sfuggire alla sorte di tutti gli altri uffici? A chi ricorremmo allora? Invece di istituire un ufficio nuovo perché non sforzarsi di far funzionare bene gli esistenti?

Non mancano infatti in Italia i rimedi, a parte il ricorso al giudice, contro il prepotere dell'amministrazione pubblica, le sue ingiustizie, le sue omissioni. Sono anzi affidati ad organi di grande prestigio, potere, tradizione, competenza tecnica: Parlamento, Corte dei Conti, Consigli Regionali e degli Enti Locali, Commissioni Regionali, Comitato di Controllo, Prefetti.

Forse la figura del Difensore civico, per la sua novità e non precisa definizione, promette di essere un ausilio più snello e rapido e, in qualche modo, più dalla parte dell'amministrato.

Nella passata legislatura la Commissione parlamentare per le forme istituzionali scriveva a riguardo:

«Il Difensore civico può rappresentare un istituto di chiusura del sistema delle garanzie, con poteri di intervento attivo contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilanza sulle imparzialità e sul buon andamento della pubblica amministrazione, di attivazione delle azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, di collaborazione nel promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi».

Una attenta ricognizione delle esperienze europee, che si richiamano al Difensore civico, e la riflessione su quel che si è fatto nel nostro Paese possono certo aiutare a delineare un istituto che non si ponga come doppione e inciampo, ma come utile aggiunta.

Già il motivo di riflessione è appunto il funzionamento di un ufficio simile in vari Paesi, con ordinamenti ed istituzioni piuttosto differenziati.

Per restare al quadro europeo si rileva che dai paesi scandinavi – in Finlandia l'Ombudsman è istituito nel 1919, in Danimarca nel 1953, in Norvegia nel 1962 – l'istituto si è diffuso nei paesi anglosassoni (anche extraeuropei) in Gran Bretagna nel 1967 col nome di Commissario Parlamentare (con successive nomine di Commissari per il servizio sanitario in ciascuno dei tre Paesi del Regno Unito: Scozia, Inghilterra e Galles nel 1973 e in materia di polizia Inghilterra e Galles nel 1976 e Irlanda del Nord nel 1977).

Vi è quindi l'istituzione del Mediatore in Francia 1973 e del Provveditore di Giustizia in Portogallo 1976, dell'Avvocato del Popolo in Austria nel 1977, del Difensore del Popolo in Spagna nel 1978, e del Ombudsman pure in Irlanda nel 1980.

Sono istituti sorti in differenti contesti e con diverse esperienze, ma emerge una fondamentale ispirazione comune ed una tendenza allo scambio ed all'organizzazione.

In tal senso è da segnalare la Conferenza degli Ombudsman Europei, tenutasi a Vienna nel 1986.

Per quel che riguarda l'Italia si è accennato alla proposta della Regione Piemonte, che sembra, a questo momento, forse la più convincente per una generalizzazione dell'ufficio sul territorio nazionale. Un convegno nazionale del 1985 ha consentito un impegnato scambio di opinioni ed esperienze tra Difensori civici.

C'è ancora, credo, ampio spazio per sperimentazione e proposte.

Nella mia Regione ad esempio, e mi rifaccio qui alle relazioni del Difensore civico Avv. Carlo Falqui-Massidda, esistono Difensori civici a Piacenza, Parma, Reggio, Correggio. Il Comune di Bologna è orientato a servirsi del Difensore civico regionale il quale, per agevolare l'accesso alla difesa, ha attuato una forma di decentramento, con funzioni itineranti nei capoluoghi di regione.

Dal complesso delle esperienze anche europee credo resti valida l'indicazione di una forte personalizzazione dell'Ufficio, da dotarsi di penetranti strumenti di indagine (e perciò di mezzi adeguati), neppure limitato alla sfera pubblica in senso stretto e dotato della possibilità di rendere pubbliche le proprie conclusioni, soprattutto in presenza di persistente omissione da parte dell'apparato inviato a provvedere.

L'efficacia dell'azione del Difensore civico non può che venire dalla fondatezza dei suoi pareri e raccomandazioni, e dalla praticabilità delle sue proposte e dal positivo rapporto, almeno in ultima istanza, con l'opinione pubblica.

Credo non manchino persone preparate e disposte ad assumere un ufficio certamente impegnativo: vengono in primo piano dunque le qualità personali, nell'autorevolezza della preposizione all'ufficio e nelle garanzie di indipendenza.

Anche il ruolo dell'opinione pubblica, della sua formazione e qualificazione diviene d'altra parte decisivo. Nelle società crescono le funzioni svolte dallo Stato, in tutte le sue articolazioni, e crescono assieme le esigenze dei cittadini. La dialettica tra queste crescite muove i processi di ristrutturazione dell'apparato statale, centrale e periferico, e di

mutamento di ruolo delle forze politiche e sindacali. Tra queste ed i cittadini si avverte una frattura, il formarsi di uno spazio che chiede di essere colmato.

Su questi temi ha richiamato l'attenzione anche il Presidente della Repubblica nel suo messaggio di fine anno, richiamando i partiti al loro ruolo di «organizzatori della presenza dei cittadini nello Stato» senza di che le riforme istituzionali resterebbero mero esercizio di «sterile ingegneria costituzionale» e sottolineando che nel «distacco tra Paese reale e Stato» si manifesta pure un «bisogno di Stato». Si tratta però di uno «Stato rinnovato e moderno» che «funzioni in modo più dinamico e più efficiente».

La sperimentazione del Difensore civico può essere un'occasione da cogliere, ma richiede un ruolo attivo da parte degli amministratori, che partendo dalla denuncia sappia andare oltre.

La crescita dei servizi pubblici e della relativa domanda è stata impetuosa e non accenna a calare, così la produzione industriale di merci ed il consumo.

Apparato pubblico ed imprese somministratori di servi e di merci hanno di fronte un cittadino amministrato, utente e consumatore, collocato in un evidente piano di inferiorità e subordinazione.

Non sembra che su tale situazione abbiano sostanzialmente inciso i tentativi di razionalizzazione e democratizzazione, che pure ci sono stati, con il trapianto cioè di istituti e procedure tipici della sfera politica ad altri ambiti della società: dalla famiglia, dalla scuola, ai servizi sociali e pubblici.

Finché questa profonda disuguaglianza vige (ed «è compito della Repubblica – secondo il disposto del 2° comma dell'art.3 della Costituzione – rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese») è bene vi siano difensori, garanti ed associazioni di difesa.

Possono essere strumenti utili per affrontare quella che già il Rapporto Ruffolo (1973) definiva la sfida più impegnativa: l'incompatibilità tra la struttura dell'amministrazione pubblica ed i bisogni della collettività e, aggiungo, dei singoli.

C'è in effetti una tendenza all'aggregazione attorno ad obiettivi più precisi, anche prendendo atto dell'esito deludente di generiche forme di partecipazione alla gestione della cosa pubblica da parte dei non professionisti politici. C'è una esigenza di affrontare problemi concreti con forme anche nuove e molto differenziate: penso all'arcipelago verde delle associazioni ecologiche, alla costellazione del femminismo, al tribunale del malato ecc..

A queste iniziative, le istituzioni hanno dato e danno risposte molto parziali, senza mettere in discussione il proprio modo di esistere e di operare.

Vi sono tuttavia elementi di novità nell'atteggiamento di istituzioni pubbliche, soprattutto locali, che senza essere enfatizzate non si debbono ignorare. Penso all'uso di referendum in ambito locale, alle carte dei diritti dei cittadini, al sostegno che in tal modo si offre all'emergere dei cosiddetti nuovi diritti.

Si è venuto infatti man mano formando quasi un nuovo elenco di diritti quali (tratto dall'edizione 1985 dell'Annuario delle Autonomie Locali): diritti alla salute, all'ambiente, alla qualità della vita, connessi alla circolazione di merci, all'abitazione, al tempo libero, allo svago, allo sport, alla privacy, collegati al sistema dell'informazione, alla riservatezza e informazione nei confronti della pubblica amministrazione, di partecipazione all'attività amministrativa, all'efficienza della pubblica amministrazione.

Sono in sostanza diritti civili, fondamentali ed elementari colti nel loro quotidiano atteggiarsi e nell'attuale realtà sociale.

Penso, sempre tra gli elementi positivi, al patrocinio, all'adesione, alla presenza così ampia e qualificata di rappresentanti di istituzioni a questa Assemblea. Ma le difficoltà

realizzative sono molte. L'esperienza, in termini di controllo quando non di pura frustrazione, di precedenti spinte partecipativa non autorizza alcun ottimismo.

È diventato sempre più chiaro che la chiamata a partecipare di tutti e ovunque (nelle istituzioni, dal Parlamento al Quartiere, nella scuola, sul posto di lavoro, nelle caserme) non si accompagna a nessuna maggior capacità di decidere (e dunque a nessuna superiore democrazia) e la promessa di più redditi e più servizi per famiglie ed imprese, di garanzia complessiva dello sviluppo economico e sociale da parte dello Stato, si scontra con la crescente crisi fiscale, con l'incapacità cioè a sostenere ed allargare la spesa a fini sociali.

A questa situazione di crisi corrisponde una crescente compenetrazione tra apparato statale e Partiti.

I processi di «democratizzazione» che hanno caratterizzato gli anni passati, si sono infatti risolti in moltiplicazione delle sedi di mediazione politica, come risultato di differenti strategie: generalizzazione dei meccanismi di inconcludente partecipazione (dall'asilo nido ai servizi per gli anziani: dalla culla alla bara); costruzione di nuovi e talvolta effimeri, soggetti istituzionali, uno più partecipato dell'altro (comprensori, consorzi sociosanitari ecc.); avvio di procedure di programmazione, con la consultazione di tutti gli interessati (enti locali, forme produttive, utenza) senza che mutino i soggetti, privati e pubblici che decidono e senza che siano neppure spostate le sedi di decisione.

Si sono cioè, tali processi, risolti in un rafforzamento del sistema dei Partiti e del professionismo politico, rispetto ai quali si ponevano almeno come correttivi, per cogliere – così si diceva – la ricchezza di stimolo, di esigenza e di capacità emergenti dalla società civile.

Solo a professionisti politici a tempo pieno, capaci di essere, assieme o successivamente, quadri di partito, sindacato, cooperazione, amministratori di quartieri, comuni, province, consorzi, unità sanitarie, regioni, banche, esponenti di governo e di sottogoverno, è dato infatti distaccarsi e muoversi agilmente nella fitta rete di organi e procedure, che si è realizzata in nome di una maggiore democrazia cioè dell'autogoverno.

I cittadini, che avevano ben limitati strumenti ed occasioni di decisione prima, non ne hanno dunque di più ora, a onta di tutti i possibili coinvolgimenti.

Ciò che non presuppone nei Partiti il gusto di organizzare laboriose beffe nei confronti dei propri amministrati ma una conseguente traduzione della democrazia con la quale sono abituati ad avere a che fare e che considerano l'unica cosa possibile (esperienze tutto sommato limitate di democrazia diretta, di autogoverno, di autonomia sono infatti immediatamente e vigorosamente bollate come demagogiche, anarchiche, localistiche): è naturale che gli istituti che i Partiti modellano, quali che siano le finalità dichiarate, siano fatti su misura per loro.

Ecco allora la necessità di promuovere forme di partecipazione organizzata, che in qualche modo corrispondano a bisogni espressi fuori dai canali istituzionali, soppiantando e travolgendo i fragili strumenti che si cerca di costruire. Se la gente partecipa le sarà più facile introiettare come decisione propria quando in realtà è deciso da altri e altrove. Se come sempre più accade, la logica dei meccanismi attivati porta in breve all'esclusione della gente comune, questa avrà l'ulteriore conferma che la politica o l'amministrazione non è affar suo, tanto da non essere praticabile nemmeno quando è portata al suo livello.

Perciò giudico particolarmente importante la proposta dell'Associazione Uffici del Difensore civico che pone in primo piano l'esigenza di una buona amministrazione, efficiente e giusta, la difesa dell'ambiente e dei diritti dell'uomo nei loro aspetti quotidiani.

Mi sembra possa essere componente qualificato di un più ampio Movimento per la difesa del cittadino e uno stimolo anche a ripensare la normativa sul gratuito patrocinio regolato da una legge del 1923, sostanzialmente riproduttiva di una legge del 1865. La

consulenza tecnica, giudiziale e stragiudiziale gratuita per i poveri e a prezzi accessibili per i non ricchi è una condizione per rispettare il diritto dei cittadini di accedere almeno alla giustizia.

Le più recenti norme in materia di patrocinio gratuito sulle controversie di lavoro e previdenziali (1973) non hanno prodotto alcun effetto apprezzabile. Eppure la norma contenuta all'art.24 terzo comma della Costituzione è chiara:

«Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione».

NON ABBIENTI, dunque tutti salvo gli abbienti: benestanti, possidenti.

APPOSITI ISTITUTI, per arrivare dove l'individuo non può.

MEZZI PER AGIRE E DIFENDERSI, e quindi preliminarmente consulenza.

Sono principi, che hanno trovato più convincente applicazione in altri Stati europei, ribaditi nel diritto internazionale.

Costruire associazioni per dire, vagliare, far valere le proprie ragioni è importante anche come stimolo al rinnovamento dall'interno degli apparati politici e burocratici.

Se non si mette in moto pure questo processo non vi è possibilità di positivo cambiamento. Occorre un profondo coinvolgimento di amministrazioni, tecnici e funzionari, partecipi spesso della stessa impotenza degli altri cittadini di fronte all'apparato ed alla procedure che pure alimentano.

Un qualificato interlocutore, creato dal basso, per iniziativa, impegno, interesse, intelligenza, competenza tecnica di cittadini attivi è condizione necessaria perché l'ufficio del Difensore civico, regionale, o altro che sia, non sia solo ufficio in più ma un ufficio diverso e per mettere positivamente e concretamente in discussione l'operare di una pubblica amministrazione nella quale, passati ormai anni dal Rapporto Giannini, l'apposita Commissione di studio della Presidenza del Consiglio rilevava «procedimenti, modalità e comportamenti così articolati e complessi da determinare lentezze apparentemente ingiustificate e la sostanziale impossibilità di una verifica del funzionamento dell'apparato pubblico».

Già la pubblica amministrazione ha mostrato infatti di sapersi sbarazzare, come di semplici incidenti procedurali, di proposte apparse in passato come risolutiva (e che io pure considero importanti ed attuali), quali la programmazione e la partecipazione.

Sono state per lo più sentite, e sono nei fatti diventate, appesantimenti dei procedimenti, senza neppure significare l'introduzione di logiche diverse o di apporti, comunque, significativi.

Ancora credo sia importante, all'interno di questa problematica, che l'Associazione, alla cui assemblea partecipiamo, dedichi una particolare attenzione all'ambiente. Se è vero, come scriveva Torquerville 150 anni fa, che «nelle democrazie tutti i cittadini sono indipendenti e inefficienti, non possono quasi nulla da soli e nessuno può obbligare i suoi simili a dargli la propria cooperazione. Se non imparano ad abituarsi liberamente, cadono tutti nell'impotenza», questa sensazione di impotenza è particolarmente opprimente a fronte di una situazione ambientale che appare intollerabile.

Quando la situazione del nostro Paese, sotto questo profilo, non era ancora così palesemente degradata, proprio una visita in Italia suggeriva Theodor W. Adorno una plastica immagine dell'irrazionalità di fondo della moderna società amministrata.

«Pensare che chissà quanti milioni di persone emigrano da questo Paese nel Canada, negli Stati Uniti, in Argentina, mentre dovrebbe avvenire il contrario. Senza tregua, come un rito, si ripete la cacciata dal Paradiso, devono procurarsi il pane col sudore della loro fronte. Di fronte a ciò, ogni critica teorica della società diventa superflua».

A quale ulteriore livello di irrazionalità e di dissipazione di risorse si sia pervenuti, lo mostra la situazione in cui l'esodo ha avuto veramente dimensioni bibliche.

Arrestare, invertire questa tendenza richiede uno sforzo straordinario, continuo e coordinato, al quale può essere di sostegno l'avvio di attività del Ministero dell'Ambiente

e l'acquisizione solenne del concetto di diritto ambientale, contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale n.22 del 22 maggio 1987: «va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale delle persone ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione, tendendo ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali e ricomprendente la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

Vi è a questo proposito da segnalare la proposta di legge di istituzione di un difensore civico per l'ambiente nel nostro Paese, in connessione anche l'azione di risarcimento del danno ambientale, previsto nella legge dell'86 che ha istituito il Ministero dell'Ambiente. Questo concetto del danno ambientale, è giusto ricordarlo, è frutto in gran parte di memorie pronunce della Corte dei Conti a partire dagli anni '70.

Il Difensore civico potrebbe inserirsi utilmente nel complesso contesto della cura dell'interesse ambientale.

Forse è proprio l'intervento sull'ambiente che mostra nel modo più evidente la necessità di una collaborazione impegnata e in forme nuove tra soggetti diversi, abituati a guardarsi con reciproca diffidenza, attenti alle proprio particolarissime convenienze (magistratura, amministrazione centrale e periferica, sindacati, associazioni, imprenditori, semplici cittadini). Certo per collaborare occorre avere fini comuni e questi vanno ritrovati e costruiti con chi ci sta.

Mi piace richiamare a questo proposito la grande e breve esperienza dei COS promossa nell'immediato dopoguerra da Aldo Capitini e diffusasi in varie città e paesi dell'Italia centrale, e presente anche a Ferrara.

È un'esperienza che neppure le forze progressiste hanno sostenuto, convinte che il potere va conquistato e poi, se del caso, mutato.

Il COS (Centro di orientamento sociale) era un posto dove si andava per «ascoltare e parlare», non una cosa senza l'altra, come era nel fascismo ed è ancora oggi. Il COS era uno spazio non violento e ragionante. È uno spazio di cui mi sembra ci sia particolare bisogno e che le iniziative come questa possano contribuire a creare.

Era uno strumento utile per il cittadino che non riesce a farsi ascoltare, che negli uffici è mandato da Erode a Pilato, come diceva sempre Capitini.

E io penso che sarebbe una buona società quella capace di mettere assieme patate e ideali, buone patate e buoni ideali.

La tecnica migliore, pure indispensabile, non può essere sufficiente: solo le persone hanno dei fini e solo le persone, danno e negando la propria collaborazione, possono, qualche volta, realizzarli.

## Allegato 7 – Dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, art. 3

### Art. 3 Principi generali

1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.

2. Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.

3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.

4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.

5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.

6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

## Allegato 8 - Legalità e appalti alla prova del terremoto



L'incontro mira a richiamare l'attenzione di quanti sono impegnati nel campo degli appalti sui problemi che si presentano nella ricostruzione post terremoto.

Edilizia e urbanistica e l'intera economia dell'area interessata dal sisma, sottoposti a una prova particolarmente impegnativa ed ineludibile, devono essere tutelati da adeguate misure e strumenti per garantire la legalità. I rilevanti investimenti in gioco e la situazione di emergenza, infatti, sono di sicuro richiamo per la criminalità organizzata.

Durante l'incontro la Regione presenterà gli strumenti normativi e tecnologici di cui ha voluto dotarsi. Verrà lasciato ampio spazio per domande ed interventi.

### Programma

8 maggio 2013, dalle 9 alle 12,30

Sala Polivalente, Viale A. Moro 50,  
Bologna

Ore 9 – Registrazione dei  
partecipanti

Ore 9,30 – Apertura dei lavori

Saluto

Palma Costi

Presidente dell'Assemblea Legislativa

Introduzione

Daniele Lugli

Difensore Civico Regione Emilia-Romagna

Relazioni

Leonardo Draghetti, Dirigente Servizio  
regionale opere e lavori pubblici, legalità e  
sicurezza, edilizia pubblica e privata

Stefano Lipparini, Servizio regionale affari  
legislativi e qualità dei processi normativi

Ore 11,15 – Spazio per il dibattito

Ore 12,15 - Conclusioni

Alfredo Bertelli, Sottosegretario alla  
Presidenza della Regione Emilia Romagna

## Allegato 9 - I Quaderni del Difensore civico



### N. 1/ 2013 - Relazione sull'attività svolta nel 2012

Quasi 800 le richieste dei cittadini al Difensore civico regionale nel corso del 2012, oltre il doppio del 2007, prima della nomina di questo Difensore. Nell'ultimo anno l'ufficio ha trattato complessivamente 967 istanze, di cui 796 aperte nel 2012 e 171 negli anni precedenti. La relazione presenta inoltre le numerose iniziative assunte per far conoscere la difesa civica o per intervenire, anche d'ufficio, a tutela dei cittadini più deboli e a contrasto delle discriminazioni, anche in collaborazione con il Terzo Settore.



### N. 2/ 2013 - L'ascolto del minore nei procedimenti giudiziari civili e penali

In chiusura di mandato il Difensore civico regionale rende disponibili gli atti dei seminari "L'ascolto del minore nei procedimenti giudiziari civili e penali", svolti in Regione nell'ottobre 2010, prima della nomina del Garante per l'infanzia. Gli incontri sono stati realizzati dal gruppo di lavoro costituito presso il Difensore per promuovere momenti di formazione congiunta tra tutti gli attori della tutela minori.



### N. 3/ 2013 - Tutela dei diritti, difesa civica, volontariato

Vengono documentati quasi due anni di collaborazione tra Difensore civico e CSV dell'Emilia Romagna, ricordando le azioni sviluppate nei diversi territori e riportando i contenuti degli appuntamenti più significativi. Il Quaderno comprende anche il protocollo siglato dal Difensore con il Coordinamento regionale dei CSV per rafforzare la collaborazione in atto e migliorare la partecipazione competente dei cittadini nei confronti di amministrazione e servizi pubblici.



### N. 04/ 2013 - Verso il superamento dei campi nomadi. Analisi e proposte per una nuova legge regionale

La pubblicazione presenta il rapporto della ricerca omonima, promossa dal Difensore civico regionale e da SVEP – CSV di Piacenza per sondare le sperimentazioni di alternativa ai campi in atto nella nostra regione. L'indagine è curata da Stefania Crocitti, ricercatrice presso l'Università di Bologna. Il Quaderno racchiude inoltre le considerazioni del Difensore su "Diritti e convivenza" e i suoi "Appunti per una nuova legge regionale".

## Allegato 10 - Rom e Sinti: discriminazioni, diritti e inclusione

Giovedì 21 marzo 2013, ore 9.00-13.00  
Sala Polivalente Regione Emilia-Romagna  
V.le A. Moro 50, Bologna

Ore 9.00 Iscrizione partecipanti

### Programma dei lavori

Ore 9.30 [La nuova legge e le strategie della Regione Emilia-Romagna](#)  
Teresa Marzocchi, Assessore Politiche Sociali Regione Emilia-Romagna

Ore 9.50 [Il quadro UE per l'integrazione dei Rom e dei Sinti. La strategia nazionale d'inclusione di Rom, Sinti e Camminanti](#)  
Pietro Vulpiani, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Punto di contatto nazionale per le linee di intervento strategico per l'inclusione di Rom e Sinti

Ore 10.20 [L'esperienza delle Regioni](#)  
Giovanni Lattarulo, Regione Toscana e Conferenza delle Regioni e Province Autonome

Ore 10.40 [Il piano d'azione locale del Comune di Bologna](#)  
Amelia Frascaroli, Assessore Servizi sociali Comune di Bologna

Ore 11.00 [Rom e Sinti in Italia e in Emilia-Romagna](#)  
Davide Casadio, Federazione Rom e Sinti Insieme

Ore 11.20 [Ricerca regionale sulle sperimentazioni in atto in Emilia-Romagna per il superamento dei campi nomadi](#)  
Stefania Crocitti, Centro Servizi per il Volontariato di Piacenza – Università di Bologna

Ore 11.40 [Diritti e convivenza](#)  
Daniele Lugli, Difensore Civico Regionale dell'Emilia-Romagna

Ore 12.00 [Dibattito](#)  
Modera Monica Raciti, responsabile Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione, Regione Emilia-Romagna

Da anni l'Unione Europea pone grande attenzione al tema dell'inclusione sociale ed economica dei Rom nel quadro di un approccio di promozione e protezione di diritti umani.

La Comunicazione 173 del 4/4/2011 "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" del giugno 2011 e la Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti (RSC) del febbraio 2012, sono finalizzate a promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità RSC nella società, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione al proprio sviluppo

sociale, l'esercizio e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle Convenzioni internazionali.

La Strategia sviluppa le linee di intervento secondo i 4 assi già evidenziati a livello UE e individua, tra gli strumenti, l'elaborazione di strategie regionali per il coordinamento delle azioni dei soggetti territoriali a cui è delegata l'azione pratica nei settori abitazione, lavoro, salute e istruzione.

## Allegato 11 – Rom e Ospedale Maggiore: sono possibili iniziative di mediazione

“Il presidio per difendersi dai rom, magari con l'uso dell'esercito, non risolve le cause del problema”. Il Difensore civico regionale offre la sua collaborazione all'Agenzia regionale sanitaria e sociale e a Comune e AUSL di Bologna per valutare possibili interventi presso l'area del Maggiore.

L'irrituale sopralluogo di rappresentanti della Lega Nord, amministratori e militanti, presso l'Ospedale Maggiore di Bologna mi interpellava nel ruolo di Difensore civico regionale, cui Statuto (art. 70) e legge regionale attribuisce una funzione di stimolo e promozione della buona amministrazione in un'ottica di mediazione dei conflitti, con particolare riguardo alle fasce deboli della popolazione.

Non mi soffermo sul cosiddetto sopralluogo, variamente definito dalla stampa, e sulle sue modalità. Ha posto in risalto una situazione problematica e conflittuale che merita di essere affrontata con ogni attenzione e per la quale il presidio del Pronto Soccorso, anche con l'impiego dell'Esercito, non ritengo abbia alcun rapporto con la soluzione di ciò che l'ha determinata.

Mi pare di comprendere che persone di nazionalità straniera, in situazione di grande disagio abitativo e sociale, usino locali e servizi igienici dell'ospedale certamente non a loro dedicati, ma a disposizione dei pazienti e del personale ed eccezionalmente dei visitatori. Già questo aspetto mi chiama ulteriormente in causa. La legge regionale sull'immigrazione mi chiede infatti di promuovere il corretto svolgimento dei rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni. Ho perciò preso immediato contatto con il Servizio regionale interessato e con Comune e AUSL di Bologna per collaborare con tutte le parti interessate, perché i rapporti di queste persone con l'ospedale e l'utilizzo delle sue strutture siano ricondotti in termini corretti.

Mi pare indubbia una situazione conflittuale, che richiede di essere ben conosciuta in tutti i suoi aspetti per una possibile conciliazione, tutelando i diritti delle persone e la particolare “protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli”, secondo quanto mi è richiesto dalla legge regionale. Deboli socialmente sono certamente quei cittadini, che trovo indicati come rom, che si introducono nell'ospedale non in qualità di pazienti, operatori o visitatori. In una situazione di debolezza si trovano pure le persone in cura presso la struttura ospedaliera. Pur non avendo io competenze particolari sulle condizioni dei lavoratori ho ben chiaro che il benessere degli operatori, dal punto di vista organizzativo e lavorativo, ha un immediato riflesso nella cura degli ospiti.

Ho chiesto perciò di essere invitato agli incontri che le amministrazioni interessate vorranno indire al riguardo e, per una mia maggiore informazione, ho richiesto intanto un confronto con il Direttore dell'AUSL e con l'assessore comunale competente.

La nostra Regione è ben presente, anche in tema di sanità, tra le buone prassi citate dalla “Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti” sia per un progetto sulla salute degli immigrati (e tra questi anche i rom), che comprende l'Agenzia Regionale Sanitaria Sociale e le AUSL di Cesena e Reggio Emilia, sia per il progetto biennale “Un modello per l'integrazione socio-sanitaria delle popolazioni svantaggiate”. Quest'ultimo è volto all'integrazione territoriale dei servizi sanitari a vantaggio delle popolazioni fragili, tra cui i Rom e i Sinti, coordinato dalla Regione Emilia Romagna e attuato, in prima linea, dall'INPM (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà).

Sono convinto che, pur nelle difficoltà evidenziate, la circostanza per cui persone di altre nazionalità si affacciano alla struttura sanitaria, sia pure impropriamente, possa essere occasione di contatto per comprendere anche dal punto di vista della salute la situazione di questa fascia di popolazione.

## Allegato 12 – Lettera del Difensore civico per i bambini dei Tanti ponti

C'era anche il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna tra gli invitati alla Festa dell'Intercultura che si è svolta a Ferrara dal 14 al 16 maggio. Tre giorni di confronti, musica, laboratori... per fare il punto sui progetti interculturali nella città e nelle scuole ferraresi.

La sua presenza è legata al progetto "Tanti ponti", attivo già da alcuni anni presso l'Istituto Comprensivo "C. Govoni" di Ferrara, vincitore del Premio Buone Pratiche di Educazione alla Sicurezza e alla Salute "Vito Scafidi" istituito dall'associazione Cittadinanza Attiva.

Il video conclusivo "Tanti Ponti. Una scuola diversa per rendere unici" è stato proiettato martedì 14 maggio alle 18 presso la Sala della Musica, nel Chiostro di S. Paolo (via Boccaleone, 19 Ferrara), seguito da un dibattito moderato appunto da Daniele Lugli.

Di seguito la lettera del Difensore civico regionale ai bambini dei Tanti ponti.

Che bella cosa avete fatto. Ve l'hanno già detto. Vi hanno anche premiato. Ve lo dico anch'io. È da qui che si parte. È così che si fa. Avete fatto una cosa importante con i vostri insegnanti, con i mediatori, con quanti hanno collaborato con voi.

Ricordate a tutti, a partire dai vostri familiari, genitori e nonni, l'importanza della scuola. Calamandrei, uno studioso importante che ha scritto con altri la nostra Costituzione, diceva che la scuola è un potere dello Stato, come il parlamento, il governo, i giudici. Forse è il più importante perché aperto al nuovo. Non bisognerebbe dimenticarlo.

Io a scuola ci vengo sempre volentieri, dalla materna all'università, alle serali e per adulti. Non si finisce mai di imparare e la scuola, se ci si impegna, è un posto adatto. Anche insegnare, lo sanno le vere maestre e maestri, è un buon modo di imparare. Ora che faccio il Difensore civico della Regione, mi sembra che difendere i diritti e farli crescere non possa che partire dalla scuola. È qui che bravi insegnanti vi insegnano a stare assieme, leggere, scrivere e far di conto (cose importanti) e vi aiutano a tirar fuori e a migliorare tutte le cose che sapete fare e a provarne di nuove (cosa altrettanto se non più importante). Fanno anche qualcosa di più.

Un altro studioso, che mi azzardo a chiamare amico, Aldo Capitini la chiamava Educazione profetica. Vedono cioè che la realtà, tutto quello che abbiamo attorno non aiuta a farci crescere tutti e bene assieme. Non ci aiuta a diventare il meglio che possiamo essere. Ma nella scuola si può sperimentare, toccare con mano, che è possibile fare meglio, che c'è un'altra realtà possibile. Si può vederla all'opera proprio in voi quando studiate assieme, quando giocate assieme, quando vi scambiate le vostre idee tra voi e con i grandi. È quello che Capitini, pensatelo come un nonno affettuoso, chiamava il fanciullo nella liberazione dell'uomo. Cioè i ponti che avete costruito con la vostra attività sono ponti per tutti. Dobbiamo usarli tutti.

Sarebbe bene che nelle scuole, si leggesse e discutesse e approfondisse un bello scritto di Alex Langer. L'ho conosciuto, era più giovane di me, ma è morto da quasi venti anni. In dieci punti - l'ha chiamato tentativo di decalogo - ha consigliato come fare per vivere meglio assieme, tra persone che vengono da luoghi molto diversi, da tradizioni differenti. Voi quei consigli li avete messi in pratica. Avete mostrato come proprio la composizione molto mista possa costituire una bella occasione per crescere meglio tutti. Non è non solo una difficoltà per insegnare e imparare, se insegnanti e mediatori si impegnano con voi.

Anche quelli che fanno le leggi dovrebbero studiare il decalogo di Langer. Invece fanno leggi, sempre più cattive sull'immigrazione. Fare bene le cose non è facile, ma con lo studio e l'impegno si può. L'Italia era un paese di emigranti, di molti emigranti. Anche il nostro Papa è figlio di emigrati in Argentina. Solo dal 1980 le persone immigrate sono di più delle emigrate. Sono passati più di trenta anni. Le cose sono cambiate. Si poteva fare meglio. Bastava dare ascolto a Capitini. Pochi mesi prima di morire, era il 1968, e ancora gli immigrati erano pochi, pochi, ha scritto di moltitudini di donne, giovinetti, folle del Terzo Mondo, che entrano nel meglio della civiltà, che è l'apertura amorevole alla liberazione di tutti. E allora perché essere così esclusivi (razzisti) verso altre genti? Ormai non è meglio insegnare, sì, l'affetto per la propria terra dove si nasce, ma anche tener pronte strutture e mezzi per accogliere fraternamente altri, se si presenta questo fatto? La nonviolenza è un'altra atmosfera per tutte le cose e un'altra attenzione per le persone e per ciò che possono diventare.

Quello che avete fatto ha a che fare proprio con la nonviolenza, che vuol dire essere contenti che altri, anche diversi da noi, siano vivi, siano liberi e crescano con noi imparando e facendo tante cose nuove. Nonno Aldo Capitini ne sarebbe stato soddisfatto e anche Alex Langer, certamente.

## Allegato 13 – L'essenziale sulla tortura: da Beccaria alle Convenzioni internazionali, dal periodo post bellico alla recente ossessione securitaria

di Daniele Lugli, Difensore civico della Regione Emilia-Romagna

L'essenziale sulla tortura l'ha scritto un quarto di millennio fa Cesare Beccaria, al capitolo 16, Della Tortura appunto, nel suo Dei delitti e delle pene. "Una crudeltà consacrata dall'uso nella maggior parte delle nazioni è la tortura del reo mentre si forma il processo, o per costringerlo a confessare un delitto, o per le contraddizioni nelle quali incorre, o per la scoperta di complici, o per non so quale metafisica ed incomprendibile purgazione d'infamia, o finalmente per altri delitti di cui potrebbe essere reo, ma dei quali non è accusato". Beccaria ne analizza l'illogicità, la criminosità, la dannosità e l'inutilità rispetto ai fini proclamati. Che per ottenere un comportamento valga più un rinforzo positivo, nel caso misure premiali piuttosto che crudeli, lo mostra l'esperienza. Pensiamo alla lotta al terrorismo o alla criminalità organizzata. Così Skinner per modellare il comportamento dei suoi piccioni non strappava loro le piume, ma forniva becchime. Gli uomini, animali particolari, non si sottraggono a questa regola.

Vi è una Convenzione dell'ONU, Assemblea generale 10 dicembre 1984, ampiamente ratificata, che definisce come tortura "ogni atto per mezzo del quale un dolore o delle sofferenze acute, sia fisiche che mentali, vengono deliberatamente inflitte a una persona da agenti della pubblica amministrazione o su loro istigazione, o comunque da altre persone che agiscono in posizione ufficiale... Questo termine non si estende al dolore o alle sofferenze che conseguono unicamente da sanzioni legittime e sono inerenti a queste sanzioni od occasionate da esse". Ciò comporta che tortura non siano amputazioni, lapidazioni e simili, se previsti dall'ordinamento di uno Stato, magari sulla base di qualche testo sacro. Già Beccaria notava: "sembra quest'uso preso dalle idee religiose e spirituali, che hanno tanta influenza sui pensieri degli uomini, su le nazioni e sui secoli".

Gli Stati sottoscrittori assumono inoltre l'impegno di arrestare e processare i torturatori e prendere le misure opportune per l'attuazione della Convenzione. Inoltre l'art. 7 dello Statuto della Corte criminale internazionale (Roma 1998) considera la tortura crimine contro l'umanità.

È questo l'approdo di un percorso che possiamo, senza alcuna pretesa di completezza, aprire con atti dell'immediato dopoguerra: l'art. 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione di Ginevra del 1949, che la esclude anche in tempo di guerra, e per quello che più da vicino ci riguarda la L. 4.8.1955 di ratifica ed esecuzione della Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - firmata a Roma nel 1950 con protocollo addizionale, Parigi 1952. La convenzione all'art. 3 reca: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

Questo stesso testo è divenuto l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, formulata a Nizza nel 2000 e dal 2009 legge anche nel nostro Paese. All'art. 19 troviamo, con il divieto delle espulsioni collettive, che "Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti".

La Corte di Strasburgo ha in più occasioni affermato il carattere assoluto, inderogabile, imperativo del divieto di ogni "trattamento inumano deliberatamente inflitto, che provoca sofferenze molto gravi e crudeli".

Inoltre con legge 3.3.2009 n. 18 si è data ratifica ed esecuzione alla Convenzione Onu sulla disabilità che dispone, all'art. 15 "Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti":

"1 Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. In particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il proprio libero consenso, a sperimentazioni mediche o scientifiche.

2 Gli Stati parti adottano tutte le misure legislative, amministrative, giudiziarie e di altra natura idonee ad impedire che persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, siano sottoposte a tortura, a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti".

Con tutto ciò l'Italia non ha previsto il reato di tortura e questo motiva la proposta di legge. Non solo è inadempiente rispetto agli impegni presi ma viola i contenuti delle norme sopra ricordate.

Nella sua ultima relazione annuale Amnesty, alla quale sono particolarmente legato, ha sottolineato l'esposizione ad abusi di rifugiati, richiedenti asilo e migranti con riferimento alle condizioni dei famigerati Cie e agli accordi con Libia, Egitto e Tunisia. La Corte Europea dei diritti umani ha esaminato il respingimento verso la Libia (2009) di persone intercettate. Mi pare chiara la violazione del citato art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Inoltre la Cassazione ha condannato agenti della Cia e dei servizi segreti italiani per il caso Abu Omar, rapito a Milano nel 2003 e trasferito in Egitto per esservi torturato. Ancora la Cassazione ha confermato le condanne contro i 25, tra funzionari ed agenti, responsabili delle torture e maltrattamenti per il G8 di Genova del 2001. Nessuno è stato incarcerato, solo sospensione dal servizio. Poi si ricorda il caso di Giuseppe Uva, per il proscioglimento di un medico che sarebbe responsabile di avere dato un medicinale sbagliato. Ma su Uva, morto nel 2008 a Varese, sono in corso accertamenti: muore in ospedale in TSO, ma dopo una notte nella caserma dei carabinieri con forti indizi di tortura.

Del suo caso mi sono occupato nell'iniziativa "Libri dietro le sbarre", che a sua volta ha prodotto un testo, "Il delitto della pena" a cura di Corleone e Pugiotto. Presentavo una delle opere in rassegna, "Quando hanno aperto la cella. Stefano Cucchi e gli altri", di Manconi e Calderone. Non dico nulla a proposito di quei casi: per molti, a cominciare da Giuseppe Pinelli, vale la frase di Scalfaro "Un cittadino è entrato vivo in una stanza di polizia ed è uscito morto". A me è parso un tema di cui occuparmi anche nelle mie vesti di Difensore civico regionale, organo autonomo e indipendente a garanzia di diritti e interessi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, con funzioni anche di promozione e stimolo nei confronti, sempre, della pubblica amministrazione. Ho potuto fare ben poco.

Settembre 2008: Emmanuel Bonsu, anni 22, ghanese, fermato e picchiato dai vigili di Parma, esibito con un occhio mostruosamente gonfio come trofeo sulle ginocchia di un vigile che lo tiene per il collo. Era all'epoca il Difensore civico di Parma l'ex comandante dei Vigili Urbani che, se non mi ha potuto fornire notizie più ravvicinate sul caso, oggetto d'indagini interne e giudiziarie, mi ha dato un quadro degli effetti sull'organizzazione dei Vigili in una stagione caratterizzata da un'ossessione sui temi della sicurezza e dall'apporto che a questa avrebbero dato sindaci sceriffi.

Otto vigili vennero condannati a pene piuttosto rilevanti, dai 2 ai 7 anni e 9 mesi, con interdizione anche dai pubblici uffici.

A Parma avevano dato un'interpretazione estrema alla cosiddetta Carta di Parma appunto, siglata nell'aprile dello stesso anno da Sindaci del nord di differenti partiti. I suoi contenuti vennero in gran parte trasfusi nel cosiddetto "Pacchetto sicurezza". Alcuni Sindaci si distinsero nell'invenzione del reato di "panino", "sdraiata su panchina", "cori non alpini" ed altri simili. La Corte Costituzionale eliminò poteri dei Sindaci che andavano aldilà delle misure contingibili ed urgenti. A Parma l'applicazione si tradusse in operazioni particolarmente mirate contro lo spaccio e la prostituzione, con un uso della cella di sicurezza criticato dalla stampa. Alla responsabile dei Vigili, che all'epoca Bonsu era assente per ferie e che venne rimossa dall'incarico, si sostituì un comandante di particolare fiducia per rilanciare l'immagine del Corpo dei Vigili. Venne di lì a poco arrestato per tangenti sul verde pubblico.

Un episodio ferrarese, presunte violenze a cittadini stranieri presso la Caserma dei Carabinieri, mi indusse a contattare il Colonnello della stazione, con il quale ebbi un approfondito incontro con visita alla cella di sicurezza, nonostante nel mio mandato siano esclusi esercito, forze dell'ordine e magistratura. Mi parve di rilievo appurare l'uso e le condizioni delle celle presso la Polizia di Stato, i Carabinieri, i Vigili Urbani della nostra regione. L'iniziativa non ebbe seguito. Il Generale dei Carabinieri rifiutò di collaborare, né era nel mio mandato la possibilità di richiedere altro che leale collaborazione. Non proseguì neppure per gli altri aspetti, essendo nel frattempo intervenuta la nomina del Garante regionale delle persone ristrette nella libertà personale.

Che il tema della tortura e della sua pratica ci sia molto vicino lo ritrovo nel diniego dei domiciliari ad un agente della Polizia di Ferrara ribadito nel maggio scorso dal Tribunale di Sorveglianza di Bologna, che svolge una "doverosa considerazione" a proposito degli atti che hanno portato alla morte di Federico Aldrovandi: "è qualificabile come fatto integrante gli estremi del crimine di tortura secondo la definizione recepita nel diritto consuetudinario e in Convenzioni cui l'Italia ha aderito, pur essendo rimasta inadempiente riguardo agli obblighi di adattamento interno".

Ulteriore ragione di interesse come Difensore civico la trovo per l'aspetto che riguarda le vittime. Me ne sono occupato nel corso del mio mandato e, tra le vittime, chi è stato sottoposto a tortura si trova in una situazione di particolare gravità e bisogno di assistenza.

Ancora, un'azione preventiva potrebbero svolgere i Difensori, in collegamento con il Comitato europeo per la Prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti disumani e degradanti, unitamente ai Garanti specializzati. Il Difensore civico – ma in Italia non esiste ancora a livello nazionale –, già dall'ONU indicato come "difensore dei diritti umani", potrebbe evolversi secondo l'esempio francese, scolpito dalla diversa definizione, da Mediateur a Defenseur des droits. Ciò soprattutto se anche nel nostro Paese si addivenisse a una istituzione apposita, quale quella prefigurata dalla Commissione straordinaria per i diritti umani, che ha avuto un buon presidente nel senatore Pietro Marcenaro e ora è presieduta da Luigi Manconi, che conosciamo per competenza e impegno.

Ferrara, 14 giugno 2013 - Tavola rotonda "Il reato di tortura e l'ordinamento italiano"

## Allegato 14 – Azioni del progetto “Violenza di genere e rete locale”

Il progetto è promosso dal Comune di Ferrara (capofila) con la collaborazione delle associazioni Centro Donna Giustizia, Centro di Ascolto uomini Maltrattanti e Movimento Nonviolento, grazie ad un finanziamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Pari Opportunità. Il primo convegno di presentazione ha avuto la collaborazione della Regione Emilia-Romagna.

VIOLENZA DI GENERE E RETE LOCALE:  
Presentazione del Centro d'Ascolto Uomini Maltrattanti

Giovedì 14 marzo 2013, ore 9,30-12,30  
Sala della Musica  
Via Boccaleone, 19 Ferrara

Introduce:

Chiara Sapigni - Assessore alla Salute e Servizi alla Persona, Comune di Ferrara

Intervengono:

Teresa Marzocchi - Assessore alle Politiche Sociali, Regione Emilia-Romagna

Paola Castagnotto - Presidente del Centro Donna Giustizia, Ferrara

Elena Buccoliero - Movimento Nonviolento, Ferrara

Michele Poli - Centro d'Ascolto uomini maltrattanti, Ferrara

Marco Deriu - Università degli Studi di Parma, Associazione Maschile Plurale

Luisa Garofani - Dip. Integrato Salute Mentale e Dipendenze Patologiche, Az USL Ferrara

Daniele Lugli - Difensore Civico Regione Emilia-Romagna

Dibattito e Conclusioni

## Riconoscere la violenza, o negarla

Ciclo di incontri presso la Scuola della Nonviolenza - anno scolastico 2012/13  
Galleria del Carbone, Via del Carbone 18/a – Ferrara, ore 21

martedì 7/05

I violenti sono sempre gli altri  
Gli uomini e la fatica  
della responsabilità

con Marco Deriu, sociologo, Università di  
Parma, e Michele Poli, counsellor,  
coordinatore Centro di Ascolto Uomini  
Maltrattanti, Ferrara

lunedì 13/05

Diritto e realtà  
La violenza sulle donne:  
una ferita sociale aperta

con Monica Borghi, psicoterapeuta,  
ed Eleonora Molinari, avvocato,  
operatrici del Centro Donna Giustizia di  
Ferrara

venerdì 17/05

I minori davanti al giudice:  
raccontare la violenza familiare  
o negarla?

con Elena Buccoliero, sociologa e counsellor,  
giudice onorario presso il  
Tribunale per i Minorenni di Bologna

lunedì 20/05

Uomini violenti  
e donne maltrattate  
di fronte alla genitorialità

con Gloria Soavi, psicoterapeuta,  
vice presidente nazionale Cismai  
(Coordinamento Italiano Servizi contro il  
Maltrattamento e Abuso all'Infanzia)

Obiettivo di questo ciclo è interrogarsi sui più comuni meccanismi di negazione della violenza, spesso utilizzati da tutti gli autori coinvolti: gli uomini maltrattanti per giustificare i loro comportamenti; le donne maltrattate per rimanere nella relazione nonostante tutto; i loro figli per giustificare i propri genitori e infine questi ultimi, per non intaccare la propria immagine di "bravo papà" e "brava mamma".

Il risultato è una collusione perfetta, di ostacolo al percorso che potrebbe trasformare la violenza in capacità di comunicazione.

Occorre perciò capire come accompagnare le persone a prendere contatto con la realtà, così come essa è.

## Imparare la gestione dei conflitti è possibile

Con Pat Patfoort

mercoledì 29 maggio 2013

Centro per le Famiglie - Isola del Tesoro, Piazza XXIV Maggio, Ferrara

Ore 19,00 – Primi passi nel metodo MmE

La gestione nonviolenta dei conflitti interpersonali

Introduce Daniele Lugli, Difensore civico Regione Emilia-Romagna

Ore 20.00 Cena a buffet per i partecipanti ai laboratori - è necessaria la prenotazione

Ore 21,00 - LABORATORIO PER GENITORI E EDUCATORI

Piccoli e grandi conflitti in famiglia: come educarci, genitori e figli, imparare ad affrontarli senza farci troppo male

Introduce Elena Buccoliero, Movimento Nonviolento

Chi è Pat Patfoort

Antropologa e biologa fiamminga, docente, trainer e mediatrice nella trasformazione e gestione nonviolenta dei conflitti, su cui tiene lezioni e laboratori in tutto il mondo in ambito universitario, associativo e istituzionale.

Con il suo modello di analisi dei conflitti (MmE Model), applicabile ai diversi livelli interpersonale, sociale, nazionale, internazionale, ha svolto interventi in ambito educativo, familiare, con detenuti, insegnanti e operatori sociali, e in contesti di rilievo nazionale o internazionale come il Caucaso, il Kosovo, l'Irlanda del Nord, il Rwanda, il Congo e il Senegal.

Iniziativa in collaborazione con:

Centro per le Famiglie del Comune di Ferrara, Libreria IBS.it bookshop, Dammi la Mano, Ass. C.I.R.C.I., Libera, Emergency, Anpi Ferrara, Cies, Agire Sociale – CSV Ferrara, Coop. Soc. Il Germoglio, Centro Documentazione Donna