

Le leggi regionali relative tracciano un percorso preciso al quale il Difensore deve attenersi, attivando, con il supporto degli organi della regione, stretta collaborazione con le diverse amministrazioni e Autonomie locali interessate.

Un'attenta rassegna sulla presenza nelle Regioni di questi garanti, non istituiti a livello nazionale, è frutto di un recente tirocinio formativo presso il nostro servizio Istituti di Garanzia.

Figure diversamente denominate, riferite alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, risultano istituiti da 14 Regioni, tra cui la nostra, ma operanti solo in 4. Le più consolidate esperienze, tra loro piuttosto diversificate, sono in corso in 2 Regioni vicine: Veneto e Marche. La conoscenza dei diversi approcci adottati, dei risultati raggiunti, delle difficoltà incontrate è già un contributo non trascurabile per l'azione che intendo intraprendere. Fondamentale, naturalmente, è la conoscenza e valutazione della complessa attività che servizi delle Regioni e Autonomie locali mettono in campo al riguardo, esposte, nei loro tratti essenziali, nei piani di zona. Un programma operativo, che individui priorità nell'azione da svolgersi dal Difensore, non può che scaturire da un confronto approfondito con tali interlocutori.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per l'azione che il Difensore è chiamato a compiere nell'ambito della tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale. Non starò quindi a ripeterle. 8 Regioni hanno istituito questa figura, solamente in 2 risulta operante e in una terza le sue funzioni sono attribuite al Difensore civico regionale. Le esperienze in corso possono fornire un utile orientamento, grazie anche all'esistenza di un coordinamento nazionale nel quale, con i garanti regionali, sono presenti i garanti istituiti dalle Autonomie locali. In Emilia-Romagna tale figura è stata istituita dal Comune di Bologna e, recentemente e congiuntamente, dal Comune e dalla Provincia di Ferrara.

Si può quindi contare sull'esperienza consolidata e particolarmente qualificata della garante nominata dal Comune di Bologna. Attualmente è anche responsabile del coordinamento nazionale. La sua collaborazione, che non mancherà, è essenziale nel definire l'immediata operatività che, come Difensore civico, sono chiamato a intraprendere. Primo impegnativo compito è quello di incrementare la tutela già raggiunta nelle importanti strutture di Bologna e di estenderla a quelle presenti nel territorio regionale, secondo indicazioni, che condivido, contenute nelle relazioni della ricordata garante di Bologna, avv. Desi Bruno.

L'augurio è che l'esperienza, particolarmente rivolta a tutela dell'infanzia, dell'adolescenza e delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, in collaborazione con organi e servizi della Regione, consenta di adottare le più opportune determinazioni e gli strumenti più adeguati a garantire rispetto dei diritti e partecipazione positiva alla convivenza sociale.

Daniele Lugli

Sommario

I Evoluzione storica e normativa del Difensore Civico

I.1 Il Difensore Civico nel panorama europeo

I.2 Il Difensore Civico nell'ordinamento Italiano

I.3 Il Difensore Civico in Emilia-Romagna

II Attività del servizio

II.1 Competenze

II.2 Tipologie di intervento e Andamento dell'attività

II.2.2 Apertura fascicoli

II.2.3 Esiti

III Aree di intervento

III.1 Enti nei confronti dei quali si sono attivati interventi

III.2 Materie di intervento

IV Appendice

IV.1 Schede riassuntive dei casi trattati

IV.2 Indirizzi dei Difensori civici regionali

IV.3 Indirizzi dei Difensori civici della regione Emilia-Romagna

PAGINA BIANCA

I

Evoluzione storica e normativa del Difensore Civico

PAGINA BIANCA

I.1 Il Difensore Civico nel panorama europeo

Sono molte le figure istituzionali preposte al controllo del buon funzionamento delle attività amministrative che si sono susseguite nei sistemi giuridici del passato, tra loro quelle che forse più si avvicinano all'attuale concezione di Difensore Civico sono il Tribuno della Plebe e il Defensor Civitatis.

Il Tribuno della Plebe fu istituito a Roma nel 494 a. C. a seguito della secessione della plebe che aveva abbandonato la città minacciando di fondarne una autonoma e che aveva accettato di rientrare solo qualora fosse stata creata una carica pubblica sacra e inviolabile (*sacrosanctitas*), con il compito di farsi portavoce delle istanze della plebe e di fare da garante dell'attuazione della "giustizia sociale".

Inizialmente il potere del Tribuno della Plebe era limitato allo *ius auxilii*, ovvero il diritto di difendere i cittadini plebei messi sotto accusa da magistrati patrizi; solo nel 449 a.C. gli fu riconosciuto anche il diritto di porre veto sospensivo contro provvedimenti che inficiassero i diritti della plebe, lo *ius intercessionis*.

Il Defensor Civitatis comparve invece nel IV secolo d.C. e fungeva da mediatore tra le comunità locali e le strutture periferiche dello stato romano.

Una figura simile al Defensor Civitatis romano è riapparsa molti secoli dopo, nel 1800 in Svezia dove, a seguito dell'emanazione della nuova Costituzione, furono istituiti gli Ombudsman, "coloro che fanno da tramite", figure preposte a bilanciare il potere del Parlamento e del Governo con lo scopo di salvaguardare le reciproche competenze.

Con il tempo la figura dell'Ombudsman si è diffusa in tutto il mondo assumendo sempre più il compito di creare un "ponte" tra il cittadino e l'Amministrazione Pubblica.

È impossibile però darne una definizione unitaria, le esperienze realizzate nei vari Paesi si prestano piuttosto alla ricerca sulla tipologia degli ombudsman o mediatori o difensori civici o difensori del popolo esistenti.

L'ombudsman infatti ha avuto un'amplissima diffusione in tutto il mondo e i vari Paesi vi hanno apportato di volta in volta delle varianti allo scopo di adattarlo alle loro strutture costituzionali e amministrative, anche per questo ha assunto diverse denominazioni dal Madiateur francese al Defensor de Pueblo spagnolo.

È quindi difficile distinguere l'ombudsman primitivo dalla figure derivate, per l'Italia, inoltre, bisogna considerare che manca la figura del difensore civico nazionale, sicché le varianti vanno colte in ciascuna regione o provincia o comune anche in relazione alle prassi e non solo alle normative.

A livello europeo, l'ufficio del Mediatore Europeo è stato formalmente istituito dal *trattato sull'Unione europea* (Maastricht, 1992) e eletto per la prima volta nel 1995.

Nominato dal Parlamento europeo per un mandato rinnovabile di 5 anni, il suo ruolo è quello di intermediario tra il cittadino e gli organismi dell'UE, è infatti autorizzato ad accogliere e prendere in esame reclami provenienti da privati, imprese ed organizzazioni dell'Unione e in generale da chiunque risieda o abbia sede sociale in un paese dell'Unione Europea.

Tra le sue competenze il Mediatore può inviare raccomandazioni alle istituzioni dell'UE e investire del caso il parlamento europeo perchè promuova l'azione politica necessaria, agisce nella piena indipendenza e imparzialità, non potendo né sollecitare né accogliere istruzioni da alcun organismo e tantomeno esercitare alcuna altra attività professionale.

Di fatto anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione eu-

ropea l'idea del mediatore è associata al concetto di buona amministrazione, all'art. 41 stabilisce infatti che: "Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole... ..", sottolineando quindi il diritto di tutti ad un'amministrazione trasparente e responsabile.

Diritto ribadito nel 2001 quando il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione che ha approvato il Codice di Buon Andamento Amministrativo al quale si devono ispirare tutte le Istituzioni e i corpi dell'Unione Europea.

Ovviamente, con l'aumentare dei paesi facenti parte dell'Unione Europea, sono aumentati anche i Difensori nazionali, questo ha creato l'esigenza di una messa in rete delle informazioni che ha portato nel 1996 alla costituzione di una rete dei difensori civici nazionali e regionali degli stati membri e, nel 2007, all'adozione di una dichiarazione da parte degli stessi, al fine di chiarire i servizi che possono offrire.

Attualmente il mediatore europeo è il *Prof. Nikiforos Diamandouros* che ha assunto il suo mandato il 1° aprile del 2003.

1.2 Il Difensore Civico nell'ordinamento Italiano

Con il diffondersi a livello europeo dell'Ombudsman, anche in Italia cominciò a sentirsi l'esigenza di introdurre una figura che andasse incontro al modello, che prendeva via via corpo, di una pubblica amministrazione efficiente ed efficace.

I principi di base ai quali quindi si ispirava, erano molto simili a quelli dell'Ombudsman anche se nell'ordinamento italiano furono le regioni, attraverso lo statuto, a prevedere questa figura; per prime, nel 1971, Liguria Toscana e Lazio.

In Italia manca infatti una legge che stabilisca i principi fonamen-

tali sulla difesa civica, renda obbligatoria la presenza di un difensore civico su tutto il territorio nazionale, ne coordini le attività e che istituisca il difensore civico nazionale; va comunque detto che è stato presentato un Progetto di Legge, (Gori-Migliorini), dedicato all'istituzione di questa figura.

Il legislatore statale per la prima volta si è occupato di difesa civica, con l'art. 8 della legge 142/1990, affiancando al difensore civico regionale quelli Provinciali e Comunali istituiti con il compito di garanti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Altre norme statali in via subordinata disciplinano la figura del Difensore civico, esse sono la L. 104 del 1992, che all'art. 36 c. 2 prevede la possibilità per il difensore civico di costituirsi parte civile a fianco di vittime disabili; la legge Bassanini sulla semplificazione amministrativa (127/1997), che estende le funzioni proprie del Difensore civico regionale alle amministrazioni periferiche dello stato in attesa dell'istituzione del Difensore civico nazionale; l'art. 136 del d.lgs. 267/2000, per l'esercizio del controllo sostitutivo sugli enti locali e la L. 241/90, come modificata e integrata, che all'art. 25 prevede il ricorso al difensore civico per le richieste di riesame avverso provvedimenti di diniego, tacito o espresso, alle istanze di accesso ad atti amministrativi.

Sono dunque le norme regionali a costituire lo scheletro della normativa in materia di Difesa civica, normativa che è in continua evoluzione perchè tende a fare proprie tutte le esigenze di tutela che vanno emergendo nel territorio, rendendo quindi difficile un'analisi comparativa.

In linea generale possiamo però dire che il difensore civico non è un giudice, non è un avvocato, non è un controllore della pubblica amministrazione e non ha alcun potere impositivo o coercitivo. È un organo esterno alla pubblica amministrazione, autonomo e in-

dipendente, che, in posizione *super partes*, interviene su reclamo, istanza o segnalazione di qualunque interessato per comporre un conflitto tra amministrazione e cittadino.

Chiunque ritenga che un suo interesse sia stato leso da un provvedimento, un fatto, un comportamento, un atto illegittimo o comunque irregolare, un ritardo, può rivolgersi al difensore civico per chiedere di essere tutelato.

Il difensore civico non ha altro potere che assumere tutte le necessarie informazioni, farsi un'idea *super partes* in merito alla questione propositagli e cercare di convincere l'amministrazione a riparare l'atto di cattiva amministrazione compiuto o di convincere il cittadino che la sua lamentela non ha fondamento. Il parametro di giudizio non è quello di stretta legalità, ma di buona amministrazione.

I.3 Il Difensore Civico in Emilia-Romagna

In Emilia-Romagna il difensore civico fu istituito con legge ordinaria nel 1984 (n. 37 del 6/07/04) e fu previsto a livello statutario solo col secondo statuto del 1990.

Attualmente è disciplinato oltre che nella L. 25 del 16/12/2003, dall'art. 70 Titolo VIII dello Statuto regionale (L.R. 31 marzo 2005, 13), unitamente ad altri istituti di garanzia: Consulta di garanzia statutaria e Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

A questi è stato successivamente aggiunto l'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, introdotto dall'art. 10 della L. R. n. 3 del 19/02/2008.

L'ufficio del Difensore civico ha sede, secondo quanto stabilito dalla Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Legislativa 111/2007, presso il Servizio Istituti di garanzia.

Esercita le sue funzioni nei confronti dell'amministrazione regiona-

le, nella quale si devono intendere compresi enti, istituti, aziende e agenzie, nonché quei soggetti che, pur avendo natura di soggetto giuridico privato, erogano servizi pubblici, quali servizi di erogazione acqua, gas, servizi di trasporto ecc., e, come precedentemente rilevato, a norma dell'art. 16 della legge statale 127/1997, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Attualmente la struttura di cui si avvale è composta da un Responsabile di Servizio, tre funzionari giuridico-amministrativi, tre addette di segreteria, due collaboratori esterni e due stagisti.

A livello regionale, molti sono i comuni del territorio regionale che hanno previsto l'istituzione del Difensore civico (vedi appendice) e rispetto a questi, il Difensore civico regionale ha un ruolo di coordinamento.



Attività del Servizio

PAGINA BIANCA

II.1 Competenze

Il difensore civico della regione Emilia-Romagna è organismo autonomo e indipendente (art. 70 dello statuto).

Come gli altri difensori civici regionali non è un giudice ma una sorta di “magistrato di persuasione”, unica funzione alternativa al ricorso giurisdizionale riconosciutagli, come sopra osservato, è quella che esercita in caso di diniego, anche tacito, o di differimento di accesso ai documenti amministrativi (ex art. 25, comma 4, legge 241/1990). Questa competenza non riguarda però le amministrazioni periferiche dello stato, per le quali è stata istituita la Commissione centrale per l'accesso.

Gli enti locali del territorio regionale possono stipulare apposita convenzione con la regione, il difensore civico regionale assume così anche la funzione di difensore civico di tali enti.

In ogni caso, per prassi, interviene anche nei confronti di altre amministrazioni, quali le amministrazioni centrali dello Stato o nei confronti di enti locali non convenzionati, pur non avendo competenza, ma ispirandosi al principio di leale collaborazione tra gli enti.

È anche il coordinatore di tutti i Difensori Civici presenti sul territorio della Regione e riferisce ogni anno sull'attività svolta nell'anno appena trascorso all'Assemblea legislativa regionale, al Parlamento e ai Consigli dei Comuni e delle Province convenzionati.

Interviene su istanza di singoli o formazioni sociali, per la tutela dei diritti e interessi di questi nei confronti della P.A., oppure d'ufficio, nei casi di maggiore gravità.

L'intervento è gratuito e non è incompatibile con la proposizione di ricorso amministrativo o giurisdizionale.

Svolge inoltre attività di mediazione e di conciliazione ai fini di tutelare i diritti in particolare dei soggetti più deboli quali anziani, minori, immigrati.

Una volta esaurita l'istruttoria o a seguito di un suo intervento d'ufficio, il difensore civico segnala alla pubblica Amministrazione competente eventuali errori e carenze, sollecitandola ad adottare gli atti che le competono. In caso di omessa o insufficiente risposta, individuato il responsabile del procedimento, può ex art. 4 comma 3 L.R. 25/03:

- chiedere di procedere all'esame congiunto della pratica;
- disporre presso gli uffici gli accertamenti che si rendano necessari;
- esaminare, ottenendone copia i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento.

Deve inoltre tenere costantemente informati gli interessati sull'andamento del procedimento e sulle iniziative che possono intraprendere.

Non può intervenire nei rapporti tra privati, non può prestare assistenza legale, non può sostituirsi alla P.A. nell'adozione degli atti che le competono, non può annullare, revocare, modificare atti della P.A., non può comminare sanzioni; infine, non può intervenire su questioni connesse al rapporto di pubblico impiego.

Al Difensore civico non si può opporre il segreto d'ufficio.

Il suo intervento può essere attivato inoltrando istanza scritta, utilizzando fax o e-mail o posta ordinaria, recandosi personalmente presso la sede o prendendo contatto telefonicamente.

N.b. Tutte le informazioni concernenti l'attività del Difensore civico della regione Emilia-Romagna, la struttura del Servizio Istituti di garanzia, la rete territoriale dei difensori civici locali, modalità e modulistica per l'attivazione dell'intervento, sono reperibili sul sito dell'Assemblea Legislativa <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it> nelle pagine dedicate al Difensore civico.