

**Emilia-Romagna****Il Consiglio Regionale***Il Difensore civico***RELAZIONE****SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE****NELL'ANNO 2002**

(art.11 della L.R. 21 marzo 1995, n.15)

**Signor Presidente del Consiglio, Signori Consiglieri regionali**

Nel 2003 il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna compie il suo 18° anno d'età. Si può affermare a pieno titolo che l'istituto è entrato nella maggiore età ed ha acquisito la piena capacità d'agire, avendo raggiunto l'idoneità e maturità necessarie per assumere compiutamente tutte le responsabilità che gli sono demandate dall'ordinamento e per promuovere le iniziative più idonee allo svolgimento delle proprie funzioni.

La circostanza mi induce a formulare un breve riepilogo degli aspetti salienti di quanto è stato compiuto in questi anni dai diversi soggetti incaricati della difesa civica, con particolare riferimento al periodo nel quale l'incarico è stato conferito alla scrivente. Questo excursus mi permetterà di evidenziare gli elementi utili per formulare alcune considerazioni in ordine alla capacità della difesa civica di assumere un ruolo sempre più adeguato agli interessi generali dei cittadini, e nello stesso tempo di fungere da stimolo e propulsore della pubblica amministrazione per la realizzazione dell'interesse pubblico al buon funzionamento delle istituzioni.

## **1. Bilancio di diciotto anni di difesa civica.**

E' interessante notare che la legge regionale n. 37 del 1984, istitutiva del Difensore civico, prevedeva una potestà d'intervento sensibilmente limitata quanto a funzioni, competenza territoriale e destinatari degli interventi. Ciò nonostante, la prassi seguita dai diversi Difensori civici fu costantemente rivolta ad un'applicazione estensiva delle competenze, così da porre in essere interventi anche per casi che, stricto sensu, esulavano dalle loro attribuzioni istituzionali, ma pur sempre in sintonia con la peculiarità propria dell'istituto, di strumento realmente satisfattivo delle legittime aspettative dei cittadini.

In ciò si è evidenziato un primo aspetto della difesa civica, quale strumento in grado di precorrere i tempi, anticipando le soluzioni legislative, e quanto alla sua attitudine a dare soddisfazione nella maniera più piena ed estesa agli interessi singoli e diffusi.

Nel tempo, questa prassi è stata recepita dal legislatore, i poteri d'indagine e d'intervento, anche in forme non precisate, si sono dilatati, dapprima attraverso la nuova normativa introdotta con la legge regionale n. 15 del 1995 - che ha costruito una figura di Difensore civico dotato di più spiccata autonomia e di più ampi poteri d'indagine, d'intervento e di segnalazione - e successivamente attraverso l'attribuzione al Difensore civico regionale, da parte dello Stato, di competenze di carattere generale nei confronti delle amministrazioni statali periferiche (art.16 della legge n. 127/1997), e il trasferimento allo stesso Difensore civico del controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali (art.17, comma 45, legge 127/1997).

In parallelo con l'incremento delle competenze attribuite alla figura si sono incrementate in maniera esponenziale le richieste d'intervento: infatti, l'attività di difesa civica, iniziata nel 1985 con 180 istanze formalizzate, è andata crescendo fino a raggiungere nell'anno 2002 il numero rilevante di 1675 interventi, con ciò confermando che la conoscenza e il gradimento dell'istituto sono un elemento ormai acquisito nella cultura della comunità locale.

Al costante afflusso di soggetti richiedenti si è sommato l'impegno crescente derivante dall'attribuzione a questo ufficio della funzione di difesa civica anche a favore dei cittadini di Comuni che si sono convenzionati a questo scopo.

Al momento sono operative 17 convenzioni con i seguenti Enti locali: Bologna, Ravenna, Casalecchio di Reno, Zola Predosa, Budrio, S. Agata Bolognese, Crevalcore, Pieve di Cento, Circondario di Imola composto da: Imola - Castel San Pietro Terme - Castelguelfo - Borgo Tossignano - Castel del Rio - Fontanelice - Mordano - Dozza - Casalfiumanese.

Poiché alcune convenzioni prevedono la presenza di un funzionario presso la sede comunale, è da tenere presente che, per 136 giorni all'anno, un funzionario di questa struttura è fuori sede per tale motivo.

Per rendere più comprensibile la situazione, mediamente ogni settimana un funzionario della struttura è fuori sede per 2,83 giorni.

Come evidenziavo sopra, fin dai primi anni l'attività si è ispirata al principio di rafforzare la tutela dei richiedenti operando anche nei confronti delle amministrazioni sprovviste di Difensore civico. Questa prassi si è instaurata dapprima con richiamo alle regole della buona amministrazione; successivamente, è stata "istituzionalizzata" attraverso la facoltà, riconosciuta al Difensore civico dal 2° comma dell'art.2 della l.r. n. 15/1995, di segnalare eventuali disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni, sollecitandone la collaborazione, per il perseguimento delle finalità di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art.97 della Costituzione.

Conseguentemente, la collaborazione della generalità delle amministrazioni pubbliche, che era mancata in taluni casi nei primi anni di attività della difesa civica, in seguito è divenuta pressoché costante e soddisfacente.

Gli interventi segnalati nella presente relazione evidenziano, infatti, come le diverse amministrazioni destinatarie di un reclamo - alle quali mi sono rivolta direttamente qualora sprovviste di Difensore civico, anche se ubicate fuori del territorio regionale - non hanno negato la loro collaborazione, a volte addirittura più puntuale di quella prestata da altre amministrazioni a ciò tenute per legge.

In ciò si è evidenziato un secondo aspetto della difesa civica, quale strumento in grado di promuovere un dialogo virtuoso con la generalità delle amministrazioni pubbliche.

Per contro, l'organizzazione della struttura è rimasta sostanzialmente invariata: infatti, con deliberazione del 7 gennaio 1986, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale individuava la dotazione organica del Servizio del Difensore civico come segue: un Dirigente della seconda qualifica addetto ad attività funzionali giuridico - amministrative in qualità di Responsabile del servizio; tre Funzionari addetti ad attività giuridico-amministrative; un Istruttore amministrativo; un Ausiliario.

A tutt'oggi, nonostante le mie reiterate richieste in tal senso, l'organico è rimasto sostanzialmente invariato.

Poiché normalmente il ricevimento del pubblico e la trattazione delle singole istanze sono di competenza dei funzionari, lo stesso numero di funzionari deve seguire un numero di interventi che, negli anni, si sono decuplicati: come conseguenza, attualmente la struttura si trova al limite massimo delle proprie capacità, nonostante l'impegno costante di tutti i collaboratori, e senza possibilità di programmare nuove iniziative di lavoro.

Ritengo pertanto non più procrastinabile l'aumento della dotazione organica quanto alle figure di funzionario amministrativo, così da acquisire in pianta stabile personale qualificato ed esperto, poiché qualunque ipotesi di programmazione futura deve essere preceduta da un'attenta analisi delle potenzialità della attuale struttura.

In particolare, attraverso un incremento dell'attuale dimensione della struttura sarà possibile attuare le iniziative per l'attivazione di sedi decentrate presso i capoluoghi di provincia, così da fornire una più efficace tutela civica della popolazione emiliano-romagnola nei confronti delle amministrazioni statali periferiche che ivi hanno la loro sede.

Già nella relazione per l'anno 1985 il Difensore civico, riscontrato l'enorme divario di frequenza tra le istanze provenienti da Bologna e quelle provenienti dalle altre province, suggeriva di istituire punti di ascolto, inviando in loco con una certa sistematicità i propri funzionari.

Un esperimento di questo decentramento fu effettuato dal 1986 al 1990, inviando un giorno al mese un funzionario per ricevere i reclami scritti e orali, che sarebbero stati poi trattati in sede, dapprima presso i Comuni di Ferrara e Piacenza. Negli anni successivi furono attivate analoghe esperienze anche presso gli altri capoluoghi di provincia, in quanto il notevole afflusso di reclami presentato confermava l'opportunità di insistere nell'esperimento.

Sulla base di questa esperienza positiva, la l.r. n. 15 del 1995, innovando sul punto, prevedeva all'art.6, comma 3: *"Il Difensore civico, per assicurare il funzionamento dell'ufficio anche in forma decentrata, può disporre un calendario di presenze periodiche di propri funzionari presso gli uffici periferici della Regione e, previa adeguata intese, degli Enti locali."*

Questa previsione non ha peraltro trovato applicazione.

Ma su questo riferirò più ampiamente al punto n. 5.

## **2. Quadro normativo sulla difesa civica.**

Nell'anno 2002 non sono intervenute disposizioni di legge a livello regionale e statale che in qualche modo si riflettano sulla attività di difesa civica.

Nello stesso tempo sono proseguiti gli incontri con i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali per una valutazione delle problematiche emergenti e delle iniziative che caratterizzavano i nuovi comuni impegni.

A tale scopo, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali ha proposto uno schema di risoluzione in materia di difesa civica, che è stato approvato dall'Assemblea Nazionale delle Elette e degli Eletti dei Consigli regionali e delle Province autonome nella sessione tenutasi a Roma il 5 e 6 giugno 2002.

Si tratta di un momento fondamentale per il riconoscimento del ruolo del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e della sua rappresentatività in ambito

europeo e internazionale, che assume una portata di forte innovazione istituzionale e che apre prospettive di riforma.

Con questo documento, il Congresso delle Regioni *“impegna la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome*

1. *Ad adottare le iniziative necessarie affinché ciascun Presidente, d’intesa con i rispettivi Uffici di Presidenza, porti all’esame dell’Assemblea e dei Consigli regionali il presente documento;*
2. *A promuovere il completamento della rete di difesa civica attraverso la sua istituzione in quelle Regioni ancora prive del Difensore civico regionale, riconoscendo al ruolo della difesa civica piena legittimità Statutaria;*
3. *A riformare la legislazione regionale in funzione di più ampie prerogative del Difensore civico in materia di accertamento e valutazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, di composizione delle controversie, di promozione di atti di riforma e semplificazione amministrativa, raccogliendo il frutto dei più avanzati ordinamenti europei e i risultati del lungo processo anche parlamentare per la creazione di un sistema integrato di difesa civica;*
4. *Ad attivare le più opportune intese con i rappresentanti dello Stato e delle Autonomie locali disponibili a dare vita ad un moderno servizio di difesa civica nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, evitando ogni forma di settorializzazione e consolidando l’organicità delle competenze del Difensore civico regionale anche nei riguardi della amministrazione periferica dello Stato e delle aziende pubbliche nazionali e regionali operanti nelle singole Regioni, e rafforzandone le funzioni attraverso tempestivi poteri di accesso ad ogni documentazione amministrativa, l’esercizio di particolari forme di “controllo sostitutivo” e di sospensiva dell’efficacia degli atti ispirate a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini, la sanzionabilità dei comportamenti che si frappongono all’esercizio dell’azione di tutela;*
5. *A determinare, di concerto con gli stessi Enti locali e secondo criteri di sussidiarietà e di coordinamento regionale, gli ambiti territoriali ottimali per l’esercizio delle funzioni di difesa civica, riconoscendo la piena autonomia organizzativa e finanziaria necessaria al loro adeguato svolgimento e disciplinando le modalità per assicurare in ogni realtà l’esercizio della difesa civica anche in forme associative;*
6. *A costituire un gruppo di lavoro tecnico-politico a livello di Congresso delle Regioni, quale strumento di analisi, ricerca e impulso in grado di affiancare lo sforzo di modernizzazione amministrativa e il trasferimento dei risultati ad ogni livello istituzionale, attraverso un costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull’avanzamento della legislazione nelle diverse realtà;*
7. *A riconoscere il ruolo del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome quale interlocutore propulsivo nei processi di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale e a sostenerne le iniziative tese*

*sia ad integrare la difesa civica italiana nel contesto della difesa civica europea, sia a stabilire efficaci relazioni e ufficiale rappresentanza nei confronti degli organismi internazionali di difesa civica;*

8. *A dar corso alle iniziative ritenute utili a progetti di approfondimento scientifico e di pubblicizzazione, anche a livello istituzionale, per una più ampia divulgazione dell'istituto di difesa civica."*

Quale conseguenza dell'approvazione di questa Risoluzione, nell'ottobre è stato costituito un Gruppo di lavoro tecnico-politico per la riforma della difesa civica regionale e locale, finalizzato:

- A realizzare un'indagine sulla legislazione vigente nelle singole Regioni in materia di difesa civica regionale e locale, nonché sui processi di adeguamento e aggiornamento in atto nelle diverse realtà;
- A contribuire ad una moderna e attuale configurazione statutaria della difesa civica regionale e locale, anche sulla scorta dei principi elaborati in sede di dibattito per le riforme istituzionali e per un "sistema" nazionale di tutela, oltre che in documenti e risoluzioni adottate a livello europeo e internazionale;
- A promuovere l'individuazione di fondamentali principi e prerogative della difesa civica, secondo ambiti territoriali ottimali e criteri di autonomia organizzativa e funzionale, formulando proposte utili alla riforma della legislazione regionale e alla diffusione degli strumenti "non giurisdizionali" di tutela;
- A formulare proposte e soluzioni normative che residuano alla competenza legislativa del Parlamento nazionale, in grado di raccordare funzioni e strumenti di tutela agli ordinamenti europei.

Il predetto Gruppo di lavoro, composto tra gli altri di sei Difensori civici designati dal Coordinamento nazionale, è impegnato a favorire, da parte delle Regioni, il più ampio trasferimento delle innovazioni e sperimentazioni in materia e a sostenere, attraverso adeguati supporti conoscitivi, le iniziative volte al completamento della rete regionale di difesa civica.

All'incirca nello stesso periodo veniva costituita, presso il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, una Commissione di studio avente il compito di approfondire le problematiche connesse all'istituzione ed al funzionamento del Difensore civico nazionale, anche nella prospettiva di un'armonizzazione con analoghe istituzioni dei Paesi della Comunità Economica Europea, nonché allo scopo di formulare specifiche proposte normative al riguardo.

La Commissione, che ha concluso i propri lavori il 31 dicembre 2002, ha elaborato una bozza di articolato composto di un solo articolo, da inserire - in un più ampio testo normativo- il quale, ad avviso del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, desta numerose perplessità.

Lo stesso testo, infatti, in primo luogo non sembra tenere conto dell'esigenza, che la materia richiede, di fare tesoro del bagaglio di esperienze e di dibattiti maturati fino ad oggi in campo nazionale ed internazionale, ed in ogni caso non fornisce alcuna disciplina dei rapporti che in tal modo vanno ad instaurarsi tra i diversi livelli di difesa civica, in particolare tra quella a livello nazionale e quella regionale.

A parte la necessità di prevedere preliminarmente un supporto costituzionale all'istituzione del Difensore civico nazionale, sembra pertanto più opportuna l'adozione di norme di principio, vale a dire una normativa quadro tale da conferire ai diversi livelli di difesa civica carattere di obbligatorietà e di uniformità per quanto attiene ai principi fondamentali.

### **3. Strategie dell'azione di difesa civica.**

L'insieme di criteri e di regole applicati per gli anni precedenti, e già evidenziati nelle precedenti relazioni, sono stati utilizzati anche nell'anno 2002 attraverso l'applicazione al caso concreto del bagaglio di esperienze e di conoscenze acquisite negli anni.

Innanzitutto, nel corso della trattazione del singolo caso è stata mia cura prefigurare indicazioni valide anche in prospettiva per casi analoghi, così da incrementare l'utilità dell'intervento e tentare di prevenire disservizi, prassi e comportamenti non conformi a principi di buon andamento.

Più in generale, ho richiamato l'attenzione dei soggetti preposti alle strutture pubbliche sulla necessità di privilegiare una lettura della norma o del regolamento nella loro accezione più favorevole al cittadino, così rendendo più agevole, per quanto possibile, il soddisfacimento delle richieste, in quanto non espressamente contrarie all'ordinamento vigente.

In proposito occorre tenere presente che il D.P.C.M. 28 novembre 2000 - Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni - prevede all'art.2, comma 6, appunto l'obbligo di agevolare, comunque, lo svolgimento, da parte dei cittadini, delle attività loro consentite, o comunque non contrarie alle norme giuridiche in vigore.

In questo ambito ho riscontrato, infatti, difficoltà di rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione derivanti dall'applicazione, da parte di quest'ultima, delle regole che disciplinano la sua azione in maniera formalistica e burocratica, senza valutare se il comportamento tenuto fosse il più adeguato per il raggiungimento dello scopo prefissato dall'ordinamento.

E', del resto, evidente che la regola non può prevedere tutti i casi concreti in cui l'amministrazione è chiamata ad agire, né può indicare espressamente come la stessa amministrazione deve agire.

Esiste quindi un ambito entro il quale il dirigente, e il dipendente pubblico in genere, deve conformare la sua condotta a principi di semplificazione ed efficienza, in modo da conseguire il risultato in concreto più confacente per l'interesse del cittadino con il minor dispendio di energie, di risorse e di disagio per il destinatario.

A questo proposito ho anche riscontrato che non sempre vengono rispettate le regole più elementari. A titolo di esempio, ho spesso richiamato l'attenzione delle strutture pubbliche sul mancato rispetto dell'obbligo, previsto dall'art.6, 1° comma, lett. d), della legge n. 241/1990, di trasmettere gli atti all'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, qualora la struttura adita sia sprovvista della competenza a decidere.

D'altro canto, così come non sono ancora generalizzati i comportamenti idonei a stabilire il giusto rapporto di fiducia e collaborazione con i cittadini, appare episodica la disponibilità della struttura pubblica a fornire tutte le notizie, i suggerimenti e i consigli che possono rendere più agevole all'utente l'accesso al beneficio cui aspira. E' evidente che ancora non è acquisito nella cultura del pubblico dipendente il convincimento che questi modi di essere rientrano a pieno titolo nei suoi doveri d'ufficio, in quanto costituiscono esplicazione della sua attività lavorativa (così come stabilito dall'art.2, comma 5 del citato Codice di comportamento).

Il panorama complessivo che ho riscontrato nelle pubbliche amministrazioni non è peraltro negativo. Sono lieta di poter affermare che, nel corso di questi anni, ho verificato un miglioramento nel rapporto dialettico che si è instaurato con le amministrazioni, sia quella regionale che le altre pubbliche amministrazioni in genere, con risposte e provvedimenti adottati sollecitamente ed in maniera adeguata.

Anche il rispetto dei tempi di risposta è notevolmente migliorato in questo quinquennio, e solamente per un numero non rilevante di casi ho dovuto insistere con il mio interlocutore. Pure per quanto concerne la convocazione del responsabile del procedimento, sono stati sporadici gli episodi nei quali sono stata costretta ad utilizzare questo rimedio estremo.

La collaborazione prestata è stata, di massima, puntuale anche per quanto riguarda il merito delle risposte fornite, e solo in pochi casi ho dovuto lamentare risposte contenenti motivazioni non adeguate a superare le osservazioni del Difensore civico.

Ho poi ritenuto di attivarmi in taluni casi, anche quando l'operato di un'amministrazione risultava conforme a legge, allorché emergevano aspetti che più propriamente esorbitavano da quelli meramente formali e che meritavano un approfondimento.

Spesso infatti ho verificato che le amministrazioni fanno gravare sui cittadini i loro errori o le loro disfunzioni, pretendendo da costoro, ad esempio, la prova che l'adempimento è stato effettuato o che la richiesta è stata prodotta in termini.

A sua volta il privato, sommerso da una quantità sempre maggiore di adempimenti verso una miriade di amministrazioni, destinatario di una normativa assai farraginosa e a volte troppo complicata, può aver dimenticato i fatti pregressi, può aver smarrito o distrutto le



ricevute degli adempimenti soddisfatti senza doversi trovare, a distanza di anni, di fronte a una reiterazione di richieste alle quali non sa come opporsi.

In tutte queste situazioni, mi sono adoperata affinché venisse tutelata la buona fede del soggetto e il suo legittimo affidamento sulla correttezza dell'operato delle istituzioni.

Per converso, ho ritenuto di attivarmi solamente in presenza di una lesione effettiva dei diritti e degli interessi del singolo, e non per tutelare l'aspetto meramente formale di una posizione soggettiva.

Cerco di spiegarmi meglio con un esempio. Recentemente, nel corso di una trasmissione televisiva di grandissimo ascolto è stato evidenziato che le prescrizioni contenute nella segnaletica stradale sono illegittime qualora la stessa non contenga nel retro alcune indicazioni, ivi compresa quella dell'ordinanza di apposizione.

In particolare, veniva prospettata agli automobilisti la possibilità di contestare le contravvenzioni stradali, quali quelle per divieto di sosta, qualora la relativa segnaletica non fosse in linea con le previsioni contenute nel Codice della Strada.

Puntualmente, il giorno dopo quella certa trasmissione un cittadino mi ha richiesto di intervenire per l'annullamento di una contravvenzione per divieto di sosta in area nella quale la segnaletica stradale era, a suo dire, sprovvista delle prescritte indicazioni.

Ho declinato tale richiesta, in quanto non ritenevo quel certo interesse meritevole di tutela da parte del Difensore civico: infatti, non era in dubbio l'esistenza dell'ordinanza di apposizione del segnale, quanto piuttosto la circostanza che gli estremi dell'ordinanza non erano stati riportati.

In questa situazione, la contestazione era riferibile solamente ad un elemento formale.

Ho ritenuto quindi di dare rilievo al dato, sostanziale, che l'infrazione era avvenuta, e che appariva preminente nel caso l'interesse collettivo ad ottenere una migliore qualità della vita, conseguibile anche attraverso una segnaletica stradale adeguata a tutelare il diritto di tutti ad avere una circolazione stradale ordinata, nonché il diritto di tutti di trovare, a turno, un luogo ove parcheggiare.

Per concludere, ritengo indispensabile formulare un'ultima precisazione, che concerne più propriamente la stesura di questa relazione.

Come già per gli anni scorsi, ho ritenuto meritevoli di segnalazione gli interventi più sintomatici di disfunzioni, oltre a quelli nei quali, pur non avendo raggiunto il risultato auspicabile, l'intervento non è risultato inutile in quanto attraverso esso sono emerse carenze o distorsioni della legge o questioni giuridiche opinabili.

Al riguardo peraltro occorre, ancora un volta, fare una precisazione.

In realtà, nell'esposizione dell'attività svolta da un organo di garanzia quale il Difensore civico vengono in evidenza in massima parte i fattori negativi.

Il rischio insito nella natura stessa di un simile documento è la sovrabbondanza di fattori negativi, le disfunzioni, le chiusure mentali, i torti, che sopravvivono in maniera abnorme nella memoria dei soggetti interessati. D'altro canto, dal punto di vista di coloro che chiedono il mio intervento, accade esattamente ciò che si verifica nei nostri giornali quotidiani: la normalità non fa notizia. Vengono invece portati alla mia attenzione i fatti che fanno notizia, che stigmatizzano disfunzioni e abusi, che costituiscono l'oggetto di denunce e di richieste.

E' d'altro canto agevole intuire che la quantità e qualità degli interventi da me operati nei confronti di una certa amministrazione sono correlati alla qualità e quantità dei servizi dalla stessa prestati: di norma, il numero di casi segnalati è direttamente proporzionale all'entità e alla qualità dell'utenza servita.

In particolare, un'amministrazione che fornisce servizi ad un'utenza molto numerosa ed agguerrita, come succede per le Aziende regionali per il diritto allo studio universitario o per le ACER, inevitabilmente sarà destinataria di interventi del Difensore civico molto maggiori di quelli svolti nei confronti di enti che non gestiscono rapporti così numerosi e problematici.

Questo è, in linea di principio, un aspetto limitativo dell'istituto, perché rischia di far perdere la prospettiva corretta delle situazioni in colui che quotidianamente incontra soltanto elementi di disfunzioni e di cattiva amministrazione, ma rischia soprattutto di ingenerare, in chi legge, un'ingiustificata valutazione negativa sulla complessiva operatività di taluni enti o servizi.

#### **4. Attività operative.**

Durante il corso dell'anno 2002 sono state attivate una serie di iniziative che, sulla base dell'esperienza acquisita in passato, erano risultate idonee ad incrementare la visibilità dell'istituto e la sua fruibilità da parte dei soggetti utenti.

Allo scopo sono particolarmente efficaci gli interventi sulle reti televisive locali.

Segnalo in proposito, tra le altre, la mia partecipazione alla trasmissione organizzata dalla rete televisiva Telesanternò – Telecentro, intitolata "Sessanta minuti per conoscere", incentrata sulla figura del Difensore civico, durante la quale sono stati forniti alcuni cenni sulle origini dell'istituto, sul campo d'azione della difesa civica e sull'utilità della stessa allo scopo di fornire ai cittadini uno strumento di tutela delle proprie posizioni giuridiche agile, efficace e privo di formalità e di oneri economici.

Allo stesso modo, in occasione di interviste da parte di quotidiani locali, ho avuto l'occasione di promuovere la conoscenza delle potenzialità offerte dall'istituto, cercando in

tale modo di raggiungere tutti i soggetti, anche quelli di condizioni economiche modeste o con un grado di cultura limitato.

Ho ritenuto particolarmente utile il contatto con i ragazzi delle scuole medie, che mediamente sono più ricettivi e interessati degli adulti alle problematiche dei diritti dei singoli, ed ho instaurato con loro un dialogo su temi concreti, trattato da questi ultimi con semplicità e nello stesso tempo con soddisfazione reciproca.

Sono proseguite le riunioni di coordinamento con i Difensori civici delle altre regioni, nell'ambito del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. Durante questi incontri, frequenti e fruttuosi, sono state concordate iniziative idonee a rafforzare l'operatività e le prospettive dell'istituto.

Ho anche promosso alcuni incontri con i Difensori civici locali presenti nel territorio della regione per meglio coordinare le reciproche sfere di azione e per scambiarsi notizie sulle rispettive esperienze ed iniziative.

Si è trattato di occasioni di arricchimento professionale indispensabili per ciascuno di noi, che si sono aggiunte ai frequenti contatti telefonici ed epistolari.

In svariate occasioni ho avuto modo di curare i rapporti a livello istituzionale con le varie autorità pubbliche dei vari enti e amministrazioni, nonché i rapporti con Dirigenti delle varie amministrazioni per ricercare la soluzione di casi concreti o per discutere di miglioramenti a modalità operative.

Ho inoltre partecipato a diversi convegni, in alcuni dei quali sono stata relatrice su problematiche attinenti la difesa civica.

Nell'ottobre del 2002 si è insediata la Commissione per i procedimenti referendari e d'iniziativa popolare prevista dalla legge regionale n. 34/1999, della quale sono Presidente. Quale primo adempimento, la Commissione ha approvato il Regolamento interno che disciplina il proprio funzionamento.

La Commissione ha altresì preso in esame, riconoscendola ammissibile, la proposta di legge regionale concernente "Istituzione del Parco della Vena del Gesso Romagnola", iniziativa esercitata dalla Provincia di Bologna, Provincia di Ravenna, Comuni di Casola Valsenio, Riolo Terme, Brisighella, Fontanelice, Casalfiumanese e dalle Comunità Montane dell'Appennino Faentino e della Valle del Santerno.

Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha riscontrato che alcune disposizioni della legge regionale n. 34/1999 appaiono problematiche per un corretto funzionamento della sua attività: conseguentemente, dopo un approfondito lavoro di rielaborazione a questo scopo, ha segnalato all'Ufficio di Presidenza l'opportunità di modificare queste stesse disposizioni, inviando a tale fine una proposta di riforma.

E' stata altresì attivata un'iniziativa che, benché propriamente non rientrante tra le competenze demandate dalla legge al Difensore civico regionale, appariva tuttavia

opportuna per assicurare una maggior tutela ai cittadini emiliano-romagnoli e, in ultima analisi, per migliorare l'efficienza delle amministrazioni stesse.

Questa iniziativa, seguita personalmente dal Responsabile del Servizio del Difensore civico, dott. Stefano Sandorfi, era rivolta a sensibilizzare gli Enti locali sulla possibilità, loro offerta dall'art.10 della legge regionale n. 11/2001, di accedere ai contributi regionali previsti per lo sviluppo delle gestioni associate qualora attivino il servizio di difesa civica comunale in forma associata.

Al riguardo, con una nota indirizzata ai Sindaci dei Comuni della regione, nonché ai Presidenti delle Comunità Montane e ai Presidenti delle Amministrazioni provinciali, sono state fornite tutte le indicazioni e i suggerimenti ritenuti necessari, ed è stata assicurata la disponibilità di questo ufficio a definire le modalità funzionali e organizzative propedeutiche all'attivazione in forma associata del servizio di difesa civica.

Sono stati anche coinvolti nell'operazione i Difensori civici presenti sul territorio regionale, invitandoli a collaborare allo stesso fine.

In alcune provincie, inoltre, sono stati organizzati incontri con i rappresentanti degli Enti interessati, allo scopo di fornire ulteriori chiarimenti e materiale di supporto.

Infine, ho ritenuto mio preciso obbligo fornire un contributo specifico alla predisposizione e messa a punto delle disposizioni del nuovo Statuto regionale in materia di difesa civica.

A questo fine ho incontrato i Presidenti dei Gruppi consiliari, fornendo loro il documento elaborato dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e offrendo la mia disponibilità ad approfondire questo argomento.

Ho anche partecipato attivamente ad alcune udienze conoscitive promosse dalla Commissione Statuto, fornendo altresì spunti di riflessione nonché un'ipotesi di disciplina della figura del Difensore civico regionale.

## **5. Proposte operative.**

Preliminarmente desidero sottolineare che il Difensore civico regionale è stato istituito per tutelare i soggetti lesi da comportamenti o provvedimenti adottati dall'amministrazione regionale e dagli altri enti elencati all'art.2, comma 1, lett. b), c) e d) della legge regionale n. 15 del 1995.

Allo stesso Difensore civico il Parlamento ha poi attribuito, con l'art.16 della legge n. 127 del 1997, la competenza a tutelare questi soggetti attraverso l'esercizio delle medesime funzioni nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

A fronte di questi compiti primari e ineludibili si verifica, invece, che gli interventi posti in essere sono riferibili solo in minima parte a comportamenti o provvedimenti dell'amministrazione regionale, degli altri enti regionali e delle Aziende USL e Ospedaliere, e ugualmente scarsi sono gli interventi attuati nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Infatti, se si verificano i dati contenuti nella presente relazione, rispetto alle 1675 istanze formalizzate, solamente 248 (pari al 14,80%), sono riferibili ad interventi nei confronti dell'amministrazione regionale, degli altri enti regionali e delle Aziende USL e Ospedaliere, e soltanto 297 (pari al 17,79%) sono gli interventi attuati nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Questa anomalia, del resto, emerge anche per gli anni precedenti ed è comune all'attività dei Difensori civici che mi hanno preceduta. A riprova, evidenzio che anche nell'anno 2001, rispetto alle 1409 istanze formalizzate, solamente 236 - pari al 16,75% - erano riferibili ad interventi nei confronti dell'amministrazione regionale, degli altri enti regionali e delle Aziende USL e Ospedaliere, e soltanto 291 - pari al 20,65% - erano gli interventi attuati nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Tutti gli altri interventi sono stati posti in essere quale Difensore civico di taluni Comuni, in base a convenzioni stipulate con gli stessi, oppure sono ricollegabili ad attività svolte nei confronti di altri enti e pubbliche amministrazioni, in via di collaborazione per il perseguimento di finalità di buona amministrazione, ex art. 2, 2° comma, della l.r. n. 15/1995.

Sottolineo questo dato perché ritengo che una riflessione sulla figura e sull'operatività del Difensore civico debba in primis tendere a conferire un rilievo preminente alle sue competenze primarie.

A questo dato si ricollega un'ulteriore, significativa riflessione: attualmente la struttura del Difensore civico regionale opera soprattutto in favore dei soggetti presenti sul territorio bolognese, ove ha sede l'ufficio del Difensore civico regionale e, in maniera sempre decrescente man mano che ci si allontana dall'epicentro, in favore dei residenti nelle altre province.

E' sintomatico, a questo proposito, che dalle province poste alle estremità del territorio regionale pervengano pochissime richieste di intervento nei confronti delle amministrazioni statali periferiche, per le quali, come ho detto sopra, esiste una competenza diretta del Difensore civico regionale: a riprova di ciò, segnalo che nel corso dell'anno 2002 le richieste pervenute dalla provincia di Piacenza assommano a 9, e 16 sono quelle provenienti dalla provincia di Rimini.

Poiché non è ipotizzabile che in quelle sedi l'efficienza delle amministrazioni statali periferiche sia superiore alla media riscontrabile nelle altre province, è da presumere che si tratti piuttosto del sintomo di un "distacco" tra il Difensore civico regionale e la comunità, quale conseguenza di distanze che non consentono agli interessati di accedere direttamente al servizio di difesa civica e a questo ufficio di svolgere pienamente le funzioni che la legge obbligatoriamente gli attribuisce.

Nella mia esperienza quotidiana ho, infatti, rilevato che coloro che si rivolgono a noi avvertono la necessità di ricevere innanzitutto una puntuale indicazione, in tempo reale, sulle possibili soluzioni della loro vicenda, oltre ovviamente ad un intervento tempestivo ed efficace: i soggetti che si rivolgono al Difensore civico ricercano in primo luogo il contatto diretto, personale, attraverso il quale ottenere un'indicazione immediata sulle possibili soluzioni del proprio problema. Solo in via eventuale e quando non è possibile altrimenti, i soggetti, soprattutto se deboli e scarsamente integrati, ricorrono al mezzo scritto o al contatto telefonico.

La maggiore o minore accessibilità del servizio di difesa civica si traduce, inoltre, nell'impossibilità per il Difensore civico regionale di tutelare allo stesso modo i soggetti presenti sul territorio della nostra regione, consentendogli di intervenire solo episodicamente a favore dei cittadini delle altre province.

Sarebbe pertanto necessario superare questa situazione di "distacco" attraverso l'istituzione di sedi decentrate, localizzando cioè una struttura del Difensore civico regionale anche nei capoluoghi di provincia.

Ritengo, infatti, che anche per la difesa civica valga, ed a maggior ragione, la medesima esigenza di decentramento per la quale a suo tempo è stata prevista, ad esempio, l'istituzione dei Servizi Provinciali Agricoltura o dei Servizi provinciali Difesa del Suolo.

Se si vuole giungere ad un servizio reso in condizioni di parità per tutti i cittadini emiliano-romagnoli, un servizio veramente efficiente in quanto vicino alle problematiche delle pubbliche amministrazioni, in primis quelle statali - sulla cui attività fino ad oggi non è stato possibile incidere se non in minimo grado - è indispensabile costituire anche in provincia una struttura a disposizione del pubblico per ogni richiesta di difesa civica.

Tale struttura potrebbe essere composta anche da un solo collaboratore regionale presente in loco, funzionalmente dipendente dal Difensore civico regionale, in grado di gestire le prime richieste di intervento e di svolgere un'attività di supporto ad un funzionario dello stesso Difensore civico regionale il quale, a sua volta, assicurerebbe una presenza periodica per gli interventi più delicati e problematici.

Richiamo a questo proposito l'esperienza attuata dall'avv. Falqui Massidda, primo Difensore civico regionale, di inviare con cadenza prestabilita un funzionario regionale presso i vari capoluoghi: secondo i dati e le notizie che ho raccolto, l'esperienza fu molto positiva a Piacenza, dove era stata posta a disposizione una persona che riceveva le istanze, teneva i contatti con la sede di Bologna e riservava le questioni più complesse al momento di presenza del funzionario del Difensore civico.

Nelle altre province, al contrario, in assenza di un collettore stabile di queste istanze, le richieste di intervento risultarono scarse.

Una riflessione ulteriore circa l'attività attualmente prestata da questo Difensore civico riguarda la qualità del servizio reso in favore dei cittadini emiliano - romagnoli.