

Allegato 1 – Convegno regionale “25 anni di Difesa civica in Emilia Romagna”*Programma del convegno*

Ore 9,45 - 13

Apertura dei lavori

Monica Donini, Presidente dell'Assemblea legislativa Regione Emilia – Romagna

Relazione introduttiva

Daniele Lugli, Difensore Civico Regione Emilia - Romagna

Le reti della difesa civica: reti internazionale, europea, del Mediterraneo, delle città metropolitane

Kjell Swanstrom, Ombudsman di Svezia

Giorgio Morales, Difensore Civico Regione Toscana

Alessandro Barbeta, Difensore civico Comune di Milano

Abdallah Chahid, Presidenza Association des Ombudsmans de la Méditerranée

Ore 14.15 – 17.30

La difesa civica in Italia: situazione e prospettive

Samuele Animalì, Ombudsman delle Marche – Coordinatore nazionale dei Difensori Civici delle Regioni italiane

La garanzia dei diritti delle fasce deboli

Lucio Strumendo, Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto

Desi Bruno, Coordinatrice nazionale dei Garanti dei detenuti – Garante dei detenuti del Comune di Bologna

Gli organi di garanzia della Regione Emilia-Romagna

Gianluca Gardini, Presidente CO.RE.COM

Giuseppe Piperata, Presidente Consulta garanzia statutaria

Rosa Amorevole, Consigliera di parità

Andrea Cirelli, Autorità regionale per la vigilanza dei settori idrici

Difesa civica e rapporto con gli Enti locali

Stefano Vitali, Presidente della Provincia Rimini

Biagini Roberto, Assessore alle Politiche della sicurezza, alla Polizia Municipale, alla Protezione Civile, al decentramento del Comune di Rimini

Conclusioni

Zanichelli Lino, Assessore ambiente e sviluppo sostenibile Regione Emilia-Romagna

Breve presentazione dei risultati raggiunti

Il convegno organizzato per i 25 anni di Difesa Civica in Emilia-Romagna, si è caratterizzato per la presenza di professionalità eterogenee. Oltre ai Difensori Civici locali o a rappresentanti di detti uffici, sono intervenuti anche Difensori civici di realtà comunali di altre regioni o loro funzionari (Comune Milano, Trento, Torino), oltre al Difensore Civico della Regione Abruzzo.

Una presenza piuttosto significativa è stata quella dei funzionari regionali in rappresentanza di diversi uffici e del personale proveniente da Enti Locali del territorio, con particolare riferimento all'area bolognese.

Minore, ma pur sempre significativa, anche alla luce dell'impegno e degli sforzi compiuti nell'anno in ambito di tutela delle fasce deboli, è stata la partecipazione di associazioni (Federconsumatori, Legacoop, Centro Italiano Femminile, Agedo....) e di esponenti del mondo dell'istruzione (insegnanti, rappresentanti di uffici scolastici provinciali).

Infine, in funzione del ruolo di tutela dei diritti svolto dall'ufficio, l'evento è stato diffuso anche presso gli avvocati, la cui partecipazione è stata piuttosto soddisfacente.

Il convegno ha soprattutto guardato al futuro e proposto il Difensore come colui che fa da tramite tra soggetti diversi, con una speciale attenzione ai diritti delle fasce deboli.

La storia e il ruolo di questa figura nella nostra regione sono stati presentati da Daniele Lugli, Difensore civico regionale, con una appassionata relazione che ha ripercorso brevemente i mutamenti legislativi ed organizzativi intervenuti in questi anni e ha evidenziato alcune sfide future: da una parte la necessità di essere conosciuto dai cittadini e riconosciuto dalle istituzioni, e di lavorare perché ciò avvenga anche sul piano normativo regionale con un completo adeguamento alla previsione statutaria; dall'altra l'interesse a portare a fondo il proprio ruolo di garanzia, con una capacità crescente di intessere rapporti dentro e fuori dall'Ente, anche con figure istituzionali analoghe e con l'associazionismo. "Un filo a tre capi, riconoscimento, accessibilità ed efficacia", ha ricordato Lugli citando Qoelet, "non si spezzerà facilmente".

Un inquadramento internazionale ampio è stato proposto dall'Ombudsman svedese Kjell Swanström, illustrando una realtà che ha alle spalle 200 anni di storia e che riveste un ruolo ben diverso da quello italiano. L'Ombudsman svedese non è una persona bensì un ufficio nazionale composto da cinque difensori e da svariate decine di collaboratori che si muovono sul territorio per l'attività istruttoria, per poi rispondere centralmente a tutte le pratiche presentate dai cittadini.

La capacità di intessere relazioni come ruolo essenziale del Difensore civico ha attraversato trasversalmente il seguito della giornata, nella presentazione delle reti tra difensori civici a livello nazionale ed internazionale, e nell'analisi dei rapporti esistenti e possibili tra un difensore e il suo territorio (altre figure di garanzia, enti locali).

Lucio Strumendo, Garante per l'infanzia della Regione Veneto, e Desi Bruno, coordinatrice nazionale dei garanti delle persone ristrette nella libertà personale, hanno rimarcato l'importanza di un'attenzione specifica verso le fasce di popolazione di cui si occupano e hanno sottolineato l'opportunità che anche la Regione Emilia-Romagna, in attuazione delle proprie normative, attribuisca in concreto competenze per la garanzia dei minori e dei detenuti per i quali, sostengono i relatori, sono necessarie figure specializzate.

Samuele Animali, Ombudsman delle Marche e coordinatore nazionale dei difensori civici regionali, ha però ricordato la difficoltà di affermare la difesa civica in un panorama nazionale che sembra orientato alla contrazione e alla sottovalutazione dei difensori, e più in generale delle figure di garanzia.

Allegato 2 - Convegno regionale “La Rete degli Organi di garanzia statutaria delle Regioni italiane”*Programma del convegno*

9.30-13.30

Presiede ed introduce

Monica Donini, Presidente Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna – Coordinatrice Conferenza Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

L'esperienza degli Organi regionali di garanzia statutaria

Giuseppe Casale, Membro designato della Consulta statutaria della Regione Liguria
Joerg Luther, Membro designato della Commissione di garanzia della Regione Piemonte
Giuseppe Piperata, Presidente Consulta di garanzia statutaria Regione Emilia-Romagna

I Consejos jurídicos consultivos nell'esperienza regionale spagnola

Vicente Garrido Mayol, Presidente Consejo Consultivo Comunidad Autónoma Valenciana

Gli Organi di Garanzia statutaria negli ordinamenti regionali italiani: presentazione di una ricerca del Centro Studi dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

Luigi Benedetti, Direttore dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna

Conclusioni

Paolo Pietrangelo, Segretario Conferenza Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

Gli Organi di garanzia nei nuovi ordinamenti regionali italiani

Ore 9 – 13

Presiede ed introduce

Monica Donini, Presidente Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna – Coordinatrice Conferenza Assemblee legislative Regioni e Province autonome

Saluti

Rosa Maria Amorevole, Consigliere regionale di parità Emilia-Romagna
Gianluca Gardini, Presidente Corecom Regione Emilia-Romagna
Daniele Lugli, Difensore civico regionale Emilia-Romagna
Giuseppe Piperata, Presidente Consulta di garanzia statutaria Regione Emilia-Romagna

Il difensore civico regionale

Donata Borgonovo Re, Università di Trento - Ex Difensore civico Provincia autonoma di Trento

Il consigliere di parità

Fausta Guarriello, Università di Pescara - Ex Consigliere nazionale di parità

Gli organismi regionali di garanzia statutaria

Antonino Spadaro, Università Mediterranea di Reggio Calabria

I Corecom

Paolo Caretti, Università di Firenze

Ore 14.30 – 17-30

Tavola rotonda

Presiede

Paolo Zanca, Vicepresidente dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna

Interventi

Alfonso Celotto, Università Roma Tre - Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Semplificazione Legislativa

Giandomenico Falcon, Università di Trento - Direttore del periodico "Le Regioni"

Silvio Gambino, Università della Calabria

Nicola Lupo, Università Luiss

Bernardo Mattarella, Università di Siena

Luca Mezzetti, Università di Bologna

Conclusioni

Giuseppe Ugo Rescigno, *Consulta di garanzia statutaria Regione Emilia-Romagna*

Allegato 3 - Le reti internazionali della difesa civica

A livello internazionale, europeo e mondiale esistono reti di difesa civica tese a rafforzare la tutela dei diritti dei cittadini in ogni Paese del mondo e a creare modalità di confronto e di raccordo tra i diversi ambiti territoriali, nel principio di pari dignità tra tutti i livelli in cui si esplica la difesa civica, siano essi locali, regionali, nazionali o sovranazionali (Mediatore Europeo, Commissario europeo dei Diritti Umani, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo).

Le Nazioni Unite

Il Difensore civico viene considerato dalle Nazioni Unite, insieme alle Commissioni nazionali per i diritti umani, tra le Istituzioni nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani.

Già da diversi anni la sua figura è al centro delle risoluzioni adottate dalle Nazioni Unite. La prima di esse risale al 1946, due anni prima della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, e nel corso del tempo ne sono seguite numerose.

È opportuno ricordare che queste convenzioni a tutela dei diritti fondamentali della persona, prevedono non solo le garanzie dello Stato di diritto classico, ma altresì garanzie dei cosiddetti diritti sociali (es. istruzione, salute) la cui attuazione è rimessa anche alla Regione e agli Enti Locali. Si valorizza, in tal modo, il ruolo dei Difensori civici locali e regionali. L'auspicio è di addivenire ad un meccanismo di monitoraggio che consenta di favorire la rappresentanza dei Difensori civici nazionali in seno al Consiglio dei Diritti Umani.

La risoluzione delle Nazioni Unite più importante in tema di indipendenza e autonomia è certamente la n. 48/134 del 1993, adottata in seguito alla Conferenza mondiale per i diritti umani tenutasi a Vienna nel giugno del 1993, che invita tutti gli Stati membri ad istituire o, quando già esistono, a sostenere organismi nazionali autorevoli ed indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha da anni promosso risoluzioni sul Difensore civico e ha da sempre favorito tavole rotonde di coordinamento e il confronto tra i Difensori medesimi, sia a livello nazionale che regionale, con appuntamenti anche in Italia.

Il Consiglio d'Europa ha inoltre promosso il confronto e la collaborazione con i Difensori civici locali e regionali attraverso il Congresso dei Poteri locali e regionali dei Difensori civici, che ha adottato nel 1999 una raccomandazione ed una risoluzione (Raccomandazione 61/99 e Risoluzione 80/99) dedicate all'autonomia e all'indipendenza dei Difensori civici regionali e locali. In tali documenti (a cui si aggiunge anche la risoluzione 191/2004) si fa riferimento espresso al Difensore civico locale e regionale. Strumenti importantissimi che hanno consentito ai Difensori locali di contrastare l'idea che i principi sanciti nelle risoluzioni internazionali valessero solo per il Difensore civico nazionale.

È forte la convinzione che l'istituzione di organi di mediazione a livello locale e/o regionale contribuisca a rafforzare il rispetto dello stato di diritto, della democrazia e della buona amministrazione. In particolare nella risoluzione n. 80/1999 vengono enunciati una serie di principi espressamente riferiti all'autonomia e all'indipendenza del Difensore civico locale e regionale, e si afferma l'importanza di questa figura in quanto istituzione più prossima al cittadino rispetto al Difensore civico nazionale. La risoluzione fa, inoltre, esplicito riferimento alla possibilità di più Enti Locali di consorzarsi per giungere ad una sfera ottimale di azione del Difensore civico rispetto all'area geografica interessata e alla popolazione.

Dal 1999 il Consiglio d'Europa subisce l'influsso positivo dell'attività del Commissario europeo dei diritti umani che ha promosso nel 2004 la prima tavola rotonda tra Difensori civici regionali d'Europa, da cui è scaturito un rapporto più stretto tra Commissario, Mediatore Europeo e Associazione di Difensori civici. La finalità è di giungere alla soluzione non giurisdizionale dei quei

conflitti che portano a numerosi ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, offrendo soluzioni non contenziose alternative alla condanna degli Stati e risolvendo alla radice i problemi.

L'Unione Europea

Il rapporto con i Difensori civici nazionali e regionali europei fu uno dei primi problemi del Mediatore Europeo poiché un gran numero di ricorsi a lui rivolti esulavano dal suo ambito di competenza e riguardavano segnalazioni relative alle modalità con cui gli Stati membri davano applicazione al diritto comunitario.

La collaborazione, determinata quindi in primo luogo da ragioni di ordine pratico, con i Difensori si è svolta lungo due direttrici. In primo luogo la creazione di una rete europea di funzionari individuati dai Difensori civici nazionali incaricati di ricevere i reclami di competenza nazionale impropriamente diretti al Mediatore; ricevere e scambiarsi reclami inerenti a problematiche emerse nei confronti di cittadini stranieri in altri Stati; confrontarsi su tematiche di interesse comune.

In secondo luogo, ogni due anni il Mediatore promuove la Conferenza europea dei Difensori civici e Commissioni per le petizioni nazionali e quella dei Difensori civici regionali europei (la prima si è tenuta a Barcellona nel 1997, la seconda a Firenze nel 1999). Dal 2007 alle Conferenze nazionali sono invitati anche rappresentanti dei Difensori civici regionali.

Mediatore europeo

La figura del Mediatore europeo è stata istituita dal Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992) e ha sede a Strasburgo.

La procedura di elezione è regolamentata agli articoli 194-196 del regolamento interno del Parlamento. Spetta al Presidente del Parlamento, subito dopo la sua elezione, lanciare un appello per la presentazione delle candidature che devono essere appoggiate da almeno 40 deputati di almeno due Stati membri. La votazione in seno al Parlamento avviene a scrutinio segreto e a maggioranza dei voti espressi. Il Mediatore viene scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione in possesso dei diritti civili e politici e offrano piena garanzia di indipendenza e competenza. Il primo Ombudsman è stato il finlandese Jacob Söderman dal 1995 al 2003. Gli è succeduto il greco Nikiforos Diamandouros, recentemente riconfermato nel suo incarico.

Il grado d'indipendenza di quest'organo è garantito dal fatto che non accetta istruzioni da parte di organismi esterni e dalle cause di incompatibilità tra questo incarico e qualsiasi altra attività professionale. Il Mediatore agisce pertanto in completa indipendenza da ogni potere, compreso il Parlamento europeo, che non ha il potere di rimuoverlo. Secondo l'articolo 195 par. 2 del trattato CEE, il Parlamento può solo presentare un ricorso alla Corte di Giustizia con cui chiede di rendere dimissionario il mediatore, ma la decisione spetta appunto alla sola Corte.

Qualsiasi cittadino dell'Unione, o qualsiasi ente, organizzazione, persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede in uno Stato membro, può rivolgersi a questa figura per denunciare la cattiva amministrazione da parte di qualsiasi istituzione o organo comunitario, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Il Mediatore europeo potrà in questi casi rinviare al Tribunale di primo grado o alla Corte di giustizia. Non rientrano, invece, nelle competenze del Mediatore europeo i casi riguardanti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, in casi di violazione del diritto comunitario. L'articolo 195 esclude altresì che l'iniziativa possa essere portata avanti contro gli Stati membri per i loro comportamenti abusivi.

Il Mediatore, in base alla denuncia ricevuta o d'ufficio, procede a verificarne la ricevibilità e cerca una soluzione amichevole, ovvero invita le istituzioni interessate a risolvere la questione e a comunicare il proprio parere entro tre mesi. Al termine il Mediatore presenta la propria relazione al Parlamento europeo informando il denunciante dell'esito delle indagini. Eventuali fatti di possibile rilevanza penale sono comunicati alle autorità nazionali competenti.

L'insieme dell'attività del Mediatore viene presentata annualmente con una relazione al Parlamento europeo.

La rete europea dei Difensori civici

La rete europea dei Difensori civici si compone di quasi 90 uffici in 31 paesi europei. Comprende i difensori civici e gli altri organi analoghi su scala europea, nazionale e regionale, e si estende a Norvegia, Islanda e paesi candidati all'adesione nell'Unione europea, ai quali viene posta, tra le raccomandazioni, quella di istituire un Difensore civico nazionale. Tutti i Difensori civici nazionali e gli altri organi analoghi negli Stati membri dell'UE, così come in Norvegia e in Islanda, hanno nominato un funzionario di collegamento come punto di riferimento per i contatti con gli altri membri della rete.

Istituita nel 1996, è progressivamente diventata per i Difensori civici un valido strumento di collaborazione nell'esame dei casi. Ancora, è alla rete che il Mediatore europeo rinvia le denunce che esulano dal suo mandato. La condivisione delle esperienze e delle migliori pratiche è possibile grazie a seminari, incontri, un bollettino periodico, un forum di discussione elettronico e un quotidiano virtuale. Efficaci anche, per il rafforzamento della rete, le visite del Mediatore europeo ai Difensori civici negli Stati membri e nei paesi in via di adesione.

I Difensori civici nazionali sono nominati in tutti i paesi europei tranne l'Italia. Sono dunque presenti in: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Cipro, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Finlandia e Norvegia, e sono stati nominati anche in Croazia e Macedonia che si preparano ad entrare nell'Unione.

Difensori civici regionali sono poi previsti in Belgio, Germania, Spagna, Svizzera, Austria e Regno Unito, e naturalmente in Italia.

Istituto Internazionale dell'Ombudsman (IOI)

L'International Ombudsman Institute (IOI) è una associazione mondiale non a scopo di lucro nata nel 1978 che riunisce mediatori/difensori/garanti di tutti i continenti. Ne fanno parte sia Difensori civici nazionali o locali, sia organizzazioni pubbliche per i diritti umani.

Per molti anni ospitato dall'Università di Alberta, in Canada, attualmente l'I.O.I. ha sede in Austria, a Vienna.

L'istituto promuove il concetto e la presenza di Ombudsman in tutto il mondo incoraggiando al proprio interno il decentramento regionale e sviluppando attività di confronto, anche attraverso l'organizzazione di Conferenze internazionali. Promuove inoltre attività di studio, ricerca, formazione sulla difesa civica, sostiene l'autonomia e l'indipendenza dei membri e stipula accordi con organizzazioni che lavorano in campi analoghi, purché questo non comprometta le finalità e l'autonomia dell'istituto.

Sono membri istituzionali dell'IOI solo i Difensori civici che abbiano mandato esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione. Secondo la definizione assunta dall'Istituto, completa e piuttosto impegnativa, il Difensore è un organismo autonomo e ha il compito di proteggere ogni persona contro la cattiva amministrazione, la violazione dei diritti, l'ingiustizia, l'abuso, la corruzione, o qualunque iniquità causata da una pubblica autorità. Indaga su qualsiasi istanza promossa da una persona o da un insieme di persone che si ritengono non rispettati da un atto, decisione, omissione, consiglio o raccomandazione emessi da un ente pubblico. Può esprimere raccomandazioni per rimediare o prevenire a queste forme di sopruso ed ha inoltre la facoltà di proporre riforme amministrative o legislative in un'ottica di miglior governo. Riferisce periodicamente la propria autorità attraverso report ufficiali al legislatore o ad altre amministrazioni. Può avere una giurisdizione nazionale, regionale o locale, e può applicarsi a tutti gli enti pubblici o soltanto ad uno, o ad alcuni, secondo le modalità con cui è istituito.

Attualmente il Segretario Generale dell'IOI è uno dei tre Difensori civici Federali dell'Austria (Peter Kostelka) membro istituzionale anche dell'EOI: questo ha ovviamente rafforzato la

collaborazione tra le due istituzioni tanto che il Presidente della Sezione Europea (Difensore civico della Catalogna) ha presenziato all'Assemblea Generale dell'EOI a Firenze.

The European Ombudsman Institute

The European Ombudsman Institute è un'associazione di diritto austriaco, domiciliata a Innsbruck, fondata nel 1988 e presieduta dal Difensore civico della Renania Palatinato.

È un'associazione senza scopo di lucro il cui scopo è affrontare con un approccio scientifico, attraverso attività di studio e ricerca, le questioni relative ai diritti umani, la protezione civile e l'istituzione del Difensore civico. L'EOI promuove e diffonde la figura dell'Ombudsman, collabora con istituzioni analoghe a livello locale, nazionale o internazionale, sostiene le strutture del Difensore civico austriaco e di quelli stranieri dal punto di vista scientifico e coopera con l'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, il Mediatore Europeo e le altre istituzioni internazionali che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani.

La peculiarità dell'EOI è l'apertura ad un certo numero di membri individuali, aventi diritto di voto, definiti come "persone fisiche con meriti particolari riguardo al concetto di ombudsman o a coloro che intendono supportare le finalità dell'Associazione attraverso il loro contributo attivo, specialmente nel campo della ricerca scientifica e della propagazione e promozione del concetto di Ombudsman". Quasi tutti i Difensori civici europei sono membri dell'associazione, insieme a professori e altri soggetti privati. Oggi l'EOI ha 89 membri di cui 49 istituzionali e 40 singoli membri, 12 dei quali sono professori universitari.

A differenza dell'IOI, l'EOI ammette anche Difensori "settoriali" come ad esempio quello per la tutela dei diritti dei malati del Tirolo.

In questi anni l'Istituto, in collaborazione con i Difensori, ha organizzato una serie di incontri scientifici e di conferenze regionali e internazionali per sottolineare il carattere internazionale della figura del Difensore civico e per favorirne la protezione giuridica.

Inoltre ha avviato una linea editoriale nelle lingue ufficiali (inglese, tedesco, francese, italiano, russo, spagnolo) in materia di difesa civica nella quale ospita i propri atti di convegni, rapporti di ricerca e materiali di studio.

Oggi The European Ombudsman Institute è in contatto con tutti gli uffici dei Difensori civici in Europa occidentale e orientale, la maggior parte dei quali sono anche membri dell'istituto, e con il Mediatore europeo e l'IOI. L'Associazione rappresenta un importante punto di riferimento per molti Difensori civici dei paesi dell'est Europa.

Nell'Assemblea Generale del 2005 l'EOI ha presentato la "Carta del Difensore civico efficiente" che enuncia i parametri per l'analisi del Difensore civico, di cui rileva il grado di indipendenza dall'esecutivo e dal legislativo, i requisiti di nomina e i poteri attribuiti.

Association des Ombudsmans de la Méditerranée

L'Association des Ombudsmans de la Méditerranée nasce con lo scopo di difendere i diritti fondamentali, la democrazia, i principi dello Stato di diritto, la pace sociale nell'area del Mediterraneo, nonché promuovere e favorire la cooperazione internazionale.

Anche l'AOM si pone l'obiettivo di promuovere il ruolo dei Mediatori e degli Ombudsman nel Mediterraneo attraverso attività di scambio tra i Difensori, ricerca, relazione con istituzioni e organismi esterni impegnati sui medesimi temi.

L'Associazione contribuisce a promuovere regole comuni di buon governo e di buona condotta all'interno delle pubbliche amministrazioni. Al tempo stesso incoraggia la creazione di strumenti e strutture di mediazione nei paesi che ne sono sprovvisti.

I primi passi per la nascita dell'Associazione risalgono all'anno 2007 quando i Mediatori dei paesi del Mediterraneo, su invito dei Mediatori di Marocco, Francia e Spagna, si sono incontrati a Rabat l'8, 9 e 10 novembre e hanno istituito una commissione incaricata di procedere all'istituzione dell'Associazione.

Un anno più tardi a Marsiglia, il 19 dicembre, viene approvato lo Statuto dell'AOM con la consapevolezza che occorre dotarsi di strumenti istituzionali per porre in essere progetti comuni che aprano nuove prospettive di sviluppo e di democratizzazione in tutti i paesi del Mediterraneo, e per promuovere la creazione di istituzioni di garanzia e di mediazione nei paesi che ancora non ne dispongono.

Presidente dell'associazione è attualmente Moulay M'hamed Iraki, Wali al Madhalim del Marocco, che è anche vicepresidente dell'Association des Ombudsmen et Médiateurs de la Francophonie.

Il 4 novembre a Tangeri è stata inaugurata la sede nazionale dell'AOM. All'incontro ha partecipato il Difensore regionale dell'Emilia Romagna, Daniele Lugli, per conto della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome.

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

La Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), nata nel 1995 in Colombia, riunisce tutte le figure di garanzia presenti nei paesi di lingua spagnola a livello nazionale, statale, regionale, provinciale o delle autonomie locali, e note con i diversi nomi di: Defensor del Pueblo, Procurador, Proveedor, Raonador (Razonador), Comisionado e Presidente de Comisiones Públicas de Derechos Humanos. Riunisce dunque realtà molto diverse: Spagna, Portogallo e Andorra da un lato, America latina dall'altro.

Nel suo Statuto troviamo un richiamo alla necessità che, al di là della denominazione, i membri esercitino effettivamente le funzioni tipiche dell'Ombudsman in autonomia e indipendenza.

Il principale obiettivo della Federazione è porsi come luogo di discussione per la cooperazione, lo scambio di esperienze e la promozione, diffusione e rafforzamento della figura dell'Ombudsman nei paesi di lingua spagnola. Più concretamente, intende incentivare, ampliare e rafforzare la cultura dei diritti umani nei paesi aderenti, collabora con le ONG impegnate per il rispetto, la difesa e la promozione dei diritti umani, promuove studi e ricerche, lavora per consolidare lo Stato di Diritto, la democrazia e la pace tra i popoli.

Dal 2002 una convenzione con l'Università di Alcalá ha reso possibile, tra le altre cose, una ampia offerta di formazione permanente in rete, progressivamente ampliata, per i funzionari delle istituzioni che costituiscono la FIO, e la direzione scientifica di un servizio informativo per i difensori.

I paesi aderenti a questa Federazione con i loro difensori attualmente sono: Andorra, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portogallo, Porto Rico, Spagna e Venezuela.

British and Irish Ombudsman Association

L'associazione è sorta nel 1993 con il nome di United Kingdom Ombudsman Association ed è diventata poi la British and Irish Ombudsman Association nel 1994, con l'ingresso di difensori irlandesi. Comprende ombudsman del settore pubblico e privato nonché membri senza diritto di voto quali ad esempio associazioni di volontariato o docenti universitari interessati al lavoro dei garanti.

Occorre dire che nel Regno Unito il concetto di Ombudsman è diffuso da tempo: il Parliamentary Commissioner for Administration è stato istituito già nel 1967 e alla fine degli anni Settanta in tutte le isole britanniche erano presenti servizi di difesa civica a livello del governo locale o specializzati in determinati ambiti, come il diritto alla salute. Nel 1981 è stato nominato l'Insurance Ombudsman Bureau, il primo garante nel settore privato, cui sono seguiti dal 2001 servizi di difesa del cittadino nel settore bancario, edile, assicurativo e finanziario.

L'Associazione nasce con lo scopo di incoraggiare, sviluppare e tutelare il ruolo e l'autonomia degli Ombudsman sia nel settore pubblico che in quello privato, mettendo a punto criteri per il riconoscimento degli uffici degli Ombudsman a cui dare poi diffusione, siano essi nel Regno Unito o in altri territori di lingua inglese come l'Isola di Man, le Isole Channel e la Repubblica Irlandese. Tra le sue attività, la raccolta di buone pratiche tra gli Ombudsman e la realizzazione di incontri,

conferenze, pubblicazioni e quanto può sviluppare una consapevolezza diffusa sul ruolo dell'Ombudsman e migliorarne l'efficacia e l'efficienza.

L'associazione offre inoltre informazioni e consulenza ai cittadini, ai difensori, e agli enti che stanno valutando la possibilità di istituire una loro figura di garanzia.

Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie

L'AOMF è una associazione internazionale e indipendente non a scopo di lucro creata a Nouakchott (Mauritania) nel 1998 per lo sviluppo e l'indipendenza della difesa civica nei paesi francofoni. È nata all'interno dell'Organisation internationale de la Francophonie, organizzazione internazionale dei paesi di lingua francese tesa a promuovere i diritti umani e la democrazia.

L'Associazione svolge attività di studio, ricerca, formazione, scambio tra i membri, relazione con altre istituzioni, organizzazioni o persone impegnate su temi analoghi. Assicura la partecipazione di tutti i suoi membri secondo criteri di autonomia e democrazia interna. Formula comunicazioni comuni volte alla promozione o alla salvaguardia dei diritti del cittadino di fronte all'amministrazione pubblica. Rispetto ad altre associazioni analoghe rivolge una più spiccata attenzione ai progetti di cooperazione e formazione soprattutto con i paesi dell'Africa francofona.

L'AOMF raggruppa una cinquantina di membri provenienti da: Albania, Andorra, Belgio, Benin, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Ciad, Costa d'Avorio, Francia, Gabon, Gibuti, Haiti, Isole Maurizio, Italia (Val d'Aosta), Lussemburgo, Macedonia, Madagascar, Mali, Marocco, Mauritania, Moldavia, Niger, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centrafricana, Romania, Santa Lucia, Senegal, Seychelles, Spagna, Svizzera, Tunisia, Vanuatu.

Modificato nel 2007, il preambolo dello statuto dell'AOMF impegna l'associazione e i suoi membri nella messa in opera della Dichiarazione di Bamako con la quale viene messa in evidenza la funzione di garanzia dei diritti dei bambini e adolescenti, e delle persone limitate nella libertà personale.

Proprio il dibattito interno all'AOMF sull'autonomia e indipendenza della difesa civica, avviato inizialmente a favore dei paesi africani, ha messo in luce come il Médiateur de la République francese fosse nominato dall'esecutivo e non potesse ricevere istanze se non tramite un parlamentare. La normativa francese ha oggi in parte mitigato, se non corretto, tali limiti proprio sulla scia del dibattito in seno all'AOMF.

Allegato 4 - La risoluzione della Commissione europea sul caso presentato dal nostro ufficio**Risposta della Commissione alla richiesta del 31 luglio 2009 rivolta dal Difensore Civico della Regione Emilia-Romagna al Mediatore europeo
RIF. Q1/2009/IP****I. CONTESTO / SINTESI DEI FATTI / CRONISTORIA**

Il signor Daniele Lugli, difensore civico della regione Emilia Romagna, ha inviato un'interrogazione concernente l'interpretazione data dalle autorità italiane all'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1408 del 1971.

La richiesta riguarda un esposto presentato al difensore civico da un cittadino italiano, il signor P., residente per motivi di lavoro a Lussemburgo, che segnalava il rifiuto delle autorità italiane di rilasciare il modello E112 alla convivente more uxorio, la quale desiderava partorire in Lussemburgo. Il signor P. aveva contattato la propria cassa malattia lussemburghese, la quale aveva confermato la disponibilità al rimborso delle spese, previo rilascio del modello E112 da parte dell'ente sanitario di competenza, l'ASL di Rimini dove la signora ha residenza. Le autorità italiane hanno giustificato il rifiuto adducendo il fatto che l'interessata non ha contratto matrimonio con il signor P..

Tale rifiuto si basa su una circolare del ministero della Sanità del 23 dicembre 1996 che precisa le fattispecie che autorizzano l'ASL competente a rilasciare il modello E112 per l'assistenza in caso di parto all'estero, ovvero:

- donne che desiderano partorire nello stato membro ove risiede il marito;
- donne coniugate o nubili che desiderano ritornare al loro paese di origine per avere l'aiuto e l'appoggio delle loro famiglie;
- titolari di borse di studio che partoriscono nell'arco di tempo in cui svolgono le proprie ricerche all'estero.

II. DENUNCIA

Il Mediatore invita la Commissione a esaminare se le autorità italiane, rifiutando il rilascio del modello E112 a una assicurata che desidera partorire nello Stato membro di residenza del convivente more uxorio, diano una interpretazione troppo restrittiva dell'art. 2, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (CEE) n. 1408/71.

III. OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE SULLE ARGOMENTAZIONI DEL DENUNCIANTE

La Commissione è dell'avviso che nella fattispecie si debbano prendere in considerazione due punti:

- se il rifiuto dell'ente sanitario italiano di rilasciare il modello E112 a una donna nubile che desidera partorire nello stato membro di residenza del convivente more uxorio, adducendo il fatto che non è stato contratto matrimonio, sia contrario alla normativa UE;
- se la richiesta del modello E112 da parte della cassa malattia lussemburghese sia conforme all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1408/71, ossia se l'assistenza connessa al parto sia da considerarsi assistenza sanitaria necessaria ai sensi dell'articolo 22,

paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento, e debba pertanto essere coperta dalla tessera europea di assicurazione malattia.

In via preliminare va evidenziato che il regolamento n. 1408/71 non interferisce con questioni di diritto civile, ma lascia alla normativa nazionale la determinazione di chi sia da considerare membro della famiglia della persona assicurata (cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2009, causa C-208/07 Petra von Chamier-Glisczinski, punto 38).

Ai sensi del regolamento (CEE) n. 1408/71, le cure mediche programmate all'estero sono soggette all'autorizzazione preventiva delle autorità competenti, che sono libere di convalidare o meno la richiesta di ottenere assistenza in un altro stato membro. L'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1408/71 stabilisce tuttavia che l'autorizzazione non può essere rifiutata quando le cure in oggetto figurano tra le prestazioni previste dalla legislazione dello Stato membro competente e non possono essere praticate entro il periodo normalmente necessario per ottenerle in detto Stato membro, tenendo conto dello stato di salute dell'interessato e della probabile evoluzione della malattia.

Nella fattispecie le due condizioni di cui sopra non sembrano soddisfatte e, pertanto, non sussiste l'obbligo di rilasciare il modello E112 alla convivente more uxorio del signor P. in forza del regolamento CEE n. 1408/71.

La Commissione è dell'avviso che il rifiuto delle autorità italiane di rilasciare il modello E112 non sia contrario al regolamento (CEE) n. 1408/71. Tuttavia ritiene che, nella fattispecie, il rifiuto dell'ASL italiana di rilasciare il modello E112 costituisca un ostacolo al diritto delle persone di circolare liberamente all'interno dell'Unione Europea ai sensi degli articoli 18 e 39 del trattato CE.

L'interessata non può recarsi in Lussemburgo per stare vicino al signor P. a causa del rifiuto delle autorità italiane di rilasciarle il modello E112. Tale rifiuto implica che le autorità italiane non copriranno le spese di parto, qualora esso avvenga in Lussemburgo, spese che sarebbero state sostenute dalle autorità italiane se l'interessata avesse partorito in Italia, oppure in Lussemburgo avendo contratto matrimonio col signor P..

Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia consegue che le facilitazioni previste dal trattato in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione non possono dispiegare pienamente i loro effetti se un cittadino di uno Stato membro viene dissuaso dall'avvalersene a causa di ostacoli posti frapposti al suo soggiorno in un altro Stato membro dalla normativa del suo Stato d'origine che lo penalizza per il solo fatto di avere usufruito di dette facilitazioni (cfr. sentenza della Corte di giustizia del 23 ottobre 2007, cause riunite C-11/06 e C-12/06, punto 26).

Una normativa nazionale che svantaggia taluni cittadini nazionali per il solo fatto di aver esercitato il diritto di trasferirsi in un altro Stato membro rappresenta una restrizione alle libertà riconosciute a tutti i cittadini dell'Unione dall'articolo 18 trattato CE (cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 maggio 2008, C-499/06, Nerkowska, punto 32). Una normativa nazionale che impone una siffatta restrizione all'esercizio delle libertà da parte dei cittadini nazionali può essere giustificata, con riferimento al diritto comunitario, solo se è basata su considerazioni oggettive di interesse generale, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, ed è adeguatamente commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale (C-499/06, Nerkowska, punto 34).

La Commissione ritiene che il rifiuto delle autorità italiane di rilasciare il modello E112 alla convivente more uxorio del signor P. – basata sulla circolare del Ministero della Sanità del 23 dicembre 1996, la quale prevede la copertura delle spese di parto nello Stato membro di residenza

del marito, escludendola qualora il parto avvenga nello Stato membro di residenza del convivente dell'interessata — non sia giustificato da considerazioni oggettive e non sia adeguatamente commisurato.

In merito al secondo punto, la Commissione ritiene che l'assistenza connessa alla gravidanza e al parto a cittadine che desiderano partorire nello Stato membro di origine o nello Stato membro di residenza del marito o del convivente, debba essere considerata assistenza sanitaria necessaria ai sensi dell'articolo 22, punto 1, lettera a), del regolamento (CEE) n. 1408/71, ed essere pertanto coperta dalla tessera europea di assicurazione malattia. Una donna in gravidanza può preferire di partorire in uno Stato membro diverso da quello competente per ragioni di ordine pratico, ad esempio per essere più vicina alla propria famiglia, al marito, o al convivente residente in altro Stato membro per motivi di lavoro.

In questi casi, le cure mediche non sono l'unico scopo del soggiorno all'estero. Tali fattispecie non sono quindi contemplate dall'articolo 22, paragrafo 1, lettera c) del regolamento (CEE) n. 1408/71 che, a parere della Commissione, si applica solo ai casi in cui il soggiorno all'estero della persona interessata è limitato alla durata delle cure richieste.

La sentenza della Corte di giustizia del 25 febbraio 2003 (C-326/00, Ioannidis) statuisce che uno Stato membro non può subordinare la concessione delle prestazioni in natura garantite dall'articolo 31 del regolamento (CEE) n. 1408/71 (analogo all'articolo 22, paragrafo 1, lettera a) dello stesso regolamento) ai cittadini che dimorano in uno Stato membro diverso da quello di competenza, né a una qualsiasi procedura di autorizzazione, né alla condizione che la malattia che ha richiesto le cure in questione si sia manifestata in modo improvviso durante tale soggiorno. Di conseguenza, una cittadina in gravidanza che al momento del parto si trovi fuori dallo Stato membro competente, soddisfa le condizioni dell'articolo 22, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CEE) n. 1408/71, essendo evidente che il suo stato richiede cure necessarie.

IV. CONCLUSIONI

La Commissione è dell'avviso che il rifiuto delle autorità italiane di rilasciare il modulo E112 alla convivente more uxorio del signor P. per partorire nello Stato membro nel quale quest'ultimo risiede per il solo motivo che non è stato contratto matrimonio costituisca un ostacolo alla libera circolazione delle persone. La Commissione ritiene altresì che l'assistenza sanitaria connessa al parto debba essere coperta dalla tessera europea di assicurazione malattia quando il parto non è l'unico motivo del soggiorno all'estero.

PAGINA BIANCA

Allegato 5 - Proposta di legge per la istituzione di un Difensore civico nazionale

XVI LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI N. 1382

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati
MIGLIORI, GOZI

Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale
Presentata il 24 giugno 2008

Onorevoli Colleghi! - La difesa civica in Italia è stata attuata in diverse regioni a cominciare dai primi anni '70. Toscana e Liguria furono le prime a istituire il loro difensore civico regionale. Ma a tutt'oggi alcune regioni sono ancora prive del difensore civico.

La prima legge statale riguardante la difesa civica è la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la facoltà degli enti locali di istituire il difensore civico - disposizione confermata dalla nuova disciplina degli enti locali adottata con il testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Altre leggi statali hanno attribuito funzioni al difensore civico: la legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, la legge n. 104 del 1992 e la legge n. 127 del 1997, come modificata dalla legge n. 191 del 1998.

Manca però tuttora una legge organica che disciplini la materia della tutela non giurisdizionale (peraltro non prevista da alcuna norma costituzionale), diversamente dalla gran parte dei Paesi dell'Unione europea, anche dell'est europeo, nei quali sono vigenti leggi statali sulla difesa civica ed è istituito anche il Difensore civico nazionale. L'Unione europea dispone anch'essa di un proprio istituto, il Mediatore europeo, eletto dal Parlamento di Strasburgo.

La difesa civica in Italia è presente «a macchia di leopardo», con larghi vuoti specialmente nel meridione, e dunque la tutela non giurisdizionale non è garantita a tutti i cittadini. Manca, inoltre, un Difensore civico nazionale.

I documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa hanno più volte invitato gli Stati a dotarsi di un difensore civico e l'Italia è stata oggetto di un espresso richiamo del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite che, già nel 1994, osservava, nel commento al rapporto dell'Italia, alla voce «principali soggetti di preoccupazione» che «la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale (...) ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono» (*Observations du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme, 51^a sessione, 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add.37*); anche un più recente rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ai paragrafi 226 e 227, esamina tale problematica, segnalando la carenza dell'Italia per l'assenza di un Difensore civico nazionale e di un sistema compiuto di difesa civica su tutto il territorio ed evidenziando come tale istituto contribuirebbe probabilmente anche a deflazionare il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Va ricordato che Unione europea e Consiglio d'Europa, nel valutare i parametri di democraticità delle nuove democrazie che chiedono di entrare nelle due organizzazioni, pretendono che lo Stato che chiede di accedere sia, fra l'altro, dotato di un proprio Difensore civico nazionale e l'Italia, fondatrice di entrambe le organizzazioni, ne è tuttora priva.

Tuttavia l'importanza della difesa civica è sempre più avvertita anche nel nostro Paese e costituisce un aspetto rilevante della riforma della pubblica amministrazione. Il diritto del cittadino alla buona

amministrazione e la tutela dei suoi interessi legittimi vengono garantiti dalla difesa civica, là dove esiste, con un'azione di mediazione, conciliazione e persuasione che non richiede spese, formalismi burocratici e tempi lunghi e può tendere, in prospettiva, a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

La presente proposta di legge si prefigge, dunque, di colmare due lacune del nostro ordinamento: la mancanza di una disciplina organica dell'istituto e di un Difensore civico nazionale. La proposta di legge è stata elaborata alcuni anni fa dalla Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome integrata da alcuni difensori civici comunali e provinciali.

Il capo I della proposta di legge stabilisce i principi generali della materia senza prevedere norme di dettaglio, che spettano agli ordinamenti regionali e locali, ricordando che comunque stiamo parlando di livelli essenziali per l'esercizio di due diritti fondamentali, quali quello alla tutela non giurisdizionale e alla buona amministrazione.

Vanno sottolineati i più importanti tra questi principi.

Fra le finalità della difesa civica vi è la tutela del diritto alla buona amministrazione, della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione (commi 1 e 2). Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela dei propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione (articolo 2, comma 4). La difesa civica si articola in Difensore civico nazionale, Difensore civico regionale e Difensore civico locale (articolo 2, comma 3).

I Difensori civici sono autonomi e indipendenti (articolo 3). L'articolo 4 stabilisce i principi in materia di elezione e revoca, mentre l'articolo 5 definisce il ruolo istituzionale e lo *status* del Difensore civico, stabilendo, fra l'altro, che egli non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

L'attività del Difensore civico si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse (articolo 6).

Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa e non può essergli opposto il segreto d'ufficio sugli atti e i documenti ai quali ha il potere di accesso (articolo 7). La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita l'intervento del Difensore civico (articolo 7).

Il Difensore civico presenta e illustra all'assemblea di riferimento una relazione annuale sull'attività svolta (articolo 10).

Il capo II prevede l'istituzione del Difensore civico nazionale (articolo 11) e ne disciplina l'elezione, la durata del mandato e le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L'elezione avviene da parte del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei voti dei componenti (articolo 12).

L'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale sono disciplinati da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 (articolo 15).

Il capo III contiene le disposizioni finali e, in particolare, stabilisce l'applicazione del principio di sussidiarietà per quanto riguarda la competenza territoriale in caso di mancanza del difensore civico regionale, provinciale o comunale, in modo da rendere sempre possibile, su tutto il territorio della Repubblica, il ricorso alla tutela non giurisdizionale (articolo 16).

L'articolo 17 modifica alcune norme della legge n. 241 del 1990, in particolare stabilendo la competenza del Difensore civico nazionale nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale (articolo 17).