

Lo svolgimento dei lavori

Alla cerimonia di apertura hanno preso parte le figure di maggior rilievo dell'Associazione e del Paese ospitante: *Abdelaziz Benzakour* (Mediatore del Marocco e Presidente AOM), *Joseph Said Pullicino* (Difensore civico nonché presidente emerito della Corte di giustizia di Malta e Tesoriere AOM), *Luisa Cava de Llano* (Defensor del Pueblo della Spagna e 1° Vice Presidente AOM), *Bernard Dreyfus* (Direttore generale del Servizio del Mediatore francese e segretario AOM), Michael Frendo (Presidente della Camera dei Deputati di Malta) e Lawrence Gonzi (Primo Ministro di Malta).

Si sono susseguite cinque sessioni tematiche con interventi programmati e discussione libera:

1. Come promuovere il buon governo nelle diverse culture del Mediterraneo e nei sistemi di governo: sfide per il Difensore civico;
2. L'impatto dei mutamenti politici sulle funzioni e l'agire dell'Ombudsman;
3. Il Difensore civico nel contesto di cambiamento economico e sviluppo sociale;
4. Il rilievo della Carta dei Servizi e dei Codici di Condotta per la pubblica amministrazione nel contesto del buon governo;
5. Una valutazione del lavoro svolto fin qui dall'AOM e uno sguardo al futuro.

Non sono mancati i momenti di conoscenza del Paese ospitante, nel ricco centro storico di La Valletta come nelle suggestive vie di Medina, o i tempi dedicati all'incontro e alla socializzazione tra i partecipanti, ospitati in alcune delle più importanti sedi dell'Isola.

Di seguito vengono riassunti i principali contenuti emersi trasversalmente alle diverse sessioni di lavoro.

L'intervento del Mediatore Europeo

"I temi della lotta alla corruzione e della libertà politica e di espressione sollevati negli ultimi mesi nei Paesi del nord Africa sono al cuore degli interessi dell'AOM", ha evidenziato, nel suo intervento in videoconferenza, il Mediatore Europeo *Nikiforos Diamandouros*, "e la protesta si estende ormai alla Grecia e alla Spagna. Condizioni essenziali per il buon governo sono da una parte l'esistenza di uno stato di diritto nel quale tutti i cittadini sono sottoposti alla legge – e in questo senso l'autorità giudiziaria è a fondamento di ogni libertà -; dall'altra l'espansione della democrazia con strumenti che, accanto al diritto di voto, alla presenza di partiti legali ecc., preveda forme di mediazione e

di composizione dei conflitti secondo vie ulteriori e integrative a quelle giurisdizionali”.

Sempre secondo il Mediatore Europeo, in uno stato moderno la buona amministrazione è quella che si pone al servizio del cittadino e non il contrario. Questo significa andare oltre la mera applicazione della legge per dare corpo al rispetto dei diritti e alla non discriminazione. Quando questo non accade il cittadino può ben rivolgersi al Difensore civico, autorità di garanzia distinta dal Tribunale per competenze attribuite e per flessibilità di azione. Il ricorso al Difensore civico è infatti ovunque gratuito, rapido, capace di mediazione.

Ha concluso il suo intervento definendo il Difensore civico come istituzione indipendente necessaria per riflettere e garantire la qualità dell'ordine costituzionale ed ha auspicato la sua istituzione nei Paesi che ancora ne sono privi.

Diversi modelli di difesa civica nazionale e regionale

Numerosi interventi sono stati rivolti ad esplicitare i modelli in atto nei rispettivi Paesi. Ci sono Paesi come la Tunisia dove il Mediatore interviene anche per sollecitare i Tribunali contro le lungaggini della giustizia, mentre il Mediatore del Marocco è competente per sostenere le spese legali dei cittadini meno abbienti o per offrire direttamente assistenza legale.

Molti Paesi hanno sia un Difensore civico nazionale sia Difensori regionali o locali, ad esempio il *Marocco* – dove negli ultimi mesi, per i mutamenti sociali in atto, il Mediatore sta acquisendo maggiore autonomia e potere di intervento – o *Israele*, dove però l'Ombudsman lavora in stretto rapporto con il Consiglio di Stato e ha ricevuto nel 2010 oltre 14.000 istanze.

In *Francia* si prepara l'istituzione di un Difensore dei diritti che avrà competenze vaste e riunirà in sé tutte le figure di garanzia, occupandosi anche di minori e di sicurezza sociale. Il Mediatore francese si avvale già oggi di una rete di 300 volontari che due volte alla settimana ricevono i cittadini presso il Comune o presso il Tribunale e realizzano l'accessibilità della difesa civica e la sua vicinanza alle fasce più deboli della popolazione.

In *Libano* l'Ombudsman non è una istituzione pubblica. Il suo ruolo è affidato ad una associazione, molto impegnata anche a tutela dei migranti e dei detenuti. La rappresentante libanese Johanna Hawari-Bourgély ha chiesto il supporto dell'AOM per promuovere l'istituzione di un “vero” difensore civico nazionale anche nel suo Paese.

L'Italia, come è noto, è l'unico stato europeo dove non esiste un Difensore civico nazionale. I Difensori regionali non sono ovunque presenti mentre sono stati soppressi i Difensori locali, con il risultato di lasciare ampie fasce di popolazione carenti di un riferimento per far valere i propri diritti di fronte alla pubblica amministrazione. I Difensori regionali esistenti si riuniscono in un Coordinamento nazionale che di recente ha costituito, con il Centro Interdipartimentale sui Diritti Umani e i Diritti dei Popoli dell'Università di Padova, l'Istituto italiano dell'Ombudsman.

In *Turchia*, dopo le elezioni del 12 giugno 2010, è prevista la nomina del Difensore civico nazionale.

L'Ombudsman per il buon governo nei processi di cambiamento

Per una definizione comune di buon governo sono stati unanimemente richiamati i diritti umani, il principio di legalità, la legislazione internazionale in tema di discriminazione. L'Ombudsman può dare un contributo in termini di trasparenza e moralizzazione della pubblica amministrazione purché si ponga come autorità di garanzia realmente autonoma e indipendente, capace di accompagnare il cambiamento sociale e di intervenire come facilitatore e mediatore nella composizione dei conflitti.

Diversi interlocutori hanno ricordato come i grandi temi si traducano concretamente in una buona amministrazione, oltre che in una legislazione e in un sistema politico appropriati. Non è certo un caso che il Mediatore del Marocco faccia parte della Commissione nazionale contro la corruzione, o quello dell'Algeria sia inserito nella Commissione nazionale per i diritti umani.

L'Ombudsman fa parte della società in cambiamento, lo stimola ma ne è a sua volta investito, come ha ricordato la rappresentante della Grecia dove ad esempio, fino al governo precedente, non le era permesso entrare nelle carceri, impedendole di fatto un'azione di tutela verso i diritti dei detenuti. D'altra parte la diffusione di una cultura dei diritti umani influisce sulla politica, ha evidenziato *George Tugushi, Public Defender della Georgia*, suggerendo un ruolo per l'Ombudsman in una direzione sia di protezione, con la risposta alle istanze dei cittadini, sia di promozione partecipando ad iniziative nel campo dell'educazione e della comunicazione.

Abdelilah Al Kurdi, Ombudsman della Giordania ha inquadrato la situazione del proprio Paese ampliando la riflessione ai Paesi arabi in generale. "L'ingiustizia non permette lo sviluppo, crea paura", ha sottolineato. Nel suo Paese la legge non chiede alla pubblica

amministrazione di giustificare le proprie scelte e questo produce corruzione ed ingiustizia, impotenza del cittadino nel far valere i propri diritti. Negli ultimi mesi la popolazione sta chiedendo un cambiamento radicale, quello che in Europa si è prodotto nell'arco di tre secoli. La crisi economica mondiale, la disuguaglianza, la privatizzazione di settori importanti come l'istruzione o l'energia, l'aumento del prezzo del petrolio, la sperequazione negli stipendi... sono tutte ragioni di scontento. Il Difensore civico è chiamato a moltiplicare il suo impegno per qualificare la relazione tra pubblica amministrazione e cittadino, e far comprendere che "la trasparenza non è un regalo ma un diritto".

Sulla sonda opposta del Mediterraneo l'Italia è la meta più immediata per il movimento dei migranti. "La reazione nel nostro Paese, e anche di altri Paesi d'Europa, appare più di paura, per le conseguenze che possono derivarne (flussi non voluti di immigrazione in primo luogo), che di solidarietà nella costruzione di sistemi di governo più partecipati dai cittadini e adeguati alle loro necessità", ha affermato *Daniele Lugli*, *Difensore della Regione Emilia-Romagna e portavoce del Coordinamento dei Difensori civici italiani*. "Anche questo contribuisce ad attenuare l'attenzione ai diritti delle persone, che la nostra Costituzione proclama inviolabili, ed in genere l'osservanza delle regole di funzionamento delle istituzioni. In una situazione che viene percepita come di emergenza una stretta aderenza alle norme che reggono la nostra convivenza è denunciata come di impaccio". È facile comprendere allora le difficoltà incontrate dai Difensori civici che vogliano lavorare su questo terreno, anche per le trasformazioni in corso nella politica interna, segnata da personalizzazione e concentrazione del potere politico, economico e mediatico. "La crisi economica accentua le difficoltà e i limiti della nostra democrazia", ha detto ancora Lugli. "Sembra prevalere una tendenza alla chiusura, come difesa degli interessi e dei livelli di vita raggiunti. La stessa Unione Europea, che ha assicurato pace e benessere ai Paesi che la compongono, è percorsa da spinte disgregatrici".

Anche una democrazia antica come la Francia sta osservando un cambiamento rapido nelle istanze presentate al Difensore civico. "Cinque anni fa non trattavamo la materia pensionistica, ora costituisce il 20% del nostro impegno", ha spiegato *Bernard Dreyfus*. "Dobbiamo prepararci per affrontare su un piano di legalità i temi che si stanno affacciando anche nel nord dell'area mediterranea, in seguito alla crisi del capitalismo avanzato. L'acqua, l'energia, lo sviluppo sostenibile, l'urbanizzazione diventeranno sempre più attuali nei prossimi anni. Il nostro compito è accrescere la sensibilità della pubblica amministrazione, obbligare a motivare i provvedimenti e a rispondere ai cittadini in tempi ragionevoli".

Secondo *Ljubomir Sandic, Ombudsman*, in Bosnia Herzegovina è sentita la necessità di una riforma profonda della pubblica amministrazione, della giustizia e delle forze dell'ordine. L'Ombudsman può dare il suo contributo, ma è pur vero che la stessa efficacia del Difensore civico dipende dalla efficienza del sistema amministrativo. Si è cercato fin qui di ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi e di ricostruire la fiducia dei cittadini verso il servizio pubblico. Agire in un'ottica di mediazione è particolarmente efficace nei casi di discriminazione e per stabilire una relazione con i servizi che rimanga al di là della singola istanza.

Affrontare i silenzi e i ritardi della pubblica amministrazione

Il *Mediatore della Mauritania Ould Elbou Sid Ahmed* e l'*Ombudsman della Grecia Calliope Spanou* hanno posto il problema di come intervenire di fronte alle amministrazioni che non rispondono. Due strade sono state indicate: da una parte la ricerca di una relazione di collaborazione con le amministrazioni medesime, cogliendo la difficoltà dei funzionari e ponendosi come sollecitatori di migliori soluzioni e non come controllori; dall'altra riconosciamo il modello spagnolo dove non rispondere al Defensor del Pueblo è un reato penale e la certezza di una risposta è affidata – eventualmente – alla protezione della legge.

Un'altra forma di regolazione dei rapporti con la pubblica amministrazione è data dai codici di condotta per la pubblica amministrazione emanati a livello europeo e nazionale. Proprio il Codice europeo è stato nuovamente posto all'attenzione, con la disponibilità dell'Unione a sostenere iniziative per la sua diffusione e applicazione.

"Il codice pone principi giusti ma non basta", ha però affermato un rappresentante maltese, "per questo sono state emesse due direttive: una sui tempi dei procedimenti, la gestione dei siti web, le risposte telefoniche ecc., l'altra sulle regole di partecipazione dei funzionari alla politica".

In Catalogna l'ufficio del Defensor del Pueblo ha definito una propria Carta dei servizi disponibile per il cittadino, così che i richiedenti possano monitorare le loro pratiche e il modo in cui vengono condotte. "Ogni anno nella relazione precisiamo se abbiamo osservato la nostra Carta e ammettiamo i nostri errori", ha spiegato l'*Ombudsman catalano Rafael Ribó Massò*, "perché il codice di condotta non è una questione morale e non vale solo per gli altri".

L'*Ombudsman slovena Zdenka Čevašek-Travnik* ha chiesto consigli su come stimolare la P.A. a ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi,

tema che il *Difensore di Malta, Pullicino*, ha suggerito di porre all'attenzione di una sessione di lavoro futura.

Comunicare la difesa civica

Un tema trasversalmente sentito è stato quello della comunicazione per far conoscere il Difensore civico ai cittadini e contestualmente porlo all'attenzione delle istituzioni pubbliche come riferimento credibile e riconosciuto.

Alcune voci hanno rimarcato l'importanza di utilizzare mezzi recenti come i social network per una informazione capillare. D'altra parte *Benjamin Hagard, responsabile della comunicazione per il Mediatore Europeo*, ha citato una recente ricerca secondo la quale il web sarebbe tuttora lo strumento meno diffuso tra la popolazione e ha ricordato una sorta di graduatoria tra i diversi media quanto alla affidabilità che viene loro attribuita dai cittadini. Secondo questo studio il mezzo più credibile sarebbe la radio seguita dai quotidiani, la televisione e, in ultimo, la rete internet.

Calliope Spanou ha interpretato il massiccio ricorso ai social network da parte dei movimenti giovanili come segno di discredito nei confronti delle istituzioni e dei media tradizionali. A suo avviso sarebbe opportuno domandarsi come rispondere ad attese e insoddisfazioni tanto marcate, oltre a chiedersi se davvero questi movimenti per il cambiamento aiutano il ruolo dell'Ombudsman nella misura in cui si pongono in diretta contrapposizione con le istituzioni.

La mediatrice tunisina Saida Rahmouni ha suggerito iniziative di formazione per i giornalisti perché imparino a parlare della pubblica amministrazione in modo competente.

Le prospettive dell'associazione

È stata ricordata brevemente la storia dell'AOM, la centralità dei diritti umani e la necessità di individuare una strategia concreta per propagare la cultura della mediazione.

I Difensori nazionali di Francia, Spagna e Marocco che avevano contribuito alla nascita dell'AOM non sono più in carica. Nonostante questo l'Associazione non ne risulta indebolita: i loro successori sono determinati a proseguire con impegno per costruire possibilità di scambio tra i Paesi del Mediterraneo. D'altra parte il peso dell'associazione non può gravare tutto su tre Paesi. Una forma di condivisione deve essere cercata tenendo conto delle diverse capacità organizzative ed economiche dei membri dell'Associazione.

È stata auspicata una prosecuzione dei lavori per gruppi anche ristretti, a tema, in modo che lo scambio tra i Paesi possa avvenire in modo fluido, informale, al di là dei meeting ufficiali.

Un altro strumento indicato è stato quello di momenti di formazione congiunta. *L'Ombudsman di Malta*, ad esempio, intende avviare un master universitario annuale sul rapporto tra Ombudsman e pubblica amministrazione cui potrebbe partecipare uno studente per ogni paese. Analogamente altre piccole iniziative di approfondimento potrebbero essere realizzate, cercando di volta in volta i fondi necessari.

Il *Mediatore Europeo* ha sottolineato l'importanza del Difensore civico nell'attuale fase di cambiamento politico, economico e sociale, e ha offerto il supporto della sua istituzione e del suo sito web per iniziative di promozione delle buone prassi amministrative e per forum di confronto, aprendo anche ai Paesi non europei facenti parte dell'AOM.

L'Ombudsman dei Malta ha proposto di passare da un confronto mirato sull'immigrazione ad una condivisione più ampia, su tutte le competenze del Difensore civico, mentre il Defensor del Pueblo della Catalogna ha ripreso il tema migratorio chiedendo di istituire un gruppo di lavoro specifico.

Il *Difensore civico dell'Emilia Romagna* ha valorizzato la realtà dell'AOM per la promozione dei diritti umani "secondo l'idea di progresso di Condorcet: riduzione della disuguaglianza tra gli Stati, riduzione della disuguaglianza all'interno dei singoli Stati, e crescita della responsabilizzazione e autonomia di ogni cittadino". Ha ricordato le difficoltà italiane in tema di difesa civica ma si è impegnato a riportare il tema al Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali per valutare la possibilità di aderire all'Associazione.

La *rappresentante libanese* ha suggerito di organizzare una iniziativa annuale di formazione nei giorni immediatamente precedenti il meeting, così da raccogliere fondi tramite sponsor e ridurre l'impegno economico per l'accoglienza.

Markus Jaeger, presente come osservatore per il Consiglio d'Europa, ha proposto una collaborazione AOM-UE su obiettivi comuni rispetto ai quali l'Unione potrebbe dare un supporto. Citati al proposito l'organizzazione di momenti formativi, di scambio, diffusione di buone prassi, miglioramento del sito AOM e più in generale della comunicazione, ricerca di sponsor. È necessario però che l'AOM faccia uno sforzo di individuazione di aspetti specifici. L'immigrazione, ad esempio, è un tema troppo vasto da affrontare, ma al suo interno si possono selezionare situazioni o problemi ben precisi sui quali confrontarsi.

L'Ombudsman portoghese Alfredo José de Sousa ha proposto di avviare uno studio comparativo sull'efficacia dell'azione del difensore civico e

sull'impatto delle sue raccomandazioni e i colleghi *israeliano* e *giordano* hanno sottolineato l'importanza di comunicare in modo efficace l'azione dell'AOM, a partire dai risultati dei meeting.

Ultime considerazioni sull'identità dell'Ombudsman

(liberamente tratte dalle conclusioni di *Edward Warrington*)

Emergono tre modelli di difesa civica:

- l'Ombudsman, nato in Scandinavia a metà dell'Ottocento e in Regno Unito o nei paesi anglosassoni intorno al 1960, si occupa di mala amministrazione. È un organo stabile, funziona bene, esprime una forza decisa in termini di controllo forse non adatta a tutte le realtà;
- il Mediatore, che agisce in nome dei cittadini nei confronti dei funzionari in tutte le situazioni dove i tribunali non possono dare un contributo;
- il Difensore, che si identifica con le preoccupazioni dei cittadini singoli o associati e gioca un ruolo attivo, politico, che comporta alcuni rischi.

Nella pratica questi modelli sono compresenti. Si sono diversamente affermati o intrecciati secondo i casi, le situazioni politiche e la cultura amministrativa.

Il Difensore civico è certamente una istituzione vitale, con sfaccettature differenti secondo i contesti ma con le costanti di autonomia, indipendenza, fiducia nella persona, nella legge ed anche in se stesso. Le sfide che lo attendono riguardano la comunicazione, la cooperazione locale e internazionale, i temi più volte citati della lotta alla corruzione, tutela dei diritti umani, trasparenza amministrativa.

È una delle poche istituzioni a non essere state inventate nel Mediterraneo, eppure ha un ruolo di rilievo come mediatore, intermediario onesto contro la discriminazione, un fattore molto forte nell'area del Mediterraneo.

L'Ombudsman trae il suo potere dal fatto di non avere potere, di essere una autorità morale che fa valere la propria capacità di influenza, non la propria autorità. Segnala le contraddizioni, lavora in modo informale ma non è mai contro la legge e non intende eliminare lo stato di diritto. In questo senso ha nei confronti della pubblica amministrazione un ruolo pedagogico perché mira al miglioramento dall'interno. È flessibile e innovatore, investiga i vuoti dei procedimenti amministrativi senza sollevare scandali ma cercando soluzioni.

I rischi che lo riguardano sono: estendere troppo il suo mandato; fare politica nei paesi democratici; isolarsi. L'autocritica, il confronto, la revisione periodica lo aiutano a mantenere la direzione.

Alcuni temi per il futuro:

- quale atteggiamento mostrare per trattare gli effetti sempre più presenti della povertà e della marginalità;
- come intervenire per il diritto di accesso a beni fondamentali come l'acqua, o su azioni pubbliche che influiscono pesantemente sul modo di vivere delle persone, ad esempio i provvedimenti per la sicurezza contro il terrorismo;
- in che modo adattare sempre meglio la figura dell'Ombudsman ai Paesi dell'area mediterranea, "il luogo più creativo e più problematico del mondo".

Allegato 5

Coordinamento nazionale dei Difensori civici

Nel 2011 si sono intensificate le riunioni del Coordinamento nazionale che hanno avuto cadenza pressoché mensile.

I primi incontri sono stati incentrati sull'elezione del nuovo Presidente del Coordinamento, al quale è stato affidato, in particolare, il compito di dare nuovo impulso ai rapporti tra il Coordinamento e gli altri organismi di difesa civica esistenti, anche a livello comunitario, nonché instaurare contatti con gli organi politici e istituzionali che rappresentano gli interlocutori fondamentali in materia di difesa civica, anche al fine di riproporre l'annosa questione dell'assenza del Difensore civico nazionale. All'unanimità è stato eletto quale Coordinatore il Difensore civico della Regione Piemonte, l'avv. Antonio Caputo, che sin da subito si è adoperato per comunicare, in particolar modo agli organismi e alle istituzioni, anche estere, che si occupano di difesa civica, l'intervenuta nomina, così da poter ricevere l'accreditamento per poter partecipare ai seminari e ai convegni dagli stessi organizzati. Ciò ha garantito la partecipazione all'ottavo Seminario della Rete regionale dei Difensori civici tenutosi a Copenaghen e all'Assemblea dell'EOI di Novi Sad, che hanno rappresentato importanti momenti di riflessione e confronto tra le diverse esperienze, oltre che occasioni per instaurare proficui rapporti interpersonali.

Sin da subito il Coordinamento ha altresì evidenziato l'opportunità di formalizzare all'esterno la rappresentanza della difesa civica, nonché implementare l'attività del Comitato scientifico dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman presso l'Università di Padova.

Per tale ragione, i contatti con l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, e dunque con il Prof. Mascia e il Prof. Papisca, sono stati pressoché immediati e incentrati su diversi profili. Innanzitutto ci si è concentrati sull'obiettivo della legge quadro nazionale sulla difesa civica e sull'opportunità di programmare iniziative concrete, anche al fine di favorire la promozione della difesa civica attraverso le autorità di governo e gli organi istituzionali, rispetto ai quali il Centro per i diritti umani di Padova si è posto come capofila. Sotto altro profilo, ci si è riproposti di dare vita all'interno del Coordinamento ad una "promozione itinerante" su differenti tematiche, da tenersi presso i diversi difensori regionali, in grado di favorire il confronto e valorizzare le buone prassi esistenti sui diversi territori; in particolare, sin da subito, uno dei temi individuati è stato quello dell'immigrazione. Proprio in ragione di ciò, e

dunque al fine di dare attuazione ad uno dei primissimi obiettivi che si è dato il Coordinamento, mi sono fatto promotore di un convegno tenutosi a Bologna il 2 dicembre 2011 al titolo "Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica". Il seminario, concepito come una sorta di Coordinamento allargato anche ad altri soggetti interessati agli argomenti trattati, ha rappresentato la prima occasione di presentazione dell'attività dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman.

Tra i tanti possibili, per l'importanza e l'attualità, ho ritenuto opportuno dare spazio al tema della cittadinanza e dei diritti fondamentali dell'individuo e di strutturare il seminario in due parti di cui una destinata ai Colleghi, anche stranieri, i quali hanno presentato l'attività in concreto svolta su tali tematiche, per poi invitare una serie di rappresentanti della società civile che potessero arricchire il dibattito, fornendo spunti di riflessione e individuando possibili profili di collaborazione con i Difensori.

Sempre con riferimento alla collaborazione con l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, si era anche ipotizzata l'organizzazione di corsi di Alta Formazione rivolti ai funzionari pubblici e ad associazioni di volontariato, espressione concreta dell'attività di difesa civica.

E ancora, il Coordinamento, nell'ottica di conferire rilievo sostanziale all'attività della difesa civica, ha altresì inizialmente collaborato con il Presidente del Consiglio regionale del Veneto, delegato alla difesa civica della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, per addivenire alla stesura di un documento di lavoro condiviso che potesse sostanziare la tipologia di difesa civica che dovrebbe realizzarsi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

La collaborazione più fattiva concretizzata nel corso dell'anno è stata certamente quella con l'UPI, con la quale il Presidente, su richiesta del Coordinamento, ha preso immediati contatti. Già nel mese di aprile, l'avv. Caputo ha incontrato il Direttore Generale e un funzionario dell'UPI con i quali si è confrontato sulla necessità di promuovere l'attività di difesa civica in tutte le Province, in particolare attraverso la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa. In tempi brevissimi si è addivenuti alla stesura di tale Protocollo, approvato sia da UPI che dal Coordinamento all'unanimità e siglato alla fine dell'anno, rispetto al quale rilevo, tra gli altri profili, l'importanza del fatto che anche l'UPI, dopo la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, riconosca il Coordinamento quale interlocutore istituzionale. La sottoscrizione del protocollo è stata oggetto di una apposita nota incentrata sull'importanza della difesa civica, trasmessa ai Presidenti delle Regioni,

all'ANCI e all'UPI, al fine di garantire la presentazione dell'accordo al "tavolo della autoriforma".

Accanto al protocollo si è inoltre deciso di collaborare alla redazione di una convenzione tipo a favore dei Difensori provinciali, da mettere a disposizione degli Enti locali intenzionati a convenzionarsi, al fine di garantire sul proprio territorio il servizio di difesa civica.

Sul piano politico non sono mancati contatti, in particolare con la Commissione bicamerale per la semplificazione legislativa, con la quale ci si è confrontati sul progetto di legge pendente in Commissione circa le funzioni del Difensore civico in sede di controllo ex art. 172 TUEL.

Infine, in occasione delle riunioni del Coordinamento non è mancato un confronto sulle tematiche poste quotidianamente all'attenzione dei Difensori; ricordo solo, tra le altre, le problematiche legate al riconoscimento delle malattie rare e ai requisiti presenti nei bandi di concorso per la selezione dei rilevatori del Censimento.

Allegato 6

Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica

Venerdì 2 Dicembre 2011 dalle 9,15 alle 13,00

Sala Polivalente Regione Emilia-Romagna, Viale Aldo Moro 50, Bologna

Diritti e cittadinanza. L'azione della difesa civica

9,15 – Saluti

Roberto Corradi, Consigliere Ufficio di Presidenza, Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna

9,30 – Relazione introduttiva

Marco Mascia, Istituto Italiano dell'Ombudsman

10,00 – Spazio per gli interventi

Antonio Caputo, Coordinamento nazionale dei difensori civici

Rafael Ribó i Massó, Vice Presidente Sezione Europea International Ombudsman Institute

Burgi Volgger, Presidente European Ombudsman Institute

Eija Salonen, Giurista Ufficio Mediatore Europeo

Carla Olivieri, Responsabile progetto Nirva AICCRE nazionale

Gianmarco Marzocchi, Delegato regionale Caritas Emilia Romagna

Lucia Ghebregiorgis, Advocacy Officer Save the Children Italia

13,00 – Conclusioni

Daniele Lugli, Difensore civico Regione Emilia-Romagna

Il convegno è organizzato dal Difensore civico della Regione Emilia-Romagna in collaborazione con il Coordinamento nazionale dei Difensori civici e l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, Università di Padova.

Allegato 7

Protocollo tra il Coordinamento dei Difensori civici in Italia e l'Unione delle Province in Italia

LINEE GUIDA PER L'ORGANIZZAZIONE DELLA DIFESA CIVICA LOCALE

l'Unione delle Province d'Italia – U.P.I. - ,
in persona del Presidente, Giuseppe Castiglione,
con sede in Roma, Piazza Cardelli 4
e
il Coordinamento dei Difensori civici in Italia,
in persona del Presidente, Avv. Antonio Caputo,
Difensore civico della Regione Piemonte,
con sede in Torino, via Dellala 8

Premesso che,

- a) ruolo e funzioni del Difensore civico, che opera strutturalmente e istituzionalmente in collegamento con la Rete europea facente capo al Mediatore Europeo, sono affermati dal Trattato di Lisbona e, a partire dal 1993, dalle Nazioni Unite, nonché dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa – OSCE- e dall'Unione Europea;
- b) la Difesa civica è istituzione che pertiene all'area di rilievo intrinsecamente costituzionale della protezione dei diritti fondamentali delle persone, oltre che di diritti soggettivi e interessi diffusi: istituzione dei diritti umani capace di promuovere per via stragiudiziale i diritti di tutti coloro che risiedano in un determinato territorio, in particolare nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni; affermazione di legalità sostanziale operante particolarmente *ante factum* in prevalente attività di prevenzione, avente quale costante riferimento la centralità della persona umana e la priorità dei suoi bisogni vitali, siano questi formalizzati in diritti fondamentali, oppure in interessi legittimi o in interessi diffusi, per il diritto ad una "buona amministrazione" garantito dalla Costituzione e quale strumento rivolto alla cittadinanza, in grado di "misurare" il

grado di soddisfazione dei cittadini nell'Amministrazione, contribuendo al suo miglioramento;

- c) l'art. 2, comma 186 lett.a), legge 23.12.2009, n.191, come modificato dall'art.1, comma 1-quater del D.L. 25 gennaio 2010 n.2 convertito in legge 26 marzo 2010, n.42, sopprimendo la figura del Difensore civico comunale ha tuttavia previsto, allo scopo di radicare su tutto il territorio la Difesa civica, che le fondamentali funzioni attinenti alla materia già di sua competenza, "possano essere attribuite, mediante apposita convenzione", al Difensore civico "territoriale" della Provincia, ferma restando la funzione generale, di prossimità e sussidiaria ovvero concorrente, appartenente al Difensore civico regionale;
- d) ove istituito, il Difensore civico "territoriale" svolge la propria attività con riferimento alle attribuzioni dettate dagli Statuti delle relative Province e così anche sulla base di convenzioni con i Comuni, oltre che ex art.25 c.4 l.241/90 e s.m.i.;
- e) nel sistema della Difesa civica prevalgono i principi di prossimità e sussidiarietà, come si ricava dall'art.25 legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i., nonché dall'art.16 della legge 15 luglio 1997, n.127 e ancora dall'art.36 della legge 5 febbraio 1992, n.104.

Prossimità e sussidiarietà comportano che il Difensore civico regionale, competente per ogni materia di cui all'art. 16 l.127/97 nei rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato, nonché ex art. 25 c.4 l.241/90 ed ex art.136 T.U.E.L. - D.Lgs. 267/2000 -, e per ogni altro ambito disciplinato dalla normativa regionale di riferimento e dagli Statuti regionali, intervenga in ogni caso quando sia assente il Difensore civico territoriale;

- f) in funzione dell'obiettivo di sistema di dotare tutti i territori dello strumento di Difesa civica, in aderenza alle indicazioni e sollecitazioni dell'Unione Europea e così anche delle Nazioni Unite, è necessario razionalizzare la funzione di Difesa civica, nel segno dell'organicità, economicità ed efficienza, anche a fini di prevenzione del contenzioso giurisdizionale e di definizione di conflitti, che coinvolgono, anche a livello locale, le Pubbliche Amministrazioni;
- g) per concretare i principi di territorialità, prossimità, sussidiarietà ed economicità della funzione di Difesa civica e coordinarla sui territori, l'Unione delle Province d'Italia - U.P.I. - e il Coordinamento nazionale dei Difensori civici hanno predisposto modelli di convenzione-tipo diretti a disciplinare la relazione fra ambiti territoriali diversi e i rispettivi Difensori civici anche nella relazione con i Comuni;

Tanto premesso e considerato, si specificano le seguenti **linee guida**:

1) La rete nazionale della Difesa civica

Sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, la rete nazionale della Difesa civica locale, territoriale e regionale, è rappresentata, ad ogni effetto nei rapporti con gli enti locali, nonché con le pubbliche amministrazioni, concessionari e gestori di pubblici servizi ovvero di pubblica utilità, dal Coordinamento nazionale dei difensori civici, facente capo alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

2) Strutturazione e coordinamento della Rete

L'U.P.I. – Unione Province d'Italia – e il Coordinamento dei Difensori civici istituiscono un Tavolo di concertazione per la strutturazione della rete nazionale della Difesa civica operante sui territori nell'ambito del Coordinamento nazionale dei difensori civici, che consenta una proficua collaborazione tra i Difensori civici territoriali e i Difensori civici regionali.

Il Tavolo è composto da tre rappresentanti designati dall'UPI e da tre rappresentanti designati dal Coordinamento nazionale dei difensori civici ed è coordinato dal Presidente del Coordinamento nazionale dei difensori civici, nella persona dell'Avv. Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte.

3) Strumenti e modelli organizzativi

Per realizzare i fini di strutturazione e coordinamento del protocollo, il Tavolo di concertazione tra U.P.I. – Unione delle Province d'Italia – e Coordinamento nazionale dei difensori civici costituisce strumento di proposta e di supporto ed elabora ogni strumento organizzativo e di lavoro diretto ad armonizzare e razionalizzare le funzioni di Difesa civica sui territori.

In questa prospettiva, il "Tavolo" oltre a favorire la diffusione del modello di convenzione-tipo fra Provincia e Comuni convenzionati con il Difensore civico territoriale (allegato) elaborerà entro tre mesi dalla firma del presente protocollo, i seguenti documenti:

- modello di clausola statutaria da inserire negli statuti provinciali per la regolazione del servizio di Difesa civica territoriale, anche nel rapporto con il Difensore civico regionale;
- schema tipo di regolamento del Difensore civico territoriale;