

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 Alcalà 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.