

ALLEGATO**Principi che reggono l'istituzione del Mediatore a livello locale e regionale****Preambolo**

1. La diversità dei sistemi giuridici dei paesi europei, le differenti forme di decentralizzazione, la varietà delle soluzioni adottate per quanto riguarda l'istituzione del Mediatore a livello locale e regionale inducono a propendere per un modello generale, che possa essere adottato nei vari Stati membri del Consiglio d'Europa, secondo le specificità di ogni sistema.

Le basi giuridiche

2. Data la diversità dei sistemi giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa, non è opportuno stabilire dei principi rigidi concernenti il tipo di norme giuridiche che istituiscono il Difensore civico (leggi costituzionali, leggi specifiche, statuto delle Regioni o dei Comuni, decreti, regolamenti, ecc). Nell'ambito delle leggi nazionali, ogni organo interessato potrà adottare, in proposito, le misure giuridiche più appropriate allo scopo da raggiungere.

L'istituzione del Difensore civico

3. L'istituzione del Mediatore/Difensore civico (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, ecc.) contribuisce sia a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo, sia a migliorare i rapporti tra la pubblica amministrazione e gli utenti.
4. Senza interferire con l'attività delle autorità giudiziarie (corti, comitati ed organi di controllo internazionali e autorità giudiziarie nazionali), il Difensore civico tutela i diritti, gli interessi e le situazioni specifiche dell'individuo dinanzi agli atti ed ai comportamenti della pubblica amministrazione.
5. Secondo il grado di decentralizzazione amministrativa degli Stati ed i poteri autonomi conferiti agli enti territoriali a vari livelli (Stati, Länder, Cantoni, Regioni, Comunità autonome, Dipartimenti, Province, Comuni, ecc.) l'istituzione del Difensore civico locale e regionale intende offrire un tipo di protezione il più vicino possibile ai cittadini.
6. Il controllo delle autorità che esplicano un'azione diretta sugli amministrati e gli utenti dei servizi, risulta più profondo ed efficace a livello locale e regionale che a livelli più ampi (nazionale ed europeo) in quanto questi ultimi hanno soprattutto compiti di programmazione, di orientamento e di coordinazione.
7. È chiaro che la prossimità tra Difensore civico e cittadino presenta dei vantaggi per quest'ultimo. Sarebbe perciò di gran lunga preferibile designare dei Difensori civici competenti per ogni ente locale o regionale dotato di autonomia amministrativa e/o legislativa, anziché estendere le competenze del Difensore civico nazionale agli atti ed al comportamento degli enti locali e regionali.

8. Il tipo di decentralizzazione amministrativa esistente in alcuni Stati potrebbe giustificare l'istituzione di un Difensore civico in ogni Comune. Tuttavia, onde evitare un'eccessiva frammentazione, sarebbe auspicabile raggruppare i comuni per poter attribuire ad ogni Difensore civico una competenza territoriale ed un numero di amministrati adeguati.

La scelta del Difensore civico

9. L'indipendenza, l'imparzialità e la competenza sono le qualità essenziali richieste al Difensore civico nell'esercizio delle sue funzioni. La persona scelta non deve perciò essere influenzata (né subire pressioni) dagli organi degli enti locali e regionali, da alti funzionari di questi ultimi, da partiti politici, ecc.
10. Si consiglia :
- i. di evitare la nomina di un uomo politico (in quanto eletto ad un'assemblea o membro di un partito politico): i cittadini devono poter vedere chiaramente l'indipendenza e l'imparzialità del Difensore civico;
 - ii. di valutare attentamente le candidature alla funzione di Difensore civico onde escludere le persone che potrebbero avere (o anche sembrare avere) rapporti con l'ente locale o regionale (interessi di carriera o di cariche, o anche interessi politici, economici, ecc.) ;
 - iii. di verificare che la formazione e le qualifiche dei candidati rispondano alle funzioni del Difensore civico, che dovrebbe possedere una conoscenza adeguata del funzionamento e delle regole dell'amministrazione.
11. In quest'ottica, sarebbe auspicabile stabilire la durata del mandato, i limiti alla rielezione, nonché le funzioni e le attività incompatibili con le mansioni del Difensore civico. A questo scopo, bisognerebbe anche tener conto della necessità di un equilibrio tra funzioni e limiti, onde ottenere delle candidature adeguate.
12. Bisognerebbe inoltre stabilire la giusta remunerazione del Difensore civico, secondo il tipo di assunzione (tempo pieno, parziale, ecc.). L'attività del Difensore civico esercitata gratuitamente non offre sufficienti garanzie di indipendenza e d'imparzialità.
13. Dopo aver completato le procedure del caso (proposta, esame delle candidature, opinioni, ecc.), la nomina del Difensore civico dovrebbe essere affidata all'assemblea eletta nell'ambito degli enti territoriali.
14. L'esperienza dei paesi europei suggerisce che la funzione di Difensore civico venga attribuita ad un individuo. Pare, tuttavia, che non vi siano obiezioni di fondo alla scelta di un organo collegiale.

15. La designazione di Difensori civili che abbiano delle competenze specifiche (sanità, telecomunicazioni, ecc.) o che si occupino della tutela di particolari gruppi (handicappati, gruppi socialmente meno privilegiati, minori, immigrati, minoranze, ecc.) non costituisce un'alternativa al Difensore civile dotato di competenze generali. Nulla vieta, in principio, la nomina di Difensori civili specializzati, oltre agli altri. È, tuttavia, necessario evitare un'eccessiva proliferazione che potrebbe ostacolare il buon funzionamento di un sistema generale di tutela dei diritti dell'uomo.

L'ufficio ed i servizi del Difensore civile

16. La necessità di adottare delle soluzioni adeguate ad ogni caso particolare, a seconda dell'organizzazione, delle dimensioni dell'ente locale/regionale, del bilancio, ecc., non permette di formulare delle linee guida in questo campo. È, tuttavia, utile ricordare gli obiettivi essenziali da perseguire:
- i. il Difensore civile dovrebbe poter disporre di personale adeguato, sia per numero che qualifiche, alla portata delle sue competenze territoriali ed al numero di individui che potrebbero richiedere i suoi servizi ;
 - ii. il personale potrebbe essere messo a disposizione del Difensore civile dall'amministrazione territoriale o assunto direttamente dal Difensore civile. Quest'ultima soluzione è preferibile, in quanto risponde all'esigenza d'indipendenza che vale anche per i funzionari dell'Ufficio ;
 - iii. il Difensore civile deve disporre di locali, assistenza tecnica ed altri mezzi necessari all'esercizio delle sue funzioni.

Le competenze e le funzioni del Difensore civile

17. Le differenze esistenti tra i sistemi giuridici, l'organizzazione amministrativa ed il livello d'autonomia degli enti locali e regionali, svolgono un ruolo fondamentale nel determinare le competenze del Difensore civile. Per questo, anche se non è auspicabile l'adozione di un modello unico, allo scopo di salvaguardare la specificità dell'organizzazione di ogni Stato, è tuttavia utile segnalare, tenendo presente che si tratta di un argomento delicato, quali sono gli obiettivi di competenza del Difensore civile :
- i. Avendo stabilito un rapporto diretto tra l'autonomia degli enti locali/regionali ed il Difensore civile, ne consegue che le competenze di quest'ultimo dovrebbero estendersi ad ogni atto e comportamento dell'amministrazione locale o regionale ;
 - ii. Le competenze del Difensore civile nazionale e quelle definite a livello locale e/o regionale dovrebbero essere distribuite in modo tale da includere tutte le attività ed i comportamenti delle varie amministrazioni interessate, senza lasciare vuoti nei quali l'individuo rimarrebbe sprovvisto di ogni mezzo di protezione ; in certi casi, i Difensori civili locali e regionali potrebbero esercitare le loro funzioni sulle

- amministrazioni periferiche dello Stato decentralizzate a livello locale e regionale ;
- iii. Le limitazioni di competenze relative ad atti e comportamenti delle amministrazioni in particolari settori (difesa nazionale, pubblica sicurezza, polizia, ecc.), dovrebbero essere ridotte al minimo indispensabile;
 - iv. Per quanto riguarda la delimitazione di competenze tra il Difensore civico e l'autorità giudiziaria, è probabile che, in certi casi, esse non possano essere nettamente definite o che si sovrappongano. Sarebbe comunque raccomandabile, nell'interesse della tutela degli individui, di non escludere la possibilità di scelta tra le due procedure o la possibilità di ricorrere prima ad una poi all'altra.
18. Nell'attribuzione delle competenze e delle mansioni del Difensore civico, sarà necessario prevedere :
- i. una funzione di consultazione per aiutare gli individui a risolvere i loro problemi con la pubblica amministrazione ;
 - ii. la funzione essenziale di provvedere al buon funzionamento dell'amministrazione e quella, altrettanto essenziale, di mediazione che consiste in uno sforzo costante di riavvicinamento delle parti avverse ;
 - iii. una funzione di promozione necessaria per contribuire a risolvere sul nascere i casi di cattiva amministrazione e per migliorare la pubblica amministrazione, instaurando un dialogo con gli amministrati.

L'accesso al Difensore civico

19. Ogni persona fisica o giuridica che ritiene di aver subito un torto, di qualsiasi natura esso sia, risultante da un atto o dalla condotta dell'amministrazione dell'ente locale o regionale deve poter accedere al Difensore civico. Qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità (accesso limitato ai soli cittadini), sulla razza, sul sesso, ecc., è contraria ai principi generali che reggono la tutela dei diritti dell'uomo, nonché alla funzione stessa del Difensore civico.
20. Per agevolare in pratica l'accesso al Difensore civico, l'Ufficio di quest'ultimo dovrebbe essere aperto tutti i giorni, rendendo anche possibili le consultazioni telefoniche e/o per via elettronica. Si consiglia vivamente l'uso delle nuove tecnologie di comunicazione per i contatti tra Difensore civico e cittadini.
21. I servizi del Difensore civico devono essere gratuiti e la procedura deve essere elastica e senza grandi formalità onde evitare ritardi, complicazioni e costi per gli utenti.
1. Il richiedente dovrebbe essere informato delle iniziative prese dal Difensore civico e possibilmente della loro evoluzione e del risultato finale. Qualora

l'azione avviata mirasse ad una soluzione di compromesso, è obbligatorio l'accordo preliminare del richiedente.

2. Al Difensore civico deve essere riconosciuto il potere di agire di propria iniziativa, almeno ogni volta che venga a conoscenza di atti, comportamenti e situazioni pregiudizievoli per gli individui in generale, oppure per una categoria o un gruppo particolare di individui.

Mezzi d'intervento del Difensore civico

3. Al Difensore civico deve essere garantita la libertà d'accesso agli atti, alle pratiche ed agli archivi dell'amministrazione interessata, in quanto essa è essenziale all'adempimento delle sue funzioni. Salvo nei casi estremi in cui intervenga il segreto di Stato, previsto per motivi di difesa, sicurezza nazionale, ecc., non dovrebbe essere ammesso nessun rifiuto.
4. La libertà d'accesso dovrebbe comprendere anche la possibilità di effettuare inchieste, visite e/o ispezioni sul posto, all'occorrenza con l'assistenza di esperti.
5. Il funzionario responsabile dell'atto o del comportamento in causa deve rendersi disponibile per rispondere al Difensore civico e per aiutarlo nell'adempimento delle sue funzioni.
6. L'amministrazione interessata dovrebbe essere tenuta a prendere in considerazione le raccomandazioni, i suggerimenti ed altre iniziative del Difensore civico e di motivare, in ogni caso, le ragioni che le impedirebbero di metterli in pratica. La risposta dell'amministrazione dovrebbe pervenire entro un limite di tempo determinato.
7. Per poter garantire un'effettiva libertà d'accesso, bisognerebbe prevedere e sanzionare con opportuni provvedimenti i rifiuti, gli ostacoli, gli intralci o qualsiasi altra forma di ostruzionismo di un funzionario o di un agente dell'amministrazione.
8. Le conclusioni degli interventi del Difensore civico, contenute in rapporti specifici, periodici o annuali, o in altri documenti, dovrebbero essere rese pubbliche con mezzi adeguati.
9. Per esplicitare pienamente la funzione di promozione, il Difensore civico dovrebbe potersi rivolgere agli organi degli enti territoriali incaricati di adottare le disposizioni pertinenti in materia di attività amministrativa, organizzazione dei servizi, regolamenti, procedure, ecc., onde poter formulare suggerimenti utili (abrogazione, modificazione dei testi in vigore, nuove disposizioni, ecc.) che possano rendere più efficace l'azione dell'amministrazione per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'individuo.

10. Per rendere più efficace l'intervento del Difensore civico, lo Stato e gli enti locali e regionali dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di concedergli :
- i. il potere di proporre l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti dell'agente o del funzionario dell'amministrazione che ha intralciato gravemente l'esercizio delle sue funzioni, o quando il Difensore civico ha scoperto e dimostrato che l'agente o il funzionario sono direttamente responsabili del torto subito dal richiedente.
 - ii. il potere di sollecitare l'avvio delle procedure previste dalla legge qualora l'amministrazione rifiutasse di seguire le raccomandazioni ed i suggerimenti formulati, e le motivazioni da essa addotte non fossero soddisfacenti.

Congresso delle Regioni**Roma 16 maggio 2003****Disposizioni statutarie in materia di difesa civica a cura
del Gruppo di lavoro tecnico-politico
della III Commissione del Congresso delle Regioni**

Questo documento ha lo scopo di dare attuazione ad uno degli obiettivi determinati dalla risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni il 05/06/2002.

Il Gruppo di lavoro costituito in esecuzione della citata risoluzione individua le linee essenziali per la definizione di disposizioni statutarie in materia di difesa civica con un duplice scopo. Innanzitutto per assicurare in ogni Regione e Provincia autonoma il radicamento statutario dell'istituto del difensore civico. In secondo luogo per tratteggiarne gli elementi essenziali di profilo istituzionale che ne connotino, al di là di possibili ulteriori caratterizzazioni, la natura specifica di organo elettivo ausiliario, monocratico, indipendente, tecnicamente qualificato e adeguatamente dotato di risorse, con compiti sia di tutela non giurisdizionale degli interlocutori delle amministrazioni, sia di proposta sul piano normativo, organizzativo, gestionale per migliorare la qualità e la trasparenza dei rapporti che si instaurano tra amministrazione e contesto in cui la stessa opera.

Le indicazioni del gruppo di lavoro traggono ispirazione dall'obiettivo che la risoluzione approvata dal Congresso ha così individuato: «Le Regioni e le Province autonome, a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica "a rete" improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organizzazioni e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei.»

A questo obiettivo le indicazioni del gruppo di lavoro intendono dare concretezza e realizzazione in armonia con i principi internazionali sanciti – tra l'altro – dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993 e alla Risoluzione del Congresso dei Poteri Locali e regionali del Consiglio D'Europa n. 80 del 1999, che individuano nella difesa civica, uno strumento di mediazione con effetti deflativi del contenzioso in sede giurisdizionale e una forma di tutela azionabile in particolare dai soggetti più deboli.

Il principio di buona amministrazione, espresso dall'art. 97 della Costituzione con una formulazione di diritto obiettivo, è oggi rafforzato, con un connotato del cui valore giuridico – a livello di diritto positivo – non è più possibile dubitare, dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Appare chiaro, dunque, che ormai si tratta di un vero e proprio diritto del cittadino, che specifica e completa il principio costituzionale e, saldandosi con esso, determina la giustificazione di un organo destinato a vegliare proprio sui rapporti del cittadino con l'amministrazione, prima e al di sopra della patologia dei rapporti che rimane appannaggio del contenzioso amministrativo. Il Difensore civico supplisce, dunque,

alle carenze dell'organizzazione pubblica, arrivando prima delle sue degenerazioni patologiche nel quadro della loro eliminazione fin dall'origine.

Il gruppo di lavoro consegna al Congresso delle Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e a tutti coloro che sono protagonisti nella elaborazione dei nuovi Statuti il proprio contributo di proposte, formulate avendo presente che:

- a) il pressoché totale venir meno dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, le maggior responsabilità riconosciute alla burocrazia, l'applicazione sempre più estesa dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale richiedono la presenza di una difesa civica incisiva ed efficace capillarmente presente su tutto il territorio nazionale;
- b) la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea pone (art. 41) tra i diritti fondamentali il diritto alla buona amministrazione e individua (art. 43) il Médiateur Europeo (e per noi il Difensore civico) quale organo cui si ha diritto di adire per tutelare l'effettività del diritto alla buona amministrazione;
- c) la competenza legislativa in materia di difesa civica regionale e locale in base all'art. 117 Cost. è delle Regioni e delle Province Autonome;
- d) il difensore civico deve trovare un'esplicita e non equivocabile collocazione nell'assetto istituzionale delineato dai nuovi Statuti: questa collocazione è di organo ausiliario, monocratico e indipendente;
- e) la legislazione statale può favorire l'obiettivo di costruire e consolidare una forte rete di difesa civica locale inserendo ex art. 117, 2° c. Cost. la funzione di difesa civica tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane (lett. p.) e nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m.);
- f) per raggiungere l'obiettivo di reti territoriali di difesa civica è necessario un impegno comune Regioni-Province autonome - Autonomie locali;
- g) le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome adotteranno le particolari procedure e modalità richieste dai loro specifici ordinamenti.

In adesione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il gruppo di lavoro ritiene che negli Statuti delle nuove Regioni, componenti essenziali della nuova costruzione europea, debba essere affermato, nell'ambito dei principi generali l'esplicito riconoscimento del diritto alla buona amministrazione e del diritto di ricorrere al Difensore civico quale organo specificatamente preposto a garantirne l'effettività.

Le proposizioni normative, alla cui formulazione il gruppo di lavoro è pervenuto a seguito di un approfondito confronto, non costituiscono necessariamente il testo di un articolo da inserire tout court negli Statuti. Tuttavia esse fissano i concetti essenziali che in sede statutaria devono configurare la natura dell'istituto, la sua collocazione istituzionale e le sue finalità e "lanciano", nel contempo, la normazione ordinaria che ne consegue coerentemente.

Proposizioni normative statutarie

1. Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore civico, che ne è il garante.
2. La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come servizio di garanzia, mediazione e proposta, secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.
3. Il Difensore civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. È eletto dal Consiglio regionale e ad esso riferisce.
4. Il Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.
5. Il Difensore civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause.
6. Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.
7. La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.

PAGINA BIANCA

UFFICIO DEL COMMISSARIO
PER I DIRITTI DELL'UOMO

Strasburgo, 3 luglio 2004

**PRIMA TAVOLA ROTONDA
DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI EUROPEI**

Barcellona, 2-3 Luglio 2004

Organizzata dal
Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa
Alvaro GIL-ROBLES,

e dal

Congresso dei Poteri Locali e Regionali
del Consiglio d'Europa

in collaborazione con

il Difensore Civico della Catalogna

Conclusioni

La presente traduzione della versione originale in lingua francese, curata dal Segretariato organizzativo della conferenza, vuole essere solo di ausilio per la comprensione del testo ufficiale in lingua.

Ad un incontro informale con i difensori civici regionali tenutosi a Parigi nell'ottobre 2003, tutti i partecipanti accolsero l'idea secondo cui il Commissario per i Diritti dell'Uomo e il Congresso dei Poteri Locali e Regionali avrebbero dovuto iniziare una collaborazione con i difensori civici regionali organizzando la prima "Tavola Rotonda dei Difensori Civici Regionali Europei" per affrontare la questione dei diritti umani, la quale risulta essere particolarmente rilevante nel lavoro dei difensori civici, sottolineando, anche, lo stretto legame esistente tra la cattiva amministrazione e la violazione dei diritti umani. Nella Conferenza di Messina (Novembre 1997) e con la conseguente Risoluzione 80 (1999) sul ruolo dei difensori civici regionali e locali si è stabilito che per la difesa dei diritti dei cittadini è necessario adottare un'azione concreta.

Il Commissario per i Diritti dell'Uomo e il Presidente del Congresso dei Poteri Locali e Regionali desiderano esprimere la loro gratitudine al Difensore Civico della Catalogna e al Forum di Barcellona 2004 per la loro inestimabile collaborazione e assistenza fornita per l'organizzazione di questa Tavola Rotonda. Inoltre, il Commissario e il Presidente ringraziano tutti i presenti per lo spirito costruttivo dimostrato durante le discussioni. Le seguenti conclusioni del Commissario per i Diritti dell'Uomo e del Congresso dei Poteri Locali e Regionali sono fondate sui loro contributi:

I. Compiti e Competenze dei Difensori Civici Regionali e Nazionali

I partecipanti concordano sull'importanza di istituire un difensore civico regionale e sul bisogno di rinforzare il suo ruolo. Spesso, i cittadini possono trovarsi non tutelati di fronte ai servizi e alle amministrazioni pubbliche per cui è necessario stabilire delle procedure di controllo e di monitoraggio sulle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni. L'istituzione del difensore civico a livello Europeo, nazionale, regionale, provinciale o municipale aiuta a rinforzare sia il sistema di protezione dei diritti umani, incluso le minoranze, e sia a migliorare le relazioni tra l'autorità pubblica e i cittadini. Il termine "difensore civico" deve essere inteso in senso largo poiché esso riflette le diversità dei sistemi giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa. I Difensori Civici Regionali possono, quindi, coesistere con i Difensori Civici Nazionali o esercitarne le funzioni in assenza di questi ultimi.

Il compito principale dei Difensori Civici regionali consiste nella protezione e nella difesa dei diritti umani. In questo senso, non vi è alcuna contraddizione tra il mandato del Difensore Civico inteso in senso classico, che è di prevenire e combattere contro la cattiva amministrazione e il mandato di difendere i diritti umani. Infatti, si può dire che la differenza tra i due mandati è più simbolica che reale, dato che gli esempi più seri di cattiva amministrazione sono proprio la violazione dei diritti umani. E' chiaro che il concetto dei diritti umani si è evoluto ed esteso includendo non solo i diritti politici, ma anche quelli economici, ambientali e sociali, per cui oggi il difensore civico si occupa di diversi problemi che riguardano non solo la violazione dei diritti fondamentali, ma anche altri diritti come, ad esempio, le conseguenze prodotte dai lavori pubblici e l'inquinamento acustico. Sulla base di questa vastità di problemi, che i difensori civici si trovano ad affrontare, è ovvio riconoscere ai Difensori Civici regionali un ampio campo d'intervento. Questo, però, non significa che i Difensori Civici regionali debbano avere universali competenze e compiti. E' necessario, infatti, evitare l'interferenza con gli altri meccanismi di controllo già esistenti, specialmente quelli giuridici. Ad ogni modo, non è sempre facile definire le funzioni del Difensore Civico regionale e in molti Paesi non esiste alcuna definizione di compiti. Così, le differenze del campo d'azione del difensore civico regionale possono variare da un Paese ad un altro.

Si sottolinea che il grado di consenso riguardo al lavoro dei difensore civico, ovvero la loro efficacia, può e dovrebbe essere impiegato come un indicatore di democrazia. Questo indicatore farà pressione sulle autorità rendendole più ricettive al lavoro del difensore civico. L'efficacia, in ultima istanza, dipenderà dai mezzi disponibili, dai metodi usati e dalle risorse fruibili. Per efficacia si intende, anche, che l'elemento persuasivo del lavoro del Difensore Civico Regionale deve essere rinforzato. La formazione giuridica di molti Difensori Civici e dei loro collaboratori li porterà, alcune volte, a seguire il lavoro dei giudici e spesso le loro risoluzioni saranno simili alle decisioni di un tribunale. Precise considerazioni devono esser fatte, anche, su questioni riguardanti i metodi di selezione e la legittimità dell'elezione del Difensore Civico da parte di un'Assemblea rappresentativa, lo sviluppo professionale e in generale la garanzia che assicuri che il loro ufficio sia efficiente ed osservi rigorosamente le norme amministrative. In definitiva, i bisogni dei cittadini, la democrazia, l'istituzione del Difensore Civico devono essere presi in considerazione in tutte le regioni Europee.

Si è discusso anche della questione della modifica dello status giuridico dei Difensori Civici Regionali e della necessità di consultare loro prima che tali cambiamenti vengano introdotti dai legislatori o dalle amministrazioni.

Particolare enfasi è stata data alla creazione di una rete di Difensori Civici, la quale dovrebbe garantire maggiore efficacia alle attività di mediazione, grazie allo scambio e alla condivisione di informazioni ed esperienze. Questo può costituire un'importante opportunità di formazione per i Difensori Civici e i loro collaboratori. La rete può essere creata sia a livello europeo che a livello nazionale. In questo ambito alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa hanno già maturato un'esperienza. Alla fine, l'efficacia della rete dipenderà dall'impegno che i propri membri metteranno per il servizio ai cittadini più che per la riafferma delle proprie competenze.

II. I Difensori Civici Regionali e il Diritto all'Abitazione

Negli ultimi decenni in Europa abbiamo visto che alcuni diritti sociali come il diritto all'impiego, all'assistenza sanitaria, alla salute ambientale o all'abitazione sono stati accettati come diritti fondamentali. L'abitazione rappresenta il principale bisogno umano e sempre più si stabilisce che tutte le società dovrebbero garantirlo a tutti i cittadini senza alcuna distinzione. Questo diritto è oggi parte di una vasta rete di testi internazionali sui diritti umani ed è stato riconosciuto come tale anche dall'Accordo Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e dalla Carta sui Diritti dell'Infanzia. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta Sociale Europea, modificata, rappresenta un importante mezzo per l'implementazione del diritto all'Abitazione come diritto umano. Il suo significato di monitoraggio, ad ogni modo, è ancora debole dato che la Carta non fornisce né la possibilità di ricorso individuale né ne prevede l'introduzione.

Nella legislazione nazionale, le pratiche e gli standard per garantire il diritto di abitazione sono alquanto diversi e variano da un Paese ad un altro. In molte legislazioni, esso è considerato un diritto sociale fondamentale, ma i mezzi per dargli una realizzazione concreta, spesso, comportano considerevoli ostacoli di carattere giudiziario e finanziario. L'interpretazione dei diritti cambia, quindi, anche da una legislazione ad un'altra. Così, spesso, non è sempre chiaro quando il diritto si riferisce solo ai cittadini di un Paese, agli stranieri residenti legalmente o a quei residenti illegali. Il risultato è che spesso ci sono alcuni gruppi di persone che sono esclusi dalla fruizione di un diritto e gli stessi, senza un supporto pubblico, sarebbero senza casa o costretti a vivere in condizioni estreme.

Per questo risulta essere prioritario stabilire e sviluppare una ampia struttura legale che permetta l'accesso al diritto all'abitazione da parte di tutti i cittadini, specialmente per quelle categorie di persone vulnerabili come gli immigrati, i disoccupati e gli anziani.

In questo contesto, possono emergere diverse questioni rilevanti che possono interessare il lavoro dei Difensori Civici regionali e richiederanno rapide decisioni in merito: ad esempio, l'identificazione dei settori sociali, che potrebbero beneficiare dei programmi di abitazione; come può l'amministrazione pubblica può limitare il prezzo degli affitti; e come può il Difensore Civico regionale contribuire alla risoluzione di conflitti, ad esempio, nel campo degli affitti.

Alcuni Paesi hanno compiuto considerevoli progressi nel concreto coinvolgimento dei Difensori Civici nel diritto di abitazione. L'istituzione di un Difensore Civico per l'Abitazione, in Inghilterra nel 1996, è un ottimo esempio di come un Difensore civico specializzato può contribuire all'effettiva protezione di alcuni diritti sociali fondamentali.

In termini generali, le questioni con i quali i Difensori Civici regionali possono avere a che fare includono la protezione del diritto di Abitazione da parte della legislazione nazionale; il consolidamento di questo diritto e la definizione di quali gruppi dovrebbero beneficiare dei programmi pubblici per l'abitazione.

III. I Difensori Civici Regionale e il Diritto ad un Ambiente Salubre

Il diritto ad un ambiente sano è continuamente riconosciuto come un fondamentale diritto sociale, separato dal diritto all'assistenza sanitaria. La distruzione dell'ambiente rappresenta una violazione dei diritti umani e genera dei drammatici effetti, come la carestia e le migrazioni.

La Corte Europea dei Diritti Umani ha riconosciuto che alcune azioni contro l'ambiente, che possono avere serie conseguenze per gli individui, costituiscono una violazione dei diritti umani fondamentali che sono tutelati nella Carta Europea dei Diritti dell'Uomo. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, nella sua Raccomandazione 1614 (2003) ha sostenuto l'idea di aggiungere alla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo un Protocollo concernente il riconoscimento dei diritti procedurali individuali intesi ad accrescere la protezione ambientale, così come è delineato nella Convenzione di Aarhus. La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, alla partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia in questioni ambientali giocherà, senza dubbio, un ruolo essenziale nel rispetto e nella protezione del diritto ad un ambiente sano. Questo testo giuridico rappresenta il primo trattato multilaterale nel campo dell'ambiente, nel quale il principale obiettivo è di imporre ai governi alcuni obblighi verso i loro cittadini. La Carta stabilisce, inoltre, che un'adeguata protezione dell'ambiente è essenziale per il benessere dell'essere umano e per il godimento dei diritti umani, incluso il diritto alla vita.

Si è fatto riferimento anche all'importanza della Convenzione sul Paesaggio del Consiglio d'Europa (2000) e la sua implementazione a livello regionale, la Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente e la Convenzione sulla Protezione dell'Ambiente attraverso il Diritto Penale del 1998.

La politica ambientale, come obiettivo privilegiato della domanda dei cittadini, ha dimostrato di essere un eccellente laboratorio per lo sviluppo del diritto alla trasparenza amministrativa.

L'ampio raggio del potere di monitoraggio che i Difensori Civici regionali hanno è un prezioso strumento per elaborare delle raccomandazioni alle amministrazioni, proposte per emendare la legislazione esistente e pubblicare specifici rapporti su questioni ambientali. Questo ultimo può anche fungere da efficaci strumenti d'azione preventiva. Per indagare su possibili violazioni del diritto all'ambiente, il Difensore Civico dovrebbe godere di un'illimitata capacità d'indagine da cui nessuno Stato dovrebbe essere immune. Infine, compete al Difensore Civico agire quando lo Stato non svolge adeguatamente il suo compito di protezione ambientale, che in ultima istanza è una parte essenziale della protezione dei diritti umani.

Assicurare ampie competenze ai Difensori Civici regionali in materia ambientale costituisce un valido strumento per garantire il diritto ad un ambiente sano e per rinforzare, in generale, i Diritti Umani.

I partecipanti confermano il loro interesse nella continuazione dei lavori di questa Tavola Rotonda ogni due anni.

IL CONGRESSO
DEI POTERI LOCALI E REGIONALI

Consiglio d'Europa
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>

**COMMISSIONE PERMANENTE**
della Camera delle regioni

**Per dibattito in seno alla Commissione permanente
(Vedi Articolo 15 del Regolamento interno).**

Termine ultimo per la presentazione degli emendamenti: non oltre le ore 16 del giorno che precede quello in cui è aperto il dibattito sui testi cui si riferiscono (Articolo 27 del Regolamento interno)

Strasburgo, 12 ottobre 2004

CPR (11) 7
Risoluzione

**Progetto di Risoluzione¹
riguardante
i mediatori regionali: un'istituzione al servizio dei diritti dei cittadini**

**Relatori: Doris ANSARI, Regno Unito,
Camera delle regioni
Gruppo politico: GILD**

**Hans Martin TSCHUDI, Svizzera
Camera delle regioni
Gruppo politico: GILD**

⁽¹⁾ Approvato all'unanimità dalla Commissione della coesione sociale della Camera delle regioni il 30 settembre 2004

Membri della Commissione:

D. Ansari (Presidente), O. Batalin (Vice Presidente), M. Aliev (sostituta: V. Demina), A. Bochenski, M. Bueno Berrio-Salegortua, M. Calderoli, G. Chiaravallotti, G. Comic, F. Di Stefano, B. Deych, V. Dos Santos Loureiro, A. Elksnitis (sostituta: L. Gintere), N. Evdokimova, A. Gulerman, M. Habermann, E. Haider, M. Nazir, I. Novak, I. Sanchez Amor, C. Sarbulescu, J. Stadelmann, B. Suaud, G. Tabunscic (sostituito: M. Rusu), P. Wies.*

NB. I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.
I nomi dei membri senza diritto di voto presso la Camera delle regioni sono seguiti dal simbolo «*»

Segretario della Commissione : Christo GUIDIKOV

**Per dibattito alla Commissione permanente – vedi Articolo 15 del Regolamento interno del Congresso –
Le eventuali obiezioni all'esame in Commissione permanente devono pervenire al Direttore esecutivo del Congresso una settimana prima della riunione della Commissione permanente; in caso di obiezioni da parte di 5 membri del Congresso, il rapporto verrà presentato alla sessione plenaria**