

1. Ricordando i testi adottati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in materia di mediazione, e le Conclusioni delle Tavole rotonde dei mediatori europei, organizzate dal Consiglio d'Europa;
2. Ricordando la propria Raccomandazione 61 (1999) sul ruolo dei mediatori/ombudsman locali e regionali nella difesa dei diritti dei cittadini;
3. Facendo proprie le conclusioni della « Tavola rotonda degli ombudsman regionali europei », organizzata a Barcellona il 2 e 3 luglio 2004 dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dal Congresso, in cooperazione con il mediatore della Catalogna;
4. Considerando che le amministrazioni territoriali moderne, cui spettano responsabilità sempre più importanti in materia di protezione sociale e di gestione dei servizi pubblici, non sono sempre in grado di essere all'ascolto e di recepire le richieste degli individui e sono talvolta inadeguate per soddisfare i bisogni di categorie di cittadini svantaggiati, quali le minoranze, gli immigrati, i disabili;
5. Esprimendo preoccupazione per il fatto che le disfunzioni dell'amministrazione provocano, in certi casi, delle violazioni dei diritti dell'uomo e dei diritti sociali;
6. Constatando che l'istituzione di uffici dei mediatori, come lo dimostra l'esperienza di numerosi stati europei, costituisce un mezzo efficace e relativamente poco oneroso di difesa di tali diritti, poiché riduce il ricorso ai procedimenti giudiziari, che incidono pesantemente sui bilanci delle famiglie e delle collettività;
7. Sottolineando che gli effetti positivi delle azioni dei mediatori sulle relazioni tra amministrazioni e amministrati sono tanto più percepibili in quanto i mediatori agiscono a un livello vicino a quello dei cittadini;
8. Considerando che l'accesso ai mediatori regionali [e locali], nonché ai mezzi di ricorso amministrativi o giuridici a disposizione dei cittadini deve risultare facile, perché possano diventare i consiglieri privilegiati dei cittadini e garantire l'esercizio effettivo dei loro diritti;
9. Sottolineando che la prossimità dei mediatori regionali [e locali] con le amministrazioni interessate rappresenta spesso la garanzia per una migliore conoscenza del loro funzionamento, e consente loro in tal modo di formulare raccomandazioni generali relative alla struttura, alle procedure e alle azioni dei servizi amministrativi, al fine di porre rimedio ai problemi correnti e prevenirli;
10. Posto che le competenze del mediatore a livello regionale si esercitano in modo analogo a quelle del mediatore nazionale nel quadro delle competenze devolute alle regioni, i principi che disciplinano l'azione del mediatore regionale, le garanzie della sua indipendenza, i suoi poteri e i suoi mezzi d'azione devono essere paragonabili a quelli del mediatore nazionale;
11. Ribadendo la validità dei principi guida che disciplinano l'istituzione del mediatore, enunciati dal Congresso nell'allegato alla sua Risoluzione n° 80 (1999) ;
12. Considerando la pratica seguita in stati quali Germania, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Spagna, Federazione di Russia, Regno Unito, Serbia e Montenegro e Svizzera, nei quali i

mediatori regionali non hanno una relazione gerarchica con i mediatori nazionali, ma dispongono di giurisdizioni e di competenze ben delimitate;

13. Convinto che l'istituzione di organi di mediazione a livello regionale [e/o locale] nei paesi che non ne dispongono rafforzerebbe il rispetto dello stato di diritto, della democrazia e della buona amministrazione;

14. Persuaso che i mediatori regionali [e locali] dotati di ampie competenze e di mezzi di indagine e di azione sufficienti contribuirebbero a:

a. ridurre non solo i casi di violazione della legge, ma anche altre disfunzioni delle amministrazioni, quali la disuguaglianza di trattamento, i tempi eccessivamente lunghi, l'assenza di trasparenza e di integrità;

b. rendere le amministrazioni maggiormente aperte e sensibili alle esigenze dei cittadini e migliorare la qualità dei servizi sociali e pubblici;

c. ripristinare la fiducia dei cittadini nei poteri pubblici, riducendo la distanza che li separa;

15. Dichiarata che l'istituzione del mediatore regionale [e locale] facilita l'applicazione dei principi enunciati nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella Carta sociale europea riveduta e nella Carta europea dell'autonomia locale;

16. Incoraggia le regioni europee:

a. laddove tale istituzione non esiste, a prevedere l'istituzione di un mediatore regionale, in base ai Principi guida adottati dal Congresso nel 1999, che contribuisca a rafforzare tanto il controllo dei cittadini sui pubblici poteri, quanto il sistema di tutela dei diritti dell'uomo, ivi compresi i diritti delle minoranze e i diritti sociali;

b. a sviluppare e, se del caso, a potenziare le competenze e i mezzi d'azione del mediatore regionale, al fine di rafforzare i diritti dei cittadini e la democrazia;

c. a promuovere lo scambio di informazioni e di buone prassi tra regioni europee;

d. a prevedere il possibile ricorso a un organo di mediazione, al fine di garantire l'accesso ai diritti da parte dei cittadini e di assicurare la buona amministrazione di nuove entità amministrative e giuridiche, in particolare nel contesto transfrontaliero;

17. Invita le organizzazioni non governative che lavorano per promuovere l'accesso effettivo dei cittadini ai diritti sociali e ai diritti dell'uomo a ricorrere al mediatore regionale per garantire il reale esercizio dei diritti sociali e dei diritti umani dei cittadini.

European Ombudsman Institute
Европейски Институт Омбудсман
Europäisches Ombudsmann Institut
Institut Européen de l'Ombudsman
Istituto Europeo dell'Ombudsman
Istituto Europeo del Ombudsman

E I

Commissario per la Tutela dei Diritti Civili
della Repubblica della Polonia
Prof. Dr. hab. Andrzej Zoll

Carta Internazionale del Difensore civico Efficiente

Bozza finale

L'istituto dell'ombudsman ha consolidato la propria posizione su scala globale come un'importante autorità nel sistema della protezione dei diritti umani e civili ed in molti Paesi ormai la popolazione è ben consapevole del suo ruolo. Da un punto di vista generale l'istituto facilita il consolidamento della democrazia e della legalità a livello internazionale.

È caratterizzato da un'ampia gamma di differenti regolamentazioni. Le caratteristiche comuni del Difensore civico sono la facoltà di controllare il rispetto dei diritti civili ed umani, la sua indipendenza dalle autorità sul cui operato l'ombudsman è competente ad esercitare i propri poteri di controllo e la facoltà di presentare alle autorità competenti mozioni (raccomandazioni) che tuttavia non sono vincolanti per i destinatari. Tuttavia ci sono differenze significative che, come evidenziano le comparazioni empiriche, non sono originate dalla circostanza che una nazione sia una "vecchia" o una "nuova" democrazia. Queste differenze riguardano soprattutto:

- il livello dell'indipendenza dell'ombudsman dall'autorità che lo ha nominato (e allo stesso modo la natura di tale autorità ed i principi e le modalità di nomina e revoca del Difensore civico), il suo essere vincolato o meno da direttive, le forme con le quali viene stabilito il suo budget economico;
- le qualifiche necessarie per essere nominato Difensore civico compreso il titolo di studio richiesto;
- i poteri e le competenze attribuiti al Difensore civico nella sua azione di controllo per valutare se i diritti civili ed umani sono rispettati. Spesso è esclusa la competenza del Difensore civico nei confronti del parlamento, del capo di stato e del governo – ad esempio del consiglio dei ministri, dei singoli ministri e dei rappresentanti del governo locale, ad esempio delle assemblee consiliari, dell'esercito e dei servizi di sicurezza, del potere giudiziario e degli organi inquirenti. Le restrizioni alle sue competenze nei confronti di questi organismi talvolta limitano la sua azione ai meri controlli di legittimità nei loro confronti e talvolta escludono anche lo stesso controllo di legittimità. Spesso è difficile fare una distinzione chiara fra questi due criteri. Se, in una determinata nazione, le disposizioni normative sanciscono l'obbligatorietà per la pubblica amministrazione di prendere in considerazione gli interessi legittimi delle parti dopo averle interpellate prima di prendere una decisione, allora controllare l'efficienza della pubblica amministrazione significa al contempo controllare la legalità delle azioni che hanno compiuto;
- il potere di imporre o meno le proprie decisioni una volta che egli ha accertato una violazione di legge o un'irregolarità; spesso i poteri del Difensore civico sono limitati al diritto di fare una raccomandazione che, tuttavia non è vincolante. A volte egli ha il diritto di appello alla Corte Costituzionale o ad una corte, di suggerire modifiche normative, meno di frequente ha la

possibilità di partecipare a procedimenti decisionali dell'Amministrazione coinvolta o di agire in giudizio contro atti o attività illegittimi.

Le differenti normative hanno un impatto significativo sull'effettività dell'istituto del Difensore civico.

Le Nazioni Unite (Commissione diritti umani e Assemblea Generale) ed il Consiglio D'Europa hanno adottato risoluzioni e raccomandazioni sul Difensore civico e le Istituzioni Nazionali di Tutela e promozione dei diritti umani. Anche l'OSCE ed altre Organizzazioni Internazionali Regionali hanno presentato proposte e raccomandazioni sulla figura del Difensore civico.

Durante gli incontri internazionali e le discussioni bilaterali fra Difensori civili, sono state fatte proposte per sviluppare un modello di "Carta per l'efficienza del Difensore civico" le cui raccomandazioni dovrebbero essere seguite per trovare soluzioni legislative e nei rispettivi paesi e nell'attività pratica del Difensore civico; l'Istituto Europeo dell'Ombudsman presenta qui di seguito la "Carta Internazionale del Difensore civico Efficiente" a cui le normative dei rispettivi stati dovrebbero uniformarsi. Contemporaneamente dovrebbero partire iniziative per modificare le normative dei singoli stati per quanto attiene gli aspetti fondamentali.

Le proposte presentate di seguito si basano sui principi di indipendenza e di autonomia del Difensore civico come definiti dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134¹, della Raccomandazione 61 (1999) e della Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa².

Sotto presentiamo le proposte iniziali che dovrebbero far parte della Carta dell'Ombudsman e costituire il nucleo centrale dell'istituto.

I. Principi generali

1. Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Competenze e responsabilità") l'istituto del Difensore civico dovrebbe trovare il proprio fondamento nella costituzione di un determinato paese e la sua specifica disciplina in un provvedimento legislativo. Tali disposizioni normative dovrebbero garantire l'indipendenza del Difensore civico nei confronti di altre istituzioni dello stato e la sua autonomia nelle sue valutazioni.

La sua dipendenza organizzativa dall'autorità che lo ha nominato dovrebbe essere rigidamente definita dalla costituzione o almeno da un atto normativo. Dovrebbe essere esclusa la possibilità di revocare il Difensore civico durante il proprio mandato per motivi politici, come sancito dalla risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo") e dovrebbe prevedere specifiche ipotesi di sostituzione del Difensore civico nel corso del suo mandato (per esempio dimissioni, stato di incapacità di intendere e di volere permanente, azioni incompatibili con l'impegno preso nell'assumere la carica e perdita delle qualifiche necessarie per mantenere la carica).

Una soluzione ottimale potrebbe esser la nomina (ed in casi particolari la revoca) dell'ombudsman da parte dell'organo parlamentare, con l'eccezione dalla possibilità di proposta del candidato (o dei candidati) da parte del governo.

Il Difensore civico dovrebbe relazionare periodicamente al Parlamento sull'attività svolta e sul grado di osservanza dei diritti umani e civili. Questo non esclude la possibilità di inviare periodiche informazioni sullo stato di osservanza dei diritti umani e civili ad altre autorità e soprattutto al governo.

In conformità alla risoluzione 80 (1999) (Appendice Paragrafo 9) il Difensore civico non dovrebbe ricevere alcuna pressione dai partiti politici o da altre organizzazioni anche se queste lo hanno proposto come candidato all'organismo che lo ha nominato. Se egli è un

¹ Risoluzione 48/134 "Istituzioni Nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani" adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite all'85ª Seduta plenaria del 20 dicembre 1993.

² Raccomandazione 80 (1999) e Risoluzione 80 (1999) sul ruolo dei Difensori civili/mediatori locali e regionali nel tutelare i diritti dei cittadini adottate dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa il 17 giugno 1999.

membro di un partito politico dovrebbe sospendere la propria adesione al partito durante il suo mandato.

2. L'indipendenza finanziaria del Difensore civico dovrebbe essere garantita attraverso il suo diritto esclusivo di predisporre il proprio capitolo di bilancio come capitolo del bilancio generale del paese. Sulle modalità di utilizzo del proprio bilancio egli dovrebbe rispondere esclusivamente al parlamento o all'autorità preposta dal parlamento al controllo finanziario. Nel caso di Difensori civici locali questo principio dovrebbe essere applicato con riferimento alle assemblee consiliari locali.

Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo" paragrafo 2) e della risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa (Appendice par. 9) al Difensore civico dovrebbe essere garantito personale adeguato, in termini di qualifica e di numero, in grado di consentirgli di fare fronte alle istanze che possono pervenirgli dal territorio ove esercita la propria competenza in rapporto alla popolazione che può richiedere il suo intervento.

3. L'indipendenza dell'ombudsman nelle proprie attività di controllo, pronunce e attività istruttorie tese a verificare violazioni dei diritti umani e civili e delle libertà, dovrebbe essere garantita anche attraverso:

- 1) immunità dal potere giudiziario relativamente all'esercizio delle proprie funzioni;
- 2) il ritorno, alla fine del suo mandato, alla posizione occupata precedentemente o ad una posizione equivalente (a meno che nel frattempo l'ombudsman non abbia acquisito il diritto alla pensione di anzianità o un equivalente diritto, ad esempio il diritto alla percezione di un'indennità pari ad un magistrato in pensione);
- 3) la comunicazione delle informazioni di cui alla sezione 2 sopra all'autorità che ha nominato l'ombudsman, senza che questa abbia in merito diritto di voto. Questo ovviamente non esclude il diritto di dibattere tali informazioni, presentare interpellanze ed interrogazioni, oltre che proposte.
- 4) L'obbligo per il Difensore civico di astenersi dal compiere attività politica ed altre attività che potrebbero minare la fiducia nella sua imparzialità, come sancito dalla risoluzione 80 (Allegato, sezione 10) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa.

4. I requisiti relativi al candidato per la nomina ad ombudsman dovrebbero comprendere l'autorevolezza del persona con riferimento alla sua moralità e sensibilità sociale, la sua esperienza nel trattare questioni relative alla pubblica amministrazione e tematiche sociali e alla sua formazione.

Se l'ombudsman è autorizzato dalla Costituzione o dal provvedimento normativo che lo ha istituito ad agire in giudizio — ad esempio di fronte al Tribunale Costituzionale o alle Corti, sarebbe consigliabile che il candidato avesse una rilevante esperienza giuridica, a meno che la non si preveda la sua possibilità di essere rappresentato in giudizio solo attraverso un proprio procuratore legale. In quest'ultimo caso deve essere sottolineato che il Difensore civico non può esercitare un controllo efficiente sui propri funzionari con competenze giuridiche e che egli sarà dipendente dalla propria fiducia nelle loro competenze.

- II. Finalità del controllo del Difensore civico intesa nel senso di diritto di attivare un procedimento istruttorio:

In conformità con le Risoluzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa, il mandato del Difensore civico deve comprendere le seguenti competenze:

1. Il potere di proteggere da parte del Difensore civico i diritti e le libertà deve essere assicurata nei confronti di tutti i soggetti che ricadono sotto l'autorità di un determinato stato. Ciò significa le persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni senza personalità giuridica, ma che, nello spirito della legge, possano essere ritenute titolari di diritti ed obblighi.

2. Il Difensore civico dovrebbe avere competenza ad investigare sull'osservanza dei diritti umani e civili e di libertà da parte delle autorità pubblica senza restrizioni di materia. Le finalità e le forme dell'attività tuttavia, dovrebbero prevedere appropriate cautele avendo presente l'attività giurisdizionale a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza delle corti ed anche la specifica natura degli organismi investigativi.
 3. Il controllo del Difensore civico dovrebbe comprendere anche casi di violazioni della legge per inerzia da parte delle autorità e delle istituzioni.
- III. Finalità dell'azione del Difensore civico in caso che riscontri la violazione dei diritti e delle libertà o il potenziale rischio di una simile violazione
1. Il diritto di presentare mozioni (raccomandazioni) all'autorità o all'istituzione, relativamente alla cui azione (od omissione) è stata riscontrata la violazione o ad una autorità di livello superiore. Queste raccomandazioni possono essere relative al caso particolare o ad una problematica di carattere generale.
 2. Il diritto di attivare procedimenti di fronte ad organismi della pubblica amministrazione, di partecipare a procedimenti e di potere attivare procedure giurisdizionali avverso una controparte.
 3. Il potere di appellarsi ad autorità indipendenti (corti e tribunali) sia contro provvedimenti normativi, che contro provvedimenti ed azioni relativi a casi particolari posti in essere dalla pubblica amministrazione o dalle istituzioni della pubblica amministrazione.
 4. Le misure enumerate sotto i paragrafi 2 e 3 dovrebbero essere applicabili nel caso in cui i soggetti che richiedono l'intervento del Difensore civico non abbiano vantaggi giuridici dal ricorso alla tutela giurisdizionale per motivi giuridici o per motivi obiettivi o perché una simile azione è giustificata da rilevanti finalità sociali. Questo principio dovrebbe essere applicabile anche nei casi in cui il Difensore civico si è attivato d'ufficio, in particolare se le indicazioni (raccomandazioni) del Difensore civico elencate nel paragrafo 1 si sono rivelate inefficaci.
 5. Il diritto di impugnare le decisioni delle corti, nei casi di palese illegittimità, all'interno del contesto delle procedure applicabili, a difesa dei diritti umani e civili e di libertà – con la riserva che siano prese in considerazione le indicazioni contenute nel paragrafo 4.
 6. il diritto di presentare proposte di riforma legislative alle autorità titolari di iniziativa legislativa, o di proporre, emendare o impugnare altri atti normativi relativi ai diritti umani e civili e di libertà.
 7. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti a procedere contro costoro che si sono resi colpevoli di violazioni dei diritti umani e civili a livello penale e disciplinare (e in altre forme simili). Il rifiuto di attivare simili procedimenti dovrebbe essere motivato e potrebbe essere riconosciuto al Difensore civico il diritto di impugnare nelle forme previste dalla legge tale rifiuto.
 8. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti per rimuovere le disparità nell'applicazione della legge.
 9. La possibilità per il Difensore civico di mediare nelle controversie sociali, qualora ciò dovesse rendersi necessario al fine di proteggere i diritti umani e civili e di libertà.
 10. La promozione dell'educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili.
 11. La cooperazione con le Nazioni Unite e l'altre Organizzazioni delle Nazioni Unite, le Organizzazioni Internazionali Regionali di Ombudsman di altre Nazioni e le Organizzazioni regionali ed internazionali di Ombudsman competenti nella promozione e nella protezione dei diritti umani.

IV. Modalità operative del Difensore civico

1. Chiunque lamenti che i propri diritti e le proprie libertà sono state violate, deve avere il diritto di rivolgersi direttamente al Difensore civico per ottenere tutela dei propri diritti e delle proprie libertà. La richiesta di assistenza è gratuita.
 2. Altri soggetti devono parimenti avere parimenti il diritto di rivolgersi al Difensore civico in difesa dei soggetti privi di tutela e delle istituzioni sociali che agiscono conformemente al loro statuto.
 3. Sarebbe necessario prevedere termini temporali, prendendo in considerazione eccezioni per motivi rilevanti, entro i quali le parti coinvolte possono rivolgersi al Difensore civico per proteggere i loro diritti e le libertà, indipendentemente dai termini di prescrizione per la tutela giurisdizionale, entro i quali i provvedimenti amministrativi e le pronunce giurisdizionale possano essere oggetto di impugnativa.
 4. Se le persone che si rivolgono al Difensore civico non hanno attivato i procedimenti giurisdizionali o i ricorsi amministrativi cui sono legittimati, il Difensore civico dovrebbe evitar di attivare queste procedure, a meno che non ci si riferisca a persone prive di mezzi, a questioni di rilievo o ad importanti problematiche sociali.
 5. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di attivarsi su istanza di parte e d'ufficio.
 6. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di chiedere chiarimenti al fine di comprendere il caso che sta trattando e di controllare la documentazione — anche acquisendola presso il proprio ufficio (nei casi in cui siano in corso indagini penali o giudiziarie — al termine del procedimento).
 7. Nell'istruttoria delle proprie pratiche il dovrebbe seguire il principio di imparzialità, avendo la possibilità di conoscere gli accertamenti in corso presso le amministrazioni coinvolte, comprese le eventuali audizioni delle parti che hanno richiesto la sua assistenza e l'efficienza dei procedimenti in corso. Dovrebbe essere informato circa le modalità con le quali l'amministrazione sta risolvendo il caso di coloro che gli hanno presentato istanza di tutela, mentre il rifiuto alla sua partecipazione nel procedimento dovrebbe essere motivato.
 8. Le persone coinvolte dovrebbero essere informate circa le modalità con le quali il Difensore civico sta prestando loro assistenza. Il rifiuto di accoglimento di una richiesta di assistenza deve essere motivato.
 9. Dovrebbero essere previsti meccanismi tesi ad assicurare l'effettività dell'azione dell'Ombudsman, quali:
 - 1) La previsione di un limite temporale per rispondere alle sue richieste o alle sue raccomandazioni da parte dei destinatari delle medesime,
 - 2) sanzioni legali volte a garantire all'ombudsman da comportamenti tesi ad ostacolare o ad impedire l'esercizio del suo mandato.
 10. Il Difensore civico dovrebbe prendere tutte le misure necessarie per la promozione dei diritti umani e civili e di libertà, lavorando con le associazioni della società civile su questo fronte e intraprendendo azione di mediazione — in caso di conflitti sociali, se si riferiscono a questioni connesse con il rispetto dei diritti umani e civili e di libertà.
- Le relazioni presentate al parlamento dal Difensore civico circa il livello di rispetto dei diritti umani e di libertà devono essere rese note alla popolazione. In conformità alla risoluzione 48/134, al Difensore civico deve essere garantito il diritto di renderle pubbliche, direttamente o attraverso i media, in modo che siano rese note le sue opinioni e raccomandazioni.
11. Se esiste un Difensore civico a livello centrale con competenze di settore o Difensori civili con competenze a livello locale nell'ambito di uno stesso stato, il Difensore civico nazionale con competenze generale deve collaborare con quelli locali e di settore fornire loro assistenza, se necessario. Una tale collaborazione non deve ledere l'indipendenza del Difensore civico di settore o di quello locale nei confronti del Difensore civico nazionale con competenze generali.

12. Lo stato deve garantire la difesa civica ad ogni livello amministrativo; se lo stato è organizzato a livello regionale o federale, o se le amministrazioni locali hanno autonomia amministrativa nei confronti dello stato, il Difensore civico deve essere garantito ad ogni livello nel rispetto dell'autonomia locale.
 13. Il Difensore civico centrale deve essere accessibile ai cittadini senza necessità di doversi recare direttamente al suo ufficio. Tale possibilità deve essere garantita attraverso i mezzi di comunicazione e – a seconda delle possibilità – attraverso l'apertura di uffici sul territorio.
 14. Il Difensore civico deve fornire assistenza al Difensore civico di un altro paese, se questi si rivolge a lui per assistenza nella tutela di diritti civili e libertà (di un altro soggetto) che è residente o ha interessi giuridici nel territorio del suo stato.
 15. L'ombudsman dovrebbe analizzare le soluzioni adottate per risolvere i casi concreti a lui sottoposti ed utilizzarle al fine di trovare soluzioni al problema generale connesso al caso singolo che lo ha originato.
- V. Cooperazione fra Difensori civici all'interno della rete delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali
1. I Difensori civici collaborano attraverso il confronto di opinioni, punti di vista ed esperienza a livello bilaterale e all'interno di organizzazioni internazionali o regionali. Il governo deve assicurare le risorse necessarie per questo tipo di collaborazione, compresa la possibilità di scambi di stages formativi, conferenze ed iniziative in settori specifici.
 2. La collaborazione fra Difensori civici è mirata al rafforzamento e allo sviluppo degli strumenti legali internazionali a tutela dei diritti umani all'interno del sistema delle Nazioni Unite e delle loro organizzazioni e di organizzazioni regionali come il Consiglio D'Europa, l'Unione Europea ed in particolare con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, con il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, il Mediatore Europeo, l'Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) e il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (*Council of the Baltic Sea States – CBSS*).
 3. Particolare attenzione deve essere data alla cooperazione con i Difensori civici di recente istituzione, specialmente nei paesi in via di sviluppo, nei sistemi di recente democrazia ed in quei paesi dove sono stati attivati programmi di peace – keeping, peace – building a seguito di conflitti. In queste situazioni i Difensori civici devono collaborare all'interno della rete di organizzazioni nazionali ed internazionali contribuendo a rafforzare le nuove istituzioni attraverso collaborazioni con scambi di personale e programmi di formazione nelle procedure di trattazione dei reclami.

Varsavia, marzo 2004

Allegato A**Principi relativi alla autonomia e indipendenza del difensore civico desumibili dalla normativa internazionale**

1. I principi delle Nazioni Unite ed in particolare la Risoluzione 48/134 del 20.12.1993
2. I principi del Consiglio d'Europa con particolare riferimento a quelli enunciati dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.
3. I principi dell'Unione Europea (Carta di Nizza)
4. Proposta dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman

1. Introduzione

Pur essendo poco noto alla dottrina amministrativa Italiana la figura del Difensore civico è oggetto di numerose risoluzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa che dettano principi in materia di autonomia e di indipendenza del Difensore civico. Da sottolineare anche come, nel dare attivazione ai programmi di aiuto internazionale di costruzione – ricostruzione post – conflitto (ex – Yougoslavia etc.) da parte delle Organizzazioni Internazionali coinvolte spesso è raccomandato allo stato oggetto dei programmi di aiuto internazionale che, accanto agli altri istituti tipici dello stato di diritto (Costituzione rigida con enunciazione dei diritti fondamentali, adesione alle principali convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti fondamentali, previsione di un parlamento liberamente eletto a suffragio universale, di un potere giudiziario autonomo, della Corte costituzionale etc.) si provveda anche all'istituzione del Difensore civico. L'istituzione del Difensore civico è stata fra le condizioni poste alle nuove democrazie dell'Est sia dall'Unione Europea che dal Consiglio d'Europa per accedere alle due organizzazioni.

Un esempio di tale inquadramento della figura del Difensore civico ci viene dalla passata esperienza spagnola a seguito della fine del regime franchista. Sa lo Stato che le Regioni della Spagna, prevedero (fra l'altro anche nella Costituzione Spagnola) la figura del Difensore civico, mutuando l'idea anche dagli Statuti di Regioni come la Toscana, ma prevedendo tali istituti (che anche nel nome: *Defensor del Pueblo* in Spagna, *Justicia de Aragona* etc. evocavano il ruolo di tutela dei cittadini) poteri e dotazioni organiche molto più ampie rispetto a quelle, all'epoca e attualmente, a disposizione degli stessi Difensori civici regionali.

Poiché i documenti internazionali di riferimento sono spesso nelle lingue ufficiali degli organismi internazionali (inglese e francese) si propone qui di seguito una breve sintesi dei loro contenuti.

2. I principi delle Nazioni Unite ed in particolare la Risoluzione 48/134 del 20.12.1993

Le Nazioni Unite considerano il Difensore civico insieme alle Commissioni nazionali per i diritti umani fra le Istituzioni nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani.

Parlare del Difensore civico come Istituzione per la tutela dei diritti umani, in ordinamenti come quello italiano, può far sorridere avendo come riferimento le violazioni macroscopiche dei diritti umani. In realtà va ricordato che:

- 1) I diritti umani sono inscindibili ed interdipendenti e anche le violazioni apparentemente "minori" discendenti dalle illegittimità e/o dalle scorrettezze amministrative sono violazioni a tutti gli effetti. Inoltre il progetto di Costituzione Europea ha inserito fra i diritti fondamentali dell'Unione anche il diritto alla buona amministrazione e – almeno nel diritto comunitario – la violazione del principio di buona amministrazione costituisce a pieno titolo una violazione dei diritti fondamentali.
- 2) In realtà come quelle delle democrazie avanzate in cui i diritti sociali sono garantiti secondo un bilanciamento non irragionevole fra risorse a disposizione e potenzialità di espansione di quel determinato diritto, il Difensore civico può diventare un punto di riferimento per il bilanciamento di questi due aspetti che l'attività amministrativa costantemente comporta.
- 3) L'offerta di un mezzo di tutela non giurisdizionale può costituire un meccanismo di risoluzione delle controversie alternativo al contenzioso giurisdizionale che, per i costi e

per i tempi che comporta (non solo in Italia) rischia di creare situazioni vere e proprie di denegata giustizia.

In questo contesto è significativo ricordare che la prima risoluzione risale al 1946, cioè due anni prima della Dichiarazione Universale dei diritti Umani. I documenti dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si articolano su tre fasi:

- 1) In una prima fase (dal 1946 al 1992) ci si limita ad invitare gli Stati membri ad istituire il Difensore civico e la Commissione nazionale dei diritti umani.
- 2) In una seconda fase (dal 1992 al 1993) si sanciscono parametri di autonomia e di indipendenza più definiti per queste figure. La Risoluzione più rilevante in questo senso è la 48/134 dell'Assemblea del 20.12.1993 nella quale le Nazioni Unite fanno propri i parametri di autonomia e indipendenza fissati in un Seminario fra le Istituzioni Nazionali costituite tenutosi a Parigi nel 1992. In tale Risoluzione, oltre a sancire che il difensore civico deve essere regolamentato dalla Costituzione e da uno specifico atto normativo, introduce anche il concetto di autonomia funzionale del difensore civico sotto il profilo delle risorse umane, strumentali e finanziarie.
- 3) In una terza fase (dal 1993 ad oggi) la discussione si appunta sulla funzione di rete di queste istituzioni sia rispetto alle Nazioni Unite, che negli scambi reciproci fra le stesse istituzioni appartenenti a Stati diversi, soprattutto con un'ottica rivolta all'aiuto e all'assistenza alle istituzioni che si vanno costituendo nei Paesi di nuova democrazia e nei Paesi in via di sviluppo da parte dei difensori civici già da tempo operativi. Da sottolineare che questo scambio è biunivoco, nel senso che i difensori civici "storici" attraverso la loro opera di assistenza a quelli di nuova costituzione hanno spesso modo di ripensare e migliorare il proprio funzionamento.

3. I principi del Consiglio d'Europa con particolare riferimento a quelli enunciati dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

I documenti internazionali del Consiglio d'Europa hanno un respiro meno ampio rispetto a quelli delle Nazioni Unite, dato che si riferiscono esclusivamente alla figura del Difensore civico. Tuttavia sono anch'essi molto importanti soprattutto perché la Raccomandazione n° 61/99 e la Risoluzione n° 80/1999 provengono dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e fanno riferimento espresso al Difensore civico locale e regionale, a differenza dei documenti delle Nazioni Unite ove i principi enunciati per il difensore civico nazionale si applicano al difensore civico locale per analogia.

In particolare in appendice alla Risoluzione n° 80/1999 si possono enucleare una serie di principi espressamente riferiti all'autonomia e all'indipendenza del difensore civico locale e regionale e l'affermazione (punto 7) dell'importanza di questa figura in quanto istituzione più prossima al cittadino rispetto al difensore civico nazionale.

La risoluzione fa espresso 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.

Per quanto attiene l'autonomia e l'indipendenza nella Risoluzione si raccomanda:

- Che la persona scelta abbia i requisiti professionali di conoscenza del funzionamento dell'Amministrazione e che la persona scelta sia indipendente ed abbia anche agli occhi dei cittadini tali requisiti di persona "super partes" rispetto all'apparato politico – amministrativo dell'ente.
- Che siano ben specificati dall'ordinamento la durata del mandato, i limiti per una eventuale rielezione, le incompatibilità e l'indennità, con particolare riferimento alla necessità che l'indennità del Difensore civico sia commisurata a quella dei dirigenti dell'Ente tenuto conto di quello che sarà l'impegno effettivo del Difensore civico (presenza costante sul territorio o solo part – time etc.);

- Che il difensore civico abbia un adeguato staff per portare avanti il suo mandato;
- Che il difensore civico ha il diritto di accedere a tutti i documenti della pubblica amministrazione senza alcun limite, salvo i casi di segreto di Stato e le problematiche connesse alla materia della sicurezza nazionale e della difesa. Il Difensore civico deve inoltre avere potere di ispezione e di avvalersi di consulenze di esperti qualora la situazione richieda.
- Che la nomina avvenga tramite un atto dell'assemblea elettiva dell'Ente locale, optando di preferenza per un organo monocratico, pur non sollevando obiezioni rispetto all'eventuale scelta di un organo collegiale. Occorre garantire, qualora si opti per la nomina di organismi di difesa civica "di settore" (che comunque non possono essere alternativi rispetto ad un Difensore civico con mandato generale), gli opportuni meccanismi di raccordo fra i vari organismi.
- Che il Difensore civico sia competente nei confronti di tutti i settori dell'attività amministrativa con eventuali limitazioni (che comunque non riguardano la realtà Italiana e Toscana) rispetto al settore giudiziario, della pubblica sicurezza e della giustizia.
- Che il difensore civico svolge funzione di tutela e di mediazione, ma anche di stimolo e promozione;
- Che l'accesso al Difensore civico sia garantito a tutti gli utenti senza alcuna discriminazione.
- Che al Difensore civico sia riconosciuto il potere di attivarsi di ufficio.
- Che l'Amministrazione prenda in considerazione le osservazioni del Difensore civico, eventualmente prevedendo un termine perentorio per la risposta. La risoluzione prevede anche la possibilità di sanzioni per la mancata collaborazione con il Difensore civico.
- Che il Difensore civico relazioni periodicamente e che le sue relazioni siano rese pubbliche.
- Che il Difensore civico possa interloquire con gli Amministratori locali e con i Dirigenti dell'Ente locale.
- Che al Difensore civico venga conferito il potere di iniziare l'azione disciplinare.

L'azione del Consiglio d'Europa in questo settore non si limita ai documenti internazionali. Abbiamo già ricordato che il Consiglio D'Europa pone come condizione per l'ammissione di nuovi stati all'Organizzazione che questi siano fra l'altro dotati di un Difensore civico. Il Consiglio D'Europa partecipa a numerosi programmi di aiuto internazionale per supportare gli uffici del Difensore civico di nuova istituzione nei paesi in via di sviluppo e nelle nuove democrazie.

Inoltre:

- 1) Promuove incontri periodici fra i Difensori civici degli Stati membri (tavole rotonde)
- 2) Per la prima volta nel 2004 l'iniziativa si estenderà ai Difensori civici delle Regioni del Consiglio D'Europa.
- 3) Dal 1999 ha istituito un Commissario per i Diritti Umani che è l'ex Difensore civico della Spagna Alvaro Gil – Robles.

4. I principi dell'Unione Europea (Carta di Nizza)

L'Unione Europea non ha mai enunciato principi generali relativi alla difesa civica, tuttavia a partire dal 1995 ha istituito un Mediatore Europeo, la cui competenza è tuttavia riferita solo alle controversie non giurisdizionali nei confronti degli organismi amministrativi dell'Unione Europea. Poiché moltissimi cittadini europei si sono rivolti al Difensore civico Europeo per questioni relative alle modalità di applicazione del diritto comunitario da parte degli stati membri, dalla sua istituzione il Mediatore Europeo si è confrontato con i Difensori civici nazionali europei per creare una rete di scambio sia fra i Difensori civici europei che fra questi ed il Mediatore Europeo. Per l'Italia, in assenza di un Difensore civico nazionale a tali incontri è sempre stato invitato un funzionario del Difensore civico regionale Segretario del Coordinamento dei Difensori civici regionali e quindi si sono succeduti a tali incontri l'Ufficio del Difensore civico del Veneto, quello

della Liguria, quello della Toscana e recentemente quello della Valle D'Aosta. Tale rete di scambio è stata formalizzata con il nome di Rete degli Agenti di collegamento fra Mediatore Europeo e Difensori civici degli Stati dell'Unione Europea.

Il Mediatore Europeo inoltre ha promosso momenti di scambio e di confronto in un primo momento con i Difensori civici nazionali e, a partire dal 1997 anche con i Difensori civici regionali. Nel 1999 la Conferenza dei Difensori civici e degli Organi Similari delle Regioni dell'Unione Europea si è tenuta a Firenze, promossa dal Difensore civico della Regione Toscana.

Al di là di questi momenti di scambio e coordinamento, attualmente nel diritto comunitario non troviamo formalizzati i principi di autonomia e di indipendenza riferibili direttamente ai difensori civici degli Stati membri.

Ciò doverosamente precisato, il Progetto di Costituzione Europea (e prima ancora la Carta dei diritti Fondamentali Dell'unione Europea, nota come "Carta di Nizza") prevede all'art. 43 che "Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al mediatore dell'Unione casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali." Se da un lato abbiamo una "costituzionalizzazione" in omaggio alle risoluzioni internazionali sopra esaminate, dell'istituto del Difensore civico, d'altro canto essa vale solo con riferimento all'Unione e non agli Stati Membri.

All'art. 41 la carta enuncia infine il "diritto alla buona amministrazione" inserendo a pieno titolo fra i diritti fondamentali anche il diritto alla buona amministrazione, anche in questo caso tuttavia limitandone la portata all'ambito delle Istituzioni Comunitarie.

Fra le osservazioni del Mediatore Europeo al progetto di costituzione Europea vi è quella di estendere la portata dei due principi anche agli ordinamenti degli Stati Membri.

5. Proposta dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I)

A conclusione di questo quadro di riferimento si ritiene utile riportare la proposta di una "Carta internazionale del difensore civico efficiente" dell' E.O.I. (European Ombudsman Institute), una associazione di Difensori civici Europea, con sede ad Innsbruck, cui appartengono molti Difensori civici nazionali dell'Unione Europea e del Consiglio D'Europa, i Difensori civici Regionali (ivi compreso quello della Toscana), alcuni Difensori civici locali Italiani ed Europei ed esperti della materia.

La proposta qui allegata è stata redatta dal Difensore civico della Polonia (Docente Universitario ed ex giudice della Corte Costituzionale Polacca) e la bozza finale (rispetto alla quale sono state accolte significative osservazioni del Difensore civico della Toscana e di altri Difensori civici locali e regionali italiani ed Europei), costituisce un buon momento di sintesi e di riflessione dei principi sopra evidenziati sull'istituto. La traduzione italiana è stata curata dal Difensore civico della Regione Toscana.

L.R. 14 giugno 1986, n° 11**Istituzione dell'ufficio del difensore civico****Art. 1**

E' istituito nella Regione Basilicata l'Ufficio del Difensore civico.

Le modalità di nomina e di revoca del Difensore civico e l'esercizio delle sue funzioni sono disciplinate dalla presente legge.

Art. 2

Il Difensore civico svolge la propria attività in piena libertà e indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale.

Il Difensore civico ha il compito di tutelare il cittadino in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritenuti irregolari compiuti da Uffici o servizi dell'Amministrazione regionale nonché degli enti, istituti, consorzi e aziende da essa dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale. Interviene, altresì, presso gli enti locali in riferimento alle funzioni delegate ed ai compiti ad essi affidati dalla Regione ai sensi dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione.

Segnala, altresì, ai competenti organi disfunzioni e ritardi nell'azione della Pubblica Amministrazione.

Art. 3

Il Difensore civico interviene su istanza regolarmente sottoscritta da uno o più cittadini nei casi di cui al presente articolo. I cittadini possono richiederne l'intervento allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità o le disfunzioni.

Il Difensore civico verifica le motivazioni che le Amministrazioni di cui al precedente art. 2 sono tenute ad esplicitare nel caso in cui non ritengono di aderire a richieste di dati e informazioni formulate dai soggetti di cui al comma precedente.

Non può intervenire a richiesta di Consiglieri regionali.

Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le Amministrazioni di cui al secondo comma del precedente art. 2 al fine della tutela di posizioni connesse al rapporto di lavoro.

L'azione del Difensore civico può essere estesa d'Ufficio a procedimenti ed atti di natura e contenuto identici a quelli oggetto della richiesta per risolvere analoghe situazioni.

Il Difensore civico, qualora nell'esercizio dei propri compiti istituzionali, abbia notizia o rilevi disfunzioni o anomalie sull'operato di altre amministrazioni, comunque incidenti sull'attività amministrativa regionale diretta o delegata, invia tempestivamente apposita relazione al Consiglio Regionale.

Art. 4

Il Difensore civico ha la facoltà di ottenere, senza oneri, dagli uffici previsti nel precedente art. 2, copie dei provvedimenti adottati nonché tutte le informazioni necessarie all'esercizio del suo mandato e di esaminare gli atti amministrativi di qualsiasi specie attinenti alle questioni trattate.

Qualora si tratti di procedimento amministrativo non ancora concluso e tale che ogni rilevazione possa danneggiare la Regione o terzi, il Presidente della Giunta può autorizzare a richiesta del Difensore civico l'esame della documentazione richiesta anche prima della conclusione del procedimento.

Ultimato l'esame di cui al primo comma il Difensore civico, sentiti gli uffici competenti, stabilisce il termine massimo entro cui la pratica deve essere definita.

Trascorso inutilmente tale termine, il Difensore civico comunica immediatamente al Presidente della Giunta e all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale l'inadempimento riscontrato, segnalando anche ai fini dell'apertura del provvedimento disciplinare, i soggetti che abbiano con il loro comportamento mancato al dovere di ufficio nei confronti dei cittadini.

Il Presidente del Consiglio regionale, nel caso in cui le inadempienze siano attribuibili a funzionari appartenenti agli enti di cui al secondo comma del precedente articolo 2, comunica ai rappresentanti degli enti stessi l'inadempimento riscontrato.

Art. 5

Il Difensore civico invia al Consiglio regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, la relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, formulando osservazioni e suggerimenti.

Il Difensore civico può anche inviare al Consiglio regionale relazioni su questioni specifiche in casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione.

Il Consiglio regionale, esaminate le relazioni e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in esse formulati, adotta le determinazioni di propria competenza.

Art. 6

Il Difensore civico è eletto dal Consiglio regionale con votazione segreta ed a maggioranza dei 2/3 dei Consiglieri assegnati, nel rispetto delle procedure previste dalla L.R. 25-3-1983, n. 11.

Art. 7. (1)

Il Difensore civico deve essere elettore in un Comune della Regione e scelto tra i cittadini che siano o siano stati:

- professori ordinari di Università in materia giuridica;
- magistrati in quiescenza;
- avvocati patrocinanti in Cassazione da più di dieci anni;
- dirigenti nella Pubblica amministrazione;
- parlamentari;
- consiglieri regionali.

Sono incompatibili con la carica di Difensore civico:

- i Parlamentari, i Consiglieri Regionali, Provinciali, Comunali ed i membri degli organi di gestione delle Unità Sanitarie Locali;
- i magistrati ordinari, del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali, della Corte dei Conti e di ogni altra giurisdizione speciale;
- i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali;
- i funzionari statali che operino in uffici che svolgono attività di controllo su atti od organi regionali ed i funzionari delle Prefetture;
- gli amministratori di enti ed imprese sottoposti a vigilanza o controllo regionale nonché i titolari, amministratori o dirigenti di enti ed imprese vincolati con la Regione da contratti di opere o di somministrazioni ovvero che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione;
- i consulenti tecnici, legali o amministrativi che prestino la loro opera alla Regione o agli enti di cui al secondo comma dell'art. 2.

L'incompatibilità deve essere rimossa entro dieci giorni dalla nomina in uno degli incarichi, altrimenti si decade dalla carica di Difensore civico automaticamente.

Art. 8

il Difensore civico dura in carica cinque anni. (2)

Il Consiglio regionale elegge il Difensore civico entro 60 giorni dalla elezione degli Organi regionali.

Qualora il mandato stesso venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza, la nuova designazione deve essere posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva alla constatazione della cessazione, nel rispetto della procedura di cui alla **L.R. 25-3-1983, n. 11**.

E' fatto obbligo al Difensore civico di segnalare al Consiglio regionale l'esistenza di cause di ineleggibilità o di incompatibilità.

I poteri del Difensore civico sono prorogati fino all'entrata in carica del successore. Il Difensore civico può essere revocato a seguito di motivata mozione di censura, per gravi motivi. La mozione deve essere approvata con la stessa maggioranza prevista per l'elezione.

Art. 9 (3)

Al Difensore Civico compete una indennità onnicomprensiva pari al 40% di quella lorda percepita dal Consigliere Regionale.

Art. 10

Il Difensore civico ha sede presso gli uffici del Consiglio regionale.

Il Difensore civico si avvale di una segreteria la cui composizione è stabilita dall'Ufficio di presidenza d'intesa con il titolare dell'incarico; il relativo personale, nel numero e secondo i livelli funzionali come sopra determinati, è tratto dall'organico consiliare.

Il Personale della suddetta segreteria opera alle dipendenze funzionali del Difensore civico.

(1) Articolo così modificato dall'art. 1 della **L.R. 2 marzo 1988, n. 6**.

(2) Comma così modificato dall'art. 2 della **L.R. 2 marzo 1988, n. 6**.

(3) Articolo così modificato dall'**art. 6 della L.R. 12 settembre 2000, n. 59**.