

CONGRESSO DEI POTERI LOCALI E REGIONALI D'EUROPA

Risoluzione 80 (1999)
relativa al ruolo dei
mediatori/difensori
civici a livello locale
e regionale nella
difesa dei diritti dei
cittadini

Il Congresso,

1. Ricordando i testi adottati dagli organi del Consiglio d'Europa in materia di mediazione;
2. Tenendo conto dei risultati della Conferenza di Messina (Italia), (13-15 novembre 1997), su «Un'istituzione per la tutela dei diritti più vicina ai cittadini: il difensore civico a livello locale e regionale», nonché dell'inchiesta effettuata dal Congresso presso i mediatori, gli ombudsmen ed i difensori civici locali e regionali europei;
3. Avendo preso conoscenza dei risultati dei lavori effettuati dal Consiglio d'Europa nell'ambito delle «Tavole rotonde con gli ombudsmen europei» tenutesi a Firenze (7-8 novembre 1991), Lisbona (16-17 giugno 1994), Limassol (8-10 maggio 1996) e Malta (ottobre 1998);
4. Ritiene che i cittadini sentano sempre più il bisogno di un'istituzione capace, da una parte, d'essere all'ascolto dei loro bisogni e, dall'altra, di promuovere efficacemente la difesa dei loro diritti presso le amministrazioni pubbliche;
5. Crede che la «mediazione» possa soddisfare le esigenze dei cittadini, agevolando i loro rapporti con le istituzioni locali e regionali e sottolinea che alcune Città e Regioni d'Europa hanno già istituito degli Uffici di Mediatore/Difensore civico, offrendo così ai cittadini un mezzo, facilmente accessibile, di vegliare al buon funzionamento delle loro amministrazioni;
6. Richiama l'attenzione sul fatto che le categorie più deboli della società, quali gli handicappati, i gruppi socialmente meno privilegiati, i minori, le minoranze, gli immigrati, ecc., che hanno spesso più bisogno, rispetto ad altre categorie, di ricorrere agli enti pubblici, necessitano di mezzi semplici e affidabili per poter accedere alle procedure dell'amministrazione pubblica;
7. Richiama l'attenzione sul fatto che fin dal 1981 la Norvegia ha creato la funzione di difensore civico per l'infanzia e suggerisce di esaminare l'opportunità di affidare la missione di tutela e di promozione dei diritti dell'infanzia (Convenzione delle Nazioni Unite del 1989) agli uffici dei mediatori, dotandoli di personale competente e di mezzi adeguati;
8. È convinto che la «mediazione», in quanto mezzo per prevenire e dirimere controversie, possa ridurre i casi di ricorso a procedure giudiziarie e, di conseguenza, il carico del contenzioso amministrativo e civile, possa dare delle risposte soddisfacenti ai cittadini ed agevolare così i rapporti tra questi ultimi e le amministrazioni locali e regionali;
9. Sottolinea che la creazione di un'istituzione volta a promuovere l'imparzialità, il rispetto dello Stato di diritto e la buona amministrazione, e che sia contemporaneamente in grado di instaurare un dialogo con i cittadini, è diventata necessaria in molti paesi;
10. Constata che diverse autorità locali e regionali, le quali sono per definizione quelle più vicine ai bisogni dei cittadini, hanno già creato in vari paesi europei un'istituzione del genere



che permette ai cittadini di contribuire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione; ricorda che è stata la Svezia ad instaurare per la prima volta, nel 1809, la funzione di difesa civica, seguita dalla Finlandia nel 1919;

11. Ritene che l'attività dei Difensori civici locali e regionali, in grado di condurre indagini e di verificare il buon funzionamento dell'amministrazione, possa contribuire a:

- ridurre le distanze tra la pubblica amministrazione ed i cittadini europei;
- rendere i servizi amministrativi più efficaci e trasparenti, facilitando l'accesso dei cittadini alle procedure amministrative;
- instaurare un vero dialogo tra il cittadino e la pubblica amministrazione, anche tramite le attività dell'Ufficio Informazione dei cittadini che esiste in varie amministrazioni;

12. Ricorda che i partecipanti alla Conferenza di Messina, analizzando l'esperienza acquisita in Europa dai Difensori civici locali e regionali, hanno espresso il desiderio che questa istituzione venga adottata in tutti i paesi europei a favore dei cittadini che ancora non dispongono di questa forma di protezione;

Dichiara

13. Che l'istituzione di Difensori civici locali e regionali contribuisce all'attuazione dei principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale;

14. Che la pratica della «mediazione civica» dovrebbe essere rafforzata là dove esiste già o intro-

dotta ed istituzionalizzata nelle Regioni e nelle Città che non dispongono ancora di questa forma di tutela del cittadino;

Adotta

15. I Principi che reggono l'istituzione del Difensore civico a livello locale e regionale, così come figurano in allegato alla presente Risoluzione;

Raccomanda

I. Alle autorità locali e regionali che non dispongono di questa istituzione

16. Di istituire nelle Città e nelle Regioni Uffici del Difensore civico che dispongano di mezzi adeguati, sia dal punto di vista giuridico, che da quello delle funzioni, delle strutture e del personale, alla luce dei Principi che reggono l'istituzione del Difensore civico a livello locale e regionale;

17. Di prevedere, all'occorrenza, il raggruppamento di piccoli comuni che si servano dello stesso Ufficio del Difensore civico;

II. Alle autorità locali e regionali che dispongono già di questa istituzione

18. Di esaminare i Principi in questione per poter, all'occorrenza, riformare questa istituzione;

19. Di creare una rete transnazionale di Difensori civici locali e regionali per condividere le esperienze ed esplorare le possibilità di cooperazione/coordinazione, allo scopo di risolvere i problemi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione;

20. Di informare meglio i cittadini, provvedendo ad una più ampia diffusione delle informazioni, sulle possibilità offerte da questa istituzione;

Chiede ai suoi organi competenti

21. di programmare conferenze, seminari, ecc., preferibilmente nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, destinati a far conoscere ed a promuovere l'istituzione di questo strumento di difesa del cittadino;

22. di creare, nell'ambito del Congresso, un gruppo ristretto di difensori civici locali e regionali con funzione consultiva e d'informazione per le attività del Congresso.

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 pre-

senta 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 civici che abbiano delle competenze specifiche (sanità, teleco-



municazioni, 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 civico dotato di competenze generali. Nulla vieta, in principio, la nomina di Difensori civici 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 civico

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 civico 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 civico dall'amministrazione territoriale o assunto direttamente dal Difensore civico. Quest'ultima soluzione è preferibile, in quanto risponde all'esigenza d'indipendenza che vale anche per i funzionari dell'Ufficio;

III. il Difensore civico deve disporre di locali, assistenza tec-

nica ed altri mezzi necessari all'esercizio delle sue funzioni.

Le competenze e le funzioni del Difensore civico

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 civico. 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 civico:

I. Avendo stabilito un rapporto diretto tra l'autonomia degli enti locali/regionali ed il Difensore civico, 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 civico 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 civici 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.