

ANGELO BARATELLI

il difensore CIVICO

*un aiuto ai cittadini nei rapporti
con la pubblica amministrazione*



A cura di:

Presentazione

Fa piacere la pubblicazione di un volumetto dedicato alla figura del difensore civico proprio nel momento in cui assumo questo impegno presso la Regione Emilia-Romagna.

Mi sembra che questo scritto, predisposto dall'Ufficio e del quale non ho merito alcuno, bene introduca alla conoscenza di un istituto che può svolgere un ruolo importante per un costruttivo rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino. È un rapporto sempre critico e di crescente difficoltà in ogni luogo.

I profili storici e la differente configurazione di questo istituto, a partire dalle differenti denominazioni, fanno rilevare come di una difesa civica, si avverta il bisogno in tempi diversi e in differenti sistemi giuridici.

È un'esperienza in corso a livello mondiale, articolata e in mutamento, come in mutamento è la funzione del diritto in tutte le sue manifestazioni e, in particolare, nel rapporto tra istituzioni e cittadini.

Nella realtà italiana questo rapporto è particolarmente difficile sia tra il singolo cittadino e l'ufficio, che tra associazioni e comitati e politiche amministrative. Evidenti

Daniele Lugli

Difensore civico

Regione

Emilia-Romagna

nei conflitti ambientali sono praticamente presenti in ogni rapporto tra cittadini e incaricati di funzioni pubbliche (onorari o professionali che sia) le opposte, schiaccianti, complementari, sindromi: nimby e nimto.

Quasi ogni intervento della amministrazione pubblica, se non richiesto e sollecitato dall'interessato o non perfettamente coincidente con la domanda, è interpretato come un'indebita ingerenza nella sfera privata.

La crescente complessità del vivere associato si traduce in sollecitazione nei confronti della amministrazione pubblica a rispondere a nuovi differenziati, confliggenti bisogni. Chi ci lavora, a diverso titolo, si sente aggredito.

L'invocazione delle due parti è la stessa, e ben nota:

Allontana da me questo calice. In inglese suona differenziata, ma la radice è unica, nimby (not in my backyard: non nel mio giardino) e nimto (not in my terms of office: non di mia competenza).

Non mancano gli sforzi per migliorare qualità del discorso pubblico, responsabilità e trasparenza nel rapporto tra potere e cittadino. L'azione del difensore civico, consapevole delle varie componenti in campo e della loro attività, attenta a evitare sovrapposizioni, volta a sollecitare il migliore andamento dell'amministrazione può essere preziosa come costruttrice di buona relazione tra i cittadini e gli addetti agli uffici pubblici.

Mi piace pensare di poter dare anche personalmente un, pur piccolissimo, contributo al compito che la costituzione al secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, da sessanta anni con chiarezza indica: È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Indice

Presentazione.....	pag.	3
<i>Cap. 1: Il Difensore civico</i>	“	9
1. Cenni storici.....	“	11
2. L’esperienza italiana.....	“	25
3. Compiti e funzioni del Difensore civico.....	“	37
4. Il Difensore civico come magistrato di influenza e di persuasione.....	“	49
5. L’attività di mediazione del Difensore civico.....	“	59
6. Il Difensore civico e la tutela delle fasce deboli della popolazione.....	“	63
<i>Cap. 2: Il diritto di accesso agli atti</i>	“	73
1. Il diritto di accesso agli atti.....	“	75
2. Il ruolo del Difensore civico.....	“	81
<i>Cap. 3: Il Mediatore europeo</i>	“	89
1. Il Mediatore europeo.....	“	91
2. Il Codice europeo di buona condotta amministrativa.....	“	103
Appendice legislativa.....	“	113
Bibliografia.....	“	139

Il Difensore civico

CAPITOLO 1

1. Cenni storici

I sistemi giuridici del passato hanno conosciuto figure che presentano similitudini, più o meno marcate, con quella del *moderno Difensore civico*.

Può essere pertanto utile soffermarsi, sia pure brevemente, su questi antesignani del Difensore civico a cui era attribuito il compito di vigilare sul buon andamento dell'azione amministrativa e di tutelare i cittadini dagli abusi commessi dai funzionari pubblici.

Già nell'antica *Atene*, intorno al 450 a.C., operavano i Logistai e gli Euthynoi, magistrati che controllavano l'utilizzo delle risorse pubbliche. Gli amministratori pubblici infatti, alla scadenza del loro mandato, dovevano presentare ai Logistai un rendiconto sulla movimentazione del denaro.

Al primo controllo compiuto dai Logistai si aggiungeva quello (eventuale) degli Euthynoi (correttori) che intervenivano qualora un qualsiasi cittadino ateniese avesse presentato una denuncia o un esposto.

A *Sparta* grande importanza ebbero invece gli Efori, magistrati di antichissima istituzione, i quali venivano scelti, fra tutti gli spartani, nel numero di cinque e per un solo anno. Fra i loro compiti vi era anche quello di sovrintendere alla educazione dei giovani e al corretto funzionamento dell'esercito.

*Ad Atene e Sparta
gli antesignani
del Difensore civico*

*In Cina nel 221 a.C.
nasceva la figura
del Gran Censore*

Anche sistemi politici geograficamente e culturalmente molto lontani dai nostri, come quello cinese, hanno comunque visto all'opera organismi di controllo dell'apparato amministrativo.

Nella *Cina* dell'Imperatore Han Wudy, intorno al 221 a.C., prese ad operare il Gran Censore, organo di controllo alle dirette dipendenze dell'imperatore, che si avvaleva di una rete di ispettori regionali. A garanzia della autonomia degli ispettori regionali fu sancito il divieto di operare nella provincia di origine e in quelle ove prestassero servizio come funzionari loro parenti.

A *Roma* poi nel 494 a.C., a seguito della secessione della plebe, fu istituito il *Tribuno della Plebe*, magistrato dotato di assoluta inviolabilità e sacralità (*sacrosanctitas*), a tal punto che ogni interferenza o attentato alla sua azione veniva punita addirittura con la morte.

Fra i poteri del Tribuno della plebe vi era in origine lo *ius auxiliandi*, cioè la *difesa di un cittadino* plebeo messo sotto accusa da un magistrato patrizio e, a partire dal 449 a.C., anche lo *ius intercessionis* cioè il *diritto di veto sospensivo* contro provvedimenti che danneggiassero i diritti della plebe emessi da un qualsiasi magistrato, compresi altri tribuni della plebe.

Con il tempo tuttavia i poteri dei Tribuni della Plebe (che raggiunsero il numero di dieci) andarono di fatto sceman-

do, fino al punto che la carica dapprima cessò di essere elettiva per essere poi ricoperta dallo stesso imperatore.

È comunque nel diritto romano dell'epoca imperiale che possono essere rinvenute, anche grazie alla abbondanza di fonti storiche e giuridiche di cui disponiamo, le figure di Difensore civico più interessanti e significative, tanto da meritare un maggiore approfondimento.

Nel III secolo d.C., in particolare nella province egiziane dell'*Impero Romano d'Oriente* cominciarono ad operare i Sindici e gli Eccidi.

Questi magistrati, generalmente in composizione monocratica, più raramente collegialmente, si ponevano come tramite fra gruppi di cittadini (o singole municipalità) e l'autorità imperiale; fra i loro svariati compiti vi era quello di istruire le denunce dei cittadini romani (cives) nei confronti dei funzionari pubblici (denunce che venivano poi trasmesse al Praeses della Provincia) e anche quello di patrocinare, in materia fiscale, gli abitanti delle campagne, i quali, versando in condizioni di arretratezza sociale e culturale, erano maggiormente esposti ai soprusi degli esattori.

Nel IV secolo d.C. poi la legislazione della parte Orientale dell'Impero, prese spunto dall'esperienza dei Sindici, ne potenziò i poteri e diede vita al *Defensor civitatis*, figura che presenta forti similitudini, non solo nel nome, con il moderno Difensore civico.

*Nel diritto romano
le figure
di difensore civico
più interessanti*

*Nel IV sec. d.C.
il Defensor civitatis
ha forti similitudini
con il moderno
difensore civico*

*// Defensor civitatis
godeva
di indipendenza
ed autonomia*

Fra i compiti del Defensor civitatis vi era infatti quello di controllare l'apparato burocratico imperiale al fine di tutelare i cives dagli abusi perpetrati anche da chi ricopriva cariche pubbliche; in particolare: proteggere chiunque fosse insidiato dalle pressioni del Governatore e dei suoi collaboratori, impedire che i susceptores (esattori delle imposte) compissero atti vessatori ai danni dei piccoli proprietari, sollevare dalla attività di prelievo fiscale quegli esattori che si fossero resi responsabili di abusi per sostituirsi temporaneamente a loro; denunciare i soldati penetrati senza permesso nelle proprietà private; proteggere la plebe dalle prepotenze e dagli eccessi dei dignitari imperiali; vigilare sulla corretta tenuta dei ruoli del censo e sulla esatta quantificazione dei tributi; tutelare in vari modi i proprietari terrieri.

Il legislatore, in seguito, con diversi interventi, si preoccupò di assicurare *indipendenza* al Defensor civitatis, prevedendo che lo stesso non potesse restare in carica più di cinque anni e non potesse essere rieletto. Furono poi dettate prescrizioni per assicurare *autonomia* al suo ufficio e fu previsto che esso potesse rivolgersi, nei casi più delicati, direttamente al Governatore della Provincia.

Per essere nominati Defensor civitatis (o eletti, poiché presso molte municipalità dell'Impero la carica era elettiva) occorreva possedere particolari conoscenze giuridiche ed amministrative, non solo dell'apparato burocratico imperia-

le ma anche delle istituzioni delle città.

Occorre aggiungere però che la legislazione imperiale, nel corso degli anni, ha progressivamente attribuito al Defensor civitatis compiti sempre maggiori, i quali, se da un lato ne hanno aumentato potere e prestigio, dall'altro hanno indubbiamente sottratto risorse ed energie alla attività di difesa civica in senso stretto.

Gli furono infatti assegnate funzioni di certificazione nella redazione degli inventari delle persone sottoposte a tutela e dei minori orfani (soggetti deboli e dunque facilmente esposti a raggiri o ad appropriazioni indebite), funzioni di polizia nella repressione del brigantaggio, dei riti pagani e dei culti eretici nonché la vigilanza sui mercati e sulle frontiere.

Anche nell'*Impero Romano di Occidente* operò, con alterne fortune, il Defensor civitatis che tuttavia presentava due differenze rispetto ai colleghi orientali.

La prima attiene alla sua nomina, che non era elettiva (o parzialmente elettiva) come in oriente ma avveniva tramite designazione (ed eventuale revoca) del governo centrale, nella persona del Prefetto del Pretorio.

La seconda riguarda invece le sue attribuzioni, in quanto poteva agire esclusivamente in *difesa delle classi più deboli* della popolazione (plebe) contro le vessazioni delle classi più abbienti, in ciò ricollegandosi alle funzioni degli antichi Tribuni della plebe.

*Nell'Impero Romano
di Occidente
il Defensor civitatis
difendeva la plebe*

*L'imperatore
Giustiniano attribui
al Defensor civitatis
anche funzioni
di polizia*

Fu l'Imperatore romano d'Occidente Maggiorano, nel 458 d.C., anche per contrastare il progressivo decadimento dell'istituto, a prevedere che il Defensor civitatis fosse eletto direttamente dal popolo fra le persone più oneste della città e, che, con apposita *relazione*, riferisse all'Imperatore circa gli abusi che aveva riscontrato.

Come avremo modo di dire ampiamente in seguito, la relazione del Difensore civico costituisce anche oggi il principale strumento mediante il quale lo stesso si relaziona con l'ente che lo ha nominato.

Non si sono purtroppo conservate le relazioni all'Imperatore dei diversi Defensor civitatis; avrebbero infatti costituito un interessante spaccato sulla vita amministrativa e civile del tardo impero.

Da ultimo l'Imperatore Giustiniano, nel quadro della generale riforma del sistema giuridico ed amministrativo da lui attuata, diede nuovo impulso al Defensor civitatis, attribuendogli maggiore autonomia ed indipendenza. Gli assegnò anche funzioni di polizia (ad esempio denuncia al Vescovo degli appartenenti agli ordini monastici che avessero partecipato a giochi d'azzardo o spettacoli osceni e più, in generale, la restrizione in carcere delle persone, e la vigilanza, presumibilmente anche con funzioni di garanzia, sulla applicazione della tortura ai testimoni che si rifiutavano di deporre).

Due funzioni poi rivestono particolare importanza: la no-

mina di un tutore per i minori e la rimozione, a seguito di denuncia dei cives, dei giudici corrotti.

L'istituto del *Defensor civitatis*, in epoca post giustiniana, perse gradualmente importanza per essere poi soppresso dall'Imperatore d'Oriente Leone nel nono secolo d.C.

Fu con l'avvento dello *stato di diritto*, circa mille anni dopo, che si avvertì nuovamente l'esigenza di sottoporre al controllo democratico non solo il potere esecutivo ma, di riflesso, anche la pubblica amministrazione.

Questa nuova esigenza ha indubbiamente contribuito alla rinascita del Difensore civico inteso in senso moderno, rinascita che avviene in Svezia nel 1809 allorché la Costituzione introdusse la figura dell'*Ombudsman*, che letteralmente significa uomo ponte o uomo che funge da tramite. Si trattava di un *organo monocratico di rilievo costituzionale* a cui erano essenzialmente attribuiti due compiti.

Operava un bilanciamento dei poteri e rapporti di forza fra Governo, Parlamento e Pubblica Amministrazione; in particolare al Parlamento era attribuito il controllo sul Governo mentre all'*Ombudsman* spettava quello sulla pubblica amministrazione.

Svolgeva anche una funzione di raccordo fra le strutture amministrative e gli abitanti del paese che, con la caduta della monarchia, avevano cessato di essere sudditi ed erano divenuti cittadini titolari di propri diritti.

*// Defensor civitatis
fu soppresso
nel IX sec. d.C.
dall'Imperatore
d'Oriente Leone*

*L'Ombudsman
nasce in Svezia
nel 1809 e gode
attualmente di piena
indipendenza*

Fra i poteri attribuiti all'Ombudsman vi era quello di compiere *inchieste amministrative*, di mettere in stato di accusa i funzionari corrotti (o negligenti), di denunciare eventuali frodi o abusi di carattere penale. Si trattava comunque di un *controllo sugli organi* amministrativi e non sugli atti, in quanto all'Ombudsman era interdetto l'annullamento dei provvedimenti che riteneva viziati o illegittimi.

Godeva poi di alcuni privilegi, quale quello di potersi spostare liberamente e gratuitamente sui mezzi pubblici per il tutto paese e gli veniva attribuito anche un certo grado di autonomia finanziaria ed organizzativa; poteva infatti disporre di una struttura amministrativa alle sue dirette dipendenze.

Questa autonomia si è tradotta, con il tempo, nella *piena indipendenza* di cui gode attualmente l'Ombudsman svedese, il quale riceve fondi per il suo funzionamento dal Parlamento e ha il potere di nominare direttamente i funzionari preposti al suo ufficio.

Anche le funzioni che gli vengono attribuite sono estremamente rilevanti: è infatti titolare del potere di iniziativa legislativa, può intervenire nei confronti di ogni autorità (anche giudiziaria o militare), nello svolgimento delle sue indagini può richiedere l'assistenza del Pubblico ministero e della polizia.

Può attivarsi anche di ufficio, senza cioè che gli venga in-

viata dai cittadini istanza o reclamo, e può scegliere quali, fra le istanze pervenute, debbano essere coltivate, evitando così di disperdere energie nell'istruttoria dei reclami di minor rilievo.

Può anche promuovere procedimenti civili nei confronti dei funzionari pubblici poco produttivi o inadempienti ai loro obblighi, facoltà questa che si affianca a quella, generalmente riconosciuta a tutti i Difensori civici, di avviare *il procedimento disciplinare*; l'Ombudsman svedese può però irrogare direttamente al funzionario scorretto le sanzioni disciplinari di minore gravità (ammonimento o censura).

Può presentare infine al Governo proposte e pareri relativamente alla organizzazione degli uffici pubblici.

L'istituto del Ombudsman si è poi diffuso, nel secolo successivo, *in gran parte dell'Europa*: attualmente è presente in Finlandia (1919), Norvegia (1952), Danimarca (1954), Germania Federale (1957), Gran Bretagna (1967), Israele (1971), Francia (1973), Portogallo (1976), Lussemburgo (1976), Austria (1977), Spagna (1978), Irlanda (1980) e Paesi Bassi (1981) .

Vi sono figure di Ombudsman anche in India, Australia, Nuova Zelanda, Nigeria, Guyana, Mauritius, Singapore, Hong Kong, Cina, Svizzera, Argentina, Botswana, Columbia Britannica, Pakistan, Regione Vallona del Belgio, in sei provincie canadesi e in nove stati degli USA.

*Nel XX sec.
l'istituto
del Ombudsman
si è diffuso
in Europa e in vari
Stati del mondo*

*Il Difensore civico
ha funzioni
di tutela dei cittadini
e di controllo
della pubblica
amministrazione*

Ovviamente il Difensore civico si è dovuto adattare alle peculiarità dei diversi ordinamenti ed ha assunto denominazioni differenti: Defensor de Pueblo nei paesi di lingua spagnola, Mediateur de la Republique in Francia, Volksanwalt (Avvocato del popolo) in Austria e Germania, Parliamentary Commisioner for Administration in Gran Bretagna, Protecteur de Citoyen (Quebec ed Ontario), Public Complians Commisioner (Israele), Yuan (Cina), Controllador General (Argentina).

Non è ora possibile soffermarci sulle attribuzioni dei difensori civici dei singoli stati; ci limiteremo quindi ad evidenziare qualche caratteristica comune.

Generalmente è titolare di funzioni di *tutela dei cittadini* e, parimenti, di *controllo della pubblica amministrazione*; è legato da un rapporto fiduciario con il Parlamento (tranne il caso della Francia ove invece è organo fiduciario del Governo).

A parte la Svezia, che costituisce un po' un unicum nel panorama europeo della difesa civica, all'Ombudsman non vengono in genere attribuiti poteri coercitivi, ma la tutela del cittadino è affidata alla sua capacità di persuasione presso gli uffici pubblici; tale capacità di persuasione (che costituisce la forza, ma, anche, per certi versi, il limite dell'azione del Difensore civico) trova fondamento nell'autorevolezza giuridica e morale che circonda la figura dell'Ombudsman.

In alcuni sistemi giuridici poi il ricorso al Difensore civico è alternativo al ricorso giudiziario, nel senso che al cittadino è lasciata la scelta se ricorrere, per la tutela dei propri diritti ed interessi, alternativamente al Difensore civico o alla autorità giudiziaria; in altri sistemi invece difesa civica e difesa giudiziaria sono cumulabili, mentre solo in pochissimi stati del Nord Europa è compito dello stesso Difensore civico patrocinare in giudizio il cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Su questi argomenti torneremo comunque più diffusamente in seguito.

Ci preme ora sottolineare come il *ritorno alla democrazia*, in diversi paesi, sia stato caratterizzato anche dalla introduzione nei loro ordinamenti giuridici della figura dell'Ombudsman: questo fenomeno ha interessato la Spagna nel 1978 e, più in generale, negli anni 80 del secolo scorso, diversi paesi dell'*America latina*, ove si è peraltro verificato un inquietante episodio di destituzione del Difensore civico da parte di un governo, quello dell'Honduras, che non ne gradiva l'impegno a favore di una evoluzione in senso democratico delle strutture pubbliche.

Da segnalare invece, e in positivo, la recente introduzione del Difensore civico da parte della Croazia (1992), Slovenia (1994), Albania (1999), Repubblica di Macedonia (2003), Bosnia Erzegovina (2003) e Montenegro (2003).

*L'introduzione
dell'Ombudsman
ha segnato il ritorno
alla democrazia
in diversi paesi*

*L'Unione europea
ha raccomandato
l'istituzione
del Difensore civico
agli stati membri*

In questi paesi, al Difensore civico sono stati attribuiti soprattutto compiti di *tutela dei diritti umani*; non a caso in Slovenia e in Bosnia Erzegovina esso ha assunto la denominazione di Human Rights Ombudsman mentre in Montenegro quella di Protector of Humans Rights and Freedoms.

Le legislazione di questi paesi ha previsto inoltre particolari forme di raccordo e cooperazione fra i Difensori civici e le Organizzazioni internazionali di tutela dei diritti umani che operano, ancora oggi, in quelle zone; sono stati realizzati interventi di particolare rilievo a favore dei profughi e dei rifugiati.

Anche l'*Unione europea* ha riconosciuto l'importanza del ruolo del Difensore civico e ne ha raccomandando l'istituzione agli stati membri.

Si veda ad esempio la Raccomandazione 13 del 23 settembre 1985 che ricorda come già nel 1975 l'Assemblea dei parlamentari del Consiglio d'Europa avesse invitato i governi degli stati che ancora non lo avessero fatto a "considerare la possibilità di nominare a livello nazionale, regionale o locale persone svolgenti funzioni analoghe a quelle degli esistenti Ombudsman o Commissari parlamentari".

La Risoluzione 85 del 23 settembre 1995 invita poi i Difensori civici degli stati membri alla reciproca collaborazione e impegna il Consiglio di Europa ad organizzare con regolari-

tà degli incontri e al Segretario generale del Consiglio di Europa viene inoltre affidato il compito di informare, con ogni mezzo appropriato, gli Ombudsman in merito alla giurisdizione in tema di diritti umani e di ogni altro dato riguardante la promozione e protezione dei diritti umani.

Spiace pertanto rilevare (ma su ciò ci soffermeremo più a lungo nel prossimo paragrafo) come l'Italia non abbia ancora istituito, a livello nazionale, il Difensore civico e come vi siano ampie zone del nostro paese prive anche di Difensori civici locali.

*In Italia vi sono
ancora ampie zone
prive di Difensori
civici locali*

2. L'esperienza Italiana

Nel corso degli anni '60 e '70 si è assistito, in dottrina, ad un vivace dibattito sulla opportunità di istituire, anche in Italia, una figura simile all'Ombudsman svedese.

Alcune voci critiche sottolineavano come mancasse nel nostro paese una diffusa educazione civica nei cittadini ed anche, purtroppo, una radicata tradizione di rispetto del principio di legalità; ritenevano quindi che fosse più opportuno concentrare tutte le risorse disponibili nella già avviata riforma del sistema di giustizia amministrativa che portò, di lì a qualche anno, alla istituzione dei Tribunali amministrativi regionali.

Tali considerazioni tuttavia, come fecero giustamente notare altri autori, non tenevano conto del fatto che non tutte le disfunzioni che si verificano nella pubblica amministrazione sono sottoponibili al giudizio del Tar.

Vi sono infatti alcune condotte amministrative (ritardi nell'istruttoria, inefficienze, lentezze, mancate risposte a richieste di chiarimenti, abusi di minori rilievo, scorrettezze o semplici mancanze di educazione) che, ontologicamente, non possono essere sottoposte al giudizio della magistratura ma che, invece, costituiscono materia di intervento per il Difensore civico; si tratta, in sostanza, della cosiddetta

*Difensore civico
o TAR?*

*L'istituzione
del Difensore civico
era vista come
una lesione
del principio
di sovranità
del Parlamento*

maladministration (o cattiva amministrazione) su cui ci soffermeremo nel prossimo paragrafo.

Occorre anche sottolineare come il ricorso al Tar sia comunque oneroso e abbia in genere tempi piuttosto lunghi. Qualche studioso vedeva poi nella istituzione del Difensore civico addirittura una lesione del principio della sovranità del Parlamento, al quale compete, per dettato costituzionale, il controllo sul potere esecutivo e quindi, di riflesso, sulla pubblica amministrazione: non comprendeva pertanto quale legittimazione costituzionale potesse avere un soggetto che, non previsto dalla Costituzione, si sarebbe assunto de facto una funzione riservata al Parlamento.

Da registrazione anche la posizione intermedia, meno rigorosa, di chi sosteneva che vi fosse spazio, nel nostro sistema, per un Difensore civico cosiddetto parlamentare, cioè legato al Parlamento da uno stretto rapporto fiduciario e sottoposto al controllo dello stesso.

Non a caso, come avremo modo di notare in seguito, i primi progetti di legge presentati al Parlamento italiano utilizzavano il termine di Commissario parlamentare.

Vi era poi chi sosteneva (ed è una opinione che purtroppo affiora anche oggi) l'inutilità del Difensore civico, in quanto la pubblica amministrazione già possedeva, nel ricorso gerarchico, un efficace rimedio alle proprie disfunzioni; a tali autori sfuggiva però che non tutta la pubblica amministra-

zione è strutturata gerarchicamente (modello organizzativo in via di progressivo abbandono) e che dunque non sempre era possibile, per il cittadino, esperire il ricorso gerarchico. Occorre poi aggiungere che la compilazione di un ricorso richiede comunque conoscenze e capacità che non tutti possiedono, e che il Difensore civico esercita anche una funzione propositiva e di stimolo per la stessa pubblica amministrazione.

Infine qualche autore, piuttosto isolato, sosteneva come, con la istituzione del Difensore civico, si sarebbe creato un altro organo burocratico che avrebbe solo appesantito e rallentato l'azione amministrativa.

Vi fu, al contrario, la maggioranza degli studiosi che sottolineò con forza la necessità di istituire il Difensore civico anche per dare una più compiuta attuazione al disposto dell'art. 97 della Costituzione.

Si segnala, in questo senso, il bel saggio di Arturo Carlo Lemolo "L'istituzione del Commissario parlamentare ed il controllo della pubblica amministrazione per la tutela del cittadino" (in Montecitorio, 1965) ed anche il lavoro di La Pergola "Introduzione alla ricerca sul Commissario parlamentare" (in Camera dei Deputati 1971), ove, con pregevole sintesi, si riaffermava l'esigenza di fornire ai cittadini uno strumento di tutela che fosse il più possibile agile, snello, privo di formalità e di oneri economici per fronteggiare

*Molti studiosi
ritenevano
necessaria
l'istituzione
del Difensore civico*

*Diversi progetti
di legge istitutivi
del Difensore civico
non conclusero
l'iter approvativo*

situazioni di irregolarità amministrativa non tutelabili in sede giurisdizionale.

Sono stati, negli anni, diversi i progetti di legge istitutivi del Difensore civico nazionale presentati al Parlamento, ma che, per diverse ragioni, spesso legate alle contingenze politiche del momento ed alla breve durata delle legislature, non hanno concluso il loro iter approvativo.

Segnaliamo il disegno di legge presentato al Senato il 5 febbraio 1965 “Istituzione di una relazione annuale sullo stato della Pubblica amministrazione” nonché, di riflesso, il progetto di legge presentato nel 1968 dal Partito Liberale Italiano, che addirittura estendeva al Difensore civico i poteri dell'autorità giudiziaria e delle Commissioni parlamentari di inchiesta.

Proprio per vincere le riserve che parte della dottrina nutriva sulla legittimità costituzionale della figura del Difensore civico (di cui abbiamo sopra accennato), furono presentati due disegni di legge costituzionale: il primo, al Senato nel 1976 (n.1/1976), che attribuiva la nomina del Difensore civico al Presidente della Repubblica, da scegliersi in una rosa di candidati indicati dal Parlamento e che ricalcava nei poteri attribuitigli quelli assegnati ai Difensori civici nel frattempo attivati dalle regioni.

Il secondo, più recente, presentato alla Camera dei Deputati il 16 luglio 1987 che prevedeva l'introduzione nella Co-

stituzione dell'art. 98 bis di cui si riporta di seguito il testo: "La legge disciplina l'istituto del Difensore civico, al servizio dei cittadini, per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi".

Fu, di seguito, anche ipotizzata l'istituzione di difensori civici che potremmo definire di settore, cioè con competenza limitata a singoli ambiti: forze armate (1977), ambiente (1992), famiglia (1992) diritti politici e libertà fondamentali (1992).

Va comunque chiarito che esistono oggi nel nostro sistema giuridico alcune figure di Difensore civico di settore (ad esempio in materia tributaria) di cui parleremo nei prossimi paragrafi.

Furono comunque le Regioni, negli anni 70, con iniziative spontanee, ad introdurre nei loro ordinamenti, la figura del Difensore civico. Dapprima la Toscana, con legge 21 gennaio 1974 n. 8, quindi la Liguria con Legge 6 giugno 1974 n. 17, poi il Lazio con legge 28 febbraio 1980 n. 17.

La regione Emilia-Romagna ha istituito il Difensore civico con legge 6 luglio 1984 n. 37; la legge attualmente in vigore è la L.r. 16 dicembre 2003 n 25 "Norme sul Difensore civico regionale".

Le funzioni del Difensore civico regionale erano, ovviamente, circoscritte alle attività amministrative esercitate dalla regione, attività che negli anni si andavano però progressi-

*Furono le Regioni
ad introdurre
la figura
del Difensore civico*

*L'elezione è affidata
al Consiglio
regionale*

vamente ampliando in ragione dei trasferimenti di competenze operati dalle leggi statali.

Ad oggi hanno istituito il Difensore civico le regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano.

Non è possibile, a causa della assenza di una legge nazionale organica e in presenza di leggi regionali disomogenee, tracciare un profilo unitario di Difensore civico regionale; possono comunque essere rinvenute, nelle diverse legislazioni regionali, alcune costanti, che illustreremo di seguito, mettendo in luce soprattutto la disciplina della legge emiliano-romagnola.

È stato preferito dalle Regioni un modello di Difensore civico monocratico e consiliare, la cui elezione è stata affidata al Consiglio regionale, sovente con maggioranze qualificate. Al Consiglio regionale è stato anche attribuito il potere di revoca, che può essere tuttavia esercitato solo in casi di estrema gravità, legati soprattutto al mancato funzionamento dell'ufficio.

È stata infatti premura di tutte leggi regionali, sia pure con accenti e sfumature diverse, assicurare al Difensore civico piena libertà ed indipendenza d'azione.

Molto chiaro a tal proposito l'art. 1 comma 2 della Legge

regionale Emilia-Romagna: “La regione assicura al Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizioni di autonomia, libertà, indipendenza, efficacia e provvede a dotare gli uffici competenti delle adeguate risorse umane e strumentali”.

Circa i requisiti per essere eletti Difensori civici va sottolineato come si richieda generalmente al candidato il possesso di una adeguata preparazione in campo giuridico-amministrativo e sociale, all’evidente scopo di assicurare la maggiore efficienza possibile ad un servizio che si propone di tutelare i cittadini avanti alla pubblica amministrazione.

L’art. 7, comma 1 della già citata legge regionale afferma: “Il Difensore civico è scelto fra persone di riconosciuta professionalità che abbiano i requisiti per l’elezione a consigliere regionale e che siano in possesso di adeguata esperienza in relazione alle funzioni ed ai compiti da svolgere per avere in precedenza ricoperto funzioni o incarichi di responsabilità e rilievo nel settore giuridico o istituzionale o economico o sociale”.

La legislazione regionale, in genere, estende al Difensore civico le cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i consiglieri regionali. Anche l’indennità di carica è generalmente collegata a quella dei Consiglieri, sia pure in percentuali talvolta diverse.

*Il candidato
deve possedere
adeguata
preparazione
giuridico-
amministrativa*

*Ogni regione
ha stabilito le
norme
per l'elezione
del Difensore civico*

*Il Difensore civico
rimane in carica
cinque anni
e può essere rieletto
una sola volta*

Alcune regioni poi hanno disciplinato nel dettaglio le modalità di elezione del Difensore civico, prevedendo la pubblicizzazione di un bando cui segue una prima selezione dei curricula pervenuti compiuta da commissioni consiliari appositamente convocate.

Altre regioni, fra cui l'Emilia-Romagna, hanno invece optato per una procedura di elezione più snella, che non prevede cioè particolari istruttorie delle candidature.

Da segnalare la legge regionale del Lazio, che prevede che il Difensore civico debba essere scelto fra i candidati presentati dai Consiglieri e dai gruppi consiliari, nonché da almeno 5.000 elettori residenti nella regione e dalle associazioni e formazioni sociali operanti nel campo della difesa dei diritti dei cittadini.

Il Difensore civico della Regione Veneto, nel momento in cui assume la carica, è chiamato a prestare giuramento davanti al Consiglio regionale di "bene e fedelmente svolgere l'incarico nell'interesse della collettività e al servizio dei cittadini, in piena libertà ed indipendenza."

Proprio al fine di assicurare piena indipendenza e terzietà alla azione del Difensore civico rispetto al potere politico è in genere previsto che questi rimanga in carica per soli cinque anni ed eventualmente possa essere rieletto una sola volta.

La legge regionale del Friuli Venezia Giulia prevede invece

che l'incarico di Difensore civico termini allo spirare della legislatura regionale, scelta questa che sottolinea con chiarezza il ruolo del Difensore civico quale organo fiduciario del Consiglio regionale.

Varie disposizioni legislative vietano poi ai Difensori civici regionali l'esercizio di qualsiasi attività imprenditoriale, professionale o di impiego.

Art. 1 comma 2 della Legge regionale Emilia-Romagna: "L'incarico di Difensore civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi attività commerciale, imprenditoriale o professionale".

Per quel che attiene alla sede ed alle dotazioni organiche e strumentali che necessitano al Difensore civico per esercitare in modo efficace le sue funzioni, occorre sottolineare come diverse leggi regionali prescrivano che l'ufficio del Difensore civico sia ubicato nel capoluogo regionale ove ha sede il Consiglio regionale, al quale compete anche di dotare l'ufficio del Difensore civico di una adeguata struttura operativa.

Art. 16 comma 1 Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25:

"Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e si avvale di una struttura organizzativa costituita dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio e posta

*Il Difensore civico
ha di norma sede
nel capoluogo
regionale*

Alcune regioni prevedono anche uffici decentrati del Difensore civico

Anche province e comuni possono prevedere l'istituto del Difensore civico

alla dipendenza funzionale del Difensore civico stesso.”

Alcune leggi regionali (ad esempio quella abruzzese) prescrivono poi che il Difensore civico attivi sedi secondarie nel territorio regionale ove in giorni determinati funzionari delegati dallo stesso Difensore civico ascoltano le doglianze dei cittadini ivi residenti.

L'art. 6, comma 3 della Legge della Regione Emilia-Romagna prevede al riguardo che: “Il Difensore civico, per assicurare il funzionamento dell'ufficio anche in forma decentrata, può disporre un calendario di presenze periodiche di propri funzionari presso gli uffici periferici della regione e, previa adeguata intese, degli enti locali”.

Concluso questo rapido excursus sulla legislazione in materia di difesa civica regionale ci soffermiamo ora sui difensori civici provinciali e comunali introdotti nel nostro sistema dall'art. 8 della Legge 8 giugno 1990, n. 142: “Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del Difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale”.

Si tratta del primo provvedimento normativo statale che istituisce a livello comunale e provinciale la figura del Difensore civico, anche se nel 1979 il Comune di Parma aveva nominato un proprio Difensore civico (nomina impugnata dal Co.Re.Co. ma ritenuta poi legittima dal Tar dell'Emilia-Romagna).

I compiti dei difensori civici comunali e provinciali presentano notevoli analogie con quelli dei colleghi regionali; restano ovviamente distinte le sfere di competenza, che comprendono comunque, nel caso dei difensori civici provinciali e comunali, anche l'esame dei reclami nei confronti delle aziende erogatrici di servizi pubblici partecipate dai suddetti enti locali.

Come abbiamo appena visto la legge 142/90 non impone agli enti locali di dotarsi del Difensore civico ma lascia tale scelta allo Statuto.

Si è pertanto creata nel paese una situazione di forte disomogeneità, in quanto non tutti i comuni e le province italiane hanno inserito nel proprio statuto la figura del Difensore civico ed altri, che pure l'avevano prevista, non hanno mai provveduto alla sua nomina.

Pertanto la diffusione della difesa civica nel territorio nazionale è a macchia di leopardo, situazione questa che determina un innegabile vuoto di tutela a scapito di fasce di popolazione spesso prive di mezzi per agire in giudizio.

*La legge nazionale
non impone
agli enti locali
l'istituzione
del Difensore civico*

*La diffusione
della difesa civica
a macchia
di leopardo crea
un vuoto di tutela*

Per ovviare a tale disparità sono stati presentati sul finire degli anni 90 diversi disegni di legge che prevedevano l'obbligatorietà per gli enti locali della istituzione del Difensore civico, riservandone addirittura la nomina ai consiglieri di opposizione.

Al cittadino poi - ed è questo un dato che emerge con frequenza dalla lettura delle relazioni dei difensori civici - spesso sfugge il riparto di competenza fra i diversi livelli territoriali di difesa civica ed è portato a rivolgersi per ogni questione al Difensore civico territorialmente a lui più vicino.

È comunque diffusa la prassi negli uffici di difesa civica di trasmettere all'ufficio competente i reclami presentati.

Da sottolineare infine come diverse leggi regionali fra le quali quella dell'Emilia-Romagna prevedano che gli enti locali possano stipulare delle convenzioni con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, in base alle quali il servizio di difesa civica viene esercitato dal Difensore civico regionale anche nei confronti degli enti che hanno sottoscritto la convenzione.

3. Compiti e funzioni

Occorre premettere che sono diverse le funzioni assegnate dalla legislazione regionale al Difensore civico: ci soffermeremo in questo paragrafo sulla funzione di controllo e di stimolo.

Nei paragrafi successivi esamineremo invece la funzione consultiva e di mediazione, mentre il ruolo del Difensore civico nell'accesso agli atti sarà oggetto del secondo capitolo. Anche per questa analisi prenderemo come punto di riferimento la legge della Regione Emilia-Romagna sul Difensore civico, mettendo in luce le differenze più significative con altre leggi regionali.

Va subito chiarito che la funzione di controllo del Difensore civico nei confronti della pubblica amministrazione è strettamente collegata alla tutela dei cittadini: il Difensore civico non opera cioè un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione ma si attiva solo qualora, da parte di cittadini, in forma singola o associata, pervengano reclami in riferimento a provvedimenti, fatti, atti, condotte attive o omissive irregolarmente compiuti da uffici o servizi. La dottrina ha giustamente richiamato, a tal proposito, il concetto di maladministration (cattiva amministrazione), termine con il quale si definisce ogni condotta ammini-

*Il Difensore civico
si attiva solo
in caso di reclami*

*Svolge attività di
verifica
e di eventuale
correzione
dell'attività
amministrativa*

strativa contraria agli standards di buona amministrazione, standards desumibili dalla normativa e dai principi generali dell'ordinamento, con particolare riferimento ai principi di legalità, imparzialità, speditezza, efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

L'ampia nozione del termine maladministration permette quindi al Difensore civico un intervento su una vasta gamma di situazioni: e non solo un controllo di legittimità del singolo provvedimento ma anche la verifica di situazioni di disfunzione degli uffici.

Si tratta inizialmente di una attività di verifica e, successivamente, di eventuale correzione, dell'attività amministrativa. Non è il caso di fissare dei paletti rigidi alla nozione di maladministration: indichiamo, solo a titolo di esempio, alcune condotte amministrative, che vengono con maggiore frequenza censurate dai difensori civici:

- Mancanza di trasparenza e di chiarezza nei rapporti con l'amministrazione, in relazione a provvedimenti privi di motivazione o supportati da una motivazione insufficiente o contraddittoria.
- Istruttorie connotate da superficialità.
- Procedimenti o condotte amministrative discriminatorie o vessatorie.
- Atteggiamenti scorretti o anche soltanto poco educati del personale preposto agli uffici.

Come si è accennato prima, si ritiene che al Difensore civico debba essere riconosciuta anche la facoltà di valutare le disfunzioni degli uffici pubblici non solo in relazione alle modalità di rapportarsi con il pubblico (ad es. orari di apertura, possibilità per il cittadino di ricevere informazioni telefoniche) ma anche all'impiego del personale e delle risorse disponibili, posto che, sovente, l'inefficiente gestione di un ufficio è la causa principale dell'illegittimità di atti o di comportamenti.

Sovente poi, ed è un dato questo che emerge con frequenza dalle relazioni annuali, vengono sottoposti al Difensore civico reclami relativi alle modalità di erogazione di servizi pubblici essenziali (trasporti, sanità) ed anche a fatti illeciti colposi (es. colpa medica).

Occorre comunque precisare che è impedito al Difensore civico sindacare le scelte discrezionali della pubblica amministrazione, come pure i provvedimenti legislativi, regolamentari e gli atti di alta amministrazione; in questo ambito egli potrà invece esercitare le funzioni di stimolo e di suggerimento su cui ci soffermeremo in seguito.

I destinatari della attività del Difensore civico regionale vengono indicati con precisione e sostanziale univocità dalla legislazione.

Si tratta in primis degli uffici e dei servizi dell'amministrazione regionale, e poi degli enti, istituti, consorzi ed agenzie

*Il Difensore civico
non può sindacare
le scelte
della pubblica
amministrazione*

*I destinatari
dell'attività
del Difensore civico
vengono indicati
dalla legge*

dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale, delle aziende unità sanitarie locali ed ospedaliere, dei concessionari o gestori dei servizi pubblici regionali.

Si tratta di soggetti pubblici o privati preposti al perseguimento di pubbliche finalità a rilevanza regionale, che si trovano con le regioni in un rapporto di dipendenza, talvolta di partecipazione o di semplice controllo o vigilanza.

Diverse regioni hanno poi previsto che il Difensore civico regionale (o più esattamente l'Ufficio di Presidenza della Assemblea regionale, d'intesa con il Difensore civico) possa stipulare convenzioni per il servizio di difesa civica con enti locali territoriali (comuni province, comunità montane, circondari, unioni di comuni), con la conseguenza di estendere la competenza del Difensore civico anche agli uffici delle amministrazioni convenzionate e, a cascata, agli enti o aziende da queste partecipate.

Generalmente le suddette convenzioni sono onerose per l'ente locale e talvolta prevedono che vengano messi a disposizione del Difensore civico locali ove ricevere il pubblico e personale addetto ai servizi di segreteria. Presentano comunque indubbi vantaggi per gli enti locali, soprattutto se di media o piccola dimensione, in quanto è possibile attivare forme di consorzio o di unione fra enti locali, che consentono poi di stipulare una unica convenzione, con sensibili risparmi.

In ogni caso all'ente locale viene assicurato un servizio di difesa civica particolarmente qualificato, che non potrebbe fornire, per ragioni di bilancio, un Difensore civico locale.

Al cittadino poi si evitano gli inconvenienti derivanti dalla frammentazione di competenze fra i diversi difensori civici, in quanto un'unica persona assume le competenze del Difensore civico regionale e locale.

Da segnalare poi, sempre in tema di competenze, come l'art. 16 della legge n. 127/97, abbia conferito al Difensore civico regionale e delle province autonome il potere di intervenire anche nei confronti delle cosiddette amministrazioni periferiche dello stato.

La norma, di cui seguito, riportiamo il testo, merita un minimo di approfondimento.

Art. 16 Legge 15 maggio 1997 n. 127: "A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli

*Può intervenire
anche
nei confronti
delle amministrazioni
periferiche
dello stato*

*L'istituzione
del Difensore civico
nazionale assorbirà
le competenze
statali attribuite
ai difensori civici
regionali*

stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1".

Da notare, in primis, come la disposizione in oggetto abbia natura transitoria, e sia destinata a perdere vigore con l'istituzione del Difensore civico nazionale che assorbirà in sé le competenze statali ora attribuite dalla norma ai Difensore civici regionali e delle provincie autonome.

Questa scelta è comunque un timido tentativo di attuazione del principio di sussidiarietà, in quanto assegna il potere di controllo sulle strutture periferiche dello stato ad un organo di prossimità, cioè vicino anche geograficamente al cittadino.

Da segnalare poi come annualmente il Difensore civico regionale debba presentare al Presidente della Camera dei Deputati e del Senato una relazione sugli interventi effettuati e come non possa operare in materia di difesa, sicurezza pubblica e giustizia.

Un'altra limitazione per materia all'azione del Difensore civico regionale è prevista da molte leggi regionali (fra le quali quella dell'Emilia-Romagna) ed è collegata alla qualifica di dipendente nella Regione medesima.

L'art. 3, comma 5 della citata legge regionale prevede:

*Il Difensore civico
della Regione
Toscana interviene
anche sul rapporto
di lavoro*

“Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le amministrazioni o i soggetti di cui all’articolo 2, comma 1 per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso”.

In senso contrario, invece, la legge della Regione Toscana, il cui Difensore civico attiva annualmente molti interventi in questa materia.

Il Difensore civico regionale, in genere, non può poi intervenire a richiesta di consiglieri regionali.

Capita sovente, ed è questo un dato di esperienza che si rinviene in molte relazioni dei difensori civici, che i cittadini inoltrino al Difensore civico richieste di intervento nei confronti di comuni non convenzionati e privi di Difensore civico.

La prassi invalsa fra i difensori civici è quella di attivare ugualmente forme di intervento (cosiddetti extra ordinem) che non generano però nell’ente coinvolto alcun obbligo di collaborazione.

Da segnalare anche la legge della Provincia autonoma di Trento che prevede una competenza del Difensore civico addirittura nei confronti dei privati, allorché si tratti di acquisire informazioni in materia ambientale.(cfr. art. 2 bis Legge Provincia autonoma di Trento 20 dicembre 1980 n. 28).

Le leggi regionali consentono poi al Difensore civico di attivarsi di ufficio, cioè senza che gli pervenga una richiesta da

*Il Difensore civico
può in alcuni casi
intervenire d'ufficio*

parte di un cittadino.

All'intervento di ufficio vengono però posti alcuni limiti che sottolineano ancora una volta come il Difensore civico non possa operare un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione.

L'art. 3, comma 1 lettera b della citata legge prevede infatti che l'intervento di ufficio debba essere collegato a procedimenti e atti di natura e contenuto analoghi a quelli per cui è stato già attivato il suo intervento.

La legge della regione Lombardia estende ugualmente l'intervento di ufficio a casi già noti che destino preoccupazione nella cittadinanza.

Va anche evidenziato come in diverse Regioni, fra cui l'Emilia-Romagna, sia previsto che il cittadino interessato debba preventivamente indirizzare un reclamo al responsabile dell'ufficio o del procedimento cui la pratica si riferisce per rivolgersi successivamente al Difensore civico solo nel caso non faccia seguito alcuna risposta da parte dell'ufficio o pervenga una risposta giudicata insufficiente.

Una applicazione rigorosa di tale normativa, come giustamente sottolineato da parte della dottrina e da molti difensori civici, potrebbe risultare estremamente penalizzante per quei cittadini che non sono in grado di redigere un reclamo. Riguardo alle modalità con le quali i cittadini possono richiedere l'intervento del Difensore civico va sottolineato come

non siano giustamente previste particolari formalità; alcune leggi regionali, fra cui quella della Regione Emilia-Romagna, addirittura prevedono che il reclamo possa essere sporto verbalmente direttamente al Difensore civico o ai funzionari del suo ufficio, che provvederanno di seguito alla verbalizzazione; diversi difensori civici regionali hanno poi predisposto apposita modulistica per guidare i cittadini nella compilazione dei ricorsi.

Da sottolineare anche (ed è questo un grosso limite alla azione della difesa civica) come la presentazione di un reclamo al Difensore civico, non sospenda, tranne in rari casi, i termini per la presentazione del ricorso giudiziale. Di conseguenza, potrebbe accadere che qualora l'amministrazione non accolga il reclamo neppure a seguito dell'intervento del Difensore civico, al cittadino sia preclusa, a causa dello spirare del termine, la possibilità di rivolgersi all'autorità giudiziaria.

Su questa problematica, ed in generale sui poteri assegnati dalla legge al Difensore civico, torneremo più diffusamente nel prossimo paragrafo.

Vogliamo ora invece soffermarci sul ruolo di propulsione e stimolo che il Difensore civico assume nei confronti dell'ente per cui opera.

A tal proposito occorre distinguere i suggerimenti e le raccomandazioni che il Difensore civico indirizza agli uffici del-

*In Emilia-Romagna
il reclamo può
essere sporto
anche verbalmente
dal cittadino*

*Il Difensore civico
riassume
gli interventi in una
relazione annuale*

l'ente in relazione ai singoli procedimenti da quelli inseriti invece nella relazione che il Difensore civico è invece tenuto a presentare, generalmente con cadenza annuale, al Consiglio che lo ha eletto.

Nel primo caso infatti il Difensore civico si rivolge ad un determinato ufficio dell'ente e, dopo aver espresso le proprie considerazioni relativamente ad un reclamo sottoposto alla sua attenzione, indica quale sia la condotta amministrativa che nel caso di specie egli ritiene essere corretta.

Con l'occasione può suggerire anche la modifica di prassi operative seguite da quel ufficio e, più in generale, rivolgersi alla struttura amministrativa apicale (Direzione generale o Assessorato) per segnalare la necessità di assumere provvedimenti di carattere generale (esempio emanazione di circolari o modifiche di regolamenti) idonei a risolvere le problematiche segnalate.

Con la relazione annuale invece il Difensore civico si rivolge al Consiglio dell'ente che lo ha eletto per dare conto della propria attività.

In essa dunque riassume gli interventi effettuati presso i vari uffici, specificando le disfunzioni riscontrate e le inefficienze rilevate. Segue poi l'indicazione dei rimedi organizzativi o normativi ritenuti utili o necessari.

Diverse leggi regionali, come quella dell'Emilia-Romagna, prevedono che la relazione del Difensore civico venga di-

scussa dal Consiglio.

Sono anche previste relazioni così dette speciali o straordinarie, che il Difensore civico può inviare in casi eccezionali di particolare gravità o meritevoli di urgente considerazione, allo scopo di riferire al Consiglio, alla Giunta e ai rispettivi Presidenti su questioni specifiche.

Da segnalare infine come la normativa della Regione Emilia-Romagna preveda anche che la relazione del Difensore civico sia pubblicata sul Bollettino ufficiale delle Regione e resa pubblica con altri mezzi ritenuti opportuni.

Art. 11, l.r. 25/2003:

1. Il Difensore civico invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte.
2. Il Presidente del Consiglio regionale trasmette la relazione ai consiglieri regionali.
3. Il Presidente del Consiglio regionale, nel caso in cui la relazione riguardi interventi sugli enti di cui all'articolo 2, comma 1, invia la relazione trasmessagli anche ai rappresentanti degli enti stessi.
4. Il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, esamina e discute la relazione entro due mesi dalla presentazione; tenuto conto delle osservazioni in essa formulate, adotta le determinazioni di propria com-

*In Emilia-Romagna
la relazione
è pubblicata
sul Bollettino
ufficiale*

*Il Difensore civico
in alcuni casi
può rendere
direttamente
pubblici i risultati
delle proprie attività*

petenza che ritenga opportune e invita i componenti degli Organi statutari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie.

5. Nei casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può inviare in ogni momento relazioni apposite ai Presidenti del Consiglio e della Giunta per l'esame da parte dei consiglieri regionali e può rendere direttamente pubblici i risultati delle proprie attività.
6. La relazione annuale e le altre relazioni sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione nonché rese pubbliche secondo ulteriori eventuali modalità ritenute opportune.

4. Il Difensore civico come magistrato di influenza e persuasione

Abbiamo accennato, nei paragrafi precedenti, al fatto che il Difensore civico sia sostanzialmente privo di poteri coercitivi nei confronti della pubblica amministrazione; una eccezione è tuttavia prevista nel caso di nomina di un commissario ad acta.

La legislazione di tutte le Regioni attribuisce al Difensore civico poteri istruttori piuttosto incisivi ma gli nega la possibilità di annullare i provvedimenti amministrativi che egli ritenga illegittimi o viziosi.

Analizziamo nel dettaglio la normativa, prendendo spunto, come di consueto, dalla già citata legge della Regione Emilia-Romagna:

*Legge regione Emilia-Romagna 16 dicembre 2003 n. 25
Art. 4 Procedimento*

1. Il Difensore civico effettua una valutazione preliminare della fondatezza del reclamo presentato, verificando, in particolare, sia i casi di mancata risposta sia le motivazioni che le amministrazioni sono tenute ad esplicitare nel caso in cui non ritengano di aderire a richieste di dati e informazioni formulate dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a).
2. Il Difensore civico, valutato il fondamento dell'istanza o a

*Il Difensore civico
ha poteri istruttori
ma non coercitivi*

seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, richiede agli uffici competenti delle amministrazioni o dei soggetti interessati tutte le informazioni e i chiarimenti ritenuti necessari.

3. In caso di mancata risposta, o di risposta che ritenga insufficiente o non esauriente, il Difensore civico, individuato il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente, può:

- a) chiedere di procedere all'esame congiunto della pratica;
- b) disporre presso gli uffici gli accertamenti che si rendano necessari;
- c) chiedere agli organi competenti la nomina di un commissario ad acta, qualora ritenga che l'atto dovuto sia stato omesso illegittimamente;
- d) esaminare, ottenendone copia, i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento.

4. Il responsabile del procedimento richiesto dell'esame congiunto della pratica è tenuto a presentarsi. Deve altresì, entro venti giorni, fornire le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti per iscritto dal Difensore civico o eventualmente motivare il dissenso dalle tesi rappresentate o dalle conclusioni raggiunte dal Difensore civico stesso.

5. Il Difensore civico, qualora ne ravvisi l'opportunità, può convocare congiuntamente il presentatore dell'istanza e il responsabile del procedimento per tentare un'azione di mediazione.

*Il responsabile
del procedimento
richiesto deve fornire
le informazioni
entro venti giorni*

6. Il Difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i propri rilievi alla pubblica amministrazione od ai soggetti interessati e fissa, se del caso, un termine per la definizione del procedimento. Alla scadenza infruttuosa del termine, il Difensore valuta l'opportunità di dare comunicazione dell'inadempimento ai competenti organi regionali.

7. Il Difensore civico dà notizia agli interessati dell'andamento e dell'esito del suo intervento, indicando anche le eventuali iniziative che essi possono intraprendere.

8. Al Difensore civico non può essere opposto il segreto d'ufficio.

9. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto a conoscenza e che siano da ritenersi segrete o riservate secondo le leggi vigenti.

10. L'amministrazione o il soggetto interessato devono illustrare adeguatamente i motivi per i quali le valutazioni del Difensore civico non siano state, in tutto o in parte, recepite.

È pertanto riconosciuto al Difensore civico il potere di chiedere informazione agli uffici e ottenere copia di documenti, senza che gli possa essere opposto il segreto di ufficio.

Può convocare i funzionari competenti per procedere all'esame congiunto di una pratica, fissare un termine alla amministrazione entro il quale concludere un procedimento e chiedere agli organi competenti la nomina di un commissario ad acta qualora ritenga che sia stato omesso illegittima-

*Al Difensore civico
non può essere
opposto
il segreto d'ufficio*

*L'amministrazione
può non adeguarsi ai
suggerimenti
del Difensore civico*

mente un atto dovuto.

Dall'esame del testo normativo emerge che, tranne nella fase istruttoria in cui l'amministrazione è tenuta alla leale collaborazione con il Difensore civico, la stessa non è però obbligata ad adeguarsi ai suoi suggerimenti.

Nel caso cioè non voglia accogliere i rilievi del Difensore civico, questa è tenuta solo a motivare la propria condotta amministrativa.

In merito alla facoltà del Difensore civico di sollecitare l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti dei funzionari pubblici essa è ammissibile solo in casi di negligenza di questi nella fase istruttoria del procedimento o nelle modalità di rapportarsi con il Difensore civico.

Non può invece essere legittimamente esercitata nei confronti del funzionario pubblico che nella fase procedimentale abbia svolto una istruttoria corretta e che si sia poi lealmente e puntualmente rapportato con il Difensore civico.

Si può pertanto affermare che l'intervento del Difensore civico si sostanzia in un'opera di persuasione che costringe l'amministrazione ad un riesame delle proprie posizioni.

È per questi motivi che la dottrina ha qualificato il Difensore civico come magistrato di influenza e di persuasione, individuando la legittimazione del suo potere nella posizione di terzietà nonché nella particolare competenza giuridico amministrativa e nel prestigio morale di cui gode.

È lecito ora chiedersi se questi poteri di persuasione siano sufficienti ad assicurare una azione di tutela efficace e soddisfacente per il reclamante.

La risposta è senz'altro positiva qualora si prendano in esame le esperienze dei difensori civici del nord Europa, così come emergono dalle relazioni e dagli interventi da questi effettuati ai convegni internazionali

In quei sistemi infatti è tale l'autorevolezza e il prestigio di cui gode il Difensore civico che le amministrazioni non hanno difficoltà ad adeguarsi ai suoi suggerimenti.

Parzialmente diversa appare la situazione italiana, dove sovente il Difensore civico incontra difficoltà e ritrosie anche nelle fasi iniziali del suo intervento, quanto si tratta cioè di instaurare una relazione proficua con gli uffici pubblici; dalle relazioni dei difensori civici emerge infatti che talvolta (esistono comunque eccezioni) il Difensore civico è costretto addirittura a sollecitare le risposte ai suoi interventi.

Le ragioni di questi atteggiamenti vanno ricercate in una non piena comprensione, da parte delle strutture amministrative, del ruolo e delle funzioni del Difensore civico, che viene troppe volte visto come un ispettore, dal quale è meglio difendersi piuttosto che collaborare.

È comunque compito anche del Difensore civico accreditarsi presso la pubblica amministrazione non come un antagonista ma come un organo di supervisione, di stimolo

*Nel nord Europa
il Difensore civico
gode
di autorevolezza
e prestigio*

*L'amministrazione
può non modificare
le proprie
determinazioni*

e di controllo che opera non solo a tutela dei cittadini e dell'interesse pubblico ma anche a favore della amministrazione stessa.

Ci si può chiedere ancora quale vantaggio concreto ottenga allora il cittadino nel rivolgersi al Difensore civico, il quale, come abbiamo visto, potrebbe riconoscere la fondatezza del reclamo avanzato senza però riuscire a persuadere la pubblica amministrazione circa l'opportunità o la necessità di modificare le proprie determinazioni.

Anche in questo caso il cittadino ha comunque ottenuto due risultati: l'intervento del Difensore civico ha infatti spinto l'amministrazione ad assumere una posizione sulla vertenza, posizione che potrà essere utile al reclamante nella valutazione sulla convenienza o meno di adire l'autorità giudiziaria. Inoltre la vertenza è stata preventivamente esaminata da un organo quale il Difensore civico particolarmente competente, al quale diverse legge regionali assegnano anche il compito di indicare quali eventuali rimedi e tutele il reclamante possa attivare.

In questo senso anche il comma 7 dell'art. 4 della più volte citata Legge della regione Emilia-Romagna:

“Il Difensore civico dà notizia agli interessati dell'andamento e dell'esito del suo intervento, indicando anche le eventuali iniziative che essi possono intraprendere”.

Si tratta di un compito che si inserisce nella più generale

funzione definita dalla dottrina di consulenza e di assistenza ai soggetti privati.

Lo sviluppo dello stato sociale e il conseguente incremento dell' intervento dei poteri pubblici ha infatti determinato l'istituzione di una notevole quantità di Organi e di enti nonché l'introduzione nel nostro sistema di una molteplicità di procedimenti amministrativi finalizzati al soddisfacimento di diversi interessi.

Capita spesso pertanto che i cittadini, specie quelli più deboli e incapaci di districarsi nei meandri della burocrazia, avvertano l'esigenza di rivolgersi al Difensore civico, che riconoscono quale un interlocutore capace di metterli nelle condizioni di conoscere i propri diritti e le modalità della loro tutela; si tratta, più semplicemente, di una attività di orientamento e di assistenza del cittadino nel rapportarsi con le strutture pubbliche.

Il Difensore civico, nell'adempimento di questa funzione, rilascia infatti gratuitamente (fatto questo non trascurabile per i cittadini meno abbienti) numerosi pareri scritti o orali che possono avere ad oggetto anche le cosiddette garanzie endoprocedimentali introdotte nel nostro sistema dalla legge 241/90, e sostanzarsi quindi in un concreto e fattivo aiuto al cittadino per utilizzare al meglio gli strumenti di partecipazione al procedimento amministrativo previsti dalla normativa.

*Il Difensore civico
aiuta il cittadino
a districarsi meglio
nei meandri
della burocrazia*

*Il Difensore civico
deve porsi
come un giudice
fra amministrazione
e cittadino?*

Un ultimo approfondimento infine sul concetto di magistratura di persuasione, che crediamo sia utile per comprendere meglio le funzioni del Difensore civico.

Parte della dottrina ha fatto infatti notare come i termini Difensore e magistrato siano in contrasto, qualora si voglia ragionare con le rigide categorie del diritto processuale: col termine Difensore si designa infatti quel professionista che assume le difese di una parte in un determinato procedimento giudiziario; con il termine magistrato (o meglio giudice) si indica invece il soggetto pubblico a cui è demandata la decisione di una controversia o l'applicazione di una pena.

Pertanto ci si è chiesti se il Difensore civico debba assumere le funzioni del difensore o quella del giudice, e cioè se sia chiamato come difensore ad assumere sempre la difesa di un cittadino e a sostenere le sue ragioni anche se queste sono deboli o addirittura palesemente infondate.

Oppure se il compito del Difensore civico sia quello di porsi come un giudice fra la pubblica amministrazione e il cittadino.

La risposta è intermedia, nel senso che il Difensore civico è nelle stesso tempo difensore e giudice delle ragioni del cittadino e deve di conseguenza essere in grado di utilizzare al meglio le proprie capacità di persuasione anche quando si tratta di illustrare al reclamante i motivi per i quali ritiene

infondato il suo reclamo.

Qualche cenno, da ultimo, alla possibile qualificazione del Difensore civico quale autorità amministrativa indipendente posto che un orientamento dottrinario è propenso ad includere anche il Difensore civico nel novero delle Autorità amministrative indipendenti che sono state nominate in questi ultimi anni (ad esempio Autorità Garante della protezione dei dati personali, Autorità Garante della concorrenza e del mercato...).

Diversi elementi normativi, tuttavia, come ha posto in luce altra dottrina, non consentono di qualificare il Difensore civico quale Autorità amministrativa indipendente.

In primis, il fatto che egli non disponga di poteri decisori di controversie o sanzionatori di comportamenti illeciti nonché il rilievo che le sue decisioni non siano suscettibili di impugnazione avanti alla autorità giudiziaria.

Il Difensore civico poi tranne la particolarissima ipotesi della costituzione in giudizio come parte civile in processi per determinati reati (su cui ci soffermeremo in seguito) non dispone di autonoma legittimazione processuale e non è neppure preposto alla tutela di specifici interessi della collettività. Esso può essere pertanto qualificato quale organo-ufficio dell'ente deputato alla tutela del cittadino.

*Il Difensore civico
non è un'Autorità
amministrativa
indipendente*

5. L'attività di mediazione del Difensore civico

Abbiamo evidenziato nei paragrafi precedenti come la difesa civica offra al cittadino una via di risoluzione dei conflitti con la pubblica amministrazione alternativa al ricorso alla autorità giudiziaria.

Ci preme evidenziare anche che, mentre il ricorso alla autorità giudiziaria è sottoposto ad un regime di termini molto rigido, quello al Difensore civico invece non è soggetto a limiti temporali, potendo il Difensore civico, in molte legislazioni regionali, attivarsi anche in relazione a procedimenti amministrativi già conclusi.

Anche la legge sul Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, più volte citata, consente allo stesso di attivarsi anche in relazione a procedimenti già conclusi o ad atti definitivi.

Le modalità per richiedere l'intervento del Difensore civico presentano poi, come abbiamo accennato, indubbi vantaggi per il cittadino, in quanto questi può anche limitarsi nel ricorso ad un mera esposizione dei fatti; sarà poi compito del Difensore civico verificare l'eventuale violazione di normative ed attivarsi nei confronti delle pubbliche amministrazioni interessate, con le forme e i modi che riterrà più opportuni.

*Il cittadino
può ricorrere
al Difensore civico
in alternativa
all'autorità giudiziaria*

*In Emilia-Romagna
il cittadino
che ricorre in giudizio
può rivolgersi anche
al Difensore civico*

Circa i rapporti fra difesa civica e difesa in giudizio va segnalato come in alcune legislazioni regionali le due strade si presentino come alternative, nel senso che non è possibile richiedere l'intervento del Difensore civico se si è già intrapreso un procedimento giudiziario nei confronti dell'amministrazione.

In senso contrario invece la legge sul Difensore civico della Regione Emilia-Romagna la quale prevede all'art. 3, comma 3, che "la proposizione di ricorso giurisdizionale o amministrativo non esclude nè limita la facoltà di reclamo al Difensore civico".

Svolgiamo ora qualche ulteriore considerazione sulle differenze fra la tutela giudiziaria e la difesa civica, partendo da un innegabile dato di fatto: la decisione della autorità giudiziaria provoca inevitabilmente la vittoria di una parte e la soccombenza di un'altra, sulla quale generalmente viene a gravare anche il pagamento delle spese di lite.

Se dunque la sentenza dell'Autorità giudiziaria è idonea a dirimere una controversia e a dare soddisfazione ad una delle due parti, solo in casi estremamente rari essa pacifica veramente gli animi e ristabilisce il rapporto di fiducia fra pubblica amministrazione e cittadino.

Viceversa l'attività del Difensore civico, in certi casi, può risultare veramente decisiva per una pacifica composizione del conflitto e per un superamento dello stesso, riducendo

l'alone di distacco e di sfiducia che talvolta, a torto o ragione, circonda la pubblica amministrazione.

Va anche chiarito però, sotto questo aspetto, come l'attività di mediazione che il Difensore civico pone in essere fra le parti deve essere supportato da una reale intenzione di queste a concludere la controversia con un accordo.

Il cittadino, in particolare, nelle fasi di mediazione deve abbandonare atteggiamenti di livore o di rivincita nei confronti della pubblica amministrazione e deve cercare di comprendere che, in taluni casi, può essere opportuno abbandonare parte delle sue pretese, se queste appaiono meno fondate ed impediscono di fatto il perfezionarsi di un accordo transattivo.

La pubblica amministrazione è parimenti tenuta ad un atteggiamento di piena collaborazione con il Difensore civico, durante tutta l'attività di mediazione, che in taluni casi non potrà non vedere coinvolti anche gli organi apicali dell'ente, soprattutto quando si tratti di stanziare risorse economiche per la risoluzione della problematica.

Sotto questo aspetto va sottolineato che la legislazione della Regione Emilia-Romagna prevede la possibilità per il Difensore civico di convocare in ufficio il responsabile del procedimento onde procedere all'esame congiunto della pratica, anche per velocizzare l'iter di trattazione della stessa.

Da segnalare inoltre come, a partire dall'anno 2001, siano

*La pubblica
amministrazione
è tenuta alla piena
collaborazione con
il Difensore civico*

*L'attività di difesa
civica aiuta
a deflazionare
il carico
di procedimenti
giudiziari*

stati attivati all'interno del Servizio Istituti di garanzia della Regione Emilia-Romagna alcuni corsi teorici-pratici sulla mediazione, al fine di far apprendere ai funzionari del servizio metodologie e tecniche di conduzione delle fasi di mediazione.

Va anche sottolineato come l'attività di mediazione operata dal Difensore civico contribuisca a deflazionare il carico di procedimenti pendenti avanti l'autorità giudiziaria e come il Difensore civico possa prendere spunto da una problematica che è stata oggetto della sua attività di mediazione per invitare l'ente ad adottare provvedimenti di carattere generale.

Va segnalata a questo proposito la disposizione della legge della Regione Emilia-Romagna sul Difensore civico, che attribuisce allo stesso il compito di attivare iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti per rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per proteggere le categorie dei soggetti socialmente deboli.

Su questo punto, e sulle iniziative concretamente attuate in questi ultimi anni, dal Servizio Istituti di garanzia della Regione ci soffermeremo diffusamente nel prossimo paragrafo.

6. Il Difensore civico e la tutela delle fasce deboli della popolazione

Prenderemo in analisi in questo paragrafo il ruolo che il Difensore civico assume nella tutela delle fasce deboli della popolazione, mettendo in risalto alcune iniziative particolarmente significative intraprese negli ultimi anni dai difensori civici delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Veneto. Da ultimo affronteremo le problematiche originatesi dalla Legge 5 febbraio 1992, n. 10 “Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate” che prescrive che il Difensore civico possa costituirsi parte civile nei procedimenti penali per determinati reati che vedono come parte offesa persona handicappata.

Come dato di esperienza da cui partire segnaliamo come una analisi anche sommaria delle relazioni dei Difensori civici ponga in evidenza come le fasce deboli della popolazione costituiscano in qualche modo l’utenza privilegiata e preponderante della difesa civica.

Questo per due ordini di ragioni: in primis, il fatto che i soggetti deboli (disabili, indigenti, ammalati, anziani, immigrati, tossicodipendenti, bambini ed adolescenti) hanno necessità di rivolgersi con maggiore frequenza di altri ai servizi pubblici (sanità, istruzione, servizi sociali) e di conseguenza

L’utenza privilegiata della difesa civica è costituita dalle fasce deboli della popolazione

*Il Garante
dell'infanzia
è un difensore civico
specializzato
nella materia*

è statisticamente maggiore la nascita di conflitti. Inoltre anche il rilievo che sovente i soggetti deboli non dispongono delle risorse culturali e/o economiche necessarie per attivare adeguate forme di tutela giudiziaria.

Anche per questi motivi, con tutta probabilità, la legislazione regionale ha attribuito al Difensore civico il compito di tutelare in modo speciale le fasce deboli della popolazione.

Particolarmente significativo in tal senso, l'art. 2 comma 3 della legge emiliano romagnola sul Difensore civico che abbiamo già visto nel paragrafo precedente. "spettano, inoltre, al Difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli"

Da segnalare inoltre come alcuni regioni, fra le quali il Veneto, abbiano da tempo nominato il Garante dell'infanzia, cioè una figura di Difensore civico specializzato nelle materie legate alla infanzia ed alla adolescenza, mentre sono all'esame del Parlamento alcuni progetti di legge per l'istituzione di un Difensore civico nazionale con specifiche competenze sulle problematiche legate alla disabilità.

Specifici studi sul mondo dell'associazionismo hanno poi messo in evidenza un dato di fatto di particolare rilievo, da cui ogni iniziativa di promozione della difesa civica a favore delle fasce deboli della popolazione non può non tenere

conto: facciamo riferimento al fatto che alcuni gruppi di soggetti deboli (ad esempio i disabili o i portatori di patologie croniche) hanno saputo negli anni aggregarsi in associazioni ben strutturate nel territorio e capaci di compiere efficaci iniziative di tutela, anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche, degli interessi dei loro associati.

Diversamente, vi sono ancora alcuni soggetti deboli (ad esempio certi gruppi di immigrati) piuttosto isolati sul territorio; di conseguenza deve essere compito del Difensore civico attuare iniziative specifiche e mirate, capaci di raggiungere avvicinare la difesa a queste persone.

È anche estremamente utile che il Difensore civico sappia raccordarsi con le associazioni di tutela operanti sul territorio, per fare loro conoscere le proprie funzioni ed eventualmente attivare gli interventi di difesa civica richiesti.

È la strada seguita in questi ultimi anni dal Difensore civico della regione Emilia-Romagna che, a partire dall'anno 2006 ha avviato una azione di proficua collaborazione con alcune associazioni che operano nella tutela degli ammalati e, più in generale, degli utenti del servizio sanitario pubblico. Queste associazioni hanno dato vita ad un comitato, che si riunisce periodicamente presso l'Assessorato regionale alla sanità.

Sempre nell'anno 2006 sono stati attivati alcuni gruppi di lavoro, coordinati da funzionari del Difensore civico, con il

*Il Difensore civico
si raccorda
con associazioni
di tutela che operano
sul territorio*

*I cittadini immigrati
sono poco propensi
a rivolgersi
al Difensore civico*

compito di approfondire alcune specifiche tematiche che erano stati oggetto di interventi di difesa civica: nel campo sanitario è stata affrontata la tematica della continuità terapeutica mentre in quello sociale è stato compiuto uno studio specifico sulla modalità e sui costi del trasporto degli alunni e degli studenti disabili.

Nell'anno 2007 poi il Difensore civico dell'Emilia-Romagna ha avviato un censimento di tutte le associazioni di tutela dei soggetti deboli operanti nel territorio nazionale, che ha successivamente invitato ad una serie di incontri dedicati alla difesa civica.

Ne è nato una sorta di coordinamento che con frequenza si rivolge al Difensore civico, richiedendo pareri o interventi.

Per quel che attiene alle problematiche dei cittadini immigrati va segnalato uno studio curato da due borsiste che nell'anno 2006 hanno operato presso il Difensore civico dell'Emilia-Romagna.

Lo studio ha evidenziato, fra l'altro, come i cittadini immigrati siano poco propensi, per diversi ragioni, fra le quali la scarsa conoscenza dell'istituto, a rivolgersi al Difensore civico.

Sono pertanto state attivate alcune iniziative promozionali rivolte in modo specifico agli immigrati, fra le quali si segnala la traduzione del sito internet del Difensore civico in diverse lingue e il possibile ricorso ai mediatori culturali, che possono compiere opera di diffusione della difesa civica ed

eventuale coadiuvare la difesa civica nella gestione dei casi più spinosi.

Nell'anno 2007 poi il Difensore civico ha sottoscritto, insieme a numerosi altri soggetti istituzionali della regione, un Protocollo antidiscriminazione, che impegna i sottoscrittori ad azioni positive contro la discriminazione e a dare vita ad una serie di sportelli, operativi su tutto il territorio regionale, ove le vittime della discriminazione possano trovare adeguate forme di tutela e supporto.

Va segnalata anche, a questo proposito, la legge Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n.5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".

L'articolo 9, comma tre, della legge suddetta prevede infatti che "Regione Province e Comuni, anche mediante l'attivazione del Difensore civico, promuovano a livello locale azioni per garantire il corretto svolgimento dei rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla trasparenza, alla uniformità e alla comprensione delle procedure".

Il dato normativo apre pertanto campi di intervento nuovi ed ampi ai difensori civici emiliano romagnoli, chiamandoli (ovviamente di concerto o, quantomeno, con il sostegno delle amministrazioni locali) a farsi promotori di azioni positive volte ad garantire la trasparenza, l'uniformità e la comprensione delle procedure da parte dei cittadini stranieri.

*Un protocollo
tra vari soggetti
istituzionali tutela
e supporta le vittime
della discriminazione*

*Il Difensore civico
della Regione Veneto
ha intrapreso tre
interessanti iniziative
in campo sanitario*

Relativamente alle attività del Difensore civico della Regione Veneto segnaliamo tre iniziative particolarmente significative intraprese in campo sanitario.

- *Commissioni conciliative miste delle Aziende sanitarie locali.* Le commissioni conciliative miste sono organismi di corresponsabilizzazione e di controllo previste dall'ordinamento sanitario, con la funzione di accogliere, valutare e dirimere con il metodo della conciliazione e del confronto le segnalazioni di disfunzioni o di malasanità. Il Regolamento predisposto dalla Regione Veneto prevede che queste commissioni siano composte da rappresentanti dell'Azienda sanitaria e delle Associazioni di tutela dei diritti del malato e che siano presiedute da un componente del Difensore civico regionale, a cui vengono trasferite, se del caso, le questioni irrisolte. In questo modo il Difensore civico regionale ha anche la possibilità di monitorare l'andamento generale della sanità regionale.
- *Comitato di Bioetica.* Il Difensore civico regionale ha inoltre avviato una collaborazione con il Comitato regionale di bioetica in rapporto a tematiche di interesse generale quale l'accanimento terapeutico, la sperimentazione farmacologica, il consenso informato, la procreazione assistita, l'eutanasia nonché la priorità nelle scelte di investimento ed uso delle risorse finanziarie.

- *Convenzione con l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Padova.* Allo scopo di poter disporre di un supporto autorevole sotto il profilo scientifico alla risoluzione del contenzioso che investe le prestazioni professionali in materia sanitaria il Difensore civico ha sottoscritto una convenzione con l'Istituto di medicina legale di Padova, al quale vengono sottoposte richieste di pareri circa l'adeguatezza di trattamenti terapeutici e gli eventuali profili di responsabilità professionale degli operatori sanitari.

Sotto questo aspetto vanno segnalate due analoghe iniziative attivate dal Difensore civico della Regione Toscana.

- Per meglio valutare possibili profili di responsabilità professionale in campo medico il Difensore civico della Regione Toscana ha la possibilità di avvalersi di un pool di consulenti medico legali che operano presso le aziende sanitarie e ed ospedaliere della Regione, non appartenenti ovviamente alla azienda sanitaria o alla struttura coinvolta dal reclamo.
- L'ufficio del Difensore civico della Toscana è divenuto poi il punto di riferimento nazionale per le problematiche relative ai soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati. Esso pertanto offre assistenza giuridica particolarmente qualificata a chiunque abbia subito complicanze irreversibili a seguito di trasfusioni o som-

*Anche nella Regione
Toscana due
analoghe iniziative*

*Il Difensore civico
potrebbe costituirsi
parte civile
nella difesa
delle persone
handicapate*

ministrazione di vacini, facendosi anche carico di fornire ausilio nella redazione delle istanze di indennizzo previste dalla legge 25 febbraio 1992 n. 25.

Segnaliamo, da ultimo, l'art. 36 della Legge 5 maggio 1992 n. 104 Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, che prevede la possibilità, per il Difensore civico, di costituirsi parte civile in procedimenti penali di particolare gravità (omicidio, atti osceni, rapina, sfruttamento della prostituzione) che vedano come parti lese persone handicappate.

Al Difensore civico sarebbe dunque attribuito il compito di tutelare nel processo penale gli interessi anche di natura risarcitoria delle persone handicappate.

Va però sottolineato come la norma in questione, che aprirebbe indubbiamente spazi nuovi di tutela per le persone disabili, presenti notevoli difficoltà di carattere interpretativo tanto da non essere mai stata applicata.

In primis, infatti non si comprende dal dettato normativo quale fra i diversi Difensori civici operanti sul territorio sia legittimato alla costituzione di parte civile, non potendosi accogliere in tal senso l'opinione di parte della dottrina che fa riferimento, per dirimere la questione, al principio detto di prevenzione, in base al quale il primo Difensore civico che si costituisce parte civile in un determinato procedimento preclude tale facoltà agli altri.

Secondariamente, non è sufficientemente chiaro se il Difensore civico nella costituzione di parte sia chiamato a tutelare solo gli interessi della vittima del reato oppure debba farsi portatore anche degli interessi diffusi delle persone handicappate, questione questa che potrebbe avere dei riflessi di non poco conto anche nella destinazione delle somme eventualmente ottenute a seguito della costituzione di parte di civile.

È pertanto auspicabile un intervento del legislatore nazionale che risolva i dubbi sopra citati e che dia al Difensore civico la possibilità di offrire una effettiva tutela alle persone disabili anche in questo delicato ambito.

La legislazione nazionale deve però risolvere alcuni dubbi

Il diritto di accesso agli atti

CAPITOLO 2

1. Il diritto di accesso agli atti

Il fondamento giuridico del diritto di accesso va individuato nel principio di trasparenza dell'attività amministrativa; esso è cioè finalizzato a favorire la partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi e ad assicurare imparzialità all'azione della P.A.

La principale normativa di riferimento è costituita dalla Legge 241/90 in particolare art. 22-25, dal D.p.r. 12 aprile 2006 n. 184 nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 relativamente all'accesso ai dati ambientali, che, come vedremo, presenta non pochi elementi di differenziazione rispetto alla generale disciplina prevista per i gli atti non classificabili come tali.

Per diritto di accesso agli atti si intende la possibilità di prendere visione di documenti in possesso di una pubblica amministrazione (o una di una società concessionaria di un servizio pubblico) e di ottenerne copia, previo pagamento dei soli costi di riproduzione.

Il diritto di accesso si può pertanto esercitare in due modalità distinte: la visione dei documenti presso gli uffici dell'amministrazione e l'estrazione di copia.

Due precisazioni in ordine al concetto di documento: si intende per documento amministrativo ogni rappresenta-

Il diritto d'accesso consente di ottenere copia di documenti della P.A.

*Nella richiesta
di accesso
deve emergere
la motivazione*

zione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti relativi ad un determinato procedimento detenuta dalla P.A.

Il documento deve essere già formato dalla Pubblica amministrazione al momento della richiesta; non è dunque possibile chiedere alla stessa di crearne uno nuovo, ad esempio aggregando dati già in suo possesso o compiendo somme od elaborazioni.

Pertanto le generiche richieste di informazioni alla pubblica amministrazione non costituiscono, tecnicamente, istanza di accesso agli atti.

Possono accedere ai documenti amministrativi “tutti i soggetti, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”.

Deve dunque emergere dalla richiesta di accesso, il motivo per il quale si desidera prendere visione del documento; tale motivo deve comunque avere attinenza in modo diretto con una situazione giuridicamente tutelata.

Non è dunque consentito un controllo generalizzato dell’attività della pubblica amministrazione.

Tale normativa trova un’eccezione nel caso della cosiddetta informazione ambientale, intendendosi per tale qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva,

sonora, elettronica o consultabile in altro formato, riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, del territorio, delle zone costiere e marine, inclusi la diversità biologica e gli elementi costitutivi della medesima, gli organismi geneticamente modificati, nonché i fattori, le attività o le misure che incidono o possono incidere sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e gli accordi ambientali. Il dato ambientale infatti è accessibile a chiunque, senza che il richiedente debba dichiarare nella istanza il proprio interesse.

Non tutti i documenti sono comunque suscettibili di accesso: sono infatti esclusi dall'accesso i documenti coperti dal segreto di Stato, quelli relativi ai procedimenti tributari (in quanto vi sono specifiche regole in merito), quelli relativi alla fase preparatoria di atti normativi, di programmazione o di pianificazione generale, nonché, nei procedimenti selettivi, i documenti contenenti informazioni di natura psico-attitudinale relative a terzi.

Inoltre il Governo, con apposito regolamento, può escludere dall'accesso i documenti inerenti la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico, la prevenzione e repressione della criminalità, la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, nonché l'attività in corso di con-

*I documenti coperti
dal segreto di Stato
non sono accessibili*

*Non è ammesso
l'accesso
ai documenti
al solo fine
di controllo della P.A.*

trattazione collettiva nazionale di lavoro.

Deve essere comunque garantita agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici, mentre non è ammesso, come abbiamo sopra evidenziato, l'accesso ai documenti al fine di compiere un controllo generalizzato della attività amministrativa degli enti pubblici.

Riguardo alle modalità con le quali l'accesso si esercita va specificato come lo stesso possa essere esercitato in modo *informale* cioè mediante una richiesta verbale al funzionario preposto all'ufficio che detiene il documento. Se il funzionario ritiene che non vi siano ragioni per negare l'accesso e non ravvisa la presenza di controinteressati concede immediatamente al richiedente l'accesso all'atto. L'accesso *formale* invece si esercita mediante istanza scritta e motivata.

Se l'amministrazione ravvisa la presenza di controinteressati, cioè di soggetti che potrebbero vedere compromesso il proprio diritto alla riservatezza, comunica agli stessi che è pervenuta una istanza di accesso affinché costoro possano, se lo ritengono, comunicare alla amministrazione il proprio parere in merito, che comunque non è vincolante.

Entro 30 giorni dalla richiesta la P.A. potrà esprimersi con

provvedimento di accoglimento (ove si indicano anche le modalità ed il termine per visionare i documenti ed estrarne copia) oppure di rifiuto totale o parziale, motivando comunque la propria scelta.

È anche possibile che trascorrono 30 giorni senza che la P.A. si pronunci: l'istanza si intenderà respinta (silenzio-rigetto).

Se la P.A. non si pronuncia entro trenta giorni l'istanza si intende respinta

2. Il ruolo del Difensore civico

Abbiamo descritto, nel paragrafo precedente, l'iter procedurale da attivare per ottenere l'accesso ad un documento amministrativo.

Prenderemo ora in analisi i possibili canali di tutela di cui può giovare colui che si sia visto opporre dalla pubblica amministrazione un diniego (espreso o tacito) o un differimento.

Qualche cenno dapprima ai rimedi cosiddetti giurisdizionali (ricorso al Tribunale amministrativo regionale); in seguito illustreremo il ruolo che Difensore civico e Commissione centrale per l'accesso possono esercitare in merito. La materia è regolata dall'art. 25 della legge 241/90.

Il termine per presentare ricorso al Tar è di trenta giorni che decorrono, rispettivamente, dal giorno in cui il diniego è stato notificato all'interessato (in caso di diniego espresso), o dal giorno in cui si è formato il silenzio-diniego.

Il Tar si pronuncia in camera di consiglio entro trenta giorni dal deposito dell'istanza, previa audizione dei difensori della parti qualora gli stessi ne facciano richiesta.

Nei giudizi in materia di accesso il ricorrente può stare in giudizio anche senza l'assistenza di un legale, mentre l'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un

Il cittadino che si vede opporre un diniego dalla pubblica amministrazione può ricorrere al Tar

Il ricorrente può avviare un giudizio amministrativo senza il patrocinio di un legale

proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente e purché autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.

Il giudice amministrativo, qualora ritenga che ne sussistano i presupposti, ha inoltre la facoltà di ordinare alla pubblica amministrazione l'esibizione dei documenti richiesti.

La decisione del tribunale è comunque appellabile al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini.

Da sottolineare due aspetti della normativa sopra citata, a mio avviso particolarmente interessanti.

Il primo attiene al regime dei termini, che sono perentori e particolarmente brevi, e che comunque non vincolano solo il ricorrente ma obbligano anche il Tribunale amministrativo regionale e il Consiglio di Stato in seconda istanza a decidere entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso.

È chiaro l'intento del legislatore: assicurare agli interessati una tutela giurisdizionale il più possibile rapida, in considerazione del fatto che l'accesso ai documenti costituisce, di solito, il presupposto primo e difficilmente rinunciabile di una più ampia ed articolata azione di tutela dei propri diritti o interessi legittimi. Anche per questo il legislatore, come abbiamo visto, ha concesso al ricorrente la possibilità di avviare un giudizio amministrativo per l'accesso agli atti anche senza il patrocinio di un legale.

Prima di adire il Giudice amministrativo, tuttavia, ed è questa una interessante novità introdotta dall'art. 15 della legge 340/2000 (che ha parzialmente riformato l'art 25 della legge 241/90) è possibile sottoporre il diniego (o il differimento di accesso) al giudizio del Difensore civico o della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

L'interessato può infatti chiedere, nel medesimo termine di giorni trenta, che il Difensore civico competente per ambito territoriale, e dunque comunale, provinciale e regionale, ove costituito, riesamini i dinieghi o i differimenti opposti, rispettivamente, dalle amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Qualora il Difensore civico non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore, mentre nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello stato la competenza spetta alla Commissione per l'accesso, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Difensore civico e la Commissione per l'accesso, al pari del Tribunale amministrativo regionale, si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza; scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Vi sono tuttavia notevoli differenze circa l'efficacia giuridica della pronuncia del Difensore civico e delle Commissione

*Il Difensore
civico può essere
interpellato prima
del Giudice
amministrativo*

*Il ricorso al Difensore
civico posticipa
il termine
per rivolgersi al Tar*

per l'accesso rispetto alla decisione resa dal Tribunale amministrativo regionale: quest'ultima si sostanzia infatti in un provvedimento giurisdizionale e, come tale, è vincolante per la parte soccombente in giudizio.

Viceversa la pronuncia del Difensore civico e della Commissione per l'accesso consistono sostanzialmente in un invito rivolto alla pubblica amministrazione a riesaminare il diniego o il differimento opposto.

Se il Difensore civico o la commissione per l'accesso ritengono cioè illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e ne danno comunicazione all'autorità disponente, la quale ha trenta giorni per emanare un provvedimento confermativo motivato; qualora non lo faccia, l'accesso è consentito.

Molto opportunamente la normativa dispone che, qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla commissione, il termine per adire il Tribunale amministrativo regionale decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa.

In sostanza viene riconosciuta al cittadino la possibilità di sottoporre il diniego o il differimento al giudizio del Difensore civico o della Commissione per l'accesso e si obbliga, parimenti, la pubblica amministrazione a riesaminare la propria decisione alla luce dei rilievi alla stessa formulati dai

due suddetti organi.

Come si vede, la decisione del Difensore civico e della Commissione per l'accesso non è vincolante per l'amministrazione; ci si può dunque chiedere quale concreta tutela questi due organi siano pertanto in grado di offrire a chi ha richiesto il loro intervento.

Per quel che attiene al Difensore civico, (e il dato va comunque accolto con la cautela sempre necessaria quando si maneggiano dati statistici), va sottolineato come un'analisi delle relazioni dei Difensori civici mostra come, soprattutto in questi ultimi anni, le pubbliche amministrazioni tendano comunque a conformarsi ai rilievi formulati dai Difensori civici in materia di diritto di accesso, e dunque tendano a concedere l'accesso che in un primo tempo avevano negato o differito. Sotto questo aspetto, pertanto, si può affermare come la tutela offerta dalla difesa civica raggiunga livelli discreti di efficacia e contribuisca a deflazionare il carico di procedimenti che, inevitabilmente, graverebbe sui Tar.

L'intervento del Difensore civico e della Commissione per l'accesso, anche nel caso in cui non riesca a fare mutare parere alla amministrazione, la costringe tuttavia a dare motivazione ad un diniego che, magari, in prima battuta, era stato espresso in forma tacita.

L'istante pertanto saprà, con esattezza, per quali motivi la sua istanza di accesso è stata respinta ed avrà maggiori

*Le pubbliche
amministrazioni
tendono
a conformarsi ai rilievi
dei Difensori civici*

*La normativa
sull'accesso è ampia
e articolata ma sono
ancora molte le zone
d'ombra*

elementi per decidere se adire il Tribunale amministrativo regionale, posto che, come abbiamo visto, è possibile rivolgersi alla autorità giudiziaria anche dopo l'intervento del Difensore civico.

Benché la normativa sull'accesso sia ampia ed articolata, rimangono tuttavia ancora alcune problematiche e zone di ombra; in questo campo pertanto un ulteriore intervento del legislatore sarebbe quanto mai opportuno.

Non è mai stato chiarito, ad esempio, cosa possa concretamente fare chi si veda opporre un cosiddetto diniego di fatto: è la situazione cioè nella quale potrebbe trovarsi un cittadino che si è rivolto al Difensore civico ed ha visto accolto il proprio ricorso senza che l'amministrazione provvedesse ad emanare un provvedimento confermativo del diniego e che si vede materialmente negato l'accesso ai documenti.

È da escludere che il cittadino possa utilizzare gli strumenti tipici del diritto processuale civile (notifica dell'atto di precepto e successivo richiesta all'ufficiale giudiziario); appare impraticabile (oltre che estremamente gravosa) anche la promozione del cosiddetto giudizio di ottemperanza, che non avrebbe comunque quale presupposto una sentenza amministrativa, ma solo una decisione del Difensore civico. Una denuncia penale nei confronti del responsabile del procedimento che, in tale frangente, rifiutasse mate-

rialmente di concedere l'accesso agli atti porterebbe presumibilmente ad una condanna dello stesso per il delitto di rifiuto o omissione di atti di ufficio di cui all'art. 328 del Codice Penale, ma non offrirebbe al cittadino una tutela concreta, quantomeno in tempi rapidi.

Si potrebbe tuttavia ipotizzare, in capo al Difensore civico, il potere di nominare un commissario ad acta, che provveda alla materiale inerzia della pubblica amministrazione.

Da ultimo, va evidenziato come sovente il Difensore civico non si limiti ad esaminare le istanze di riesame che giungono sul suo tavolo ma tenda a farsi promotore, nei confronti dei dirigenti e dei funzionari della amministrazione con cui opera, di una cultura amministrativa che consideri la trasparenza uno dei principi fondanti di tutto l'agire pubblico. Segnaliamo alcune interessanti iniziative assunte in merito da alcuni difensori civici e puntualmente riportate nelle relazioni annuali e nei siti internet: predisposizione di modulistica per le istanze di accesso e di riesame, redazione di raccolte di decisioni in materia di accesso (la cosiddetta "giurisprudenza" del difensore civico), organizzazione di corsi di formazione sull'accesso rivolti al personale degli Urp.

*Il Difensore civico
è anche promotore
del principio
di trasparenza*

Il Mediatore europeo

CAPITOLO 3

1. Il Mediatore europeo

Abbiamo accennato, nei capitoli precedenti, al fatto che il Mediatore europeo svolge funzioni analoghe a quelle del Difensore civico (o dell'Ombudsman) e che ha competenza nei confronti delle strutture amministrative dell'Unione europea.

Ci soffermeremo ora più diffusamente su questa figura, che completa, in ambito europeo, i livelli di tutela offerti dalla difesa civica.

Prenderemo in esame, per questo approfondimento, la normativa e le relazioni presentate al Parlamento europeo dallo stesso Mediatore, relazioni che ci danno la possibilità di comprendere quale sia il suo reale ambito di competenza e quali livelli di efficacia raggiunga la sua azione.

Il Mediatore europeo è stato istituito dal Trattato di Maastricht (1992) il quale prevede che “il Parlamento nomina un Mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti 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”.

*Il Mediatore europeo
nasce nel 1992*

*Il Mediatore
è nominato
dal Parlamento
Europeo*

A questa prima fonte normativa è poi seguita, nel 1994, l'approvazione, da parte del Parlamento europeo, dello Statuto del Mediatore che ne disciplina le modalità di nomina e le condizioni generali per l'esercizio delle sue funzioni.

Lo stesso Mediatore ha poi adottato, nel 1997, alcune disposizioni di esecuzione, una sorta di regolamento interno dell'Istituto che regola nel dettaglio il funzionamento del suo ufficio.

La nomina del Mediatore compete al Parlamento Europeo che procede a maggioranza semplice (art. 6 Statuto); il Mediatore rimane in carica per tutta la durata della legislatura e può essere rinnovato.

I requisiti per essere nominati Mediatore europeo sono tendenzialmente simili a quelli richiesti ai Difensore civici delle regioni italiane in quanto il secondo comma dell'art 6 dello Statuto richiede che i candidati "siano cittadini dell'Unione in pieno possesso dei diritti civili e politici, che offrano piena garanzia di indipendenza e soddisfino le condizioni richieste nel loro Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali o che siano in possesso di esperienza e competenza notorie per l'assolvimento delle funzioni di mediatore".

Come il Difensore civico anche il Mediatore deve esercitare le sue funzioni nella massima indipendenza, avendo riguardo solo all'interesse generale delle Comunità e dei cittadini

dell'Unione; nell'assumere l'incarico egli si impegna solennemente, avanti alla Corte di Giustizia, a svolgere il proprio compito con la massima imparzialità.

È possibile revocare dal suo incarico il Mediatore nel caso non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave; la procedura di revoca è tuttavia più garantista rispetto a quella prevista per i Difensori civici regionali, in quanto compete alla Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento Europeo.

Il Mediatore si avvale, per l'esercizio delle sue funzioni, di un ufficio di segreteria (di cui nomina il principale responsabile) e di un staff di funzionari, denominati giuristi, i quali curano l'istruttoria delle denunce pervenute; i funzionari giuristi provengono dai ruoli organici delle Istituzioni europee, disposizione questa che, in passato, ha sollevato qualche critica, in quanto si è ritenuto che, a causa della loro provenienza, fossero più propensi a tutelare le posizioni delle Istituzioni rispetto a quelle dei cittadini.

L'esperienza ha invece dimostrato che l'ufficio del Mediatore ha sempre agito con la massima imparzialità a tutela dei cittadini dell'Unione.

Per quel che attiene all'ambito oggettivo della competenza del Mediatore europeo, occorre richiamare il concetto già esaminato di maladministration (o cattiva amministrazione),

*La revoca
del Mediatore
compete alla Corte
di Giustizia*

*Il Mediatore
ha sempre agito
con imparzialità*

*I cittadini europei
possono entrare in
contatto
con il Mediatore
senza formalismi*

che lo stesso Mediatore qualifica, nel suo primo rapporto datato 1996, quale violazione da parte di una istituzione o di un organo comunitario del Trattato, di un atto comunitario vincolante, dei diritti fondamentali dei cittadini europei o dei principi generali dell'ordinamento comunitario.

L'ambito soggettivo dell'azione del Difensore civico si identifica invece con gli organi e con le istituzioni comunitarie, compresa la Banca Centrale Europea, ed esclusa la Corte di Giustizia europea e il Tribunale di primo grado, nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

In merito alle modalità con le quali i cittadini europei possono entrare in contatto con il Mediatore, va sottolineato come vi sia la massima semplicità non essendo richiesti formalismi particolari e non essendo necessario il patrocinio di un avvocato.

È infatti sufficiente che il cittadino inoltri una denuncia contenente una succinta descrizione dei fatti che ritiene abbiano dato origine al caso di cattiva amministrazione. Nella denuncia devono però figurare chiaramente l'oggetto della stessa e l'identità della persona che la presenta; quest'ultima può chiedere poi che la denuncia venga esaminata confidenzialmente.

La denuncia può essere formulata in una qualunque lingua degli stati membri; la lingua utilizzata nella denuncia diventerà poi la lingua utilizzata dal Mediatore in tutto il procedimento.

Non è prevista per il denunciante alcuna spesa, essendo il servizio offerto dal Mediatore europeo, come quello dei Difensori civici in genere, completamente gratuito; è prevista anche una funzione di consulenza del Mediatore, il quale, se ritiene che la questione prospettata gli non sia di sua competenza, può consigliare al ricorrente a quale autorità rivolgersi.

Va precisato però come il Trattato di Maastricht richieda che chi si rivolge al Mediatore europeo abbia la residenza (o la sede, nel caso si tratti di una persona giuridica) nel territorio di uno stato membro dell'Unione, disposizione questa criticabile, in quanto preclude la ogni tutela a potenziali vittime di casi di maladministration che non abbiano la residenza all'interno dell'Unione.

Vi è anche un limite temporale entro il quale richiedere l'intervento del Mediatore Europeo: l'art. 6 dello Statuto prevede infatti che la denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono stati conosciuti dal denunciante. Essa poi deve essere preceduta dalla elencazione dei passi amministrativi eventualmente compiuti in precedenza.

L'intervento del Mediatore, inoltre, non interrompe i termini per i ricorsi nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi e non è ammissibile nel caso penda (o sia stato concluso) un procedimento giurisdizionale sulla medesima questione.

*Il cittadino
che si rivolge
al Mediatore
deve risiedere
in uno stato membro
dell'Unione*

*Al Mediatore
non si può opporre
il segreto d'ufficio*

La mancata sospensione dei termini costituisce un vulnus nell'azione del Mediatore, in quanto, talvolta, potrebbe costringerlo ad una trattazione troppo rapida dei procedimenti, al fine di salvaguardare i termini per la tutela giurisdizionale.

Non sono di competenza del Mediatore europeo neppure le denunce rivolte agli organi di giustizia europea.

Le denunce relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle istituzioni europee sono ammissibili solo nel caso in cui l'interessato abbia preventivamente esperito le possibilità interne di ricorso amministrativo.

Il Mediatore europeo può inoltre attivarsi anche di ufficio, e, nell'esercizio di questa sua facoltà di iniziativa, non è soggetto ai limiti che invece vincolano i Difensori civici delle regioni italiane: non occorre cioè che la questione su cui il Mediatore intende compiere indagini sia già stata trattata o abbia connessione con altri procedimenti in corso.

I poteri del Mediatore sono poi particolarmente ampi: egli infatti può compiere tutte le indagini che ritenga utili all'accertamento di casi di cattiva amministrazione senza che organi od uffici delle Comunità possano opporgli il segreto di ufficio; quest'ultimi devono anzi fornirgli ogni informazione richiesta e permettergli la consultazione dei fascicoli.

Qualora nei fascicoli siano presenti documenti provenienti dagli stati membri occorre informare lo stato membro della

trasmissione al Mediatore del documento; qualora invece il documento dello stato membro sia coperto da segreto occorre acquisire il consenso dello stato.

Inoltre il Mediatore europeo ha il diritto di interrogare in qualità di testimoni i funzionari dell'unione e può anche richiedere, tramite le rappresentanza diplomatiche, agli stati membri tutte le informazioni che egli ritenga utili a far luce su un caso di cattiva amministrazione.

Qualora, a seguito delle indagini compiute si accerti la fondatezza della denuncia è il Mediatore che deve ricercare, insieme all'organo o alla istituzione interessata, una soluzione amichevole atta ad eliminare la disfunzione e a dare soddisfazione alla denuncia presentata.

Al Mediatore europeo è quindi affidato anche il compito di indicare all'ufficio interessato una soluzione alla problematica, chiamata progetto di risoluzione, che l'ufficio deve prendere in esame, illustrando anche i motivi per i quali, eventualmente, non intende aderire al suggerimento formulato dal Mediatore europeo.

Al pari dei Difensori civici italiani, pertanto, anche al Mediatore non sono attribuiti poteri coercitivi diretti, in quanto non gli è consentito l'annullamento degli atti che egli ritenga illegittimi.

L'efficacia della sua azione si basa quindi sulla sua capacità di interloquire con gli uffici per persuaderli ad adeguarsi alle

*È il Mediatore
che propone
all'ufficio interessato
un progetto
di risoluzione
del problema*

*Dalle relazioni
presentate emerge
il ruolo di promozione
dei valori di buona
amministrazione*

sue osservazioni ed ai suoi rilievi.

Nel caso questi non vengano accolti, il Mediatore deve informare il ricorrente sull'esito della denuncia ed inviare al Parlamento Europeo una apposita relazione, denominata relazione speciale.

Oltre alle eventuali relazioni speciali al termine di ogni anno il Mediatore presenta al Parlamento una relazione sui risultati complessivi della propria attività.

Passiamo ora ad esaminare alcuni aspetti delle relazioni che i Mediatori hanno presentato negli anni al Parlamento, dai quali emerge con grande chiarezza come il Mediatore europeo sia al tempo stesso mezzo di tutela non giurisdizionale dei diritti dei singoli cittadini e, di riflesso, anche organo di controllo sulle attività delle istituzioni europee.

Esso svolge anche poi una funzione di pungolo e di stimolo e, in generale, di promozione dei valori della buona amministrazione comunitaria.

Circa l'efficacia della azione del Mediatore, occorre rilevare come la maggioranza delle raccomandazioni che lo stesso formula agli uffici comunitari venga da questi accolta, in ragione della particolare competenza e dello speciale prestigio morale di cui lo stesso gode.

È tuttavia alto anche il numero della denuncie sulle quali il Mediatore dichiara fin dal principio la propria incompetenza, a dimostrazione del fatto che manca ancora nella

popolazione europea una conoscenza approfondita delle funzioni del Mediatore.

Una valutazione complessiva delle denunce presentate evidenzia poi che il numero delle stesse provenienti da ciascuno stato, in rapporto al numero di abitanti, è maggiore ove già esiste un ombudsman nazionale e soprattutto dove tale strumento di difesa civica funziona meglio.

La Germania (ove manca il Difensore civico nazionale) è il paese che invia il minor numero di denunce, mentre ai primi posti si collocano la Svezia, la Finlandia e la Danimarca, paesi nei quali l'Ombudsman è nato o in cui comunque ricopre particolare prestigio.

L'analisi della casistica delle denunce presentate al Mediatore mette poi in luce che sono esigui i casi aventi ad oggetto problemi giuridici particolarmente complessi, in relazione ai quali è consigliabile rivolgersi agli organi di giustizia comunitaria.

Elevato invece è il numero di denunce che hanno ad oggetto casi di diniego di istanze di accesso a documenti detenuti dalle amministrazioni comunitarie o relative alla mancata trasparenza nell'azione amministrativa.

Il problema di garantire il massimo accesso possibile alla documentazione detenuta dalle amministrazioni è particolarmente sentito dal Mediatore europeo, a tal punto da divenire oggetto delle prima relazione speciale presentata al

*Le denunce
al Mediatore sono
minori nei paesi dove
manca il Difensore
civico nazionale*

*Il Mediatore
può agire di propria
iniziativa quando
lo ritiene opportuno*

Parlamento nel 1997.

Numerose anche le denunce che contestano ingiustificati ritardi delle istituzioni nello svolgimento delle proprie funzioni e, in particolare, dei pagamenti da parte della Commissione europea.

Sotto questo aspetto va sottolineato come nel dicembre del 1999 il Mediatore abbia aperto una indagine di propria iniziativa dalla quale è emerso che la Commissione provvedeva al pagamento dei propri creditori con un ritardo non giustificato; la Commissione stessa ha riconosciuto la fondatezza dei rilievi del Mediatore e si è impegnata a porre in essere procedure più snelle, volte ad evitare il perdurare del problema.

Nell'anno 2006 il Mediatore ha manifestato inoltre l'intenzione di aprire una indagine di propria iniziativa nei confronti della B.E.I. (Banca Europea degli investimenti), relativamente alle modalità di concessione dei prestiti, e nei confronti dell'E.P.S.O., ufficio europeo di selezione del personale, relativamente ad alcuni episodi di cattiva amministrazione verificatisi nell'accesso dei candidati alle prove concorsuali.

Va evidenziato anche come il numero dei casi trattati annualmente dal Mediatore sia superiore a quelli sottoposti al giudizio del Giudice comunitario.

La ragione di ciò non risiede nel fatto che il ricorso al Me-

diatore si presenta, per il cittadino europeo, indubbiamente più facile in quanto completamente gratuito e privo di formalità; essa va piuttosto individuata nel rilievo che la sfera di azione del Mediatore è più molto ampia di quella del giudice.

Da ultimo, va sottolineato che le relazioni del Mediatore hanno più volte spinto il Parlamento ad emanare provvedimenti normativi di carattere generale.

*Il Parlamento ha
più volte emanato
provvedimenti
normativi spinto
dalle relazioni
del Mediatore*

2. Il Codice europeo di buona condotta amministrativa

Il 6 settembre 2001 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione con la quale è stato approvato il Codice di buona condotta amministrativa, al quale si devono attenere, nei loro rapporti con i cittadini amministrati, i funzionari delle istituzioni e degli organi comunitari.

L'idea del Codice nasce dalla fattiva collaborazione fra il deputato europeo Roy Perry ed il Mediatore Jacob Soderman, il quale, a seguito di una indagine di propria iniziativa compiuta nell'anno 1999, aveva riscontrato alcune disfunzioni che ricorrevano con una certa frequenza nell'agire amministrativo degli uffici della Unione.

Il Mediatore aveva altresì individuato la causa principale di tali disfunzioni nella mancanza di un testo normativo sulla buona amministrazione che vincolasse gli uffici dei vari Organi dell'Unione e che assicurasse uniformità alla azione amministrativa europea.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata durante il vertice di Nizza nel dicembre del 2000 e divenuta poi parte della Costituzione europea, aveva del resto riconosciuto come diritti fondamentali del cittadino, il diritto ad una buona amministrazione e quello di inviare al

*Nel 2001 nasce
il Codice
di buona condotta
amministrativa*

*Il Codice si rivolge
indirettamente anche
ai cittadini quale
strumento
di conoscenza*

Mediatore denunce su casi di cattiva amministrazione.

Va sottolineato come alla stesura materiale del Codice abbia provveduto materialmente il Mediatore, che lo ha successivamente trasmesso al Parlamento sotto forma di relazione speciali; il deputato Roy Perry vi ha apportato qualche modifica prima di sottoporlo all'esame dell'assemblea.

Più volte, negli anni a seguire, il Parlamento ha invitato tutte le istituzioni europee a collaborare fattivamente con il Mediatore e ha ribadito che il Codice si rivolge, con efficacia cogente, ai funzionari di tutte le istituzioni europee.

Il Codice poi, come evidenziato anche dal Mediatore nella nota di presentazione, si rivolge indirettamente anche ai cittadini, in quanto li mette in condizione di conoscere quali comportamenti possano attendersi allorché instaurano un rapporto amministrativo con l'Unione europea.

Il Mediatore stesso poi ha più volte dichiarato di utilizzare i principi del Codice quale strumento di valutazione per i casi di cattiva amministrazione sottoposti al suo esame.

Venendo ai contenuti del Codice, possiamo osservare come lo stesso si articoli nella enunciazione di una serie di principi e di doveri, di cui proporremo di seguito una sintesi.

Principio di legalità: il funzionario europeo applica la legge comunitaria e vigila in particolare affinché le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un

fondamento di legge e siano conformi ad essa.

Principio di assenza di discriminazione: nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, il funzionario garantisce che sia rispettato il principio della parità di trattamento. Eventuali diversità di trattamento possono essere giustificate solo da aspetti obiettivi e pertinenti al caso in questione. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, handicap, età od orientamento sessuale.

Principio di proporzionalità: nell'adottare decisioni, il funzionario assicura che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto; evita di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro oneri, qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni e la finalità dell'azione. Nell'adottare tali decisioni, il funzionario rispetta il giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

Principio di imparzialità e indipendenza: il funzionario è imparziale e indipendente; si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi. Il comportamento di un funzionario non deve

*Il Codice sancisce
una serie di principi
e di doveri*

*Il funzionario
è imparziale
e indipendente*

*Il funzionario
preposto ai rapporti
col pubblico
ha il dovere
di cortesia*

essere mai ispirato a interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario.

Principio di obiettività: nell'adozione di decisioni, il funzionario tiene conto dei fattori pertinenti e assegna a ciascuno di essi il peso adeguato ai fini della decisione.

Dovere di consulenza: se del caso, il funzionario consiglia il pubblico su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame del fascicolo.

Dovere di equità: il funzionario opera in modo imparziale, equo e ragionevole.

Dovere di cortesia: nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca di rendersi quanto più possibile utile e di rispondere nella maniera più completa e accurata possibile alle domande postegli. Se il funzionario non è responsabile per la materia in questione, egli indirizza il cittadino al funzionario competente. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi, a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal suo errore e a informare il membro del pubblico

di eventuali possibilità di ricorso.

Dovere di rispondere nella lingua del cittadino: il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua.

Dovere di indicare l'ufficio competente: se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa a una Direzione generale, a una Direzione o Unità che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione. Il servizio che ha inizialmente ricevuto la lettera o la denuncia informa l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stata trasmesso. Il funzionario segnala al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti e dà loro la possibilità di correggerli.

Dovere di ascoltare l'interessato: nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone fisiche, il funzionario fa sì che, in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa. Ogni membro del pubblico ha il diritto, nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti, di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata.

*Ogni cittadino
dell'Unione
ha il diritto
di avere risposte
nella propria lingua*

*Ogni richiesta
prevede
una decisione
entro due mesi
dalla data
di ricevimento*

Dovere di fissare un termine ragionevole per la conclusione dei procedimenti: il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, e in ogni caso, non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni quanto alle decisioni da adottarsi. Qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, il funzionario ne informa quanto prima l'autore. In tal caso, una decisione deve essere notificata all'autore nel più breve tempo possibile.

Dovere di motivare le decisioni: qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica indica i motivi sui quali essa si basa specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione. Il funzionario evita di adottare decisioni basate su motivi sommarî o vaghi. Qualora, a causa del gran numero di persone interessate da decisioni identiche, non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione e siano pertanto elaborate risposte standard, il funzionario si impegna a trasmettere in un secondo tem-

po una motivazione individuale al cittadino che ne faccia espressamente richiesta.

Dovere di indicare le possibilità di ricorso: una decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica contiene l'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione. Essa indica in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo.

In particolare, le decisioni fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore.

Dovere di procedere per iscritto: il funzionario garantisce che le decisioni che ledono i diritti o gli interessi di individui siano notificate per iscritto alla persona o alle persone interessate, non appena la decisione è adottata. Il funzionario si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate.

Dovere di tutelare i dati: il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta la vita privata e l'integrità del singolo individuo nel rispetto delle disposizioni del regolamento concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati. Il funzionario evita in particolare di

*Il funzionario
che tratta
dati personali
è tenuto
alla riservatezza*

Le informazioni richieste devono essere comunicate in modo chiaro e comprensibile

È consentito l'accesso ai documenti

utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

Dovere di fornire le informazioni richieste: qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce al pubblico le informazioni richieste. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione od organismo. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

Dovere di consentire l'accesso ai documenti: a seguito di richieste di accesso a documenti dell'istituzione, il funzionario concede l'accesso a tali documenti conformemente alla decisione dell'istituzione concernente l'accesso del pub-

blico ai documenti. Se il funzionario non può ottemperare a una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

Diritto di presentare denuncia al Mediatore Europeo: qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 195 del trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo.

Va sottolineato, da ultimo, come parte dei principi siano previsti dalla legislazione italiana, in particolare dalla Legge 241/90.

Del resto, lo stesso Mediatore ha riconosciuto di aver preso spunto, nella redazione del Codice, dalla legislazione in vigore negli stati membri dell'Unione.

Altri principi del Codice, invece, non sono ancora presenti, quantomeno a livello di normativa statale o regionale, nel nostro ordinamento.

Molti enti pubblici italiani, tuttavia, nel predisporre regolamenti interni per il proprio personale o nel redigere le Carte di servizio, hanno preso spunto dai contenuti del Codice che è divenuto pertanto strumento di diffusione di buone prassi amministrative anche al di fuori del suo stretto ambito di competenza.

Il cittadino può ricorrere al Mediatore in caso di inadempienza ai principi del codice

Appendice legislativa



Legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25

Norme sul Difensore Civico regionale

- Art. 1 *Ruolo istituzionale del Difensore civico*
- Art. 2 *Funzioni del Difensore civico*
- Art. 3 *Attivazione dell'intervento*
- Art. 4 *Procedimento*
- Art. 5 *Procedimento disciplinare*
- Art. 6 *Modalità dell'azione*
- Art. 7 *Requisiti per l'elezione*
- Art. 8 *Elezione*
- Art. 9 *Ineleggibilità e incompatibilità*
- Art. 10 *Durata del mandato. Rinuncia, revoca e decadenza*
- Art. 11 *Relazioni e pubblicità delle attività*
- Art. 12 *Convenzioni con gli Enti locali*
- Art. 13 *Coordinamento con i Difensori civici comunali e provinciali*
- Art. 14 *Indennità*
- Art. 15 *Programmazione delle attività del Difensore civico*
- Art. 16 *Sede, personale e strutture*
- Art. 17 *Norma finanziaria*
- Art. 18 *Disposizioni transitorie*
- Art. 19 *Abrogazione di norme*
- Art. 20 *Entrata in vigore*

Art. 1

Ruolo istituzionale del Difensore civico

1. Il Difensore civico regionale ha il compito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, nonché di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, secondo i principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità cui è ispirata la presente legge.
2. La Regione assicura al Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizioni di autonomia, libertà, indipendenza, efficacia e provvede a dotare gli uffici competenti delle adeguate risorse umane e strumentali.

Art. 2

Funzioni del Difensore civico

1. Il Difensore civico interviene per la tutela di chiunque abbia un diretto interesse e per la tutela di interessi collettivi e diffusi, in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi:
 - a) dell'Amministrazione regionale;
 - b) degli enti, istituti, consorzi, agenzie e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale;
 - c) delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere;
 - d) dei concessionari o gestori di servizi pubblici regionali;
 - e) degli Enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti.
2. Il Difensore civico esercita le funzioni previste da leggi statali e regionali.
3. Spettano, inoltre, al Difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela

dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli.

4. Il Difensore civico può altresì segnalare eventuali disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni, sollecitandone la collaborazione, per il perseguimento delle finalità di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

5. Il Difensore civico può inoltre intervenire invitando i soggetti, pubblici o privati, operanti nelle materie di competenza regionale e le società, associazioni o consorzi cui partecipa la Regione a fornire notizie, documenti, chiarimenti. Per detti soggetti sussistono i soli obblighi già previsti dalle leggi vigenti nei confronti dell'Amministrazione regionale. Il Difensore civico può segnalare nelle sue relazioni le eventuali mancate risposte ai suoi inviti.

Art. 3

Attivazione dell'intervento

1. Nei casi di cui all'articolo 2, comma 1 il Difensore civico interviene:

- a) a richiesta di singoli interessati, di enti, associazioni e formazioni sociali allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità, o le disfunzioni. Qualora sia prevista per legge risposta ad una istanza, l'istante può richiedere l'intervento del Difensore civico dopo aver invitato, da almeno trenta giorni, l'amministrazione a provvedere;
- b) d'ufficio con particolare riguardo a procedimenti e atti di natura e contenuto analoghi a quelli per cui è già stato attivato il suo intervento.

2. Le istanze al Difensore civico possono essere presentate mediante comunicazione scritta o raccolte a verbale presso i suoi uffici.

3. La proposizione di ricorso giurisdizionale o amministrativo non esclude nè limita la facoltà di reclamo al Difensore civico.

4. Il Difensore civico può intervenire anche in riferimento ad atti definitivi o a procedimenti conclusi.
5. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le amministrazioni o i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1 per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso.
6. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di consiglieri regionali.

Art. 4

Procedimento

1. Il Difensore civico effettua una valutazione preliminare della fondatezza del reclamo presentato, verificando, in particolare, sia i casi di mancata risposta sia le motivazioni che le amministrazioni sono tenute ad esplicitare nel caso in cui non ritengano di aderire a richieste di dati e informazioni formulate dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a).
2. Il Difensore civico, valutato il fondamento dell'istanza o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, richiede agli uffici competenti delle amministrazioni o dei soggetti interessati tutte le informazioni e i chiarimenti ritenuti necessari.
3. In caso di mancata risposta, o di risposta che ritenga insufficiente o non esauriente, il Difensore civico, individuato il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente, può:
 - a) chiedere di procedere all'esame congiunto della pratica;
 - b) disporre presso gli uffici gli accertamenti che si rendano necessari;
 - c) chiedere agli organi competenti la nomina di un commissario ad acta, qualora ritenga che l'atto dovuto sia stato omesso illegittimamente;
 - d) esaminare, ottenendone copia, i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento.
4. Il responsabile del procedimento richiesto dell'esame congiun-

to della pratica è tenuto a presentarsi. Deve altresì, entro venti giorni, fornire le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti per iscritto dal Difensore civico o eventualmente motivare il dissenso dalle tesi rappresentate o dalle conclusioni raggiunte dal Difensore civico stesso.

5. Il Difensore civico, qualora ne ravvisi l'opportunità, può convocare congiuntamente il presentatore dell'istanza e il responsabile del procedimento per tentare un'azione di mediazione.

6. Il Difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i propri rilievi alla pubblica amministrazione od ai soggetti interessati e fissa, se del caso, un termine per la definizione del procedimento. Alla scadenza infruttuosa del termine, il Difensore valuta l'opportunità di dare comunicazione dell'inadempimento ai competenti organi regionali.

7. Il Difensore civico dà notizia agli interessati dell'andamento e dell'esito del suo intervento, indicando anche le eventuali iniziative che essi possono intraprendere.

8. Al Difensore civico non può essere opposto il segreto d'ufficio.

9. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto a conoscenza e che siano da ritenersi segrete o riservate secondo le leggi vigenti.

10. L'amministrazione o il soggetto interessato devono illustrare adeguatamente i motivi per i quali le valutazioni del Difensore civico non siano state, in tutto o in parte, recepite.

Art. 5

Procedimento disciplinare

1. Il Difensore civico può chiedere ai soggetti o agli organi competenti l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente che impedisca, ostacoli o ritardi la sua azione.

2. L'Amministrazione assume motivate determinazioni e ne dà notizia al Difensore civico.

Art. 6

Modalità dell'azione

1. Il Difensore civico, in relazione ai compiti ad esso affidati, opera segnalando agli uffici e organi competenti le irregolarità, le carenze, le omissioni, gli abusi ed i ritardi verificatisi, sollecitandone la collaborazione per l'adozione dei necessari provvedimenti e, comunque, per una positiva definizione delle questioni sollevate. Indica, anche ai fini dell'apertura del procedimento disciplinare, i soggetti che abbiano con il loro comportamento mancato al dovere d'ufficio nei confronti degli interessati.
2. Il Difensore civico può chiedere informazioni e fare proposte alla struttura organizzativa competente in materia di relazioni con il pubblico.
3. Il Difensore civico, per assicurare il funzionamento dell'ufficio anche in forma decentrata, può disporre un calendario di presenze periodiche di propri funzionari presso gli uffici periferici della Regione e, previa adeguata intese, degli Enti locali.

Art. 7

Requisiti per l'elezione

1. Il Difensore civico è scelto tra persone di riconosciuta professionalità che abbiano i requisiti richiesti per l'elezione a consigliere regionale e che siano in possesso di adeguata esperienza in relazione alle funzioni ed ai compiti da svolgere per avere in precedenza ricoperto funzioni o incarichi di responsabilità e rilievo nel settore giuridico o istituzionale o economico o sociale.
2. Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale), ad eccezione degli articoli 6, 7 e 15, comma 4.

Art. 8

Elezione

1. L'elezione del Difensore civico è effettuata dal Consiglio regionale con voto segreto.
2. È eletto il candidato che ottiene i voti dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, l'elezione è rimandata alla seduta del giorno successivo. In questa seduta, dopo due votazioni, ove il candidato non raggiunga i due terzi dei voti assegnati il Difensore civico viene eletto con la maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione, fatto salvo quanto previsto all'articolo 10, comma 1.
3. Il provvedimento di elezione viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione, nonché reso pubblico secondo ulteriori modalità ritenute opportune.

Art. 9

Ineleggibilità e incompatibilità

1. Non sono eleggibili a Difensore civico:
 - a) i membri del Governo, i Presidenti e i componenti degli organi esecutivi di Regione, Provincia, Città metropolitana, Comunità montana e Unione di comuni, i Sindaci e gli assessori comunali, i Presidenti dei consigli circoscrizionali, i direttori delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere;
 - b) i componenti del Parlamento nazionale od europeo, i consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali, di Città metropolitana, di Comunità montana e di Unione di comuni;
 - c) i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria;
 - d) i componenti di organismi tenuti ad esprimere parere o ad esercitare qualsiasi forma di vigilanza sugli enti di cui all'articolo 2, comma 4 ed i funzionari degli Uffici territoriali del Governo;

- e) gli amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione.
2. Al fine di garantire l'indipendenza del ruolo del Difensore civico, coloro che abbiano in precedenza ricoperto le cariche di cui al comma 1, lettere a), c) ed e) possono essere eletti solo se siano decorsi tre anni dall'intervenuta cessazione dalle cariche medesime.
3. L'incarico di Difensore civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi attività commerciale, imprenditoriale o professionale.

Art. 10

Durata del mandato. Rinuncia, revoca e decadenza

1. Il Difensore civico dura in carica cinque anni e può essere rieletto per una sola volta. In caso di rielezione deve comunque ottenere i voti dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.
2. Il Difensore civico ha facoltà di rinunciare all'ufficio in qualunque momento, purché ne dia avviso ai Presidenti del Consiglio e della Giunta regionali, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.
3. Il Difensore civico può essere revocato a seguito di motivata mozione di censura, per gravi motivi, che deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.
4. Il Consiglio regionale dichiara la decadenza dall'ufficio del Difensore civico, quando sopravvengono le cause di ineleggibilità o si verificano le cause di incompatibilità previste dall'articolo 9, se l'interessato non le elimina entro venti giorni.
5. Qualora il mandato venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza, la nuova elezione, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza, deve essere posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva alla constatazione della cessazione.

Art. 11

Relazioni e pubblicità delle attività

1. Il Difensore civico invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte.
2. Il Presidente del Consiglio regionale trasmette la relazione ai consiglieri regionali.
3. Il Presidente del Consiglio regionale, nel caso in cui la relazione riguardi interventi sugli enti di cui all'articolo 2, comma 1, invia la relazione trasmessagli anche ai rappresentanti degli enti stessi.
4. Il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, esamina e discute la relazione entro due mesi dalla presentazione; tenuto conto delle osservazioni in essa formulate, adotta le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune e invita i componenti degli Organi statutari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie.
5. Nei casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può inviare in ogni momento relazioni apposite ai Presidenti del Consiglio e della Giunta per l'esame da parte dei consiglieri regionali e può rendere direttamente pubblici i risultati delle proprie attività.
6. La relazione annuale e le altre relazioni sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione nonché rese pubbliche secondo ulteriori eventuali modalità ritenute opportune.

Art. 12

Convenzioni con gli Enti locali

1. La domanda di convenzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) deve essere rivolta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che la esamina ed approva ad ogni effetto il relativo atto, d'intesa con il Difensore civico.

Art. 13

Coordinamento con i Difensori civici comunali e provinciali

1. Il Difensore civico regionale convoca periodiche riunioni con i Difensori civici provinciali e comunali al fine di:
 - a) coordinare la propria attività con quella dei Difensori civici locali, con la finalità di adottare iniziative comuni su tematiche di interesse generale o di particolare rilevanza e di individuare modalità organizzative volte ad evitare sovrapposizioni di intervento tra i diversi Difensori civici;
 - b) verificare l'attuazione ed il coordinamento della tutela civica a livello provinciale e comunale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 267 del 2000;
 - c) promuovere lo sviluppo della difesa civica sull'intero territorio regionale.

Art. 14

Indennità

1. Al Difensore civico spetta l'indennità di carica prevista per i consiglieri regionali, nonché lo stesso trattamento di missione, qualora per i compiti del proprio ufficio debba recarsi fuori sede.

Art. 15

Programmazione delle attività del Difensore civico

1. Entro il 15 settembre di ogni anno, il Difensore civico presenta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario.
2. L'Ufficio di Presidenza, previa discussione cui partecipa anche il Difensore civico, esamina ed approva il programma. In conformità al programma approvato sono determinati i mezzi e le risorse da iscrivere nella previsione di spesa del bilancio del Consiglio e da porre a disposizione del Difensore civico.

Art. 16

Sede, personale e strutture

1. Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e si avvale di una struttura organizzativa costituita dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio e posta alla dipendenza funzionale del Difensore civico stesso.
2. Con riferimento alla struttura organizzativa di cui al comma 1, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale esercita le funzioni ad esso assegnate dalla legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), d'intesa con il Difensore civico. Analoga intesa è richiesta per l'approvazione da parte dell'Ufficio di Presidenza dell'atto di conferimento di incarico di responsabilità della struttura o della posizione dirigenziale, adottato ai sensi dell'articolo 44, comma 1 della legge regionale n. 43 del 2001.

Art. 17

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con gli stanziamenti di cui alle competenti unità previsionali di base del bilancio della Regione e secondo quanto previsto dall'articolo 68 della L.R. 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).

Art. 18

Disposizioni transitorie

1. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale provvede all'elezione del nuovo Difensore civico regionale.

Art. 19*Abrogazione di norme*

1. È abrogata la legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico), nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

Art. 20*Entrata in vigore*

1. La presente legge è dichiarata urgente ai sensi e per gli effetti dell'articolo 31 dello Statuto ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Art. 41

Diritto ad una buona amministrazione

1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.
2. Tale diritto comprende in particolare:
 - il diritto di ogni cittadino di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio,
 - il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale,
 - l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.
3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.
4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

Art. 43

Mediatore

Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede 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.

Il Codice europeo di buona condotta amministrativa

Art. 1

Disposizione generale

Nei loro rapporti con il pubblico, le istituzioni e i loro funzionari rispettano i principi che compongono il codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso “il codice”.

Art. 2

Ambito personale di applicazione

1. Il codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti, nei loro rapporti con il pubblico. Di seguito il termine funzionari si riferisce sia ai funzionari che agli altri agenti.
2. Le Istituzioni e le loro amministrazioni adottano le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente codice si applichino alle altre persone alle loro dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.
3. Il termine pubblico si riferisce alle persone fisiche e giuridiche, a prescindere che abbiano o meno la propria residenza o sede registrata in uno Stato membro.
4. Ai fini del presente codice:
 - a) con il termine “istituzione” si intende un’istituzione o un organo comunitario;
 - b) con il termine “funzionario” si intende un funzionario o un altro agente delle Comunità europee.

Art. 3

Ambito materiale di applicazione

1. Il presente codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti delle istituzioni

e delle loro amministrazioni con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.

2. I principi esposti nel presente codice non si applicano ai rapporti tra l'istituzione e i suoi funzionari, in quanto tali rapporti sono disciplinati dallo Statuto del personale.

Art. 4

Legalità

Il funzionario agisce secondo la legge ed applica le norme e le procedure previste dalla legislazione comunitaria. Il funzionario vigila in particolare affinché le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un fondamento di legge e che il loro contenuto sia conforme alla legge.

Art. 5

Assenza di discriminazione

1. Nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, il funzionario garantisce che sia rispettato il principio della parità di trattamento.

I membri del pubblico che si trovano nella stessa situazione sono trattati in modo identico.

2. Se si verificano diversità di trattamento, il funzionario garantisce che ciò sia giustificato dagli aspetti obiettivi e pertinenti del caso in questione.

3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, handicap, età od orientamento sessuale.

Art. 6

Proporzionalità

1. Nell'adottare decisioni, il funzionario assicura che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto. In particolare il funzionario evita di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro oneri, qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni od oneri e la finalità dell'azione.
2. Nell'adottare decisioni, il funzionario rispetta il giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

Art. 7

Assenza di abuso di potere

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. In particolare il funzionario evita di utilizzare tali poteri per finalità prive di fondamento di legge o che non siano giustificate dall'interesse generale.

Art. 8

Imparzialità e indipendenza

1. Il funzionario è imparziale e indipendente. Il funzionario si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi.
2. Il comportamento di un funzionario non deve essere mai ispirato a interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario.

Art. 9

Obiettività

Nell'adottare decisioni, il funzionario tiene conto dei fattori pertinenti e assegna a ciascuno di essi il proprio peso adeguato ai fini della decisione, ignorando qualsiasi elemento irrilevante.

Art. 10

Legittime aspettative, coerenza e consulenza

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico.
2. Il funzionario rispetta le legittime e ragionevoli aspettative che membri del pubblico nutrono sulla base dei precedenti comportamenti dell'istituzione.
3. Se del caso, il funzionario consiglia il pubblico su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame del fascicolo.

Art. 11

Equità

Il funzionario opera in modo imparziale, equo e ragionevole.

Art. 12

Cortesia

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca di rendersi quanto più possibile utile e di rispondere nella maniera più completa e accurata possibile alle domande postegli.
2. Se il funzionario non è responsabile per la materia in questio-

ne, egli indirizza il cittadino al funzionario competente.

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi, a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal suo errore e a informare il membro del pubblico di eventuali diritti di ricorso in conformità dell'articolo 19 del codice.

Art. 13

Risposta alle lettere nella lingua del cittadino

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua. Nei limiti del possibile, la presente disposizione si applica anche a persone giuridiche, quali organizzazioni e imprese.

Art. 14

Avviso di ricevimento e indicazione del funzionario competente

1. Per ogni lettera o denuncia indirizzata all'istituzione viene inviato un avviso di ricevimento entro un termine di due settimane, tranne i casi in cui può essere trasmessa una risposta nel merito entro tale termine.

2. La risposta o avviso di ricevimento riporterà il nome e il numero di telefono del funzionario che si occupa della questione nonché il servizio cui appartiene.

3. Non è necessario inviare un avviso di ricevimento o rispondere a lettere o denunce inopportune in ragione del loro numero eccessivo o perché ripetitive o prive di significato.

Art. 15

Obbligo di trasmissione al servizio competente dell'istituzione

1. Se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa a una Direzione generale, a una Direzione o Unità che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno

sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione.

2. Il servizio che ha inizialmente ricevuto la lettera o la denuncia informa l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stata trasmesso.

3. Il funzionario segnala al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti e dà loro la possibilità di correggerli.

Art. 16

Diritto di essere ascoltato e di rilasciare dichiarazioni

1. Nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone fisiche il funzionario fa sì che in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa.

2. Ogni membro del pubblico ha il diritto, nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti, di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata.

Art. 17

Termine ragionevole per l'adozione di decisioni

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento.

La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni quanto alle decisioni da adottarsi.

2. Qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, il funzionario ne informa quanto prima l'autore. In tal caso, una

decisione deve essere notificata all'autore nel più breve tempo possibile.

Art. 18

Obbligo di indicare i motivi delle decisioni

1. Qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica indica i motivi sui quali essa si basa specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione.
2. Il funzionario evita di adottare decisioni basate su motivi somari o vaghi o che non contengano un ragionamento individuale.
3. Qualora, a causa del gran numero di persone interessate da decisioni identiche, non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione e siano pertanto elaborate risposte standard, il funzionario si impegna a trasmettere in un secondo tempo un ragionamento individuale al cittadino che ne faccia espressamente richiesta.

Art. 19

Indicazione delle possibilità di ricorso

1. Una decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica contiene un'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione. Essa indica in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo.
2. In particolare, le decisioni fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore alle condizioni indicate rispettivamente agli articoli 230 e 195 del trattato che istituisce la Comunità europea.

Art. 20

Notifica della decisione

1. Il funzionario garantisce che le decisioni che ledono i diritti o gli

interessi di individui siano notificate per iscritto alla persona o alle persone interessate, non appena la decisione è adottata.

2. Il funzionario si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate.

Art. 21

Tutela dei dati

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta la vita privata e l'integrità del singolo individuo nel rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati .

2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

Art. 22

Richieste di informazioni

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.

2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.

3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.

4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richie-

ste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione od organismo.

5. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

Art. 23

Richieste di accesso del pubblico a documenti

1. Il funzionario tratta le richieste di accesso ai documenti di maniera conforme alle norme adottate dall'istituzione ed ai principi generali e ai limiti enunciati nel regolamento (CE) n° 1049/2001.
2. Se il funzionario non può ottemperare a una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

Art. 24

Tenuta di registri idonei

I dipartimenti dell'istituzione tengono idonei registri della corrispondenza in entrata e in uscita, dei documenti che ricevono e delle misure che adottano.

Art. 25

Informazione al pubblico del codice

1. L'istituzione adotta misure efficaci per informare il pubblico dei diritti ad esso spettanti ai sensi del presente codice. Ove possibile, rende il testo disponibile sotto forma elettronica attraverso la home page del suo sito web.
2. Per conto di tutte le istituzioni, la Commissione pubblica e distribuisce ai cittadini il codice sotto forma di opuscolo.

Art. 26

Diritto di presentare denuncia dinanzi al mediatore europeo

Qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 195 del trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo.

Art. 27

Revisione

Dopo due anni ciascuna istituzione sottoporrà a revisione l'esecuzione del codice. L'istituzione informerà il Mediatore europeo dei risultati di tale revisione.

Bibliografia

Articoli sulla difesa civica

ANGELINI *Le autorità di garanzia e il Difensore civico in Atripadi-Bifulco La Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino 1998.

BELLONZI *Il difensore civico negli enti locali: dal dato normativo al modello reale* in *Nuova Rass.*, 1998.

BELLONZI *Il consenso informato nei trattamenti sanitari: un contributo dalla difesa civica*, in *Nuova rass. di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000.

BENVENUTO *Qualche considerazione a proposito dell'Ombudsman* in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano 1969.

BERNARDI *Ombudsman* in *Novissimo Digesto italiano*, 1984.

BERTOLISSI *I fondamenti della difesa civica nell'ordinamento italiano* in *Il difensore civico*, Strumendo Padova 1997.

BERTOLANI *Il difensore civico nella problematica dei controlli* in *Giur.it*, 1979.

BIN *Il difensore civico in Toscana: metamorfosi di un istituto?* In *Le reg.*, 1977.

BORGONOVO RE *Il Difensore civico alla ricerca di un ruolo più incisivo* in *Le reg.*, 1983.

BORGONOVO RE *La pulce e l'elefante: dieci anni di Difensore civico* in *Le Reg.*, 1986.

BREGANZE *Il difensore civico come strumento di tutela dei diritti e degli interessi* in *Atti convegno Proc. Amm.*, Padova 1987.

CANEVER *Il difensore civico negli statuti comunali* in *Nuova rass.*, 1993.

CANNATA *L'Ombudsman in Italia. In margine alle proposte di legge per l'istituzione del difensore civico* in *Riv. amm.*, 1969.

CANNATA *L'Ombudsman per le amministrazioni statale e comunale nel quadro delle recenti modificazioni di contesto* in *Nuova rass.*, 1972.

CAPOLOZZA *Il difensore civico regionale: possibilità di estendere la competenza agli enti locali* in *Confronti*, suppl al n. 6, 1988.

CAPUTI *Il Garante del contribuente* in *Corriere Tributario*, 2000.

CARACCIOLLO LA GROTTERIA *Note critiche sulla figura del Difensore civico* in *Foro amm.*, 1979.

CARLASSARE *Il Difensore civico nazionale nella prospettiva delle riforme istituzionali* in *Comunità internazionale*, 1994.

CASSETTA *Il Difensore civico: un enigma da decifrare* in *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli 1999.

CASSETTA *Riflessioni sul ruolo attuale del difensore civico* in *Dir. Economia*, 1997.

CASTIGLIONE *Intervento prefettizio e controllo del Difensore civico sulla attività degli enti locali* in *Riv. Amm.va*, 2000.

CATENACCI *Difensore civico e giudice penale* in *Nuova rass.*, 1993.

CAVALERI *Questioni vecchie e nuove in tema di Difensore civico* in *Le regioni*, 1999.

CHIEFFI *L'ufficio del difensore civico campano dopo un anno di attività* in *Regioni comunità locali*, 1982.

CIMINO *Il possibile ruolo del difensore civico nella tutela degli interessi diffusi* in *Notiz. Giur. reg.*, 1997.

COMBA *Ombudsman* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1995.

CRISCI *La proliferazione delle autorità amministrative indipendenti* in *Cons. stato*, 1995.

CUTTAIA *Le nuove competenze del Difensore civico provinciale e comunale in materia di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali* in *Iustitia*, 1998.

DARIO *Il difensore civico nazionale* in *Riv. cortei dei conti*, 1996.

DE ANGELIS *La tutela degli interessi diffusi nell'Amministrazione. Possibile ruolo del Difensore civico (anche in relazione alla Legge 241/90)* in *Dir. proc. amm.*, 1991.

DE ANGELIS *L'Istituto del Difensore civico in Quale riforma della Costituzione?*, Torino 1999

DE CASTRO *Il Difensore civico, istituto da riformare* in *Nuova rass.*, 1996.

DE VERGOTTINI *Dall'Ombudsman al Difensore civico* in *Reg. gov. loc.*, 1992.

DE VERGOTTINI *Il Difensore civico* in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

DE VERGOTTINI *L'Ombudsman: esperienze e prospettive* in *Dir. Soc.*, 1973.

DE VERGOTTINI *Ombudsman* in *Enc. Dir.*, Milano 1979.

DI GIANNATALE *La mediazione del Difensore civico nella comunicazione fra amministrazione locale e cittadino* in *Nuova rass. di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2003.

- DE VERGOTTINI *Un Ombudsman per le regioni* in *Il Mulino*, 1972.
- DI GIOVINE *L'Ombudsman in Italia: competenze e poteri* in *Mortati L'Ombudsman*, Torino 1974.
- DI GIOVINE *L'Ombudsman in Scandinavia* in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1974.
- DI MARCO *La difesa civica nel sistema della partecipazione e dei controlli* in *Nuova Rass.*, 1998.
- DRIGANI *Le possibilità del Difensore civico di intervenire a tutela dei diritti degli immigrati* in *Dir. Uomo popoli*, 1990.
- FALQUI MASSIDDA *Moltiplicazione dei difensori civici in regione Rapporti tra difensori civici regionali e difensori civici per gli enti locali* in *Reg. gov. loc.*, 1992.
- FERRARA *Il Difensore civico: forme associative e di cooperazione fra Comuni* in *Comuni di Italia*, 1999.
- FERRARA *Il Difensore civico e la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini: note preliminari in margine ad un dibattito in corso* in *Riv. Trim dir. amm.*, 1997.
- FRACCHIA *Note in tema di partecipazione procedimentale e difensore civico* in *Notiz. giur. Reg.*, 1997.
- FRANCHINI *Le autorità amministrative indipendenti* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988.
- GASPARRI *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione* in *Rass. Parlam.*, 1965.
- GENCHI *Il Difensore civico nell'ordinamento degli enti locali* in *Nuova rass. di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000.
- GIOVANELLI *Sull'evoluzione del Commissario parlamentare in alcune esperienze costituzionali europee* in *Ann. Scienze pol.*, 1973-1974.

JEMOLO *L'istituzione del commissario parlamentare in Italia in Montecitorio*, 1965.

LA ROCCA *Note sulla difesa civica in Nuova rass. di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000.

LA PERGOLA *Ricerca sul commissario parlamentare: ordinamenti stranieri e progetti italiani in Servizio studi Camera dei Deputati*, 1971.

LERARIO *Dall'Ombudsman al Difensore civico in Amm. Politica*, 1990.

LOMBARDI *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione in Dir. Amm.*, 1997.

LOMBARDI *Il Difensore civico comunale in Pace, Diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1990.

LOMBARDI *Il Difensore civico fra continuità e novità? in Foro it.*, 1997.

LOSAPPIO *Funzione ed elezione del Difensore civico comunale negli Statuti della Provincia di Bari in Amministrazione e politica*, 1995.

LUCHINI GARGATELLI *Il Difensore civico*, Giuffrè, Milano 2007.

MANNINO *Ricerche sul Defensor civitatis*, Milano 1984.

MANNONI *Il difensore civico: un istituto da rifondare in Nuova rass.*, 1990.

MASCOBRUNO *Il Difensore civico alla luce delle norme regionali in Studi senesi*, 1977.

MARIANI DI BERNARDO DORIA *Il Difensore civico*, Giappichelli, Torino 2004

MATTA *Il ruolo, i poteri e le competenze del Difensore civico* in *Nuove auton.*, 1995.

MAZULLO *Il Difensore civico come si configura concretamente nella vigente legislazione regionale* in *Foro Amm.*, 1983.

MEALE *Il Difensore civico nella prospettiva del nuovo ordinamento degli enti locali* in *Amm. politica*, 1991.

MELLONI *Il Difensore civico negli statuti comunali* in *Reg. gov. loc.*, 1992.

MEZZACAPO *Si torna a scommettere sul Difensore civico* in *Il Sole-24 ore*, 1994.

MOSCA *Ricerca sul commissario parlamentare: ordinamenti stranieri e progetti italiani* in *Camera dei Deputati*, 1971.

NICOLAI *Le autorità indipendenti come potere di garanzia* in *Rass. Parlam.*, 1998.

NITTI *Il difensore civico dalle origini ai giorni nostri* in *Nuova rass.*, 1998.

OLIVETTI RASON *Quattro interrogativi sul difensore civico regionale* in *Dir. Reg.*, 1986.

OLIVETTI RASON-STRUMENDO *Il difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, 1997.

PACE *Un ombudsman per l'Italia* in *Giov. avv.*, 1968.

PAPISCA *La difesa civica nell'ottica di una di una civiltà giuridica e politica avanzata* in *Il Difensore civico: tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, a cura di N.Olivetti Rason e L. Strumendo, 1997.

PAPISCA *Riflessioni sulla difesa civica nel sistema delle garanzie dei diritti umani* in *Dir. uomo popoli*, 1993.

PATRONE *Prime riflessioni sul difensore civico ligure* in *Nuova rass.*, 1981.

PERINI *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale* in *Dir. Amm.*, 1996.

PERNA *Istituito il difensore civico in Liguria* in *Comuni di Italia*, 1974.

PERRAZZALLI *Il ruolo del difensore civico regionale Problemi e prospettive* in *Quad. reg.*, 1994.

PIAZZA *Il difensore civico nel quadro delle autorità amministrative indipendenti* in *Nuova rass.*, 1998.

PIAZZA *La figura del difensore civico regionale, provinciale e comunale* in *Nuova Rass.*, 1998.

PIAZZA *Lineamenti di teoria generale della difesa civica*, Noccogli, Firenze 2006

PIRAS *L'ombudsman in Italia nella dottrina e nella legislazione: bilancio di dieci anni (1965-1975)* in *Giur. It.*, 1976.

PISANI *L'ombudsman: una istituzione sempre attuale* ne *I Tar*, 1992.

PISTOLESE *Il defensor civitatis: vecchi e nuovi strumenti al servizio del cittadino* in *Democrazia*, 1990.

PIZZETTI *L'Ombudsman nelle regioni e negli altri enti territoriali* in *Mortati (a cura di) l'ombudsman*, Torino 1974.

PREDIERI *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze 1996.

PUCCI *Il difensore civico negli enti pubblici territoriali* in *Nuova rass.*, 1992.

SACCHETTI *Il difensore civico regionale, disciplina e recenti esperienze* in *Riv. Trim. sc. Amm.*, 1980.

SACCHETTI *Il difensore civico: un istituto da rifondare*. ISR CNR, Roma 1996.

SACCHETTI *La difesa civica in Italia: quali prospettive?* ISR CNR, Roma 1996.

SANTANIELLO *La tutela degli interessi diffusi dinanzi al giudice amministrativo* in *Riv amm.*, 1980.

SAPORITO *Osservazioni sulla legge del Difensore civico della regione Campania* in *Foro nap.*, 1980.

SAVIGNANO *Lo statuto di partecipazione. Il Difensore civico in Comuni di Italia*, 1994.

SCHIAVANO *I poteri di intervento del difensore civico di fronte al silenzio di fronte al silenzio della pubblica amministrazione* in *Dir. regione*, 1997.

SEPE *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione* in *Rass. Parlam.*, 1965.

SERNIA *Ombudsmania* in *Amm. It.*, 1991.

SESSA *L'ufficio del Difensore civico in ambito consortile* in *Nuova rass.*, 1998.

SICA *Il difensore civico regionale: riconsiderazioni dell'Istituto* in *Amministrare*, 1992.

SGREGGIA *Bioetica e difesa civica in Convegno internazionale. Difesa civica e partecipazione democratica Atti*, Roma 4 ottobre 2000.

SODERMAN *Il Mediatore europeo come promotore dei diritti umani* in *Convegno internazionale. Difesa civica e partecipazio-*

ne democratica Atti, Roma 4 ottobre 2000.

SORGE LO STATO SENZA CONTROLLI in *Studi cattolici*, 1997.

SOTGIU *La figura del Difensore civico nei rapporti fra forze armate ed enti locali in Convegno internazionale. Difesa civica e partecipazione democratica Atti*, Roma 4 ottobre 2000.

STRUMENDO *Forme non giurisdizionali di tutela e promozione. Il difensore civico* in *Amm. Politica*, 1996.

STRUMENDO *Il Difensore civico a tutela del diritto e dell'etica nella P.A.* in *Amm. Politica*, 1995.

STRUMENDO *L'istituzione del Difensore civico nazionale* in *Amm. Politica*, 1994.

TERESI *Brevi osservazioni sull' Ombudsman nelle regioni* in *Atti del XII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano 1972.

TITOMANLIO *Il Difensore civico nell'esperienza degli statuti degli enti locali* ne *I Tar*, 1993.

TOMA *Il Difensore civico: profili di attuazione e sperimentazione* in *Amm. Politica*, 1991.

TREVES *Il commissario parlamentare* in *Rass. Parlam.*, 1969.

TREVES *La diffusione dell'Ombudsman nel mondo* in *Mortati L'Ombudsman (Il Difensore civico)*, Torino 1974.

TRIMARCHI *Il difensore civico a livello locale* in *Le reg.*, 1998.

TRIMARCHI *Riflessioni sul Difensore civico* in *Amministrare*, 1992.

TRIMARCHI BANFI *Legge 241/90: nuove prospettive per il Difensore civico?* in *reg. Gov. loc.*, 1992.

UCCELLA *Sulla problematica del Difensore civico regionale* in *Giur. It.*, 1979.

VACCA *Difensore civico e gratuito patrocinio alla luce di alcuni principi statali ed internazionali* in *Funz. amm.*, 1991.

VANDELLI *Difensori civici ed autonomie locali* in *Reg. gov. loc.*, 1992.

VALVA D'AYALA *Dall'Ombudsman al Garante del Contribuente. Studi di un percorso normativo* in *Riv. dir. trib.*, 2000.

VIDETTA *Difensore civico e giudice amministrativo* in *Riv. trim. dir. proc. amm.*, 1997.

WAHLSTROM *La tutela dei diritti umani e il difensore civico parlamentare in Svezia* in *Il Difensore civico L. Strumendo*, Padova 1997.

WILLIAMS *Maladministration remedies for injustice*, London 1976.

ZAGREBELSKY *Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*, Torino 1992.

ZAGREBELSKY *Problemi costituzionali sulla nomina di un Commissario Parlamentare in Italia* in *Mortati L'Ombudsman (Il Difensore civico)*, Torino 1974.

ZECCA *Il Difensore civico L'Ombudsman svedese e la sua recente diffusione nel mondo* in *Foro Amm.*, 1979.

ZECCA voce *Difensore civico* in *Annuario autonomie locali*, 1981 1982 1983.

Atti di convegni sulla difesa civica

Ventennale della difesa civica in Basilicata: Diritti umani e difesa civica, Atti del convegno 1-2 marzo 2007.

Il peso del difensore civico, Atti del convegno Riccione, 16 giugno 2001 a cura di Comune di Riccione.

Difesa civica e partecipazione democratica, Atti del convegno Roma, 4 ottobre 2000 a cura di provincia di Roma e Ufficio del Difensore civico.

La funzione del Difensore civico. Realtà e prospettive future, Comune di Fiorenzuola d'Arda 6 maggio 2000.

La parola al Difensore civico e alla cittadinanza attiva, Atti del convegno Foligno 8-9 maggio 1998

Il difensore civico regionale, Atti del Convegno Costituzione diritti umani garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione, Padova 11-12 aprile 1997.

La rilevanza giuridica degli interventi del difensore civico, Atti del convegno di Perugia 13 maggio 1988 Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria Perugia 1988, a cura di Giuliano Arcioni e Pier Giorgio Lignani.

Monografie sul Difensore civico

BINDI-LORENZINI *La difesa civica in Toscana: quali opportunità per gli utenti dei servizi pubblici?* IRPET, Firenze 2005

CALDERONI *Il Difensore civico nell'esperienza italiana*, Rimini 1987

FERRAGINA *Il Difensore civico*, Soveria Mannelli (Cz) 1991.

MASTROPASQUA *Il Difensore civico: profili sistematici ed operativi*, 2003.

NAPIONE *L'Ombudsman il controllore della p.a.*, Milano 1969.

PIGNATARO *La Difesa civica nell'ordinamento italiano*, 2000.

PILERI *Il Difensore civico*, Roma 1990.

SICA *Il Difensore civico nell'ordinamento regionale*, Milano 1993.

VERDE *Il Difensore civico*, Padova 1996.