INTRODUZIONE

Attuare anche nella nostra Regione una moderna ed efficiente forma di difesa civica, sì da avvicinarsi a quella operante nel resto d'Europa, è compito precipuo dell'Ufficio cui il **Consiglio regionale** ha destinato fondi e mezzi non indifferenti.

A quest'ultimo quindi il compito di giudicare, per mezzo dei dati forniti in questa relazione, se abbia risposto o meno alle aspettative.

Da parte nostra teniamo a sottolineare che senza l'impegno, a volte ai limiti dell'abnegazione, di tutto il nostro personale, non avremmo certamente potuto ottenere i risultati di seguito evidenziati e documentati.

Abbiamo in breve superato i problemi relativi al trasferimento degli uffici, con i notevoli disagi che esso ha comportato.

Con l'attivazione della **sede decentrata di Verona**, scelta in quanto la più lontana - e quindi tra le più sacrificate - rispetto alla sede centrale - abbiamo incrementato le pratiche in questa provincia, rispetto all'anno precedente, **dall'8,7% al 19,50%**, dato questo che sale addirittura al **29,32%** se si considerano non le pratiche ma il numero delle persone che si sono direttamente rivolte alla difesa civica regionale.

Ciò sottolinea la lungimiranza del nostro legislatore regionale che, prevedendo le sedi decentrate, ha compreso come il cittadino esiga per questo tipo di tutela, così come per l'ospedale, la scuola o il tribunale, una sede logisticamente a lui vicina.

Tale impegno, assunto personalmente del difensore civico, non è peraltro ripetibile per altre sedi.

Sarà pertanto necessario porre in essere in forme più adatte per l'attivazione anche delle due sedi meno privilegiate, come Rovigo e Treviso, così come suggeriamo nel capitolo apposito.

Un notevole impulso è stato poi dato, così come ancora previsto dalla normativa regionale, alla **tutela degli interessi diffusi e di quelli collettivi**, come ampiamente documentato.

Ciò assume particolare rilevanza in quanto tali diritti ed interessi, per loro esplicita definizione, riguardano una notevole massa di cittadini.

Anche questo è stato possibile per l'impegno dei singoli istruttori, ma anche grazie alla loro professionalità, per mezzo della quale l'**Ufficio della difesa civica della nostra Regione ha avuto il privilegio di essere scelto, nell'ambito di un progetto promosso dall'Agenzia Europea per la Ricostruzione**, al fine di fornire assistenza tecnica per la realizzazione della riforma della Pubblica Amministrazione della **Repubblica del Montenegro**, con lo specifico compito di «***implementare la figura dell'Ombudsman nell'ordinamento della Repubblica del Montenegro al fine di introdurre forme di vigilanza nei confronti della Pubblica Amministrazione e di tutela a favore dei cittadini***».

Auspichiamo infine che questa relazione apporti un contributo di conoscenza volto a sensibilizzare la classe politica su un compito precipuo: la **tutela** e la **difesa dei diritti degli amministrati**, con particolare riguardo alle classi più deboli.

Così come nessuno porrebbe in dubbio la necessità degli ospedali e delle scuole, mai più dovrà avvenire che qualcuno ponga in dubbio la necessità dell'esistenza della difesa civica.

LA DIFESA CIVICA
CENNI STORICI

SOMMARIO: 1. Origini. - 2. Dalla Repubblica romana a Carlo Magno. - 3. Dall'Ombudsman al mediatore europeo. - 4. La difesa civica regionale in Italia.

1. ORIGINI.

I due compiti essenziali di ogni organizzazione politica sovrana di un proprio territorio sono, sin dalla nascita delle prime organizzazioni sifatte, l'organizzazione militare e l'amministrazione della giustizia, «*ne cives ad arma veniant*», perché i cittadini non ricorrano alle armi per far valere, nell'ambito interno della struttura organizzata politicamente, i propri diritti.

Ma sin dall'inizio venne sentito il bisogno di affiancare all'organo che amministrava un potere così vasto ed importante quale è quello della giustizia, un rappresentante delle classi più deboli.

In effetti sia che tale potere fosse direttamente in capo al «*princeps*», o che fosse dallo stesso delegato ad un terzo, tale rappresentante era in ogni caso espressione della classe dominante.

2. DALLA REPUBBLICA ROMANA A CARLO MAGNO.

Ecco allora la istituzione dei «***tribuni plebis***» nella Repubblica romana, del «***defensor civitatis***» nell'anno 368 in una costituzione emanata dall'Imperatore **Valentiniano**.

Successivamente compaiono i «***missi dominici***», una magistratura istituzionalizzata da **Carlo Magno** e di cui si ha una prima menzione nel «***capitolare di Herstall***» del 779[1] scelti tra «*i più saggi e prudenti, venerabili abbati e laici devoti, e li ha mandati (Carlo Magno) in tutto il suo regno, e per mezzo loro ha fatto si che si possa vivere secondo la retta legge*»[2].

3. DALL'OMBUDSMAN AL MEDIATORE EUROPEO.

Per venire a tempi più vicini a noi è da ricordare che la riapparizione, in forma istituzionale, del difensore civico si ha in **Svezia** all'inizio del secolo scorso dove venne ad assumere il nome di «***ombudsman***». Tale figura ben presto venne fatta propria dai paesi vicini, **Danimarca** e **Finlandia**, ma anche dalla **Nuova Zelanda** ed ora appartiene alla realtà istituzionale di tutti i paesi europei. Le funzioni sono quelle già viste nei tempi antichi, il controllo della Pubblica Amministrazione, la denuncia di fatti che possono dar luogo a procedimento disciplinare nei confronti dei preposti agli uffici e ancora il favorire la composizione amichevole delle controversie fra privati e Pubblica Amministrazione e ciò al fine di evitare il sempre dispendioso e defatigante ricorso alle vie giudiziarie.

---

[1] ***Il capitolare di Herstall*** *così recita: «Se il conte non amministra la giustizia nella sua circoscrizione, mantenga a sue spese il nostro messo finchè tutti i processi siano conclusi; se un nostro vasso non avrà fatto giustizia, allora si installino nella sua casa un conte e un mezzo e vivano a sue spese, finchè non sia fatta giustizia». In autori vari AA.VV., Fonti per la storia medioevale dal V al IX secolo, Firenze 1992, 386.*

[2] ***Capitolare dei missi dominici****, anno 802, in AA.VV., Fonti cit., 392.*

Anche l'**Unione europea** ha ritenuto di darsi un proprio difensore (art. 138 del **Trattato dell'Unione**, come modificato a Maastricht il 7 febbraio 1992) chiamato, sulla base della tradizione francese, «***mediateur***» e a stabilire inoltre il suo Statuto, approvato dal Parlamento europeo il 9 marzo 1994[3].

Al mediatore possono rivolgersi le persone fisiche e giuridiche appartenenti agli stati membri per segnalare «*casi di cattiva Amministrazione nell'azione delle istituzioni o organi comunitari*» con esclusione degli atti della Corte di giustizia e del tribunale di primo grado «*nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali*». Il mediatore, contrariamente a quanto avviene negli altri ordinamenti è nominato dal Parlamento europeo non appena quest'organo è insediato e resta in carica quanto il Parlamento medesimo.

Come sempre «*il mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun organo*»

A livello internazionale viene creato l'**I.O.I.** (International Ombudsman Institute) che rappresenta **86 Paesi** nel mondo organizzati in sei regioni: Africa, Asia, Australia e Pacifico, Europa America Latina e Caraibi e Nord America[4].

A livello europeo viene costituito l'**E.O.I.** (European Ombudsman Institute), con sede a Innsbruck.

4. LA DIFESA CIVICA REGIONALE IN ITALIA.

Per venire alle cose d'Italia già il Mortati[5] andava considerando l'opportunità dell'inserimento nell'ordinamento repubblicano del difensore civico al fine di evitare che l'unico mezzo per dirimere le controversie fra cittadini e Pubblica Amministrazione fosse solo quello giudiziale.

Anche su sollecitazione del **Consiglio d'Europa**[6] le Regioni, e prima fra tutte la Toscana nel 1974, hanno provveduto, se si esclude la Sicilia ed il Molise, all'istituzione del difensore civico che ha le funzioni più volte sopra delineate, e che più dettagliatamente specificheremo in seguito.

Nella nostra Regione il difensore civico è stato istituito con la **L.R. n. 28 del 06.06.1988**[7].

Anche il nostro Stato ha riconosciuto tale istituto, con la **L. n. 142 del 1990**, facoltizzando i Comuni e le Province a prevederlo nel loro Statuto[8].

---

[3] *Vedi appendice* ***tav. I°***.

[4] *Vedi appendice* ***tav. II°***.

[5] ***C. MORTATI****, Istituzioni di diritto pubblico, ed. VII, 624 e ss., Padova 1967.*

[6] ***Consiglio d'Europa - Comitato dei Ministri*** *- Raccomandazione (85) n. 13 del 1985: «raccomanda ai governi degli Stati membri di esaminare la possibilità di nominare un Ombudsman, di prevedere di abilitare l'Ombudsman a prestare un'attenzione particolare alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo; di prevedere di accrescere i poteri dell'Ombudsman in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dall'Amministrazione».*

[7] *Vedi appendice* ***tav. III°***.

[8] *Appendice* ***tav. IV°***.
Si ricorda che la previsione originaria dell'art. 8 della L. n. 142 del 1990, recante la disciplina del difensore civico locale tra gli istituti di partecipazione è stata trasfusa nel vigente T.U. sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs. 267/2000 art. 11 riportato in appendice tav. IV°.

La **L. 15 maggio 1997, n. 127**[9], ha esteso la competenza del difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (con alcune eccezioni), sino all'istituzione del difensore civico nazionale. Tale previsione abilita il difensore civico regionale a tutelare diritti particolarmente rilevanti quali quelli inerenti il sistema pensionistico e previdenziale.

---

[9] *Si riporta il testo dell'art. 16 della legge 127 del 1997, come modificato dall'art. 2 della legge 191 del 1998:*

"Difensori civici delle regioni e delle province autonome.

1. 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, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. 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.".

LA DIFESA CIVICA
SUA ATTUALITA'

SOMMARIO: 1. Necessità di nuove prospettive in tema di difesa di diritti. - 2. Prerogative della difesa civica della Regione del Veneto.

1. NECESSITÀ DI NUOVE PROSPETTIVE IN TEMA DI DIFESA DI DIRITTI.

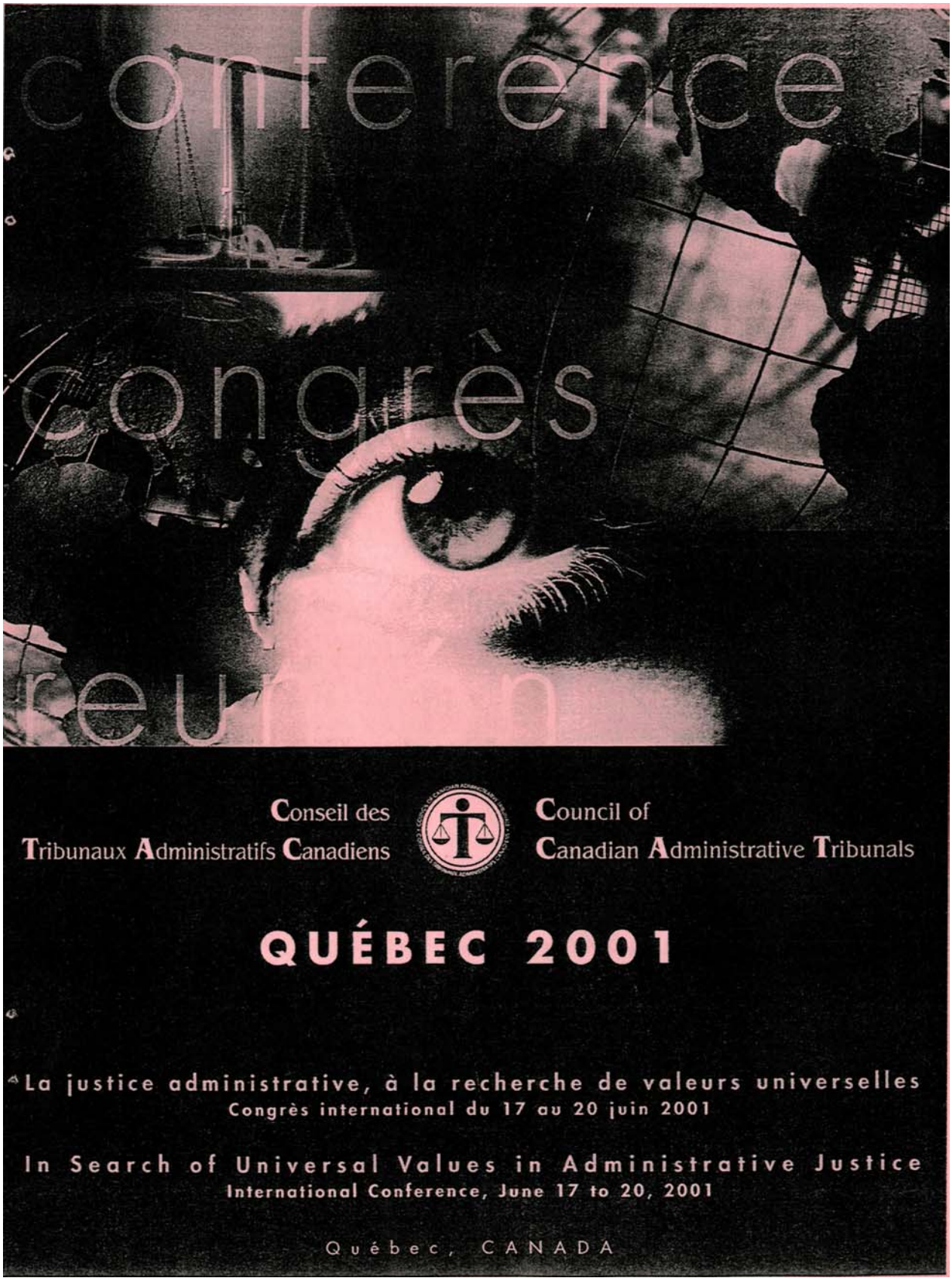
La creazione della figura dell'Ombudsman da ricondursi, come già visto, alle democrazie nordiche - all'epoca le più avanzate nel mondo per quanto riguarda la tutela dei diritti civili - nonché la recente istituzione nella Repubblica Spagnola del «***defensor de pueblo***», dotato di poteri elevatissimi quali quelli del controllo degli atti di tutte le autorità amministrative, perfino dei Ministri, nonché del potere di investire la Corte Costituzionale, in caso di violazione dei diritti fondamentali, attraverso il «***recurso de amparo»*** (ricorso di tutela), significano che tale figura è estremamente attuale tanto più quanto la Costituzione dello stato stesso sia la più moderna e la più avanzata.

In altre parole maggiore è la sensibilità dello Stato, e quindi della comunità, nel tema dei diritti civili, maggiore è l'esigenza di tutela dei medesimi, con forme e metodi che vanno oltre il ricorso in via giurisdizionale ritenuto ormai del tutto insufficiente.

Ecco il motivo di un così forte accreditamento della difesa civica a livello mondiale.

Ecco perché il proliferare di convegni, congressi e dibattiti in tutto l'universo civile[10].

[10] *Vedi allegati qui di seguito.*


conférence
congrès
reunion
Conseil des
Tribunaux Administratifs Canadiens
Council of
Canadian Administrative Tribunals
QUÉBEC 2001
La justice administrative, à la recherche de valeurs universelles
Congrès international du 17 au 20 juin 2001
In Search of Universal Values in Administrative Justice
International Conference, June 17 to 20, 2001
Québec, CANADA



QUÉBEC 2001

In Search of Universal Values in Administrative Justice

International Conference, June 17 to 20, 2001

Québec Convention Centre
Québec (Québec), CANADA

Council of Canadian Administrative Tribunals

CCAT: its mission

The Council of Canadian Administrative Tribunals (CCAT) is a national organization dedicated to the improvement of administrative justice. For the past 15 years, CCAT has provided a forum and has acted in Canada as a catalyst for continued discussion. It has offered educational opportunities and it has taken part in policy development and research in order to meet the needs of tribunals, members, and the community at large.

The Council's work is based on the following key themes:

- enhancing and expanding national contacts between tribunals and members;
- raising awareness of tribunals, members, governments and the public of the role of administrative justice in Canadian life;
- making representations to government on issues concerning tribunals and members; and,
- supporting tribunals and members through the provision of services.

With the coming of the third millennium and in the context of increasing globalization, CCAT decided in 1999 to go beyond the traditional setting of its annual Conference and invited the international administrative justice community to participate in its first International Conference, held in Vancouver, B.C. Delegates to this second International Conference in Québec City should also find it a source of stimulating new ideas and inspiration to face the challenging work that lies ahead in the field of administrative justice.

The program

In the social and economic development of democratic nations, administrative justice plays a role of growing importance. At the beginning of this new century, some important issues have to be addressed, such as:

- what are the fundamental values on which administrative justice may base its continued development around the world;
- how to take full advantage of the exceptional adaptability of administrative justice.

The Conference program for June 17, 18 and 19 was designed with these very relevant issues in mind. The Conference will end on Wednesday, June 20, with training workshops.

SEMINAR
19-21/09/2001

I Difensori civici contro la discriminazione

Seduta accademica al Parlamento vallone
« Saint-Gilles »
Namur, 19 settembre 2001

LE MÉDIATEUR DE LA RÉGION WALLONNE

S E M I N A R
19 - 21/09/2001 · BRUSSELS

The ombudsmen against discrimination
Les ombudsmans contre la discrimination
De ombudsman tegen discriminatie
Bürgerbeauftragte gegen Diskriminierung

Mr. Bruno VIANELLO
Dirigente Ufficio Defensora Civico Regione Veneto
Ufficio Difensore Civico
Via Brenta Vecchia 8
I - 30175 MESTRE (VE)
Italy

Brussels, 2nd August 2001

[illegible] CIVICO
N. 1492
DATA 6.8.2001

Dear Mr. Vianello,

We are pleased to confirm your registration for the seminar *The ombudsmen against discrimination* to be held in Brussels from Wednesday 19th to Friday 21st September 2001 and we thank you for your interest in this meeting organised jointly by the European Ombudsman and the Belgian Ombudsmen in collaboration with the European Commission.

To date, about 100 participants have registered for the seminar. In order to facilitate the smooth running of this event, we would be grateful if you could return the enclosed form, duly completed by **27th August 2001.**

Please note that the programme of the seminar remains for the most part unchanged. Only the reception and dinner on Friday evening have been cancelled so as to meet the request of a large number of participants who wish to leave the seminar immediately when it ends.

The final programme will be sent to you a fortnight before the seminar and any other additional useful information will be left for you at your hotel.

We look forward to welcoming you to Brussels and in the meantime, we wish you a pleasant journey.

Yours sincerely,

Jacob SÖDERMAN
European Ombudsman

Frédéric BOVESSE
Médiateur wallon

Bernard HUBEAU
Vlaams Ombudsman

Pierre-Yves MONETTE
Belgian federal ombudsman

Herman WUYTS
Belgian federal ombudsman

16

Enclosure.

THE EUROPEAN OMBUDSMAN
JACOB SÖDERMAN

LE MÉDIATEUR DE LA RÉGION WALLONNE

Vlaamse Ombudsdienst

WITH THE SUPPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION

C/O RUE DUCALE 43 HERTOGSTRAAT • BRUXELLES 1000 BRUSSEL • TEL. +32 2 289 27 27 • FAX +32 2 289 27 28