LOOKING FOR OMBUDSMAN STANDARDS

International ombudsmen conference 16-18 March 2000 in Gent - Belgium

Edited by Ludo M. VENY, professor university of Gent (Belgium) & Rita PASSEMIERS, ombudswoman of Gent (Belgium)

What are the standards or criteria an ombudsman can rely on to evaluate a complaint? Who and what can influence these standards? You will find answers on these questions in the publication "Looking for ombudsman standards". This publication has been produced following the first International Ombudsmen Conference which was held in Gent (Belgium) in March of last year.

It was a risky decesion for the organisation to opt for a conference theme about which not much had been written previously and on which limited information was available. The application of ombudsman standards is not an exact science, especially in the evaluation of public behaviour. As a result, a manual with clearly defined and permanent ombudsman criteria does not exist. It is therefore extremely interesting to determine the standards by which ombudsmen and those assisting them test (public) actions on a daily basis. Is it perhaps not necessary to judge government actions and do we only have to find solutions for the citizen? Is there a difference in style between the ombudsman from northern and southern countries? These questions provoked a lot of discussion both in speeches and workshops. These discussions are reproduced in this publication.

During the congress the history of the ombudsman was also examind. Up until now it was generally accepted - especially in the West - that the ombudsman was a Swedish invention. There are indications however that the King of Sweden got his inspiration elsewhere.

You will find more information in "Looking for ombudsmen standards, International Ombudsmen Conference, Gent 16-18 March 2000

Contents

Introduction
1. Lectures
•Ombudsmen-standards
•Types of ombudsmen
•Historical overview of the ombudsfunction
•The historical development of the Institution of KADI: Ombudsmen during the Islamic and/or Ottoman periods
2. Workshops
2.1. Different ombudsman, different standards?
•Local level
•National, European and international level
•Regional level
2.2. The ombudsman standards in detail
•General principles of good management
•Care in Public Services
•Standards of care: chairman
•Equity and Reasonableness
•Law and human rights,
3. Final conclusion
List of participants

Extended contents and order form see reverse



Contents

INTRODUCTION

Introduction by Rita PASSEMIERS, ombudswoman of the city of Gent and by Ludo VENY, professor at the university of Gent

Welcoming speech by Frank BEKE, mayor of the city of Gent

1. LECTURES

"Ombudsmen-standards" by Gérard DELBAUFFE, representative of the national ombudsman of France

"Types of ombudsmen" by Roy GREGORY, director of the centre for ombudsman studies in Reading UK

"Historical overview of the ombuds function " by Herman BALTHAZAR, governor of the province of East-Flanders (Belgium)

"The historical development of the Institution of KADI: Ombudsmen during the Islamic and/or Ottoman periods" by Nail ATALAY, ombudsman of the Turkish Republic of Northern Cyprus

2. WORKSHOPS

2.1. Different ombudsman, different standards?

Local level: chairman Nora SALOMONS, ombudswoman Amsterdam, secretary Wim VANDENBROECK, ombudsman of the city of Antwerpen

Federal, national, European and international level: chairman OLIVIER VERHEECKE, representative of the European ombudsman, secretary Marc VANDENBRAEMBUSSCHE, ombudsman of the city of Brugge

Regional level: chairman L.F. SAURA MARTINEZ, regional ombudsman of the city of Valencia, secretary Arsène DECLERC, deputy ombudsman of the Walloon region

2.2. The ombudsman standards in detail

General principles of good management: chairman Herman WUYTS, federal ombudsman (Belgium), secretary Stephan WYCKAERT, university assistant

Quality care in Public Services: chairman Herman MATTHIJS, professor at the university of Gent, secretary Guido HERMAN, ombudsman Belgian Railways

Standards of care: chairman Bernard HUBEAU, ombudsman of the Flemish community, secretary Wim RASSCHAERT, university assistant

Equity and Reasonableness, chairman Pierre-Yves MONETTE, federal ombudsman (Belgium), secretary Marc VANDENBRAEMBUSSCHE, ombudsman of the city of Brugge

Law and human rights, chairman Jerney ROVS˘EK, deputy Human Rights ombudsman Slovenia, secretary Frederik VANDENDRIESSCHE, university assistant

3. FINAL CONCLUSION

LIST OF PARTICIPANTS

*

ORDER FORM

I order .....copies of **LOOKING FOR OMBUDSMAN STANDARDS**
98,- EURO. (VAT exclusive + 10 Euro for shipping)

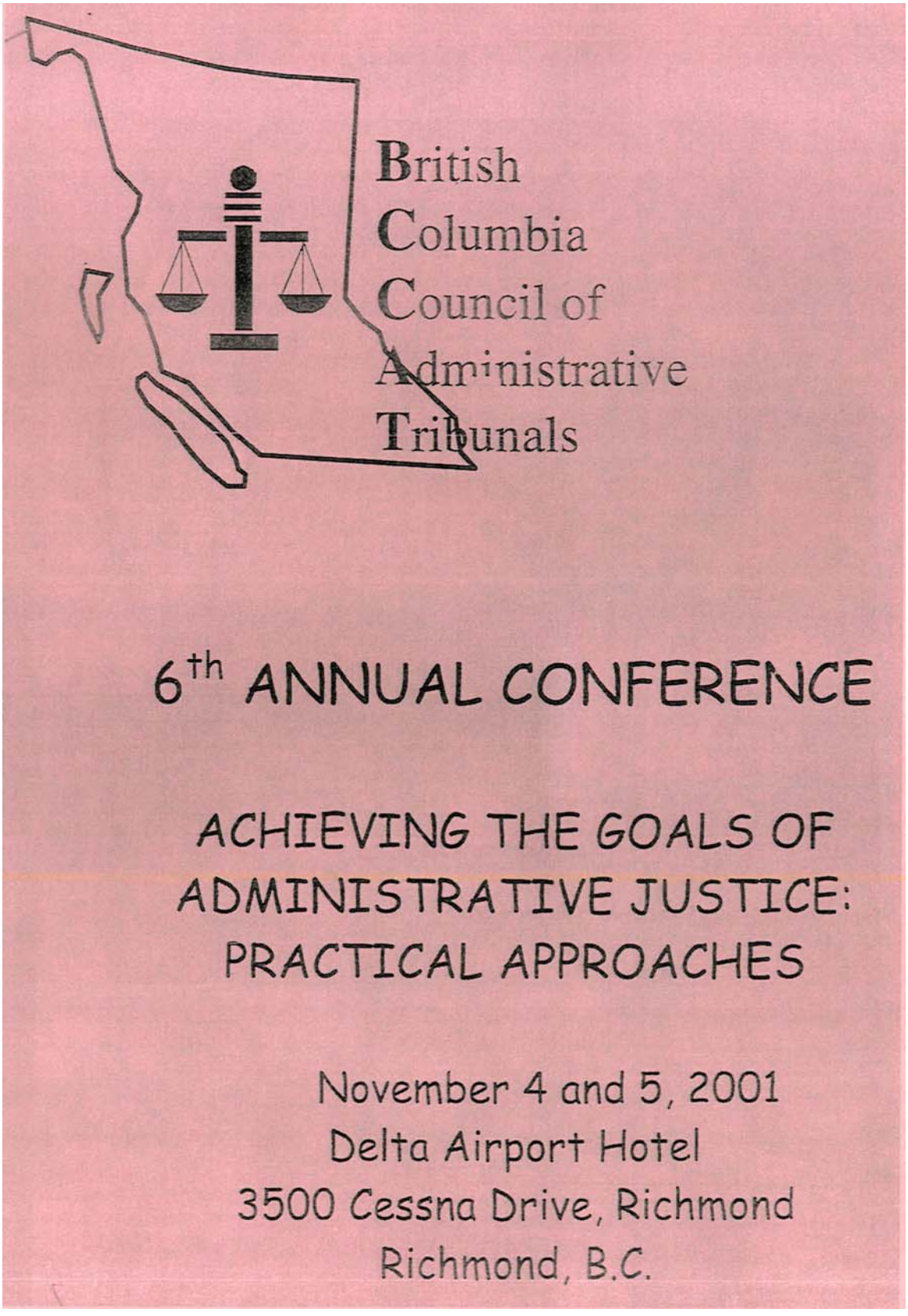
Name:.....
First Name:.....
Address:.....
.....
Tel:.....Fax.....
VAT:.....
Date:.....Signature.....

You can fax this order form on + **32-9-223 13 64**

or send it to



Mys & Breesch, publishers, Graslei 12 - B 9000 Gent - Belgium


British
Columbia
Council of
Administrative
Tribunals
6th ANNUAL CONFERENCE
ACHIEVING THE GOALS OF
ADMINISTRATIVE JUSTICE:
PRACTICAL APPROACHES
November 4 and 5, 2001
Delta Airport Hotel
3500 Cessna Drive, Richmond
Richmond, B.C.



THE MANY FACES OF OMBUDSMEN

THE UNITED STATES
OMBUDSMAN ASSOCIATION
ANNUAL CONFERENCE

October 4 and 5, 2001
In
Concord, New Hampshire

ES OMBUDSMAN ASSOCIATION
NUAL CONFERENCE
GISTRATION FORM

AT THE HOLIDAY INN. THE HOTEL IS IN CONCORD, NEW
PLEASE MAKE YOUR RESERVATIONS BY CALLING THE
OTEL IS (603) 224-9534.

OLLOWING FOR OCTOBER 4 & 5, 2001
ks, Opening Reception, Five (5) meals, A Train Ride and A
(*tickets for cruise are non-refundable*)

$350.00
$420.00
$380.00
$450.00

OBER 3, 2001

$110.00
$140.00
$110.00
$140.00
$ 65.00

ransportation to and From Hotel
of tickets _____ $_____

_____ Zip Code: _____

USOA

Email: _____

Special Needs: _____ ☐ Vegetarian

Please Make Checks Payable to USOA and Mail to:
Office of the Ombudsman, Attention: Pat Andrews, 129 Pleasant Street, Concord, New Hampshire 03301

TOTAL AMOUNT ENCLOSED: $_____

Vi è un altro motivo per cui anche a livello istituzionale - in questi ultimi anni - si è sentita la necessità, attraverso raccomandazioni, risoluzioni e seminari di accentuare la creazione ed il potenziamento della difesa civica[11].

A partire dal secondo dopoguerra, lo sviluppo della teoria e della prassi dei diritti dell'uomo ha assunto due fondamentali orientamenti che portano alla loro **universalizzazione** e alla loro **moltiplicazione**.

E' aumentata, infatti, la quantità dei beni e degli interessi giuridici meritevoli di tutela.

Accanto all'uomo ed al cittadino sono comparsi nuovi soggetti, quali la donna, il bambino, l'anziano, il malato, il soggetto socialmente debole. Il che, se da un lato evidenzia un'accresciuta e positiva sensibilità verso i diritti, dall'altro lato può renderne più difficile la tutela sul piano concreto.

Effettivamente possiamo dire che quella dei diritti umani sia «***una galassia in rapida espansione***»[12].

I processi di individuazione e di classificazione dei diritti umani, a livello nazionale come a livello internazionale, recepiscono i mutamenti che intervengono nella coscienza sociale ed al tempo stesso possono contribuire ad orientare quest'ultima.

Possiamo quindi concordare con un'ormai nota affermazione di **N. Bobbio**: «*In tema di diritti umani il problema principale del nostro tempo non è tanto quello della loro fondazione, quanto piuttosto quello della loro protezione*»[13].

In effetti la nostra Costituzione - come tutti sappiamo - è ricca di disposizioni relative a diritti civili, politici e sociali dell'uomo e del cittadino: ma quale valore possiedono, in concreto, tali disposizioni? Come garantire la loro osservanza e la loro tutela?

E' necessario, per dare una risposta esauriente a tali domande, proporsi e raggiungere un obiettivo ulteriore e più vasto rispetto a quello della mera tutela giuridica.

In effetti il modello di giustizia amministrativa a cui si ispirano l'azione e l'attività dei **Tribunali Amministrativi Regionali** è legato ad una disciplina dei poteri amministrativi tutta preoccupata di fissare i confini tra l'autorità della amministrazione pubblica e i diritti del cittadino, ma non tiene conto delle profonde trasformazioni nelle funzioni che caratterizzano lo stato democratico, nel quale i diritti sociali, i diritti ed i bisogni del tipo nuovo, sia individuali che collettivi, devono poter trovare adeguate ed incisive forme di tutela.

Rimettere esclusivamente all'intervento del Giudice la tutela del cittadino, e quindi affidare al solo intervento della giurisdizione la soluzione del contenzioso della Pubblica Amministrazione, non può che essere fonte di incertezza e di complessità procedurale.

A ciò si aggiunga che non sono molti quei cittadini che possono oggi permettersi il **pesante onere** di un ricorso amministrativo in via giurisdizionale.

---

[11] ***Strumendo*** *- Costituzione diritti umani garanzie - Cedam, Padova vedi appendice* ***tav. V°.***

[12] ***A. Cassese****, I diritti umani nel mondo contemporaneo, Laterza, Roma - Bari 1994, p. VII.*

[13] ***N. Bobbio****, sul fondamento dei diritti dell'uomo, in L'età dei diritti, Einaudi, Torino 1992, p.16.*

Sono queste le motivate ragioni che hanno portato alla crescita, allo sviluppo e al consolidamento della difesa civica in tutto il mondo civile, così come esaurientemente premesso e documentato nelle pagine che precedono.

2. PREROGATIVE DELLA DIFESA CIVICA DELLA REGIONE DEL VENETO.

Il **difensore civico regionale** ha competenza per tutto quanto riguarda le attività svolte dalla Regione, enti o aziende regionali e ASL.

Quindi esplica la sua attività per quanto riguarda la:

- **sicurezza sociale,**
- **sanità e igiene,**
- **istruzione e formazione professionale,**
- **territorio,**
- **istituti di partecipazione,**
- **sanità.**

Il difensore civico regionale inoltre è competente, come già detto per le materie che riguardano le **amministrazioni statali periferiche**, con particolare riguardo a:

- **ministeri,**
- **istituti di previdenza ed assistenza,**
- **aziende di servizi (poste, ferrovie, RAI, ect.),**
- **università, ordini professionali ect.**

E' di tutta evidenza pertanto che la competenza del difensore civico regionale è assai dilatata, ma altresì diversa da quella dei difensori civici comunali e provinciali, i quali si occupano di questioni esclusivamente limitate all'ambito dell'Entei Enti Provincia e Comune.

Altra peculiarità, per quanto riguarda le competenze della difesa civica regionale, è quella riguardante la tutela dei diritti e degli **interessi** c.d. «***collettivi e diffusi***», di cui parleremo più ampiamente in seguito.

Da ultimo il difensore civico regionale esercita il «***potere di controllo sostitutivo***», che si esplica nella nomina dei «***commissari ad acta***» qualora un Ente Locale non compia atti obbligatori per legge. Una particolare rilevanza, in detta materia, è data dalla nomina dei commissari ad acta per quanto riguarda le **varianti generali ai piani regolatori,** e per le quali questa difesa civica ha di recente portato notevoli modifiche rispetto alla prassi e che verranno trattate in apposito capitolo.

Riassumiamo quindi schematicamente quali sono le funzioni ed i poteri della difesa civica in base alla legge regionale istitutiva.

Il **difensore civico regionale**:

- **tutela** i diritti dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione a livello regionale e statale,
- **tutela** gli interessi diffusi,
- **organizza** le sedi decentrate,
- **promuove, pubblicizza** la difesa civica,
- **esercita** i poteri di sostituzione (Commissari ad acta),
- **nomina** i Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative,
- è **membro** di diritto del Comitato di Bioetica,
- è **membro** del Coordinamento Nazionale della difesa civica regionale italiana,
- è **associato** agli organismi internazionali di difesa civica.

LA DIFESA CIVICA
SUA UNICITA'

SOMMARIO: 1. Le caratteristiche della difesa civica. - 2. Unicità. - 3. Gratuità - 4. Tempestività e professionalità - 5. Equità.

1. LE CARATTERISTICHE DELLA DIFESA CIVICA.

Nell'esercizio delle proprie funzioni il difensore civico non può assolutamente essere considerato come un **avvocato** della parte o delle associazioni che a lui si rivolgono, ma è piuttosto un magistrato o meglio, come viene definito con un'espressione felice, un **magistrato di persuasione.**

In effetti la sua autorevolezza deriva dal fatto che, a differenza di un patrocinatore legale, il difensore civico per intervenire deve valutare il fondamento delle istanze di chi a lui si rivolge. Solo qualora ravvisi che il comportamento della Pubblica Amministrazione, per mezzo di colui che la rappresenta quale sindaco - assessore - presidente - dirigente - funzionario o impiegato che sia, sia stato non trasparente o illecito o illegittimo, il difensore civico si attiverà a favore di colui che ha avanzato l'istanza.

Di converso qualora il comportamento della Pubblica Amministrazione sia stato ineccepibile il difensore civico spiegherà al cittadino di non ravvisare alcunché che possa giustificare il proprio intervento.

Ovviamente le fattispecie sono le più variegate: dai casi più semplice e di facile ed immediata soluzione, ai casi che richiedono conoscenze professionali e tecniche, prevalentemente nel campo giuridico-amministrativo.

Qualora l'Ufficio della difesa civica non fosse in grado con i propri mezzi, o meglio con le professionalità dei singoli funzionari, di risolvere il problema od il quesito che gli viene posto, non per questo il cittadino dovrà rimanere privo di tutela e di una risposta alla sua domanda di giustizia.

In tali occasioni **la difesa civica**, così come peraltro specificatamente previsto dall'art. 14 della legge richiamata n. 28 del 1988[14], **si avvarrà**, previo decreto di nomina, **di consulenti tecnici** aventi una specifica competenza nel caso proposto.

A titolo di esemplificazione qualora si tratti di un caso «***malasanità***» la difesa civica provvederà, al fine di stabilire se vi sia il nesso di causalità tra il fatto e l'evento, a nominare il medico legale perchè dia il parere richiesto, al fine evidente di accertare se il cittadino abbia o meno diritto al risarcimento ed evitando, in caso negativo, un'inutile e dispendiosa causa.

All'uopo la difesa civica ha provveduto a convenzionarsi con l'**Istituto di Medicina Legale e delle Assicurazioni dell'Azienda Ospedaliera di Padova**[15], a costi particolarmente calmierati, ritenendo opportuna la collaborazione col nostro istituto.

Analogamente è stato istituito un protocollo di intesa tra il difensore civico regionale e la Direzione regionale per il Veneto dell'**I.N.A.I.L.** per ottenere, nel termine di 10 giorni dalla richiesta, i chiarimenti o le sollecitazioni opportune.

---

[14] ***Art. 14 - (Organizzazione e personale)***
«(...) *Il difensore civico può altresì valersi ... nei limiti degli stanziamenti a sua disposizione ... di professionisti tratti - ove esistano - dagli albi dei consulenti tecnici ...*».

[15] *Vedi documentazione di seguito allegata.*

AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITA' PADOVA

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA

P.I./C.F. 00349040287

CONVENZIONE

IN MATERIA DI MEDICINA LEGALE E DELLE ASSICURAZIONI

TRA

AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA

Via Giustiniani n. 1

Codice fiscale e Partita IVA 00349040287

Rappresentata dal Direttore Generale Dott. Gianpaolo Braga

E

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE VENETO

Venezia-Mestre – Via Brenta Vecchia n. 8

rappresentato dal Difensore Civico Avv. Vittorio Bottoli

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA
P.I./C.F. 00349040287

Premesso

- che con L.R. n. 28 del 06.06.88 è stato istituito il Difensore Civico Regionale con il compito di svolgere un'azione di tutela nei confronti del cittadino;
- che la stessa legge regionale attribuisce al medesimo la facoltà di avvalersi di professionisti esterni nel caso in cui necessiti di specifiche competenze per l'istruttoria di casi portati alla sua attenzione;
- che la Giunta Regionale con provvedimento n. 2280 del 22.06.98, ha approvato uno schema - tipo di regolamento in ordine a reclami, segnalazioni e denunce relative a disfunzioni degli Enti Sanitari.

SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE

ART. 1

L'Azienda Ospedaliera di Padova si impegna ad instaurare una collaborazione per consulenze in materia di Medicina Legale e delle Assicurazioni a favore del Difensore Civico Regionale, riguardante tematiche generali e specifici casi che comportano risvolti di competenza medico - legale e/o bioetica.

ART. 2

La collaborazione prevede la consulenza da parte di personale dell'Istituto di Medicina Legale e delle Assicurazioni dell'Azienda Ospedaliera di Padova che si impegna a mettere a disposizione dell'Ufficio del Difensore Civico Regionale la propria competenza, esperienza e professionalità allo scopo di realizzare una più efficace azione a tutela dei cittadini, favorendo una sensibile

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA
P.I./C.F. 00349040287

riduzione del contenzioso in materia medico - legale e/o bioetica a vantaggio di tutti i soggetti coinvolti. Tale attività viene svolta sia, in ordine ai casi in cui il Difensore Civico Regionale operi come terminale delle procedure di contestazione che transitano tramite gli Uffici Relazioni con il Pubblico delle Aziende Sanitarie in primo grado e le commissioni miste conciliative in secondo grado sia, nei casi in cui gli utenti si rivolgano direttamente al Difensore Civico.

ART. 3

Le modalità di espletamento della consulenza (esame documentale, accessi, visite medico - legali, esami, ecc.) verranno concordate tra le parti di volta in volta a seconda delle particolari esigenze del caso oggetto d'esame.

I compensi saranno determinati sulla base delle tre seguenti fasce tariffarie :

- **fascia A** consulenza verbale o scritta a quesito medico-legale relativamente semplice : da € 51,65 (Lit. 100.000) a € 258,23 (Lit. 500.000);
- **fascia B** consulenza medico-legale che prevede lo studio approfondito e specifico di un caso con stesura di relazione argomentata : da € 258,23 (Lit. 500.000) a € 516,46 (Lit. 1.000.000);
- **fascia C** per casi particolarmente complessi e/o che richiedano impegno collegiale, l'onorario sarà concordato di volta in volta.

L'Ufficio del Difensore Civico Regionale, si impegna a corrispondere all'Azienda Ospedaliera di Padova per le prestazioni

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA
P.I./C.F. 00349040287

rese, dietro presentazione di regolare fattura, i relativi importi entro 90 giorni dal ricevimento della fattura.

ART. 4

La presente Convenzione ha decorrenza dal 01.04.2002 al 31.03.2003.

ART. 5

Agli effetti fiscali le parti dichiarano che trattasi di atto soggetto a registrazione solo in caso d'uso ai sensi dell'art.5 della Parte II della tariffa allegata al D.P.R. del 26.04.96, n.131 e successive modificazioni, a cura e a spese della parte richiedente.

Il predetto atto è altresì esente da imposta di bollo, ai sensi dell'art. 16 della Tabella allegato B del D.P.R. del 26.10.72, n. 642 e successive modificazioni.

Letto, confermato e sottoscritto.

Padova, lì

IL DIRETTORE GENERALE
DELL'AZIENDA OSPEDALIERA
- Dott. Gianpaolo Braga -

UFFICIO DEL DIFENSORE
CIVICO REGIONALE
IL DIFENSORE CIVICO
- Avv. Vittorio Bottoli -

Si comprende pertanto come la difesa civica sia in grado di assicurare al cittadino istante o all'Associazione che a lui si rivolge, **in ogni caso**, la più esauriente e completa assistenza tecnico-giuridica.

Sin qui l'aspetto che riguarda un eventuale «***contenzioso***», ma un altro degli aspetti salienti che riguarda la difesa civica consiste nella sua capacità di collaborare positivamente con le strutture pubbliche e, godendo di un osservatorio particolarmente privilegiato e variegato, di suggerire le impostazioni o le risoluzioni più opportune epperò confortate da conoscenze tecniche e professionali.

2. UNICITÀ.

Sin qui le argomentazioni in linea di principio, sia pure tradotte in comportamenti obiettivamente documentati.

Vediamo ora, trasmigrando dalla teoria ai casi concreti, come in effetti venga attuata la difesa civica nella nostra Regione, e quali siano i comportamenti e le motivazioni per cui a buon ragione, si può parlare di **unicità della difesa civica,** come di qualcosa cioè, che non può essere sostituito da altre forme di tutela.

Esse sono la **gratuità**, la **tempestività**, e l'**equità**.

3. GRATUITÀ.

Se dovessimo ipotizzare, al di là delle argomentazioni sino ad ora svolte, che l'unica possibilità lasciata al cittadino per la tutela dei propri diritti, sia il ricorso in via giurisdizionale ai **Tribunali Amministrativi Regionali**, in prima istanza, o al **Consiglio** di **Stato** in secondo grado, vi è da chiedersi quanti cittadini della nostra Regione avrebbero l'effettiva possibilità di veder riconosciuti i propri diritti a fronte di una violazione posta in essere da parte della Pubblica Amministrazione.

E' opportuno sottolineare che la giustizia amministrativa, Tribunali Amministrativi Regionali e Consiglio di Stato, sono una branca specialistica rispetto alla giurisdizione ordinaria, civile e penale.

E così come i giudici amministrativi godono di un emolumento diverso e superiore rispetto ai giudici ordinari, nello stesso modo anche gli avvocati, patrocinanti avanti tali organi, godono dell'applicazione di tariffe superiori: certamente congrue per l'attività loro richiesta ma, purtroppo, spesso assolutamente inaffrontabili da parte del cittadino.

Ma se questo è vero, come certamente è vero, è di tutta evidenza che **senza la tutela della difesa civica, migliaia di cittadini veneti rimarrebbero privati della possibilità di esercitare e di far valere i loro**, se pur presunti, **diritti**.

E non è difficile immaginare l'umiliazione e l'alienazione di un cittadino che si vede privato di uno dei diritti fondamentali: quello della giustizia.

Ma passiamo all'enunciazione, così come promesso, di alcuni casi concreti e particolarmente significativi:

■ **rivalutazione di graduatoria per insegnamento**

Un'insegnante di violino - iscritta nella graduatoria come supplente - viene «ingiustamente scavalcata» da un collega docente che la stessa asserisce avere titoli inferiori ai propri, e quindi privata ingiustamente della possibilità di svolgere l'attività di insegnamento.

Peraltro la stessa, come ovvio stante il suo stato di non occupata, non aveva i mezzi per ottenere un pronunciamento giurisdizionale che le avrebbe permesso di recuperare la posizione in graduatoria al fine di ottenere l'agognata cattedra.

A ciò ha supplito l'intervento del difensore civico che, al termine di un'istruttoria, ha accertato come la graduatoria, peraltro effettuata da una commissione specificatamente insediata ad hoc, non fosse veritiera e rispecchiante le modalità obiettive di valutazione dei titoli, ottenendo, da parte del Provveditorato agli studi, la riforma richiesta[16].

[16] *Vedi allegato qui di seguito.*