PARTE PRIMA

La difesa civica e la sua evoluzione storica

Sommario

1. *Dal Defensor Civitatis agli ordinamenti regionali e delle Province autonome attraverso l'Ombudsman scandinavo.*
2. *Dalle Regioni al Trattato di Maastricht. Il Mediatore europeo. Il Difensore Civico nazionale: prospettive.*
3. *La Cooperazione europea ed internazionale. Dalla "Carta sociale europea" al "Codice di buona condotta amministrativa".*

PAGINA BIANCA

Dal Defensor Civitatis agli Ordinamenti Regionali e delle Province Autonome attraverso l'Ombudsman scandinavo.

Già l'Ordinamento Romano (364 d.C.) conobbe una magistratura speciale, quella del Defensor Civitatis, creata allo scopo di difendere gli abitanti di una città da ogni specie di oppressione, angherie e prepotenze poste in essere dalle classi più forti nei confronti dei ceti più umili nonché dai governanti e dagli apparati pubblici imperiali nei confronti dei sudditi.

In particolare il Defensor interveniva in quei settori dove più frequenti e più odiosi erano i soprusi, vale a dire nel campo giudiziario e in materia fiscale.

Per quanto riguarda il primo il Defensor Civitatis sorvegliava affinché il giudizio non venisse "inquinato" dall'avversario più forte e a tal fine poteva denunciare casi di corruzione al governatore della provincia.

In materia di imposte egli poteva provocare un vero e proprio giudizio nel caso in cui le liste censuarie non venissero formate secondo la legge.

Del Defensor Civitatis troviamo tracce sino all'epoca Giustinianea (intorno al VI secolo d.C.); successivamente esso cade in una sorta di lunghissimo letargo dal quale si risveglia soltanto nel 1809 anno in cui viene inserito nella Costituzione svedese, con il nome di Ombudsman che letteralmente, significa "colui che fa da tramite", vale a dire una sorta di mediatore tra il cittadino e la pubblica amministrazione, confermando in un ambito spazio-temporale completamente diverso, la funzione già vista al tempo dell'Ordinamento Romano.

Sulla scia dell'esperienza svedese l'istituto prende piede dapprima negli altri paesi scandinavi (in Finlandia nel 1919, in Danimarca nel 1953), e successivamente viene adottato anche nella Repubblica Federale Tedesca (1956), nel Regno Unito (1967), in Francia (col nome di Médiatèur nel 1973), in Nuova Zelanda (1962); inoltre in tutti gli stati dell'Australia, tutte le province del Canada, del Portogallo e della Spagna, ed, ancora, Tanzania, Zambia, Mauritius, Hawaii, Nebraska, Israele, nonché quasi in tutti gli stati dell'India.

Oggi l'Istituto è totalmente consolidato anche se alla varietà di nomi con cui è stato definito (da Ombdusman a Fiduciario o Commissario parlamentare o, ancora, da Rappresentate a Mediatore oppure, infine, da Controllore di Stato a Difensore Civico), corrisponde una varietà di funzioni e poteri assegnatigli che rendono difficile la riduzione ad un unico modello.

****

In Italia non esiste ancora un Difensore Civico nazionale anche perché la "rete regionale" ha dato prova di assoluta affidabilità.

D'altra parte, il Difensore Civico regionale nasce come figura giuridica concettualmente localizzata nel quadro della teoria dell'Ombudsman e le Regioni a statuto ordinario vennero costituite proprio in un momento in cui il dibattito sull'Ombudsman era di grande attualità, tanto che fin dal loro sorgere alcune di esse, come la Liguria, vollero introdurre tale previsione nei propri Statuti [3].

Ne è derivato un Istituto caratterizzato come ausiliario dell'organo assembleare con funzione "ispettiva" nei confronti del Governo regionale e delle amministrazioni dipendenti.

Organo monocratico, emanazione del potere legislativo al quale resta collegato sotto il profilo organizzativo nel corso del suo mandato, esercita la funzione ispettiva, finalizzata al compito di riferire a chi lo ha eletto attraverso la possibilità di verificare che le diverse autorità amministrative diano fedele attuazione alla legge e si attengano ai criteri di buona e corretta amministrazione.

***

Poiché questa Relazione vuole anche avere la pretesa di offrire un contributo allo studio ed alla conoscenza degli strumenti che l'ordinamento pone per il conseguimento del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, vale la pena di sottolineare che il pregio che indubbiamente va riconosciuto all'ordinamento regionale (quasi tutte le regioni hanno proprie leggi istitutive del Difensore Civico e ne disciplinano le funzioni ed i poteri) consiste nell'aver contribuito non poco a tener vivo il dibattito sulla sua natura giuridica.

Infatti prima si è cercato di considerarlo non solo come un titolare di compiti ispettivi ma, soprattutto, organo con funzione di garanzia di interessi individuali e collettivi non altrimenti tutelati e come "soluzione organizzativa" in grado di consentire la partecipazione del cittadino allo svolgimento corretto dell'attività amministrativa.

Successivamente si è discusso se esso rappresenti un vero e proprio "istituto di partecipazione" o sia da considerarsi estraneo a tale modello organizzativo.

Si è notato, infatti, come nella figura del Difensore Civico sia da porre in evidenza il carattere della sua netta indipendenza dall'organo esecutivo e della sua parallela connessione all'organo assembleare di indirizzo politico cui risulterebbe legato da un rapporto fiduciario che gli consente un'ampia autonomia e libertà operativa: tratti questi che sono qualificazioni proprie della tipologia delle authorities.

---

[3] Le Regioni che hanno previsto l'Istituto del Difensore Civico nello Statuto sono state (nel 1971) il Lazio, la Liguria, il Piemonte, la Toscana,l'Umbria e l'Emilia Romagna (1990).

Altri hanno ravvisato l'elemento caratteristico del Difensore Civico nella genesi assembleare e nella sua posizione giuridica che si rivela conseguentemente identica a quella dei consiglieri, ai quali lo accomunerebbe il prestigio, la retribuzione e le altre prerogative.

Altri ancora considerano il Difensore Civico come un nuovo organo estraneo rispetto alle definizioni e alle categorie tipiche del sistema amministrativo italiano, soprattutto per quel che concerne il profilo dei rapporti con gli organi della giustizia amministrativa.

L'istituto del Difensore Civico avrebbe così un carattere bivalente in quanto organo tutore del cittadino ed allo stesso tempo controllore "atecnico" del comportamento amministrativo dal punto di vista del buon andamento e dell'imparzialità.

In sostanza, il Difensore Civico è da collocare su di un piano diverso dai tradizionali rimedi amministrativi e giurisdizionali, dal momento che egli svolge un'attività che si inserisce nella stessa attività amministrativa, apparendo talvolta costitutiva del procedimento di formazione dell'atto amministrativo.

Inoltre il Difensore Civico è autorità amministrativa indipendente se si considera che è l'espressione di un modello di autorità che, per poter attuare i principi per i quali è stato istituito, deve rivestire una posizione di indipendenza ed autonomia nei confronti degli organi di governo locali, dei partiti politici e dell'apparato burocratico delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Il modo in cui, poi, si realizza in concreto questa necessaria indipendenza varia, naturalmente, a seconda delle specifiche leggi regionali e, per le Province ed i Comuni che lo hanno previsto, in relazione ai singoli Statuti.

***

Si è fatto cenno che a tutt'oggi non esiste un Difensore Civico nazionale.

Si tornerà sull'argomento più avanti: intanto è bene ricordare le linee guida della Legge 15 maggio 1997, n. 127 ed i suoi riflessi sul Difensore Civico regionale.

Infatti, nel quadro dei numerosi interventi legislativi che si sono succeduti dall'inizio degli anni '90 fino ai giorni nostri, una svolta che ha, almeno potenzialmente, gettato le basi per un diverso rapporto non solo tra cittadini e Stato, ma anche all'interno degli enti che lo compongono, va sicuramente ravvisata nelle cosiddette leggi Bassanini (59/1997 e 127/1997).

La prima dettava tre linee fondamentali di intervento:

a) l'attuazione di un ampio conferimento di compiti e funzioni amministrative alle Regioni ed Enti Locali, in applicazione del generale principio di sussidiarietà;

b) l'attuazione del complessivo riordino dell'Amministrazione Centrale dello Stato, cercando di basarsi su principi che consentano una efficace flessibilità organizzativa;
c) l'attuazione della semplificazione amministrativa, mediante la introduzione della "legge annuale di semplificazione".

La seconda introduceva alcune norme che toccano in maniera diretta il Difensore Civico.

E, sebbene l'ambito soggettivo di intervento di tale figura riguardi l'amministrazione dell'ente in senso stretto, nonché i consorzi e le aziende da esso dipendenti, e naturalmente gli Enti Locali nei limiti delle funzioni delegate dalla Regione, tuttavia i Difensori Civici sono stati investiti di questioni attinenti anche alle altre Amministrazioni (statali, comunali e provinciali) che agiscono sul territorio regionale, senza mai negare il proprio aiuto per "evitare uno dei difetti tipici di quella maladministration che il Difensore Civico stesso dovrebbe contrastare, consistente nel continuo rinvio del cittadino ad un diverso ufficio competente" con un intervento il cui esito era affidato naturalmente più alle capacità persuasive ed al rapporto collaborativo instaurato con le Amministrazioni, che non a precisi obblighi imputati alla controparte statale. Ora questa prassi assume una veste di legalità oltre a quella di necessità di cui era già ammantata, in modo particolare per tutto ciò che riguarda le Amministrazioni periferiche dello Stato, laddove la Legge 127/1997 (art. 16) attribuisce ai Difensori Civici regionali e delle Province autonome l'incarico di esercitare nei confronti di tali amministrazioni "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".

In tale novero non vanno incluse le Amministrazioni competenti "in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia".

Dalle Regioni al Trattato di Maastricht. Il Mediatore Europeo. Il Difensore Civico Nazionale: prospettive.

Dagli Statuti della Liguria, Toscana , Lazio, Piemonte, Umbria ed Emilia Romagna alle 20 Leggi Regionali e delle Province Autonome istitutive del rispettivo Difensore Civico, attraverso due Leggi nazionali (149/90 e 267/2000) che consentono agli Statuti degli Enti locali di prevedere e dotarsi di un Difensore Civico locale, negli ultimi trenta anni ed oltre è stato tutto un fiorire di iniziative legislative che hanno offerto un decisivo contributo alla conoscenza ed al consolidarsi del nuovo Istituto che, come si è ricordato, ha origine antichissime.

Accade talora, infatti, che temi, già di vivo ed attuale interesse perdano via via il loro rilievo per tornare poi prepotentemente alla ribalta: tale è il caso dell'Ombudsman o che dir si voglia.

Da qui la fondamentale importanza, per quel che ci riguarda, del Trattato sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 dai dodici Paesi aderenti alla Comunità Europea, trattato che ha creato una nuova entità sovranazionale, l'Unione Europea.

Ma a Maastricht si è stabilito qualcosa di più: la cittadinanza dell'Unione europea.

La centralità del nuovo Istituto è evidenziata dal fatto che già nel preambolo del Trattato essa viene indicata tra le ragioni di fondo che hanno condotto alla costituzione dell'Unione, riportate alla volontà dei Capi di Stato dei dodici Paesi comunitari, i quali si sono proclamati, tra l'altro, decisi ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro Paesi.

Nelle disposizioni comuni del Titolo I, all'art. B, tra gli obiettivi che l'Unione si prefigge, viene enunciato inoltre quello di "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione". La disciplina dell'istituto è contenuta, come si sa, nel Titolo II del Trattato: disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità Economica Europea per creare la Comunità Europea.

In sostanza, il nuovo trattato, rimodellando quello di Roma del 1957, vi introduce, dopo la parte prima contenente "Principi", una parte seconda intitolata appunto "Cittadinanza dell'Unione". Gli articoli di tale parte, secondo la nuova numerazione del trattato di Roma, che assume la denominazione di trattato Ce, sono quelli da 8 e 8E.

Dopo l'affermazione generale relativa alla cittadinanza dell'Unione, l'art. 8.1 ne fissa il requisito per l'acquisto: è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

Viene poi determinato anche il contenuto della cittadinanza, che val qui la pena di ricordare per la sua pregnanza.

Ogni cittadino:

a) gode dei diritti ed è soggetto ai doveri previsti dal trattato Ce (art. 8.2);
b) ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso (art. 8A);
c) ha, nel caso sia residente in uno Stato membro di cui non possegga la cittadinanza nazionale, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. (B. 1);
d) ha, nel caso sia residente in uno Stato membro di cui non possegga la cittadinanza nazionale, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8B.2);
e) gode, nel territorio di un Paese terzo, nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non sia rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8C);
f) ha diritto di petizione dinnanzi al Parlamento europeo (art. 8D);
g) può rivolgersi al Mediatore (che è una istituzione equivalente a quella dell'ombudsman o difensore civico) (art. 8D).

Le responsabilità del Mediatore europeo sono considerevoli. E' per il tramite del Mediatore europeo che i cittadini europei possono ottenere soddisfazione in casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni o organi dell'Unione europea. Il Mediatore europeo è eletto dal Parlamento europeo, al termine di una procedura di cui è responsabile la commissione per le petizioni, e ottiene ampi poteri ai sensi del suo mandato.

Il Sig. Jacob Soderman è stato eletto primo Mediatore europeo nel giugno 1995 e riconfermato nella carica nel 1999.

Il 15 gennaio 2003, il Parlamento europeo ha votato per eleggere il nuovo Mediatore: è stato eletto il Difensore Civico della Grecia, Signor Nikiforos Diamandouros il quale resterà in carica sino al 2004, fine dell'attuale sessione parlamentare.

***

Si ritornerà ancora sull'argomento perché con il Trattato di Maastricht e la nomina del primo Mediatore europeo (1995) si avvia una delle attività più significative e rappresentative della funzione del Difensore Civico regionale:

quella delle relazioni internazionali e della collaborazione diretta con la analoga istituzione europea.

Ora mi limito a ricordare l'impegno dei miei immediati predecessori che hanno offerto in diverse occasioni contributi scientifici e rendiconti appropriati molto apprezzati nel corso di riunioni di lavoro o convegni svoltisi in Italia e all'estero.

Negli stessi anni continuava il percorso che avrebbe dovuto condurci all'istituzione del Difensore Civico nazionale prima della scadenza dell'ultima legislatura.

E' stato appena ricordato che l'art. 16 della Legge 127/97, come modificata dalla Legge 191/98, ha previsto che i Difensori Civici regionali e delle Province Autonome, a tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome, esercitino le stesse funzioni di richiesta, proposta, informazione e sollecitazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono loro anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, nell'attesa dell'istituzione del Difensore Civico nazionale.

Per quanto riguarda la suddetta estensione del campo di azione del Difensore Civico, va sottolineato che da essa sono sottratte le amministrazioni statali in materia di difesa, sicurezza pubblica e di giustizia.

Tale esclusione è coerente con il disposto del comma 3 dell'art. 1 della Legge 59/97 che esclude dalle funzioni che saranno trasferite alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, i compiti e le funzioni in materia di difesa, ordine pubblico, sicurezza pubblica e amministrazione della giustizia.

In Parlamento, intanto era da tempo stato avviato l'iter per l'approvazione del disegno di legge avente ad oggetto l'istituzione del Difensore Civico nazionale.

Nel mese di settembre 1998 la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, in sede referente, concludeva l'esame dell'atto C.619 riguardante l'istituzione di tale Ufficio e questo lasciava supporre che si poteva aggiungere in tempi abbastanza celeri all'approvazione della legge.

Il Difensore Civico nazionale, così come definito nel disegno di legge, sarebbe stato nominato congiuntamente dai Presidenti di Camera e Senato, mentre per svolgere i compiti nella periferia avrebbe dovuto prevedersi una convenzione con il Difensore Civico regionale.

Ulteriore ed incontrovertibile conferma dell'apprezzamento sull'operato della Difesa Civica regionale.

La Cooperazione europea ed internazionale
Dalla "Carta sociale europea" al " Codice europeo di buona condotta amministrativa"

Tutte le leggi (regionali) che disciplinano le funzioni ed i poteri (doveri) del Difensore Civico lasciano intravedere l'enorme "convenienza" del cittadino a rivolgersi ad una autorità imparziale che avrà cura di assisterlo e di proteggerlo in quasi tutti i casi della vita.

Chiunque, chiamato a svolgere l'immane compito, ha ripercorso con comprensibile apprensione il lungo cammino che lo separa dal Defensor Civitatis dell'Impero romano e l'ottocentesco Ombudsman della monarchia assoluta scandinava.

In ogni caso ciò che conforta sono i risultati: il meglio viene dall'avvertire prima e dal constatare poi quanto sia forte la spinta che ingenera fiducia e che, attraverso gli sforzi comuni accredita questa sorta di "magistratura della persuasione" che è poi l'essenza di ogni attività di garanzia e di mediazione.

Diplomazia e valori, imparzialità e fermezza, rigore e comprensione.

Sul piano europeo si è ampiamente ricordato il contributo offerto dal Trattato di Maastricht, convinti come siamo che promuovendo la buona amministrazione si concorre in maniera determinante a migliorare le relazioni tra l'unione europea e i suoi cittadini.

Sul versante interno e sulle ricadute che influenzano non poco il processo riformista in atto, è fondamentale ricordare che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata nel corso del vertice di Nizza del dicembre 2000 stabilisce il "diritto di una buona amministrazione", e cioè che:

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.

Quindi il 6 settembre 2001 il Parlamento Europeo ha approvato il seguente "Codice di buona condotta amministrativa" che le istituzioni ed organi comunitari, i loro amministratori e i loro funzionari dovranno rispettare nelle proprie relazioni con il pubblico .

IL TESTO DEL CODICE

Il codice, così come approvato dal Parlamento, contiene le seguenti disposizioni sostanziali:

ARTICOLO 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".

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 11
EQUITÀ
Il funzionario opera in modo imparziale, equo e ragionevole.

ARTICOLO 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 questione, 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.

ARTICOLO 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 une 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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 sommari 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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.

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

ARTICOLO 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.
2 GU L 8/1 del 12 gennaio 2001
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 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.

ARTICOLO 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 3.
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.

ARTICOLO 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.

ARTICOLO 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.
3 GU L 145/43 del 31 maggio 2001

ARTICOLO 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 4.

ARTICOLO 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.

Sempre per completezza di documentazione si ricorda che la "Carta sociale europea"[4] garantisce:

il Diritto all'abitazione:

- una politica degli alloggi che corrisponda ai bisogni delle famiglie;
- riduzione del numero delle persone "senza tetto";
- accesso a delle abitazioni dignitose ed ad un prezzo ragionevole per tutti;
- accesso paritario per gli stranieri agli alloggi sovvenzionati (cosiddette "case popolari");

il Diritto alla protezione della salute:

- una struttura sanitaria accessibile ed efficace per l'insieme della popolazione;
- una politica di prevenzione delle malattie con una particolare attenzione alla garanzia di un ambiente sano;
- eliminazione dei rischi sul lavoro per assicurare in diritto e pratica la sicurezza, l'igiene e la salute sul luogo di lavoro;

il Diritto all'educazione:

- interdizione del lavoro minorile per i giovani di età inferiore ai 15 anni;

---

[4] Già approvata nel 1961, riveduta nel 1996 ed entrata in vigore nel 1999 è stata già sottoscritta dai seguenti stati: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldova, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, San Marino, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Turchia, Ucraina e Gran Bretagna.