La competenza del difensore civico nella tutela in materia di servizi pubblici economici

Approvata nell'ambito della Conferenza dei Difensori civici locali nella seduta del 5 dicembre 2003

L'adeguamento della disciplina della materia dei servizi pubblici locali alle prescrizioni imposte dal diritto comunitario ha fatto registrare negli ultimi anni un fenomeno , per molti aspetti ancora in corso , di privatizzazione della gestione di tali servizi, che coinvolge prevalentemente i servizi pubblici locali" a rilevanza economica", regolati da provvedimenti anche recentissimi[17], i cui assetti definitivi non sono ancora consolidati..

In questa fase, che vede gli enti locali impegnati a dare attuazione a tali provvedimenti la difesa civica locale regionale, ritiene opportuno formulare alcune osservazioni in ordine al ruolo che la stessa può svolgere con riferimento alla tutela del cittadino –utente in tale settore, contrastando con ciò alcune opinioni, ancora diffuse nella prassi, cha affermano la sua incompetenza in materia attesa la natura privatistica degli enti deputati alla gestione, che mal si concilia con l'ambito di intervento degli organi di tutela limitato alla attività delle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento alla difesa civica regionale, tale tesi , risulta smentita espressamente dal dettato normativo e, in particolare nell'art. 3 primo comma lett. della L.R.4/94 [18], che espressamente prevede quali destinatari del suo intervento "b) enti o aziende con partecipazione di capitale regionale", senza alcuna preclusione connessa alla natura pubblica o privata delle stesse.

Diversamente, nell'ambito di alcuni statuti comunali e provinciali si rinvengono disposizioni espressamente disciplinanti limiti e preclusione alla ammissibilità degli interventi degli organi nei confronti degli enti gestori privati, preclusione che di fatto si risolve in una diminuzione delle garanzie di tutela riconosciute al cittadino .

Gli assunti richiamati risultano in contrasto con il contenuto della legislazione più recente in materia (nonchè con la giurisprudenza consolidata)[19] che , con riferimento

---

[17] Confr. l'art. 35 L. 448/01, Legge Finanziaria per l'anno 2002 di modifica dell'art. 113 D.lgs 267\00, Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali, ulteriormente modificato con il DECRETO-LEGGE 30 settembre 2003, n. 269 (in *G.U.* n. 229 del 2 ottobre 2003 - *Ord.* n. 157), convertito nella LEGGE 24 novembre 2003, n. 326 (in *G.U.* n. 274 del 25 novembre 2003 - *Ord.* n. 181) - Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.(Articolo 14). Cfr. inoltre art. 4 comma 234 L. 350/2003 (finanziaria 2004)

[18] Cfr. art.3 comma 1 L.R.4/94 1. Nei casi previsti dall'art. 2, il Difensore civico interviene presso:
a) l'Amministrazione regionale, ivi compreso il Comitato Regionale di Controllo, gli enti e aziende, anche consortili, da essa dipendenti;
b) enti o aziende con partecipazione di capitale regionale;
c) unità sanitarie locali e aziende ospedaliere regionali ai sensi della L.R. 1 giugno 1983, n. 36;
d) enti locali destinatari di deleghe o subdeleghe regionali presso i quali non siano stati istituiti o non siano operanti i Difensori civici, per attività e comportamenti connessi all'esercizio delle funzioni delegate o subdelegate.

[19] Cfr. Consiglio di Stato nel parere sullo schema del citato *decreto legislativo n. 80 del 1998*:" Sono comprese nella nozione di servizio pubblico "tutte le attività svolte da qualsivoglia soggetto, riconducibili ad un ordinamento di settore, sottoposte cioè a controllo, vigilanza o a mera autorizzazione da parte di una amministrazione pubblica". Cfr. inoltre Cass. Sez. Un. sent., 30\03\2000 n. 71 *"Il servizio si qualifica come "pubblico" perché l'attività in cui esso consiste si indirizza istituzionalmente al pubblico, mirando a soddisfare direttamente esigenze della collettività in coerenza con i compiti dell'Amministrazione pubblica (che possono essere realizzati direttamente o indirettamente, attraverso l'attività di privati). Il servizio pubblico è, cioè, caratterizzato da un elemento funzionale (soddisfacimento diretto di bisogni di interesse*

alla natura del servizio ha fatto propria la cosiddetta teoria "oggettivistica"[20] che guarda alla natura dell'attività e del servizio prestato e ritiene che lo stesso rimanga pubblico a prescindere dalla natura privata del soggetto erogatore [21] .
Quest'ultimo, proprio in ragione di tale carattere del servizio , e' sottoposto ad una attività di regolazione a garanzia del raggiungimento di finalità pubbliche quali fra le altre ad es. la parità di accesso ai servizi".
La evoluzione descritta pone pertanto problemi di valutazione di opportunità circa la perdurante vigenza delle richiamate disposizioni statutarie che di fatto comportano una oggettiva riduzione dell'accesso alla tutela ed una mancata evasione di istanze che, in particolare in alcuni contesti territoriali risultano incisivamente espresse dal tessuto sociale ,

Peraltro, una regolamentazione dell' intervento della difesa civica locale potrebbe essere opportunamente allocata anche nell'ambito delle Carte dei servizi[22], strumenti la cui adozione per l'ente gestore è obbligatoria[23] , a garanzia del rispetto delle

---

generale) che non si rinviene nell'attività privata imprenditoriale, anche se indirizzata e coordinata a fini sociali."

[20] In dottrina, alla teoria oggettivistica si è contrapposta in passato quella soggettivistica che *riconosceva come pubblico "solo quel servizio imputabile alla titolarità e alla gestione di una amministrazione pubblica."*

[21] La stessa questione posta con riferimento alla azionabilità del diritto di accesso di cui alla L.241/90 nei confronti di soggetti privati gestori di pubblici servizi è stata risolta dalla giurisprudenza prevalente in senso affermativo proprio richiamando la nozione "oggettiva " del pubblico servizio Cfr. Consiglio di Stato *Sez. V sent. 838 del 15/06/1998 "Le disposizioni della legge 7 agosto 1990 n. 241 che attribuiscono il diritto all'accesso ai documenti amministrativi, operano nei confronti di tutti gli Enti pubblici, anche economici, senza distinzioni, e dunque anche nei confronti delle Aziende speciali dei Comuni previste dall'articolo 22 della legge 8 giugno 1990 n. 142".*

Cfr. Consiglio di Stato *Sez. Ad. Plen., sent. n. 4 del 22-04-1999 "Nell'ambito dei "concessionari di pubblici servizi" di cui all'articolo 2 del D.Lgs. 24 febbraio 1997 n. 39 comma primo, lett. b), vanno annoverati tutti i soggetti, comunque denominati, che gestiscono un servizio pubblico (come inteso dall'articolo 33 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80 sulla base di un titolo giuridico, sia esso la legge o un atto anche non avente il nome di concessione; di conseguenza, l'imprenditore privato, quando svolge in base a tale titolo il servizio pubblico, è assoggettato dall'articolo 23 della legge 7 agosto 1990 n. 241 ad un regime sostanziale particolare (che incide anche sulla sua organizzazione interna), perché è tenuto a soddisfare gli interessi pubblici e a far esercitare il diritto di accesso (legge n. 241 del 1990 citata, D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, Direttiva comunitaria n. 313 del 1990 e decreto legislativo n. 39 del 1997)"*
Cfr. conforme: Consiglio di Stato *Sez. Ap., sent. n. 5 del 22/04/1999.*
Cfr. Consiglio di Stato *Sez. IV, sent. n. 14 del 15-01-1998 "Sotto il profilo soggettivo, la natura economica di un ente pubblico non incide negativamente sulla azionabilità del diritto di accesso ad opera del soggetto interessato rientrando tale categoria nella dizione indifferenziata dell'articolo 23 della legge 7 agosto 1990 n. 241".*

[22] Per una disamina compiuta sulla evoluzione normativa in materia di Carta di servizi con riferimenti ai servizi "a rilevanza economica"cfr. MARCO QUADRELLI 'Carte dei servizi pubblici' e tutela degli utenti"in www.retecivica.milano.it (articolo comparso il 2 novembre 2000)

[23] Introdotta per la prima volta con la direttiva P.C.M. 27.1.1994 recante: "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" , Successivamente la disciplina relativa alle carte dei servizi ha subito modifiche per effetto del d. l. 12.5.1995 n. 163(conv. con modif., nella L. 11.7.1995 n. 273, art. 2, co. 2) . La l. 15.3.1997 n. 59 all'art. 11, co. 1, lett. c),ha poi previsto una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a: "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", delega da esercitarsi sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 17, co. 1lett.b, della l. n. 59, ovvero: "*prevedere e istituire sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività*

prerogative (anche di partecipazione alla formulazione di scelte in ordine alla gestione riconosciute alla utenza proprio in considerazione della natura dei bisogni sociali ,spesso essenziali[24] , che il servizio pubblico soddisfa) e/o dei diritti (oltre che dei doveri) che derivano dalla sottoscrizione del contratto di utenza.

La affermazione di un diritto dell'utente "al*l'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza",* intervenuta con L.281/1998[25] da una parte e i vincoli imposti al gestore dalle autorità di regolazione anche attraverso le Carta dei servizi ,peraltro danno luogo a rapporti nel loro complesso difficilmente riconducibili ad una regolamentazione esclusivamente privatistica o esclusivamente pubblicistica [26], e ciò concorre a confermare la opportunità di disegnare un ruolo della difesa civica locale anche in funzione integrativa e di raccordo con altri soggetti pubblici e privati legittimati all'esercizio di compiti di rappresentanza e di tutela [27] degli interessi

---

amministrativa e dei servizi pubblici favorendo ulteriormente l'adozione di carte dei servizi e assicurando in ogni caso sanzioni per la loro violazione, e di altri strumenti per la tutela dei diritti degli utenti e per la sua partecipazione, anche in forme associate, alla definizione delle carte dei servizi e alla valutazione dei risultati". La delega è stata esercitata con il D.lgs 30.7.1999 n. 286 che ha abrogato l'art.2 della L. n. 273/1995 e all'art.11 ha previsto che: "*qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", d i pubblici servizi, nazionali e locali, sono erogati con modalità che promuovano il miglioramento della qualità ed assicurino la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione nelle forme, anche associate, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi".*

Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi (specifiche), i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i termini ed i limiti di indennizzo automatico forfettario all'utenza per mancato rispetto del livello di prestazione garantito secondo le disposizioni del decreto sono stabilite attraverso direttive (aggiornabili annualmente) del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281 del 1997 . L'art.11 inoltre prevede i mantenimento delle funzioni ed i compiti assegnati dalla legge per taluni servizi pubblici ad autorità indipendenti di settore Cfr. L. n. 481 del 1995 (art. 2) con riferimento alle Autorità di regolazione di taluni servizi di pubblica utilità.

[24] Secondo la individuazione contenuta nella L. 12-6-1990 n. 146 "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge".

[25] L. 30.7.1998 n. 281 Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti" (art.1 co. 2, lett. g),

[26]Cfr. Marco Quadrelli op. cit." *Difatti, la finalità precipua di siffatto nuovo meccanismo di tutela è proprio quello di completare – in favore del consumatore-utente – la regolamentazione negoziale, attraverso la predisposizione di una disciplina diversa, di matrice pubblicistica, che va ad aggiungersi a quella scaturente dall'autonomia privata, avente essenzialmente ad oggetto la qualità del servizio, obiettivo di norma non rientrante necessariamente tra le obbligazioni contrattualmente assunte. Segnatamente, sia nel caso di servizi pubblici aperti al sistema concorrenziale [45], sia nel caso di servizi pubblici gestiti (ancora o necessariamente) in forma di monopolio, si è voluto imporre l'adozione di un innovativo strumento di protezione che isola alcuni aspetti della regolamentazione del rapporto di utenza per sottoporli ad una disciplina affatto peculiare, che consenta di perseguire l'obiettivo della erogazione di servizi alla collettività secondo parametri qualitativi garantiti. può Pertanto, in conformità con gli impegni assunti dall'ente nella carta, vengono attribuiti all'utente diritti soggettivi in relazione ai risultati garantiti in ordine alla qualità del servizio (sanzionati puntualmente da indennizzi automatici forfettari) e talora interessi legittimi (azionabili, di fatto, in via collettiva come interessi collettivi) alla corretta organizzazione del servizio, qualora residui una qualche potestà discrezionale in capo all'Amministrazione nella organizzazione delle strutture e nella gestione del servizio*

[27] cfr. La legge 14 novembre 1995 n. 481, istitutiva delle autorità di regolazione per alcuni servizi di pubblica utilità (energia elettrica, gas e telecomunicazioni) fornite di poteri

della utenza, al fine di rafforzare, in ambito territoriale, il quadro delle garanzie riconosciute al cittadino.
Una regolamentazione dei compiti e delle funzioni della difesa civica locale può peraltro profilarsi anche con riferimento alla legislazione regionale in materia di servizi pubblici locali coincidente , in questo fase con la proposta di legge di iniziativa della giunta regionale n. 306 "NORME SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA" (attualmente all'esame della sesta commissione consiliare) che all'art.1 terzo comma lett. c individua quale suo ambito di disciplina anche la materia della partecipazione e della tutela dei consumatori.
In particolare, per gli aspetti che in questa sede interessano , si richiama l'attenzione sugli artt. 11[28] e 13[29] della proposta, rispettivamente destinati a disciplinare "il

---

sanzionatori , di conciliazione e di arbitrato con riferimento ai diritti riconosciuti agli utenti dalle Carte dei servizi.

1 [28] ARTICOLO 11 D.L.303

1.1.1 Contratto di servizio e schema tipo del contratto e della carta dei servizi

1. *Gli affidamenti di cui alla presente legge sono regolati da apposito contratto di servizio, che, nei casi di affidamento del servizio ai sensi dell'articolo 7, deve essere allegato al bando di gara. La Giunta regionale, sentite le associazioni degli enti locali, dei consumatori e ambientaliste, nonché le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali approva, per ciascun servizio, lo schema tipo del contratto di servizio che può essere adottato, con i necessari adeguamenti, da parte degli enti affidanti.*
2. *I contratti assicurano il rispetto dei principi di cui all'articolo 1, determinando in ogni caso:*

a) *il livello del servizio da erogare, definito con riferimento a standard quantitativi, qualitativi ed ambientali;*
b) *i criteri e le procedure per la determinazione delle tariffe;*
c) *il corrispettivo eventualmente dovuto dall'ente pubblico e le modalità del pagamento;*
d) *l'obbligo del gestore di pubblicare e diffondere la carta dei servizi sulla base dello schema tipo approvato, per ciascun servizio, dalla Giunta regionale ed eventualmente integrato dagli enti affidanti;*
e) *l'obbligo del gestore di monitorare, in relazione agli standard stabiliti, la qualità del servizio erogato e quella percepita dagli utenti;*
f) *le inadempienze dovute a cause imputabili al gestore, a fronte delle quali sussista, per il gestore medesimo, l'obbligo di rimborsare ed eventualmente quello di indennizzare l'utente interessato;*
g) *le clausole concernenti la tutela dei lavoratori dipendenti;*
h) *l'obbligo del gestore di comunicare i dati richiesti dall'ente affidante, anche ai fini dell'implementazione dell'Osservatorio di cui all'articolo 14;*
i) *l'obbligo della certificazione di bilancio e della separazione contabile per ciascun servizio e ambito territoriale di affidamento;*
j) *l'acquisizione, entro i termini stabiliti con deliberazione dalla Giunta regionale, della certificazione ambientale, sociale e di qualità;*
k) *le modalità di verifica del rispetto dei contenuti contrattuali e le penalità in caso di inadempienza.*

3. *Lo schema di cui alla lettera d) del comma 2 deve specificamente prevedere:*

a) *l'adozione di indicatori e standard di qualità del servizio;*
b) *l'obbligo di diffusione dei dati di monitoraggio relativi al raggiungimento degli standard adottati;*
c) *l'istituzione di uffici aziendali per le relazioni con il pubblico;*
d) *la procedura per l'inoltro dei reclami da parte degli utenti;*
e) *i casi di rimborso e di eventuale indennizzo dovuto all'utenza.*

[29] Articolo 13 D.L. 303
Informazione e partecipazione

1. *Gli enti competenti all'affidamento dei servizi assicurano la diffusione dell'informazione e promuovono la partecipazione dei cittadini singoli ed associati.*

2. *Gli enti competenti provvedono, in particolare, ad espletare un confronto preventivo all'affidamento dei servizi con le organizzazioni sindacali confederali e con le associazioni*

contratto di servizio e lo schema tipo della carta dei servizi" nonché "la informazione e partecipazione" nell'ambito dei quali sono riconoscibili obblighi imposti all'ente gestore funzionali alla soddisfazione dei bisogni della utenza, diritti direttamente riconosciuti in capo alla utenza, istituti preordinati alla partecipazione della stessa (direttamente o attraverso le sue associazioni rappresentative) la previsione di organismi di tutela e di composizione stragiudiziale del contenzioso (commissioni miste conciliative) in assenza di alcuna previsione diretta al coinvolgimento del difensore civico locale,unico organo pubblico istituzionalmente preposto, in ambito territoriale, alla tutela non giurisdizionale del cittadino.

---

dei datori di lavoro maggiormente rappresentative nel territorio, avente ad oggetto gli obiettivi e le caratteristiche organizzative fondamentali dei servizi medesimi, anche in riferimento all'individuazione delle clausole concernenti la tutela dei lavoratori dipendenti nell'ambito dei contratti di servizio di cui all'articolo 11.

3. *Fermo restando quanto disposto dal comma 2, gli enti competenti all'affidamento dei servizi disciplinati dalla presente legge provvedono a costituire apposite consulte di cui fanno parte, in ogni caso, membri designati dalle organizzazioni sindacali, dalle associazioni imprenditoriali, dei consumatori e ambientaliste. Dette Consulte concorrono, mediante pareri e proposte, alla definizione dei contenuti dei contratti di servizio, nonché alla determinazione delle modalità del relativo controllo, con particolare riferimento alle segnalazioni di cui alla lettera c) del comma 5.*

4. *Qualora le normative di settore prevedano la costituzione di appositi ATO, agli adempimenti di cui ai commi 2 e 3 provvedono esclusivamente i relativi organi di gestione.*

5. *Gli enti competenti all'affidamento dei servizi provvedono altresì in relazione:*
a) *alla diffusione di dati statistici ed analisi relativi ai servizi;*
b) *all'acquisizione ed alla valutazione periodica dei risultati del monitoraggio della qualità dei servizi, anche con specifico riferimento alla qualità percepita dagli utenti;*
c) *alla istituzione di sistemi per la segnalazione, da parte dell'utenza, degli eventuali disservizi;*
d) *alla istituzione di apposite commissioni conciliative, a cui gli utenti possano rivolgersi, in seconda istanza, qualora insoddisfatti dell'esito dei reclami proposti al soggetto gestore, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d).*

6. *Gli enti competenti all'affidamento dei servizi disciplinano le regole per il funzionamento delle commissioni conciliative di cui al comma 5, lettera d), nonché la composizione delle stesse, garantendo, in ogni caso, sia la presenza della rappresentanza istituzionale, che di quella degli utenti dei servizi e dei gestori degli stessi.*

Progetto EOI "Carta Internazionale del Difensore civico efficiente"

Commissario per la Tutela dei Diritti Civili
della Repubblica della Polonia
Prof. Dr. hab. Andrzej Zoll

L'istituto dell'ombudsman ha consolidato la propria posizione su scala globale come un'importante autorità nel sistema della protezione dei diritti umani e civili ed in molti Paesi ormai la popolazione è ben consapevole del suo ruolo. Da un punto di vista generale l'istituto facilita il consolidamento della democrazia e della legalità a livello internazionale.
È caratterizzato da un'ampia gamma di differenti regolamentazioni. Le caratteristiche comuni del Difensore civico sono la facoltà di controllare il rispetto dei diritti civili ed umani, la sua indipendenza dalle autorità sul cui operato l'ombudsman è competente ad esercitare i propri poteri di controllo e la facoltà di presentare alle autorità competenti mozioni (raccomandazioni) che tuttavia non sono vincolanti per i destinatari. Tuttavia ci sono differenze significative che, come evidenziano le comparazioni empiriche, non sono originate dalla circostanza che una nazione sia una "vecchia" o una "nuova" democrazia. Queste differenze riguardano soprattutto:

- il livello dell'indipendenza dell'ombudsman dall'autorità che lo ha nominato (e allo stesso modo la natura di tale autorità ed i principi e le modalità di nomina e revoca del Difensore civico), il suo essere vincolato o meno da direttive, le forme con le quali viene stabilito il suo budget economico;
- le qualifiche necessarie per essere nominato Difensore civico compreso il titolo di studio richiesto;
- i poteri e le competenze attribuiti al Difensore civico nella sua azione di controllo per valutare se i diritti civili ed umani sono rispettati. Spesso è esclusa la competenza del Difensore civico nei confronti del parlamento, del capo di stato e del governo – ad esempio del consiglio dei ministri, dei singoli ministri e dei rappresentanti del governo locale, ad esempio delle assemblee consiliari, dell'esercito e dei servizi di sicurezza, del potere giudiziario e degli organi inquirenti. Le restrizioni alle sue competenze nei confronti di questi organismi talvolta limitano la sua azione ai meri controlli di legittimità nei loro confronti e talvolta escludono anche lo stesso controllo di legittimità. Spesso è difficile fare una distinzione chiara fra questi due criteri. Se, in una determinata nazione, le disposizioni normative sanciscono l'obbligatorietà per la pubblica amministrazione di prendere in considerazione gli interessi legittimi delle parti dopo averle interpellate prima di prendere una decisione, allora controllare l'efficienza della pubblica amministrazione significa al contempo controllare la legalità delle azioni che hanno compiuto;
- il potere di imporre o meno le proprie decisioni una volta che egli ha accertato una violazione di legge o un'irregolarità; spesso i poteri del Difensore civico sono limitati al diritto di fare una raccomandazione che, tuttavia non è vincolante. A volte egli ha il diritto di appello alla Corte Costituzionale o ad una corte, di suggerire modifiche normative, meno di frequente ha la possibilità di partecipare a procedimenti decisionali dell'Amministrazione coinvolta o di agire in giudizio contro atti o attività illegittimi.

Le differenti normative hanno un impatto significativo sull'effettività dell'istituto del Difensore civico.
Le Nazioni Unite (Commissione diritti umani e Assemblea Generale) ed il Consiglio D'Europa hanno adottato risoluzioni e raccomandazioni sul Difensore civico e le Istituzioni Nazionali di Tutela e promozione dei diritti umani. Anche l'OSCE ed altre

Organizzazioni Internazionali Regionali hanno presentato proposte e raccomandazioni sulla figura del Difensore civico.
Durante gli incontri internazionali e le discussioni bilaterali fra Difensori civici, sono state fatte proposte per sviluppare un modello di "Carta per l'efficienza del Difensore civico" le cui raccomandazioni dovrebbero essere seguite per trovare soluzioni legislative e nei rispettivi paesi e nell'attività pratica del Difensore civico; l'Istituto Europeo dell'Ombudsman presenta qui di seguito la "Carta Internazionale del Difensore civico Efficiente" le normative dei rispettivi stati dovrebbero uniformarsi. Contemporaneamente dovrebbero partire iniziative per modificare le normative dei singoli stati per quanto attiene gli aspetti fondamentali.
Le proposte presentate di seguito si basano sui principi di indipendenza e di autonomia del Difensore civico come definiti dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134[30], della Raccomandazione 61 (1999) e della Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa[31].
Sotto presentiamo le proposte iniziali che dovrebbero far parte della Carta dell'Ombudsman e costituire il nucleo centrale dell'istituto.

I. Principi generali

1. Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Competenze e responsabilità") l'istituto del Difensore civico dovrebbe trovare il proprio fondamento nella costituzione di un determinato paese e la sua specifica disciplina in un provvedimento legislativo. Tali disposizioni normative dovrebbero garantire l'indipendenza del Difensore civico nei confronti di altre istituzioni dello stato e la sua autonomia nelle sue valutazioni.
   La sua dipendenza organizzativa dall'autorità che lo ha nominato dovrebbe essere rigidamente definita dalla costituzione o almeno da un atto normativo. Dovrebbe essere esclusa la possibilità di revocare il Difensore civico durante il proprio mandato per motivi politici, come sancito dalla risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo") e dovrebbe prevedere specifiche ipotesi di sostituzione del Difensore civico nel corso del suo mandato (per esempio dimissioni, stato di incapacità di intendere e di volere permanente, azioni incompatibili con l'impegno preso nell'assumere la carica e perdita delle qualifiche necessarie per mantenere la carica).
   Una soluzione ottimale potrebbe esser la nomina (ed in casi particolari la revoca) dell'ombudsman da parte dell'organo parlamentare, con l'eccezione dalla possibilità di proposta del candidato (o dei candidati) da parte del governo.
   Il Difensore civico dovrebbe relazionare periodicamente al Parlamento sull'attività svolta e sul grado di osservanza dei diritti umani e civili. Questo non esclude la possibilità di inviare periodiche informazioni sullo stato di osservanza dei diritti umani e civili ad altre autorità e soprattutto al governo.
   In conformità alla risoluzione 80 (1999) (Appendice Paragrafo 9) il Difensore civico non dovrebbe ricevere alcuna pressione dai partiti politici o da altre organizzazioni anche se queste lo hanno proposto come candidato all'organismo che lo ha nominato. Se egli è un membro di un partito politico dovrebbe sospendere la propria adesione al partito durante il suo mandato.

---

[30] Risoluzione 48/134 "Istituzioni Nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani" adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite all'85ª Seduta plenaria del 20 dicembre 1993.

[31] Raccomandazione 80 (1999) e Risoluzione 80 (1999) sul ruolo dei Difensori civici/mediatori locali e regionali nel tutelare i diritti dei cittadini adottate dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa il 17 giugno 1999.

2. L'indipendenza finanziaria del Difensore civico dovrebbe essere garantita attraverso il suo diritto esclusivo di predisporre il proprio capitolo di bilancio come capitolo del bilancio generale del paese. Sulle modalità di utilizzo del proprio bilancio egli dovrebbe rispondere esclusivamente al parlamento o all'autorità preposta dal parlamento al controllo finanziario. Nel caso di Difensori civici locali questo principio dovrebbe essere applicato con riferimento alle assemblee consiliari locali.

Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo" paragrafo 2) e della risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa (Appendice par. 9) al Difensore civico dovrebbe essere garantito personale adeguato, in termini di qualifica e di numero, in grado di consentirgli di fare fronte alle istanze che possono pervenirgli dal territorio ove esercita la propria competenza in rapporto alla popolazione che può richiedere il suo intervento.

3. L'indipendenza dell'ombudsman nelle proprie attività di controllo, pronunce e attività istruttorie tese a verificare violazioni dei diritti umani e civili e delle libertà, dovrebbe essere garantita anche attraverso:
   1) immunità dal potere giudiziario relativamente all'esercizio delle proprie funzioni;
   2) il ritorno, alla fine del suo mandato, alla posizione occupata precedentemente o ad una posizione equivalente (a meno che nel frattempo l'ombudsman non abbia acquisito il diritto alla pensione di anzianità o un equivalente diritto, ad esempio il diritto alla percezione di un'indennità pari ad un magistrato in pensione);
   3) la comunicazione delle informazioni di cui alla sezione 2 sopra all'autorità che ha nominato l'ombudsman, senza che questa abbia in merito diritto di voto. Questo ovviamente non esclude il diritto di dibattere tali informazioni, presentare interpellanze ed interrogazioni, oltre che proposte.
   4) L'obbligo per il Difensore civico di astenersi dal compiere attività politica ed altre attività che potrebbero minare la fiducia nella sua imparzialità, come sancito dalla risoluzione 80 (Allegato, sezione 10) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa.
4. I requisiti relativi al candidato per la nomina ad ombudsman dovrebbero comprendere l'autorevolezza del persona con riferimento alla sua moralità e sensibilità sociale, la sua esperienza nel trattare questioni relative alla pubblica amministrazione e tematiche sociali e alla sua formazione.

Se l'ombudsman è autorizzato dalla Costituzione o dal provvedimento normativo che lo ha istituito ad agire in giudizio – ad esempio di fronte al Tribunale Costituzionale o alle Corti, sarebbe consigliabile che il candidato avesse una rilevante esperienza giuridica, a meno che la non si preveda la sua possibilità di essere rappresentato in giudizio solo attraverso un proprio procuratore legale. In quest'ultimo caso deve essere sottolineato che il Difensore civico non può esercitare un controllo efficiente sui propri funzionari con competenze giuridiche e che egli sarà dipendente dalla propria fiducia nelle loro competenze.

II. Finalità del controllo del Difensore civico intesa nel senso di diritto di attivare un procedimento istruttorio:

In conformità con le Risoluzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa, il mandato del Difensore civico deve comprendere le seguenti competenze:

1. Il potere di proteggere da parte del Difensore civico i diritti le libertà deve essere assicurata nei confronti di tutti i soggetti che ricadono sotto l'autorità di un determinato stato. Ciò significa le persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni senza personalità giuridica, ma che, nello spirito della legge, possano essere ritenute titolari di diritti ed obblighi.

2. Il Difensore civico dovrebbe avere competenza ad investigare sull'osservanza dei diritti umani e civili e di libertà da parte delle autorità pubblica senza restrizioni di materia. Le finalità e le forme dell'attività tuttavia, dovrebbero prevedere appropriate cautele avendo presente l'attività giurisdizionale a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza delle corti ed anche la specifica natura degli organismi investigativi.
3. Il controllo del Difensore civico dovrebbe comprendere anche casi di violazioni della legge per inerzia da parte delle autorità e delle istituzioni.

III. Finalità dell'azione del Difensore civico in caso che riscontri la violazione dei diritti e delle libertà o il potenziale rischio di una simile violazione

1. Il diritto di presentare mozioni (raccomandazioni) all'autorità o all'istituzione, relativamente alla cui azione (od omissione) è stata riscontrata la violazione o ad una autorità di livello superiore. Queste raccomandazioni possono essere relative al caso particolare o ad una problematica di carattere generale.
2. Il diritto di attivare procedimenti di fronte ad organismi della pubblica amministrazione, di partecipare a procedimenti e di potere attivare procedure giurisdizionali avverso una controparte.
3. Il potere di appellarsi ad autorità indipendenti (corti e tribunali) sia contro provvedimenti normativi, che contro provvedimenti ed azioni relativi a casi particolari posti in essere dalla pubblica amministrazione o dalle istituzioni della pubblica amministrazione
4. Le misure enumerate sotto i paragrafi 2 e 3 dovrebbero essere applicabili nel caso in cui i soggetti che richiedono l'intervento del Difensore civico non abbiano vantaggi giuridici dal ricorso alla tutela giurisdizionale per motivi giuridici o per motivi obiettivi o perché una simile azione è giustificata da rilevanti finalità sociali. Questo principio dovrebbe essere applicabile anche nei casi in cui il Difensore civico si è attivato d'ufficio, in particolare se le indicazioni (raccomandazioni) del Difensore civico elencate nel paragrafo 1 si sono rivelate inefficaci.
5. Il diritto di impugnare le decisioni delle corti, nei casi di palese illegittimità, all'interno del contesto delle procedure applicabili, a difesa dei diritti umani e civili e di libertà – con la riserva che siano prese in considerazione le indicazioni contenute nel paragrafo 4.
6. il diritto di presentare proposte di riforma legislative alle autorità titolari di iniziativa legislativa, o di proporre, emendare o impugnare altri atti normativi relativi ai diritti umani e civili e di libertà.
7. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti a procedere contro costoro che si sono resi colpevoli di violazioni dei diritti umani e civili a livello penale e disciplinare (e in altre forme simili). Il rifiuto di attivare simili procedimenti dovrebbe essere motivato e potrebbe essere riconosciuto al Difensore civico il diritto di impugnare nelle forme previste dalla legge tale rifiuto.
8. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti per rimuovere le disparità nell'applicazione della legge.
9. La possibilità per il Difensore civico di mediare nelle controversie sociali, qualora ciò dovesse rendersi necessario al fine di proteggere i diritti umani e civili e di libertà.
10. La promozione dell'educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili.
11. La cooperazione con le Nazioni Unite e l'altre Organizzazioni delle Nazioni Unite, le Organizzazioni Internazionali Regionali di Ombudsman di altre Nazioni e le Organizzazioni regionali ed internazionali di Ombudsman competenti nella promozione e nella protezione dei diritti umani.

IV. Modalità operative del Difensore civico

1. Chiunque lamenti che i propri diritti e le proprie libertà sono state violate, deve avere il diritto di rivolgersi direttamente al Difensore civico per ottenere tutela dei propri diritti e delle proprie libertà. La richiesta di assistenza è gratuita.
2. Altri soggetti devono parimenti avere parimenti il diritto di rivolgersi al Difensore civico in difesa dei soggetti privi di tutela e delle istituzioni sociali che agiscono conformemente al loro statuto.
3. Sarebbe necessario prevedere termini temporali, prendendo in considerazione eccezioni per motivi rilevanti, entro i quali le parti coinvolte possono rivolgersi al Difensore civico per proteggere i loro diritti e le libertà, indipendentemente dai termini di prescrizione per la tutela giurisdizionale, entro i quali i provvedimenti amministrativi e le pronunce giurisdizionale possano essere oggetto di impugnativa.
4. Se le persone che si rivolgono al Difensore civico non hanno attivato i procedimenti giurisdizionali o i ricorsi amministrativi cui sono legittimati, il Difensore civico dovrebbe evitar di attivare queste procedure, a meno che non ci si riferisca a persone prive di mezzi, a questioni di rilievo o ad importanti problematiche sociali.
5. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di attivarsi su istanza di parte e d'ufficio.
6. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di chiedere chiarimenti al fine di comprendere il caso che sta trattando e di controllare la documentazione – anche acquisendola presso il proprio ufficio (nei casi in cui siano in corso indagini penali o giudiziarie – al termine del procedimento).
7. Nell'istruttoria delle proprie pratiche il dovrebbe seguire il principio di imparzialità, avendo la possibilità di conoscere gli accertamenti in corso presso le amministrazioni coinvolte, comprese le eventuali audizioni delle parti che hanno richiesto la sua assistenza e l'efficienza dei procedimenti in corso. Dovrebbe essere informato circa le modalità con le quali l'amministrazione sta risolvendo il caso di coloro che gli hanno presentato istanza di tutela, mentre il rifiuto alla sua partecipazione nel procedimento dovrebbe essere motivato.
8. Le persone coinvolte dovrebbero essere informate circa le modalità con le quali il Difensore civico sta prestando loro assistenza. Il rifiuto di accoglimento di una richiesta di assistenza deve essere motivato.
9. Dovrebbero essere previsti meccanismi tesi ad assicurare l'effettività dell'azione dell'Ombudsman, quali:
   1) La previsione di un limite temporale per rispondere alle sue richieste o alle sue raccomandazioni da parte dei destinatari delle medesime,
   2) sanzioni legali volte a garantire all'ombudsman da comportamenti tesi ad ostacolare o ad impedire l'esercizio del suo mandato.
10. Il Difensore civico dovrebbe prendere tutte le misure necessarie per la promozione dei diritti umani e civili e di libertà, lavorando con le associazioni della società civile su questo fronte e intraprendendo azione di mediazione – in caso di conflitti sociali, se si riferiscono a questioni connesse con il rispetto dei diritti umani e civili e di libertà.

Le relazioni presentate al parlamento dal Difensore civico circa il livello di rispetto dei diritti umani e di libertà devono essere rese note alla popolazione. In conformità alla risoluzione 48/134, al Difensore civico deve essere garantito il diritto di renderle pubbliche, direttamente o attraverso i media, in modo che siano rese note le sue opinioni e raccomandazioni.

11. Se esiste un Difensore civico a livello centrale con competenze di settore o Difensori civici con competenze a livello locale nell'ambito di uno stesso stato, il Difensore civico nazionale con competenze generale deve collaborare con quelli locali e di settore fornire loro assistenza, se

necessario. Una tale collaborazione non deve ledere l'indipendenza del Difensore civico di settore o di quello locale nei confronti del Difensore civico nazionale con competenze generali.

12. Lo stato deve garantire la difesa civica ad ogni livello amministrativo; se lo stato è organizzato a livello regionale o federale, o se le amministrazioni locali hanno autonomia amministrativa nei confronti dello stato, il Difensore civico deve essere garantito ad ogni livello nel rispetto dell'autonomia locale.
13. Il Difensore civico centrale deve essere accessibile ai cittadini senza necessità di doversi recare direttamente al suo ufficio. Tale possibilità deve essere garantita attraverso i mezzi di comunicazione e – a seconda delle possibilità – attraverso l'apertura di uffici sul territorio.
14. Il Difensore civico deve fornire assistenza al Difensore civico di un altro paese, se questi si rivolge a lui per assistenza nella tutela di diritti civili e libertà (di un altro soggetto) che è residente o ha interessi giuridici nel territorio del suo stato.
15. L'ombudsman dovrebbe analizzare le soluzioni adottate per risolvere i casi concreti a lui sottoposti ed utilizzarle al fine di trovare soluzioni al problema generale connesso al caso singolo che lo ha originato.

V. Cooperazione fra Difensori civici all'interno della rete delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali

1. I Difensori civici collaborano attraverso il confronto di opinioni, punti di vista ed esperienza a livello bilaterale e all'interno di organizzazioni internazionali o regionali. Il governo deve assicurare le risorse necessarie per questo tipo di collaborazione, compresa la possibilità di scambi di stages formativi, conferenze ed iniziative in settori specifici.
2. La collaborazione fra Difensori civici è mirata al rafforzamento e allo sviluppo degli strumenti legali internazionali a tutela dei diritti umani all'interno del sistema delle Nazioni Unite e delle loro organizzazioni e di organizzazioni regionali come il Consiglio D'Europa, l'Unione Europea ed in particolare con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, con il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, il Mediatore Europeo, l'Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) e il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (*Council of the Baltic Sea States – CBSS*).
3. Particolare attenzione deve essere data alla cooperazione con i Difensori civici di recente istituzione, specialmente nei paesi in via di sviluppo, nei sistemi di recente democrazia ed in quei paesi dove sono stati attivati programmi di peace – keeping, peace – building a seguito di conflitti. In queste situazioni i Difensori civici devono collaborare all'interno della rete di organizzazioni nazionali ed internazionali contribuendo a rafforzare le nuove istituzioni attraverso collaborazioni con scambi di personale e programmi di formazione nelle procedure di trattazione dei reclami.

Varsavia, marzo 2004

Elenco Difensori civici regionali e Province autonome

Provincia Autonoma di Bolzano

Difensore civico	***Burgi Vollger***
via	Via Portici, 22
città	39100 - Bolzano
telefono	0471/972744
fax	0471/981229
e-mail	ombudsman@consiglio-bz.org
sito Internet	www.consiglio-bz.org/ombudsman

Provincia Autonoma di Trento

Difensore civico	***Donata Borgonovo Re***
via	Galleria Garbari, 9
città	38100 - Trento
telefono	0461/213190 - 0461/213203 – n. verde 800851026
fax	0461/238989
e-mail	difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it
sito Internet	www.consiglio.provincia.tn.it

Regione Abruzzo

Difensore civico	***Giovanni Masciocchi***
via	Via Bazzano, 2
città	67100 L'Aquila
telefono	0862/644802- n. verde 800238180
fax	0862/23194
e-mail	difensore.civico@regione.abruzzo.it
sito Internet	www.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

Difensore civico	***Silvano Micele***
via	Piazza Vittorio Emanuele II, 14
città	85100 - Potenza
telefono	0971/668076 - 0971/274564
fax	0971/330960
e-mail	difensorecivico@regione.basilicata.it
sito Internet	www.regione.basilicata.it/consiglio/difensorecivico

Regione Campania

Difensore civico	***Giuseppe Fortunato***
via	Via Giovanni Porzio, 4
città	80143 - Napoli
telefono	081/7783840 – 081/7783834 – 081/7783835
fax	081/7783837
sito Internet	www.difensorecivicoregionecampania.it

Regione Emilia Romagna

Difensore civico	***Antonio Martino***
via	Largo Caduti del Lavoro, 4
città	40100 - Bologna
telefono	051/284903 – n. verde 800515505
fax	051/284902
e-mail	difciv1@regione.emilia-romagna.it
sito Internet	www.regione.emilia-romagna.it

Regione Friuli - Venezia Giulia

Difensore civico	***Caterina Dolcher***
via	Via Filzi, 21/1
città	34100 - Trieste
telefono	040/364130 – 040/3772220
fax	040/3772289
e-mail	difensore.civico.ud@regione.fvg.it
sito Internet	www.regione.fvg.it

Regione Lazio

Difensore civico	***Felice Maria Filocamo***
via	Via del Giorgione, 18
città	00147 - Roma
telefono	06/59606656 – 06/59606646
fax	06/59606656 – 06/59606646
e-mail	difensore.civico@regione.lazio.it
sito Internet	www.regione.lazio.it

Regione Liguria

Difensore civico	***Antonio Di Giovine***
via	Viale Brigate Partigiane, 2
città	16129 - Genova
telefono	010/565384 – n. verde 800807067
fax	010/540877
e-mail	difensore.civico@regione.liguria.it
sito Internet	www.regione.liguria.it

Regione Lombardia

Difensore civico	***vacante***
via	Piazza Fidia, 1
città	20159 - Milano
telefono	02/67482467 - 02/67482651
fax	02/67482487
e-mail	luisella.tasca@consiglio.regione.lombardia.it
sito Internet	www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

Difensore civico	***Giuseppe Colli***
via	Corso Stamira, 49
città	60122 - Ancona
telefono	071/2298483 – 071/2298475
fax	071/2298264
e-mail	difensore.civico@regione.marche.it
sito Internet	www.regione.marche.it

Regione Piemonte

Difensore civico	***Bruno Brunetti***
via	Piazza Solferino, 22
città	10121- Torino
telefono	011/5757387 – 011/5757389
fax	011/5757386
e-mail	difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
sito Internet	www.consiglioregionale.piemonte.it

Regione Sardegna

Difensore civico	***Francesco Serra***
via	Via Roma, 7
città	09125 - Cagliari
telefono	070/660434 – 070/660435 – n. verde 800060160
fax	070/673003

Regione Toscana

Difensore civico	***Giorgio Morales***
via	Via dei Pucci, 4
città	50122 Firenze
telefono	055/2387800 – n. verde 800018488
fax	055/210230
e-mail	difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it
sito Internet	www.consiglio.regione.toscana.it

Regione Valle d'Aosta

Difensore civico	***Maria Grazia Vacchina***
via	Via Festaz, 52
città	11100 - Aosta
telefono	0165/262214 – 0165/238868
fax	0165/32690
e-mail	difensore.civico@consiglio.regione.vda.it
sito Internet	www.consiglio.regione.vda.it

Regione Veneto

Difensore civico	***Vittorio Bottoli***
Via	Via Brenta Vecchia, 8
Città	30175 - Mestre - Venezia
telefono	041/2383400 – 041/2383401 – n. verde 800294000
fax	041/5042372
e-mail	difciv@consiglio.regione.veneto.it
sito Internet	www.consiglio.regione.veneto.it

Elenco Difensori civici locali

Rete territoriale della difesa civica locale

AREZZO

Ente	**Provincia di Arezzo**		
Difensore civico	**Laura Guidelli**		
sede	**Provincia**	indirizzo	**Piazza Libertà, 3 52100 – Arezzo**
telefono	**0575/392298 0575/392416**	fax	**0575/392327**
e-mail			
Comuni convenzionati: **Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Lucignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Monterchi, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, S. Giovanni Valdarno, Stia, Subbiano, Terranuova Bracciolini**			

Ente	**Comune di Arezzo**		
Difensore civico	**Anna Maria Nuti**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Cesalpino, 49 52100 - Arezzo**
telefono	**0575/295692 800234340**	fax	**0575/295692**
e-mail	**difcivico@comune.arezzo.it**		

FIRENZE

Ente	**Comune di Calenzano**		
Difensore civico	**Adriano Scarmuzzino**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Vittorio Veneto, 12 50041 - Calenzano**
telefono	**055/88331**	fax	**055/8833232**
e-mail	**difensorecivico@comune.calenzano.fi.it**		

Ente	**Comune di Campi Bisenzio**		
Difensore civico	**Maria Cristina Mangieri**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Ballerini, 9 50013 - Campi Bisenzio**
telefono	**055/8959575-576-577**	fax	**055/8959599**
e-mail	**dif.civ@comune.campi-bisenzio.fi.it**		