

Non si tratta di tutela giurisdizionale né unicamente di tutela tecnica: il difensore civico non è un avvocato né un magistrato né un politico.

Il suo compito è quello di *audit*, assistenza e orientamento del cittadino nel rapporto con la pubblica amministrazione e, al contempo, di supporto agli uffici preposti al disbrigo delle pratiche. Egli assicura indirettamente il buon andamento e l'efficienza degli enti oltre ad agevolare la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica.

Nel processo di accrescimento della qualità delle prestazioni e dei servizi erogati all'utenza, il difensore civico è garante di maggiore trasparenza, strumento di *accountability*, di collegamento informale e flessibile, vera e propria "cerniera" tra cittadini e amministrazione.

Attraverso le funzioni di mediazione e conciliazione, egli agevola la composizione stragiudiziale delle controversie contribuendo a deflazionare il carico di lavoro dei Tribunali che, così, vengono sgravati da una mole di controversie minori, facilmente risolvibili proprio attraverso l'intervento di un soggetto terzo, imparziale e autorevole.

Difatti, il Difensore civico costringe le parti ad abbandonare la gestione delle relazioni in base al principio della obbligatorietà e della forza permettendo il superamento delle barriere formali che pregiudicano la sostanza del problema.

Ciò che serve per la soluzione di ogni conflitto è innanzitutto la corretta conoscenza della posizione di ciascuna delle parti

stipulanti il “contratto sociale”, comprenderne le cause e le ragioni, ascoltare comunicare e scambiare informazioni.

E’ per questo che il Difensore Civico deve essere neutrale e non avere nessun coinvolgimento o tipo di interesse che non sia quello riguardante il suo ruolo, deve essere imparziale e non avere alcuna preferenza per le posizioni espresse dalle parti coinvolte e deve essere indipendente.

Per mediare il Difensore Civico deve essere un buon gestore della comunicazione, delle relazioni e dei rapporti, attraverso una sorta di esercizio continuo di comprensione dell’altro.

L’importanza del ruolo che la difesa civica svolge nella cosiddetta A.D.R. (*Alternative Dispute Resolution*) oltre che contribuire a prevenire il ricorso a lunghe e costose procedure giudiziarie, riduce la distanza tra cittadini e Istituzioni accrescendone la fiducia, con la finalità di consolidare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino su basi di collaborazione e buona fede, mediante la promozione del contraddittorio in una fase “precontenziosa” o “endoprocendimentale”.

La Difesa civica in Europa

L'*Ombudsman*, tradotto letteralmente “colui che fa da tramite”, viene istituito per la prima volta in Svezia nel 1809 e viene ben presto adottato in gran parte dei Paesi europei con la stessa finalità: la tutela giustiziale del cittadino senza dover sempre ricorrere alla magistratura ordinaria o amministrativa né passare attraverso l'intermediazione parlamentare.

Tale organo rappresenta il primo strumento di controllo sull'attività del potere esecutivo introdotto in Europa e si radica nel processo di internazionalizzazione dei diritti umani, frutto della evoluzione delle forme di Stato.

A partire dagli anni '70 l'Istituto comincia a diffondersi in tutto il mondo con denominazioni e poteri diversi dall'originario, quale strumento efficace e universalmente adattabile.

La partecipazione alle scelte del governo della cosa pubblica è elemento indispensabile di una democrazia di qualità, in grado di realizzare uguaglianza politica, economica e sociale fra i cittadini, una democrazia che consente di poter controllare il rispetto della legalità, l'efficienza e l'efficacia delle procedure adottate.

La protezione dei diritti fondamentali e l'attuazione dei principi costituzionali rappresentano un onere di ogni Stato democratico e per avere effettività occorre il controllo di legittimità e correttezza dell'azione amministrativa il cosiddetto “*bilanciamento tra i poteri costituiti e il potere negativo*”.

In tale dimensione si colloca e si sviluppa l'Istituto della difesa civica.

In quasi tutte le nazioni, la normativa di riferimento prevede la terzietà e l'indipendenza del ruolo del Difensore Civico, il cui espletamento deve avvalersi del prestigio e dell'autorevolezza morale e giuridica dell'incaricato.

Tranne il caso della Svezia, che rappresenta un modello esemplare in Europa, generalmente l'*Ombudsman* non ha poteri coercitivi e repressivi.

Nelle attuali società complesse, si parla di democrazia rappresentativo-partecipativa quando il popolo non solo elegge direttamente i suoi rappresentanti con apposite votazioni ma partecipa alle decisioni della *res publica* attraverso specifici istituti. Sartori definisce l'attuale democrazia come "*liberal-democrazia*", in quanto trattasi di una democrazia "*governata e non governante*".

Per Sartori, l'unica forma democratica attualmente praticabile: "*non è una democrazia in cui si decide il cosa e il come, ma una democrazia che prevede una partecipazione limitata alla scelta di chi governerà*".

Organismi europei

IL MEDIATORE EUROPEO

Il Mediatore Europeo è un organo indipendente e imparziale, istituito con il Trattato di Maastricht (1993); nasce come organo preposto alla risoluzione dei casi di “*maladministration*” e, nel tempo, diviene tutore del buon andamento dell’amministrazione, al fine di migliorare la qualità della democrazia nell’Unione Europea.

Il Mediatore viene eletto dal Parlamento Europeo per la durata della legislatura ed è rieleggibile.

L’incarico è incompatibile con tutte le funzioni politiche, amministrative e professionali, al fine di garantirne la massima indipendenza e terzietà.

L’attuale Mediatrice Europea è Emily O’Reilly, di nazionalità irlandese che, sin da subito, ha dichiarato: *“Un ruolo fondamentale della Mediatrice europea è quello di dare voce alle preoccupazioni dei cittadini e di contribuire a ridurre la distanza tra di loro e le istituzioni dell’Unione.*

In qualità di Mediatrice europea, mi assumo la responsabilità di aiutare i cittadini europei e i residenti in Europa a rivendicare le istituzioni europee come loro istituzioni”.

Il ruolo del Mediatore prevede il potere di chiedere conto all’amministrazione dell’Unione Europea e di condurre indagini sui

casi di cattiva amministrazione nell'azione di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'UE.

Ciò comprende, irregolarità amministrativa, ingiustizia, discriminazione, abuso di potere, rifiuto di accesso all'informazione, mancata risposta e ritardo ingiustificato.

L'operato flessibile del Mediatore europeo tende alla composizione stragiudiziale delle controversie, alla risoluzione alternativa dei conflitti (A.D.R.) e alla risoluzione del contenzioso giudiziario.

Solo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e il Tribunale di I grado, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, non rientrano nella sfera di competenza del Mediatore.

Tutti cittadini o i residenti dell'Unione europea, nonché imprese, associazioni o altri organismi con sede legale nell'UE possono presentare una denuncia al Mediatore, anche nei casi in cui non si è stati personalmente vittime del caso segnalato.

Il Mediatore può trattare esclusivamente casi riguardanti l'amministrazione dell'UE e non quelle concernenti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, anche in cui esse riguardino materie dell'Unione Europea.

La denuncia al Mediatore va presentata entro due anni dall'avvenuta conoscenza dei fatti contestati e solo dopo aver tentato invano la soluzione del caso presso la competente istituzione.

LA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

La Commissione per le petizioni del Parlamento europeo tratta petizioni su questioni che rientrano nel campo dell'attività dell'UE.

Le petizioni riguardano una vasta gamma di questioni, da quelle ambientali a quelle relative a discriminazioni e ritardi.

Attraverso le petizioni, il Parlamento può richiamare l'attenzione sulle violazioni dei diritti dei cittadini europei da parte di uno Stato membro, di un'autorità locale o di un'altra istituzione pubblica.

Emblematico il caso segnalato alla Commissione per le petizioni del Parlamento europeo avente ad oggetto il ritardo con cui le autorità britanniche rilasciavano i permessi di soggiorno a dei cittadini extracomunitari e che, nel corso della procedura ne trattenevano i documenti di viaggio.

La Commissione per le petizioni ha concluso che, in effetti, le autorità britanniche non si stavano conformando alla normativa UE concernente il rilascio dei permessi di soggiorno entro sei mesi dalla richiesta.

Il Regno Unito ha riconosciuto la gravità della situazione e, per rimediare, ha aumentato considerevolmente il personale addetto al trattamento delle richieste, oltre a migliorare la formazione e le procedure.

LA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione europea ha il compito di garantire il rispetto del diritto dell'UE da parte degli Stati membri.

Nello svolgimento di questo compito, la Commissione è informalmente nota come “custode dei trattati”. E' possibile presentare una denuncia se si ritiene che uno Stato membro stia violando il diritto dell'Unione Europea.

Vari gli interventi della Commissione Europea nel campo della protezione ambientale come, ad esempio, con l'apertura della procedura d'infrazione anche contro l'Italia per l'attivazione di alcune discariche non conformi alla normativa europea.

SOLVIT

Si tratta di una rete *online* coordinata dalla Commissione europea che si occupa di problemi transfrontalieri fra cittadini o imprese, da una parte e amministrazioni pubbliche nazionali, dall'altra.

Attraverso i centri nazionali SOLVIT, gli Stati membri dell'U.E. collaborano per risolvere, nell'arco di dieci settimane, i problemi che possono insorgere quando le amministrazioni pubbliche nazionali applicano in modo scorretto le norme sul mercato interno.

LA RETE EUROPEA DEI DIFENSORI CIVICI

La Rete europea dei difensori civici è un'istituzione costituita dal Trattato di Maastricht, ripresa dal Trattato di Lisbona (2009), per la protezione del diritto alla buona amministrazione e dei diritti fondamentali.

I difensori civici nazionali e regionali dell'UE contribuiscono in maniera essenziale ad assicurare ai cittadini e ai residenti l'esercizio dei propri diritti conformemente alla normativa dell'UE.

La Rete comprende i difensori civici nazionali e regionali nonché organi analoghi degli Stati membri dell'Unione europea, dei paesi candidati all'adesione all'UE e di alcuni altri Stati europei e fa capo al Mediatore europeo.

L'ambito in cui il difensore civico può intervenire, di norma comprende: violazione dei diritti, inclusi i diritti dell'uomo e i diritti fondamentali, nonché l'inosservanza dei principi generali del diritto e l'inadempimento dei principi della buona amministrazione.

La Rete europea della difesa civica consente al Mediatore europeo il trattamento tempestivo delle denunce attinenti ai ruoli degli Stati europei e la condivisione delle informazioni riguardanti la normativa europea.

All'interno della Rete, l'organizzazione della difesa civica consente di prevenire ed evitare lunghe e costose procedure giurisdizionali, comunque percorribili dal cittadino.

Inoltre, essa si pone la finalità di sviluppare lo scambio di conoscenze ed esperienze attraverso l'utilizzo di sistemi informatici, la formazione professionale e i seminari europei, al

fine di coordinare le relazioni tra i Mediatori / Difensori civici e Mediatore europeo, Parlamento Europeo e le altre istituzioni comunitarie.

L'ultimo Seminario partecipato dai Difensori civici nazionali e regionali, si è tenuto a Varsavia dal 26 al 29 Aprile 2015 e ha trattato un tema di grande attualità: *"I Difensori civici contro la discriminazione"*.

Il dibattito e i *workshops* tra i membri della Rete, hanno consentito l'approfondimento, con oratori di alto livello dell'U.E., del tema della discriminazione in senso lato, non solo nelle sue forme "classiche" ma, anche in quelle più "subdole", quale ad esempio la discriminazione dei malati, degli anziani, delle persone con disabilità anche psichica o economicamente svantaggiate.

L'ufficio del Difensore Civico per la Basilicata è parte integrante, quale membro di diritto, della Rete europea istituzionale dei Mediatori/Ombudsman.

L'E.O.I. (*EUROPEAN OMBUDSMAN INSTITUTE*)

L'E.O.I. (*European Ombudsman Institute*), è un soggetto di diritto austriaco con sede a Innsbruck, partecipato da tutti i difensori civici europei.

L'Istituto ha la funzione primaria di promuovere lo sviluppo e la diffusione dei diritti economici, sociali e culturali.

Inoltre, l'E.O.I. svolge un ruolo attivo nel promuovere, attraverso collaborazioni con Università e istituzioni scientifiche, la trattazione di questioni riguardanti i "diritti umani" e la loro tutela oltre ad avere obiettivi di divulgazione e promozione dell'Istituto dell' *Ombudsman* a livello regionale, nazionale e internazionale.

Nel corso dell'Assemblea Generale tenutasi a Mainz (Germania) il 21 Settembre 2015, il Difensore Civico Regionale per la Basilicata è stato eletto nel Consiglio direttivo dell' E.O.I..

Si tratta della prima volta, per la Basilicata e l'Italia meridionale, che viene eletto un membro istituzionale della Difesa civica in seno al Consiglio direttivo di questo prestigioso Organismo europeo.

L' I.O.I. (*INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE*)

L' I.O.I. viene istituito nel 1978, raggruppa gli *Ombudsman* di tutto il mondo ed ha sede in Canada.

L'associazione si prefigge la diffusione, la promozione e lo sviluppo della difesa civica e promuove la ricerca scientifica in tema di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

L' I.O.I., inoltre, fornisce consulenza ai Paesi che devono ancora istituire l'istituto dell'*Ombudsman* e ne incoraggia l'iniziativa, anche attraverso il confronto delle esperienze e lo scambio di informazioni fra tutti i difensori civici del mondo.

L'associazione si occupa della formazione dei difensori civici e mira al consolidamento delle istituzioni democratiche in tutto il mondo.

La Difesa civica in Italia

Nonostante le numerose Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Risoluzione n.48/134 e n.327/11) e del Consiglio d'Europa (Risoluzione n.1959/2013) raccomandino la istituzione del Difensore civico nazionale, considerato parametro di "democraticità" delle istituzioni di un paese, l'Italia non l'ha ancora istituito, pur essendo uno dei paesi fondatori dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa.

Eppure il Trattato di Lisbona (2009) subordina l'ammissibilità di uno Stato in seno all'Unione Europea alla istituzione della suddetta figura giuridica.

In Italia, vari sono stati i progetti normativi sulla istituzione del Difensore civico nazionale in effetti mai licenziati dal Parlamento; eppure, un organo che garantisca ai cittadini italiani la stessa tutela di quelli europei, sussidiario e integrativo ai ricorsi giurisdizionali e amministrativi, contro gli abusi e le disfunzioni dell'apparato burocratico-amministrativo, è parametro di democraticità di tutte le democrazie mature.

Tra i progetti di legge su cui si è acceso nuovamente il dibattito dottrinale e politico circa la valorizzazione dell'istituto della difesa civica, come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni, si registra favorevolmente l'Ordine del Giorno 9/02681/127 della Commissione Parlamentare per la semplificazione amministrativa.

Nel testo approvato nella seduta n. 325 del 5 novembre 2014 si impegna il Governo “*ad affiancare le iniziative di riforma della giustizia civile con specifiche iniziative volte a valorizzare l’istituto della difesa civica come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni, rafforzandone funzioni, poteri e ambiti di cognizione, con particolare riferimento al ruolo di garanzia e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”.

Allo stato attuale, nel nostro Paese, regna una situazione di frammentazione e disarticolazione del sistema politico e amministrativo con evidente disparità di trattamento sul piano delle garanzie e della tutela civica per tutti i cittadini.

Gli Statuti di diverse regioni italiane, segnatamente 15 su 20, prevedono la figura del Difensore civico e lo qualificano come Organo della Regione, al pari della Assemblea, della Giunta e del Presidente.

Ad oggi, sono attivi 15 Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e, nella legislazione regionale, si trovano leggi che regolano in modo più o meno organico la figura e i compiti del difensore civico, sia pure con qualche differenza.

La mancanza di un Difensore civico nazionale, l’abolizione dei Difensori civici comunali (D.L. n. 2/2010) e la mancanza di una legge quadro che regolamenti uniformemente la difesa civica regionale e locale, fa sì che sussistano zone d’ombra in cui il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini è “calmierato”

esclusivamente da rimedi di natura giurisdizionale, notoriamente più lenti, costosi e complessi.

Come ben evidenziato nella Relazione 2014/2015 del Coordinamento Difesa Civica Nazionale, non si tratta di istituire un nuovo sistema di organi di controllo amministrativi sull'operato della Pubblica Amministrazione quanto piuttosto di pensare ad organi e procedimenti separati e distinti da quelli di competenza della Magistratura, quali rimedi alternativi nella gestione dei conflitti: rimedi di persuasione, pro-attività e mediazione.

In questa prospettiva l'istituzione dell'*Ombudsman* nazionale rappresenterebbe un'opportunità di cambiamento strutturale, come insegna l'esperienza europea, delle modalità di interazione tra attori pubblici e privati e una via istituzionale per snellire la complessità dei procedimenti e l'artificiosità di certe regole burocratiche.

L'Ufficio del Difensore civico, se adeguatamente strutturato e pubblicizzato, può costituire un valido aiuto non solo per il cittadino ma anche per i sistemi di *governance* di una democrazia matura, utile osservatorio di monitoraggio della qualità dell'azione amministrativa pubblica nell'interesse dell'efficacia dei suoi risultati.

Il Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome, attualmente presieduto dalla tenace Lucia Franchini, continua a farsi promotore di una legge istitutiva di una figura generale che svolga su base nazionale le funzioni di difesa civica dei cittadini, nonostante si registri una recente

tendenza alla frammentazione della figura, con l'istituzione di figure settoriali di garanzia, quali l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (2011) e il Garante nazionale dei diritti dei detenuti (2013).

La specializzazione degli istituti di garanzia, se da un lato risponde alle esigenze di una società sempre più settorializzata e complessa, dall'altro ingenera confusione e porta all'indebolimento delle stesse.

Il vuoto normativo che contraddistingue negativamente l'Italia nel panorama dei più importanti Paesi europei, viene in parte colmato proprio dal Coordinamento dei Difensori civici regionali; esso sul piano operativo svolge un ruolo suppletivo nella tutela generale del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso funzioni di rappresentanza con le autorità di livello nazionale, europeo e internazionale.

Quale forma associativa tendente ad uniformare l'articolata e frammentata difesa civica italiana, il Coordinamento nazionale promuove la diffusione di una funzione dell'istituto a valenza sociale, più ampia rispetto a quella tradizionale di mediazione dei conflitti tra cittadino e pubblica amministrazione; una funzione propositiva di miglioramenti normativi e amministrativi, tesa ad eliminare il disagio dei cittadini, singoli o associati, mediante segnalazioni, raccomandazioni, suggerimenti sia all'amministrazione che al legislatore.

Nell'attuale contesto storico e politico in cui si registra la perdita di fiducia dei cittadini negli organismi statali e lo scollamento