

tra i bisogni individuali e il bene generale della società - secondi i principi di verità, solidarietà, giustizia ed equità - al fine di mettere ciascuno nelle condizioni di realizzarsi integralmente come persona sotto il profilo spirituale, morale e materiale.

## 2.6 La tutela dei Diritti fondamentali

Legge, diritto, giustizia. Se consideriamo la storia delle nostre istituzioni possiamo rintracciare un filo rosso che tiene unite le dimensioni della legalità e della civiltà giuridica: il rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali della persona.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, la Carta dei diritti fondamentali ratificata con il Trattato di Lisbona del 1° dicembre 2009, indicano la prospettiva di un diritto non più concepito come "piramide", ma come "rete", secondo un'immagine divenuta ormai classica.

La rete dei diritti fondamentali conferisce a ciascuno la dignità di persona, non lascia nessuno naufrago del proprio destino, mantiene viva la speranza della pace, della libertà, dell'uguaglianza.

I diritti umani sono pertanto un limite sia all'autorità degli Stati, sia alla libertà incondizionata dei singoli; rappresentano il paradigma e la cartina di tornasole della stessa giuridicità degli ordinamenti. Non c'è legge, né diritto, né giustizia senza il pieno riconoscimento dei diritti e l'effettiva possibilità di realizzarli.

Non a caso la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha spesso rimarcato come l'esercizio dei diritti umani impone nella concreta applicazione del diritto comunitario il divieto di qualsiasi uso strumentale dell'ordinamento, tale da comportare "l'abuso del diritto"; vale a dire è il contenuto dei diritti fondamentali ed inviolabili ad imporsi come tratto di coerenza degli ordinamenti.

Quando la tutela dei diritti umani spezza la logica delle frontiere per affermare un ordine pubblico di giustizia per le persone, si deve avere il coraggio di considerare la centralità dell'uomo come anello di congiunzione tra le diverse tradizioni costituzionali, le diverse fonti del diritto, e finanche le diverse giurisprudenze, nazionali e internazionali, che richiedono, anzi impongono di accettare la contaminazione virtuosa e reciproca del sapere giuridico come leva e ancoraggio di una prospettiva saldamente comunitaria e solidale.

La tutela dei diritti umani supera ogni barriera ideologica: si affievoliscono le distinzioni tra diritto interno ed esterno, tra *common law* e *civil law*, tra pubblico e privato, si afferma il principio di personalità del diritto sulla stessa tradizione della territorialità e statualità della legge.

Tuttavia, negli ultimi tempi si registrano a varie latitudini dei gravi attacchi alla “*libertà di espressione*” e alla “*libertà di stampa*”.

È inquietante, infatti, che numerosi giornalisti anche in Italia si dicano continuamente sotto pressione non solo da parte di gruppi criminali, ma anche da esponenti politici di primo piano. Quel che lascia attoniti è che l’ostilità dei dirigenti politici nei confronti dei media non è più appannaggio esclusivo dei Paesi autoritari ma sempre più leader democraticamente eletti vedono la stampa non più come fondamento essenziale della democrazia bensì come un avversario al quale mostrano apertamente la loro avversione, tanto da indurre alcuni giornalisti sempre più di frequente all’autocensura.

Inoltre, sempre più numerose e problematiche sono le questioni in tema di bilanciamento tra *libertà di manifestazione del pensiero e diritto di cronaca* da un lato, e *riservatezza, identità personale e diritto all’oblio* dall’altro.

In realtà, si pone l’esigenza di trovare il giusto equilibrio tra il *diritto all’immagine e alla reputazione* - spesso lesi dalla nuova gogna mediatica e, al contempo, tutelare il *diritto di cronaca e di critica* a sostegno dell’interesse pubblico.

Il *diritto di cronaca*, estrinsecazione della libertà di manifestazione del pensiero è un diritto pubblico soggettivo che va tutelato e difeso in presenza di tre condizioni:

- utilità sociale dell’informazione;
- verità oggettiva o putativa del fatto;
- forma “civile” dell’esposizione del fatto, dignitosa e non irriverente.

Il diritto all’oblio si configura quale “*giusto interesse di ogni persona a non restare indeterminatamente esposta ai danni ulteriori che arreca al suo onore e alla sua reputazione la reiterata pubblicazione di una notizia in passato legittimamente divulgata*”.

In Italia, secondo una recente pronuncia della Corte di Cassazione (sez. I, sentenza n. 6919 del 20 marzo 2018), i parametri in presenza dei quali il diritto all’oblio può recedere rispetto al diritto di cronaca sono i seguenti:

- il contributo arrecato dalla notizia a un dibattito di interesse pubblico;
- ragioni di giustizia, di polizia, di tutela dei diritti e delle libertà, ovvero scientifiche, didattiche o culturali;
- grado di notorietà del soggetto rappresentato nella vita pubblica;
- veridicità e attualità della notizia;
- concessione del diritto di replica.

Tale quadro è stato di recente arricchito dal Regolamento europeo 2016/679 in materia di dati personali, che individua espressamente i motivi per i quali è possibile chiedere

l'esercizio del *diritto all'oblio*, nonché dalla più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, ove la stessa afferma che il diritto all'informazione, anche a fronte del trascorrere del tempo, prevale sul diritto all'oblio qualora si tratti di notizie di interesse pubblico vere e attuali.

In conclusione, bisogna sempre avere come stella polare la piena valorizzazione dello statuto di dignità e umanità di ogni persona, in ogni tempo e in ogni spazio.

Lo spazio giuridico è tale solo se delineato nel perimetro dei diritti fondamentali che il succedersi delle generazioni hanno tramandato fino a noi.

Sono quelle “*generazioni dei diritti*” che scandiscono il tempo di una democrazia matura e consapevole del proprio futuro.

*Ombudsman of Basilicata (Italy)*  
*Antonia Fiordelisi*



## LA DIFESA CIVICA IN ITALIA

### 3.1 L'Istituto della Difesa civica nelle recenti riforme

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni di questa Difesa civica, l'Italia è l'unico Paese fondatore del Consiglio d'Europa a non aver istituito l'Ombudsman a livello nazionale. Nella stragrande maggioranza dei Paesi europei, il Difensore civico è previsto dalla Carta Costituzionale o disciplinato con leggi attuative della Costituzione.

Nonostante le innumerevoli proposte e disegni di legge tesi a costituire la Difesa civica a livello di Amministrazione centrale (come ci viene richiesto dall'Europa), questo istituto in Italia resta confinato a livello territoriale regionale o comunque locale. Siamo distanti anni luce dalle democrazie più avanzate come la Svezia dove la Difesa civica assurge ad organo costituzionale sin dal 1809, in Finlandia è stato istituito con la Costituzione del 1919, in Norvegia con la Costituzione del 1962, in Danimarca nel 1953. A seguire Gran Bretagna (1967), Portogallo (1976), Spagna (1978), Francia (1973).

Tale lacuna incide evidentemente in modo negativo sulla scarsa propagazione di una “*cultura della mediazione*” e contribuisce ad aumentare il divario tra cittadini e istituzioni pubbliche, incrementando l'affollamento delle aule di giustizia e la sfiducia generale.

Storicamente l'Ombudsman svolge compiti di vigilanza e controllo sull'operato del Governo e delle Pubbliche Amministrazioni, con azioni di prevalente *moral suasion*, volte a correggere le inefficienze, le disfunzioni, l'opacità e le iniquità dell'agire pubblico. Si tratta pur sempre di un controllo estrinseco, non sostitutivo, coercitivo o vincolante, che lascia immutata la sfera di discrezionalità delle scelte operate dalle amministrazioni, pur giungendo talvolta a lambire “*il merito*” di tali decisioni, segnalandone la non convenienza o l'inopportunità.

Tale *mission*, priva di azioni cogenti, assume i caratteri di garanzia pre-contenziosa, in posizione di terzietà e imparzialità rispetto agli interessi in gioco ed è facilmente accessibile a tutti, in ragione dell'assenza di formalità procedurali e dell'assoluta gratuità.

Per queste ragioni, il Difensore civico può essere non solo di ausilio a quanti si rivolgono a lui per problematiche connesse ad enti pubblici o a gestori di servizi pubblici, ma rappresenta un valido supporto per le stesse pubbliche amministrazioni interessate dal suo intervento, in quanto facilita il “*dialogo cooperativo*” tra cittadini e amministrazioni.

A questo fine, in epoca recente nel nostro ordinamento, si è registrato un significativo processo evolutivo che ha implementato in ambiti significativi il ruolo del Difensore civico; in particolare in materia di trasparenza e sanità.

Basti pensare alla riforma c.d. “*Madia*” (d. lgs. n. 97 del 2017) sul riordino della pubblica amministrazione, che ha tra l'altro introdotto una nuova forma di “*accesso civico gene-*

*ralizzato*” (modello Foia), attribuendo al Difensore civico la competenza a riesaminare i ricorsi presentati dai cittadini nei casi di diniego o differimento opposti in maniera illegittima dagli uffici pubblici.

In tale contesto evolutivo si colloca anche la legge c.d. “Gelli” (legge n. 24/2017), che ha previsto la possibilità per le Regioni e le Province Autonome di attribuire al Difensore civico la funzione di Garante del diritto alla salute, disciplinandone il supporto tecnico e la struttura organizzativa.

In materia sanitaria, quindi, il legislatore ha lasciato all’autonomia legislativa delle singole Regioni o Province Autonome la facoltà di disciplinare le modalità di intervento della Difesa civica, la gestione dei ricorsi, i concreti poteri esercitabili nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate sul territorio regionale, nonché il perimetro del supporto tecnico necessario.

Tale disciplina non dovrebbe limitarsi a definire l’ambito di intervento nei casi di ritardi o disservizi legati alle prestazioni sanitarie o all’accesso ai servizi (pagamento ticket, liste di attesa, opposizioni alle dimissioni di pazienti non autosufficienti ecc.), in quanto già le leggi regionali attribuiscono tale forma di tutela al Difensore civico, quale garante delle buone pratiche e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Di conseguenza, sarebbe auspicabile che il legislatore regionale recepisca la legge “Gelli” prevedendo forme di tutela più ampie dei diritti e degli interessi dei soggetti che si rivolgono alle strutture sanitarie. Per questo, al fine di evitare sovrapposizioni o sdoppiamenti di competenze, l’attribuzione della funzione di Garante del diritto alla salute andrebbe a livello regionale accompagnata da una modifica della legge istitutiva della Difesa civica della Basilicata (L.R. 19 febbraio 2007 n. 5).

A tal fine, dopo l’entrata in vigore della normativa sanitaria novellata, la scrivente ha proposto alla Commissione consiliare competente un ampliamento delle funzioni della Difesa civica regionale, che comprendesse anche la tutela del diritto alla salute, e più in generale, dei diritti della persona, ad esclusione degli ambiti riservati al Garante dell’infanzia e dell’adolescenza.

Ciò al fine di concentrare in un’unica figura le competenze necessarie per la tutela ad ampio raggio dei diritti della persona, ivi compreso il diritto alla salute.

### **3.2 Linee di indirizzo delle Regioni e delle Province Autonome in merito alla disciplina degli Organi di Garanzia**

Nell’ottica di enucleare in modo uniforme ed omogeneo i diversi modelli istituzionali di garanzia (Difensore civico, Garante dell’infanzia e dell’adolescenza, Garante dei detenu-

ti, Garante del contribuente)- sia con riguardo ai profili istituzionali che funzionali e al contempo uniformare proposte e suggerimenti a supporto delle singole Assemblee legislative, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato nel mese di settembre 2019 le linee di indirizzo di seguito riportate.

### **Testo approvato dalla Assemblea plenaria del 26 settembre 2019**

#### INTRODUZIONE

A seguito di una richiesta condivisa con gli Organi di garanzia di maggiore uniformità delle legislazioni regionali, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito del Coordinamento degli Organi di garanzia diretto dal Vicepresidente del Consiglio regionale del Lazio Devid Porrello, dopo aver svolto un'attenta ricognizione delle leggi regionali esistenti, ha costituito un Gruppo di lavoro ristretto al fine di addivenire ad un'armonizzazione del sistema legislativo regionale, pur nel rispetto delle scelte autonome di ciascuna amministrazione. Il presente documento è il frutto di una serie di incontri avvenuti tra i mesi di febbraio e luglio 2019 e ha l'obiettivo di fornire delle Linee di indirizzo a cui le Assemblee legislative si potranno attenere per assicurare una maggiore uniformità delle legislazioni, per la valorizzazione degli Organi di garanzia regionali, nonché per le loro future nomine.

Storicamente gli Organi di garanzia regionali traggono origine dal modello svedese dell'Ombudsman, trovando iniziale declinazione nell'istituto del Difensore civico. L'intenzione era quella di rafforzare la tutela del cittadino nei confronti delle inefficienze e delle iniquità della Pubblica Amministrazione tramite l'intervento di un garante che segnalasse, anche di propria iniziativa, eventuali disfunzioni del sistema, con poteri istruttori e di sollecitazione agli organi competenti.

Nel corso del tempo, accanto al Difensore civico, sono state istituite altre figure con funzioni specificamente garantistiche per quelle categorie di interessi definibili come "sensibili" ovvero riconducibili a soggetti "deboli", come detenuti, minori o anziani (cfr. Delibera ANAC n. 622/2016).

A differenza della Difesa civica, tali ambiti hanno visto l'intervento del legislatore nazionale che, con due distinti provvedimenti, ha proceduto all'istituzionalizzazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Legge 12 luglio 2011, n. 112) e del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Legge 21 febbraio 2014, n. 10, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146).

Per quanto concerne gli Organi di garanzia regionali, il legislatore nazionale ha rimesso la

disciplina della materia alla potestà legislativa regionale, limitandosi a poche indicazioni, di seguito brevemente riportate.

La Legge 241/90 (“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”) dedica l’art. 25 alla Difesa civica, delineandone una funzione ispirata alla tutela dei diritti procedurali, con specifico riferimento al diritto di accesso ai documenti amministrativi. Ruolo ulteriormente rafforzato con la recente approvazione del D.lgs. n. 97/2016 (“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”) in materia di accesso civico generalizzato.

L’art. 36 della Legge 104 del 1992 (“Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”) permette al Difensore civico di costituirsi parte civile nei procedimenti in cui la parte offesa sia persona portatrice di handicap.

Ulteriore presa d’atto del rilievo del ruolo del Difensore civico da parte del legislatore nazionale si è avuta con l’approvazione della Legge n. 24/2017 (“Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie”) laddove l’art. 2 attribuisce alle Regioni la facoltà di affidare la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale.

Riguardo alla figura del Garante dell’Infanzia, all’art. 3 della Legge n. 112/2011, lo stesso viene citato quale componente della Conferenza nazionale di Garanzia, organo permanente di collaborazione e confronto tra l’Autorità nazionale e i Garanti territoriali.

Compito specifico viene assegnato ai Garanti regionali per l’Infanzia dall’art. 11 della Legge n. 47/2017 (“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”), nell’ambito della formazione dei tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati.

Il ruolo dei Garanti regionali dei diritti dei detenuti è stato introdotto nel nostro ordinamento dall’art. 12-bis del D. l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito nella Legge 14/2009 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti”), che ha modificato gli articoli 18 (poi riformulato dal d.lgs. 123/2018) e 67 dell’Ordinamento penitenziario al fine di accordare una forma di tutela extra-giurisdizionale alle persone in *vinculis*, per promuovere l’esercizio dei diritti, verificare le condizioni detentive e il trattamento operato dall’amministrazione e segnalare eventuali abusi, ricevendo istanze o reclami, ai sensi dell’art. 35 dell’Ordinamento penitenziario.

Secondo l’art. 67-bis dell’Ordinamento penitenziario, inoltre, le disposizioni previste dall’art. 67 si applicano anche alle camere di sicurezza. Da ultimo, l’art. 19 del decreto – legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei pro-

cedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale», convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, al comma 3, terzo periodo, ha previsto l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354 anche all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR). L'assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, da un lato, ha condotto le Regioni a procedere in modo disomogeneo sotto diversi profili, da un altro, ha reso complessa, in punto di diritto, la qualificazione degli organi di garanzia.

Le considerazioni circa la qualificazione giuridica di queste figure, difatti, non sono univoche. A tal fine, appare però puntuale la precisazione contenuta nella sentenza n. 139 del 2009 del TAR Lazio, che tratteggia una figura non inquadrabile “né nell'organo di governo né nell'organo prettamente amministrativo, ma riconducibile alla definizione ... di supremo garante dell'imparzialità dell'agire dell'ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi come un'Authority”.

Opinione condivisa anche dalla dottrina, la quale evidenzia al contempo alcune differenze rispetto alle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette, trattandosi nel caso di specie di organi che non dispongono di poteri sanzionatori di comportamenti illeciti, né adottano decisioni suscettibili di impugnazione davanti all'autorità giudiziaria (cfr. G. Gardini, “La Difesa civica in Italia: luci e ombre”).

Anche la Corte Costituzionale si è espressa nella stessa direzione, sottolineando essenzialmente l'aspetto preposto alla vigilanza dell'operato dell'Amministrazione regionale, con circoscritti compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, ribadendo la titolarità di funzioni non politiche, ma di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (cfr. sentenze n. 313/2003; n.112/2004, n.167/2005, n.326/2010).

Parimenti si è pronunciata l'Anac, che, richiamando la più recente giurisprudenza amministrativa, nella già citata Delibera n. 622/2016 ha altresì precisato che la carica di Garante, ovvero di tutte le figure ad esso assimilabili, non può ascrivere alle definizioni previste dal D. lgs. n. 39/2013, che si riferisce agli incarichi amministrativi (“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”) attesa la natura di organo imparziale e indipendente tipica del Garante e le funzioni svolte di mediatore tra conflitti.

In conclusione, per queste ragioni pare pacifico qualificare gli organi di garanzia regionali come “Autorità amministrative indipendenti sui generis” con ampie prerogative di autonomia e indipendenza rispetto ai vertici politici, con peculiarità che li diversificano dalle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette e con funzioni “paragiurisdizionali” a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

A tale riguardo, si vuole altresì sottolineare come l'intento delle presenti Linee di indirizzo vuole essere un primo passo di armonizzazione nei confronti di una legislazione

regionale che si è sedimentata nel tempo in modo molto articolato da Regione a Regione; finalità condivisa dagli stessi Garanti nazionali nel corso di un incontro a verbale del 13 febbraio 2018. Trattasi, dunque, di un primo passo che vuole agevolare un processo di armonizzazione legislativa su alcuni aspetti istituzionali e funzionali necessari all'esercizio delle potestà in capo alle diverse figure istituite. In ogni caso, l'obiettivo della armonizzazione della legislazione regionale non fa venir meno il presupposto della necessità che siano assegnate agli Organi di garanzia regionale risorse per le funzioni delegate da parte del legislatore nazionale.

### ASPETTI ISTITUZIONALI

Natura dell'organo e previsione statutaria: autonomia, indipendenza e terzietà dell'organo.

- a. Le Regioni e le Province autonome istituiscono specifici organi di pubblica tutela e garanzia dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini.
- b. Tali Organi sono previsti dagli Statuti regionali e disciplinati con apposita legge regionale; hanno caratteri di specificità in ragione della missione istituzionale che sono chiamati a svolgere, con una specifica denominazione, quale: Difensore civico, Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Garante dei diritti delle persone private delle libertà, Garante dei diritti della persona. Per le Regioni in cui gli Statuti hanno forma di legge costituzionale, si fa esclusivo riferimento alla legge regionale.
- c. Le Regioni e le Province autonome assicurano al Garante e/o Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizione di autonomia, libertà, indipendenza ed efficacia.

#### Requisiti di nomina.

- a. Il Garante e/o Difensore civico è nominato dal Consiglio regionale, tra cittadine e cittadini, di riconosciuta autorevolezza, indiscussa moralità ed integrità, che si siano distinti per particolari meriti nei campi di esercizio delle funzioni.
- b. Ai fini della nomina sono richiesti, oltre ai requisiti previsti per l'elezione a Consigliere regionale, il diploma di laurea magistrale o di vecchio ordinamento in giurisprudenza, scienze politiche, in materie socio-psicopedagogiche o sanitarie in ragione dell'incarico svolto o altro titolo equipollente ovvero il possesso di specifica e comprovata esperienza, almeno decennale, nei settori di esercizio delle funzioni.

**Incompatibilità/Ineleggibilità.**

- a. Non sono eleggibili a Garante e/o Difensore civico:
1. i membri del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo, i Presidenti di Regioni o Province, i Sindaci, i Consiglieri o gli Assessori regionali, provinciali, comunali e municipali, di Città metropolitana, di Comunità montana e di Unione dei Comuni;
  2. i direttori di vertice delle aziende unità sanitarie locali ed ospedaliere, i dirigenti di vertice regionali, di aziende regionali e di aziende partecipate regionali a quota maggioritaria;
  3. i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti o movimenti politici e associazioni sindacali o di categoria.
- b. Le cariche di cui al punto 1) devono essere cessate da almeno due anni.
- c. L'incarico di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con:
- l'iscrizione a partiti o movimenti politici e/o associazioni sindacali o di categoria;
  - l'esercizio di funzioni di amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione o dalla Provincia autonoma.
- d. L'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, o professione, pubblica o privata, da cui derivi un conflitto di interessi attuale e concreto con la funzione assunta. In particolare, l'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con un rapporto di lavoro subordinato con qualsiasi delle Amministrazioni soggette a controllo o vigilanza nell'esercizio del mandato. In tal caso, il Garante e/o Difensore civico nominato ha l'obbligo di collocarsi in aspettativa non retribuita per l'intera durata dell'incarico. Durante il mandato, il Garante e/o Difensore civico non potrà esercitare attività di carattere politico. Il Garante e/o Difensore civico, il personale ed i suoi collaboratori sono soggetti a codici etici di autoregolamentazione.
- e. L'attività di Garante e/o Difensore civico è incompatibile con qualsiasi altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, che ne impedisca l'effettivo esercizio delle funzioni.
- f. Nel caso in cui il Garante e/o Difensore civico nominato sia un lavoratore dipendente, questi può essere collocato in aspettativa non retribuita per l'intera durata del mandato ovvero, fermo restando quanto disposto dalla precedente lettera e), può optare per un regime di lavoro a tempo parziale.

**Modalità di elezione.**

- a. Il Garante e/o Difensore civico è eletto dal Consiglio regionale con voto segreto.
- b. Il procedimento per la candidatura all'elezione è avviato con la pubblicazione nel BUR e sul portale del Consiglio regionale, di un avviso pubblico indicante:
  - l'intenzione del Consiglio regionale di procedere all'elezione del Garante e/o Difensore;
  - i requisiti minimi richiesti per ricoprire l'incarico;
- c. il termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso pubblico per la presentazione delle candidature presso la Presidenza del Consiglio regionale.
- d. Previo esame istruttorio da parte della struttura competente, fra i candidati così individuati, è eletto il soggetto che ottiene i voti dei due terzi dei Consiglieri assegnati al Consiglio regionale. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, al fine di garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni, è eletto il candidato che ottiene almeno la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati.
- e. Al fine di garantire la continuità, il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione, tali procedure di elezione dovranno concludersi entro e non oltre quarantacinque giorni dalla scadenza dell'incarico del precedente organo di garanzia, ovvero entro sei mesi dall'approvazione della legge istitutiva se non ancora vigente, ovvero comunque entro il 31 Dicembre dell'anno solare in corso.

**Durata, decadenza, revoca e prorogatio dell'incarico.**

- a. La durata del mandato del Garante e/o Difensore civico nominato è pari a cinque anni. Resta salva la possibilità di una sola rielezione al massimo.
- b. Il Consiglio regionale dichiara la decadenza dall'ufficio di Garante e/o Difensore civico qualora sopravvengano le cause di ineleggibilità e/o si verifichino le cause di incompatibilità previste al punto 3 "Ineleggibilità/incompatibilità" della sezione "Aspetti istituzionali" delle presenti Linee di indirizzo, se l'interessato non provvede ad eliminarle entro quindici giorni.
- c. Il Consiglio regionale, con deliberazione assunta a scrutinio segreto ed a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, può revocare il Garante e/o Difensore civico per gravi o ripetute violazioni di legge.
- d. Salvo i casi di decadenza, le funzioni del Garante e/o Difensore civico sono prorogate sino alla data di entrata in carica del successore, la quale dovrà avvenire nei tempi e nei modi stabiliti al punto 4, "Modalità di elezione", della sezione "Aspetti istituzionali", delle presenti Linee di indirizzo. Nel caso in cui il Consiglio regionale non provveda

- alla elezione dell'organo di garanzia almeno tre giorni prima della scadenza del termine di proroga, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, la relativa competenza è trasferita al Presidente del Consiglio regionale, il quale deve comunque esercitarla entro la scadenza del termine medesimo.
- e. Il Garante e/o Difensore civico ha facoltà di rinunciare all'ufficio, in qualunque momento, purché ne dia avviso all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.
  - f. Qualora l'incarico venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza naturale, la nuova elezione, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, deve essere posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva alla constatazione della causa di cessazione.

#### **Indennità.**

- a. Tenuto conto della possibilità che le funzioni di Garante e/o Difensore civico siano svolte dal medesimo soggetto e della complessità dell'incarico, al Garante e/o Difensore civico compete, per dodici mensilità all'anno, una indennità di funzione definita con proprio atto dal Consiglio regionale.
- b. Al Garante e/o Difensore civico spetta, inoltre, in caso di missione per l'espletamento delle proprie funzioni, anche all'interno del territorio di competenza, dietro presentazione di regolare fattura o di altro documento fiscalmente equivalente, il rimborso delle spese di trasporto, di vitto e di alloggio ovvero, laddove previsto, un rimborso forfettario.

### **ASPETTI FUNZIONALI**

#### **1) Programmazione attività.**

- a. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono a dotare gli Uffici competenti di adeguate risorse umane e strumentali.
- b. Entro il 30 settembre di ogni anno il Garante e/o Difensore civico presenta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale un programma dettagliato delle attività.
- c. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale esamina il programma e dà indicazioni all'Amministrazione al fine della messa a disposizione delle relative strutture, compatibilmente con le possibilità dell'Ente, delle dotazioni organiche e finanziarie necessarie al raggiungimento degli obiettivi proposti nel programma annuale.

## 2) Funzioni, interventi e poteri propri dell'organo.

Fatte salve le competenze già attribuite dalle leggi istitutive regionali e dalla legislazione di settore, il Garante e/o Difensore civico:

- a. entro il 31 marzo di ogni anno, presenta al Consiglio regionale e/o al Parlamento una relazione annuale indicante le attività svolte oltre ad eventuali osservazioni o proposte;
- b. esprime pareri sui provvedimenti legislativi ed amministrativi di indirizzo sulle materie di competenza;
- c. su richiesta motivata, è audito presso il Consiglio/Assemblea legislativa o una sua Commissione ovvero presso la Giunta regionale o l'Assessorato competente;
- d. ha accesso senza necessità di autorizzazione in tutti gli Uffici regionali o da essi dipendenti e in tutte le strutture dipendenti o convenzionate in cui si svolgono attività rilevanti per le proprie funzioni;
- e. ha accesso a tutta la documentazione che ritenga necessaria delle proprie funzioni in possesso dell'Amministrazione regionale, degli Enti, delle Aziende e delle Società dipendenti o convenzionate, che sono tenute a rispondere entro 30 giorni dalla richiesta;
- f. nell'esercizio delle sue funzioni, rivolge raccomandazioni alle Autorità politiche o amministrative competenti, le quali sono tenute a rispondere entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della raccomandazione;
- g. all'esito del termine di cui alla precedente lettera g), può rendere tramite comunicazione al Consiglio/Assemblea legislativa regionale, una dichiarazione pubblica, sempre accompagnata dalle controdeduzioni dell'amministrazione o dell'ente competente, se fornite entro il predetto termine.

## 3) Rapporti con Autorità nazionali, regionali e locali.

- a. Il Garante e/o Difensore civico, nell'esercizio delle sue funzioni collabora con le analoghe figure nazionali, regionali e locali, in applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione e nel rispetto delle reciproche competenze.
- b. I rapporti con le Autorità nazionali sono garantiti anche dai coordinamenti nazionali dei Garanti e Difensori civici, laddove istituiti.
- c. Per quanto riguarda gli organi di garanzia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, i rapporti con l'Autorità nazionale sono altresì assicurati da ciascun Garante regionale quale membro della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui all'art. 3, comma 7 della legge 112/2011.

## 4) Rapporti con altri Enti ed Associazioni.

- a. Il Garante e/o Difensore civico esercita, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, le sue funzioni in collegamento con gli enti pubblici locali (Regio-

ni, Province, Comuni) e con le altre istituzioni, le associazioni ed i soggetti del Terzo settore presenti sul territorio e che operano nel settore, anche mediante la stipulazione di Protocolli.

## 5) Trattamento dei dati personali.

- a. Il Garante e/o Difensore civico sono riconosciuti contitolari del trattamento dei dati personali.

Le profonde innovazioni introdotte negli anni dal legislatore nazionale in materia di rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini – conseguenti all’affermarsi e al diffondersi della cultura civica e della tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini – hanno determinato un processo di implementazione e valorizzazione dell’istituto della Difesa civica, quale rimedio alternativo al contenzioso dinnanzi ai tribunali.

Sugli scenari internazionali, la figura di un’istituzione di garanzia della “buona amministrazione” è da tempo richiamata sia in sede ONU che in seno al Consiglio europeo.

A livello internazionale va ricordata la Risoluzione 48/134 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in cui si afferma che la tutela dei diritti umani ha luogo sia mediante strumenti giuridicamente non vincolanti che attraverso organi istituzionali vincolanti. E il modello-base delle “istituzioni di tutela dei diritti umani” secondo l’ONU è proprio il modello svedese dell’Ombudsman.

Il tema è stato ripreso nella “Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo”, approvata nel 1948, che costituisce la base per le codificazioni nazionali mediante trattati a livello nazionale e regionale. Sulla base della Dichiarazione Universale e sull’azione diplomatica svolta dall’ONU, la figura del Difensore civico nazionale è stata istituita in quasi tutti i Paesi dell’Unione europea. Purtroppo l’Italia, pur essendo tra i Paesi fondatori dell’Ue e membro del Consiglio d’Europa non ha ancora previsto la figura del Difensore civico nazionale per la difesa dei diritti del cittadino nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Il ragionamento sulla Difesa civica nazionale ha basi solide anche in chiave comparatistica. A più di quarant’anni dal suo insediamento nel ruolo del procedimento amministrativo e nel rapporto “cittadino-istituzioni”, si insiste sul ruolo e sulla *mission* di tale istituzione per rafforzare la “democrazia deliberativa”, quale mera integrazione della “democrazia rappresentativa” per la soluzione dei problemi dei cittadini.

In attesa di un’auspicata riforma che, muovendo dall’assunto dell’obbligatorietà del servizio, possa operare una regolamentazione omogenea dell’istituto, occorre colmare in particolare due vuoti normativi: la mancanza di un Difensore civico nazionale, che priva i cittadini italiani di tutela nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato e l’as-

senza di una disciplina organica che assicuri l'omogeneità della funzione su tutto il territorio nazionale. Solo così sarà possibile garantire a tutti i cittadini livelli essenziali per l'esercizio dei diritti di cittadinanza e in particolare per quelli procedimentali, affidando alla Difesa civica il compito di monitorarne l'applicazione. In tale direzione, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano è da sempre impegnato per accrescere il ruolo e il peso della Difesa civica, reclamando la piena legittimazione giuridica di tale organismo, quale interlocutore naturale presso tutte le Istituzioni.

Nel nostro ordinamento giuridico, oltre al Difensore civico coesistono altre figure istituzionali garanti dei diritti della persona (Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Garante delle persone private della libertà personale, Garante del contribuente, Garante dei disabili, ecc.).

Tutte le Autorità di garanzia, pur non essendo di diretta ascendenza costituzionale, rivestono un ruolo emblematico dei valori fondanti dello Stato democratico, nel perimetro del sistema di relazione tra cittadini e poteri dello Stato, tra governati e poteri di governo (centrali e periferici), tra amministratori e pubbliche amministrazioni.

Sia pure con le diverse peculiarità che caratterizzano tali figure di garanzia, il comune denominatore è ravvisabile nell'assicurare "la certezza del diritto" in tutti i casi in cui i cittadini ritengono non collidente l'azione pubblica con i loro diritti e le loro aspettative, nonché qualora l'interesse della collettività nazionale nel perseguire particolari obiettivi sia tale da meritare una tutela suppletiva di terzietà.

Negli ultimi anni, da un lato si è registrata la tendenza da parte di alcune Regioni di frammentare oltremodo le figure di garanzie (si è parlato addirittura del garante degli animali), dall'altra si è tentato di accentrare in una stessa autorità troppe e variegate funzioni. A sostegno della scelta politica di accorpamento tra vari garanti è spesso sottesa una motivazione di carattere economico: la necessità di contenere la spesa pubblica.

Con la conseguenza che non vi è una regolamentazione omogenea su tutto il territorio nazionale e la tutela dei diritti viene declinata a macchia di leopardo a seconda delle regioni, con evidente disparità di trattamento dei cittadini.

Nell'anno 2018 in Basilicata - nonostante le due proposte di legge sottoposte al vaglio della competente Commissione consiliare - finalizzate ad attribuire al Difensore civico la tutela del diritto alla salute e dei diritti delle persone private della libertà personale - non è purtroppo intervenuta alcuna modifica normativa.