

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

VARIA 54 (I)

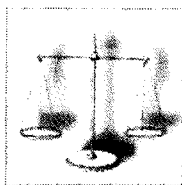
Prof Dr Manuele BELLONZI

La Carta della difesa civica locale in Toscana e la *Charte des médiateurs du service public* francese: per una breve analisi dei *traits d'union* e delle peculiarità nazionali dell'ombudsman

Il motto dell'IEO:

studiare tutto
comparare tutto
scegliere la cosa migliore
impegnarsi per la cosa migliore

EOI



Difensore civico

dei Comuni associati della Valdichiana

La Carta della difesa civica locale in Toscana e la *Charte des médiateurs du service public* francese: per una breve analisi dei *traits d'union* e delle peculiarità nazionali dell'ombudsman

Se è pur vero che, il moderno istituto dell'ombudsman, ha avuto l'*incipit* comune nella Svezia del XIX secolo, differenti sono le caratterizzazioni che, a livello nazionale e/o locale, hanno permesso di istituire e consolidare diversi ed interessanti modelli ad oggi vigenti. Il *Defensor del pueblo* spagnolo, il *Médiateur de la République* francese, o il Difensore civico regionale, provinciale e comunale in Italia, fino a giungere alla più recente figura dell'*Ombudsperson* del Kosovo¹ o del Mpanelanelana della Repubblica del Madagascar², fanno dell'istituto stragiudiziale di tutela del cittadino un interessante soggetto che, dall'originario mero rilievo parlamentare, si sta trasformando in un garante evoluto e a tutto tondo dei diritti umani.

Nella più assoluta libertà nazionale di prevedere (o meno) l'istituzione e la forma per organismi non giurisdizionali, si è cercato, nel tempo, in vari consessi, di definire punti comuni che permettessero, a livello internazionale, di riconoscere una base comune per l'istituto dell'ombudsman. Non è però possibile non citare, fin dalla risoluzione del 1946, il *favor* dell'ONU nei confronti di questo soggetto³. Per riportare alcune esperienze di ricerca, si può citare, ad esempio, il lavoro fatto in sede di Consiglio d'Europa, nell'ambito dello *Stability pact for South East Europe*, nel 1999⁴. In questo consesso sono stati elaborati i requisiti base dell'istituto ed i caratteri indispensabili di un organismo *super partes* per la creazione di figure *ad hoc* nell'ambito dei paesi del Sud Est dell'Europa⁵. Non meno interessante, inoltre, la ricerca del Centro Studi della Fondazione Friederich Ebert, che ha approfondito, in occasione del convegno del 2002 di Sofia, la

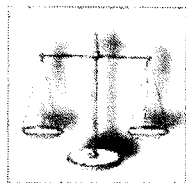
¹ United Nations Mission in Kosovo Regulation 2000/38, section, 17.1, Rule 22.1 of the Rules of Procedure of the Ombudsperson institution.

² Ordonnance n. 92-012 du 29 avril 1992, Journal officile de la République de Madagascar, n. 2155 du 21/12/1992, pages 2843-45.

³ Sul ruolo dell'autonomia ed indipendenza dell'ombusman è da citare, nel 1993, la Risoluzione ONU n. 48.

⁴ Consiglio d'Europa, Regional meeting on independent national human rights protection institution (including ombudsman institutions), Budapest, 1999.

⁵ Ad esempio, fra i caratteri dell'organo di tutela, si evidenzia la necessità di promuovere una figura monocratica, autonoma ed indipendente, che agisca sia su istanza di parte che *ex officio*, con possibilità di emettere raccomandazioni generali, al fine di "assicurare responsabilità, apertura e trasparenza dell'amministrazione".



Difensore civico

dei Comuni associati della Valdinievole

ricerca su possibili standards europei circa l'istituto dell'ombudsman⁶. Su questa linea di lavoro non è possibile non ricordare l'instancabile attività svolta, negli anni, dall'*European Ombudsman Institute* di Innsbruck, trasversalmente riferita alle varie realtà dell'Europa geografica e dell'*International Ombudsman Institute*, con sede in Canada.

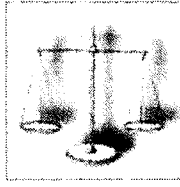
Certamente di rilievo è stato il lavoro svolto dal Congresso dei poteri locali e regionali in seno al Consiglio d'Europa che, nel 1999, ha elaborato una risoluzione⁷ sul *ruolo dei difensori civici/ombudsmen nella difesa dei diritti dei cittadini*. In questa occasione si è cercato di definire una nozione comune di ombudsman, come i requisiti per la scelta del difensore civico, le caratteristiche per l'organizzazione dell'ufficio e dei servizi, le competenze e le funzioni, le modalità di accesso all'istituto ed i mezzi d'azione a disposizione dell'organo stragiudiziale di tutela e garanzia. Il ricorso al concetto di "mediazione", l'autonomia, indipendenza e competenza, l'adeguatezza dei mezzi, i procedimenti *ex officio*, il diritto d'accesso agli atti dell'amministrazione sono solo alcune delle parole chiave che, iniziando a riconoscere un *fil rouge*, ha permesso di definire, alla fine degli anni '90, i requisiti comuni dell'istituto.

In questa linea di ricerca di una base comune sono state approvate, recentemente, in Francia ed in Italia, due Carte dedicate all'ombudsman: la prima relativa ai *Médiateurs du service public*, mentre la seconda promossa dalla Difesa civica locale in Toscana⁸. Risulta interessante, in un'ottica comparata, analizzare il contenuto dei due documenti, per cercare di rinvenire gli elementi di contatto e le evidenze proprie dei due sistemi giuridici. Vi è da premettere che, in Francia, la difesa civica prevalentemente nazionale (con il *Médiateur de la République*) è associata ad una vasta serie di ombudsman propri dei servizi pubblici, mentre in Italia l'istituto, nato in sede regionale, e sviluppatosi dopo la *ex* Legge 142/1990 negli enti locali, ancora soffre l'assenza dell'istituzione di

⁶ Da citare, ad esempio, i temi riguardanti: aspetti legali e pratici per l'istituzione dell'ombudsman, specifica fisionomia dell'ombudsman nei paesi "in transizione", funzioni e poteri, fondamenti principali dell'attività, organizzazione e autonomia di budget, relazioni fra ombudsman e altre istituzioni statali, relazioni fra ombudsman e cittadini-media, cooperazione internazionale fra gli ombudsman.

⁷ Risoluzione n. 80/1999.

⁸ Rispettivamente approvate dal Club des Médiateurs du Service Public (CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, EDF, EDUCATION NATIONALE, FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCES, FRANCE 2 ; 3, GAZ DE FRANCE, LA POSTE, MINISTERE DE L'ECONOMIE, RATP, SERVICE UNIVERSEL POSTAL, SNCF, VILLE DE PARIS, MEDiateUR DE LA REPUBLIQUE), e dal Difensore civico della Regione Toscana (dr. Giorgio Morales) e dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (dr. Franco Pesci).



Difensore civico

dei Comuni associati della Valdini-sole

un ombudsman a livello centrale. La *Charte* francese, sottoscritta appunto dai mediatori dei servizi pubblici, appare quindi rivolta, nella realtà d'oltralpe, alla definizione di standards propri di queste eterogenee tipologie di garanti. La presenza, però, nel gruppo di lavoro, del *Médiateur* nazionale (come di quello della Città di Parigi), rende al documento una portata generale, non meramente riguardante, quindi, le problematiche delle *authorities* delle ferrovie, delle assicurazioni o dei servizi postali. Parimenti la Carta toscana dedica, nella sezione rivolta all'ambito di competenza dell'istituto, un'interessante riflessione proprio nell'ambito dei servizi pubblici locali. Si ribadisce, in questo frangente, pur in presenza di una progressiva privatizzazione del settore, la indubbia competenza ed autorità del difensore civico territoriale ad intervenire nei confronti di questi enti⁹.

Una questione che, in passato, può aver distinto l'approccio della dottrina italiana da quella francese in tema di difesa civica/*médiation*, è l'attenzione propria degli strumenti mediativi. In Italia, per un certo periodo, il legislatore ha preferito gravare l'istituto di compiti eminentemente di controllo formale sull'operato amministrativo¹⁰, comportandone una burocratizzazione anche delle procedure operative della difesa civica e nei rapporti fra "controllore" e "controllato". Il ricorso agli strumenti generali di persuasione, alla conciliazione e composizione bonaria delle controversie, spesso, è stato utilizzato proprio per dimostrare l'assenza di autorità-autoritatività dell'organismo di tutela, privo di "poteri forti", e quindi necessariamente inefficace. Nella carta toscana, proprio nella premessa, si ribadisce invece, chiaramente, che l'assistenza al cittadino è nell'*ottica eminentemente conciliativa*. Parimenti la natura dell'intervento dell'ombudsman locale non può non evidenziare il *carattere collaborativo e di mediazione*. Ciò evidenzia il valore degli strumenti non coercitivi che si realizzano, nell'attività dell'ombudsman, in una continua propensione per la comunicazione fra le parti, nel tentativo di trovare una soluzione soddisfacente per l'interesse del pubblico e del privato¹¹. Di converso, nel versante francese, dove il ricorso alla mediazione ha coinvolto, negli anni, diversi settori della società civile¹², sembra si corra invece il rischio di un'inflazione del termine e della figura del mediatore. Troviamo infatti, nella dichiarazione della *Charte* a cura del *Médiateur de la*

⁹ Ci si riferisce a società concessionarie, partecipate o controllate dall'Ente locale e da soggetti privati.

¹⁰ Vedi, ad esempio, il controllo eventuale sugli atti ex art. 127 D.Lgs. 267/2000.

¹¹ L'attività conciliativa in ambito procedimentale amministrativo, negata in origine dal concetto di indisponibilità dei diritti proprio della materia, è stata accolta poi con l'elaborazione, normativa e dottrinale, dell'istituto generale dell'autotutela e degli accordi con gli interessati.

¹² Da ricordare, fra tanti, l'esperienza pluriennale delle Boutiques du droit di Lione, in tema di mediazione sociale o di quartiere.



Difensore civico

dei Comuni associati della Valdinievole

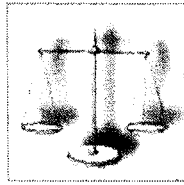
République, la volontà di ben distinguere la mediazione “istituzionale” da quella “convenzionale”¹³. Se per entrambe le forme si parla di un “modo alternativo di risoluzione dei litigi”, viene affermato però che la mediazione istituzionale, a differenza dell’altra tipologia, ha “un ruolo preventivo e catalizzatore del cambiamento in seno alle istituzioni e alle imprese”. A differenza del conciliatore privato, quindi, che interviene a conflitto sorto e con un mandato delimitato dal contratto, il mediatore dell’amministrazione pubblica ha altresì un ruolo *evolutivo* e di *cambiamento* nell’ambito del proprio ente. Ciò non toglie che, entrambi, utilizzino gli stessi strumenti operativi e socio-psicologici: ascolto e spiegazione, imparzialità, contraddittorio delle parti, re-istruttoria completa del litigio, percorso facilitato di conciliazione fra le parti etc.

Il tema comune riportato, inoltre, dalle Carte, che ritroviamo enunciato con vigore nei documenti internazionali più volte citati, attiene alla necessità del riconoscimento dell’indipendenza ed autonomia dell’ombudsman. Il documento toscano, con particolare evidenza, ricorda quanto caratteristica peculiare del difensore civico sia l’*indipendenza, oggettiva e soggettiva*, che *rappresenta un fattore essenziale per una tutela che è effettiva solo se garantita da soggetti che operano in condizione di terzietà rispetto ai destinatari del suo intervento e agli istanti*. La *Charte* corrispettivamente, impone ai singoli statuti che sia garantita l’imparzialità dell’istituto nella gestione dei conflitti, sottolineando come necessiti che questa figura risulti indipendente funzionalmente dalle strutture dell’ente o dell’impresa. Sul tema dell’autonomia ed indipendenza entrambi i documenti si soffermano sulla necessità, per l’ombudsman, che gli siano garantite idonee risorse di funzionamento¹⁴, onde evitare il rischio, per dirla con le parole efficaci di M. Hayes, di “mettere la museruola al cane da guardia o di immergerlo in un torpore privandolo del cibo”¹⁵. Non meno importante, nella Carta toscana, il riferimento a modalità di nomina, che *prevedano un quorum, requisiti e procedure di consultazione delle forze sociali, tali da assicurare al difensore civico il ruolo riconosciuto e autorevole di soggetto autenticamente super partes*. Per i *Médiateurs* la nomina avviene, generalmente, a cura del responsabile dell’organizzazione, *che ne garantisce la loro indipendenza da ogni struttura interna dell’istituzione o dell’impresa*. In questo caso è l’irrevocabilità, per tutta la durata del mandato, che ne dovrebbe assicurare *l’efficacia dell’azione*.

¹³ Le Médiateur de la République approuve les principes de la présente Charte visant à préciser les bonnes pratiques de la médiation institutionnelle afin d’éviter la banalisation de ce terme.

¹⁴ Carta: “...assicurata dalla assegnazione di idonee risorse (anche con autonomia di budget)..”; Charte: “ils ont les moyens nécessaires pour exercer leur action (budget, pouvoirs notamment de proposer des solutions...)”.

¹⁵ V. Relazione Difensore civico Valle d’Aosta, B.U. S.O. al n. 33/4.8.1998 p. 5.



Difensore civico

dei Comuni associati della Valdinaievole

Volendo sottolineare un altro aspetto peculiare del documento francese, sicuramente da citare è il tentativo di declinare una deontologia propria dell'ombudsman, al pari delle altre professioni liberali. *Les valeurs et la deontologie* risultano, di fatto, in linea con i caratteri generali della mediazione. L'ascolto equilibrato, attento, disponibile delle parti; il rispetto scrupoloso delle persone, delle loro opinioni e posizioni; la volontà di facilitare la ricerca di soluzioni amichevoli delle controversie sono gli elementi propri di una buona tecnica mediativa. A questi si aggiungono criteri di comportamento più "tecnico", quali, ad esempio, il continuo rispetto del contraddittorio, la trasparenza dell'attività¹⁶, la confidenzialità ed il ricorso all'equità nelle raccomandazioni.

Una caratteristica ulteriore, che si evince invece dalla Carta della difesa civica toscana, è la volontà di creare, sul territorio regionale, una rete di tutela, informazione, consulenza e collaborazione al servizio degli utenti e delle stesse amministrazioni locali. Quella rete che, già auspicata in passato dalla migliore dottrina¹⁷, diventa qui un obiettivo programmatico dei difensori civici territoriali che operano con il coordinamento dell'ombudsman regionale in Toscana.

I temi affrontati dalle due carte, come sommariamente esposto, rientrano felicemente negli obiettivi auspicati dai documenti europei ed internazionali. I molteplici punti comuni rinvenuti manifestano già ad oggi l'avvenuta realizzazione di un percorso di armonizzazione sovranazionale. Restano però, di particolare interesse, quelle peculiarità e spazi inesplorati che, frutto di una evoluzione concettuale geografico-culturale, ancora attendono confronti e benefiche contaminazioni reciproche. La creazione di un gruppo di lavoro misto, di una sorta di "gemellaggio fra carte", potrebbe auspicarsi al fine di ottimizzare l'operato e un'armonica definizione filosofico/dogmatica dell'ombudsman, così come auspicato dalla dottrina e dai più recenti atti delle istituzioni europee.

Dott. Manuele Bellonzi

¹⁶ Intesa sia nel dovere d'informazione alla parte circa il ruolo ed i poteri dell'istituto, come nell'obbligo di rendere pubblici, attraverso rapporti periodici, l'attività dell'ufficio e le raccomandazioni generali.

¹⁷ G. Arena, intervento al Seminario CNR-ISR, La difesa civica in Italia, quali prospettive?, Roma, 28 febbraio 1995, a cura di M.C. Sacchetti, pag. 103.