

IL DIFENSORE CIVICO:ALCUNE ESPERIENZE STRANIERE

Relazione alla riunione dell'Osservatorio Legislativo
del 31.5.1990

Dr. ssa Maria Chiara Sacchetti
Ricercatore presso l'Istituto
di Studi sulle Regioni

IL DIFENSORE CIVICO: ALCUNE ESPERIENZE STRANIERE**Premessa**

In Italia si assiste, da qualche tempo, ad un proliferare di iniziative tendenti ad istituire il Difensore civico, a vari livelli, nazionale, regionale, locale, nonché all'esercizio di varie forme di difesa civica messe in atto da movimenti, associazioni, organi di stampa e di informazione.

L'esperienza, ormai più che decennale del d.c. regionale, viene al contrario fatta oggetto di critiche che, semplicisticamente la definiscono fallita o di irrilevante entità.

Tali critiche sembrano totalmente ignorare la precisa volontà politica che ha sinora dominato nella creazione e nel funzionamento dell'organo: istituirlo, perché da prestigio, ma svuotarlo concretamente di sostanza e di potere.

Non si spiega altrimenti il fatto che, regioni come la Puglia o la Calabria, abbiano emanato la legge istitutiva del d.c. rispettivamente nel 1981 e nel 1985 e non hanno ancora nominato il primo titolare dell'ufficio; né si comprende perché regioni come la Campania e le Marche, da diversi anni prive del titolare, in quanto decaduto, non riescano ancora a provvedere alla nomina del successore.

Questo, unito ai rilievi che spesso si leggono nelle relazioni annuali dei d.c., del disinteresse che il consiglio regionale, destinatario di tali relazioni, manifesta nei confronti delle osservazioni e delle proposte che gli stessi formulano, fa giungere ad una amara conclusione: probabilmente la classe politica locale tende a rinviare quanto più possibile l'attivazione di un organo

che potrebbe interferire nella tradizionale gestione del potere o, se lo attiva, a renderlo debole ed inconsistente. Non si tratta quindi, come spesso si sente invocare, di attribuire all'organo maggiori poteri (le esperienze straniere stanno infatti a dimostrare che quelli attuali sono perfettamente in linea con il carattere di "magistratura di persuasione" propria dell'istituto ovunque), ma se mai di ridisegnarne i limiti di competenza, oggi troppo angusti, e di garantirgli, tramite un intervento legislativo statale, maggiore spessore ed autorevolezza dinanzi alle istituzioni ed ai cittadini.

A conferma di tale tesi, si ritiene quindi opportuno illustrare alcune esperienze di paesi europei, come l'Austria, la Spagna e la Francia, che, seppure per motivi diversi, presentano aspetti particolarmente interessanti ai fini di una ipotetica, ma possibile rifondazione del nostro istituto.

. ALCUNE ESPERIENZE DI PAESI EUROPEI

. Austria

L'introduzione dell'istituto del d.c. (Volksanwaltschaft), viene considerata dai pubblicisti austriaci una delle più importanti innovazioni apportate alla costituzione austriaca, nel quadro delle riforme istituzionali degli ultimi venti anni.

L'istituzione dell'ufficio fu inizialmente un esperimento, limitato con legge a sei anni (1977-1983).

Alla luce dei risultati dei primi anni di attività, il V. fu reso istituzione stabile del sistema austriaco di tutela dei

diritti con modifica della costituzione (art. 148a-148j) approvata nel 1981, in anticipo quindi rispetto al termine previsto.

Il V. e' un organo collegiale composto da tre membri nominati dai tre piu' importanti partiti ed eletti dal parlamento. Esso si pone come organo ausiliario del potere legislativo per il controllo sull'amministrazione con un ambito molto ampio in quanto si riferisce "a tutti gli abusi nel campo dell'amministrazione federale."

Se lo prevede la costituzione dei Lander, la competenza del V. puo' essere estesa anche all'amministrazione degli stessi, cio' che si e' verificato sinora in sette lander su nove (Tirolo e Voralberg hanno di recente istituito un proprio V. competente per il solo Land).

Ciascuno dei tre membri e' preposto ad una particolare branca dell'amministrazione, ma l'organo agisce all'unisono soprattutto nei casi piu' importanti.

Oggetto dell'intervento del V. sono gli "abusi" della p.a., termine da intendersi nella consueta accezione di ogni comportamento scorretto che contraddice ai principi di equita', di decoro, di ragionevolezza nei confronti del quale, il cittadino non puo' o non puo' piu' (ad esempio per scadenza del termine) esperire alcun rimedio giurisdizionale.

L'organo puo' intervenire anche d'ufficio e deve essergli garantita la massima disponibilita' da parte degli uffici per la visione e l'esame di atti e documenti.

Il V. non dispone di mezzi propri di sanzione: ha soltanto il potere di fare "raccomandazioni", giuridicamente non vincolanti, ma estremamente efficaci dato l'alto prestigio e considerazione di cui gode presso l'amministrazione ed i cittadini.

Come si puo' rilevare, a prescindere dalla particolare struttura dell'organo, competenza e poteri del V. non sono diversi o piu' ampi di quelli tradizionalmente attribuiti ad organi similari negli altri paesi. Cio' non esclude peraltro che all'istituto si attribuisca grande importanza ed autorevolezza al punto di averne previsto l'introduzione in costituzione ,dopo un periodo di sperimentazione pratica di breve durata.

Il riferimento all'Austria e' molto interessante proprio per il graduale impianto dell'istituto nel suo sistema istituzionale, che sembra essere il procedimento migliore per verificare come un istituto atipico ed essenzialmente pragmatico puo' concretamente operare nei diversi contesti sociali e giuridici.

Spagna

L'istituto spagnolo del "defensor del pueblo" presenta aspetti particolarmente interessanti, sia per l'estensione dei poteri attribuiti all'organo a livello nazionale, sia per la coesistenza di figure similari nelle "comunidades autonomas"(le regioni).

La costituzione del 1978 ha riservato ampio spazio alle autonomie regionali, per la cui attuazione l'esperienza italiana ha costituito un importante punto di riferimento. Anche se il processo di regionalizzazione e', nel disegno costituzionale spagnolo, flessibile e graduale, e se vi sono quindi notevoli differenze tra il sistema regionale spagnolo e quello italiano, interessa qui sottolineare ,quali elementi comuni, l'esistenza di statuti di autonomia, che regolano strutture ed attività' delle comunidades e competenze legislative diversificate a seconda della tipologia regionale.

Nel titolo I della costituzione, gli spagnoli, memori dell'esperienza dello stato autoritario, hanno fortemente riaffermato i principi dello stato di diritto, inserendo un elenco dettagliato e minuzioso di libertà' pubbliche, diritti fondamentali e diritti sociali, a garanzia dei quali e' stato previsto un ricorso diretto dei cittadini al tribunale costituzionale (derecho de amparo) nonche' l'istituzione di un "defensor del pueblo ,come alto incaricato delle cortes, da queste designato per la difesa dei diritti fondamentali contemplati nel titolo I che, a tal fine, potra' controllare l'attività' dell'amministrazione rendendone conto alle cortes "(art.54)

Un'altra norma costituzionale, l'art.162, abilita il d.p. ad adire il tribunale costituzionale mediante ricorso di costituzionalità' e ricorso de amparo.

Basta questo semplice accenno per definire il d.p.spagnolo come la figura piu' avanzata, anche se la piu' recente di ombudsman. Previsto in costituzione, gli vengono riconosciuti poteri di vigilanza e di controllo che si esplicano su tutti i settori di attivita' dello stato: sull'attivita' legislativa, in quanto e' legittimato a proporre in via diretta ricorso di incostituzionalita' avverso leggi o disposizioni normative aventi forza di legge dello stato o delle comunidades in contrasto con la costituzione; sull'attivita' giurisdizionale, in quanto puo' proporre ricorso de amparo contro provvedimenti normativi, amministrativi, giurisdizionali che violino o impediscano il pieno esercizio di diritti fondamentali o liberta'; sull'attivita' amministrativa, in quanto viene preposto dalla costituzione a "vigilare" per evitare che comportamenti attivi o omissivi dell'amministrazione, centrale o autonoma, possano ledere i diritti fondamentali dei cittadini ed a collaborare con il parlamento per controllare la zona del potere esecutivo non ricoperta da responsabilita' ministeriale (la legge organica istitutiva gli da facolta' di controllare anche l'attivita' dei ministri nel settore amministrativo.)

Una legge organica successivamente emanata (la n.6 del 3 aprile 1981) detta una puntuale disciplina del nuovo organo, che ne delinea il ruolo, la competenza ed i poteri.

Strumento agile ed informale, svolge i suoi interventi anche d'ufficio, con facolta' di accesso presso qualsiasi

struttura della pubblica amministrazione; riferisce annualmente al parlamento, ma puo' segnalare di volta in volta disfunzioni o irregolarita' che richiedano un intervento legislativo o amministrativo; reso di semplice accesso per il cittadino, si pone come ulteriore elemento di garanzia, senza pero' interferire con il potere giudiziario (gli e' precluso ogni intervento nei casi in cui penda un procedimento giudiziario).

Da sottolineare, che anche il d.p. spagnolo e' privo di qualsiasi potere coattivo, nel senso che non puo' annullare, modificare, o imporre l'emanazione di un provvedimento amministrativo, ma deve limitarsi a suggerire, a raccomandare, a segnalare.

E' analogamente privo del potere di promuovere direttamente un procedimento disciplinare o un'azione penale, ma puo' esercitare d'ufficio l'azione di responsabilita' contro funzionari ed agenti civili.

Significativa e' la disposizione transitoria contenuta nella legge organica, che autorizza il d.p. a proporre, dopo 5 anni dall'approvazione della stessa, tutte le modifiche che riterra' opportune, alla luce dell'esperienza compiuta.

La ragione che rende comunque estremamente interessante, ai fini della presente indagine, l'istituto spagnolo e' la coesistenza dell'organo a livello nazionale, con figure similari istituite dalle comunidades autonomas, coesistenza che non viene espressamente prevista dalla costituzione, ma

cui fa invece esplicito riferimento l'art. 12 della legge organica.

Ipotizzando una futura creazione di organi similari nelle comunidades e la inevitabile concorrenza tra il d.p. nazionale e tali organi, determinata dalla estensione della competenza del primo a tutta l'amministrazione, centrale e periferica, la legge organica sancisce nel secondo comma dell'art.12 ,l'obbligo per i d.p.r. di "coordinare" le loro funzioni con il d.p. e la possibilita' per quest'ultimo di sollecitare la loro "cooperazione".

Giusta previsione, in quanto successivamente otto comunidades autonomas, delle diciassette sinora costituite, hanno inserito nei loro statuti l'istituto, con denominazione diversa (Sindic de Greuges, Iusticia de Aragon, Diputado del Comun) ma sulla falsariga delle disposizioni contenute nell'art. 54 della costituzione. Tutte le norme statutarie rinviano infatti la disciplina dell'organo ad una legge del parlamento autonomo⁹ limitandosi a stabilire che la sua nomina deve essere effettuata dalle cortes regionali e che ad esso spetta la supervisione sull'amministrazione autonoma al fine di tutelare i diritti del cittadino elencati nel titolo I della costituzione.

Risulta immediatamente evidente la grande differenza tra i d.p.r. ed il d.p.: essendo attribuito a quest'ultimo dalla costituzione il potere di vigilare sull'attivit  degli

organi legislativi, esecutivi e giudiziari dello stato centrale e delle comunidades autonomas, resta affidato ai primi il solo potere residuale di controllo sull'attivita' dell'amministrazione autonoma.

Essendo inoltre finalizzata tale attivita' di supervisione e di controllo all'obbiettivo primario di tutelare i diritti e le liberta' individuali, si comprende come i d.p.r., per una effettiva tutela di tali diritti, siano tenuti comunque a rimettere al d.p. tutti i casi nei quali siano esperibili i ricorsi di incostituzionalita' e di amparo, anche se si tratta di violazione dovuta ad atti propri dell'amministrazione autonoma.

A disciplinare il delicato rapporto tra il d.p. e le figure similari delle comunidades autonomas, e' quindi opportunamente intervenuto il legislatore statale che, con legge 6.11.1985 n.36, ha innanzi tutto attribuito ai d.p.r. le stesse prerogative e garanzie proprie del d.p. (inviolabilita' della corrispondenza, cooperazione da parte di tutti i pubblici poteri ecc.) in secondo luogo ha delineato il regime di collaborazione e di coordinamento tra i due organi.

In particolare, per tutte le materie per le quali viene attribuita competenza alle comunidades dalla costituzione o dai rispettivi statuti di autonomia, verranno stabiliti accordi tra il d.p. ed i d.p.r. sugli ambiti di attivita' delle amministrazioni pubbliche, sui poteri e le facolta'

che i d.p.r. possono esercitare, sui procedimenti di comunicazione tra i due istituti, e sulla durata degli accordi medesimi.

Inoltre , per la supervisione dell'attivit  degli organi dell'amministrazione statale che insistono sul territorio di ciascuna comunidad, il d.p. potra' richiedere la collaborazione del rispettivo d.p.r. e ricever  da quest'ultimo le doglianze relative all'attivit  di tali organi, informandolo successivamente del risultato delle sue iniziative.

Per concludere, sembra quindi importante sottolineare i seguenti punti:

- La costituzionalizzazione dell'istituto vale, in Spagna, cos  come in altri paesi, ad attribuirgli un particolare spessore ed un notevole prestigio, sia presso le istituzioni che presso i cittadini.

- L'importanza della legittimazione attribuita al d.p. ad adire il tribunale costituzionale con ricorso de amparo, viene senz'altro ridimensionata dall'analoga facolta' riconosciuta dalla costituzione a tutti i cittadini ,nel caso di violazione di liberta' o di diritti fondamentali.

Resta pero' di innegabile rilevanza la facolta' di proporre direttamente ricorso di incostituzionalita'avverso i provvedimenti normativi, soprattutto considerando che tale facolta' viene riconosciuta dalla costituzione soltanto al capo del governo, a cinquanta deputati o senatori, agli

organi esecutivi ed alle assemblee delle comunidades autonomas.

- Nell'istituto spagnolo sembrano essere particolarmente armonizzate ed equilibrate le due "anime" dell'ombudsman: quella di strumento di tutela del cittadino e quella di organo ausiliario del potere legislativo per il controllo sull'amministrazione.

Infatti, pur connotandosi come " magistratura di persuasione", pur essendo privo di poteri coattivi, pur avendo un impronta fortemente garantista che lo finalizza alla tutela dei diritti e delle liberta' fondamentali, funge da valido collaboratore del parlamento nello svolgimento della sua attivita' di controllo, non politico, sull'esecutivo essendogli attribuito dalla costituzione il compito di "vigilare" su tutta l'amministrazione e la possibilita' di intervenire di ufficio per segnalare irregolarita' od omissioni commesse persino dai ministri nello svolgimento della loro attivita' amministrativa.

- Da segnalare, ancora, la previsione contenuta nella legge organica di una revisione dell'istituto - proposta dallo stesso d.p.-dopo cinque anni di sperimentazione. Ulteriore testimonianza del carattere pragmatico di tale organo e della necessita' che esso si modelli gradualmente sullo specifico tessuto sociale e giuridico sul quale viene innestato per essere posto nelle condizioni di operare nel modo piu' valido ed efficace.

- La possibilita' infine di una armonica e costruttiva coesistenza tra un d.c.nazionale e d.c.regionali (anche ove la competenza dell'organo nazionale viene estesa all'amministrazione regionale), basata su una disciplina chiara e precisa, idonea a prevenire ed elidere ogni eventuale sovrapposizione o conflitto di competenza.

Francia

L'istituto francese del "mediateur" presenta notevole interesse soprattutto per le analogie del sistema francese di giustizia amministrativa con quello italiano.

Pur essendo infatti previsti in Francia numerosi controlli interni all'amministrazione nonche'organi giurisdizionali amministrativi posti a tutela dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri, si e' ritenuto opportuno inserire nell'ordinamento un organo indipendente che garantisse "nelle loro relazioni con gli amministrati, il funzionamento delle amministrazioni dello stato, degli enti pubblici territoriali, degli enti pubblici e di ogni altro organismo investito di una missione di servizio pubblico" (L.3.1.1973 n.73 art.1).

La ratio della creazione del mediateur che emerge dalla legge istitutiva sembra essere quella di garantire il "funzionamento" dell'amministrazione piu' che la tutela del cittadino nei confronti della stessa.

Mentre infatti la costituzione spagnola subordina l'esistenza e l'attivita' del defensor del pueblo alla

64

tutela dei diritti e delle liberta' fondamentali sanciti nel titolo I, attribuendogli a tal fine poteri di vigilanza sull'attivit  legislative ed amministrativa dello stato e delle comunita, nonche' sull'attivit  giurisdizionale (facolta' di esercitare il ricorso di incostituzionalita' e di amparo) la legge francese limita, inizialmente, il potere di vigilanza del mediateur alla sola amministrazione, ponendo l'accento sul suo funzionamento ed, in subordine, sul suo rapporto con i cittadini.

Sara'una successiva legge, la n.76 del 24.12.1976, che provvedera' a ridefinire il ruolo del mediateur, attribuendogli il compito di proporre agli organi competenti la soluzione piu' idonea ad evitare che in taluni casi la rigida applicazione di una legge o di un regolamento dia luogo ad "iniquita'" ed, eventualmente, di suggerire le modificazioni piu' opportune da apportare ai testi legislativi e regolamentari, ove ad essi sia imputabile il ripetersi della situazione.

Il ruolo di "promotore" di riforme e la possibilita' di fondare le sue raccomandazioni e le sue decisioni sul principio di "equita'", che talvolta puo' esulare dal principio di "legalita'" che regola l'attivit  amministrativa, costituiscono gli elementi caratterizzanti la figura del mediateur francese e valgono a delinearne la connotazione giuridica che, ha formato oggetto in Francia, di un interessante dibattito.

Partendo infatti dalla tradizionale tripartizione dei poteri dello stato e dalla constatazione che l'istituto non fa parte ne' degli organi legislativi ne' di quelli giudiziari, ma viene nominato dal consiglio dei ministri con proprio decreto, per sei anni, e le spese del suo funzionamento sono ascritte al bilancio del primo ministro, il consiglio di stato, in una decisione del 10.7.1981, lo ha qualificato "autorita' amministrativa" ed in un successivo studio del 1983/84 lo ha inserito nella categoria delle "autorita' amministrative indipendenti" accanto alla commissione nazionale dell'informatica e delle liberta', la commissione delle operazioni di borsa, la commissione nazionale della comunicazione e delle liberta'.

Se la dottrina prevalente ha concordato con detta connotazione, l'attuale Mediateur, Mr. Paul Legatte, nominato nel 1986, ha confutato in numerose relazioni e scritti, la qualifica di autorita' amministrativa, facendo rilevare numerose incongruenze tra le disposizioni e lo spirito della legge istitutiva del 1973 e delle successive modifiche introdotte con la legge del 1976 e le affermazioni del consiglio di stato.

Il mediateur, egli sostiene, e' un "istituzione sui generis", che non fa parte di alcuna categoria preesistente, ma si caratterizza, nell'esercizio dei suoi compiti, per l'indipendenza assoluta (la legge istitutiva stabilisce infatti che egli non puo' ricevere alcuna istruzione da

66

nessuna autorità che non può essere perseguita o giudicata per le opinioni espresse o per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni) e per l'applicazione, dei due criteri di "equità" e di "buon andamento" che legittimano il suo intervento anche in deroga al principio di legalità.

Se spetta infatti agli organi giurisdizionali vegliare sulla corretta applicazione di tale principio e tutelare il cittadino contro ogni errore o eccesso di potere dell'amministrazione, spetta al mediatore far sì che la decisione amministrativa, pur corretta sul piano del diritto, non dia luogo a conseguenze illogiche, inaccettabili, inique per il caso singolo.

Non vi è quindi contrapposizione o sovrapposizione con il potere giudiziario - tant'è che il mediatore non può intervenire in un procedimento iniziato né contestare un giudizio - ma complementarietà: la legge del 1976 gli attribuisce infatti il potere di rivolgere all'organo in causa raccomandazioni perché riveda le sue posizioni, consentendo una soluzione che elimini la ragione del contendere e quindi la prosecuzione del procedimento dinanzi al tribunale.

Analogamente, l'applicazione del principio di buon andamento, nella sua duplice accezione di "efficienza" e di "efficacia" dei pubblici servizi, impone al mediatore di rispondere alle esigenze espresse dai cittadini tenendo conto della reale

67

entita' delle risorse finanziarie ed umane di cui dispone l'amministrazione in un determinato momento, nonche' degli imperativi di politica generale.

Non e' quindi suo compito verificare la rigida applicazione del diritto, ma valutare di volta in volta l'insieme delle circostanze e suggerire, raccomandare, proporre, in nome dell'equita', una soluzione che tenga conto dei diversi interessi e che sia compatibile con le condizioni effettive della societa' in un determinato momento.

La tesi sostenuta dall'attuale mediateur ha in effetti ottenuto un parziale riscontro da parte del legislatore che, nell'art.69 della legge 13.1.1989 n. 89, dal titolo "Provvedimenti diversi di ordine sociale", ha formalmente riconosciuto all'organo il carattere di "autorita' indipendente".

Istituzione indipendente, dunque, creata per vigilare sul buon funzionamento dell'amministrazione e per collaborare, con gli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario all'individuazione di quei nodi che possono rendere l'ordinamento vigente non piu' adeguato ai mutamenti ed all'evoluzione della societa' civile.

L'impronta garantista dell'istituto francese risulta ulteriormente attenuata rispetto ad analoghe figure di altri ordinamenti da un particolare elemento: secondo la legge istitutiva, il cittadino puo' ricorrere al mediateur soltanto attraverso un deputato od un senatore: questi

68

ricevono la doglianza e la trasmettono al mediateur se ritengono che rientri nella sua competenza e meriti il suo intervento.

Come si puo' rilevare, il filtro frapposto tra il cittadino e l'organo e' di notevole entita', tale da consentire, evidentemente, che il mediateur venga investito soltanto di problemi importanti ed idonei ad essere affrontati e risolti con i poteri di cui dispone. E' infatti intuibile che un cittadino rifletta a fondo prima di rivolgersi ad un parlamentare e che quest'ultimo, a sua volta, eviti di inoltrare al mediateur questioni di scarsa rilevanza o che non hanno alcuna possibilita' di successo.

La legge del 76 ha ulteriormente rinsaldato i legami tra mediateur e membri del parlamento stabilendo che questi possano proporre direttamente al mediateur questioni che ritengano meritevoli del suo intervento e che il presidente di una delle due camere, su richiesta di una commissione permanente, possa ugualmente investirlo di un problema.

Anche se l'ordinamento francese pone il mediateur in un ruolo di notevole rilievo, non si distacca da altri ordinamenti quanto alla natura dei poteri che gli attribuisce, connotandolo come "magistratura di persuasione" che fonda la sua azione sulla possibilita' di segnalare, suggerire, indurre la pubblica amministrazione a rivedere le sue posizioni e sulla facolta' di informare il parlamento e l'opinionione pubblica dei problemi emersi e dei risultati ottenuti.

La legge si limita quindi a garantirgli le piu' ampie possibilita' di accesso alle fonti di informazione ed ai documenti e ad assicurargli la massima collaborazione da parte dei membri del governo e di tutti i funzionari pubblici.

I ministri debbono facilitare il suo compito e non possono opporgli il segreto di ufficio salvo nei casi concernenti la difesa nazionale, la sicurezza dello stato e la politica estera; debbono autorizzare i loro dipendenti a rispondere a tutti i quesiti posti dal mediateur e gli organi di controllo a porre in essere tutte le verifiche e le inchieste che questi ritenga necessarie; specifiche inchieste possono essere richieste dal mediateur al vice presidente del consiglio di stato ed al presidente della corte dei conti.

Terminata l'istruttoria, il mediateur rivolge all'organismo messo in causa, tutte le raccomandazioni che ritiene idonee sia a risolvere il caso singolo che a migliorare in generale il suo funzionamento, mentre, se la disfunzione e' da attribuire al contenuto stesso di una norma legislativa o regolamentare, ne propone la modifica.

Il mediateur deve essere informato dei risultati dei suoi interventi in un termine prefissato: se cio' non avviene puo' rendere pubbliche le sue raccomandazioni.

La legge gli riconosce inoltre la facolta' di promuovere direttamente un procedimento disciplinare o penale a carico

70

dei funzionari che abbiano disatteso od ostacolato la sua azione, qualora a cio' non adempia l'autorita' competente.

E' evidente che anche in tali casi, il mediateur si limitera' ad inoltrare la propria richiesta alla commissione di disciplina o all'organo giudiziario cui spettera' decidere un'eventuale sanzione.

L'attivita' del mediateur e' sottoposta al solo controllo della corte dei conti per quanto attiene alla gestione finanziaria; in un rapporto annuale presentato al presidente della repubblica ed al parlamento, e successivamente pubblicato, egli da conto di tale attivita', segnalando in particolare quali delle sue raccomandazioni e proposte di riforme hanno avuto seguito.

Particolare interesse presenta l'articolazione territoriale dell'ufficio del mediateur, anche perche' alla sua impostazione ha fatto chiaro riferimento lo schema legislativo recentemente predisposto dal ministro per la funzione pubblica, tendente ad istituire anche in Italia un difensore civico nazionale a carattere monocratico.

La legge istitutiva francese e la successiva legge del 76 non avevano nulla previsto circa un eventuale decentramento dell'ufficio del mediateur, il quale, nei primi tempi della sua attivita', si e' infatti avvalso informalmente della collaborazione dei prefetti.

Successivamente, a partire dal 1978, il mediateur ha provveduto alla nomina dei primi "corrispondenti" regionali,

funzionari della prefettura incaricati di un duplice compito: in primo luogo informare i cittadini dell'esistenza dell'istituto e della sua funzione; in secondo luogo collaborare con il mediateur per il reperimento in loco di informazioni necessarie al disbrigo di alcune pratiche.

Nel 1986, il governo, non ritenendo opportuno accogliere la proposta del mediateur di istituire dei veri e propri mediateurs regionali, ha, con proprio decreto, ufficializzato la rete locale dei collaboratori, attribuendo loro il titolo di "delegati" e prescrivendo ai prefetti di fornire loro i mezzi, finanziari, logistici ed umani, necessari per svolgere la loro attivita'.

Attualmente i delegati sono circa cento, vengono nominati dal mediateur, uno per ogni dipartimento, previa consultazione con il prefetto, durano in carica un anno, sono per una meta', funzionari delle prefetture in attivita', per l'altra pensionati, ex dirigenti delle prefetture e sono tutti volontari.

Mantengono uno stretto collegamento con l'organo centrale, cui inviano un rapporto trimestrale sulla loro attivita' segnalando gli eventuali problemi di funzionamento dell'istituto e suggerendo tutte le modifiche che ritengono opportuno apportare ai testi normativi e regolamentari.

Dall'ufficio centrale viene ad essi trasmessa la copia delle risposte fornite ai parlamentari del relativo dipartimento, onde poter seguire l'evoluzione delle questioni di cui sono

stati inizialmente investiti e gli orientamenti del mediateur.

Il ruolo dei delegati sta assumendo nel tempo un importanza crescente sotto diversi profili : innanzi tutto quello di informare adeguatamente i cittadini sull'esistenza dell'istituto e sulla reale entita' dei suoi compiti; in secondo luogo quello di guidarli nei meandri della burocrazia e della normativa, onde evitare che equivoci e malintesi, facilmente risolvibili con un intervento appropriato presso l'amministrazione competente, possano sfociare in un improponibile ricorso al mediateur o peggio in un lungo ed inutile procedimento giurisdizionale.

Qualora la doglianza sia invece meritevole di essere presa in carico dal mediateur, essi aiutano l'interessato a predisporre il dossier da inviare ad un parlamentare, salvo che si tratti di un problema che coinvolge l'amministrazione locale, nel qual caso cercano di risolverlo direttamente , invitando il funzionario responsabile a riesaminare la pratica.

Nell'ambito del processo di decentramento attuato in Francia con l'obbiettivo di rendere l'amministrazione piu' vicina al cittadino, la rete locale dei delegati del mediateur svolge quindi un'importante funzione di orientamento e di guida per i cittadini, sia nei confronti dell'amministrazione in generale che dell'istituto del mediateur in particolare.

Per concludere circa l'istituto francese, si possono sottolineare i seguenti punti:

- desta qualche perplessita' la proclamata, assoluta indipendenza dell'organo, se si considera il forte legame con l'esecutivo, che procede alla nomina, ed il debole rapporto con il parlamento, che si esaurisce nella presentazione della relazione annuale.

La nomina del mediateur da parte del governo e' innanzi tutto assolutamente discrezionale, non essendo previsti particolari requisiti ne' di integrita' ne' di preparazione tecnico-giuridica; inoltre, contrariamente ad altri ordinamenti, non e' stabilita l'incompatibilita' assoluta con altre cariche, salvo quelle di consigliere generale e comunale, ove non preesistano alla nomina.

- il ruolo di "promotore" di riforme, consacrato dalla legge del 76, costituisce senza dubbio uno degli aspetti piu' interessanti dell'istituto francese. E' infatti innegabile che un osservatorio privilegiato sull'amministrazione qual'e' quello del mediateur, puo' agevolmente riscontrare e distinguere quali disfunzioni sono dovute a problemi strutturali ed organizzativi e quali, invece siano attribuibili ad una normativa non piu' adeguata all'evoluzione della societa'.

In entrambi i casi, come si rileva dalle relazioni annuali, un buon numero di segnalazioni e di proposte vengono infatti accolte dal governo, che con circolari, decreti e disegni di legge provvede ad eliminare all'origine tali problemi.

74

Si puo' pero' osservare che la previsione dell'intervento di ufficio del mediateur, oggi escluso dalla normativa vigente, avrebbe reso ancor piu' agevole la sua funzione di controllo e sarebbe stata piu' coerente con l'impostazione debolmente garantista data dal legislatore all'istituto.

- quanto all'organizzazione territoriale, resa innegabilmente necessaria dall'estensione dei compiti del mediateur, desta qualche perplessita' il legame, ancora una volta troppo diretto, tra i delegati del mediateur e le prefetture, dalle quali, come si e' visto, prevalentemente dipendono o dipendevano.

Nel sistema locale francese, infatti, cosi' come in quello italiano, i prefetti sono i rappresentanti dello stato nel dipartimento, quindi anche nella sua articolazione territoriale, l'ufficio del mediateur mantiene un collegamento troppo stretto e diretto con l'esecutivo.

Conclusioni

Dall'esame delle esperienze straniere qui citate, possono trarsi alcune considerazioni:

- la previsione costituzionale dell'istituto vale, senza dubbio, a delinearne il profilo con maggiore liberta' ed ampiezza; cio' non toglie che anche l'intervento ordinario del legislatore statale puo' attribuirgli notevole consistenza, in presenza di una precisa volonta' politica di dare rilievo e seguito ai suoi interventi;
- l'articolazione territoriale dell'istituto puo' essere basata su diverse soluzioni: la dimensione dell'ente locale (che oggi si propone in Italia) non sembra trovare riscontro negli altri paesi, ne' sembra praticabile nel nostro ordinamento l'ipotesi di un organo monocratico a livello

centrale;

75

- il carattere pragmatico che caratterizza l'istituto lo ha fatto gradualmente modellare sulla realta' politico-sociali dei paesi che l'hanno adottato.

Si ritiene che, anche in Italia, la sperimentazione attuata dalle regioni possa fornire al legislatore statale utili spunti per rifondare e ridisegnare l'istituto al fine di migliorare la qualita' dell'azione amministrativa e per una effettiva tutela dei diritti dei cittadini.