



Via Castagnole, 20/M Centro Edison - 31100 Treviso

T. + 39 0422 264 026 F. +39 0422 162 10 25 W. www.adrquadra.it E. info@adrquadra.it

QUADRA, divisione ADR di Tiaki s.r.l.

Ente iscritto al n. 231 nel registro degli organismi di mediazione del Ministero della Giustizia

Ente accreditato alla formazione dei mediatori ex decreto lgs. 28/10, n. 160 dell'elenco del Ministero della Giustizia.

ADR e istituzioni europee: l'Ombudsman

Di Cristina Breda 07/10/2005

Una delle tecniche di A.D.R. di cui nel panorama giuridico europeo è stata riconosciuta la notevole importanza è l'Ombudsman. L'Ombudsman è un funzionario nominato solitamente ma non sempre dal governo, incaricato di rappresentare gli interessi del pubblico studiando e richiamando i reclami per ritardi, irregolarità, mancanze della Pubblica Amministrazione, segnalati dai diversi cittadini. E' stato istituito per la prima volta in Svezia, nel 1809, per salvaguardare i diritti dei cittadini, stabilendo un'agenzia di sorveglianza indipendente dal ramo esecutivo, con il compito di controllare l'osservanza delle leggi da parte dei pubblici ufficiali e dei giudici e che è inoltre dotata di potere di citare in giudizio i trasgressori. L'origine della parola viene dagli anziani norvegesi, per i quali "umbuds" significa rappresentante. Da allora non solo il termine ma anche la figura dell'Ombudsman è stata adottata in molti paesi, tra cui Inghilterra, Danimarca e Islanda.

A livello europeo, l'ufficio del mediatore è stato formalmente generato dal Trattato di Maastricht del 1992 ed è attualmente guidato dal Professor Nikiforos Diamandouros. E' nominato dal Parlamento europeo per un mandato rinnovabile di cinque anni, che corrisponde alla durata della legislatura.

Il Mediatore può inviare raccomandazioni alle istituzioni dell'UE e investire del caso il Parlamento europeo affinché promuova l'azione politica necessaria. Esercita le sue funzioni in piena indipendenza e con imparzialità, non sollecita né accetta istruzioni da alcun organismo e per la durata del suo mandato non può esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o meno.

L'European Ombudsman da un lato agisce come meccanismo di controllo esterno, investigando sulle lamentele riguardanti la 'maladministration' e consigliando azioni correttive dove necessario; dall'altro opera come risorsa delle istituzioni per ottenere migliori risultati nelle relazioni con il cittadino, in particolare individuando i suoi reali bisogni e come le istituzioni possano soddisfarli efficacemente.

Con l'aumentare dei Paesi facenti parte dell'Unione Europea, sono anche aumentati i mediatori nazionali, tanto che è stata creata una rete europea dei mediatori, che coopera sistematicamente per scambiare le informazioni sulla legislazione dell'Unione Europea e sulla prassi per migliorare e accertare il trasferimento efficace dei reclami. La rete ora contiene circa 90 uffici in 29 paesi in tutta Europa.

Il 6 settembre 2001, il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione approvando il Codice di Buon Comportamento Amministrativo che le Istituzioni e i corpi dell'Unione Europea, le loro amministrazioni e uffici devono rispettare nei loro rapporti con il pubblico.

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea stabilisce, infatti, tra i diritti fondamentali del cittadino, quello a una buona amministrazione (articolo 41) e quello di reclamare all'Ombudsman Europeo contro la 'maladministration' da parte delle Istituzioni ed organi dell'Unione Europea (articolo 43).

Hanno, dunque, diritto a presentare denuncia al Mediatore Europeo ogni cittadino di uno Stato Membro, residente in uno Stato membro, così come ogni impresa, associazione e altro organismo con sede ufficiale nell'Unione. Il Codice europeo del Buon Comportamento Amministrativo del 2001 è stato emanato proprio allo scopo di dettare i principi generali del buon comportamento che possono essere applicati a tutti i rapporti delle Istituzioni e loro amministrazioni con il pubblico, per individuare più facilmente i casi di 'maladministration' e per evitare il conflitto. Inoltre, ha avuto come obiettivo quello di uniformare i principi alla base dei rapporti delle istituzioni con i cittadini in tutti i paesi dell'Unione. Viene infatti applicato ad ogni ufficiale o funzionario che operi all'interno delle Istituzioni o Organismi dell'Unione Europea, mentre i rapporti interni tra Istituzione e ufficiali sono governati dai Regolamenti Interni.

Oggetto della denuncia possono essere tutti i casi di 'maladministration' delle istituzioni e organi dell'Unione Europea. Per 'maladministration' si intende la mancanza o carenza di amministrazione. Ciò si verifica quando un'amministrazione non opera secondo la legge, o non rispetta i principi di buona amministrazione, o viola i diritti umani. Alcuni esempi possono essere: irregolarità amministrative, iniquità, discriminazioni, abuso di potere, mancanza di risposta, rifiuto di informazione e ritardi ingiustificati. Il Mediatore, quindi, esamina la denuncia e provvede ad informare sui risultati dell'indagine. (Maggiori informazioni sulle modalità con cui sporgere reclamo sono disponibili nel sito: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/it/default.htm>).

Ogni anno il mediatore europeo è tenuto a presentare al Parlamento Europeo un rapporto sull'attività svolta. Da quello dell'anno 2004, risulta che sono stati sporti 3.726 reclami, con un incremento del 53% rispetto all'anno precedente; il 51% proviene dai 10 nuovi Stati membri entrati nell'Unione Europea a maggio del 2004. L'altro 49% dagli altri Stati membri.

Nel 70% dei casi l'Ombudsman è stato in grado di aiutare il reclamante a risolvere il problema. Sono state aperte 351 nuove inchieste, di cui 8 per iniziativa dello stesso Ombudsman; 251 sono state anche portate a termine. Per 65 casi è stato raggiunto un accordo amichevole; 71, invece, sono stati trasferiti all'autorità competente.

I maggiori casi di 'maladministration' sono stati rappresentati da: mancanza di trasparenza, rifiuto di fornire informazioni, discriminazione, ritardo evitabile, procedure insoddisfacenti, abuso di potere, negligenza e errori legali. In 113 casi l'Ombudsman ha riscontrato non si trattava di 'maladministration'.

Uno sguardo al panorama italiano: il ruolo del difensore civico.

Con il diffondersi a livello europeo dell'Ombudsman, intorno agli anni '60, anche in Italia venne valutata l'opportunità di introdurre una figura che rispondesse a due esigenze fondamentali: potenziare il controllo sull'attività amministrativa e sull'amministrazione e difendere il cittadino contro i possibili casi di 'maladministration'. Venne così rimandato all'ente regionale, il compito di istituire un Difensore Civico; le Regioni hanno provveduto in tempi e modi diversi.

Il Difensore Civico può intervenire in caso di ritardi, irregolarità ed omissioni della Pubblica Amministrazione, non riferibili ai vizi del procedimento. Svolge, inoltre, funzione di tutela degli interessi legittimi (sono correlati alla Pubblica Amministrazione e consistono nella legittima pretesa che questa agisca correttamente), dei diritti del cittadino riconosciuti dalla legge ma anche degli interessi di fatto (gli interessi privi di qualsiasi protezione da parte della legge) e superindividuali (gli interessi della collettività). Non si tratta, però di una tutela giurisdizionale, in quanto non può esprimere alcun sindacato di legittimità e tanto meno di merito sugli atti amministrativi.

I principi alla base di questa figura sono, dunque, simili a quelli su cui si fonda l'ombudsman, vi sono però alcune differenze. Innanzitutto nella procedura con cui il cittadino può interpellare il Difensore Civico. Sebbene ciascuna Regione abbia dettato una disciplina autonoma, si è rilevato in molte di esse che la possibilità di adire il Difensore Civico è concorsuale o alternativa al ricorso giurisdizionale o amministrativo. Inoltre, non devono sussistere particolari condizioni, quale può essere per l'Ombudsman europeo l'aver già sporto reclamo contro l'Istituzione o l'Organo. Il Difensore civico può agire su istanza del cittadino o d'ufficio, per la quasi totalità delle Regioni, ad esempio nei casi che preoccupino la cittadinanza o pratiche simili che riguardino soggetti nella stessa situazione Opera nei confronti delle Amministrazioni Regionali, degli Enti Locali e delle strutture sanitarie e aziende sanitarie locali. Ciascuna Regione ha poi attribuito poteri più o meno ampi di consultare gli atti e accedere agli uffici.

In secondo luogo, oltre a queste funzioni istituzionali, il Difensore civico può fornire generica assistenza, fornendo consigli per risolvere i problemi di quei soggetti economicamente e culturalmente svantaggiati. Al difensore civico Regionale, si affiancano quello Provinciale e Comunale, istituiti dall'articolo 8 della legge 142/1990, con funzione di garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Il Difensore Civico Regionale è quindi tenuto a coordinare la propria attività con quella dei Difensori Civici istituiti dai Comuni e dalle Province, attraverso incontri periodici in cui individuare le aree di attività di ciascuno e le modalità organizzative e attraverso convenzioni o consorzi con essi.

La legge 127/1997, che ha riformato la Pubblica Amministrazione, con l'articolo 17, ha conferito al Difensore Civico Regionale poteri di controllo eventuale in caso ci sia una richiesta da parte di un certo numero di consiglieri: può infatti controllare le deliberazioni

della giunta e del consiglio, quando hanno per oggetto appalti, affidamento di forniture, assunzioni di personale e piante organiche. Ha acquisito, inoltre, la possibilità, previo invito rivolto all'ente locale a provvedere entro un congruo termine, di sostituirsi all'amministrazione Comunale o Provinciale che ritardi o ometta di compiere atti obbligatori e di nominare un commissario ad acta, il quale provvedere, a spese dell'ente medesimo, entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

Per valutare l'effettivo ricorso da parte del cittadino, nell'anno 2004, al Difensore civico Regionale sono state considerate, a titolo esemplificativo, tre Regioni del Nord, del Centro e del Sud Italia. In Piemonte le richieste di intervento sono state 807, di cui 585 sono state portate a conclusione, 222 sono ancora in fase istruttoria. Si è verificato, rispetto al 2003 una lieve diminuzione; oggetto principale dei reclami sono stati i servizi alla persona.

In Toscana, le pratiche aperte sono state 1438, con un aumento del 40%. Anche qui oggetto dei reclami sono stati maggiormente i servizi al cittadino: sanità, servizi pubblici, lavoro e previdenza. Infine, in Basilicata sono state presentate 893 richieste: per 277 di queste ha avuto inizio la procedura (180 sono state definite nello stesso 2004); le restanti 616 sono state risolte senza procedere. Si è registrato, come in Toscana, un aumento del 12.75%. Oggetto dei reclami è stata principalmente la pubblica sicurezza e la tutela dell'ambiente.

Si può quindi ritenere che vi sia un aumento generale di reclami da parte dei cittadini al Difensore Civico, ma anche che molto spesso questa figura non sia ancora molto conosciuta. In Toscana infatti il numero è aumentato grazie alla pubblicità e promozione che lo stesso Difensore Civico ha fatto della propria figura.

L'Ombudsman bancario

Un altro esempio di istituzione vicina a quella dell'Ombudsman è costituito dall'Ombudsman **Bancario**, istituito nel 1993, grazie ad un accordo tra l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e le Associazioni dei consumatori al fine di fornire all'utente bancario la possibilità di far valere i propri diritti in sede stragiudiziale e neutrale. E' un organo collegiale, formato da un Presidente, nominato dal Governatore della Banca d'Italia, due membri dall'Associazione bancaria italiana, uno dal Consiglio nazionale forense e uno dal Consiglio dei dottori commercialisti.

Ha competenza per un danno di valore non superiore a 10.000 euro, causato da operazioni o servizi forniti dalla Banca, che possono avere anche valore maggiore. La procedura è gratuita; ha inizio dopo che il consumatore si è rivolto all'Ufficio Reclami e quest'ultimo non ha risposto entro il termine di 60 giorni o non ha preso una decisione soddisfacente o positiva.

Il ricorso all'Ombudsman è consentito soltanto da parte del consumatore, definito come "la persona che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta"; sono quindi esclusi i commercianti, professionisti, imprese ed enti. L'unica condizione per il consumatore è quella di non aver già intrapreso le vie legali o arbitrali; qualora non resti soddisfatto può comunque rivolgersi alla giustizia ordinaria, mentre la Banca è tenuta a dare attuazione a quanto stabilito dall'Ombudsman entro il termine previsto.

L'Ombudsman bancario, istituito per tutelare il consumatore, è ritenuto un organo non del tutto imparziale, in quanto al suo interno non vi sono rappresentanti degli utenti.

L'Ombudsman assicurativo

In Italia, non esiste ancora, invece, l'Ombudsman **assicurativo**, come in Svizzera. Quest'ultimo si occupa di tutte le questioni o problemi che possono sorgere tra gli assicurati, non solo con assicurazione obbligatoria ma anche complementare, e le casse malati. Possono usufruirne anche i rappresentanti degli assicurati, i servizi sociali e le autorità. L'Ombudsman assicurativo svizzero svolge diverse funzioni: ascolta e verifica le pretese dei malati, li consiglia e media i rapporti con la cassa malati per trovare la più adeguata soluzione al conflitto. I suoi servizi sono interamente gratuiti. Non ha nessun potere di annullare o modificare gli atti degli assicuratori, ma solo di mediare.

E' stato ritenuto in parte simile all'Ombudsman svizzero, l'Istituto Italiano per la vigilanza sulle Assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), istituito nel 1982. L'ente svolge un ruolo di vigilanza e autorizzazione rispetto alle imprese assicuratrici, al fine di tutelare i consumatori, però a differenza di quello svizzero ha poteri sanzionatori e di intervento. In questi ultimi anni ha anche acquisito alcune competenze riguardanti la trasparenza nei rapporti tra imprese e assicurati e l'informazione del consumatore. Ha facoltà, infatti, di raccogliere reclami, agevolare l'esecuzione dei contratti e facilitare la soluzione delle questioni che possono sorgere. Si può, quindi concludere ritenendo che l'Italia, sebbene in alcuni settori abbia già iniziato ad operare in questo senso, rispetto ai paesi del Nord Europa debba ancora riconoscere pienamente il ruolo e l'importanza che l'Ombudsman può avere non solo nel mediare i conflitti ma anche nell'essere un mezzo per consentire alle Istituzioni di avvicinarsi al cittadino e di prevenire il conflitto prima che si verifichi.