

# **Legge sul difensore civico**

## **Avamprogetto e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 4 luglio 2003

## Compendio

*I tragici avvenimenti occorsi a Zugo il 27 settembre 2001 hanno risvegliato nell'opinione pubblica il bisogno di un servizio di mediazione, anche a livello federale. Tale esigenza non è infatti nuova: da oltre 30 anni l'Assemblea federale presenta all'esecutivo interventi che chiedono la creazione di un Ufficio del difensore civico. Con la presente iniziativa parlamentare, la stessa Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) sottopone un progetto di legge che dovrebbe finalmente consentirne l'istituzione. Una minoranza di sette membri della Commissione propone alla Camera di respingere il progetto.*

*Già nel 1970 un postulato dell'allora consigliere nazionale Otto Fischer (PLR/BE) che chiedeva l'istituzione di un mediatore era stato accolto dal Consiglio nazionale. La richiesta era stata sollevata dalle cerchie economiche le quali, in occasione dei loro contatti con lo Stato, avevano talvolta l'impressione che l'amministrazione non si comportasse sempre correttamente nei confronti dei cittadini. Esse desideravano pertanto l'istituzione di un'autorità di mediazione tra lo Stato e i cittadini.*

*Nel frattempo sono stati creati sette uffici di mediazione a livello cantonale e comunale. La loro esperienza mostra che in ampi strati della popolazione esiste effettivamente il bisogno di rivolgersi a un difensore civico per un problema, senza dover per questo adire costose vie legali. Spesso i difensori civici riescono senza grandi oneri burocratici a risolvere i problemi dei cittadini, contribuendo in tal modo a sgravare l'amministrazione e i tribunali. I risparmi che ne risultano sono certo difficilmente quantificabili, ma dovrebbero tuttavia essere considerevoli. Gli uffici di mediazione hanno inoltre constatato che i problemi loro sottoposti concernono molto di frequente anche i servizi federali.*

*Spunto iniziale del presente progetto è l'iniziativa parlamentare Fankhauser (98.445 Diritti dell'uomo. Creazione d'un servizio federale di mediazione). Considerato che l'attuazione di tale iniziativa ha rapidamente mostrato che una delimitazione tra la questione dei diritti dell'uomo e altri problemi era molto difficile, è stato elaborato un disegno di legge per un servizio generale di mediazione della Confederazione.*

*Il progetto parte dal principio che la figura del Difensore civico abbia una personalità forte, sia indipendente e abbia lo statuto di magistrato nominato dall'Assemblea federale. Il Difensore civico è assistito da un sostituto e da una segreteria permanente. Il suo compito consiste nel fornire consulenza alle persone fisiche e giuridiche per quanto concerne le loro relazioni con le autorità federali, nonché nel fungere da mediatore nelle situazioni di conflitto. Egli può inoltre sottoporre alle autorità federali raccomandazioni per un comportamento maggiormente consono alle esigenze dei cittadini. Per consentirgli di svolgere appieno i suoi compiti, il Difensore civico è totalmente indipendente dal governo e dall'amministrazione. L'Ufficio del difensore civico federale non è dunque una nuova autorità amministrativa, ma è concepito piuttosto come un'istituzione dell'Assemblea federale. Se grazie all'intervento di un mediatore in futuro sarà possibile evitare anche un solo dramma umano, allora l'istituzione di un ufficio di mediazione avrà dato i suoi frutti.*

# Rapporto

## **1 Genesi**

### **1.1 Primi intenti**

#### **1.1.1 L'avamprogetto del 1977**

Dagli anni '70 sono stati fatti diversi tentativi per creare un ufficio generale di mediazione della Confederazione o un ufficio di mediazione per determinati campi d'attività. Per dare seguito a tutta una serie di interventi parlamentari, in cima alla quale si trovava il postulato Fischer (PLR/BE) accolto dal Consiglio nazionale il 14 dicembre 1970, nel 1977/8 è stato messo in consultazione un primo avamprogetto di legge sull'Ufficio del mediatore federale. Una consistente maggioranza dei Cantoni e dei partiti si pronunciò a favore dell'istituzione di un ufficio di mediazione generale. 18 Cantoni e 5 partiti, fra cui i quattro partiti di governo, si pronunciarono a favore del progetto. L'11 luglio 1979, nonostante l'esito positivo della consultazione, il Consiglio federale rinviò il progetto.

#### **1.1.2 La mozione Gadiant e l'avamprogetto del 1994**

Sulla base del progetto del 1977, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha sottoposto nel 1994 al Consiglio federale, in seguito alla trasmissione della mozione del consigliere agli Stati Gadiant (UDC/GR, Boll. Uff. S 1988 561 segg. e N 1989 551 segg. e 1694 segg.), un avamprogetto di legge riveduto. Il Consiglio federale ha tuttavia sospeso nuovamente i lavori. La mozione Gadiant e diversi postulati sono in tal modo restati senza risposta.

Qui di seguito sono citati gli interventi che nel corso degli anni il Parlamento ha trasmesso al Consiglio federale e rimasti sinora inadempiti:

- postulato 10513 Istituzione di un mediatore (CN 14.12.70, Fischer-Bern);
- postulato 76.486 Controllo dell'amministrazione. Mediatore (CN 4.5.77, Schalcher);
- postulato ad 77.225 Mediatore (CN 18.3.81, Commissione del Consiglio nazionale);
- mozione 88.333 Mediatore federale (CS 29.9.88, Gadiant; CN 6.10.89).

#### **1.1.3 Parere del Consiglio federale sugli ultimi interventi**

Gli interventi seguenti sono di recente stati depositati in Parlamento, ma non sono ancora stati trattati:

- postulato Donzé 01.3319 Istituzione di un ufficio del mediatore federale
- mozione Zisyadis 01.3492 Istituzione urgente di un mediatore federale.

I pareri del Consiglio federale sugli interventi Donzé e Zisyadis si sono rivelati divergenti, forse anche a causa dei gravi avvenimenti di Zugo del 27 settembre 2001:

Nel suo parere negativo del 29 agosto 2001 sul postulato Donzé 01.3319. Istituzione di un ufficio del mediatore federale, il Consiglio federale ha rinviato ai lavori in corso del disegno di legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione. Esso ritiene che la prevista istituzione del principio della trasparenza consentirà di soddisfare – almeno in parte – l'imperativo che vuole che l'amministrazione sia vicina ai cittadini. Indifferente a tutti gli interventi trasmessi, l'esecutivo ha tratto la seguente conclusione: «Il Consiglio federale considera che le condizioni quadro non sono cambiate in modo tale da necessitare la ripresa dei lavori in vista della creazione di un ufficio di mediazione per l'insieme dell'amministrazione».

I tragici eventi del Parlamento di Zugo hanno scosso parecchi ambienti e hanno nuovamente accentuato la necessità di un ufficio di mediazione. Nel parere del 14 novembre 2001 sulla mozione Zisyadis 01.3492. Istituzione urgente di un mediatore federale, il Consiglio federale ha spiegato che era disposto a riesaminare l'opportunità di creare un Ufficio del difensore civico federale e di elaborare un disegno di legge a tal proposito. La dichiarazione d'intenti del Consiglio federale è stata confermata dall'Ufficio federale di giustizia in occasione della relazione alla 7ª Tavola rotonda del Consiglio d'Europa con i mediatori europei svoltasi dal 21 al 24 novembre 2001 a Zurigo.

### **1.1.4 L'iniziativa parlamentare Fankhauser e le altre iniziative parlamentari**

Il 4 ottobre 1999 il Consiglio nazionale ha dato seguito con 90 voti contro 68 a un'iniziativa parlamentare che chiedeva l'istituzione di un servizio di mediazione per i diritti dell'uomo (98.445 Iv. Pa. Fankhauser. Boll. Uff. N 1999 1983 segg.). La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP) è stata in seguito incaricata dall'Ufficio di elaborare un progetto per la sessione invernale 2001.

Nella primavera del 2000 la CIP si è informata presso il responsabile del DFGP sullo stato dei lavori. La CIP ha appreso che il Consiglio federale non considerava liquida la mozione Gadiant, ma riteneva che questa dovesse essere inserita nella categoria degli interventi da trattare, nonostante fosse stata depositata da oltre quattro anni. Nella sua seduta del 29 giugno 2000 la CIP ha pertanto deciso di ritardare provvisoriamente l'elaborazione di un progetto in materia. Considerato che la scadenza si avvicinava, l'affare è stato nuovamente trattato nella seduta del 6 settembre 2001. L'atteggiamento titubante o addirittura negativo del Consiglio federale, come per il parere sul postulato Donzé (01.3319), ha spinto la CIP a istituire una sotto-commissione<sup>1</sup> per l'elaborazione di un progetto. La CIP ha chiesto una proroga alla sua Camera fino alla sessione invernale 2003, che le è stata concessa il 14 dicembre 2001 (Boll. Uff. CN 2001 1985).

Nell'ambito dell'esame preliminare dell'iniziativa non è stato deciso se istituire un ufficio di mediazione generale o se limitare la discussione agli aspetti inerenti i diritti dell'uomo. A tal proposito il rapporto della CIP del 14 settembre 1999 menziona: «La Commissione incaricata dell'elaborazione di un progetto dovrà decidere se la soluzione ideale è rappresentata da un ufficio di mediazione che si limita all'esame di questioni relative ai diritti dell'uomo, da un ufficio di mediazione generale o dalla nomina di un 'incaricato per i diritti umani'».

<sup>1</sup> Membri: *Vallender*, Aeppli Wartmann, Cina, Engelberger, Hubmann, Joder, Leuthard, Scherer Marcel, Vermot.

La questione del campo di attività dell'autorità da istituire è stata trattata approfonditamente in seno alla CIP e alla Sottocommissione. Mentre in primo piano vi era innanzitutto la creazione di un ufficio di mediazione limitato alle questioni relative ai diritti dell'uomo, venne in seguito preferita la variante di un ufficio di mediazione generale, suscettibile anche di assumersi la funzione di mediatore in tale settore. In virtù del presente avamprogetto l'iniziativa 98.445 (Iv. Pa Fankhauser Diritti dell'uomo. Creazione d'un servizio federale di mediazione) può pertanto essere tolta di ruolo, tanto più che per quanto concerne altri aspetti dell'iniziativa parlamentare è possibile ricollegarsi a un altro progetto in corso. La vigilanza sul rispetto dei diritti umani e il lavoro di sensibilizzazione nello stesso ambito possono dunque anche non rientrare nel catalogo dei compiti dell'ufficio di mediazione; un'altra autorità può in tal modo occuparsene meglio. La CIP si è pertanto adoperata per farsi attribuire l'iniziativa parlamentare Müller-Hemmi (01.461 Commissione federale dei diritti dell'uomo) per l'esame preliminare. Seguendo la proposta della sua commissione, il 20 giugno 2003 il Consiglio nazionale ha accolto la presente iniziativa parlamentare con 101 voti contro 74.

Infine, con l'iniziativa parlamentare Jossen depositata il 13 giugno 2002 (02.431. Istituzione di un servizio di mediazione federale), la richiesta di un ufficio di mediazione generale a livello federale è stata di nuovo sollevata in modo diretto; la Sottocommissione se ne sta occupando attualmente. Nella sua seduta del 4 luglio 2003, la CIP ha accolto l'iniziativa con 11 voti contro 10 e prevede di domandarne lo stralcio dal ruolo nel suo rapporto a sostegno della legge sul difensore civico. Dal canto suo, il promotore dell'iniziativa si riserva la facoltà di ritirare la sua istanza non appena sia certo che il progetto di legge elaborato dalla CIP nella sua forma attuale sia presentato al Consiglio nazionale.

## **1.2 Lavori della Sottocommissione "Ufficio del difensore civico federale"**

### **1.2.1 Interruzione provvisoria dei lavori in attesa di un messaggio del Consiglio federale**

In occasione della sua prima seduta del 27 febbraio 2002 la Sottocommissione CIP Ufficio del difensore civico si è informata sullo stato dei lavori in seno all'amministrazione. Come già espresso chiaramente nel parere sulla mozione Zisyadis (01.3492), il Consiglio federale aveva già proceduto alla rivalutazione dell'urgenza del progetto. I lavori in seno all'amministrazione sull'ufficio di mediazione generale erano infatti già stati ripresi; quale base si era in gran parte preso in considerazione l'avamprogetto del 1994. Il calendario lasciava pensare che si sarebbe potuto attendere il licenziamento del messaggio alla fine del 2002 o all'inizio del 2003. La Sottocommissione ha pertanto deciso d'interrompere provvisoriamente i suoi lavori e di seguire quelli del Consiglio federale e dell'amministrazione.

### **1.2.2 Inchiesta presso i difensori civili esistenti**

Il 29 maggio 2002 il Consiglio federale ha fatto sapere che intendeva decidere sul modo di trattare il problema soltanto una volta a conoscenza delle prospettive finanziarie della Confederazione, ossia dopo le vacanze estive. Tale ulteriore differimento ha indotto la Sottocommissione a riunirsi di nuovo. Nella sua seduta del 2 luglio

2002 ha deciso di riprendere il progetto e di chiedere chiarimenti agli uffici dei difensori civici esistenti. In seguito sono stati inviati questionari all'Associazione svizzera dei mediatori parlamentari (SVPO) e all'Istituto europeo dell'ombudsman a Innsbruck. Si chiedevano delucidazioni concernenti gli ambiti seguenti:

1. composizione e organizzazione (numero dei posti, aggregazione amministrativa, job-sharing, modelli di supplenza, centralizzazione o decentralizzazione);
2. procedura (numero di casi, tipologia dei casi secondo gli ambiti, percentuale di "casi di querulomania", disbrigo orale);
3. problematica a livello di interfaccia (presenza di diversi livelli statali, relazione con le procedure giuridiche in corso, relazione con l'organo di vigilanza parlamentare);
4. costi e vantaggi (costi, strumenti di misura per la valutazione delle prestazioni e dei risultati, vantaggi quantificabili, economie di posti di lavoro nell'amministrazione, prevenzione delle procedure di ricorso);
5. suggerimenti e raccomandazioni.

Le risposte della SVPO del 10 settembre 2002 hanno fornito un punto di vista interessante sull'organizzazione e le procedure degli uffici dei difensori civici cantonali e comunali attivi in Svizzera. I difensori civici hanno sottolineato che il loro lavoro deve essere *il più possibile indipendente*, in modo che né l'esecutivo né l'amministrazione possano influenzarlo. A livello federale la SVPO suggerisce l'impiego di due persone di sesso diverso e provenienti da regioni linguistiche differenti. Secondo la SVPO, considerato il raggio d'attività più ampio rispetto agli uffici dei difensori civici cantonali e comunali, sarebbe più ragionevole astenersi dall'organizzare sedute regionali. È tuttavia importante che vi sia soltanto un ufficio del difensore civico.

Nelle zone urbane i difensori civici trattano circa un caso per 1 000 abitanti. Per tutta la Svizzera la SVPO stima *3 000 casi all'anno*. Non sono tuttavia tenute statistiche sul genere e sul numero di casi evasi oralmente.

Nel complesso la problematica a livello di interfaccia non è stata giudicata grave: l'Ufficio del difensore civico giudica in tutta indipendenza e nel caso specifico soltanto se è competente e se il suo intervento è adeguato. In caso contrario, indirizza la persona che cerca consiglio all'autorità che gli sembra più opportuna.

La SVPO ha risposto con un certo riserbo alla domanda concernente i costi e i vantaggi. Mentre i costi dei diversi uffici possono essere quantificati, la monetizzazione dei vantaggi è praticamente impossibile. La SVPO ha tuttavia constatato che il difensore civico risolve i conflitti in modo non burocratico, rapido e pertanto efficace e vantaggioso; sicuramente con meno dispendio di denaro rispetto alle autorità di ricorso e ai tribunali.

La SVPO considera che sia il momento di creare un ufficio del difensore civico a livello federale. Numerosi problemi sottoposti agli uffici dei difensori civici cantonali e comunali concernerebbero anche l'amministrazione federale. Sarebbe frustrante non aver la possibilità di indirizzare i cittadini a una corrispondente autorità di mediazione e di arbitraggio a livello federale.

Andreas Nabholz, Difensore civico del Cantone di Basilea Campagna e presidente della SVPO e Mario Flückiger, Difensore civico della città di Berna, hanno ribadito la necessità di un ufficio federale anche in occasione della loro audizione del 4 novembre 2002 da parte della Sottocommissione. Citando diversi casi entrambi hanno illustrato come loro stessi – in assenza di un'autorità federale corrispondente – avevano talvolta anche dovuto presentarsi personalmente presso l'amministrazione federale.

### **1.2.3 Deliberazione di dettaglio d'un avamprogetto dell'amministrazione dopo la rinuncia del Consiglio federale**

Il 22 agosto 2002, il Consiglio federale ha reso noto che intendeva rinunciare all'elaborazione di una legge sull'Ufficio del difensore civico federale. Ha motivato la sua decisione adducendo – oltre agli argomenti finanziari – anche l'adozione del disegno di legge sulla trasparenza dell'amministrazione, che promuoverebbe la trasparenza in seno all'amministrazione federale e accrescerebbe pertanto la capacità di quest'ultima di rispondere ai bisogni dei cittadini. La Sottocommissione ha tuttavia ritenuto poco valide le argomentazioni fornite dal Consiglio federale. Essa era infatti al corrente dei casi cantonali in cui era stato negato l'accesso agli atti, nonostante le leggi cantonali sulla trasparenza. La Commissione considera invece assodato che la legge sulla trasparenza – come ogni altra legge federale – può condurre a conflitti tra i cittadini e l'amministrazione. La legge sulla trasparenza non sostituirà pertanto in nessun caso il lavoro di un difensore civico; il Difensore civico federale può inoltre essere sollecitato da cittadini vittime di violazioni del principio della trasparenza a livello federale.

La Sottocommissione della CIP ha pertanto deciso di far suo l'avamprogetto dell'amministrazione; quest'ultimo è stato discusso articolo per articolo in occasione delle sedute del 17 gennaio e del 24 febbraio 2003. Il progetto di rapporto e di legge rielaborato è stato infine adottato nel maggio 2003 mediante circolazione degli atti all'attenzione della Commissione.

### **1.2.4 Discussione nella Commissione**

La CIP ha discusso il progetto preliminare della Sottocommissione nella sua seduta del 4 luglio 2003 e lo ha approvato con 14 voti contro 7. Nel contempo, ha deciso di incaricare il Consiglio federale di effettuare una procedura di consultazione entro la fine del 2003. Una minoranza della Commissione ha respinto il progetto preliminare poiché dubita che un ufficio di difesa civica federale possa evitare in modo significativo il ricorso a vie di diritto e permettere economie sostanziali. Ritiene inoltre che l'istituzione di un siffatto servizio crea soltanto ulteriori posti statali la cui utilità è alquanto dubbia se rapportata ai suoi costi.



analoghe alla mediazione, in quanto rispondono ogni anno a circa 100 domande e richieste da parte dei cittadini.

Infine qualche anno fa è stato creato un servizio in seno alla Cancelleria federale incaricato di rispondere alle domande provenienti dal pubblico. In primo luogo esso risponde alle interpellanze, ma talvolta svolge in parte anche una funzione simile a quella del mediatore.

### **1.3.2 A livello cantonale e comunale**

A livello cantonale, la Svizzera conosce soltanto alcuni uffici di mediazione, ossia nei Cantoni di Zurigo (dal 1978), di Basilea Campagna (dal 1984), di Basilea Città (1986), di Vaud (dal 1998) nonché un progetto pilota nel Cantone di Zugo (dal 1° febbraio 2003). A livello comunale vi sono strutture simili nelle città di Zurigo, Berna e Winterthur.

### **1.3.3 Uffici di mediazione privati**

Nel settore privato il numero di posti di mediatore o di conciliatore è fortemente aumentato negli ultimi anni. Posti simili esistono nelle più disparate branche economiche, fra l'altro presso le banche, le assicurazioni private, le assicurazioni sociali, i media (radio e televisione), le agenzie di viaggio, gli alberghi o nel settore delle prestazioni mediche.

## **2 Grandi linee del progetto**

### **2.1 Il nuovo Ufficio del difensore civico federale**

Di regola i Cantoni e i Comuni intrattengono relazioni più strette e intense con i privati e le persone giuridiche rispetto alle autorità federali. In numerosi ambiti le autorità esecutive cantonali e comunali sono le prime interlocutrici dei cittadini. Ne consegue che i problemi sorgono in primo luogo proprio a questo livello.

Non è dunque sorprendente che i primi uffici di difesa civica siano stati creati a livello cantonale e comunale. Nel complesso i sette uffici dei difensori civici esistenti nei Cantoni (ZH, VD, BL, BS) e nelle città (Zurigo, Berna, Winterthur) hanno fatto *esperienze molto positive*. Tale istituzione esiste anche in numerosi Paesi europei. Nell'Europa dell'Est gli uffici dei difensori civici (a complemento della giurisdizione costituzionale) contribuiscono a sviluppare una "cultura dei diritti fondamentali".

L'esempio più recente in Svizzera è rappresentato dal Cantone di Zugo che il 1° febbraio 2003 ha assunto un difensore civico per le situazioni di conflitto. Le prime esperienze della fase pilota con un posto a metà tempo sono state giudicate positive. In occasione della discussione del rapporto annuale 2003 il Parlamento cantonale deciderà verosimilmente circa l'opportunità della creazione di una base legale e dell'istituzione del posto a titolo definitivo.

Il passato recente ha mostrato che *l'interesse* per un ufficio di mediazione generale della Confederazione è *di nuovo cresciuto*. Dall'audizione della SVPO realizzata dalla Sottocommissione della CIP risulta che gli uffici dei difensori civici cantonali e comunali trattano molto spesso casi che concernono anche uffici federali. Con il

presente progetto di legge s'intende creare a livello federale un'istituzione equivalente a quelle cantonali e comunali.

Per Difensore civico s'intende una *personalità indipendente, conosciuta a livello nazionale*. Esso, il suo sostituto e un segretariato permanente costituiscono l'Ufficio del difensore civico federale. In qualità di *magistrato* il Difensore civico sarà *nominato dall'Assemblea federale* e dovrà *rendere conto* ogni anno della sua attività alle Commissioni della gestione all'attenzione dell'Assemblea federale. L'Ufficio del difensore civico federale non è un'autorità amministrativa, ma un'*istituzione del Parlamento* e come tale aggregata dal punto amministrativo dai Servizi del Parlamento.

Il progetto degli anni '70 vedeva nell'Ufficio del difensore civico innanzi tutto uno strumento di vigilanza per il controllo dell'amministrazione. Nel frattempo il controllo dell'amministrazione è stato migliorato. L'Ufficio del difensore civico può così concentrarsi sull'attività di consulenza e di mediazione nei casi di conflitto. In senso lato rappresenta anche un mezzo di vigilanza degli organi federali previsti dalla legge.

La creazione dell'Ufficio del difensore civico federale è volta innanzi tutto a rafforzare la fiducia del pubblico nelle istituzioni della Confederazione. L'amministrazione è sovente percepita come una giungla impenetrabile, distante dai cittadini. La difesa ottimale degli interessi e dei diritti dei privati presuppone spesso la conoscenza dei rimedi giuridici e delle procedure amministrative. L'Ufficio del difensore civico federale può pertanto aiutare a *chiarire la situazione fornendo le prime informazioni*. Non sostituisce tuttavia una vera e propria consulenza giuridica. I difensori civici devono inoltre *intervenire nelle situazioni di conflitto* tra persone fisiche o giuridiche e le autorità federali.

L'Ufficio del mediatore federale può non soltanto contribuire a evitare costosi processi e ricorsi, ma anche aiutare in particolare a *riconoscere tempestivamente i problemi e a prevenire i conflitti*. Gli argomenti di carattere finanziario avanzati contro la creazione dell'Ufficio del difensore civico appaiono pertanto dubbi. Ora, le spese risparmiate evitando le istanze presso le diverse autorità amministrative e i processi possono difficilmente essere quantificate. I rapporti dei difensori civici consentono tuttavia di concludere che un colloquio è talvolta sufficiente a risolvere il problema di una persona; in tali casi vi è indubbiamente un notevole *potenziale d'economie*. Vi si aggiunge che la fiducia di tale persona nei confronti dello Stato può essere ristabilita più facilmente se essa si può rivolgere verbalmente a un mediatore senza dover redigere un ricorso.

La *procedura* dell'Ufficio del difensore civico federale è *informale*. Questo è nell'interesse di una *gestione semplificata dei conflitti*; le domande non devono essere respinte a causa di formalismi giuridici. Con le sue *raccomandazioni* e i *rapporti regolari* l'Ufficio del difensore civico federale può inoltre *incitare gli organismi che svolgono incarichi pubblici a comportarsi correttamente nei rapporti con gli amministratori*.

L'attività essenziale dell'Ufficio del difensore civico federale consiste nella *mediazione* tra le persone fisiche o giuridiche e le autorità federali. Il difensore civico si fa un'idea del caso per mezzo delle informazioni orali o scritte fornite dalle parti. A seconda della situazione fornirà consulenza alle persone interessate, sottoporrà una *proposta di accordo in via amichevole* alle parti, avrà colloqui di conciliazione o formulerà una *raccomandazione*. L'Ufficio del difensore civico federale non dispo-



di conflitto con le autorità federali possono ricorrere all'Ufficio del difensore civico solo per quanto non adempiano compiti pubblici della Confederazione.

Il campo d'applicazione della legge comprende anche i rapporti legati a statuti speciali (regimi d'autorità particolari). S'intendono le situazioni giuridiche nelle quali talune persone fisiche hanno con lo Stato e con le sue istituzioni relazioni particolarmente strette che presuppongono regimi speciali (in particolare limitazioni dei diritti fondamentali). Rientrano in tale categoria le relazioni tra la Confederazione e i suoi impiegati, gli studenti dei PF, dell'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale e della Scuola federale di sport, i membri dell'esercito, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e i membri della protezione civile. Alcuni compiti assegnati all'Ufficio del difensore civico federale sono attualmente adempiuti da organi di mediazione ad hoc (ad esempio il mediatore dei PF o l'organo di consulenza sociale per il personale della Confederazione presso l'UFPER). In caso di problemi che rientrano nella loro sfera di competenza, l'Ufficio del difensore civico orienterà i richiedenti verso tali organi. In generale vale del resto il principio secondo cui l'Ufficio del difensore civico federale coordina le sue attività con quelle delle autorità federali che adempiono compiti analoghi ed interviene soltanto a titolo sussidiario (cfr. anche art. 8 cpv. 3).

La legge non è tuttavia applicabile ai casi in cui un'istituzione statale o parastatale ha con una persona fisica o giuridica un rapporto simile a quello di un privato. Ad esempio una controversia in seguito all'acquisto di un telefono difettoso presso Swisscom non rientra nell'ambito d'azione del difensore civico.

Il capoverso 2 definisce cosa debba intendersi per autorità federali ai sensi della legge. Il progetto si riallaccia a tal fine alla legge del 21 marzo 1997<sup>7</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione LOGA. Sono considerate tali innanzi tutto l'Amministrazione centrale e le unità amministrative decentralizzate (lett. a). A questo elenco sono state aggiunte alcune unità amministrative che non fanno parte dell'apparato governativo ma che, per ragioni di coerenza, devono rientrare nel campo d'applicazione della legge (lett. b e c): i Servizi del Parlamento ai sensi della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002<sup>8</sup> (LParl) e l'Amministrazione del Tribunale federale secondo gli articoli 22–24 della legge del ...<sup>9</sup> sul Tribunale federale e le relative disposizioni d'esecuzione (attualmente : regolamento del 14 dicembre 1978<sup>10</sup> del Tribunale federale e il regolamento del 16 novembre 1999<sup>11</sup> del Tribunale federale delle assicurazioni).

Sono inoltre reputate autorità federali tutte le persone fisiche e le organizzazioni di diritto pubblico o di diritto privato nella misura in cui adempiono compiti federali (lett. d). Ne risulta dunque che in alcuni casi la legge può applicarsi anche a istituzioni parastatali e anche a organismi esclusivamente di diritto privato. La cerchia di tali persone fisiche e organizzazioni è tuttavia strettamente limitata, poiché occorre che abbiano contatti frequenti con la popolazione.

Considerata la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione, l'azione dell'Ufficio del difensore civico federale sarà essen-

<sup>7</sup> RS 172.010

<sup>8</sup> FF 2002 7271

<sup>9</sup> RS ...; RU...; FF 2001 4025

<sup>10</sup> RS 173.111.1

<sup>11</sup> RS 173.111.2

zialmente circoscritta ai rapporti tra i privati e le autorità e istituzioni della Confederazione. Nei casi in cui l'esecuzione del diritto federale spetta ad autorità cantonali o comunali, occorre sollecitare dapprima i servizi di mediazione dei Cantoni e dei Comuni o istituzioni analoghe. Un intervento nei singoli casi da parte dell'Ufficio del difensore civico federale sarebbe poco conciliabile con il mandato di vigilanza generale sui Cantoni spettante alla Confederazione. Questo non esclude tuttavia a priori un intervento del difensore civico federale in siffatti casi. A seconda della situazione, la sua mediazione in un conflitto tra una persona fisica o giuridica può rivelarsi opportuna, segnatamente quando l'esecuzione del diritto federale incombe ai Cantoni. In tal caso, il difensore civico federale ha il vantaggio di beneficiare di un certo distacco critico rispetto a trattative o situazioni conflittuali bloccate.

Nonostante la legge dia tutto sommato una definizione assai ampia della nozione di autorità federali, occorre menzionare ancora tre eccezioni. Tale definizione non si applica invero né al Consiglio federale né all'Assemblea federale. Neanche le autorità giudiziarie Tribunale federale, commissioni di ricorso e di arbitrato), ad eccezione delle loro amministrazioni (cfr. cpv. 2 lett. c), non fanno parte delle autorità federali ai sensi della legge. I contatti che tali autorità hanno con il pubblico non hanno infatti punti in comune con quelli delle autorità federali alle quali si applica la legge.

La designazione delle organizzazioni di diritto pubblico o privato che adempiono compiti federali e che sono in rapporto con la Confederazione dev'essere sufficientemente flessibile per consentire adeguamenti ad eventuali mutamenti sia di natura formale (ad esempio nuova denominazione di un'organizzazione) sia di natura materiale (ad esempio la privatizzazione di un'unità amministrativa). Occorre di conseguenza delegare all'Assemblea federale la competenza di designare in via d'ordinanza tali autorità, fermo restando che il criterio determinante resta quello dei contatti frequenti con la popolazione.

## **3.2 Ufficio del difensore civico federale**

### **3.2.1 Composizione (art. 3)**

L'articolo 3 stabilisce la composizione dell'Ufficio del difensore civico federale. Pare giustificato fare del difensore civico federale un'istituzione «faro» alla stessa stregua del sorvegliante dei prezzi o dell'incaricato alla protezione dei dati e dunque personalizzare tale nuova funzione mediante l'elezione di un'unica persona. La funzione di difesa civica dev'essere assunta in primo luogo dal difensore civico stesso, ma un sostituto deve poter garantire la supplenza quando necessario. L'esperienza di istituzioni analoghe mostra inoltre la necessità di disporre di un minimo d'infrastruttura, sotto forma di segretariato che assista il difensore civico nello svolgimento dei suoi compiti.

Una minoranza della Commissione vorrebbe stabilire in un capoverso 2 che la carica di difensore civico può essere rivestita anche da due persone. La ripartizione della carica consentirebbe una migliore rappresentanza delle regioni linguistiche e dei sessi.

### **3.2.2 Elezione del difensore civico (art. 4)**

È di primaria importanza che il difensore civico sia indipendente dall'amministrazione federale, condizione che può essere garantita nel migliore dei modi prevedendo che sia eletto dall'Assemblea federale (cpv. 1) e conferendogli pertanto lo statuto di magistrato.

Il difensore civico dev'essere una personalità conosciuta e reputata per la sua integrità e capacità d'integrazione. Il capoverso 1 assegna all'Assemblea federale la competenza di eleggere il difensore civico. Pare dunque giustificato rinviare dapprima alle disposizioni generali della LParl relative alle elezioni (art. 130–131). Visto che la LParl disciplina esaustivamente le elezioni da parte dell'Assemblea federale, essa è anche la sede ideale per questa materia; si può pertanto introdurre un nuovo Capitolo 3<sup>bis</sup> nel Titolo 6: Elezioni e conferma di elezioni (per quanto concerne il commento all'art. 138a, cfr. il n. 3.4.1.2). Quanto infine alle modalità dell'elezione, è sufficiente rimandare a un'applicazione analoga delle disposizioni relative all'elezione dei giudici federali (art. 135–137 LParl).

In merito all'eleggibilità, alle attività incompatibili, alle attività accessorie, all'incompatibilità personale, alla durata in carica del difensore civico e al giuramento, possono applicarsi le pertinenti disposizioni relative ai giudici federali. Il capoverso 3 rinvia pertanto ad un'applicazione per analogia degli articoli 5–10 della legge federale del ... sul Tribunale federale.

### **3.2.3 Nomina del sostituto (art. 5)**

Nel modello prescelto, fortemente incentrato sulla personalità del difensore civico, non è necessario che il suo sostituto sia un magistrato. Pur essendo un impiegato della Confederazione, il sostituto non può essere nominato dal Governo. Per garantire la sua indipendenza rispetto al Governo, l'articolo 5 prevede che sia nominato dalla Conferenza di coordinamento. Tale organo, composto dall'Ufficio del Consiglio nazionale e da quello del Consiglio degli Stati dispone già di una lunga esperienza in materia di nomine visto che è competente della nomina del segretario generale dell'Assemblea federale (fatto salvo l'avallo da parte dell'Assemblea federale stessa, cfr. art. 37 cpv. 2 lett. d LParl). Pare dunque opportuno assegnare questo compito alla Conferenza di coordinamento. In questo caso non s'impone invece una conferma della nomina da parte delle Camere, trattandosi della carica di supplente. Visto il rapporto di stretta collaborazione che lega il difensore civico e il suo sostituto, la legge prevede che il difensore civico possa proporre una o più persone per la supplenza. Tale nuova procedura di nomina richiede la definizione di nuove modalità di nomina. Si è optato per la regola della maggioranza assoluta dei votanti, come del resto previsto nella procedura di nomina del segretario generale dell'Assemblea federale (art. 37 cpv. 4 secondo periodo LParl).

### **3.2.4 Statuto del difensore civico e del suo sostituto (art. 6)**

Il difensore civico esercita la sua attività in modo affatto indipendente (cpv. 1), ossia non sottostà ad alcuna istruzione da parte dell'Assemblea federale, del Consiglio federale o di un'altra autorità della Confederazione.

Quando sostituisce il difensore civico, e soltanto in questa funzione di supplenza, il sostituto ha il suo stesso statuto (cpv. 2). Questo significa che beneficia in particolare della medesima immunità (art. 7), che assume gli stessi compiti (art. 8), è legato alla stessa stregua al segreto e dispone del medesimo diritto di non deporre (art. 11).

### **3.2.5 Immunità (art. 7)**

Come i giudici federali, il difensore civico deve beneficiare di un'immunità penale. In quanto magistrato, la sua attività non deve essere ostacolata da perseguimenti penali a sfondo politico. L'Assemblea federale decide se levare o meno l'immunità.

L'articolo 7 traspone di conseguenza le nuove disposizioni introdotte dalla LParl nella legge sul Tribunale federale (art. 10a) e nella legge del 4 ottobre 2002<sup>12</sup> sul Tribunale penale federale (art. 11a)<sup>13</sup>.

Una minoranza della Commissione respinge l'idea di garantire l'immunità al difensore civico e propone di stralciare l'articolo 7. Ritiene che uno Stato di diritto che funzioni correttamente renda superfluo l'istituto dell'immunità e che anzi la mancanza d'immunità renda il difensore civico più vicino al cittadino.

### **3.2.6 Compiti del difensore civico (art. 8)**

Questa disposizione concretizza gli obiettivi della legge (art. 1). Enumera infatti i differenti tipi di intervento del difensore civico. Quest'ultimo può in primo luogo consigliare le persone fisiche o giuridiche, in particolare sulle procedure da seguire e sui rimedi giuridici a loro disposizione. Questo tipo d'intervento ha tuttavia solo una portata limitata visto che le autorità federali sono tenute a indicare i rimedi giuridici in ogni decisione che pronunciano (art. 35 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>14</sup> sulla procedura amministrativa). Non spetta comunque al difensore civico fornire una vera e propria consulenza giuridica. I rapporti annuali d'attività dei mediatori cantonali evidenziano tuttavia che gran parte della loro attività consiste nell'esplicitare gli atti amministrativi ai loro destinatari. I difensori civici contribuiscono in tal senso a una migliore comprensione delle attività dello Stato da parte di persone che hanno poca dimestichezza con questioni giuridiche.

La lettera b costituisce la disposizione centrale del capoverso 1 in quanto attribuisce al difensore civico il compito di provvedere alla mediazione nei conflitti tra le persone fisiche o giuridiche e le autorità federali. Il compito consiste nell'aiutare le parti a meglio comunicare e a trovare per quanto possibile una soluzione in via amichevole.

Il difensore civico può anche sottoporre spontaneamente alle autorità federali proposte concrete intese a migliorare i loro contatti con i cittadini (lett. c). Quest'ultima lettera concretizza lo scopo formulato nell'articolo 1 lettera d.

Il capoverso 2 dispone espressamente che il difensore civico non ha la competenza di dare istruzioni né alle persone fisiche o giuridiche che sollecitano il suo intervento

<sup>12</sup> RS ...; RU ...; FF **2002** 5791

<sup>13</sup> RS ...; RU ...; FF **2002** 7323, n. 4

<sup>14</sup> RS **172.021**

né alle autorità federali. Può invece destinare alle parti raccomandazioni e pareri. Si è scienziamente rinunciato a conferire più ampie competenze al difensore civico, contrariamente a quanto previsto in altri Paesi. Non bisogna tuttavia dimenticare che la facoltà di deferire taluni casi all'autorità giudiziaria, ad esempio, presuppone l'adozione di tutta una serie di norme processuali. Riteniamo inoltre che non spetti al difensore civico farsi avvocato di cause particolari. Si è dunque preferito limitare la sua funzione alla sola mediazione, da prestare senza formalismi e con procedure adeguate al singolo caso.

Qualora un caso specifico risulti interessante anche per un'ampia cerchia di persone, il difensore civico può pubblicare le sue raccomandazioni e il suo parere, salvaguardando tuttavia i diritti della personalità degli interessati come pure eventuali segreti di funzione, professionali e d'affari (cfr. art. 11 cpv. 1). Il fatto che il difensore civico disponga di tale facoltà dovrebbe incitare le parti a trovare una soluzione bonaria al loro conflitto.

Secondo il capoverso 3 il difensore civico è tenuto a coordinare le sue attività con quelle delle autorità federali che adempiono compiti analoghi. Quale interlocutore per tutta l'Amministrazione federale, l'Ufficio del difensore civico federale ha la missione di completare l'attività degli organi specializzati e non di sostituirvisi. Dovrà stabilire insieme ad essi le migliori modalità pragmatiche per una giudiziosa ripartizione dei compiti. Quando persone si rivolgono all'Ufficio del difensore civico federale per affari che rientrano nella sfera di competenza di altri organi esistenti (ad es. la Commissione della gestione), l'Ufficio le instraderà verso tali organi.

### **3.2.7 Organizzazione (art. 9)**

L'Ufficio del difensore civico federale dispone di una Segreteria permanente che adempie i suoi compiti seguendo le istruzioni del difensore civico (cpv. 3). La Segreteria è aggregata amministrativamente ai Servizi del Parlamento, ossia all'amministrazione del Parlamento. Questa soluzione esclude qualsiasi legame tra l'Ufficio del difensore civico e l'Amministrazione governativa, contrariamente al segretariato dell'Incaricato alla protezione dei dati, aggregato amministrativamente alla Cancelleria federale. La coerenza di tale scelta è garantita anche dallo statuto del personale della Segreteria, i cui rapporti di servizi sono costituiti, modificati e risolti dal difensore civico (art.2).

La nozione di aggregazione amministrativa è definita nel capoverso 1 in analogia all'articolo 8 capoverso 2 dell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>15</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Si stabilisce chiaramente che tale legame concerne esclusivamente la gestione delle risorse. Per quanto concerne invece l'esecuzione dei suoi compiti, la Segreteria dipende esclusivamente dalle istruzioni del difensore civico (cpv. 3).

<sup>15</sup> RS 172.010.1

### **3.2.8 Disposizioni d'esecuzione (art. 10)**

Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 lettera b (modificato dalla presente legge, cfr. n. 3.4.1.5) della legge del 24 marzo 2000<sup>16</sup> sul personale federale (LPers), il personale dell'Ufficio del difensore civico federale fa parte del personale della Confederazione ed è pertanto soggetto alle pertinenti disposizioni d'esecuzione emanate dal Consiglio federale (art. 37 cpv. 1 LPers). Possono tuttavia essere necessarie disposizioni particolari per tenere conto della posizione particolare dell'Ufficio del difensore civico tra gli altri organi della Confederazione. L'articolo 37 capoverso 2 LPers è pertanto completato per consentire all'Assemblea federale di emanare disposizioni derogatorie o complementari per il personale dell'Ufficio del difensore civico. L'articolo 10 completa logicamente il sistema prevedendo che tali disposizioni rivestano la forma di un'ordinanza dell'Assemblea federale. Occorrerà ad esempio disciplinare in questa forma la durata in carica del sostituto e il momento della sua assunzione.

### **3.2.9 Segreto d'ufficio, professionale e d'affari e diritto di non porre (art. 11)**

Come in tutti i rapporti di lavoro di diritto pubblico (art. 22 LPers e 94 dell'ordinanza del 3 luglio 2001<sup>17</sup> sul personale federale), quest'obbligo concerne non solo il segreto di funzione, ma anche il segreto d'affari e professionale. Quale tramite tra il cittadino e l'Amministrazione, l'Ufficio del difensore civico è tenuto al segreto sotto due punti di vista. Da un lato non ha il diritto di divulgare a terzi i fatti segreti o confidenziali rivelati dalle persone che ricorrono alle sue prestazioni. Questa confidenzialità inerisce al suo statuto istituzionale di persona di fiducia del difensore civico. D'altro lato, l'Ufficio del difensore civico è tenuto alla debita discrezione quanto ai fatti resi noti dalle autorità federali che sono segreti o confidenziali per loro natura o in virtù di disposizioni legali o regolamentari. L'Ufficio del difensore civico sottostà al segreto di funzione alla stessa stregua dell'autorità federale che gli ha comunicato l'informazione. Deve tenere conto di tale obbligo segnatamente quando riferisce sulle risultanze del suo esame.

L'obbligo di tutelare il segreto d'ufficio non è comunque assoluto, poiché ammette due deroghe. Da un lato, per permettere all'autorità federale di prendere posizione, il difensore civico deve in certi casi comunicarle le informazioni di cui ha avuto conoscenza per il tramite del richiedente, comprese quelle relative alla sua persona. In casi eccezionali non sarà forse necessario rivelare l'identità del richiedente. D'altra parte, a seconda delle circostanze, è possibile che l'Ufficio del difensore civico comunichi le risultanze del suo esame non solo all'autorità interessata ma anche ad altre autorità. Può trattarsi del dipartimento competente o del Consiglio federale, o anche dell'Assemblea federale. In questi casi, tali autorità sono pure a loro volta soggette al segreto d'ufficio. È anche ipotizzabile che in taluni singoli casi l'Ufficio del difensore civico comunichi i risultati dei suoi esami ad autorità cantonali.

Nell'ambito di procedimenti amministrativi, civili o penali, i collaboratori dell'Ufficio del difensore civico federale sono tenuti a negare la loro deposizione in modo

<sup>16</sup> RS 172.220.1

<sup>17</sup> RS 172.220.111.3

da salvaguardare i segreti d'ufficio loro confidati. Beneficiando dello statuto di persone di fiducia, i collaboratori del difensore civico non possono essere obbligati a deporre quali testimoni. La loro posizione è simile a quella di un medico, di un avvocato o di un ecclesiastico. Il fatto di istituire una sorta di « segreto del difensore civico » risulta dal diritto del difensore civico di domandare alle autorità tutte le informazioni di cui necessita e dalla non opponibilità del segreto d'ufficio a tali istanze. In alcuni casi, il difensore civico otterrà più informazioni di quanto l'autorità interessata sarebbe disposta a rivelare per il tramite di uno dei suoi funzionari convocato a deporre come testimone nel quadro di un procedimento giudiziario.

### **3.2.10 Rapporti (art. 12)**

L'Ufficio del difensore civico federale riferisce al Parlamento. Presenta il suo rapporto d'attività alle Camere per il tramite delle Commissioni della gestione (cpv. 1). Questa soluzione pone l'accento sullo stretto rapporto esistente tra l'attività del difensore civico e l'alta vigilanza del Parlamento. Il difensore civico non può tuttavia presentare il suo rapporto direttamente alle Camere, mentre le Commissioni della gestione sono l'organo più adeguato per analizzare il suo rapporto; occorre pertanto obbligarle espressamente ad evidenziare i punti essenziali del rapporto che hanno ripercussioni sull'alta vigilanza dell'Assemblea federale (cpv. 2). Tali conclusioni possono rivestire la forma di raccomandazioni alle autorità responsabili (art. 158 LParl) o di interventi parlamentari. Vero è che questa procedura potrebbe essere applicata senza un'apposita disciplina nella legge e che, nello stesso ordine d'idee, si potrebbe trattare il rapporto del difensore civico, come numerosi altri rapporti dell'amministrazione decentralizzata, semplicemente nel quadro del rapporto di gestione. In tal caso, tuttavia, il rapporto del difensore civico non beneficerebbe della considerazione che merita. Il fatto che sia inviato esplicitamente alle Commissioni della gestione ne aumenta sensibilmente il valore, segnatamente per le medesime. Un fenomeno analogo si verifica per il rapporto del Controllo federale delle finanze che, conformemente all'articolo 14 capoverso 3 della legge del 28 giugno 1967<sup>18</sup> sul Controllo delle finanze, è destinato alla Delegazione delle finanze e non all'Assemblea federale.

Il rapporto annuale, che è pubblicato (cpv. 1), deve non poca della sua importanza al fatto che il difensore civico non può emettere né pareri né raccomandazioni e non ha la competenza di pronunciare decisioni o di impartire istruzioni (art. 8 cpv. 2). Tale resoconto presenterà dunque ogni caso trattato in modo dettagliato e chiaro in modo che le autorità federali interessate possano farne buon uso. Il difensore civico menzionerà segnatamente le autorità in questione, provvedendo comunque al rispetto della personalità delle persone fisiche o giuridiche interessate e di quella delle persone che agiscono a nome delle autorità federali e si atterrà in generale alle norme della protezione dei dati e della personalità. Le proposte di riforma possono vertere sull'adozione o la modifica di testi normativi o sull'organizzazione dell'Amministrazione federale.

<sup>18</sup> RS 614.0

In casi particolari, ad esempio quando è urgente informare il pubblico senza attendere la pubblicazione del rapporto annuale, il difensore civico ha la possibilità di pubblicare un rapporto speciale (cpv. 3).

### **3.2.11 Vigilanza da parte delle Commissioni della gestione (art. 13)**

Visto che è aggregato amministrativamente ai Servizi del Parlamento (art. 9 cpv. 1), l'Ufficio del difensore civico federale sottostà alla vigilanza amministrativa della Delegazione amministrativa, la quale verte segnatamente sugli aspetti finanziari e su diversi aspetti tecnici. Al fine di riconoscere al difensore civico un'indipendenza simile a quella delle autorità giudiziarie, occorre svincolare la sua funzione da qualsivoglia controllo da parte delle Commissioni della gestione. La vigilanza si limiterà di conseguenza alla legalità dell'operato del difensore civico (di cui all'art. 8), alla stregua della vigilanza esercitata dalle Commissioni della gestione sui Tribunali federali secondo l'articolo 26 capoverso 4 LParl. In altri termini, la vigilanza non potrà in nessun caso concernere i risultati dell'attività del difensore civico.

I diritti d'informazione di cui dispongono le Commissioni della gestione (art. 153 LParl), necessari all'esercizio della vigilanza, possono applicarsi per analogia anche alla vigilanza sull'Ufficio del difensore civico (cpv. 2).

Infine, per motivi di tutela della personalità, occorre disciplinare in modo inequivocabile la questione dell'accesso ai dati personali (cpv. 3). Le pertinenti misure spettano al difensore civico.

## **3.3 Procedura**

### **3.3.1 Apertura (art. 14)**

L'Ufficio del difensore civico può intervenire sia su richiesta sia d'ufficio.

Come risulta dalla definizione degli scopi della legge (art. 1) e del suo campo d'applicazione (art. 2), la richiesta può essere presentata da una persona fisica o giuridica ma anche da un'autorità federale. In altri termini, da un lato una persona fisica o giuridica può far capo all'Ufficio del difensore civico contro un'autorità federale e, d'altro lato, un'autorità federale può far capo al medesimo Ufficio del difensore civico per una richiesta diretta contro una persona fisica o giuridica. Il difensore civico non può invece fungere da mediatore in conflitti tra autorità, siano esse federali, cantonali o comunali o tra unità della stessa autorità, ad esempio tra un capodipartimento e un ufficio federale. Né l'uno né l'altro di questi ultimi due casi corrisponderebbero allo scopo della legge, che consiste nel concentrare l'azione del difensore civico sui rapporti tra il pubblico e le autorità federali.

Qualsiasi persona fisica (svizzera o straniera) e qualsiasi persona giuridica di diritto privato (ad esempio un'associazione o una società anonima) può rivolgersi all'Ufficio del difensore civico federale. Il domicilio e la dimora non hanno rilevanza: la procedura è aperta anche a persone, svizzere o straniere, domiciliate all'estero. Una persona giuridica di diritto pubblico, ad esempio un Cantone, un Comune o un'organizzazione che adempie compiti federali, può far capo al difensore civico,

ma soltanto a condizione che agisca a titolo di privato e non nell'adempimento di un compito pubblico (art. 2 cpv. 1 lett. b). Per di più, non è necessario che i richiedenti avanzino interessi qualificati, neppure un interesse di fatto. Le richieste collettive sono naturalmente ammesse.

Quanto al diritto di poter intervenire d'ufficio, se in pratica è alquanto marginale, si giustifica per i casi eccezionali in cui l'Ufficio federale del difensore civico reputi importante intervenire pur non essendo formalmente investito di una richiesta, ad esempio qualora la stampa riferisca insistentemente d'indiscrezioni che mettono seriamente in dubbio le autorità federali.

Il ricorso all'Ufficio del difensore civico non è impedito da quello presso un'altra autorità. Teoricamente il difensore civico può entrare in materia in qualsiasi affare che oppone persone fisiche o giuridiche a autorità federali ai sensi dell'articolo 2, indipendentemente dal fatto che un'autorità sia o meno già adita, o che si tratti di un procedimento non ancora formalmente aperto, pendente o già chiuso. Se una procedura è pendente, poco importa il grado dell'istanza (primo, secondo o anche terzo) e il suo livello (autorità amministrativa o giudiziaria). Tuttavia, in una siffatta eventualità, il mediatore entra verosimilmente in materia soltanto se la causa pendente è stata sospesa da una decisione dell'autorità competente.

Trattandosi di modalità alternative di risoluzione dei conflitti, l'apertura della procedura è affatto informale; gli interessati possono far capo al difensore civico per scritto, per posta elettronica, per telefono o anche nel corso di un colloquio. Non vi sono poi termini da rispettare, il che consente eventualmente di porre rimedio a situazioni di rigore per le quali nessun'altra autorità federale potrebbe più intervenire (cpv. 2).

Considerata l'assenza di potere decisionale del difensore civico, il suo intervento non può esplicare alcun effetto su altre procedure. Il richiedente resta responsabile dello svolgimento degli atti necessari alla tutela dei suoi diritti e all'ottemperanza dei suoi obblighi, ad esempio l'interruzione di un termine di prescrizione, l'opposizione a una decisione o il pagamento di un anticipo delle spese. La sospensione di una procedura in corso è una decisione che spetta all'autorità competente e solo quest'ultima può concederla alle parti (cpv. 3). Si evita in tal modo che la procedura di mediazione sia usata da una delle parti a fine dilatorio. L'Ufficio del difensore civico dovrà predisporre una documentazione che informi chiaramente i richiedenti in merito a questi aspetti. Qualora richieste assimilabili a ricorsi siano presentate al difensore civico, questi le inoltra all'autorità di ricorso competente conformemente all'obbligo di trasmissione d'ufficio riconosciuto dal Tribunale federale come un principio generale del diritto (DTF 118 Ia 243; 121 I 95). Nel dubbio, l'Ufficio del difensore civico contatterà il richiedente e fornirà i necessari consigli.

### 3.3.2 Esame (art. 15)

Il difensore civico decide in base a criteri di opportunità se esaminare o meno un caso. In quali circostanze può rinunciare all'esame di un caso?

Può segnatamente rinunciarvi qualora nella sua richiesta il richiedente non fa valere un *interesse personale* o un *interesse pubblico* e non si riferisce ad un atto ufficiale preciso. Il difensore civico può rinunciare ad esaminare un caso anche qualora reputi che *non sia sufficientemente* importante da meritare un esame. Conformemente al

principio di proporzionalità, non pare opportuno che affari di esigua entità generino indagini onerose. Vero è che quanto può parere di scarsa importanza a osservatori esterni, può rivestire grande importanza per la persona interessata ; ne risulta, che la decisione di entrare o meno in materia dipenderà dalle circostanze concrete del singolo caso.

Il difensore civico potrà altresì rinunciare ad un esame del caso qualora il richiedente abbia sollecitato il suo intervento agendo con *leggerezza* o da *querulomane* o quando la richiesta è presentata *anonimamente*. Se si vuole che l'Ufficio del difensore civico contribuisca a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle autorità federali, è indispensabile che la persona che non è in buona fede non possa contare sulle prestazioni del difensore civico. Il richiedente deve essere disposto a prestare il necessario sostegno al difensore civico per l'accertamento dei fatti. Ciononostante, il difensore civico può decidere di entrare in materia su richieste presentate da querulomani qualora si possa ritenere che l'esame del caso abbia buone probabilità di porre fine al conflitto.

Quando il difensore civico decide di non esaminare una richiesta, questa non è semplicemente stralciata dal ruolo. Il difensore civico è tenuto a comunicare la sua decisione al richiedente.

Il principio d'opportunità sancito dalla disposizione del capoverso 1 consente la necessaria flessibilità nel caso in cui il difensore civico intervenga nell'ambito di un *procedimento in corso*. L'intervento del difensore civico non incide sulle decisioni prese in un altro procedimento. Parimenti, la decisione di sospendere provvisoriamente un procedimento per permettere alle parti di tentare una soluzione bonaria per il tramite del difensore civico è di esclusiva spettanza dell'autorità che conduce il procedimento. Il ricorso alla mediazione del difensore civico non deve rallentare un procedimento in corso o complicarlo inutilmente. In taluni casi, tuttavia, il fatto di esplicitare al richiedente i termini processuali o di spiegare le decisioni o alcune tappe della procedura può distendere la situazione e attenuare le frustrazioni del richiedente. Spetta al difensore civico stabilire nel singolo caso quali prestazioni può fornire tenendo conto del fatto che una procedura amministrativa o giudiziaria è già aperta.

A tenore del capoverso 2, se il difensore civico interviene ne informa direttamente le persone e le autorità interessate. Il parere degli interessati, come quello del difensore civico, non è vincolato a formalità di sorta.

Infine, gli affari che sono stati oggetto di una decisione passata in giudicato sono esplicitamente esclusi da un esame del difensore civico. S'intende in tal modo prevenire il pericolo che l'ufficio del difensore civico sia frainteso e percepito come autorità di ricorso e sommerso di richieste avventate o da querulomane. Non è però escluso che, conformemente all'articolo 8 capoverso 1 lettera a, il difensore civico spieghi a un richiedente una sentenza passata in giudicato.

Una minoranza della Commissione propone di stralciare il capoverso 3 poiché ritiene che l'esclusione degli affari che sono stati oggetto di una decisione passata in giudicato sia evidente alla luce della vigente legislazione sulla procedura amministrativa ma anche considerato il fatto che il difensore civico non dispone della competenza di pronunciare decisioni o di emanare istruzioni.

### 3.3.3 Criteri d'esame (art. 16)

Il difensore civico dispone di possibilità di esame particolarmente estese in quanto può verificare i rapporti tra persone fisiche o giuridiche e le autorità federali secondo i criteri della legalità, dell'opportunità e dell'equità.

La nozione di *conformità al diritto* è meno ristretta di quella di legalità. Sottolinea che nell'esercizio delle loro attività, le autorità sono subordinate all'ordinamento giuridico. Vero è, comunque, che il controllo prettamente giuridico dell'attività delle autorità federali è in primo luogo compito delle autorità giudiziarie piuttosto che del difensore civico.

L'esame dell'*opportunità* spetta quasi essenzialmente al difensore civico, che è indipendente dall'amministrazione. Questo tipo d'intervento permette al difensore civico di verificare se tra tutte le soluzioni ugualmente legali che l'amministrazione poteva scegliere, essa ha optato per quella più adeguata.

Quanto all'*equità*, essa significa che tutte le forme di attività dello Stato, segnatamente gli atti materiali (detti anche atti informali o atti amministrativi di fatto), vanno misurati in funzione degli effetti che hanno per gli interessati. Le decisioni conformi al principio di equità tengono conto delle particolarità del caso in questione. Considerano tutte le circostanze importanti di un caso e si riferiscono a una situazione individuale e concreta. Devono essere obiettive e pronunciate con accuratezza (cfr. Meier-Hayoz, *Berner Kommentar*, N 12 e 14 ad art. 4 CC). La nozione di equità comprende l'apprezzamento della qualità dei rapporti con i cittadini (« cura del cliente »), che può indurre il difensore civico a pronunciarsi sull'atteggiamento di un'autorità federale.

È importante che il difensore civico possa esaminare l'attività delle autorità sia sotto il profilo dell'equità sia sotto quello dell'opportunità. Di regola, le autorità giudiziarie non possono valutare l'uso del potere discrezionale da parte dell'Amministrazione. Se s'imponesse la medesima restrizione al difensore civico, l'Amministrazione continuerebbe a disporre di un ambito nel quale regnerebbe sovrana esercitando illimitatamente la sua libertà discrezionale. In tal caso, il difensore civico non potrebbe assolvere pienamente la sua funzione che è d'instaurare un rapporto di fiducia tra il pubblico e l'amministrazione.

Potrebbe sembrare che tali criteri d'esame eccedano il potere discrezionale di ogni autorità amministrativa. Va tuttavia rilevato che siffatta estensione è ampiamente relativizzata dal fatto che il difensore civico non ha la competenza di pronunciare decisioni, ma può soltanto sottoporre proposte all'autorità interessata.

### 3.3.4 Strumenti d'esame (art. 17)

Quando esamina un caso, l'Ufficio del difensore civico federale deve poter contare sulla collaborazione del richiedente e dell'autorità interessata, ma anche, talvolta, del sostegno dell'autorità a cui l'unità interessata è direttamente subordinata o di un'autorità cantonale o comunale oppure anche, eccezionalmente, a quello di un terzo non coinvolto nel caso. L'Ufficio del difensore civico dispone di un ampio diritto di ottenere informazioni.

A tenore delle lettere a-c, l'Ufficio del difensore civico ha il diritto di esigere informazioni scritte e orali come pure la produzione di documenti originali afferenti. Il

difensore civico può inoltre effettuare ispezioni (lettera d) per raccogliere sul posto informazioni più precise. Le esperienze acquisite nel quadro dell'attività degli organi di mediazione esistenti mostra che in pratica siffatte ispezioni sono rare; ciononostante detti organi apprezzano molto il fatto di disporre di tale possibilità.

### **3.3.5 Assistenza amministrativa (art. 18)**

Le autorità federali hanno l'obbligo di collaborare all'accertamento dei fatti. A tal fine forniscono al difensore civico tutte le informazioni di cui necessita, gli consegnano i documenti originali richiesti e l'autorizzano ad effettuare le ispezioni che intende. Le autorità non possono sottrarsi a tali obblighi opponendo la tutela del segreto o la confidenzialità dei dati.

È vero che il progetto preliminare non prevede alcun mezzo per costringere le autorità a rispettare i diritti d'informazione del difensore civico, ma non sarebbe compatibile con la natura stessa della sua funzione di mediatore che il difensore civico sia obbligato a far capo a misure coercitive per ottenere le informazioni di cui necessita per assolvere il suo mandato. Qualora tuttavia un'unità amministrativa neghi la sua assistenza al difensore civico, quest'ultimo potrebbe sollecitare il dipartimento interessato oppure il Consiglio federale. Se anche tale intervento fosse infruttuoso, al difensore civico non resterebbe che denunciare nel suo rapporto d'attività la mancanza di collaborazione.

L'Ufficio del difensore civico federale può realmente contribuire ad agevolare i rapporti tra le persone fisiche o giuridiche e le autorità federali soltanto se ha accesso a tutti i fatti rilevanti. Le autorità federali devono pertanto potergli comunicare tutte le informazioni di cui necessita per chiarire i fatti, senza esporsi al rimprovero di aver violato il segreto di funzione (cpv. 2).

### **3.3.6 Risultanze dell'esame (art. 19)**

Quando esamina un caso, il difensore civico è tenuto ad assumere una posizione neutra e imparziale come il giudice nel quadro di un processo. Deve peraltro farsi un'idea dell'affare da esaminare e solo una volta che avrà chiarito i fatti potrà procedere alla valutazione. Prima di sottoporre una proposta di mediazione o di emettere una raccomandazione, il difensore civico deve sentire il richiedente e l'autorità interessata.

Una volta concluso l'esame, il difensore civico informa il richiedente delle risultanze, conformemente al capoverso 1. Lo fa ugualmente qualora giunga alla conclusione che la procedura o la decisione contestata non è né illecita, né inopportuna o iniqua. In tal caso, può approvare l'atteggiamento dell'autorità federale interessata e respingere i rimproveri infondati. L'informazione sulle risultanze dell'esame avviene in modo informale. Al termine dell'esame del caso, il difensore civico deve comunque informarne l'autorità interessata. La legge non precisa in che forma l'informazione debba essere fornita. Si può comunque supporre che nella maggior parte dei casi la comunicazione avverrà per scritto, segnatamente nel caso in cui anche il richiedente sia informato.

Il capoverso 2 definisce l'attività centrale del difensore civico : in situazioni conflittuali tra persone fisiche o giuridiche e autorità federali il suo compito è di tentare una mediazione e, se del caso, di proporre soluzioni per la composizione della controversia. Il dialogo dovrebbe permettere nella maggior parte dei casi di giungere a tale risultato. Numerosi conflitti sono infatti imputabili a difficoltà di comunicazione tra i cittadini e i rappresentanti delle autorità. A tal fine, il processo di mediazione che permette alle parti di esprimersi francamente in un contesto di confidenza con l'ausilio di un mediatore professionista può evitare molti conflitti.

Se i tentativi di mediazione non raggiungono lo scopo, il mediatore rivolge, generalmente per scritto, una raccomandazione agli interessati su come procedere per il seguito (cpv. 3).

Il difensore civico può informare altre autorità, in particolare quella di vigilanza. Il progetto preliminare non prevede tuttavia alcun obbligo d'informare in ogni caso l'autorità gerarchicamente superiore all'unità amministrativa interessata (ad es. un dipartimento o il Consiglio federale) circa le risultanze dell'esame (cpv. 4). Permette inoltre al difensore civico di rendere note al pubblico le risultanze dell'esame. L'informazione del pubblico è parte integrante dell'attività del difensore civico sia in Svizzera che all'estero. Si tratta anzi di uno dei suoi più importanti strumenti operativi e di persuasione, nella misura in cui consente di mettere in evidenza i punti deboli e i punti forti dell'attività statale. L'informazione pubblica può esplicitare un effetto preventivo e agire anche positivamente. L'informazione del pubblico dovrebbe tuttavia restare l'eccezione. È segnatamente indicata quando un determinato affare ha alimentato polemiche in seno alla popolazione e la pubblicazione del rapporto del difensore civico pare il modo appropriato per chiarire le cose e dissipare emozioni e paure. L'informazione del pubblico sull'attività del difensore civico e sulle relazioni tra i cittadini e le autorità avviene di regola nel quadro di manifestazioni e conferenze pubbliche e soprattutto mediante il rapporto d'attività (art. 12 cpv. 1).

Quando il difensore civico comunica le sue conclusioni e le risultanze dell'esame a terzi, è tenuto a rispettare il segreto di funzione, professionale e d'affari di cui è a conoscenza e a tutelare gli interessi pubblici e privati degni di protezione. Se non è assolutamente indispensabile rivelare dati personali, occorre anonimizzarli (cfr. art. 22 della legge federale del 19 giugno 1992<sup>19</sup> sulla protezione dei dati).

### **3.3.7 Provvedimenti (art. 20)**

Dopo aver preso atto delle risultanze dell'esame effettuato dal difensore civico, l'autorità interessata è tenuta a decidere quali provvedimenti adottare (cpv. 1). Questa disposizione non pregiudica l'indipendenza dell'autorità né contraddice l'articolo 8 capoverso 2 secondo cui il difensore civico non ha la competenza di pronunciare decisioni o di impartire istruzioni. Non esige affatto che l'autorità interessata s'attenga alle raccomandazioni del difensore civico, ma domanda semplicemente che riesamini il caso alla luce del parere del difensore civico. Se sarà convinta dalle considerazioni di quest'ultimo, tenterà di conformarvisi. Ad esempio, l'eventualità di annullare una decisione e di sostituirla con una nuova dipenderà dalle disposizioni della legge sulla procedura amministrativa o dalla legge sul tribunale federale. Il richie-

<sup>19</sup> RS 235.1

dente non può dedurre direttamente dall'articolo 20 il diritto di ottenere un parere dell'autorità interessata. Tuttavia, salvo motivi imperativi, quest'ultima non potrà fare altro che informare il richiedente sull'esito del riesame del caso. In caso contrario, il richiedente potrebbe essere tentato di avvalersi delle risultanze dell'esame del difensore civico per cercare di ottenere una nuova pronuncia, qualora ciò sia ancora possibile. L'autorità informa inoltre il difensore civico in merito ai provvedimenti adottati. Considerato il potenziale impatto del rapporto d'attività del difensore civico, l'autorità interessata è sottoposta a una certa pressione affinché agisca e pervenga a un risultato.

### **3.3.8                    Gratuità (art. 21)**

L'esperienza insegna che le spese procedurali costituiscono un fattore dissuasivo non indifferente per decidere di sollecitare una prestazione. Considerati gli scopi della legge, pare giustificato stabilire che il difensore civico offra le sue prestazioni gratuitamente, come del resto è generalmente il caso per gli organi di mediazione esistenti.

## **3.4                        Disposizioni finali**

### **3.4.1                    Modifica del diritto vigente (art. 22)**

Le modifiche del diritto vigente figurano nell'allegato e concernono soprattutto lo statuto delle persone da eleggere in rapporto all'istituzione dell'Ufficio del difensore civico federale. Il difensore civico avrà lo status di magistrato, mentre i collaboratori del suo ufficio saranno sottoposti alle disposizioni della legge sul personale federale.

#### **3.4.1.1                Responsabilità del difensore civico (art. 1 cpv. 1 lett. c<sup>bis</sup> [nuova] e art. 10 cpv. 2 primo periodo della legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958<sup>20</sup>)**

Sotto il profilo della responsabilità civile occorre modificare la legge sulla responsabilità per conferire al difensore civico lo stesso statuto di quello spettante ai membri dell'Assemblea federale e ai titolari di una carica pubblica della Confederazione. Una siffatta misura mira a proteggere i terzi, dal momento che se il difensore civico dovesse illecitamente recar loro un danno, la Confederazione ne risponde (art. 3 cpv. 1 della legge sulla responsabilità). Si tratta evidentemente anche di una tutela del difensore civico, visto che la persona lesa non ha azione nei suoi riguardi (art. 3 cpv. 3 della legge sulla responsabilità).

### **3.4.1.2 Elezione del difensore civico (Capitolo 3<sup>bis</sup> [nuovo] LParl)**

I motivi che giustificano l'introduzione di un nuovo Capitolo 3<sup>bis</sup> nel Titolo 6. Elezioni e conferma di elezioni della legge sul Parlamento (LParl) sono stati esposti nel commento all'articolo 4 (cfr. n. 3.2.2). A tali osservazioni occorre ora aggiungere alcune considerazioni di fondo.

Per semplificare il lavoro dell'Assemblea federale plenaria e sottoporle soltanto le migliori candidature, l'articolo 138a capoverso 2 (*nuovo*) prevede che l'elezione sia preparata dalla Conferenza di coordinamento. Quest'ultima, composta dagli uffici dei due Consigli (art. 37 cpv. 1 LParl), esercita le medesime competenze della Commissione giudiziaria nell'elezione dei giudici federali (art. 40a LParl). Sono inoltre applicabili gli articoli 135–137 LParl (art. 138a cpv. 1 LParl [nuovo] art. 4 cpv. 2 del presente progetto preliminare). A tenore dell'articolo 135 capoverso 1 LParl, l'elezione si svolge contemporaneamente a quella dei giudici federali, prima del termine del periodo amministrativo. Il rinnovo del mandato avviene per rielezione del difensore civico uscente, sempre che si ripresenti (art. 135 cpv. 2 LParl). Sulla scheda figura soltanto il suo nome (art. 136 cpv. 1 LParl). Il difensore civico uscente è in tal senso privilegiato nella misura in cui in questa fase dell'elezione non è ammesso alcun altro candidato. I nomi aggiunti non sono considerati (art. 136 cpv. 2 secondo periodo LParl). L'elezione avviene in un solo turno (art. 136 cpv. 3 primo periodo LParl); le schede su cui il nome del titolare è stato cancellato sono valide e contano per la determinazione della maggioranza assoluta. Visto che in questa fase gli elettori non hanno la scelta di altri candidati, devono poter depositare validamente una lista su cui tutti i nomi sono cancellati (art. 136 cpv. 2 LParl). Se il titolare non ottiene la maggioranza assoluta, può presentarsi nell'elezione complementare (art. 136 cpv. 3 secondo periodo LParl). Un'elezione complementare può essere necessaria anche nel caso in cui il seggio diventi vacante, ad esempio se il difensore civico non si ripresenti (art. 137 cpv. 1 LParl).

### **3.4.1.3 Conferma della nomina del sostituto del difensore civico (art. 140 cpv. 2 primo periodo LParl)**

Nell'ipotesi in cui il sostituto del difensore civico è nominato seguendo la stessa procedura che per il segretario generale dell'Assemblea federale (art. 5), occorre modificare l'articolo 140 capoverso 2 LParl. Come nel caso del segretario generale dell'Assemblea federale, non è infatti necessario sottoporre la candidatura del difensore civico ad un esame preliminare da parte di un'apposita commissione dal momento che l'organo di nomina è la Conferenza di coordinamento, che è un organo del Parlamento (cfr. il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001<sup>21</sup>).

<sup>21</sup> FF 2001 3097

#### **3.4.1.4                   Retribuzione del difensore civico** (art. 1 cpv. 1 della legge federale del 6 ottobre 1989<sup>22</sup> concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati)

Le persone elette dall'Assemblea federale, tra cui figura ora anche il difensore civico, hanno lo statuto di magistrati. La loro retribuzione non è disciplinata nella legge sul personale federale, bensì nella legge federale del 6 ottobre 1989<sup>23</sup> concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, che deve ora essere modificata per assegnare al difensore civico un onorario in ragione percentuale della retribuzione dei membri del Consiglio federale. Da notare che l'ampliamento dello statuto di magistrato alla carica di difensore civico comporta la sua subordinazione alla giurisdizione federale in virtù dell'articolo 340 numero 1 comma 1 del Codice penale<sup>24</sup>.

#### **3.4.1.5                   Statuto del personale dell'Ufficio del difensore civico** (art. 2 cpv. 1 lett. b, art. 35 cpv. 2 e art. 37 cpv. 2 LPers)

Per chiarire lo statuto del personale dell'Ufficio del difensore civico federale occorre subordinare espressamente i collaboratori alla legge sul personale federale (LPers). A tal fine è necessario completare l'articolo 2 capoverso 1 di quest'ultima legge, che ne definisce il campo d'applicazione. Questa modifica offre del resto l'occasione di porre rimedio a un'omissione occorsa nell'adozione della LParl, dimenticando di adeguare tale disposizione che rinvia ancora alla legge sui rapporti fra i Consigli.

Sempre nella medesima ottica di armonizzazione, occorre estendere l'eccezione al ricorso interno alle decisioni pronunciate dal difensore civico nella sua competenza di datore di lavoro, il che impone una modifica dell'articolo 35 cpv. 2 LPers.

In virtù dell'estensione del campo d'applicazione della legge sul personale, le disposizioni d'esecuzione adottate dal Consiglio federale in forza della presente legge sono applicabili anche ai collaboratori dell'Ufficio del difensore civico federale (art. 37 cpv. 1 LPers). Il loro statuto particolare, segnatamente la loro necessaria indipendenza, esige tuttavia che si conferisca all'Assemblea federale la competenza di adottare disposizioni derogatorie o complementari, alla stessa stregua di quanto previsto per l'amministrazione parlamentare o per l'amministrazione giudiziaria dall'articolo 37 capoverso 2 LPers, che va dunque modificato corrispondentemente (cfr. anche n. 3.2.8).

#### **3.4.2                   Referendum ed entrata in vigore** (art. 23)

Il capoverso 1, come consuetudine, sottopone la legge al referendum. In generale l'entrata in vigore di nuovi atti legislativi è fissata dal Consiglio federale. In questo caso occorre tuttavia optare per un'altra soluzione; pare infatti logico assegnare questo compito alla Conferenza di coordinamento dell'Assemblea federale, visto che sia a livello organizzativo sia procedurale la legge incide soprattutto sul Parlamento e la sua amministrazione.

<sup>22</sup> RS 172.121

<sup>23</sup> RS 172.121

<sup>24</sup> RS 311.0

**4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

La creazione dell'Ufficio del difensore civico avrà ripercussioni finanziarie unicamente per la Confederazione. I Cantoni saranno chiamati soltanto a titolo eccezionale a fornire informazioni scritte od orali al Difensore civico (art. 17 lett. a). In linea di massima le autorità cantonali non rientrano infatti nel campo d'applicazione della legge (art. 2 cpv. 2). Le ripercussioni finanziarie saranno assunte soltanto dalla Confederazione.

Mentre le spese globali sono difficilmente stimabili, quelle per il personale possono invece essere calcolate con precisione. L'Ufficio del difensore civico è composto dal Difensore civico, dal suo sostituto e da un segretariato permanente. Il Difensore civico ha lo statuto di magistrato, mentre il suo sostituto è un impiegato della Confederazione. All'inizio il segretariato sarà costituito da tre collaboratori scientifici e da tre collaboratori amministrativi. Alle spese per i salari occorre inoltre aggiungere gli oneri sociali, le spese infrastrutturali (compreso il materiale informatico) e infine le spese per le attività informative e di formazione continua dell'Ufficio del difensore civico (giornate scientifiche, pubblicazioni, biblioteca, perfezionamento, ecc.). Tali spese ammontano complessivamente a circa due milioni di franchi annui.

Per quanto concerne l'informatica non è escluso che a medio termine, in funzione dello sviluppo dell'Ufficio del difensore civico, sia necessario mettere progressivamente in funzione un sistema di gestione elettronica degli incartamenti. Prima di prendere una decisione del genere occorrerà tuttavia acquisire una certa esperienza.

Le spese indirette occasionate dall'obbligo imposto alle autorità federali di informare il Difensore civico, oralmente o per scritto, di fornirgli documenti (art. 17), di collaborare all'accertamento dei fatti (art. 18 cpv. 1), di partecipare alle sedute di mediazione (art. 19 cpv. 2), di informare il Difensore civico e il richiedente circa i provvedimenti adottati (art. 20 cpv. 2) non dovrebbero essere eccessive né necessitare la creazione di nuovi posti di lavoro. L'esperienza insegna innanzitutto che l'attività degli uffici di mediazione si concentra nella maggior parte dei casi sulla fornitura d'informazioni. Secondo le cifre citate nell'inchiesta effettuata dalla Sottocommissione «Ufficio del difensore civico» della CIP-N presso l'Associazione svizzera dei mediatori parlamentari (SVPO) nel settembre 2002, è possibile stimare che nelle regioni urbane circa l'uno per mille della popolazione sollecita l'intervento di un mediatore amministrativo; a livello nazionale tale percentuale rappresenterebbe circa 3 000 casi all'anno. L'effettivo previsto per l'Ufficio del difensore civico (Difensore civico, sostituto e tre collaboratori scientifici) dovrebbe poter consentire il disbrigo di tutte le pratiche. Ogni persona dovrebbe trattare in media circa 600 casi all'anno, ossia due casi per giorno lavorativo e per persona.

Alcuni fattori possono invece contribuire a ridurre le spese. È noto che l'intervento di un ufficio di mediazione è suscettibile di evitare procedure amministrative o giudiziarie nonché di sgravare le autorità federali che attualmente svolgono compiti di mediazione. A tal proposito non è tuttavia mai stato realizzato nessuno studio né esistono statistiche. Occorre inoltre tenere conto, in un'ottica un po' idealista, dell'effetto pacificatore che può produrre l'intervento di un terzo indipendente e imparziale in un conflitto tra una persona e le autorità federali. Se grazie all'intervento del Difensore civico in futuro sarà possibile evitare anche un solo dramma umano

come quello del Parlamento di Zugo, allora l'istituzione di un ufficio di mediazione federale avrà dato i suoi frutti. Dall'istituzione dell'Ufficio del difensore civico si attende anche un miglioramento progressivo del funzionamento delle autorità federali per quanto concerne il contatto con il pubblico. Per il momento rimane tuttavia impossibile valutare la portata delle ripercussioni economiche positive del presente progetto.

## **4.2 Altre ripercussioni**

La creazione dell'Ufficio del difensore civico potrebbe avere ripercussioni modeste ma positive sull'economia svizzera. Dalla nuova istituzione si può attendere un miglioramento dei rapporti tra le persone fisiche e giuridiche – fra queste ultime anche le PMI – con le autorità federali. Se l'effetto preventivato si produce, si può anche sperare che l'intervento del Difensore civico eviti ai privati procedure onerose in termini di tempo e di denaro. Anche l'auspicato cambiamento di cultura delle autorità federali auspicato – dalle quali ci si può attendere che seguano le raccomandazioni del Difensore civico per migliorare i loro rapporti con il pubblico – può beneficiare all'economia privata.

Già dal primo anno sarà possibile valutare le attività dell'Ufficio del difensore civico sulla scorta del suo rapporto annuale.

## **5 Relazione con il diritto europeo, in particolare con gli strumenti del Consiglio d'Europa**

### **5.1 Cenni storici**

Già nel 1985 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato agli Stati membri di esaminare la possibilità di nominare un ombudsman e di abilitare quest'ultimo a svolgere inchieste nonché a fornire pareri per quanto concerne questioni inerenti i diritti dell'uomo<sup>25</sup>. Contemporaneamente ha deciso d'organizzare regolarmente conferenze di ombudsman degli Stati membri al fine di scambiare esperienze sulla protezione dei diritti dell'uomo nell'ambito di attività delle autorità amministrative. Tali conferenze si svolgono di regola ogni quattro anni.

Quando il Consiglio d'Europa ha constatato che il sovraccarico crescente dei tribunali (compresi quelli amministrativi), avrebbe potuto condurre al rischio di violazione del diritto garantito alle parti dall'articolo 6 § 1 CEDU – ossia il diritto a un processo entro un termine ragionevole – il Consiglio d'Europa ha intrapreso nel 1999 lavori volti a definire i principi comuni suscettibili di ispirare gli Stati membri all'introduzione o alla riforma di metodi alternativi per la composizione dei litigi tra le autorità amministrative e i privati. Tali lavori erano pure motivati dal desiderio di riavvicinare le amministrazioni agli amministrati mediante meccanismi più semplici e meno formali rispetto alle procedure giuridiche tradizionali.

<sup>25</sup> Raccomandazione n. R(85)13 del Comitato dei Ministri del 23 settembre 1985 relativa all'istituzione dell'ombudsman.

Il 5 settembre 2001, traendo spunto segnatamente dalle due raccomandazioni in materia di accesso alla giustizia e di sovraccarico dei tribunali<sup>26</sup>, tali lavori terminano con l'adozione da parte del Comitato dei Ministri della Raccomandazione Rec(2001)9 sui metodi alternativi di composizione dei litigi tra le autorità amministrative e le persone private. Quest'ultima raccomanda ai governi degli Stati membri di promuovere il ricorso a metodi alternativi di composizione dei litigi tra le autorità amministrative e le persone private, lasciandosi guidare nella legislazione e nella prassi dai «principi della Buona prassi» allegati alla raccomandazione. I metodi alternativi considerati sono il ricorso all'amministrazione (l'equivalente del ricorso di diritto amministrativo nel diritto svizzero), la conciliazione, la mediazione, la transazione e l'arbitraggio.

## **5.2 Principi della Buona prassi**

### **5.2.1 In generale**

Secondo i principi della Buona prassi allegati alla Raccomandazione Rec(2001)9 le regolamentazioni nazionali devono assicurare alle parti l'informazione necessaria sulla possibilità d'accesso ai metodi di alternativi di composizione dei litigi, assicurare l'indipendenza e l'imparzialità dei mediatori, garantire una procedura equa che consenta di rispettare i diritti delle parti e il principio dell'uguaglianza, garantire la trasparenza in caso di utilizzazione di siffatti metodi, l'osservanza di una certa discrezione nonché assicurare l'esecuzione delle soluzioni raggiunte mediante i metodi alternativi. I principi della Buona prassi presuppongono infine che gli Stati membri prevedano una durata ragionevole per la conclusione delle procedure alternative mediante l'introduzione di termini o con altri mezzi.

Il presente progetto di legge è pienamente compatibile con i principi della Buona prassi, fatto salvo per quanto concerne la fissazione di una durata ragionevole per la conclusione della procedura di mediazione. A tal proposito occorre tuttavia tener presente che fissando un termine, il Comitato dei Ministri intendeva creare una contropartita al fatto che l'introduzione di una procedura alternativa avrebbe interrotto o sospeso il termine di ricorso ai tribunali<sup>27</sup>. Come descritto ancora in seguito, l'articolo 14 capoverso 3 del progetto esclude espressamente che la presentazione di una richiesta al difensore civico incida sui termini d'impugnazione legali.

### **5.2.2 Rapporto con i tribunali**

L'art. 6 § 1 CEDU garantisce alle parti un diritto di accesso ai tribunali in materia civile e penale; secondo la giurisprudenza della Corte tale diritto comprende anche i contenziosi amministrativi nei quali sono in gioco diritti e obblighi di carattere civi-

<sup>26</sup> Raccomandazione n. R(81)7 del Comitato dei Ministri del 14 maggio 1981 sui mezzi per facilitare l'accesso alla giustizia; Raccomandazione n. R(86)12 del Comitato dei Ministri del 16 settembre 1986 sulle misure volte a prevenire e ridurre il sovraccarico dei tribunali.

<sup>27</sup> Raccomandazione Rec(2001)9 del Comitato dei Ministri del 5 settembre 2001 sui metodi alternativi di composizione dei litigi tra le autorità amministrative e le persone private, Motivazione, § 85.

le. Conformemente a tale diritto l'accesso a una procedura di mediazione dev'essere il complemento e non la sostituzione di un eventuale diritto di ricorso ai tribunali<sup>28</sup>.

A tal proposito i principi della Buona prassi prevedono che la mediazione può intervenire sia prima sia durante una procedura giudiziaria. In ogni caso, deve esservi la possibilità per un'autorità giudiziaria ordinaria di esaminare se nella procedura di mediazione sono garantiti il rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento, il rispetto dei diritti della difesa nonché dell'indipendenza e dell'imparzialità dei mediatori. Come menzionato sopra, i principi della Buona prassi esigono inoltre che la procedura di mediazione abbia l'effetto di sospendere o di differire i termini per interporre ricorso, al fine di evitare che un privato sia obbligato a scegliere tra la via di ricorso ordinaria e la procedura di mediazione.

Gli articoli 10 segg. del progetto di legge lasciano ai privati la possibilità di adire la via giudiziaria. Per quanto concerne i termini, l'articolo 14 capoverso 3 prevede che l'apertura di una procedura di mediazione non incide sui termini applicabili ai rimedi giuridici. Va tuttavia rilevato, che gli amministrati non saranno costretti a scegliere tra la mediazione o la via giudiziaria.

## **6 Fondamenti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Il progetto trae il suo fondamento costituzionale nella competenza (tacita) dell'Assemblea federale di trattare questioni rientranti nella competenza della Confederazione e non attribuite ad altre autorità (art. 173 cpv. 2 Cost.). In occasione della revisione totale della Costituzione federale la questione della creazione di un Ufficio del difensore civico è stata discussa approfonditamente. La menzione espressa di quest'ultimo nella Costituzione federale è tuttavia stata ritenuta all'unanimità meramente simbolica e non necessaria sotto il profilo giuridico<sup>29</sup>.

Per quanto concerne l'integrazione del presente progetto di legge nell'ordinamento giuridico esistente, l'Ufficio del difensore civico non entra in concorrenza con nessun'altra legge federale vigente. Si tratta infatti di creare un'istituzione indipendente dagli altri organi federali.

### **6.2 Delega di competenze legislative**

Il progetto di legge conferisce all'Assemblea federale due competenze legislative, che questa eserciterà sotto forma di ordinanza. Da un lato si tratta di designare le organizzazioni che entrano nel campo d'applicazione della legge (art. 2 cpv. 3) e, dall'altro, di emanare disposizioni d'esecuzione che stabiliscono regole di diritto applicabili all'Ufficio del difensore civico (art. 10).

<sup>28</sup> Raccomandazione Rec(2001)9 del Comitato dei Ministri del 5 settembre 2001 sui metodi alternativi di composizione dei litigi tra le autorità amministrative e le persone private, Motivazione, § 30.

<sup>29</sup> Boll. Uff. 1998 N 106 segg.

### **6.3**

#### **Forma dell'atto**

Le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione e alla procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale. Nonostante il fatto che il Difensore civico non prenda decisioni obbligatorie per i privati, né emani istruzioni vincolanti per le autorità, il progetto di legge disciplina nondimeno i compiti e lo svolgimento della procedura. S'impone pertanto la veste della legge in senso formale.

*Progetto della Sottocommissione "Ufficio del difensore civico"  
all'attenzione della Commissione delle istituzioni politiche del  
Consiglio nazionale (CIP-N)*

SPK/CIP 02-03

**Iniziativa parlamentare  
Legge sul difensore civico**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del XX.YY.2003

---

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato al presente rapporto.

Vi proponiamo nel contempo di togliere di ruolo l'iniziativa parlamentare seguente, poiché il suo obiettivo è già stato raggiunto:

98.445 Iv. Pa. Fankhauser. Diritti dell'uomo. Creazione di un servizio federale di mediazione

YY.XX.2003

In nome della Commissione:

Il presidente, Antille