

Strasburgo, 18 marzo 2019

CDL-AD(2019)005

Opinione N. 897/2017

Or. Inglese

COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO
(COMMISSIONE DI VENEZIA)

**PRINCIPI SULLA PROTEZIONE E LA PROMOZIONE DELL'ISTITUZIONE
DEL DIFENSORE CIVICO
("I PRINCIPI DI VENEZIA")**

Adottati dalla Commissione di Venezia nella sua 118^a Sessione Plenaria
(Venezia, 15-16 marzo 2019)

sulla base dei commenti di:

Sig.ra Lydie ERR (Membro, Lussemburgo)

Sig. Jan HELGESEN (Membro, Norvegia)

Sig. Johan HIRSCHFELDT (Membro supplente, Svezia)

Sig. Jørgen Steen SØRENSEN (Membro, Danimarca)

Sig. Igli TOTOZANI (Esperto, Albania)

**PRINCIPI SULLA PROTEZIONE E LA PROMOZIONE DELL'ISTITUZIONE DEL
DIFENSORE CIVICO
("I PRINCIPI DI VENEZIA")**

La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto
("La Commissione di Venezia")

Considerando che attualmente l'istituzione del Difensore civico è presente in più di 140 Paesi; a livello nazionale, regionale o locale, con differenti competenze;

Riconoscendo che queste istituzioni si sono adattate al sistema giuridico e politico dei rispettivi Stati;

Constatando che i principi fondamentali dell'istituzione del Difensore civico, che includono indipendenza, obiettività, trasparenza, correttezza e imparzialità, possono essere conseguiti attraverso una varietà di modelli diversi;

Evidenziando che il Difensore civico costituisce un elemento importante in uno Stato basato sulla democrazia, sullo stato di diritto, sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e sulla buona amministrazione;

Evidenziando che tradizioni costituzionali di lunga data e una matura cultura costituzionale e politico-democratica costituiscono un elemento essenziale per il funzionamento democratico e legale dell'istituzione del Difensore civico;

Evidenziando l'importanza del ruolo che svolge il Difensore civico nella protezione dei difensori dei diritti umani;

Evidenziando l'importanza della cooperazione nazionale e internazionale delle istituzioni del Difensore civico e altre istituzioni simili;

Ricordando che il Difensore civico è un'istituzione che deve operare in maniera indipendente contro la *maladministration* e le presunte violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali che colpiscono individui o persone giuridiche;

Sottolineando che il diritto di reclamo presso il Difensore civico si aggiunge al diritto di tutela giurisdizionale;

Affermando che i Governi e i Parlamenti devono accettare la critica in un sistema trasparente responsabile nei confronti del cittadino;

Concentrandosi sull'impegno del Difensore civico per richiedere ai Parlamenti e ai Governi di rispettare e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali; essendo questo ruolo di massima importanza, specialmente durante periodi di difficoltà e conflitti sociali;

Esprimendo seria preoccupazione per il fatto che l'istituzione del Difensore civico a volte si trova sotto diverse forme di attacco e minaccia, come la coercizione fisica o psichica, azioni legali che ne minacciano l'immunità, la soppressione come rappresaglia, tagli al budget e la limitazione del suo mandato;

Ricordando che la Commissione di Venezia, in diverse occasioni, ha lavorato ampiamente sul ruolo del Difensore civico;

Con riferimento alle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R (85) 13 sull'istituzione del Difensore civico, R (97) 14 sull'introduzione di istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani, R (2000) 10 sui codici di condotta per i funzionari pubblici, CM/Rec(2007)7 sulla buona amministrazione, CM/Rec(2014)7 sulla protezione dei whistle-blowers e CM/Rec(2016)3 sui diritti umani e l'economia; alle Raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa 757 (1975) e 1615 (2003) e in particolare alla sua Risoluzione 1959 (2013); così come alle Raccomandazioni 61(1999), 159 (2004), 309(2011) e alla Risoluzione 327 (2011) del Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d'Europa; alla Raccomandazione di Politica Generale N. 2 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI): Organismi per la parità per combattere razzismo e intolleranza ad un livello nazionale, adottata il 7 dicembre 2017;

Con riferimento alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 sui principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (i "Principi di Parigi") del 20 dicembre 1993, alla Risoluzione 69/168 del 18 dicembre 2014 e alla Risoluzione 72/186 del 19 dicembre 2017 sul ruolo del Difensore civico, del mediatore e di altre istituzioni nazionali per i diritti umani nella promozione e la protezione dei diritti umani, alla Risoluzione 72/181 del 19 dicembre 2017 sulle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani, al Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 2002, alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea Generale il 13 dicembre 2006;

Dopo aver consultato l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, il Relatore Speciale ONU sulla situazione dei difensori dei diritti umani, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e il Comitato per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa (CDDH), l'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR), l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea, il Mediatore europeo, l'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (IOI), l'Associazione degli Ombudsmen del Mediterraneo (AOM), l'Associazione degli Ombudsmen e Mediatori francofoni (AOMF), la Federazione Iberoamericana degli Ombudsmen (FIO), la Rete Europea delle Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani (ENNHRI);

ha adottato, nella sessione plenaria numero 118 (15 – 16 marzo 2019), questi Principi sulla Protezione e la Promozione dell'Istituzione del Difensore civico (i "Principi di Venezia")

1. Le Istituzioni del Difensore civico hanno un ruolo importante da svolgere nel rafforzamento della democrazia, dello stato di diritto, della buona amministrazione e della protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Poiché non esiste un modello standardizzato fra tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, lo Stato supporterà e proteggerà l'Istituzione del Difensore civico e si asterrà da qualsiasi azione che mini la sua indipendenza.
2. L'Istituzione del Difensore civico, incluso il suo mandato, deve essere basata su un fondamento giuridico saldo, preferibilmente a livello costituzionale, mentre le sue caratteristiche e funzioni possono essere ulteriormente elaborate ad un livello statutario.
3. Si concederà all'Istituzione del Difensore civico una posizione appropriatamente elevata, che si rifletterà anche nella remunerazione del Difensore civico e nell'importo della pensione.
4. La scelta di un modello di Difensore civico unipersonale o collegiale dipende dall'organizzazione dello Stato, dalle sue peculiarità e dalle sue necessità. L'Istituzione del Difensore civico può essere organizzata su diversi livelli e con diverse competenze.
5. Gli Stati devono adottare modelli che siano pienamente conformi con questi Principi, che rafforzino l'istituzione e aumentino il livello di protezione e promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel Paese.
6. Il Difensore civico deve essere eletto o nominato secondo procedure che rafforzino il più possibile l'autorità, l'imparzialità, l'indipendenza e la legittimità dell'istituzione. Il Difensore sarà eletto preferibilmente dal Parlamento con un'appropriata maggioranza qualificata.
7. Il procedimento di selezione dei candidati includerà una convocazione pubblica, trasparente, basata sul merito, oggettiva e disciplinata dalla legge.
8. I criteri di nomina del Difensore civico saranno sufficientemente estesi per incoraggiare un vasto numero di candidati appropriati. I criteri essenziali sono: un elevato carattere morale, integrità ed esperienza professionale adeguata anche nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali.
9. Durante il suo mandato, il Difensore civico non eserciterà attività di carattere politico, attività amministrative o professionali incompatibili con la sua indipendenza o imparzialità. Il Difensore civico e il suo personale saranno soggetti a codici etici di autoregolamentazione.
10. Il mandato del Difensore civico sarà più duraturo di quello dell'istituzione che lo ha nominato. E' preferibile che il mandato sia limitato ad un solo periodo, senza possibilità di rielezione. In ogni caso, il mandato del Difensore civico potrà essere rinnovabile una sola

volta. Preferibilmente non deve essere disposto che il singolo mandato abbia durata inferiore ai sette anni.

11. Il Difensore civico può essere destituito dal suo incarico solamente in base ad una lista esaustiva di condizioni chiare e ragionevoli stabilite con legge. Queste si riferiranno unicamente ai criteri essenziali di “incapacità” o “inabilità nel svolgere le funzioni dell’incarico”, “comportamento scorretto” o “condotta scorretta”, che devono essere interpretati restrittivamente. La maggioranza parlamentare necessaria per la rimozione – ad opera dello stesso Parlamento o di un organo giurisdizionale su richiesta del Parlamento - deve essere uguale, e preferibilmente superiore, a quella necessaria per l’elezione. Il procedimento di rimozione deve essere pubblico, trasparente e previsto per legge.

12. Il mandato del Difensore civico riguarderà la prevenzione e la correzione della *maladimistration* e la protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

13. La competenza istituzionale del Difensore civico riguarderà la Pubblica Amministrazione su tutti i livelli.

Il mandato del Difensore civico riguarderà tutti i servizi pubblici e di interesse generale offerti al pubblico, sia che essi siano forniti dallo Stato che dagli enti locali, dagli organismi statali o da soggetti privati.

La competenza del Difensore civico relativamente al potere giudiziario sarà limitata a garantire l’efficienza del procedimento e il funzionamento di detto sistema da un punto di vista amministrativo.

14. Il Difensore civico non riceverà né seguirà alcuna istruzione da nessuna autorità.

15. Tutte le persone fisiche o giuridiche, incluse le ONG, avranno diritto ad un accesso libero, gratuito e senza restrizioni al Difensore civico e alla possibilità di presentare un reclamo.

16. Il Difensore civico deve godere del potere discrezionale di indagare sui casi, di sua iniziativa o a seguito di una segnalazione, tenendo conto dei provvedimenti amministrativi disponibili. Il Difensore civico avrà diritto di richiedere la cooperazione di ogni persona od organizzazione che potrebbe essere idonea ad assisterlo nei suoi accertamenti. Il Difensore civico deve avere il diritto di accesso illimitato a tutti i documenti, banche dati e materiali rilevanti, inclusi quelli che potrebbero essere altrimenti protetti per legge o confidenziali. Questo comprende il diritto di accesso illimitato a edifici, istituzioni e persone, incluse quelle private della libertà personale.

Il Difensore civico deve avere il potere di sentire o richiedere spiegazioni per iscritto a funzionari e autorità e, inoltre, darà particolare attenzione e protezione ai *whistle-blowers* all'interno del settore pubblico.

17. Il Difensore civico deve avere la facoltà di formulare raccomandazioni individuali a qualsiasi corpo o istituzione che siano sotto la competenza dell'istituzione. Il Difensore civico avrà il diritto di richiedere che i funzionari e le autorità rispondano entro un termine ragionevole stabilito dal Difensore civico.

18. Nell'ambito del monitoraggio sull'attuazione a livello nazionale degli atti internazionali ratificati in merito a diritti umani e libertà fondamentali e sull'armonizzazione della normativa nazionale con questi atti, il Difensore civico deve avere la facoltà di presentare, pubblicamente, raccomandazioni al Parlamento o al Governo, comprese quelle volte a suggerire una modifica della normativa o l'adozione di nuove disposizioni.

19. E' auspicabile che, all'esito di un'indagine, il Difensore civico abbia il potere di contestare la costituzionalità di leggi, regolamenti o atti amministrativi generali.

Il Difensore civico dovrà avere preferibilmente il diritto di intervenire davanti agli organi giurisdizionali e ai tribunali.

La presentazione ufficiale di una richiesta al Difensore civico può avere efficacia sospensiva dei termini per ricorrere all'organo giurisdizionale secondo la legge.

20. Il Difensore civico deve informare il Parlamento sulle attività dell'Istituzione almeno una volta all'anno. In questo report, il Difensore civico può informare il Parlamento sull'inosservanza delle norme da parte della Pubblica Amministrazione. Il Difensore civico informerà anche su specifiche questioni, qualora lo ritenga appropriato. I reports del Difensore civico dovranno essere resi pubblici. Essi saranno debitamente presi in considerazione dalle autorità.

Ciò si applicherà anche ai reports che devono essere presentati dal Difensore civico nominato dall'organo esecutivo.

21. Saranno garantite all'istituzione del Difensore civico risorse economiche sufficienti ed autonome. La legge disporrà che l'assegnazione di fondi all'istituzione del Difensore civico debba essere adeguata alla necessità di garantire l'esercizio pieno, indipendente ed effettivo delle sue responsabilità e funzioni. Il Difensore civico deve essere consultato e gli deve essere richiesto di presentare un progetto di bilancio per il futuro periodo d'esercizio. Il budget approvato per l'istituzione non deve essere ridotto durante l'anno finanziario, a meno che la riduzione non si applichi in via generale alle altre istituzioni dello Stato. Il controllo finanziario indipendente sul budget del Difensore civico deve considerare

solamente la legalità dei procedimenti finanziari e non la scelta delle priorità nell'esecuzione del mandato.

22. L'istituzione del Difensore civico deve disporre di un sufficiente staff e di un'adeguata flessibilità strutturale. L'Istituzione potrà includere uno o più Vice, nominati dal Difensore civico. Il Difensore civico deve avere la capacità di selezionare il proprio personale di staff.

23. Il Difensore civico, i Vice e il personale competente nell'adozione di decisioni devono godere dell'immunità con rispetto alle attività e pronunciamenti, orali o scritti, effettuati nello svolgimento delle loro funzioni ufficiali per l'Istituzione (immunità funzionale). Detta immunità funzionale si applicherà anche dopo che il Difensore civico, i Vice e i membri dello staff incaricato di adottare decisioni lascino l'Istituzione.

24. Gli Stati devono astenersi dall'adottare qualsiasi azione che abbia per oggetto o per risultato la soppressione dell'Istituzione del Difensore civico o che impedisca il suo effettivo funzionamento e devono proteggerla efficacemente da tali minacce.

25. Questi principi devono essere letti, interpretati e utilizzati al fine di consolidare e rafforzare l'Istituzione del Difensore civico. Prendendo in considerazione la varietà di tipi, sistemi e stati giuridici delle Istituzioni del Difensore civico e del loro personale, si incoraggiano gli Stati membri ad adottare tutte le azioni necessarie, compresi adeguamenti costituzionali e legislativi, così da garantire le condizioni idonee a rafforzare e sviluppare le Istituzioni del Difensore civico e la loro capacità, indipendenza e imparzialità, nello spirito e in conformità con i Principi di Venezia e quindi ad assicurare la loro attuazione adeguata, puntuale ed effettiva.