

Evelyn Messner \*

## *I Difensori civici in Austria* \*\*

In Austria l'ufficio del Difensore civico è un organo supremo della federazione; venne istituito nel 1977, dopo un lungo cammino iniziato subito dopo la fine della II Guerra Mondiale. Nella dichiarazione governativa del 27 aprile 1970 l'allora cancelliere federale Dr. Bruno Kreisky formulò concretamente l'intento del governo a tale riguardo: "Il governo federale vuole invitare i rappresentanti popolari a istituire – nell'ambito del futuro sviluppo del diritto delle petizioni previsto dalla Costituzione – un'avvocatura di diritto pubblico, che, nelle intenzioni del governo, dovrebbe essere un organo collegiale nel quale sia rappresentato ciascun partito presente nel Parlamento".

Ci vollero però ancora sette anni prima che il "Nationalrat" (Consiglio nazionale, organo legislativo austriaco) il 24 febbraio 1977 deliberasse con voto unanime la creazione dell'istituto del Difensore civico, che entrò in vigore il 1 luglio dello stesso anno.

Allora fu prevista per tale istituto una durata provvisoria di sei anni; tuttavia, esso si rivelò talmente valido che già quattro anni dopo la sua introduzione, cioè due anni prima della scadenza del periodo di prova originariamente previsto, il Consiglio nazionale decise di emendare la legge costituzionale. Così, il 1 luglio 1981 l'istituto del Difensore civico venne inserito definitivamente nella legislazione austriaca quale VII articolo fondamentale della costituzione federale (artt. 148a-148j). Da allora tale istituto è divenuto parte integrante dell'impianto costituzionale dell'Austria.

Compito dei Difensori civici è controllare la pubblica amministrazione, denunciare le eventuali disfunzioni e prodigarsi per l'eliminazione delle stesse. Ciò può avvenire d'ufficio oppure dietro presentazione di un reclamo da parte dell'interessato. Nell'esercizio delle sue funzioni il Difensore civico è del tutto autonomo; deve render conto soltanto al Consiglio nazionale.

\* Difensore civico a Vienna.

\*\* Relazione svolta al Convegno internazionale sulla tutela del cittadino "Il Difensore civico e il giudice di pace", Trieste, 8-9 giugno 1990.

I Difensori civici sono tre e vengono nominati dal Consiglio nazionale per un periodo di sei anni; sono rieleggibili solo *una volta*, quindi possono rimanere in carica al massimo per dodici anni. I tre partiti più rappresentati in parlamento propongono ciascuno un candidato alla carica di Difensori civici; all'inizio del loro mandato i Difensori civici devono giurare nelle mani del presidente della repubblica.

I tre Difensori civici assumono a turno, per un anno, la carica di presidente del collegio dei Difensori civici; nel primo anno la carica spetta al candidato del partito più rappresentato in parlamento; dopo tre anni si riprende da capo, di modo che, durante il proprio mandato, ciascun Difensore civico ricopre per due volte la carica di presidente.

I Difensori civici devono esser eleggibili al Consiglio nazionale. La carica di Difensore civico è incompatibile con quella di membro del governo federale, di un governo regionale o di altro organismo rappresentativo, nonché con l'esercizio di una professione.

All'inizio di ogni mandato i tre Difensori civici, riuniti in organo collegiale, si danno un regolamento e si attribuiscono i compiti, cioè stabiliscono di quale settore amministrativo si dovrà occupare ciascuno di loro. Queste decisioni vanno prese all'unanimità, mentre decisioni su altre materie possono essere prese a maggioranza.

Nei settori amministrativi di sua competenza (suddivisi in base alle attribuzioni dei ministeri), il Difensore civico può operare in piena autonomia. Ha tuttavia il diritto di prendere visione, senza limitazioni di sorta, di tutti gli atti prodotti dagli altri suoi colleghi.

Naturalmente, ogni Difensore civico ha un consulente giuridico non essendo specificamente previsto che egli stesso sia un giurista. In totale, i Difensori civici dispongono attualmente di 48 consulenti; in tale numero sono compresi tutti i collaboratori effettivi, dai giuristi ai dattilografi, al personale addetto alle pulizie.

In sette dei nove "Land" austriaci i Difensori civici sono competenti anche per il controllo dell'amministrazione del "Land" stesso. Solo il Tirolo e il Vorarlberg hanno nominato un proprio Difensore civico con competenza in materia di amministrazione locale.

Come già detto, nell'attività del Difensore civico rientra l'accertamento di disfunzioni nella pubblica amministrazione; chiunque ne sia vittima, può rivolgersi al Difensore civico se le vie legali per opporsi alla situazione lamentata sono esaurite; ciò significa, quindi, che il Difensore civico può intervenire solo quando il procedimento amministrativo contro cui si ricorre è concluso. Egli ha l'obbligo di esaminare tutti i ricorsi che gli vengono presentati e di comunicare al ricorrente l'esito di tale disamina. Il Difensore civico è autorizzato anche a disporre controlli d'ufficio qualora venga a conoscenza di una disfunzione nella pubblica amministrazione.

Dopo il primo esame del reclamo, il Difensore civico segue di norma il principio "audiatur et altera pars" affinché anche gli organi amministrativi chiamati in causa dal reclamo abbiano la possibilità di giustificarsi. Spesso i ricorsi vengono chiariti o addirittura risolti già in questa fase.

Se le spiegazioni fornite dal ministro o dal presidente del "Land" chiamati in causa non bastano al Difensore civico per poter prendere una decisione, egli

può prendere visione di documenti, può rivolgersi ad esperti per averne perizie, può disporre sopralluoghi e così via. In linea di principio, non gli possono essere negate informazioni invocando il segreto d'ufficio, egli però è tenuto a rispettarlo al pari dell'autorità che gli fornisce le informazioni.

Tutti gli esposti presentati devono essere verificati. Spesso per rimuovere la causa del ricorso basta informare dell'esistenza della situazione denunciata il ministro o il presidente del "Land" competenti. Se la causa non viene rimossa già in questa fase ma, a giudizio del Difensore civico, potrebbe esserlo, egli può emanare, ai sensi dell'art. 148c della Costituzione austriaca, una raccomandazione nella quale comunica all'organo supremo competente quali misure dovrebbe adottare. Quest'ultimo deve ottemperare alla raccomandazione entro otto settimane oppure motivare per iscritto l'eventuale inadempienza.

Ove non sia più possibile rimediare ad una disfunzione, il Difensore civico deve limitarsi a constatarne l'esistenza. Il suo intervento dovrebbe comunque agire da deterrente per il ripetersi in futuro di situazioni analoghe.

Se durante la fase di verifica si constata che la disfunzione lamentata non sussiste, se ne deve dare comunicazione al ricorrente. Può però darsi che, a parere del Difensore civico, nel caso in questione la legge risulti troppo severa; egli può allora menzionare il caso nella propria relazione annuale al Consiglio nazionale, che è un organo legislativo, i cui membri possono così essere informati se talune leggi risultano troppo severe e prendere provvedimenti. Tale procedura è molto importante perché i Difensori civici non hanno la facoltà di presentare iniziative di legge e perché offre un'importante opportunità di mettere a confronto il legislatore con preziose esperienze di pratica amministrativa. Dei circa duecento casi sottoposti al Consiglio nazionale, circa la metà hanno avuto esito favorevole.

Il Difensore civico può chiedere che la Corte costituzionale verifichi la costituzionalità di disposizioni di legge. Al Difensore civico non sono stati attribuiti poteri di controllo in ambito giudiziario per non compromettere l'autonomia dei giudici.

Rivolgersi al Difensore civico non costa nulla: questo istituto è quindi veramente alla portata di tutti, e ad esso ricorrono spesso persone delle classi meno abbienti.

Le modalità di ricorso al Difensore civico devono essere quanto più semplici possibile: a tal fine è previsto che egli possa parlare direttamente con il cittadino del suo problema. I tre Difensori civici federali hanno sede di lavoro a Vienna, ma i cittadini possono rivolgersi loro per ottenere informazioni anche telefonicamente da qualsiasi luogo dell'Austria alla tariffa urbana. Per rendere però ancora più immediato l'approccio con il Difensore civico, i Difensori civici federali tengono udienze anche nei capoluoghi dei "Land" e nelle sedi distrettuali.

Circa la metà di tutti i reclami presentati (circa 5000 all'anno) vengono sottoposti al Difensore civico oralmente nel corso di queste udienze; l'altra metà viene presentata per iscritto. In linea di massima ogni Difensore civico accoglie qualunque ricorso gli venga sottoposto; ove gli venga presentato un ricorso per il quale non è competente in base alla ripartizione dei compiti stabilita all'inizio del mandato, lo trasmette al collega competente affinché se ne occupi.

L'istituto del Difensore civico viene pubblicizzato dall'ORF, l'ente radiofonico e televisivo nazionale. Ogni domenica sera la televisione austriaca trasmette un programma dal titolo "Un caso per il Difensore civico?" nel quale un Difensore

civico discute di un particolare caso con i competenti rappresentanti della pubblica amministrazione. Il gran numero di telespettatori che seguono questo programma dimostra che la popolazione ha grande interesse per i problemi che vi vengono dibattuti. Anche nei programmi radiofonici regionali vengono trasmessi regolarmente incontri con un Difensore civico durante i quali i cittadini possono mettersi in contatto telefonico con quest'ultimo ed esporgli i loro casi.

Il 1 luglio 1989 il Consiglio nazionale istituì una propria Commissione per le petizioni e le iniziative popolari che può operare di concerto con i Difensori civici. Non si può ancora esprimere una valutazione sull'attività della Commissione e sulla sua collaborazione con i Difensori civici dato che esiste soltanto da un anno.

In linea generale si può constatare che in Austria molte persone si rivolgono ai Difensori civici, talvolta anche per questioni – ad esempio nel campo del diritto privato o del diritto di famiglia – per le quali il Difensore civico non è competente. In tali casi egli può comunque offrire i propri consigli e la propria assistenza a livello personale: l'istituto del Difensore civico non è infatti privo di una dimensione umana.

Concludendo si può affermare che l'istituto del Difensore civico, nei tredici anni della sua esistenza, si è conquistato la fiducia dei cittadini austriaci ed è così riuscito a dare un concreto contributo alla realizzazione della democrazia. ■