



Il Difensore Civico

Relazione 1997 al Consiglio Regionale

(legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, articolo 13)

Allegato A

Il Difensore Civico - Autorità di garanzia

Dibattito e deliberazioni della Commissione Parlamentare per le Riforme

Costituzionali

(5.02.1997 - 4.11.1997)

IL DIFENSORE CIVICO - AUTORITA' DI GARANZIA

Dibattito e Deliberazioni della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali (5.2.1997 - 4.11.1997).

Si tratta di un modesto dossier, forse parziale perchè condotto con criteri artigianali, per documentare nel modo più semplice il percorso di un'idea e di un dibattito, che hanno avuto nei lavori della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali una relativa attenzione, così come nel Paese hanno riscontrato un crescente interesse.

L'idea è quella di dare un riconoscimento anche in Costituzione all'istituto del Difensore Civico.

Si tratta di un'Autorità di garanzia: preposta ad agire con criteri non giurisdizionali per rendere migliori i rapporti tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni; che già da tempo ha trovato negli ordinamenti di tutti i Paesi europei e nella stessa U.E. una definizione legislativa e, in alcuni casi costituzionale; che in Italia ha riscontrato finora esiti normativi ed applicativi parziali ad opera delle Regioni e delle Province autonome (18 su 20) ed ad opera di una legislazione nazionale episodica (art. 8 L. 142/90; art. 16 - 17 L. 127/1997); una istituzione per la quale in Parlamento è già iniziata la discussione (Commissione Affari Costituzionali della Camera) su una serie di proposte di legge (A.C. 619 ed altri).

Come si può evincere dalla lettura del dossier la discussione non è stata nè scontata nè facile nè lineare, sia presso il Comitato per il sistema delle garanzie che in Commissione plenaria.

Ne fanno testimonianza la serie di bozze predisposte dal Relatore On. Boato, la bocciatura dell'articolo relativo al Difensore Civico avvenuta nella seduta della Commissione del 30 giugno 1997, e poi, infine, la conclusiva approvazione dell'art. 111 nella seduta del 4.11.1997.

E' chiaro: l'art. 111 (che va letto contestualmente all'art. 106 sulle Pubbliche Amministrazioni e 109 sulle Autorità di garanzia) ha una formulazione sintetica, forse troppo ellittica.

Ma ciò che conta è aver dato riconoscimento e rilievo costituzionale ad un istituto: che trova la sua ragion d'essere nella cultura moderna dei diritti; che può concorrere a dare effettività agli istituti di democrazia; e che potrà trovare, anche per effetto della "sollecitazione costituzionale", nella legge ordinaria una più puntuale definizione.

Con il voto del 4.11.1997 della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali si è conclusa una parte importante del percorso di riforma della Costituzione volto a dare all'Italia istituti rinnovati in ordine alla forma di Stato, di Governo, al sistema delle garanzie.

Sono fiducioso che nell'ulteriore corso del processo di revisione costituzionale questa scelta venga confermata e che l'istituto del Difensore Civico per la prima volta possa fare ingresso nella Carta Costituzionale del nostro Paese e possa trovare in un'organica e generale legge del Parlamento la sua disciplina ordinaria.

Credo che così verrebbero ricompensate le attese e le iniziative promosse dal coordinamento dei Difensori Civici Regionali e premiate le sperimentazioni "ante legem" svolte dai primi Difensori Civici Regionali.

Lucio Strumendo

Venezia, 15.12.1997

INDICE

- 1. Costituzione della Repubblica Italiana - art. 97;**
- 2. Artt. 97 e 98 bis (Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, IX Legislatura - Presidente Bozzi Aldo;**
- 3.**
 - a1) Richiesta di audizione al Presidente della Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali On. Massimo D'Alema;**
 - a2) Documento del coordinamento dei Difensori Civici Regionali;**
 - b) Risposta del Presidente On. Massimo D'Alema;**
 - c1) Indirizzo di saluto e di ringraziamento al Presidente della Repubblica da parte del Difensore Civico della Regione Emilia Romagna;**
 - c2) Indirizzo di saluto al Presidente della Repubblica da parte del Difensore Civico della Regione Veneto;**
- 4. Audizione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Regionali alla Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali - Comitato sistema delle garanzie - Seduta di giovedì 17 aprile 1997;**
- 5.**
 - a) Discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte II della Costituzione - intervento del Presidente On. Massimo D'Alema - Seduta di martedì 11 febbraio 1997;**
 - b) Le diverse formulazioni dell'articolo sul Difensore Civico esaminate dal "Comitato per le Garanzie" e dalla Commissione Parlamentare: bozze On. Boato**
 - 1) 29 aprile;**
 - 2) 7 maggio;**
 - 3) 27 maggio;**
 - 4) 3 giugno;**
 - 5) 26 giugno (emendamento Boato - art. 97 bis 10 - respinto);**
 - c) Emendamenti presentati dai vari Parlamentari non membri della Commissione nel periodo 1 settembre 1997 - 4 novembre 1997 (art. 82 bis);**
 - d) Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti Seduta n. 71 di martedì 4 novembre 1997;**
- 6. Stralci di interventi nelle varie sedute precedenti alle bozze On. Boato:**

- a) 30 aprile 1997 (V. Relatori: G. Pellegrino, Marco Boato, Salvatore Senese)
- b) 7 maggio 1997 (V. Relatore M. Boato);
- c) 14 maggio 1997 (V. intervento del Presidente);
- d) 27 maggio 1997 (V. Relatore M. Boato);
- e) 3 giugno 1997 (Relatore M. Boato);
- f) 30 giugno 1997 (Relatore M. Boato);
- g) 27 ottobre 1997 (V. Relatori: M. Boato, M. Villone, G. Russo, G. Pellegrino, L. Elia, M. Dentamaro, G. Calderisi, D. Nania, M. Greco, C. Salvi, F. Marchetti, G. Rebuffa;
- h) 4 novembre 1997 (Relatore M. Boato);

7.

- a) art. 36 (Aggravamento delle sanzioni penali) della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate);
- b) art. 8 (Difensore Civico) Legge 8 giugno 1990, n. 142;
- c) art. 16 (Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome), art. 17 (ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo), commi 39 e 45, Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo);

8. Proposta di legge: Istituzione del Difensore Civico Nazionale (presentata il 9 maggio 1996 alla Camera dei deputati);

9. Relazione e testo del Documento di Coordinamento dei Difensori Civici Regionali per un progetto di legge: "Istituzione del Difensore Civico Nazionale".

COSTITUZIONE
DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE II
La Pubblica Amministrazione

Articolo 97 - I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Articolo 98 - I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Doc. XVI-bis, n. 3

IX LEGISLATURA

I

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

(Istituita con le mozioni 1-00013, approvata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1983, e 1-00008, approvata dal Senato della Repubblica il 12 ottobre 1983)

PRESIDENTE: **BOZZI ALDO**, *deputato*

COMMISSARI: ANDO SALVATORE, *deputato*; ANDREATTA BENIAMINO, *deputato*; BARBERA AUGUSTO, *deputato*; BATTAGLIA ADOLFO, *deputato*; BENEDETTI GIANFILIPPO, *senatore*; BOLLINI RODOLFO, *senatore*; COVI GIORGIO, *senatore*; DE MITA CIRIACO, *deputato*; FOSSON PIETRO, *senatore*; FRANCHI FRANCO, *deputato*; GALLO IGNAZIO MARCELLO, *senatore*; GITTI TARCISIO, *deputato*; GIUGNI LUIGI, *senatore*; INGRAO PIETRO, *deputato*; LABRIOLA SILVANO, *deputato*; LIPARI NICOLÒ GIULIO, *senatore*; MAFFIOLETTI ROBERTO, *senatore*; MANCINO NICOLA, *senatore*; MILANI ELISEO, *senatore*; NATTA ALESSANDRO, *deputato*; PANNELLA MARCO, *deputato*; PASQUINO GIANFRANCO, *senatore*; PERNA EDOARDO, *senatore*; PONTELLO CLAUDIO, *deputato*; PRETI LUIGI, *deputato*; RASTRELLI ANTONIO, *senatore*; RIZ ROLAND, *deputato*; RODOTÀ STEFANO, *deputato*; ROGNONI VIRGINIO, *deputato*; RUFFILLI ROBERTO, *senatore*; RUMOR MARIANO, *senatore*; RUSSO FRANCO, *deputato*; SCHIETROMA DANTE, *senatore*; SCOPPOLA PIETRO, *senatore*; SEGNI MARIOTTO, *deputato*; SPAGNOLI UGO, *deputato*; TEDESCO TATO GIGLIA, *senatore*; TRIGLIA RICCARDO, *senatore*; VASSALLI GIULIANO, *senatore*; ZANGHERI RENATO, *deputato*.

Relatore: **BOZZI ALDO**, *deputato*

Presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985

INDICE

	<i>Pag.</i>
LETTERA DI TRASMISSIONE DELLA RELAZIONE AL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI	VI
LETTERA DI TRASMISSIONE DELLA RELAZIONE AL PRESIDENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA	VII
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI	I
VIII LEGISLATURA. RISOLUZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (6-00113) E ORDINE DEL GIORNO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (1) CONCERNENTI LE RIFORME ISTITUZIONALI	81
IX LEGISLATURA. MOZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (1-00013) E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (1-00008) ISTITUTIVE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI	93
COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE E DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA	99
COMPOSIZIONE DELLA SEGRETERIA DELLA COMMISSIONE	103
RESOCONTI SOMMARI DELLE SEDUTE DELLA COMMISSIONE	107
TESTO A FRONTE DEGLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE DEI QUALI SI PROPONE LA MODIFICA, NELLA FORMULAZIONE ATTUALE E IN QUELLA PROPOSTA DALLA COMMISSIONE	467

TESTO A FRONTE DEGLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE DEI QUALI SI PROPONE LA MODIFICA, NELLA FORMULAZIONE ATTUALE E IN QUELLA PROPOSTA DALLA COMMISSIONE

ARTICOLO 97.

I pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso. La legge stabilisce le funzioni e le qualifiche per le quali si può derogare a tale disposizione.

I rapporti di impiego pubblico costituiti in violazione della norma di cui al comma precedente sono nulli a tutti gli effetti.

La legge detta norme al fine di garantire la competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di enti pubblici; istituisce l'anagrafe degli incarichi pubblici; fissa le modalità dei controlli sulle nomine da parte del Senato della Repubblica.

ARTICOLO 98-bis.

La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi.

La legge prevede procedure che consentano al difensore civico d'intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi.

Il difensore civico deve sempre fornire una motivata risposta ai cittadini che gli si rivolgono nelle forme prescritte.

**COORDINAMENTO
DIFENSORI CIVICI REGIONALI**

Prot. n. 148 /08

Al Presidente della
Commissione Bicamerale per le
Riforme Costituzionali
On. Massimo D'Alema
Montecitorio

ROMA

Oggetto: Richiesta di audizione - Documento del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Provincie Autonome di Trento e Bolzano.

On. Presidente,

a nome del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Provincie Autonome di Trento e Bolzano - la cui composizione è indicata nella scheda allegata (all. 1) - ho l'onore di presentarLe un Documento di analisi e di proposta (all. 2), volto all'istituzione, anche nel nostro ordinamento costituzionale e legislativo, del Difensore Civico.

Sarebbe per noi motivo di sincera soddisfazione aver l'onore di poterlo illustrare in audizione a Lei ed alla Commissione Bicamerale, poiché siamo convinti che l'accoglimento in Costituzione dell'Istituto di difesa civica abbia una peculiare e plausibile ragion d'essere nel contesto delle riforme costituzionali ed in particolare nel contesto del completamento del sistema delle "garanzie".

E' una convinzione che ricaviamo sia dagli esiti positivi offerti dalle esperienze costituzionali degli altri Paesi (fra tutti la Spagna), che dalla memoria delle proposte presentate dall'onorevole Aldo Bozzi alla Prima Commissione per le Riforme Costituzionali (1985); ma soprattutto dalla considerazione che questa - assieme ad una più precisa declinazione del ruolo della P.A. (art. 97 Cost.) - può essere una via per :

- dare valore alla impostazione solidaristica della nostra Costituzione (artt. 2 e 3);
- far avanzare una concezione "mite" del diritto;
- rendere i criteri di "buon andamento ed imparzialità" della P.A. funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e alla promozione della capacità di esercitarli;
- far sì che il cittadino sia sempre più protagonista attivo nella vita delle istituzioni;
- alleggerire il peso eccessivo del contenzioso giurisdizionale amministrativo.

Noi apprezziamo la ricerca, avviata con la legge 241/90 e più di recente proseguita con le riforme per il decentramento e la semplificazione, volta a dare alla Pubblica Amministrazione requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione. E tuttavia siamo convinti sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e di verifiche, sia che permangano ambiti significativi di esigenze, meritevoli di tutela non giurisdizionale, per i quali il Difensore Civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, colloquiale e particolarmente attenta ai risvolti umani del diritto.

E' per questo che confidiamo che l'istituzione del Difensore Civico e la configurazione della sua identità quale "magistrato di persuasione" possa concorrere - assieme alle altre forme di giustizia nell'Amministrazione e alle forme di garanzia giurisdizionale - a rendere migliore, "più confidenziale" il rapporto fra i cittadini e l'Amministrazione, a rafforzare insomma il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la loro partecipazione attiva al procedimento.

Fino ad ora in Italia l'Istituto ha avuto impostazioni parziali ed esiti incerti, forse proprio per l'assenza di una legge generale di riferimento e di un contesto di cultura istituzionale adeguato; le Regioni al riguardo hanno svolto una azione autonoma e positiva di anticipazione, di supplenza e di sperimentazione.

E' nostra convinzione che la fase di transizione si sia compiuta e che le verifiche consiglino di procedere a dare un assetto definitivo all'Istituto, che a nostro avviso potrebbe avere come suoi principali lineamenti normativi quelli indicati nel documento e nella bozza di articolato che abbiamo proposto e che alleghiamo (all. 3).

Ma è anche nostra convinzione che la via principale possa essere quella dell'accoglimento in Costituzione di una norma che preveda l'Istituto del Difensore Civico: quale Alto Incaricato del Parlamento, preposto alla tutela "non giurisdizionale" dei diritti della persona iscritti nella prima parte della Costituzione (artt. 2 e 3), con particolare riferimento a quelli dipendenti dalle attività delle Pubbliche Amministrazioni; in ordine alle quali, forse, la stessa formulazione dell' art. 97 Cost. potrebbe esigere una migliore specificazione e finalizzazione.

Signor Presidente,

siamo ben consapevoli dell'alto e complesso compito cui è chiamata la Commissione Bicamerale in questi mesi per rinnovare e rendere moderne le nostre istituzioni politiche e di garanzia, per accrescerne il prestigio e il consenso, per far sentire i cittadini protagonisti sereni e garantiti nei loro diritti.

A Lei e ai Commissari "Costituenti" vogliamo formulare il nostro sincero augurio di operare con successo e soddisfazione; saranno il successo e la soddisfazione dell'intero Paese.

Ma ci auguriamo anche che la nostra considerazione e la nostra proposta possano trovare ascolto ed accoglimento, pur nell'oneroso carico di studio e di lavoro cui è chiamata la Commissione.

Con questa speranza e fiducia ed in attesa di un cenno di riscontro, La ringraziamo e Le porgiamo un rispettoso saluto.

Lucio Strumendo

Coordinatore Difensori Civici Regionali



Venezia, 20 - 02 - 1997

DOCUMENTO DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

L'Italia è rimasta il solo Paese dell'Unione Europea a non avere una legge nazionale sulla difesa civica; tale isolamento oggi è reso più marcato dopo che, nel 1995, lo stesso Parlamento Europeo ha istituito e nominato il Mediateur Europeo.

E' pur vero che nel 1990 con la legge 142 (art. 8) si è data facoltà a Comuni e Provincie di istituire il Difensore Civico locale; ma gli esiti di questa norma sono a tutt'oggi, e per varie ragioni, ampiamente insoddisfacenti, tenuto conto che finora poco più di 200 Comuni su 8.000 hanno istituito il Difensore Civico.

Finora per rispondere a questa esigenza di tutela, di partecipazione e promozione hanno assunto una funzione di supplenza significativa le Regioni, che autonomamente hanno istituito il Difensore Civico Regionale. A tutt'oggi hanno una legge sul difensore civico tutte le Regioni (tranne la Sicilia e il Molise) e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, debbono ancora nominare il titolare dell'ufficio la Puglia, la Calabria e la Campania.

Noi riteniamo che vi siano anche in Italia le condizioni e le necessità per dare un fondamento costituzionale e legislativo di carattere generale all'istituto della difesa civica con l'obiettivo di:

- stare al passo con gli indici di modernizzazione del processo di integrazione europea, anche per i profili della cittadinanza;
- rendere esigibili, effettivi e controllabili i diritti e gli obblighi, riconosciuti dalle recenti leggi di riforma sul procedimento amministrativo e per la modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni;
- promuovere presso gli operatori delle Pubbliche Amministrazioni l'accoglienza dei criteri di ragionevolezza, equità, sollecitudine ed umanità nei confronti dei soggetti più deboli;
- raffreddare il ricorso al contenzioso giurisdizionale amministrativo, oggi inflazionato, lungo, costoso, attraverso la ricerca di risoluzione conciliativa dei conflitti nel corso dell'azione amministrativa;
- assicurare a ciascun cittadino di potersi avvalere, secondo criteri di certezza e di accessibilità, di un servizio di tutela non giurisdizionale (la difesa civica), conferendo ad esso caratteri di compiutezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle attività e nell'esercizio delle funzioni sia di tutela (che deve poter riguardare la generalità dei cittadini) che di sollecitazione ed intervento (che deve potersi estendere a tutte le Pubbliche Amministrazioni),

superando quelle limitazioni e parzialità - forse dovute proprio all'assenza di una legge generale di riferimento e di un contesto culturale adeguato -, a cui finora sono stati costretti i difensori civili regionali.

E' una impostazione ed una esigenza su cui hanno richiamato l'attenzione ripetutamente ed autorevolmente Documenti e Raccomandazioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa; è un indirizzo che è stato adottato dalla gran parte degli ordinamenti democratici moderni e avanzati d'Europa; ove, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche, si è accompagnata l'istituzione anche di forme di tutela "non giurisdizionale" (Commissario Parlamentare, Ombudsman, Defensor de Pueblo, Mediateur, ecc.) per i cittadini e le persone, nei confronti di atti o comportamenti - lesivi dei diritti - da parte di uffici o strutture che erogano servizi o prestazioni di pubblica utilità (maladministration o malpratique).

Anche in Italia è presente tale contesto e si pone tale esigenza; anche in Italia - ove pure si sono venute costituendo diverse Autorità Amministrative Indipendenti con funzioni di regolazione e di controllo - il Difensore Civico potrebbe svolgere una positiva funzione:

- di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini;
- di osservazione e sollecitazione esterna, ma concomitante, all'azione amministrativa;
- di consulenza per i cittadini, spesso disorientati di fronte alla complessità dei procedimenti;
- di ausilio e orientamento alla partecipazione del procedimento;
- di "persuasione" e mediazione conciliativa sui conflitti, che in tal modo potrebbero evitare la ricaduta giurisdizionale;
- di promozione a comportamenti efficienti, efficaci e virtuosi da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

E' del tutto evidente che tale attività del Difensore Civico potrebbe assumere una connotazione particolarmente rilevante e sensibile nei confronti dei soggetti più deboli - talvolta senza voce e perciò sacrificati nel conseguimento dei diritti fondamentali e dei diritti sociali - per i quali quindi il Difensore Civico potrebbe agire come promotore di valori improntati all'equità più che alla legittimità.

Per far fronte a tale esigenza di modernità civile e di modernizzazione degli ordinamenti a noi pare possibile, plausibile, coerente ed utile promuovere iniziative innovative nei seguenti ambiti:

a) Considerare, nel contesto della revisione delle norme costituzionali sulle "garanzie", l'ipotesi di accogliere in Costituzione - a premessa di una successiva e conseguente legislazione ordinaria di attuazione - una formulazione che, assieme ad una migliore specificazione dell'art. 97 della Costituzione, promuova l'istituzione del Difensore Civico come forma di tutela "non giurisdizionale" a maggiore garanzia dei diritti riconosciuti nella Prima Parte della Costituzione (artt. 2 e 3) e con particolare riferimento alle attività proprie delle Pubbliche Amministrazioni e a migliore specificazione dell'art. 97 della Costituzione.

E' una scelta costituzionale che già molti altri Paesi (Austria, Danimarca ed da ultimo la Spagna) hanno adottato; è un indirizzo che è stato coltivato anche nella dottrina costituzionalistica ed assunto nel 1985 nell'ipotesi di revisione costituzionale proposta dall'onorevole Aldo Bozzi, Presidente della Prima Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali; è una impostazione che - sviluppando da un lato il principio solidaristico e declinando dall'altro la "funzione sociale" del criterio di "buon andamento e di imparzialità" della P.A. - può concorrere:

- a porre, a difesa dei diritti sociali, garanzie affinché la loro effettività non sia troppo facilmente compromessa da prevalere squilibrato di altri poteri più forti;
- precisare che "buon andamento ed imparzialità" non sono istanze neutre, ma "funzioni" di una amministrazione pubblica, che ha come propria missione quella di essere "servizio per i diritti del cittadino";
- ricercare la soddisfazione e la effettività dei diritti, non più in chiave di mera soddisfazione di pretese e di aspettative, ma in termini di promozione di "capacità" da parte dei cittadini, di realizzazione di un quadro di contesto delle istituzioni e della P.A., suscettibile di favorire l'esercizio di tali "capacità".

b) Pervenire alla approvazione di una legge generale per l'Istituzione del Difensore Civico Nazionale, per la delineazione dei cui caratteri (ambiti e criteri di intervento, poteri, requisiti e criteri di nomina, organizzazione, articolazione sul territorio nazionale, ecc.) il Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano ha predisposto un documento ed un'ipotesi di articolato (allegato). Esso si ispira ai principi e ai criteri sopra indicati; tiene conto criticamente delle esperienze regionali finora sviluppate e di quelle più innovative ed avanzate degli altri Paesi d'Europa; e in particolare - pur configurando il Difensore Civico Nazionale come Alto Incaricato del Parlamento, da cui viene nominato e a cui riferisce sull'attività svolta - , tiene conto del nuovo modello di decentramento

delle pubbliche attività e si ispira perciò ai principi del federalismo, della sussidiarietà e della cooperazione.

- c) Provvedere, anche con provvedimento legislativo transitorio affinché - in attesa della citata legge generale - la competenza ad agire dei Difensori Civici Regionali e delle Provincie autonome di Trento e Bolzano sia estesa anche nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni decentralizzate dello Stato, a tutela e nell'interesse dei cittadini di ciascuna regione e in ottemperanza ai principi generali della legge 241/90; ed affinché si definiscano forme organizzative e dimensionali più adeguate per il buon funzionamento dei Difensori Civici locali attraverso la promozione di consorzi o associazioni fra Comuni.

Procedere sulla base di questa strategia consente da un lato di avviare immediatamente il processo legislativo, per assicurare ai cittadini di potersi avvalere della tutela dei Difensori Civici nei confronti di tutte le Amministrazioni Pubbliche; e dall'altro consentirebbe alla Commissione Bicamerale di assolvere - anche su questo argomento - al proprio ruolo peculiare, quello di dare fondamento costituzionale alla difesa civica, nell'ambito del radicamento costituzionale degli istituti di garanzia al servizio del cittadino.

Il grado di attenzione ai temi proposti può essere testimonianza della volontà riformatrice a favore di istituti e meccanismi ordinati a riconoscere e a tutelare il cittadino nella trama delle relazioni coi pubblici poteri, prima di ogni considerazione sulla sua appartenenza etnica, religiosa, politica, sociale, sindacale, di categoria o professionale.

I Difensori Civici si possono ben annoverare tra questi istituti; essi sembrano a noi idonei a promuovere un fecondo fattore di serenità e di conciliazione fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni.

Anche il nostro Paese potrebbe così presentarsi sulla scena dell'Unione Europea con un sistema organico di difesa civica, inteso come indice di modernità conquistata e non solo come sintomo indiretto di cattiva amministrazione.

Coordinamento Difensori Civici Regionali

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica
Commissione Parlamentare per lo Riforma Costituzionale

Il Presidente

Roma, 25 marzo 1997
Prot. n. 33/COM/RC

ho ricevuto il documento da Te cortesemente inviatomi a nome del Coordinamento dei Difensori civici, che ho trasmesso a tutti i componenti della Commissione.

Ti ringrazio per il valido contributo offerto, che potrà risultare utile, in questa fase, soprattutto per il Comitato che si occupa del sistema delle garanzie, nell'ambito del quale è stata anche prospettata l'ipotesi di dare rilevanza costituzionale all'istituto del difensore civico.

Quanto alla richiesta di audizione da Te formulata, debbo farTi presente che, alla luce del ristretto arco di tempo disponibile, la Commissione ha deliberato di svolgere un ciclo di audizioni assai limitato. Peraltro, qualora in futuro si rendesse possibile svolgere ulteriori audizioni oltre a quelle già programmate, nell'ambito della Commissione plenaria ovvero del Comitato, la richiesta del Coordinamento da Te rappresentato verrebbe ovviamente presa in considerazione.



On. prof. Lucio STRUMENDO
Coordinatore dei Difensori civici regionali
San Marco 1122 - Sede Bacino Orseolo
30100 - VENEZIA

INDIRIZZO DI SALUTO E DI RINGRAZIAMENTO DEL DIFENSORE CIVICO PER LA REGIONE EMILIA - ROMAGNA

Signor Presidente della Repubblica ,

desidero subito esprimere a Lei, supremo tutore e garante della Costituzione nonché dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, i nostri sentimenti, profondi e deferenti, di gratitudine per aver voluto accordarci quest'udienza, che esalta il nostro ruolo, definito dall'art.8 della l.n.142 del 1990 di garanti dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione.

Questa è la terza volta che ho l'alto onore di pariare davanti a Lei, sig. Presidente della Repubblica.

In entrambe le precedenti occasioni ebbi la doverosa cura di sottolineare la Sua altissima sensibilità istituzionale, universalmente riconosciuta; quest'udienza, da Lei prontamente concessaci, è anche espressione della Sua connaturata eccelsa considerazione per i diritti della persona umana, a tutela dei quali opera, appunto, il difensore civico, che è nella sostanza un magistrato sia pure atipico, di contro agli abusi, alle disfunzioni, alle carenze e ai ritardi della pubblica Amministrazione. Il difensore civico, difatti, è un authority onoraria, esterna all'amministrazione, indipendente in modo assoluto da qualsiasi altra autorità sia sul piano gerarchico che su quello funzionale, che si colloca, in veste di terzo imparziale, fra cittadini, enti, associazioni, formazioni o gruppi sociali, che denunciano atti o fatti di mala amministrazione, da un lato e la pubblica amministrazione dall'altro, con la funzione di indurre l'amministrazione, con motivazione congrua e persuasiva, ad eliminare e comunque a porre rimedio ai propri errori e disservizi.