

Segue Provincia di Treviso

Comune di Preganziol	Riceve: mart. 17 - 18 gio. 11- 13	Dauru Dott. Giovanni		Via Schiavonia - Centro Giovani 31022 Preganziol (TV)	0422/330860	0422/331135
Comune di Refrontolo		De Martin Dott. Luigi		Via Roma 2 31020 Refrontolo (TV)	0438/978103	0438/978126
Comune di Roncade		Breda Dott. Antonio		Via Roma 53 Roncade (TV)	0422/846211	0422/840597
Comune di Sernaglia della Battaglia		D'Agostin Dott. Tiziano		Piazza del Popolo 21 31010 Sernaglia della Battaglia (TV)	0438/966203 ab. 438/895113	0438/895113
Comune di Zero Branco		Rizzardini Dott. Franco		Comune di Zero Branco (TV)	0422/485854	0422/485434

FINE PROVINCIA DI TREVISO

COMUNI DEL VENETO DIVISI PER FASCE DEMOGRAFICHE.

Fasce demografiche	n° Comuni	% regionale	% cumulativa	Consistenza popolazione	% regionale	% cumulativa
0-500	10	1.72	1.72	3.269	0.07	0.07
501-1.000	29	5.00	6.72	22.295	0.49	0.56
1.001-2.000	88	15.17	21.89	135.200	3.02	3.58
2.001-3.000	88	15.17	37.06	217.282	4.86	8.44
3.001-4.000	66	11.38	48.44	227.552	5.09	13.53
4.001-5.000	53	9.14	57.58	233.732	5.23	18.76
5.001-7.000	87	15.00	72.58	514.525	11.51	30.27
7.001-10.000	61	10.52	83.10	504.171	11.28	41.55
10.001-15.000	51	8.79	91.89	602.840	13.49	55.04
15.001-30.000	33	5.69	97.58	676.642	15.14	70.18
30.001-50.000	7	1.21	98.79	248.463	5.56	75.74
Oltre 50.000	7	1.21	100.00	1.084.289	24.26	100.00
TOTALI	580	100.00		4.470.260	100.00	

DOCUMENTAZIONE

LETTERA DEL COORDINAMENTO
DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI
AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI.
ON. MASSIMO D'ALEMA

On. Presidente,

a nome del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Provincie Autonome 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".

È 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 semplifica-

DOCUMENTAZIONE

zione, 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.

È 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.

È 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 articolo 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 ren-

DOCUMENTAZIONE

dere moderne le nostre istituzioni politiche e di garanzia, per accrescerne il prestigio e il consenso, per far sentire i cittadini protagonisti sereni e garanti 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

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Comitato sistema delle garanzie

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO GIULIANO URBANI

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DEL CONSIGLIO DI STATO, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI AMMINISTRATIVI, DELL'ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI MILITARI, DEL COORDINAMENTO MAGISTRATI MILITARI, DELL'UNIONE NAZIONALE GIUDICI TRIBUTARI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI TRIBUTARI, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI DI PACE, DELL'UNIONE NAZIONALE DEI GIUDICI DI PACE E DEL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione di rappresentanti dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, dell'Associazione nazionale magistrati militari, del Coordinamento magistrati militari, dell'Unione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici di pace, dell'Unione nazionale dei giudici di pace e del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali:		Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo, Relatore	743, 749, 750, 765
Urbani Giuliano, Presidente .	733, 738, 749, 751 753, 760, 761, 763, 768	Caruso Giuseppe, Presidente dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi	738, 766
		Fera Ermanno, Segretario generale dell'Unione nazionale giudici tributari	768
		Intelisano Antonio, Presidente dell'Associazione nazionale magistrati militari	744
		Malvani Carlo, Presidente dell'Unione nazionale dei giudici di pace	753
		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	757

754

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

controllo, sia da ridimensionare, nel senso almeno di mantenere il controllo sugli organismi centrali e ponendo invece un problema per quanto riguarda il controllo attualmente esercitato dalla Corte sugli organismi periferici e sugli enti locali (comuni e regioni)? Ripeto: al di là del fatto se la riforma introdurrà il federalismo o la repubblica delle autonomie, definizione, quest'ultima, che preferisco, mi chiedo se il ruolo della Corte dei conti possa essere ancora considerato compatibile. Non intendo certo sostenere che tale ruolo debba cessare del tutto: sono favorevole a che il controllo continui ad essere esercitato, anche se non riferimento agli enti nazionali e non in rapporto ad una riforma come quella che si sta configurando.

Se noi procederemo nella direzione dell'unicità della giurisdizione, nei termini e nei limiti che non consentono in questa fase una soluzione più complessiva (anche se, dal punto di vista teorico, qualora si creassero le condizioni per realizzarla sarei anche disponibile a sostenerla), se procederemo cioè ad un rafforzamento del ruolo del giudice amministrativo, che accorperebbe in sé determinate competenze, si porrà con forza l'esigenza — della quale mi pare il Comitato si stia facendo carico — di un giudice amministrativo che abbia tutte le caratteristiche e lo status del magistrato ordinario. Mi stupisce che si faccia la difesa dell'esistente. Credo che, nell'interesse stesso dei magistrati amministrativi, al di là dei problemi interni al complesso di cui fanno parte (dei quali abbiamo avuto una eco nella discussione di oggi), l'esigenza fondamentale sia quella di una loro effettiva indipendenza. Mi stupisce che non ci si sia soffermati — ed in questo senso rivolgo una domanda agli interessati — su questo punto, nel senso di aver chiarito se si ritenga che lo status attuale del giudice amministrativo sia soddisfacente ai fini dell'autonomia e dell'indipendenza di giudizio che questi debba avere, se cioè abbia avuto attuazione l'articolo 100 della Costituzione, cosa che a me non pare.

PRESIDENTE. Prima di ascoltare la replica dei nostri ospiti, vi informo che mi sono permesso di fare accomodare in aula i rappresentanti del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali. I tempi dell'audizione hanno subito uno slittamento e ho voluto evitare che questi ultimi attendessero fuori dell'aula senza capire bene le ragioni dell'attesa.

Ciò premesso — e, quindi, stabilita una sorta di improvvisata continuità tra la prima e la seconda audizione di questo pomeriggio — darò ora la parola al professor Strumendo, che interverrà a nome del coordinamento nazionale dei difensori civici regionali, pregandolo di contenere il suo intervento in dieci minuti, anche considerando che i documenti gentilmente inviatici sono già stati sottoposti all'attenzione dei commissari nei giorni scorsi. Successivamente, i commissari che lo riterranno potranno porre domande, quesiti e richieste di chiarimento al professor Strumendo. Ovviamente, una fase della discussione sarà dedicata alle repliche degli ospiti della prima audizione. Il tutto dovrà concludersi entro le 18.15, termine per noi invalicabile, essendo stato convocato l'ufficio di presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Invito il professor Strumendo al tavolo della presidenza.

LUCIO STRUMENDO. *Coordinatore nazionale dei difensori civici regionali.* Presidente, la ringrazio per avermi dato la parola e, soprattutto, per aver ritenuto di ascoltare, nel corso dei lavori del Comitato sistema delle garanzie, anche i rappresentanti del coordinamento dei difensori civici regionali. Si tratta di un dato molto importante che rappresenta il segno di una sensibilità nuova di fronte ad esigenze di giustizia e di buona amministrazione, che credo rappresentino un'espressione del nostro tempo e della nostra realtà attuale.

Abbiamo salutato come un fatto molto importante il primo rapporto reso dal relatore, onorevole Boato, nell'ambito del Comitato indicando fra i temi di interesse

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

759

del Comitato medesimo, oltre agli altri — molto importanti e significativi — anche quello delle autorità amministrative indipendenti e del difensore civico.

Come è noto, nel nostro ordinamento costituzionale non è previsto l'istituto del difensore civico né vi è la previsione di forme non giurisdizionali di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Da un lato vi sono gli articoli dal 100 al 113, che riguardano complessivamente l'ordinamento giurisdizionale, dall'altro abbiamo l'articolo 97, che fa un riferimento molto laconico e sintetico alle esigenze di buon andamento e di imparzialità, cioè di efficienza, di giustizia e di equità, senza però una previsione esplicita all'istituto del difensore civico. Ne è seguito che tutta la legislazione del nostro paese, nel corso di questi cinquant'anni, non abbia dedicato alcuna attenzione a questo tema, diversamente che in altri paesi europei ed occidentali. Questo nonostante sia ormai chiaro che le *performance* della pubblica amministrazione non procedono all'insegna dell'efficienza e dell'efficacia, nonostante nel corso di questi anni — soprattutto dal 1990 ad oggi — siano intervenute importanti leggi di riordino della pubblica amministrazione all'insegna dei principi di trasparenza e di partecipazione e nonostante nella dottrina, oltre che nel dibattito parlamentare, si affermi l'esigenza della parità del rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione.

In questa situazione di vuoto legislativo con riferimento all'istituto del difensore civico c'è stato qualche evento episodico: mi riferisco alla legge n. 142 del 1990, che all'articolo 8 consente l'istituzione del difensore civico a livello locale. L'altro ieri la Camera ha accolto un emendamento nel contesto del provvedimento Bassanini sulla semplificazione, che in qualche modo sottolinea il ruolo dei difensori civici regionali anche nei confronti della pubblica amministrazione dello Stato. Di fatto però la presenza sul territorio nazionale sotto questo profilo è stata assicurata da leggi regionali, varate per la prima volta in Toscana nel 1975 ma che

oggi coprono quasi tutto il territorio nazionale, tranne le cinque regioni del sud.

Nel 1995 è nato un coordinamento di difensori civici regionali, che si è posto alcuni obiettivi: tentare di estendere e rendere omogenea l'esperienza in atto dei difensori civici regionali; proporre e sollecitare un dibattito in sede parlamentare per una legge nazionale sulla difesa civica, cui si fa riferimento anche nell'emendamento ieri approvato. Noi abbiamo colto come un'importante occasione, della quale vale la pena di sottolineare il significato e l'importanza, che nell'ambito della più complessiva revisione della seconda parte della Costituzione, nel contesto delle garanzie (giurisdizionali e non) ma anche nel contesto di una riflessione sulla pubblica amministrazione — articolo 97 della Costituzione — così come fu fatto nel 1985 ad opera del presidente della prima Commissione per le riforme costituzionali, Bozzi, si possa ipotizzare una formulazione di tutela e di garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti delle disfunzioni della pubblica amministrazione. Nella documentazione che abbiamo prodotto l'abbiamo indicato.

Sappiamo di poter fare riferimento ad esperienze di dibattiti e di risoluzioni costituzionali di altri paesi, anche molto interessanti (dalla Danimarca alla Svezia), ma vorrei richiamare soprattutto l'attenzione sulla Costituzione spagnola, che da questo punto di vista configura il ruolo del *defensor de pueblo* anche con prerogative e poteri di ricorso alla Corte costituzionale e addirittura il ricorso *de amparo* a tutela dei diritti fondamentali della persona. Probabilmente questa è un'esemplificazione che sarebbe troppo coraggiosa per il nostro contesto costituzionale, ma credo comunque che si possa guardare con molto interesse a questa esperienza, al Trattato di Maastricht e all'istituzione del *mediateur* europeo del 1995.

A questo proposito credo che le considerazioni svolte un momento fa dal senatore Pellegrino possano avere attinenza anche riguardo al diritto ammini-

761

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

strativo e al rapporto fra i cittadini e la pubblica amministrazione: non sempre la tensione fra i diritti dei cittadini, le loro aspettative, i loro interessi e la pubblica amministrazione devono avere una ricaduta, un risoltio di carattere giurisdizionale, perché anche sotto questo profilo si può determinare, nella giurisdizione amministrativa, un'implosione per il ricorso che si viene a determinare.

Pensiamo quindi, sulla base delle esperienze regionali e di quelle dedotte anche dalla comparazione con gli altri paesi dell'Europa (Francia, Spagna, Gran Bretagna e paesi scandinavi), che sia importante e utile inserire anche nella nostra Costituzione la previsione dell'istituto del difensore civico come forma di tutela dei diritti non giurisdizionali dei cittadini.

Da questo punto di vista, l'elaborato di un progetto di legge che noi abbiamo a suo tempo presentato e che è allegato alla documentazione presentata ne traccia le caratteristiche: un magistrato di persuasione, dotato più di *auctoritas* che di poteri coattivi, un difensore civico che intervenga nei confronti della pubblica amministrazione a difesa del cittadino e dia sollecitazione e impulso al miglioramento delle *performance* di comportamento della pubblica amministrazione.

Credo che la questione che si pone con riguardo alla pubblica amministrazione trovi peraltro nel nostro tempo anche delle similitudini e delle analogie: mi riferisco alle esigenze per esempio di comitati etici nel mondo della sanità, alle esigenze di Costituzione alle quali il Parlamento già in parte ha provveduto (penso alle autorità amministrative indipendenti o alle autorità pubbliche indipendenti). Pur avendo caratteristiche diverse, la stessa istituzione del giudice di pace mi pare corrisponda ad una domanda di risoluzione non giurisdizionale di tensioni e di conflitti che in una società complessa si vengono a determinare.

Per questo insieme di ragioni, pur valutando con grande attenzione e interesse la prospettiva di una legge nazionale del Parlamento istitutiva del difensore civico, riteniamo che un accoglimento in

Costituzione di una previsione come questa darebbe diverso profilo, diversa autorevolezza e diversa certezza anche di riferimento.

Mi consenta, presidente, un'ultima breve annotazione. Riteniamo che sia stata individuata in modo assai pertinente ed appropriato presso il Comitato sistema delle garanzie la configurazione di questa audizione e quindi anche dell'eventuale discussione attorno a questo tema, pur non trascurando e non dimenticando che il riferimento alla pubblica amministrazione è nel titolo III, pur sapendo che a questo riguardo proprio il titolo III e la formulazione contenuta nell'articolo 97 probabilmente esigerebbero una diversa esplicitazione, in particolare l'esplicitazione che i valori di buon andamento e di imparzialità devono essere riferiti sostanzialmente alla tutela dei diritti dei cittadini, oltre che all'amministrazione in quanto tale. Credo che un problema di questo genere debba e possa essere affrontato nell'ambito del coordinamento in sede di Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, alla luce degli impulsi che dai due Comitati potranno venire.

La ringrazio molto, presidente. Vorrei far presente che sono con me il dottor Di Mauro, difensore civico della regione Lazio, la dottoressa Vacchina, difensore civico della regione Val d'Aosta, il dottor Barbetta, difensore civico della regione Lombardia, il dottor Fantappiè, difensore civico della regione Toscana.

PRESIDENTE. La ringrazio molto; la ringrazio due volte perché lei mi consente di rimediare ad un'omissione, quella di dare il benvenuto singolarmente ai membri della delegazione.

Detto questo, do la parola al senatore Russo che desidera porre ancora una domanda.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei rivolgere una domanda ai rappresentanti delle associazioni della magistratura amministrativa. Una delle ipotesi all'esame del Comitato, come è già stato ricordato, è

CONFERENZA COMUNITARIA DI RAPPRESENTANZA E DI DECISIONE
REGIONI E ISTITUZIONI LOCALI E NAZIONALI
COOPERAZIONE CON IL DIFENSORE CIVICO EUROPEO

Firenze, 11 e 12 novembre 1999

Intervento del Difensore Civico del Veneto: «Sussidiarietà e adeguatezza, requisiti per un ordinamento democratico e per dare effettività ed efficacia alla difesa civica».

La «persona» e lo «Stato»: è una polarità che nella lunga storia delle società e delle organizzazioni statali ha avuto diverse (talvolta opposte) performances.

Ebbene, come si sviluppa tale «polarità» nel momento in cui - con l'Europa, con la costruzione delle istituzioni comunitarie, con l'attuazione della cittadinanza europea, con la trasmigrazione di compiti e sovranità dagli Stati nazionali all'U.E., - le istanze e i rischi di sovraordinazione si accentuano??

E' un problema che si pone in relazione ai processi di rappresentanza e di decisione in ambito comunitario (il cosiddetto «deficit democratico» forse in fase di acutizzazione ed estensione nell'ipotesi dell'allargamento dell'U.E. a nuovi Paesi); ma è un problema che si pone anche in relazione alle condizioni e alle circostanze in cui la democrazia e i suoi valori si materializzano e si concretizzano nella domanda di effettività, di efficacia e di soddisfazione dei diritti proclamati; cioè si pone anche nell'ambito di quella domanda di giustizia che può essere esercitata nelle forme non giurisdizionali di tutela, che costituiscono l'humus e lo specifico in cui operano i difensori civici.

Io credo che la strada per valorizzare quella polarità, per far percepire che alla base dello Stato e delle istituzioni c'è il cittadino, per fugare il timore che le istituzioni europee siano il luogo di un comando tecnocratico - anziché la casa dei cittadini europei - (che la strada) sia quella di interpretare e di praticare con rigore e coerenza quei principi che proprio con la realizzazione dell'Europa Comunitaria si sono confermati e consolidati nelle scelte della politica, nelle culture e nel diritto dei singoli Paesi.

Mi riferisco ai principi (criteri e requisiti) della sussidiarietà, della adeguatezza, dell'efficacia e dell'effettività, che debbono caratterizzare il ruolo delle singole istituzioni pubbliche nell'esercizio delle loro funzioni di decisione sia alla fase ascendente che alla fase discendente del processo.

Ebbene, possiamo dire che gli esiti della costruzione della casa europea siano adeguati, soddisfacenti, rispondenti appieno a quegli obiettivi? E quale specifica riflessione possiamo proporre noi - difensori civici regionali - a tal riguardo, dal punto di vista e di esperienza che ci caratterizza: cioè quello (quasi «terminale»), in cui la norma si materializza e si evidenzia nella sua effettività, nella sua efficacia, nella sua capacità di rispondere ad un bisogno, di realizzare un diritto, di produrre - con la soddisfazione - anche un consenso di partecipazione consapevole??

Ebbene, io credo che a tale riguardo vi siano molte riflessioni da svolgere, iniziative da assumere, riforme da produrre.

E ve ne è a maggior ragione per l'istituto della difesa civica, che è la più recente e meno consolidata delle istituzioni pubbliche entro gli Stati nazionali ed entro le istituzioni comunitarie.

Ci sono infatti per la nostra istituzione regole e prassi da consolidare, diffondere, da perfezionare; norme e principi da inaugurare. Del resto mi pare questa l'occasione e la circostanza più significativa per fare bilanci e analisi, per rilanciare proposte e suggestioni.

Senza dubbio, a tale riguardo la posizione visibilmente più critica ed esposta spetta all'Italia rispetto agli altri paesi europei. Per tante ragioni:

- Siamo rimasti l'unico ed ultimo Paese a non avere una legge generale, organica, nazionale sulla difesa civica. Abbiamo quindi uno «scarto» da recuperare verso l'Europa, con particolare riguardo agli istituti di cittadinanza.
- Finora l'istituto è nato - ed è poco cresciuto - secondo criteri di sperimentazione, di episodicità, di facoltatività e di incertezza presso le Regioni prima, e presso gli Enti Locali poi con la legge 142/90.
- Eppure, nonostante i diffusi ed incisivi processi di riforme amministrative di questi anni, i parametri di rendimento e di efficacia sia delle Pubbliche Amministrazioni che della giustizia amministrativa non sono soddisfacenti; per cui la preposizione di un istituto di servizio, di tutela, di vigilanza e di promozione - in materia di diritti da esigere da parte dei cittadini verso le Pubbliche Amministrazioni, - è ancora (e quanto mai) necessario e plausibile.
- Del resto in questi anni - al di fuori di ogni previsione costituzionale e in assenza di un quadro normativo di riferimento omogeneo, coerente e chiaro - sono sorte le Autorità Amministrative Indipendenti (AAI). Appare ben strano ed incongruo che, in questa prospettiva di moltiplicazione e frammentazione di organi di regolazione e di controllo, non si intervenga corrispettivamente sull'Azienda più rilevante (3,8 milioni di dipendenti), meno efficiente e pervasiva nella vita quotidiana dei cittadini e delle imprese: cioè la Pubblica Amministrazione.

Sono queste le ragioni che hanno suggerito una iniziativa culturale e legislativa per una legge nazionale sulla difesa civica.

L'impulso è venuto dal Coordinamento dei Difensori Civici regionali nel 1995. Una iniziativa dal basso, quindi; un'iniziativa che partiva dalle esperienze in campo; dalla cognizione delle possibilità, delle convenienze, dei caratteri essenziali e dei limiti dell'attività fino ad allora svolta entro la logica delle leggi regionali e degli Statuti degli Enti Locali autonomi.

Tale iniziativa ha dato luogo alla presentazione di una proposta di legge.

Nel corso di questa legislatura la proposta - inquadrandosi entro il processo di innovazione riformatrice delle istituzioni pubbliche del nostro Paese - ha avuto approfondimenti ed evoluzioni, che ci consentono oggi di guardare con speranza ad una positiva conclusione dell'iter parlamentare.

Infatti: se è pur vero che è venuta meno per il momento la prospettiva di inserire nel nuovo testo della Costituzione (per la quale era stata insediata la apposita Commissione Bicamerale, che ha interrotto il proprio mandato senza esito positivo) anche l'indicazione dell'istituto del Difensore Civico (art. 111 del Progetto di Riforma Costituzionale); è altrettanto vero ed importante che la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera ha approvato in sede referente (dopo un lungo esame, audizioni, aggiornamento dei testi, emendamenti, ecc.) il testo di una proposta di legge «Norme in materia di Difensore Civico» (15.09.1998), che ora è all'esame delle Commissioni per il parere e che spero potrà essere licenziata al più presto dalla Camera dei Deputati, per la seconda lettura al Senato.

Mi intrattengo solo su alcuni aspetti di tale proposta che mi sembrano più rilevanti per l'evidenziazione della logica che presiede a quel testo e che condiziona alcune sue formulazioni; quelle sulle quali peraltro sono state espresse anche riserve e critiche.

- Il primo rilievo è che finalmente siamo in presenza di una legge organica, nazionale, generale sulla difesa civica, uniformando così l'Italia all'assetto di tutti gli altri Paesi dell'U.E. e della stessa Unione Europea (Mediateur europeo). Quando avremo la legge, avremo superato un ritardo ed uno scarto. E' pure vero che la costituzionalizzazione dell'istituto sarebbe la soluzione ottimale, ma io credo che - anche in assenza di ciò - una legge di principi, rispettosa delle autonomie sia utile: darà al Mediatore Europeo un interlocutore nazionale (come è negli altri Paesi); consentirà di avere un unico interlocutore per le Amministrazioni centrali dello Stato; definirà un plafond essenziale e certo di funzioni e prerogative per il Difensore Civico, e per i cittadini un plafond omogeneo di istituti di avvalimento.

- Il secondo rilievo, assai importante e dirimente, è dato dal fatto che la tutela «non giurisdizionale» da evento casuale e parziale (interessa per ora solo cittadini di alcune città e regioni e sulla base di un sistema di obblighi e di opportunità condizionato da Statuti locali o da leggi regionali) diventa una *opportunità* ed un *diritto* per tutti i cittadini, verso tutte le Pubbliche Amministrazioni, reso riconoscibile e praticabile secondo regole e prerogative certe e predeterminate; diventa un *obbligo* per comportamenti conformi da parte degli operatori di tutte le Pubbliche Amministrazioni. Siamo in sostanza in presenza del passaggio *da una situazione facoltativa e discrezionale ad una situazione necessaria, certa e obbligatoria*.
- Il terzo rilievo è dato dalla costruzione di un sistema di difesa civica organizzato *non a piramide, ma a rete*, nel tentativo (ma c'è chi dubita che esso sia effettivamente riuscito) di ottemperare ai principi del federalismo, dell'autonomia e della sussidiarietà solidale; ma anche della adeguatezza degli strumenti e della efficacia dei risultati.
- Cosicché (siamo al quarto rilievo) l'Italia - che pure arriva ultima a questo appuntamento - vi arriva con un primato: quello di avere un sistema di difesa civica articolato e coordinato a livello nazionale, regionale e locale senza criteri di gerarchia.

Speriamo che tale primato non rimanga solo un annuncio paradossale; ma diventi l'effettivo e fortunato esito di chi, arrivando dopo, fa tesoro dell'esperienza altrui!

Affinchè ciò avvenga è necessario affrontare con chiarezza e con coerenza logica anche il problema dei rapporti fra legge nazionale ed istanze di autonomia regionale e locale. Su ciò sono state recentemente rieditate valutazioni di lesa autonomia da parte delle Regioni a proposito del rapporto fra difensore civico nazionale e difensore civico regionale e locale. A tale riguardo io ritengo che - pur potendosi prevedere forme di autonomia organizzativa più elastica e libera - non si possa perdere di vista in ogni caso sia la validità di un credibile parametro organizzativo per rendere valido, efficace ed autorevole il servizio; sia l'importanza di non disperdere il carattere di certezza e di obbligatorietà che deve caratterizzare l'istituto. Ritengo infatti che il principio di sussidiarietà debba essere assunto contestualmente al principio di adeguatezza se vogliamo dare all'azione amministrativa e anche all'azione di tutela efficacia ed effettività. Del resto mi pare sia questo l'impianto di una delle più importanti riforme amministrative di questi anni nel nostro Paese (L. 59/97); ma anche l'impostazione che sta alla base delle istituzioni comunitarie e del loro rapporto con la legislazione e la sovranità degli Stati membri.

Naturalmente la proposta di legge contiene anche altri elementi qualificanti che la rendono opportuna e necessaria. Rilevanti sono ad esempio le questioni relative alle prerogative del

Difensore Civico: a tal riguardo nella proposta di legge sono state raccolte tutte quelle sollecitazioni, che in tante occasioni sono state espresse al fine di dare rilevanza ed efficacia al Difensore Civico, facendolo uscire dalle nebbie di un mero organo di partecipazione e di velleitaria segnalazione persuasiva.

Nella proposta di legge - pur con l'attenzione di non invadere ambiti costituzionalmente protetti come quelli della giurisdizione o della autonomia amministrativa - sono significativamente caratterizzati i poteri del Difensore Civico (sul piano dell'intervento disciplinare, sostitutivo, sospensivo verso gli operatori delle Pubbliche Amministrazioni e verso la giurisdizione amministrativa); e corrispondentemente sono segnati gli obblighi in capo agli operatori della Pubblica Amministrazione, per rendere più agevole l'operato del Difensore Civico.

In conclusione: la proposta di legge, che è all'esame del Parlamento, è una importante e positiva occasione per dare riconoscimento alle esperienze finora svolte, per dare sviluppo ai nuovi diritti di cittadinanza e di partecipazione responsabile; per stare al passo con gli analoghi processi di riconoscimento della cittadinanza europea. E' una proposta di legge che contiene anche elementi innovativi e di originalità (ad esempio nessun altro Paese ha una organizzazione del servizio articolato sui tre livelli istituzionali), anche se non accoglie e non valorizza altre peculiarità (ad esempio quella di una esplicita menzione della tutela dei diritti umani che invece è presente nell'ordinamento spagnolo e dei Paesi dell'America Latina).

Ma rimane tuttavia un testo su cui vale la pena esprimere consenso e spendere iniziativa affinché appartenga al più presto all'ordinamento legislativo del nostro Paese.

E' questa la ragione per cui ritengo possa uscire anche oggi dai lavori di questa nostra Conferenza un appello al Parlamento e al Governo Italiano, affinché anche l'Italia abbia una legge di principio in materia di difesa civica tale da consentire contestualmente da un lato di dare al Mediateur e alle Istituzioni Comunitarie un sistema rappresentativo di riferimento; e dall'altro lato di mettere a disposizione di tutti i cittadini un sistema di tutela in grado di soddisfare la domanda di cittadinanza, che si esprime e si organizza a livello locale regionale nazionale e comunitario.

Lucio Strumendo

**Programma del corso su:
«Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione
La difesa civica istituzionale»
Anno accademico 1999/2000**

- Cenni Costituzionali sulla P.A. anche in relazione al ruolo del Difensore Civico;
- Breve analisi comparativa sul ruolo del Difensore Civico negli ordinamenti costituzionali e legislativi di altri Paesi europei (Svezia - Francia - Gran Bretagna - Spagna);
- La cittadinanza Europea: cenni sulle forme di tutela giurisdizionale e non giurisdizionale (il Mediateur Europeo; la Commissione per le Petizioni);
- Gli organismi sovranazionali: indirizzi. Convenzioni (O.N.U., Consiglio d'Europa). Le Organizzazioni di rappresentanza della difesa civica (Coordinamento nazionale, E.O.I., I.O.I.);
- La P.A. in Italia - cenni;
- Le Autorità Amministrative Indipendenti, i Comitati di Bioetica: linee di tendenza (cenni);
- La P.A. e la giustizia amministrativa: diritti, interessi legittimi (cenni sommari sulla giurisdizione amministrativa);
- Cenni sui processi di innovazione nella P.A.: L. 142/90, L. 241/90, D.Lgs. 29/93, L. 59/1997, L. 127/1997;
- L'Istituto del Difensore Civico: dal Commissario Parlamentare alla legislazione regionale;
- Lo stato della legislazione regionale e nazionale [L. 142/90, art. 8 sui Difensori Civici comunali e provinciali, la L. 127/1997 - artt. 16 e 17 (commi 38, 39, 45)];
- Ipotesi di «costituzionalizzazione» delle Autorità Amministrative Indipendenti e dell'Istituto di Difesa Civica: sviluppi ed esiti della Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali;
- Verso la legge di disciplina in materia di difesa civica;
- Il Difensore Civico Regionale: ordinamento, caratteristiche, limiti, evoluzione normativa ed attuativa:
 - a) funzioni: tutela e consulenza, controllo, mediazione, promozione;
 - b) - poteri: limiti e sviluppi possibili;
 - c) - procedure: informalità, gratuità;
 - d) - modalità di organizzazione e di azione: personalizzazione, colloquio, istruttoria, decisione, consenso;
 - e) - nomina: criteri, requisiti, incompatibilità, ecc.;
 - f) - le Amministrazioni di riferimento: la Regione;

- f1) Le amministrazioni statali a seguito della L. 127/1997, art. 16.
- f2) Gli Enti Locali a seguito della L. 127 art. 17 comma 45.
- g) - il rendiconto ed il rapporto con gli organismi istituzionali: il Consiglio regionale, le Commissioni Consiliari. Le segnalazioni;
- h) - i rapporti con i Difensori Civici locali: difficoltà, coordinamento, sostituzione; le convenzioni;
- i) - le Carte dei Servizi, le Commissioni Miste Conciliative, gli URI, i rapporti con le Organizzazioni della «cittadinanza attiva».
- l) - i rapporti con altri organismi di conciliazione o arbitrato.

Sono previste esercitazioni presso l'Ufficio del Difensore Civico Regionale e conversazioni con Difensori Civici locali.