

libertà, dall'altra le istituzioni che incarnano i poteri – non tradisca e non comprometta lo stesso valore costituzionale delle libertà che ha bisogno di esprimersi anche in assetti istituzionali atti a tutelarle.

Fu per questi motivi che l'autore (Barbera) prospettò il superamento delle libertà come situazioni giuridiche soggettive in "istituzioni delle libertà": le libertà sono senz'altro situazioni giuridiche soggettive, ma in un quadro costituzionale come il nostro la loro garanzia non può essere "rinchiusa" nella prima parte ma deve interagire con la seconda parte, quella organizzativa.

La commissione parlamentare per le riforme istituzionali (c.d. bicamerale) ha inserito le autorità indipendenti nel progetto di legge costituzionale per la revisione della parte seconda della Costituzione (trasMESSO alle camere il 4.11.97). Nel titolo V "Pubbliche amministrazioni, Autorità di garanzia e organi ausiliari", all'art. 109 si precisa: "Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può istituire apposite Autorità ...". Senza con ciò distinguere tra le autorità che tutelano diritti e quelle che regolano settori (distinzione peraltro non sempre operabile in presenza di profili molto spesso ibridi) e delimitando un'area entro la quale non appare agevole collocare tutte le amministrazioni indipendenti oggi operanti³.

1.1.6 I diversi tipi di authority e relativa disciplina

Nella categoria viene inserita anche la Banca d'Italia, autorità di grande prestigio: questa, peraltro, si distingue dalle altre per la sua più antica

³ Secondo G. Amato (in "Autorità semi-indipendenti ..." pp. 648) alcune di esse possono esser considerate indipendenti a pieno titolo e possono entrare nell'ordinamento costituzionale senza essere confuse con le articolazioni della pubblica amministrazione; altre, invece, potrebbero essere l'ultima delle tante varianti che l'ordinamento ha prodotto nella conformazione delle pubbliche amministrazioni.

istituzione (RD 11 giugno 1936, n. 1067), per l'alto grado di tecnicità delle funzioni svolte, ed, in particolare, per il perseguimento della essenziale finalità di mantenimento della stabilità della moneta e del livello dei prezzi che il trattato CE affida agli istituti bancari centrali.

Altre amministrazioni indipendenti sono:

- La Consob (Commissione nazionale per la società e la borsa, istituita con il DL 8 aprile 1974, n. 95, convertito nella L. 7 giugno 1974, n. 216);
- L'Isvap (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, istituito con L. 12 agosto 1982, n. 576);
- Il Garante dell'attuazione della legge sull'editoria (L. 5 agosto 1981, n. 416, art. 8, poi sostituito dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria (L. 6 agosto 1990, n. 223, art. 6) e da ultimo sostituito dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni (L. 31 luglio 1997, n. 249, art. 1 e ss.).
- Il Garante della concorrenza e del mercato (L. 10 ottobre 1990, n. 287, art. 10);
- La Commissione di garanzia per i servizi pubblici essenziali (L. 12 giugno 1990, n. 146, art. 12);
- L'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici (L. 11 febbraio 1994, n. 109, art. 4);
- L'AIPA (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione), istituita con DLgs 12 febbraio 1993, n. 39, art. 4);
- L'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (L. 14 novembre 1995, n. 481, art. 2);
- Il Garante per la protezione dei dati personali (L. 31 dicembre 1996, n. 675, art. 30).

- Uno dei modelli più significativi è quello rappresentato dall'autorità garante della concorrenza e del mercato (rilevante, oltre la legge istitutiva, è il DPR 10 settembre 1991, n. 461 introduttivo del regolamento che in materia di procedura svolta dal garante assicura agli interessati il contraddittorio). Si tratta, ad avviso della dottrina (M. Clarich "Per uno studio sui poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato"), del modello più completo, nel quale alla neutralità pressoché assoluta delle funzioni corrisponde un'indipendenza quasi totale dal potere politico governativo e dal potere economico, tanto che l'attività svolta dal garante appare avvicinarsi alquanto a quella giurisdizionale.

I concreti poteri esercitati sono classificabili come poteri di indagine in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante (v. art. 12 L. 287/1990); istruttori (art. 14); emanazione di diffide e sanzioni amministrative pecuniarie ed eventuale emissione di provvedimenti cautelari consistenti nella sospensione dell'attività d'impresa (art. 15). Analoghi poteri sono previsti in materia di divieto di operazioni di concentrazione (artt. 16, 17, 18). Complessivamente, l'autorità garante è titolare di poteri ispettivi, istruttori, cautelari, sanzionatori che si riconnettono all'essenziale potere di accertamento e di qualificazione di fatti, atti e comportamenti in termini di liceità o illiceità, in relazione alla disciplina materiale della concorrenza (v. artt. 2, 3, 4, 6).

Unica deroga alle funzioni, definibili quasi-giurisdizionali, di cui sopra, è costituita dalla possibilità di emanare provvedimenti c.d. di dispensa (in base all'art. 4, l'autorità può autorizzare per un periodo limitato

intese di per sé vietate; per l'art. 25, può autorizzare operazioni di concentrazione di per sé vietate), in cui si evidenzia l'esercizio di attività discrezionale di carattere amministrativo.

Di rilievo è l'art. 33 della legge che disciplina la competenza giurisdizionale in materia. Al giudice amministrativo è attribuita la giurisdizione esclusiva (concernente diritti ed interessi legittimi) in ordine alla tutela di situazioni soggettive lese dall'esercizio dei provvedimenti amministrativi adottati dal garante. E' prevista la competenza territoriale esclusiva del TAR Lazio. Mentre, al giudice ordinario – la corte d'appello competente per territorio – è attribuita la cognizione delle controversie “tra privati” e cioè la delibazione delle azioni di nullità e di risarcimento del danno nonché i ricorsi intesi ad ottenere i relativi provvedimenti d'urgenza.

- Altro esempio di rilievo è costituito dalla autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita come più sopra accennato, con la L. n. 249/1997, che ha assunto, oltre ad altre, le funzioni e le competenze già assegnate al garante per la radiodiffusione e l'editoria ex L. n. 287/1990. A sua volta, quest'ultima autorità era subentrata alla precedente e cioè al garante dell'attuazione della legge sull'editoria ex L. n. 416/1981.

Le autorità, da ultimo indicate, presentavano natura monocratica, mentre l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenta una struttura complessa, costituita dal presidente, dalla commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi ed i prodotti ed il consiglio, formato dall'adunanza plenaria delle due commissioni (v. art. 1, 3° comma).

Le funzioni spettanti all'autorità presentano profili diversi. A) Svolge compiti di natura consultiva, quali quelli concernenti il parere ai fini della redazione del piano delle frequenze (art. 1, comma 6a, n. 1); B) compiti di amministrazione attiva (ad esempio, la tenuta del registro degli operatori della comunicazione – art. 1, comma 6a, n. 5) C) compiti normativi: emana le direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore, degli *standards* minimi per ogni comparto di attività (art. 1, comma 6b, n. 2); può emanare regolamenti per la disciplina delle relazioni tra gestori di reti fisse e mobili ed operatori che svolgono attività di rivendita di servizi di telecomunicazione (art. 1, comma 6b, n. 3); emana i regolamenti attuativi delle disposizioni di legge in materia di pubblicità sotto qualsiasi forma e di televendita (art. 1, comma 6b, n. 5); emana specifici regolamenti per garantire l'applicazione delle norme sull'accesso ai mezzi ed alle infrastrutture di comunicazione (art. 1, comma 6c, n. 2); adotta il regolamento concernente la propria organizzazione e funzionamento nonché il codice etico dell'autorità (art. 1, 9° comma); adotta il regolamento per disciplinare il procedimento inteso ad eliminare od impedire il formarsi di posizioni dominanti (art. 2, 5° comma); D) compiti definibili paragiurisdizionali: dirime le controversie in tema di interconnessione ed accesso alle infrastrutture di telecomunicazione (art. 1, comma 6a, n. 9); interviene nelle controversie tra l'ente gestore del servizio di telecomunicazioni e gli utenti privati (art. 1, comma 6a, n. 14); disciplina con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere tra utenti e soggetti titolari di

licenze ovvero tra titolari di licenze tra loro: in particolare, l'azione in sede giurisdizionale è subordinata all'espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione innanzi all'autorità (art. 1, 11° comma); definisce con propri provvedimenti le procedure non giurisdizionali a tutela dei consumatori e degli utenti (art. 1, 12° comma); introduce il procedimento per accertare, a seguito di istruttoria nel contraddittorio degli interessati, l'eventuale sussistenza di posizioni dominanti, e di conseguenza adotta i provvedimenti del caso inibendo, se necessario, la prosecuzione dell'attività in violazione della legge e ordinando la rimozione degli effetti (art. 2, 7°-9° comma).

- La L. 31 dicembre 1996, n. 675 ("tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali") rappresenta la conclusione di un lungo dibattito svoltosi nel nostro paese, a far tempo dagli anni '60. La legge attua la direttiva comunitaria 95/46/CE del 24 ottobre 1995 "relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione dei dati". Il conflitto che la legge si propone di regolare è il conflitto fra gli interessi contrapposti del titolare del trattamento della banca dei dati, e, in particolare, dei dati, e del soggetto al quale i dati si riferiscono.

L'art. 30 della legge istituisce il garante per la protezione dei dati personali, formato da un organo collegiale costituito da quattro membri. I principali compiti attribuiti al garante sono individuati nell'art. 31 della legge. I più significativi sono i seguenti:

- istituzione e tenuta di un registro pubblico dei trattamenti dei dati, formato sulla base delle notificazioni di cui all'art. 7;

- controllo e vigilanza sulla corretta tenuta delle banche dati e, in generale, sull'osservanza delle norme sul trattamento dei dati personali;
- segnalazione delle modifiche da apportare nel trattamento dei dati;
- ricezione di segnalazioni e reclami da parte degli interessati;
- promozione della sottoscrizione e diffusione dei codici deontologici da parte degli operatori dei vari settori;
- vigilanza sui casi di cessazione del trattamento;
- imposizione di divieto di trattamento o di blocco dei dati quando il trattamento possa causare un notevole pregiudizio agli interessati.

Al garante inoltre sono attribuiti compiti di consulenza nei confronti del governo per quanto concerne l'opportunità di innovazioni legislative nel settore e di relazione al parlamento, con cadenza annuale, sull'attività svolta e sullo stato di attuazione della legge.

L'art. 31 prevede, infine, forme di cooperazione tra il garante e l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Per l'espletamento delle proprie funzioni, il garante dispone, quindi, di ampi poteri di accertamento e di controllo (art. 32): al garante, in particolare, è riconosciuta la possibilità di richiedere a chiunque informazioni ed esibizione di documenti inerenti al trattamento, nonché, previa autorizzazione del presidente del tribunale competente per territorio, di disporre l'accesso alle banche dati, ispezioni e verifiche sul luogo del trattamento.

Rilevanti sono, poi, le funzioni "paragiurisdizionali" attribuite al garante: il 1° comma dell'art. 29 prevede che i diritti spettanti a ciascun interessato in relazione al trattamento dei propri dati personali

(art. 13) possono essere fatti valere alternativamente o direttamente con ricorso al garante ovvero innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Il garante può assumere provvedimenti cautelari, come per esempio la sospensione del trattamento dei dati. La decisione, espressa (a seguito di contraddittorio) o tacita (la mancata pronuncia sul ricorso, trascorsi venti giorni dalla data di presentazione, equivale a rigetto) del garante è immediatamente esecutiva e può essere impugnata presso il tribunale del luogo ove risiede il titolare.

- La L. 12 giugno 1990, n. 146 ("norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati") istituisce la commissione di garanzia per l'attuazione della legge (art. 12). Si tratta di un organismo di mediazione per garantire il difficile equilibrio tra i diritti dei lavoratori e quelli degli utenti. E' nominato dal Capo dello Stato su designazione dei presidenti delle due Camere. La commissione, che interviene tra l'altro per emanare ordinanze motivate onde garantire nell'ambito del diritto di sciopero le prestazioni indispensabili che non possono essere omesse, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie ed accessorie.
- Ai sensi del DLgs 12 febbraio 1993, n. 39 ("norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche") è istituita l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (art. 4), alla quale tra gli altri compiti spetta quello di "comporre e risolvere contrasti operativi tra le amministrazioni concernenti i sistemi informativi automatizzati" (art. 7, lett. i).

- La L. 11 febbraio 1994, n. 109 (“legge quadro in materia di lavori pubblici”) istituisce con l’art. 4 l’autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, alla quale sono attribuiti tra l’altro rilevanti poteri istruttori nonché la competenza (ex art. 4, 7° e 17° comma) di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nel caso di mancata esecuzione di incombenzi informativi a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e degli altri enti aggiudicatori o realizzatori dei lavori.
- La L. 14 novembre 1995, n. 481 (“norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità”) con l’art. 2 istituisce le autorità per i servizi di pubblica utilità competenti, rispettivamente, per l’energia elettrica e il gas e le telecomunicazioni. Tali autorità hanno ampi poteri consultivi nei riguardi del governo e del parlamento, poteri istruttori, di controllo, ispettivi, cautelari, poteri normativi (emanazione di direttive e regolamenti). Possono sperimentare procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio, nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, determinando la temporanea improcedibilità del ricorso in sede giurisdizionale. Le autorità possono irrogare sanzioni amministrative pecuniarie ai soggetti inottemperanti ai provvedimenti ed alle richieste provenienti dalle autorità stesse (v. sui poteri delle autorità, appunto, l’art. 2).

1.2 Strumenti di amministrazione giustiziale

A seguito degli studi commissionati nei primi anni '90 dalla presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento della funzione pubblica – in tema di riforma del sistema di amministrazione giustiziale, l’opinione

prevalente è quella di favorire e coltivare la ricerca e lo studio di strumenti giustiziali che siano al contempo strutture amministrative – e quindi non giurisdizionali – e sedi di seconda istanza nelle quali le amministrazioni possano rivedere le loro decisioni, tenuto conto dei rilievi scaturiti dal contraddittorio con gli interessati (dagli atti delle commissioni e dei comitati di studio in tema di riforma della pubblica amministrazione, Vol. V, la giustizia nell'amministrazione – dipartimento della funzione pubblica, 1994).

Il nostro sistema tradizionale di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione era costituito di strumenti di amministrazione giustiziale (ricorsi amministrativi) e di strumenti giurisdizionali (ricorsi alle giunte provinciali amministrative e al Consiglio di Stato).

Il ricorso giurisdizionale poteva essere esperito solo avverso atti definitivi (provvedimenti nei confronti dei quali si è esaurita ogni possibilità giustiziale di settore: solitamente gli atti nei confronti dei quali è stato esperito il ricorso gerarchico).

In altri termini, il ricorso amministrativo aveva carattere pregiudiziale rispetto al ricorso giurisdizionale (Giannini osservava che il ricorso gerarchico è il biglietto di ingresso che si paga per accedere al Consiglio di Stato: in atti del 3° convegno di Varenna).

La cattiva prova – in termini di inefficacia – che i ricorsi amministrativi hanno dato, quanto al perseguimento della tutela degli interessi dei singoli (V.E. Orlando riferiva che di solito erano destinati a giacere nei “polverosi archivi” – voce contenzioso amministrativo – in Digesto italiano pag. 907 ed il Consiglio di Stato dovette inventare l'istituto del silenzio rigetto per consentire l'esperimento del ricorso giurisdizionale anche in assenza di

alcuna decisione dell'amministrazione sul ricorso gerarchico), unitamente all'introduzione dell'ordinamento regionale, al decentramento e quindi al rarefarsi del rapporto di gerarchia, ha portato alla eliminazione del principio della definitività degli atti amministrativi per la proposizione del ricorso giurisdizionale, disposto con la L. n. 1034/1971, istitutiva dei TAR.

In altri termini, con la legge del '71 istitutiva dei TAR e con il DPR n. 1199/1971 sui "Procedimenti in materia di ricorsi amministrativi", è venuto meno il sistema dei ricorsi amministrativi come strumenti di giustizia amministrativa.

Questa scelta legislativa ha determinato un incremento abnorme del contenzioso amministrativo giurisdizionale, sicchè ora si cerca di "ripensare" la riforma del '71, tenendo conto dei difetti che ne hanno determinato le difficoltà, recuperando alcuni di quegli strumenti di protezione amministrativa (ricorsi amministrativi), caduti in disuso a causa della inefficienza e della mancanza di indipendenza della pubblica amministrazione.

Si pensa ora a strumenti di amministrazione giustiziale (commissione per l'amministrazione giustiziale; organi speciali di amministrazione giustiziale; commissione di amministrazione giustiziale in materia ambientale; commissione di garanzia della correttezza amministrativa, etc.), caratterizzati dall'essere strutture amministrative, connotate da imparzialità e terzietà e investite del potere decisionale, che esercitano con l'elasticità propria della funzione amministrativa.

1.3 Istituti di tutela non giurisdizionale

1.3.1 Premessa di ordine sistematico – Il difensore civico

In tema di garanzie tre sono le riflessioni di ordine istituzionale più rilevanti, che sembrano derivare dai mutamenti socio-economico-culturali:

- a seguito delle privatizzazioni e quindi dell'arretramento del tradizionale intervento pubblico di tipo discrezionale ed intrusivo sono comparse sulla scena istituzionale - in alcuni settori di notevole portata sociale – le authority;
- per ridurre il contenzioso amministrativo si sta pensando di istituire organi giustiziali;
- nelle moderne società complesse occorrono sistemi di tutela alternativi a quella giurisdizionale (ordinaria e amministrativa).

Delle prime due ho trattato nei paragrafi precedenti, quanto alla terza, comincio col rilevare che si è assistito alla proliferazione di movimenti di autotutela (il movimento dei consumatori, il tribunale del malato, i vari uffici reclami istituiti presso le diverse amministrazioni pubbliche, le iniziative dei quotidiani, della radio, della televisione, etc.) e soprattutto al radicarsi dell'istituto del difensore civico a livello regionale e locale. Non mi sembra inutile distinguere il difensore civico dall' "Ufficio reclami", dall' "Ufficio relazioni con il pubblico", strutture utilissime per la collettività delle quali il legislatore ha favorito l'istituzione, da parte degli enti locali, sin dal 1987 (DPR n. 268 – art. 24), estendendone poi la previsione a tutte le pubbliche amministrazioni (DPR n. 333/1990, art. 2 – DLgs n. 29/1993 art. 11 e successive direttive e circolari del dipartimento della funzione pubblica).

Anche la regione Lombardia, ispirandosi al principio della pubblicità, ha istituito già nel '91 il *Negoziò delle informazioni* volto a fornire ai cittadini informazioni in ordine: alla rapida individuazione delle proprie strutture organizzative in relazione alle problematiche segnalate; alla divulgazione delle iniziative poste in essere dai diversi settori, al modo più corretto e tempestivo per attivare le procedure indispensabili per la valutazione e la definizione dei problemi segnalati; alla individuazione dei responsabili delle strutture organizzative, etc. Oggi, Giunta e Consiglio regionale si sono dotati di un Ufficio relazione con il pubblico.

Iniziative queste – dicevo – di notevole utilità per sovvenire proprio alle difficoltà di ordine burocratico nelle quali quotidianamente si imbatte il cittadino che tenta di orientarsi nei meandri della pubblica amministrazione.

Da esse però deve distinguersi l'istituto del difensore civico regionale il cui compito (assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano tempestivamente emanati ... valutando ... anche la rispondenza alle norme della buona amministrazione e suggerendo mezzi e rimedi per l'eliminazione delle disfunzioni rilevate – p. 1 e 4, art. 2, L.R. n. 7/1980) presuppone una competenza del titolare dell'incarico ed una struttura di supporto che appaiono giustificate per servire l'ambito territoriale regionale.

Si tratta, dunque, di iniziative (Uffici relazioni con il pubblico) e di istituzioni (difensori civici regionali), che perseguono finalità diverse: di informazione in merito alla struttura burocratica, ai suoi servizi, alle funzioni, agli orari di accesso agli uffici, alle procedure da seguire, i primi; di verifica della conformità dell'atto amministrativo alla legge e ai

principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché di prospettazione dei rimedi idonei alla eliminazione delle disfunzioni rilevate, i secondi.

1.3.2 Il difensore civico nel progetto di modifica della Costituzione

Il comitato sistema delle garanzie, istituito con decisione 5 marzo 1997 della commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d.bicamerale) ha proposto l'introduzione del difensore civico nel testo costituzionale nell'ambito e a completamento del "sistema delle garanzie".

La proposta, approvata dalla bicamerale il 23.10.1997, è inserita nel progetto di legge costituzionale (trasMESSO alle camere il 4.11.1997) di sostituzione della parte seconda della Costituzione. La parte seconda "Ordinamento federale della Repubblica" si articola in otto titoli. Il titolo V "Pubbliche amministrazioni, autorità di garanzia e organi ausiliari" si compone di due sezioni: la sezione I "Le pubbliche amministrazioni" e la sezione II "Autorità di garanzia e organi ausiliari".

La sezione II consta di cinque articoli, disciplinanti – rispettivamente – il 109 le authority, il 110 la Banca d'Italia, il 111 il Difensore civico, il 112 il CNEL, il 113 il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e l'Avvocatura dello Stato.

L'art. 111 dispone: "La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione".

1.3.3 Proposta di legge ordinaria in materia di difensore civico

Già nella relazione anno '97 riferivo che la commissione affari costituzionali della camera nella seduta del 4.6.1997 aveva deliberato di costituire un comitato ristretto con l'incarico di esaminare le molteplici proposte di legge su "Istituzione del difensore civico nazionale".

Il dibattito si è incentrato in particolare sulla natura giuridica del difensore civico: deve essere mero sollecitatore degli interventi dell'amministrazione attiva ovvero un organo di vera e propria amministrazione giustiziale? Secondo l'on. Cerulli Irelli, relatore in commissione, quest'ultima è la connotazione che deve essere attribuita al difensore civico, il quale non deve esercitare solo funzioni conoscitive e sollecitatorie, ma giustiziali. Occorre inoltre prevedere – a suo parere – che l'istanza del difensore civico interrompa il termine di decadenza di 60 giorni per il ricorso al giudice amministrativo.

Nella relazione – anno '98 precisavo che era proseguita l'elaborazione legislativa sulla proposta di legge avente ad oggetto "Norme in materia di difensore civico", nel testo unificato delle proposte nn. 619 e abbinate (Camera dei deputati, I° commissione permanente).

Voglio qui richiamare le osservazioni già allora formulate sia perché permane la loro attualità sia perché completano coerentemente l'analisi sinora condotta al fine di precisare le necessarie distinzioni tra authority, strumenti di amministrazione giustiziale e istituti di tutela non giurisdizionale.

Sulla proposta che ha incontrato il favore della commissione affari costituzionali nel testo approvato il 15.9.1998 si sono espressi il coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle province

autonome, la conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, nonché la conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, criticandone gli aspetti che confliggono con l'autonomia regionale e con la natura dell'istituto del difensore civico.

V'è cioè unanimità di consensi a livello delle regioni nel ritenere che il difensore civico non debba assumere connotazioni di amministrazione attiva, che alterino la sua natura di organo di tutela, di partecipazione, di mediazione/dialogo, di promozione dei diritti umani.

Devono essere rafforzati i poteri che già possiede, perché possa svolgere una funzione promozionale del diritto: ricorrendo anche all'uso sapiente della comunicazione pubblica deve saper indurre l'amministrazione a modificare il proprio comportamento, dando in tal modo un notevole contributo alla riforma della pubblica amministrazione.

A seguito, soprattutto, delle critiche mosse dal coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle province autonome, il dibattito in commissione affari costituzionali ha sortito un altro testo che – seppur emendato rispetto a quello elaborato in sede di comitato ristretto – necessita di ulteriori “ritocchi” in merito alle funzioni da attribuire al difensore civico e alla autonomia che deve caratterizzare i diversi soggetti istituzionali.

La normativa deve tener conto dei più consolidati orientamenti internazionali sulla difesa civica e porsi in coerenza con un'impostazione istituzionale autenticamente autonomista, se non federalista.

A questi due criteri (allineamento all'esperienza internazionale e impostazione istituzionale a carattere autonomistico) devono, dunque, ispirarsi le proposte di modifica sulle quali occorre ancora insistere.