

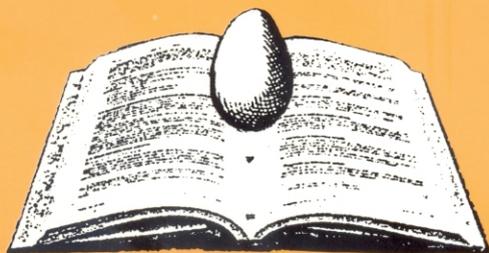
UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

9

IL DIFENSORE CIVICO

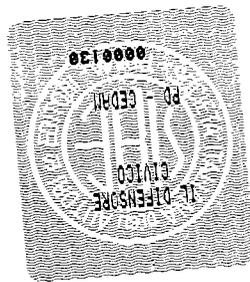
***Tutela e promozione dei diritti umani
e di cittadinanza***

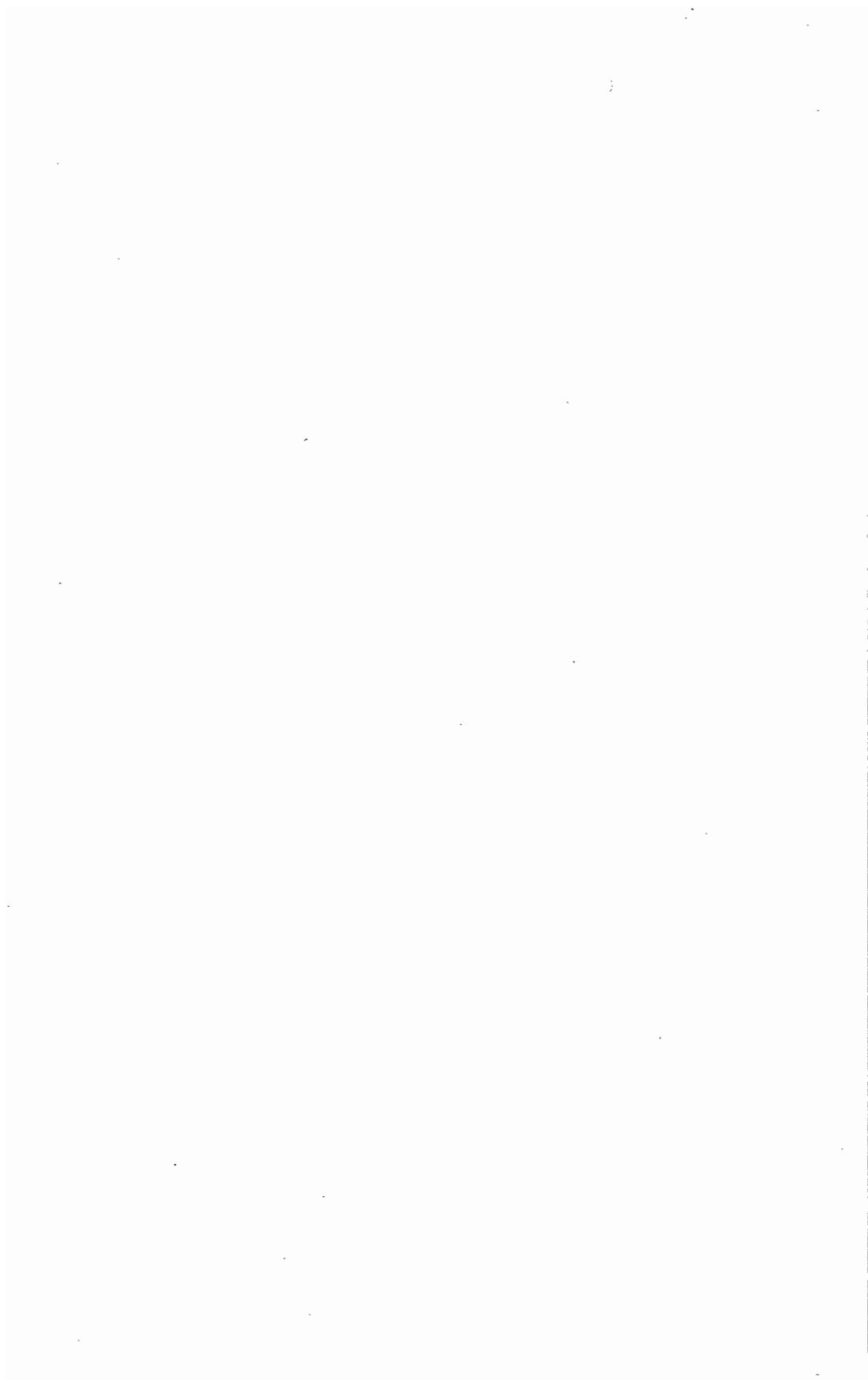
a cura di
Nino Olivetti Rason e Lucio Strumendo



STUDI E RICERCHE SUI DIRITTI UMANI

CEDAM





UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

9

IL DIFENSORE CIVICO

*Tutela e promozione dei diritti umani
e di cittadinanza*

a cura di

NINO OLIVETTI RASON e LUCIO STRUMENDO



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1997

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1997 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-19999-6

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Tipolitografia « La Grafica » - Vago di Lavagno (Verona)

INDICE

NINO OLIVETTI RASON - LUCIO STRUMENDO		
<i>Prefazione</i>	»	1

Parte Prima

*Atti del Seminario di studio:
« Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani »
(Università di Padova, 25 febbraio 1994)*

GIUSEPPE PUPILLO		
<i>La difesa civica e il paradigma dei diritti umani</i>	»	7
ANTONIO PAPISCA		
<i>Il Difensore Civico per la (ri)qualificazione costituzionale della difesa civica in Italia</i>	»	15
STINA WAHLSTRÖM		
<i>La tutela dei diritti umani e il Difensore Civico parlamentare in Svezia (Parliamentary Ombudsman)</i>	»	23
VIKTOR PICKL		
<i>Le funzioni dell'Ombudsman in Europa</i>	»	31
WERNER PALLA		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige</i>	»	43
CARLO FALQUI MASSIDA		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Emilia Romagna</i>	»	49
MARIO OLIVIERO DRIGANI		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Friuli-Venezia Giulia</i>	»	53
LUIGI JERACE		
<i>Relazione del Difensore Civico della Regione Lazio sull'attività svolta nell'anno 1993</i>	»	65
NICOLA PERRAZZELLI		
<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Liguria</i>	»	67

GIOVANNI JUCCI		
	<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Lombardia</i>	» 73
ARNALDO CIANI		
	<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Marche</i>	» 75
VITTORIO DE MARTINO		
	<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Piemonte</i>	» 79
GIOVANNI VIARENGO		
	<i>Il Difensore Civico nella moderna realtà di un'isola antica</i>	» 87
GIOVANNI MANNONI		
	<i>Per una difesa civica al servizio dei diritti umani: dalla riforma della legislazione regionale alla legge-quadro nazionale</i>	» 91
ENRICO BOLOGNANI		
	<i>Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani nella Provincia Autonoma di Trento</i>	» 97
GIORGIO BATTISTACCI		
	<i>Diritti sociali e interventi del Difensore Civico regionale</i>	» 99
FAUSTO SAJA		
	<i>Considerazioni sulla posizione del Difensore Civico quale garante della legittimità dell'azione della Pubblica Amministrazione</i>	» 103
AGOSTINO VIVIANI		
	<i>La carenza decisionale nei poteri del Difensore Civico</i> .	» 107
NINO OLIVETTI RASON		
	<i>Conclusioni</i>	» 111

Parte Seconda

Atti del Convegno:

*« La difesa civica nell'Europa delle Regioni.
Diritti e cittadinanza: tutela e promozione »
(Università di Padova, 1 marzo 1996)*

ANTONIO PAPISCA		
	<i>La difesa civica nell'ottica di una civiltà giuridica e politica avanzata</i>	» 117

GILBERTO MURARO		
<i>Indirizzo di saluto</i>	»	123
RENZO IMBENI		
<i>Indirizzo di saluto</i>	»	127
AMALIA SARTORI		
<i>La difesa civica nell'Europa delle Regioni. Diritti e cittadinanza: tutela e promozione</i>	»	133
JACOB SÖDERMAN		
<i>La difesa civica in Europa. Ruolo del Médiateur</i>	»	137
MARIO BERTOLISSI		
<i>I fondamenti giuridici della difesa civica nell'ordinamento italiano</i>	»	145
LUCIO STRUMENDO		
<i>Esperienze e prospettive della difesa civica in Italia</i> ...	»	149

Parte Terza

Documentazione

<i>Per una legge istitutiva del Difensore Civico nazionale: proposta di relazione</i>	»	161
<i>Per una legge istitutiva del Difensore Civico nazionale: proposta di articolato</i>	»	167
« <i>Quaderno n. 1 del Coordinamento dei Difensori Civici regionali: Relazioni annuali dei Difensori Civici regionali 1994</i> »: <i>Presentazione di Lucio Strumendo</i>	»	179
ALBERTO OLIVO: <i>Esame comparativo delle relazioni annuali 1994 dei Difensori Civici regionali</i>	»	183
<i>Situazione dei Difensori Civici in Italia al 2 giugno 1996</i>	»	187
<i>Elenco dei Difensori Civici regionali</i>	»	188
<i>Regioni nelle quali non è stato nominato il Difensore Civico</i> ..	»	192
<i>Il Difensore Civico Europeo: normativa di riferimento</i>	»	193

PREFAZIONE

1. - « *Gli uomini hanno bisogno di evolversi, di svilupparsi, di progredire, ma, per farlo, hanno bisogno di vivere insieme e di integrarsi reciprocamente in una società pacifica* » (Mario Bertolissi e Ruggero Meneghelli, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino 1993, p. 15). Perché ciò si verifichi è necessario dotare la società di un potere politico istituzionalizzato, e, se tale società vuole assumere connotazioni democratiche, garantire i diritti fondamentali dei singoli e delle formazioni sociali.

Negli ordinamenti che non seguono le regole della democrazia, la violazione di tali diritti appartiene alla logica del sistema e, come tutti sanno, può avere conseguenze tragiche per la società civile. La violazione dei diritti fondamentali ha caratterizzato anche l'Italia durante la vigenza del regime fascista. Ne è stato recentemente ricordato un esempio relativo all'Università di Padova. Una pubblicazione a cura di Angelo Ventura (*L'Università dalle leggi razziali alla Resistenza*, Padova 1996) evidenzia infatti come nel 1938-39 venne data applicazione a provvedimenti atti ad escludere dall'Ateneo persone appartenenti alla razza ebraica, « in conformità ad ordini Superiori » cui il Ministro dell'Educazione nazionale aveva dato esecuzione.

Ma anche quando i principi fondamentali trovano espressa garanzia nel diritto scritto, le violazioni sono frequenti e i rimedi spesso inadeguati.

Così, la nostra Costituzione è senza dubbio una Carta garantista. Basta leggere i primi tre articoli — dove si riconosce che la sovranità appartiene al popolo, dove si positivizzano i diritti inviolabili e i doveri inderogabili, dove si introduce il principio costituzionale di eguaglianza formale

e si affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla sua attuazione — per rendersi conto di come il testo muova proprio dalla tutela dei diritti umani.

Eppure, come ci insegna Giorgio Pastori nella sua relazione al Convegno sul Difensore Civico regionale (Firenze 1995), anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione ha dominato per lungo tempo una concezione dell'amministrazione pubblica che mortificava i rapporti con i cittadini. Anche nell'ordinamento democratico-repubblicano, essi restavano — quantomeno nei rapporti con l'amministrazione — in posizione subordinata. In questo quadro si collocano le « lentezze », le « imperscrutabilità » e gli « autoritarismi » che l'Autore considera patologici: sintomi e manifestazioni di un'amministrazione « unilaterale nei comandi e nelle decisioni ».

Quest'ordine di problemi viene affrontato dalla Scuola di specializzazione in « Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani » dell'Università di Padova, la quale è divenuta un punto di riferimento costante per gli studi e le ricerche in questo settore. Con approccio interdisciplinare e con finalità di studio, di ricerca, ma anche di contributo allo sviluppo delle istituzioni, la Scuola dedica attenta e meditata considerazione alle vicende internazionali e sovranazionali e a quelle dei singoli ordinamenti statuali, soffermandosi sui rapporti tra uomo, società e diritto nel mondo contemporaneo.

Tra i corsi attivati dalla Scuola di specializzazione, riveste particolare interesse quello dedicato all'Ombudsman a livello internazionale e sovranazionale (nel Parlamento europeo assume il nome di « Mediatore »), a livello statale o locale, nonché quale « magistrato di persuasione » in specifici settori (esercito, scuola...).

In questo ambito si inserisce naturalmente lo studio sui Difensori Civici italiani regionali, provinciali e comunali. Con i titolari dei singoli uffici la Scuola mantiene un collegamento continuo. Essi partecipano a conferenze, dibattiti e seminari organizzati dalla Scuola stessa.

2. - I problemi della difesa civica in Italia, che in passato rivestivano scarso interesse presso le Istituzioni e l'opinione pubblica, trovano attualmente la loro ragion d'essere in uno Stato che presenta numerose disfunzioni e del quale viene auspicata sotto molti profili la riforma.

Sono passati poco più di vent'anni — e non sono molti —, dalla istituzione del primo Difensore Civico regionale, quello della Toscana, ma da allora molte cose sono cambiate. Per un verso il Legislatore ha introdotto una serie di normative che modificano il rapporto tra autorità e cittadino, sia garantendo la trasparenza dei procedimenti amministrativi, sia intervenendo in particolari settori specie in favore dei più deboli; per un altro verso, i Difensori Civici, che avevano trovato inizialmente non poche difficoltà, sono diventati effettivamente operanti nella maggior parte delle Regioni e nelle Province di Trento e Bolzano.

La legge n. 142/90 consente ai Comuni e alle Province di dotarsi anch'essi, ove lo ritengano, di un proprio Difensore Civico. Ma è interessante notare che pochi si sono avvalsi di questa opportunità, facendo dubitare che la parcellizzazione della difesa civica possa essere opportuna.

Negli enti in cui opera, il Difensore Civico ha comunque svolto una preziosa funzione di protezione dei singoli, siano essi cittadini o meno, sia rilevando insufficienze e disfunzioni, sia attivandosi come organo di vigilanza e di controllo sull'operato dell'amministrazione, sia intervenendo per la tutela di particolari interessi, sia infine nella sua più modesta veste di « ufficio reclami », con suggerimenti e consigli a quanti ne facessero richiesta.

Naturalmente — e questo non va mai dimenticato — il Difensore Civico non si sostituisce all'amministrazione inadempiente né al giudice.

I saggi del presente volume sottolineano la sua azione di tramite, di mediatore e di promotore, e la sua capacità di superare eventuali « inerzie, pigrizie, zone d'ombra » delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali.

3. - *Nel 1985 la Commissione Bozzi per le riforme istituzionali aveva previsto l'istituzione di un Difensore Civico nazionale al servizio dei cittadini per « denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi ». La proposta prevedeva altresì « 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 ».*

L'istituzione di un Difensore Civico nazionale, esigenza già avvertita undici anni orsono, è oggi da ritenersi ancor più necessaria, specie alla luce di tre considerazioni.

Innanzitutto, il Difensore Civico dovrebbe poter svolgere le proprie funzioni anche nei confronti degli uffici periferici dello Stato, mentre per il momento tale compito è svolto in modo incerto e parziale attraverso un'attività di supplenza dei difensori civici regionali.

In secondo luogo, l'istituzione del Difensore Civico nazionale si spiega nel quadro delle proposte di maggior decentramento del nostro sistema regionale e di eventuale trasformazione dello Stato in senso federale. Un più accentuato riparto delle attribuzioni tra centro e periferia e un più incisivo ruolo degli enti regionali/federali non può non essere accompagnato da una precisa definizione dei compiti dell'amministrazione centrale e per altro verso di quelli dei minori enti locali.

D'altra parte il processo di attuazione del decentramento all'interno di uno Stato, come ha osservato Norberto Bobbio (Le due facce del federalismo, ora in Tra le due Repubbliche, Roma 1996, pp. 7-20), deve procedere di pari passo con l'identico processo al di fuori dello Stato stesso. L'evoluzione dell'Italia in senso federale diventa così un elemento per l'attuazione del federalismo europeo.

In questo quadro si inserisce la terza considerazione in ordine all'utilità di un Difensore Civico nazionale che diventerebbe un interlocutore privilegiato con il Mediatore europeo.

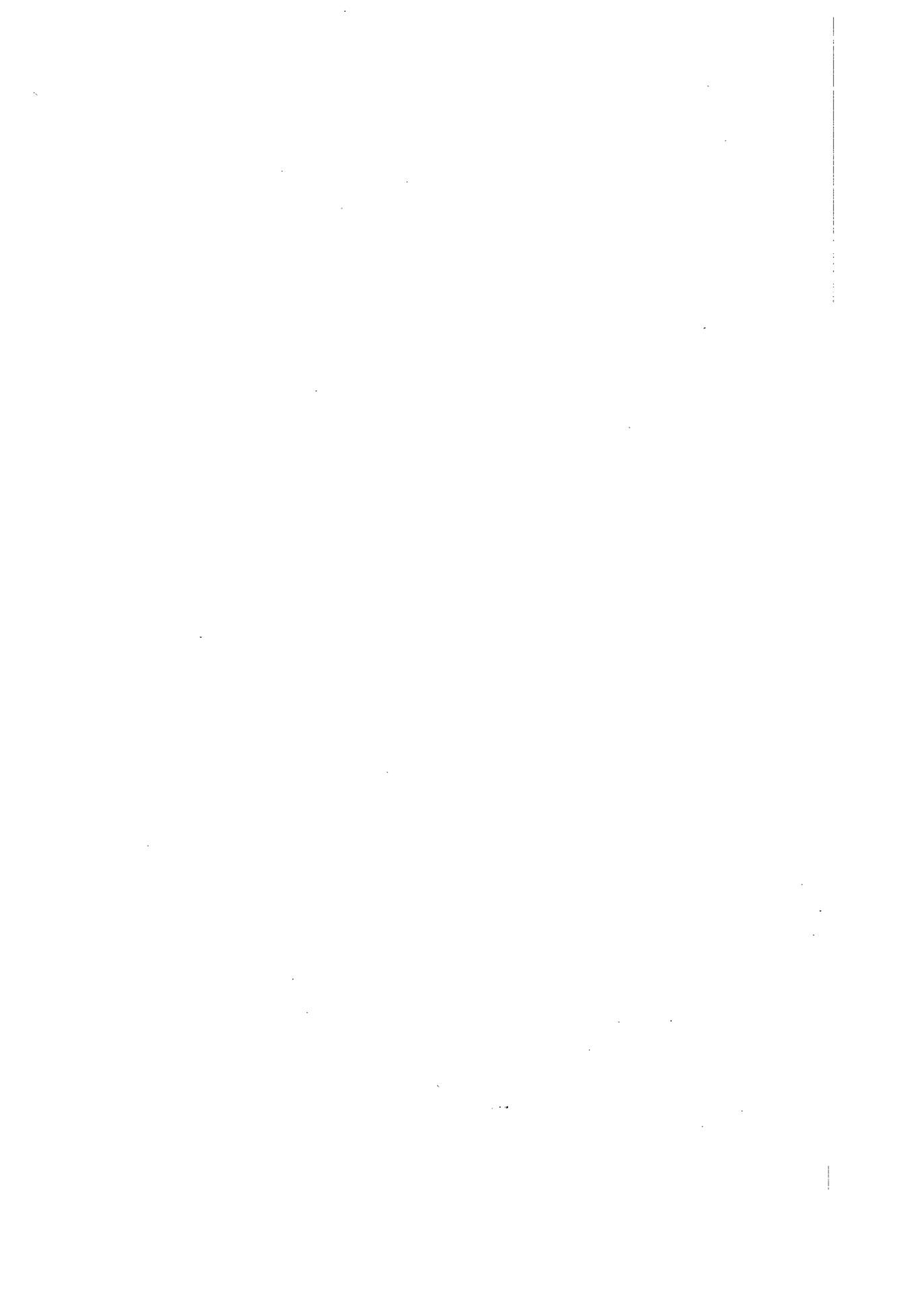
Quella del Difensore Civico si qualifica, così, come una funzione esterna ma concomitante all'amministrazione di cui sorveglia « il buon andamento » e « l'imparzialità », alleggerendo il peso del contenzioso giurisdizionale amministrativo e rafforzando il consenso dei cittadini.

LUCIO STRUMENDO
Difensore Civico
della Regione Veneto

NINO OLIVETTI RASON
Ordinario di Diritto
pubblico comparato
nell'Università di Padova

PARTE PRIMA

Atti del Seminario di studio:
« Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani »
(Università di Padova, 25 febbraio 1994)



GIUSEPPE PUPILLO (*)

LA DIFESA CIVICA E IL PARADIGMA DEI DIRITTI UMANI

1. - Porto il *saluto della Regione* a questo Seminario di studio che, per svolgersi in ambiente e a livello universitario, promette un approccio serio e rigoroso alla riconsiderazione del *profilo del Difensore Civico in rapporto alla tutela dei diritti umani*.

L'ufficio del Difensore Civico merita oggi *riconsiderazione da tanti punti di vista*: ne ricordo alcuni:

— le mancate o ritardate applicazioni delle norme legislative o statutarie sull'istituzione del Difensore nella nostra Regione o nei Comuni;

— le innovazioni, rilevanti e interferenti, introdotte in Italia dalle Leggi 142 e 241 del 1990, dal Decreto legislativo n. 29 del 1993 sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e la disciplina del pubblico impiego;

— le proposte e i materiali di studio della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per la funzione pubblica) sul « codice di condotta dei dipendenti pubblici » e sul « codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche »;

— e così continuando, fino alle implicazioni in tema di partecipazione, trasparenza e peso del voto conseguenti ai nuovi sistemi introdotti per le elezioni del Sindaco, dei Consigli comunali e provinciali, per le elezioni della Camera e del Senato, speriamo presto anche per il sistema elettorale delle Regioni...

(*) Presidente della Giunta Regionale del Veneto.

E ancora ci sono i punti di vista delle esperienze acquisite dai Difensori Civici già operanti, e che in questo Seminario intervengono come relatori.

E ci sono novità in ambito europeo, sia nelle risoluzioni del Parlamento, sia nelle valutazioni che qui saranno portate dall'Osservatorio dell'Istituto d'Innsbruck o da chi vive l'esperienza dell'Ombudsman in Svezia, in quella terra scandinava dove l'istituto del Difensore Civico ha trovato origine.

E docenti come i professori Papisca, Bertolissi, Olivetti Rason porranno le loro valutazioni scientifiche e i loro giudizi di valore.

2. - Qui ci si propone di approfondire specialmente il *nesso tra l'istituto della difesa civica e il paradigma dei diritti umani*: ciò a partire dall'esperienza e dalla ricerca che il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli presso questa Università promuove e porta avanti, con attenzione aggiornata e in consonanza con l'approccio indicato dal Consiglio d'Europa, dall'ONU, dalle sollecitazioni per la sua democratizzazione (perché sia « l'ONU dei popoli, non l'ONU degli stati sovrani armati ») e per l'educazione ai diritti umani e alla democrazia. In ordine a questa educazione il Congresso dell'UNESCO, organizzato l'anno scorso a Montreal, ha elaborato un articolato « piano d'azione mondiale »: un piano che si rivolge a tutte le categorie e forze sociali, ai partiti politici, alle istituzioni, ai funzionari e in particolare « ai difensori dei diritti umani e della democrazia ».

Avvicinarsi al tema del Difensore Civico dal punto di vista dei diritti umani, della rifondazione giuridica, di dottrina e di prassi, che essi prospettano per il diritto privato, pubblico, internazionale, significa darsi respiro, apertura culturale e di valori, uscire da schermaglie contingenti di politica e legislazione e pratica amministrativa.

3. - A me compete avvicinarmi al tema e riconsiderarlo dal punto di vista della realtà e dell'esperienza regionale veneta.

La Regione Veneto ha una sua legge istitutiva del Difensore Civico: la n. 28 del 1988.

In essa hanno trovato recepimento le sollecitazioni che negli anni

ottanta provenivano da diversi gruppi politici e settori della società a dar vita anche nel Veneto alla figura del Difensore Civico, sulla base delle esperienze già avviate in altre regioni italiane, sulla scia dell'originaria consolidata presenza dell'Ombudsman nell'area scandinava e poi via via in numerosi altri Paesi europei.

Fino ad oggi la legge n. 28 non ha trovato applicazione: uno degli inadempimenti di questa difficile, inceppata, legislatura regionale, fase di transizione a una stagione diversa, necessaria, urgente per la quale attendiamo — e dobbiamo sollecitare subito — dal nuovo Parlamento una revisione delle competenze e anzitutto la riforma anche del sistema di elezione dei Consigli e dei governi regionali.

In queste settimane si svolgono i passaggi attuativi previsti dalla legge regionale n. 46, del 1 settembre 1993, sulle « *Procedure per la nomina e designazione a pubblici incarichi di competenza regionale e disciplina della durata degli organi* ».

Il Collegio dei Garanti si appresta a valutare la validità delle proposte di candidatura che sono state presentate anche per l'ufficio del Difensore Civico, e dunque il Consiglio regionale sarà presto nella condizione, speriamo anche nella possibilità e volontà, di procedere a questa e ad altre nomine selezionate secondo criteri nuovi di obiettività e trasparenza.

4. - Un quesito è divenuto oggi interessante, a motivo delle novità prima ricordate: ha ancora senso la figura del Difensore Civico a livello regionale?

In molti Stati europei — ad esempio la Francia e l'Inghilterra — organi del genere sono istituiti a livello nazionale.

In Italia sono state alcune Regioni a introdurre il Difensore Civico, nel loro ambito. Ma ora la legge statale (la 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali) consente ad ogni Comune d'istituire il proprio Difensore.

La molteplicità dei Difensori Civici, dotati di diversi ambiti di operatività, può costituire un inconveniente per il cittadino, che avrebbe bisogno di un unico punto di riferimento, a prescindere da quale sia l'amministrazione (statale, regionale, provinciale, comunale o altro) con cui ha a che fare.

Di fronte alla novità dei Difensori Civici istituibili a livello comunale, e alla legge 241 sul procedimento amministrativo, c'è chi non riconosce più senso, a livello regionale, a questa figura di mediazione tra istituzioni e cittadini e pensa che il Difensore Civico in Regione non sia da introdurre e dunque propone l'abrogazione della nostra legge regionale, come anche di quella sull'« Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori » (L.R. n. 42/1988).

E si motivano le due proposte di abrogazione anche con riferimento alle nuove regole elettorali, al processo di delega delle gestioni agli enti locali, all'esigenza di ridurre la spesa pubblica.

Sono ben altre le spese pubbliche da ridurre o eliminare...

5. - Le leggi 142 e 241, come anche il decreto legislativo n. 29/1993, offrono invece importanti strumenti di riferimento per rendere più completa ed efficace l'azione dell'ufficio del Difensore Civico regionale: per innervare tutti gli ambiti istituzionali e amministrativi di questa mediazione accreditata, esperta, autorevole.

L'entrata in vigore della legge 142 ha segnato il passaggio dalla fase — anticipatrice e per taluni aspetti quasi pionieristica — della istituzione dei primi Difensori Civici regionali, alla fase della diffusa consapevolezza dell'importanza di tale figura per la tutela del cittadino dagli abusi, dalle disfunzioni, dalle carenze e dai ritardi della pubblica amministrazione.

Pur non avendo valore giudiziale, in quanto al Difensore Civico sono essenzialmente attribuite funzioni di segnalazione, di informazione, di sollecitazione, questa tutela è pur sempre importante: per il Difensore si va infatti delineando un ruolo delicato di mediazione tra cittadini e amministrazione, ruolo utile, se non addirittura necessario, al superamento della poca chiarezza, della sfiducia, della conflittualità che spesso caratterizzano i rapporti tra burocrazia e società civile.

In tal senso si colloca anche la legge 7 agosto 1990 n. 241, che dettando nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi ha reso più definito il quadro della cultura dell'amministrazione pubblica di cui l'istituto del Difensore Civico costituisce espressione significativa.

In particolare, gli articoli della legge 241 che fissano i contenuti

della responsabilità del procedimento, della partecipazione allo stesso, della semplificazione dell'azione amministrativa e dell'accesso ai documenti, mentre consentono al cittadino di essere parte di un dialogo collaborativo con la pubblica amministrazione, costituiscono anche altrettanti strumenti utili ad un'attività del Difensore Civico meno ispirata a criteri quasi volontaristici, ed agganciata invece ad un accertato quadro normativo di riferimento.

Questo quadro normativo si è recentemente arricchito di nuovi importanti elementi con il decreto legislativo n. 29 del 1993, che ha finalmente sancito anche nel nostro Paese il principio della separazione tra politica e amministrazione, secondo il quale agli organi di direzione politica spetta definire obiettivi, programmi e indirizzi per l'attività amministrativa, dei cui aspetti gestionali ed operativi sono invece responsabili i dirigenti.

La piena applicazione di tale principio è certamente destinato ad avere riflessi positivi anche sull'efficacia dell'azione del Difensore Civico, facilitandone l'individuazione di compiti e responsabilità.

6. - Ma non sono solo le esperienze già maturate in altri Paesi europei o le recenti novità introdotte nel nostro ordinamento che motivano adeguatamente l'istituzione del Difensore Civico.

È significativo infatti che anche a livello comunitario sia stata sentita l'esigenza di dar vita — con l'articolo 138 E del Trattato di Maastricht — alla figura del cosiddetto *Mediatore*, abilitandolo « a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari ».

È interessante sottolineare la chiara analogia esistente tra le funzioni normalmente assegnate al Difensore Civico e quelle riconosciute al Mediatore, come risulta dalla lettura del primo comma dell'articolo 138 E del Trattato, secondo il quale « conformemente alla sua missione, il Mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudi-

ziaria. Qualora il Mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere ».

L'istituzione del Mediatore comunitario arricchisce di ulteriori motivazioni l'azione del Difensore Civico, laddove già esiste, e ne sollecita l'attivazione, se ad essa non si è ancora giunti, come nel caso nostro di Regione Veneto.

Inoltre, superata una prima fase di necessario rodaggio, è auspicabile che l'attività del Mediatore costituisca un importante elemento di sollecitazione per lo sviluppo ed il consolidamento di una vera e propria rete europea dei Difensori Civici impegnati, a livello locale, regionale, nazionale e sovranazionale, nella tutela dei diritti dei cittadini, ove essi vengano violati per ragioni conseguenti all'operare delle amministrazioni pubbliche.

Le basi per la creazione di tale rete sono in fondo già state fissate con la Risoluzione del 1992 del Parlamento europeo sullo Statuto per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, che all'articolo 5 prevede la « Cooperazione con i Difensori Civici degli Stati membri ».

La creazione di una rete di collegamento tra i Difensori Civici attivi a diversi livelli in ambito europeo consentirà anche di meglio precisare una ipotesi di lavoro che da qualche tempo viene considerata con crescente attenzione negli uffici dei Difensori Civici già in attività: l'ipotesi dell'evoluzione del loro ruolo da una specificità d'intervento legata alla tutela del cittadino dagli abusi e dalle disfunzioni della pubblica amministrazione, ad una più ampia funzione di promozione e salvaguardia dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Questo dovrebbe in prospettiva essere l'obiettivo comune dei Difensori Civici europei.

Al conseguimento di tale obiettivo dovrà finalizzarsi anche l'azione del Difensore Civico regionale, e degli altri suoi Colleghi operanti nel Veneto, a livello comunale e provinciale.

7. - Le ragioni a favore del Difensore Civico regionale rimangono e qualitativamente si accrescono.

È questa la convinzione che oggi ho qui desiderato manifestare e motivare.

Vorrei concludere ribadendo un'altra convinzione che in questa sede ho avuto recente occasione di esprimere: la gratitudine, l'apprezzamento per la salutare provocazione che incontri come questo danno alla Regione.

Sempre più condizionata da vincoli (la scarsità delle risorse, il risanamento finanziario, il sostegno alle attività produttive e all'occupazione), la Regione ha bisogno di essere sollecitata al vincolo più grande di una solidarietà ampia, qualitativa, e dell'impegno per i diritti umani.

Anche al Difensore Civico dobbiamo pensare nell'ottica dei diritti umani.

Le istituzioni hanno più che mai bisogno di essere interloquite, interferite, scosse da culture, forze, persone che nella moralizzazione della politica, nella finalizzazione dell'economia alla promozione umana, nella tutela dell'ambiente, nelle riforme istituzionali perseguono in sostanza i diritti dell'uomo, il rispetto e la qualità del suo essere nella società e nel suo rapporto con la pubblica amministrazione intesa come servizio del cittadino.



ANTONIO PAPISCA (*)

IL DIFENSORE CIVICO
PER LA (RI)QUALIFICAZIONE COSTITUZIONALE
DELLA DIFESA CIVICA IN ITALIA

Il Difensore Civico (DC) non fa ancora parte della cultura civile e politica del nostro paese. Che a nessuno venga il sospetto che il « veramente nuovo » in Italia passi anche attraverso l'istituto, *rectius* la sana cultura del Difensore Civico? Anche nell'ambiente universitario, laddove se ne parla, lo si fa ancora in termini molto problematici, se non addirittura di alternativa: difensore civico sì, difensore civico no. Mi pare che questa carenza (o forse supponenza) della corrente dottrina discenda dalla perdurante enfasi che viene posta sulla giustizia amministrativa, precludendo così di vedere il DC nella sua giusta luce e di coglierne la vera identità. Taluno, per tagliar corto, si appiglia alla modesta rilevanza dell'esperienza fin qui realizzata in Italia — senza tener conto della povertà di risorse strumentali messe a disposizione dei Difensori Civici attualmente in funzione — per concludere che quello del DC è un istituto inutile, che aggiunge *lourdeur* al già affardellato sistema della pubblica amministrazione italiana. Più in generale, pare persistere in materia l'approccio che definisco della superfluità, dell'intrusione e del

(*) Direttore del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli e della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova.

velleitarismo: il DC come l'intruso nel nostro ordinamento, anzi nel sotto-sistema giustizia amministrativa (più o meno estensivamente intesa) del nostro ordinamento.

Eppure, in molti paesi a democrazia matura il DC c'è e funziona. Per farlo decollare anche da noi, occorre liberare la concezione del DC dal suo aprioristico, pregiudizievole e insostenibile confinamento « sottosistemico » nell'area dell'apparato amministrativo-burocratico dello stato.

L'ordinamento che ha (e consente di far bene funzionare) il DC ha caratteristiche che non sono quelle dell'ordinamento che non ce l'ha (o che supponemente lo tollera). La differenza sta nella qualità della cultura politica e giuridica, cioè nello status reale che si riconosce al cittadino: di soggetto centrale del sistema politico e giuridico oppure di oggetto di atti d'imperio che nei mille e tentacolari rivoli della pubblica amministrazione si traducono spesso in atti di insolente arbitrio; se di titolare (*pro quota sua*) di sovranità in via originaria o se suddito nei confronti di una personificazione iperumana della sovranità che lo espropria di soggettività e di dignità, lo guarda come un essere sospetto, come un potenziale indagato fiscale, e gli inocula il virus o la sindrome dell'evasionismo, del sommerso, del parallelo: nei rapporti con lo stato, la tua destra non sappia quello che fa la tua sinistra...

La *ratio* fondante del DC prima che in termini di antidoto alla *maladministration* si spieghi in termini di « calmieramento umano » della macchina dello stato nelle sue sempre più complesse e multiformi articolazioni funzionali. Il DC opera quotidianamente perché la macchina abbia presente chi sono i soggetti per cui essa esiste e si legittima e quindi perché gli operatori della macchina si ricordino che sono tali in quanto devono servire e non comandare. I provvedimenti e i comportamenti della pubblica amministrazione sono intesi a soddisfare i bisogni reali — non ovviamente i capricci — delle persone, delle famiglie, delle formazioni sociali che si chiamano oggi gruppi di volontariato, organizzazioni non governative, comunità di servizi e di accoglienza, comunità di quartiere oltre che gruppi d'interesse professionale, culturale, economico. Il DC è preposto alle urgenze esistenziali, egli risale ai comportamenti della pubblica amministrazione partendo dal contrastato o ritardato soddisfacimento dei bisogni reali delle persone e delle legittime comunità umane. Il DC è un *pontifex*, nel senso che lancia un pon-

te dalla società civile verso l'apparato amministrativo, *rectius* verso l'apparato di servizio dello stato e delle altre pubbliche istituzioni, non viceversa. Diciamo che egli esercita una funzione di *adiutorium*, più che di mediazione in senso stretto, nei confronti di coloro che hanno stipulato e quotidianamente rinnovano il contratto sociale, che cioè legittimano l'esistenza di un'autorità sopraordinata ai singoli, anche in via coercitiva, perché essa serva a farli vivere tutti egualmente con dignità.

All'interno di una diffusa dottrina statualistica, piena di astrazioni e di croste conservatrici e autoritative, il contratto sociale viene enfaticamente evocato quando ci si riferisce alla salvaguardia di supremi principi quali la difesa dell'integrità territoriale dello stato e il mantenimento dell'ordine pubblico al suo interno. Raramente si evoca il contratto sociale per specificare quali sono i contenuti operativi, *hic et nunc*, del principio della promozione e del rispetto della dignità della persona e della eguaglianza ontica di tutte le persone. Insomma, contratto sociale per enfatizzare i diritti dello stato, prima che per soddisfare gli eguali diritti innati dei soggetti in virtù dei quali e per i quali lo stato esiste e si legittima. Quando, raramente, ci si ricorda della dignità della persona lo si fa esaltando astrattamente la libertà politica e i diritti « civili » di cittadinanza, relegando al limbo della programmaticità escatologica i diritti economici, sociali e culturali e i cosiddetti diritti di solidarietà.

È appena il caso di ricordare che la dignità della persona è quella della persona integrale, cioè dell'essere umano che è fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia, che è « persona » prima di essere anagrafato come « cittadino » di questo o quello stato e che, in quanto persona, è titolare di diritti innati riconosciutigli dalle convenzioni di diritto internazionale dei diritti umani, diritti che sono, indivisibilmente e interdipendentemente, civili, politici, economici, sociali, culturali, individuali e comunitari.

Ebbene, il DC è un « agente di contratto sociale » nel quotidiano urgere esistenziale delle persone e delle famiglie: se non giunge per tempo una pensione, se in un pubblico ufficio viene sbattuta la porta in faccia al signor X o alla signora Y si pone una questione di dignità e di vita della persona, del nucleo familiare, della micro comunità umana, entra in sofferenza il contratto sociale nella sua funzionalità quotidiana, nel

perseguimento di quegli obiettivi di esistenza dei membri della comunità che distinguiamo dagli obiettivi di sopravvivenza della comunità nel suo insieme. Per questa diuturna opera di declinazione dei contenuti di promozione umana del contratto sociale, non bastano i Tar né il Consiglio di Stato né la Corte costituzionale né la magistratura ordinaria. Ci vogliono comportamenti materiali, risorse finanziarie e bilanci mirati, servizi efficienti, funzionari ed impiegati competenti ed educati al rispetto dei diritti umani, consapevoli del fatto che il loro esistere di « civil servants » è in funzione del loro servire e non del comandare. Ci vogliono Scuole della Pubblica Amministrazione che, oltre ad assicurare una adeguata preparazione tecnica, formino al rispetto dei diritti umani. Ci vuole una capillare educazione di base per formare tutti ai diritti umani, alla democrazia e alla solidarietà. Questa è la vera educazione permanente. Il « veramente nuovo » parte dall'educazione, ad ogni livello. L'istruzione, la formazione, l'addestramento devono essere organicamente recuperati e sviluppati all'interno di un più ampio disegno educativo che abbia come paradigma di riferimento quello dei diritti umani. Non c'è tempo da perdere per porre finalmente l'investimento in educazione e in formazione al primo posto del bilancio di uno Stato che abbia a cuore la promozione umana e lo sviluppo della democrazia: la solidarietà e la democrazia devono essere coltivate in via permanente, senza sosta, vorrei dire con puntigliosità. Insieme con questo improcrastinabile investimento, è necessario e urgente far funzionare idonei istituti di difesa civica delle persone. Tanto più questo si rende indifferibile quanto più si avverte la necessità che lo Stato si adegui alla sua funzione di servizio inteso a garantire la « esistenza con dignità » delle persone residenti sul suo territorio. Altrimenti detto, quanto più aumenteranno le funzioni intese a perseguire gli obiettivi di esistenza e promozione umana dei membri della comunità nazionale, tanto più aumenteranno le esigenze di prevenire e ovviare alla *maladministration*. Non è questo il luogo per approfondire il discorso della desovranizzazione esterna dello Stato: basti soltanto pensare agli estesi e penetrativi processi di internazionalizzazione e mondializzazione nei vari campi, che comportano il trasferimento di competenze e poteri per l'esercizio delle macro-funzioni di sopravvivenza dallo Stato alle istituzioni internazionali. La sicurezza ha ormai contenuti e dimensioni che trascendono la tradizionale forma dello Stato-nazione « sovrano ». Intendo dire

che i contenuti della funzione dello stato saranno sempre più contenuti di stato sociale e di ordine pubblico « sul posto », non soltanto perché così prescrive il paradigma giuridico dei diritti umani, ma anche perché così esige l'impatto dell'irreversibile interdipendenza planetaria. Il futuro dello stato passa attraverso il cammino della « statualità sostenibile », cioè l'adattamento e la riconversione delle funzioni pubbliche a fini di promozione e salvaguardia della vita e della qualità della vita nel territorio.

Il forte sviluppo del volontariato e dell'associazionismo di servizi, da intendere sia come assunzione di responsabilità autogestionali da parte delle strutture di società civile sia come segnale forte perché lo stato assuma definitivamente la forma della « autorità di servizio » per il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei membri della comunità umana nazionale, non può e non deve giungere, nei sistemi di democrazia matura, fino a porsi in alternativa alla « difesa civica istituzionale ». Insomma, quella dei tribunali dei malati, dei tribunali ecologici, dei tribunali animalistici e affini non può diventare la prassi dominante o addirittura esclusiva della difesa civica, insomma difesa civica come autotutela individuale e collettiva, una sorta di estensione del principio di legittima difesa — valido nei rapporti interpersonali — anche ai rapporti tra stato e cittadini. Un simile stato di cose, lungi dal suffragare una sana, fisiologica distinzione di soggettività tra società civile e stato — come tra soggetto originario, titolare di sovranità, e soggetto derivato, predeterminato a « servire con autorità » — fomenterebbe la divaricazione, anzi la contrapposizione radicale tra società civile e stato, uno stato di guerra permanente tra società civile e stato, la creazione di due sistemi paralleli e concorrenti. Non c'è bisogno di ricordare che il primo, più penetrante e capillare impatto dello stato sulla vita dei cittadini avviene attraverso la pubblica amministrazione. È compito dello stato, non della società civile in quanto tale, far sì che la pubblica amministrazione funzioni efficacemente e correttamente, nel rispetto della eguale dignità di tutte le persone, ed è compito dello stato predisporre adeguati strumenti di tutela dei cittadini nei confronti della *maladministration*. Giova ribadire che la tradizionale giustizia amministrativa non è sufficiente, perché ha riguardo più agli atti formali che ai comportamenti materiali della pubblica amministrazione e non tiene conto dei bisogni reali dei cittadini amministrati.

L'odierno Seminario di studio e aggiornamento, ponendo l'attenzione sul nesso tra il DC e il paradigma universale dei diritti umani, dovrebbe consentire di compiere un passo importante per l'accettazione e il radicamento del DC nel sistema giuridico e politico italiano.

Ritengo che possano utilmente essere presi in considerazione, per la discussione, i seguenti punti:

1) la concezione del DC quale maturata in sede internazionale e comparata, tenendo in conto l'esperienza dei paesi più avanzati in materia e quanto raccomandato da organismi internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione delle Nazioni Unite;

2) la concezione del Médiateur della Comunità-Unione europea quale esplicitata nel progetto di decisione del Parlamento europeo concernente lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore;

3) l'*identikit* del DC risultante da tratti essenziali quali:

— magistrato di coscienza;

— pontifex-mediatore;

— calmieratore etico dei comportamenti pubblici;

— agente di contratto sociale e quindi operatore di *jus cogens*;

4) lo stretto collegamento tra contenuto delle funzioni del DC e qualità personali del medesimo (rilievo dello *intuitus personae* per la corretta funzionalità dell'ufficio: insomma l'ufficio del DC come occasione e strumento di « qualificazione costituzionale » della difesa civica);

5) la necessità di procedere speditamente ad armonizzare l'ordinamento italiano con gli altri ordinamenti a democrazia matura all'interno del sistema del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea;

6) il paradigma etico-giuridico dei diritti umani, enunciato dalle pertinenti convenzioni giuridiche internazionali, come fondante e qualificante la *ratio* istituzionale del DC: l'ufficio del DC è espressamente incluso tra le istituzioni deputate alla protezione dei diritti umani nel Progetto (in fase di avanzata elaborazione) di Dichiarazione delle Nazioni Unite « sulla responsabilità degli individui, dei gruppi e organi della società di proteggere e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciute »;

7) la collocazione "sistemica" del DC e quindi il suo apporto alla declinazione quotidiana del nucleo assiologico del contratto sociale sancito dalla Costituzione repubblicana;

8) il rilievo dell'ufficio del DC nel delicato passaggio da una concezione prevalentemente amministrativistica-formale ad una costituzionalistica-sostanziale della difesa civica;

9) il significato innovativo del DC per una nuova cultura umanocentrica della legalità e della funzionalità delle pubbliche istituzioni.

STINA WAHLSTRÖM (*)

LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
E IL DIFENSORE CIVICO PARLAMENTARE IN SVEZIA
(PARLIAMENTARY OMBUDSMAN)

I diritti fondamentali nell'ordinamento svedese.

Come vengono salvaguardati i diritti politici e civili nella legislazione svedese?

In Svezia un certo tipo di protezione legale dei diritti civili venne stabilito già nel primo codice di leggi, il Reale Codice della Legge Generale del Regno, che fu promulgato a metà del 14^{mo} secolo. Esso stabiliva, fra l'altro, che ogni re che saliva al trono doveva giurare « di difendere la giustizia e la verità e di combattere l'ingiustizia, la falsità e l'illegalità ». Inoltre doveva giurare di « tenere in considerazione la gente comune, non ferire o uccidere né ricco, né povero, se non dopo un processo tenuto secondo la Legge del Regno, né di sottrarre ad alcuno i suoi beni, se non in seguito a una azione legale ».

Ai giorni nostri la Svezia, come stato parte della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha l'obbligo di rispettare le libertà e i diritti enunciati nella Convenzione. Ma secondo la prassi dell'ordinamento svedese, la Convenzione non è direttamente applicabile in Svezia. I contenuti delle sue norme sono stati trasformati in varie leggi interne.

(*) Ombudsman Parlamentare in Svezia.

Attualmente si possono trovare norme specifiche, riguardanti i diritti fondamentali dell'individuo, nella legge costituzionale, e più precisamente nello « Instrument of Government », entrato in vigore il 1° gennaio 1975. Il capitolo II di questa legge è intitolato « Diritti e libertà fondamentali ». Dalla sua entrata in vigore la legge è stata modificata in molte occasioni, al fine di includervi nuovi diritti e per rafforzarne altri già protetti. In questo momento il governo ha proposto al parlamento di adottare nuovi emendamenti.

Nella sua forma attuale, il capitolo II garantisce ad ogni cittadino svedese libertà di espressione, libertà di informazione, libertà di assemblea, libertà di manifestazione, libertà di associazione e libertà di religione. Il cittadino è anche protetto da ogni tentativo di estorsione coercitiva della sua opinione su argomenti politici, religiosi, culturali o altro. Inoltre nessun cittadino può essere schedato in registri pubblici solamente per le sue opinioni politiche. È proibita la pena capitale sia in tempo di pace che in tempo di guerra. Allo stesso modo il cittadino viene protetto da punizioni corporali, tortura e violenze fisiche. Questa protezione vale anche contro la perquisizione corporale, la perquisizione dell'abitazione, le intercettazioni di comunicazioni e l'intrusione nella corrispondenza.

Ad un cittadino svedese non può essere negato l'accesso in Svezia né un cittadino svedese può essere bandito dalla Svezia. A parte qualche caso molto particolare, egli non può essere privato della sua cittadinanza. Egli godrà di protezione contro eventuale privazione della sua libertà personale, della libertà di movimento all'interno della Svezia, come pure della libertà di uscire dalla Svezia. Qualora sia stato privato della sua libertà da un'autorità pubblica diversa da un tribunale, in relazione al fatto che egli abbia commesso o si ritenga che abbia commesso azioni criminali, egli avrà il diritto di far esaminare il suo caso da un tribunale senza eccessivo indugio. Se egli è stato privato della sua libertà per un qualunque altro motivo, egli ha il diritto di far esaminare il suo caso da un tribunale o da un'altra analoga istituzione pubblica. È proibita l'applicazione retroattiva della legge penale o di leggi di natura fiscale. Nessun tribunale può essere istituito per un caso già commesso o per una controversia particolare. I processi devono essere tenuti in pubblico.

I diritti e le libertà appena elencati non possono, naturalmente, essere mantenuti e garantiti in qualsiasi circostanza e senza alcuna ecce-

zione. Ad esempio, il diritto di protezione dalla privazione della libertà non deve essere inteso vietare la carcerazione quale sanzione di diritto penale. Lo « Instrument of Government » prevede che, con riferimento a taluni diritti e libertà, restrizioni possano essere imposte per legge. Ma altri diritti e libertà, come il diritto di non essere sottoposto a pena capitale, tortura o punizioni fisiche, o il diritto di appellarsi presso un tribunale nei confronti di arresto o carcerazione, non possono venire limitati neanche dalla legge.

Esistono norme particolari in materia di discriminazione. Nessuna legge o regolamento può discriminare un cittadino sulla base della sua appartenenza a minoranze razziali, di colore o etniche. La legge non può fare discriminazione fra cittadini in base al sesso, ma in via eccezionale può disporre una disparità di trattamento per quanto riguarda il servizio militare o simili servizi obbligatori.

Sono anche garantiti, il diritto dei sindacati di organizzare scioperi e il diritto di serrata dei datori di lavoro e delle loro associazioni. Possono essere fatte eccezioni, sempre però tramite leggi o accordi collettivi.

Molti diritti e libertà sono riconosciuti sia agli stranieri sia ai cittadini svedesi. In particolare per quanto riguarda il diritto di entrata e permanenza in Svezia, non sono previste protezioni costituzionali nei riguardi degli stranieri.

La libertà di stampa gode della protezione costituzionale come sancito dalla Legge sulla libertà di stampa del 1949. Questa libertà è stata oggetto di speciale protezione costituzionale per più di 200 anni. Anche oggi le nostre norme costituzionali in materia sono più vaste e più dettagliate delle norme che invece regolano altri diritti fondamentali. Al fine di assicurare un libero scambio di opinioni e di divulgazione di notizie al pubblico, chiunque, nel rispetto delle norme presenti nella Legge per la Libertà di Stampa, ha il diritto di esprimere il suo pensiero o opinione tramite la stampa, il diritto di pubblicare documenti ufficiali e di fare dichiarazioni e comunicare informazioni di qualsiasi natura.

Nel 1991 il Parlamento ha adottato una nuova legge costituzionale che estende lo stesso tipo di protezione sancito nella Legge per la Libertà di Stampa anche alla radio, alla televisione, ai film e alle videoregistrazioni.

Una caratteristica importante del sistema democratico in Svezia, che costituisce motivo di meraviglia per molte altre nazioni, è il princi-

pio secondo il quale chiunque, sia esso straniero o cittadino svedese ha il diritto di accesso a documenti ufficiali, cioè documenti custoditi dal Governo o da autorità locali. Questo diritto si applica a chiunque, qualunque sia il motivo per voler consultare un particolare documento. Colui che desidera leggere o avere una copia di uno o più documenti, ha il diritto di fare ciò senza l'obbligo di rivelare la sua identità. Egli inoltre ha la facoltà di leggere subito il documento sul posto e se desidera ottenerne una copia, essa dovrà essergli spedita senza indugio.

Ovviamente sono previste delle eccezioni nei confronti della regola generale che garantisce libero accesso a documenti ufficiali. Queste eccezioni sono elencate nella Legge sul segreto del 1980, che stabilisce in maniera molto dettagliata i casi nei quali le autorità pubbliche non sono tenute a rivelare informazioni, impedendo l'accesso del pubblico a determinati documenti. In tutti gli altri casi, il pubblico ha il diritto costituzionale di accesso a documenti ufficiali.

Come già detto, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non è stata finora direttamente applicabile in Svezia, sicché il contenuto delle sue norme ha dovuto essere recepito in varie leggi interne. Nel dicembre dell'anno scorso, il Governo ha proposto al Parlamento di adottare una nuova legge per far sì che la Convenzione sia direttamente applicabile anche in Svezia. Non si propone che la Convenzione diventi legge costituzionale, ma che sia introdotta una nuova norma nello « Instrument of Government » la quale stabilisca che una legge o regolamento non può essere adottato se è in conflitto con gli impegni assunti dalla Svezia nei confronti della Convenzione. Allo stesso tempo il Governo ha proposto l'adozione di alcune nuove norme nello « Instrument of Government », riguardanti la protezione della proprietà, il diritto di accesso a terreni privati aperti, la libertà di commercio e il diritto all'istruzione. Qualora il Parlamento adotti questi emendamenti, essi saranno effettivi a partire dal gennaio 1995.

L'Ombudsman (antefatti e finalità)

La figura dell'Ombudsman Parlamentare Svedese — la prima istituzione del genere al mondo — venne creata nel 1809 a seguito di una rivoluzione nel corso della quale il re venne deposto dal trono. Si fece

allora una nuova Costituzione, comprendente norme per l'elezione di un Pubblico Ministero (Prosecutor) parlamentare chiamato, appunto, Ombudsman. Questa istituzione aveva lo scopo di bilanciare il potere tra il Governo ed il Parlamento e di proteggere il cittadino comune contro ogni esercizio dispotico di potere da parte delle autorità dipendenti dal Governo. Ogni volta che un'autorità ufficiale veniva trovata colpevole, il Difensore Civico intentava una causa nei suoi confronti o, nel caso di fatti di scarsa entità, richiedeva l'applicazione di misure disciplinari.

Nelle sue funzioni più importanti, questa istituzione ha mantenuto il suo carattere originale fino ai giorni nostri. Il compito principale dell'Ombudsman è oggi quello di salvaguardare l'applicazione della legge e di proteggere i diritti e le libertà dell'individuo. Questo viene ottenuto assicurandosi che le autorità e chi per esse ottemperino ai loro obblighi sotto ogni aspetto. Tuttora, l'attività del Difensore Civico viene considerata costituzionalmente come un'articolazione della funzione di controllo del Parlamento nei confronti del Governo. L'esercizio di questo controllo viene suddiviso tra il Parlamento e il suo Difensore Civico in modo tale che allo stesso Parlamento è riservato il controllo delle attività del Gabinetto e dei Ministri del Gabinetto, mentre al Difensore Civico spetta il controllo della Pubblica Amministrazione.

Il carattere straordinario

Una delle idee fondamentali che stanno alla base dell'istituto del Difensore Civico è il suo carattere di straordinarietà. Il Difensore Civico dovrebbe agire al di fuori dei normali procedimenti amministrativi e giudiziari. Egli non dovrebbe avere la funzione di ricorso in appello. Di conseguenza il compito di garantire l'applicazione della legge e di proteggere i diritti e le libertà dell'individuo non possono venir lasciate esclusivamente all'Ombudsman. Il compito di questa istituzione è solo di complemento rispetto ai normali organi preposti all'osservanza della legge.

Indipendenza

Secondo la Costituzione, il Parlamento « ha il compito di eleggere uno o più Difensori Civici ». Attualmente l'istituzione comprende quat-

tro Difensori Civici, ognuno eletto separatamente dal Parlamento per un periodo di quattro anni. Tradizionalmente vengono eletti all'ufficio giuristi qualificati, quasi sempre, ma non necessariamente, giudici, indipendentemente dalle loro inclinazioni politiche. Una volta eletto, il Difensore Civico è assolutamente indipendente. Il Parlamento non può fornirgli indicazioni riguardo a casi da prendere in considerazione, né è permesso al Difensore Civico accettare tali indicazioni.

L'Ombudsman è completamente indipendente dal Gabinetto e dal resto della Pubblica Amministrazione. I « Parliamentary Ombudsmen » scelgono autonomamente i loro funzionari, compresi venticinque avvocati, « junior judges » per la maggior parte dei casi. L'Ufficio dell'Ombudsman riceve i fondi direttamente dal Parlamento senza alcun intervento da parte del Ministro delle Finanze.

Giurisdizione

Secondo l'attuale standard internazionale, l'area di azione dell'Ombudsman svedese è effettivamente molto vasta. Infatti essa copre praticamente tutte le attività pubbliche. Di conseguenza, a parte alcune eccezioni, tutte le autorità di governo statali e locali — civili e militari — sono sorvegliate (supervised) dai « Parliamentary Ombudsmen », come pure tutto il personale sottoposto a tali autorità. Persino i tribunali, a tutti i livelli, sono in teoria sottoposti a questo controllo. Nei loro confronti tuttavia, il Difensore Civico agisce con notevole riserbo, rispettando la posizione di indipendenza degli organi giudiziari sancita dalla costituzione.

La competenza del Difensore Civico Parlamentare svedese si esercita, come già detto, nei riguardi di tutte le forme di governo locale oltre del governo centrale. In Svezia non esiste, come normalmente si riscontra in altre nazioni — ad esempio in Italia — un Difensore Civico regionale o locale.

Iniziativa

Il Difensore Civico può condurre inchieste di propria iniziativa. Tali inchieste possono basarsi su informazioni ottenute tramite i giorno-

li, la radio o la televisione. La grande maggioranza delle iniziative, comunque, sono basate su osservazioni maturate a seguito di indagini. Ciascuno dei quattro Difensori Civici passa alcune settimane l'anno facendo indagini nei riguardi di tribunali e autorità amministrative in tutta la nazione. Queste indagini si sono rivelate un mezzo estremamente prezioso per individuare l'intera gamma di imperfezioni nel campo della pubblica amministrazione.

Il compito principale del Difensore Civico, comunque, è quello di prendere in esame i motivi delle proteste del pubblico in generale. Il numero di queste è notevole. Durante l'anno fiscale appena trascorso ne furono inoltrate circa 4.500, e questo numero è in continuo aumento. Ne consegue che è fondamentale che sia lasciato al Difensore Civico la facoltà di decidere quale caso valga la pena di tenere in considerazione. Al fine di concentrarsi su casi importanti, il Difensore Civico deve tralasciare un gran numero di proteste (circa il 40%) senza aver compiuto una completa indagine su di esse, sebbene esse rientrino nella sua giurisdizione. In effetti, per la maggior parte di queste proteste, una semplice lettura del caso è sufficiente a rivelare la loro infondatezza.

Mezzi per l'indagine

Nell'esercizio delle sue funzioni, il Difensore Civico non dispone solamente del personale del suo ufficio. La Costituzione stabilisce espressamente che ogni Pubblico Ministero è obbligato a fornire ogni assistenza al Difensore Civico su richiesta. Ciò significa che anche la polizia può essere utilizzata dal Difensore Civico per la sua attività. La Costituzione inoltre stabilisce che tutti i pubblici funzionari sono obbligati a fornire al Difensore Civico qualsiasi informazione o rapporto di cui egli abbia fatto richiesta. Il Difensore Civico può anche essere presente durante delibere in tribunale o di una autorità amministrativa. Egli ha anche accesso a tutti i documenti e gli archivi ufficiali. Nessuna documentazione ha un grado di segretezza tale da non poter essere esaminata dal Difensore Civico. Nessun funzionario ha autorità tale da potersi esimere dal rispondere a domande di un Difensore Civico o da negargli assistenza durante un'inchiesta.

Potere decisionale

Il potere fondamentale di un Difensore Civico discende dal suo diritto di intentare un procedimento legale nei confronti di funzionari negligenti. Il diritto di perseguire (*the right to prosecute*) non viene usato spesso ma è un elemento importante per l'autorità dell'istituzione. Il Difensore Civico può portare qualsiasi funzionario oggetto della sua indagine davanti ad un tribunale per qualsiasi inadempienza commessa durante l'esercizio delle sue funzioni. È di grande importanza il fatto che nel Codice Penale svedese sia presente una disposizione speciale riguardante casi di comportamento negligente o doloso nell'amministrazione o di violazione dei doveri. Infrazioni di minore entità possono portare ad azioni disciplinari su richiesta del Difensore Civico.

L'arma principale del Difensore Civico, comunque, resta la facoltà di ammonire o criticare funzionari responsabili di un comportamento scorretto. Qualora il Difensore Civico ritenga un provvedimento non adeguato, improprio o poco avveduto, egli farà rilevare come, secondo la sua opinione, si sarebbe dovuto trattare il caso in questione. Egli può anche consigliare varie azioni correttive.

Il Difensore Civico ha il diritto di rivolgersi direttamente al Governo o al Parlamento — oppure ad entrambi — con proposte di modifiche di legge. Queste massime istituzioni dello stato sono in seguito a ciò obbligate a fornirgli una risposta.

VIKTOR PICKL (*)

LE FUNZIONI DELL'OMBUDSMAN IN EUROPA

Introduzione

Il Difensore Civico è una figura creata molto di recente ovunque tranne che in Svezia, dove, primo paese al mondo, venne istituito un organo parlamentare di controllo, denominato « ombudsman », già con la riforma costituzionale del 1809. Nel 1920 tale esempio fu seguito dalla Finlandia. Non accadde poi più nulla fino alla metà di questo secolo, quando il concetto di Difensore Civico cominciò ad affermarsi in tutto il mondo: tale istituzione esiste ormai in oltre quaranta paesi di tutti i continenti ed è in continua diffusione. Gli esempi più recenti vengono dall'Europa orientale, dove, nel processo di instaurazione di ordinamenti sociali di tipo democratico, si manifesta un grande interesse anche per l'istituto del Difensore Civico. Esso esiste in Polonia già da due anni, mentre l'Ungheria l'ha previsto nella sua nuova costituzione. In ambito sovranazionale, la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo a Lussemburgo svolge una funzione simile a quella del Difensore Civico.

Parte generale

La parola svedese « ombudsman » letteralmente significa « incaricato, procuratore », ma concettualmente la sua funzione è molto più

(*) Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman, Vienna.

ampia. Alla diversità di funzioni che gli « ombudsmen » svolgono nei vari paesi corrisponde una diversità di definizioni. Il termine più vicino al concetto di « procuratore » è quello di « avvocato » e infatti il Difensore Civico è chiamato « Volksanwalt » (« avvocato del popolo ») in Austria, « Difensore Civico » in Italia, « defensor del pueblo » in Spagna. Un concetto affine esprimono anche le definizioni usate in Svizzera (« Beauftragter in Beschwerdesachen », « procuratore per i ricorsi »), in Polonia (« procuratore per i diritti civili »), nella Repubblica Federale di Germania (« Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages », « Incaricato parlamentare per il controllo dell'applicazione dei principi democratici e costituzionali nelle forze armate »).

La Francia ricorre al termine di « médiateur », che esprime anche l'importante funzione di mediazione che il Difensore Civico è chiamato a svolgere.

In Gran Bretagna le varie figure di Difensore Civico vengono definite « Commissioner »: esiste il « Parliamentary Commissioner for Administration », i « Local Commissioners » e il « Health Commissioner ». Lo stesso avviene in Australia e in Nuova Zelanda, mentre nelle province canadesi ha preso piede il termine « ombudsman ». I paesi che hanno assunto il sistema giuridico anglosassone, come Israele o le ex colonie africane, usano anch'esse la parola « Commissioner » o « Commission », quest'ultima quando l'istituto del Difensore Civico assume la forma di organo collegiale, come nel caso della « Permanent Commission of Inquiry » della Tanzania. A tale definizione è strettamente collegato il concetto di indagine e ricerca.

Oggi è di moda usare il termine « ombudsman » per indicare le istituzioni alle quali i cittadini si possono rivolgere per ottenere assistenza e presentare reclami. In Austria, tali istituzioni esistono sia in ambito pubblico (l'« ombudsman per le questioni fiscali », l'« ombudsman per l'assistenza ospedaliera » e il recente « ombudsman per la parità di trattamento », previsto dal nuovo progetto di legge del Ministero degli affari sociali), sia in ambito privato (soprattutto nel settore dei media); le istituzioni private non sono, però, Difensori Civici veri e propri, né possono essere paragonate ai Difensori Civici di nomina parlamentare: hanno infatti compiti e attribuzioni diversi, nonché, in particolare, un diverso grado di autonomia. Il gran numero di questi « ombudsman » ingenera nell'opinione pubblica un senso di confusione circa la figura

classica del Difensore Civico: in Svezia, dove pure esistono molti tipi di « ombudsman », il Difensore Civico « vero » è chiamato « ombudsman giudiziario » e l'abbreviazione « JO » (« justitie ombudsman ») lo distingue chiaramente dagli altri.

Comparando tra loro i vari sistemi europei che disciplinano la figura del difensore civico in Europa, si riscontrano alcuni aspetti comuni di natura fondamentale, strutturale, quali, ad esempio, le motivazioni giuridiche, sociali e politiche che hanno portato all'istituzione del Difensore Civico, i modelli passati e contemporanei cui si sono, quantomeno, ispirate le istituzioni di nuova creazione in questo campo, e infine le caratteristiche organizzative dei vari sistemi. Tuttavia, tali aspetti comuni si riducono e comportano scostamenti dal modello ideale laddove si debba tener conto di compromessi politici, dei bisogni reali e della necessità di inserire questi sistemi entro strutture già esistenti.

Negli ordinamenti sociali di tipo parlamentare, il parlamento è sovrano per quanto riguarda la nomina e la destituzione del Difensore Civico. La dipendenza di quest'ultimo dal parlamento è massima laddove la nomina del Difensore Civico avviene dopo ogni elezione parlamentare (ad esempio in Danimarca e Norvegia). Anche il Difensore Civico finlandese viene nominato per un periodo di tempo pari a quello della legislatura parlamentare (quattro anni), ma uno scioglimento anticipato del parlamento non ha conseguenze per il suo mandato.

In Austria i Difensori Civici rimangono in carica per sei anni, indipendentemente dalla durata della legislatura parlamentare, e possono essere rieletti una volta. Il mandato di ogni Difensore Civico ha inizio, ogni sei anni, il 1° luglio. I Difensori Civici nominati prima della scadenza del mandato precedente, rimangono in carica solo fino alla naturale scadenza di quest'ultimo.

La revoca del mandato di un Difensore Civico da parte del parlamento avviene diversamente a seconda del paese: in Danimarca e Svezia, può essere decisa in qualsiasi momento a maggioranza semplice; in Norvegia con la maggioranza dei due terzi. In Finlandia e in Austria, invece, il parlamento ha piena fiducia nell'operato futuro del Difensore Civico: la costituzione di questi due paesi non prevede infatti la possibilità di revoca dell'incarico.

In tutti i paesi il Difensore Civico è tenuto a render conto al parlamento del proprio operato.

Va poi sottolineato lo stretto legame spesso riscontrabile tra il Difensore Civico e il sistema delle petizioni parlamentari. Tale legame è molto evidente in Gran Bretagna, dove il « Parliamentary Commissioner » può agire solo se un « Member of Parliament » gli trasmette una petizione. Il parlamento funge quindi da « filtro ». Lo stesso vale per il « médiateur » francese, al quale i reclami dei singoli pervengono per il tramite di un deputato o di un senatore.

Simile è la funzione del Difensore Civico della Renania-Palatinato, dove lo stesso è uno strumento della commissione per le petizioni del locale parlamento.

Anche in Austria i legami con il sistema delle petizioni parlamentari sono innegabili. Uno dei motivi che portarono alla creazione del Difensore Civico furono infatti le gravi carenze del nostro sistema di petizioni. Dal 1867 chiunque ha il diritto di presentare petizioni; la commissione parlamentare per le petizioni esiste però solo dal 1° luglio 1989. Prima di tale data esisteva la possibilità teorica che delle petizioni si occupassero le varie commissioni parlamentari, le quali però, in realtà, non le esaminavano ma si limitavano a trasmetterle al governo alla fine della legislatura oppure, in tempi già recenti, entro sei mesi dalla loro presentazione. Secondo il primo progetto di legge della Cancelleria Federale del 1971, il sistema federale dei Difensori Civici doveva essere strutturato come un'istituzione parlamentare, nella quale tutti i partiti presenti in parlamento avessero un rappresentante e il diritto di voto. A tale disposizione si richiama il principio di collegialità che ispira l'odierno sistema dei Difensori Civici; ciò costituisce un *unicum* in tutta Europa.

A questo legame così stretto con il parlamento si è rifatto il legislatore quando ha istituito la commissione parlamentare per le petizioni e le iniziative popolari nel 1988, prevedendo, tramite una norma costituzionale, che il Difensore Civico sia coinvolto nella fase di disamina delle petizioni e delle iniziative popolari. Il Difensore Civico si è così trasformato da organo parlamentare autonomo — autonomo anche dal parlamento — in organo ausiliario dipendente dallo stesso.

Passo ora a tratteggiare alcune delle funzioni fondamentali del Difensore Civico e, brevemente, le differenze esistenti tra i vari paesi. Tale compito è facilitato dalla definizione che il concetto di « Difensore Civico » variamente assume, rivelatrice della funzione principale del di-

fensore stesso. Si potrebbe citare Goethe, « Es gibt eine Gerechtigkeit auf Erden, daß die Gesichter wie die Menschen werden » (« C'è una giustizia al mondo: che i volti diventano come gli uomini ») per dire che le definizioni corrispondono alle funzioni. Ma anche qui ci sono eccezioni: sebbene il Difensore Civico austriaco si chiami « avvocato del popolo », egli esercita in realtà maggiori funzioni rispetto a quelle proprie di un avvocato.

Accanto a quella classica di occuparsi di ricorsi, la maggior parte dei sistemi di Difensore Civico dei vari paesi prevede altre funzioni, pur con differenze:

- funzione di controllo,
- funzione di composizione di conflitti,
- funzione di riforma e
- funzione di rappresentanza politico-democratica.

Funzione di controllo

La funzione di controllo nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione si ispira all'esempio della Svezia. Qui la funzione di controllo del Difensore Civico è espressamente regolamentata per legge, a differenza di altri paesi, Austria compresa. Compito specifico dell'« ombudsman » svedese è di assicurarsi che i tribunali e le autorità amministrative rispettino le disposizioni di legge quanto a obbiettività e imparzialità, nonché che i diritti fondamentali e le garanzie di libertà dei cittadini non vengano violati dall'amministrazione pubblica. L'« ombudsman » esercita un controllo sull'amministrazione e, a tal fine, può anche disporre ispezioni.

La funzione di controllo è fortemente rafforzata dalla facoltà di far eseguire d'ufficio i controlli. Tale facoltà rientra tra le competenze del Difensore Civico austriaco, non però tra quelle dei Difensori Civici di molti altri paesi, in specie dell'Italia e di tutti quei paesi dove esistono commissioni parlamentari per le petizioni, come la Repubblica Federale di Germania; qui non esiste ancora un vero e proprio sistema di Difensori Civici salvo l'« incaricato parlamentare » che verifica il rispetto dei principi democratici e costituzionali nelle forze armate.

In questo contesto va citata anche la legittimazione al ricorso. Nei

paesi scandinavi e nei Paesi Bassi, in linea di principio, qualunque cittadino può presentare reclamo contro il comportamento di un'autorità, indipendentemente dal fatto che egli ne sia direttamente interessato o meno. In Austria, invece, il ricorrente deve essere coinvolto nelle circostanze a motivo delle quali presenta reclamo. Questa limitazione è tuttavia mitigata dalla facoltà del Difensore Civico di disporre controlli d'ufficio.

Il potere di controllo del Difensore Civico si esercita fondamentalmente nell'ambito amministrativo; in Svezia esso si estende anche a quello giudiziario. Sono previste anche limitazioni del potere di controllo: ad esempio, in Polonia ne è esclusa l'attività degli organi militari e di polizia. Il Difensore Civico austriaco ha un potere di controllo quasi totale, che comprende anche l'amministrazione della giustizia e la cosiddetta amministrazione dell'economia privata. Con la riforma costituzionale del 1986 la facoltà di raccomandazione venne allargata a comprendere anche gli enti ad amministrazione autonoma e gli organi amministrativi dotati di autonomia decisionale. Non vi rientrano, tuttavia, i cosiddetti soggetti giuridici esenti e quegli enti economici privati nei quali l'amministrazione pubblica detiene partecipazioni, ma non il controllo totale sulla loro amministrazione. Sarebbe auspicabile, per queste situazioni, un potere di controllo simile a quello della Corte dei Conti, fondato sul principio di dominazione.

Funzione di composizione di conflitti

La complessità della società moderna e la crescente assunzione di funzioni da parte dei pubblici poteri hanno originato la figura del « cittadino amministrato » e tutta una serie di conflitti che lo oppongono alla pubblica amministrazione. Indubbiamente, oggi si pretende sempre di più dai tribunali e dalle autorità statali che siano loro a comporre i conflitti. Si pensa che garantendo un migliore accesso alla giustizia si sia trovata la panacea per tutti i mali. Questo concetto è diventato ormai uno slogan. In linea di principio, l'accesso alla giustizia è aperto a tutti i cittadini, così come le porte dell'Hilton sono aperte a tutti. In realtà, imboccare le vie legali significa spesso, per il profano o per il povero, finire in un vicolo cieco o in un labirinto. Ai tribunali vengono attribuiti

sempre maggiori compiti e ci si attende che risolvano i conflitti. Possono farlo, e lo fanno pure, ma il modo in cui ciò avviene non può sostituire i meccanismi tradizionali di risoluzione dei conflitti che esistevano una volta.

I tribunali sono sottoposti ad un carico eccessivo, non sono più in grado di risolvere i conflitti nel mondo in cui sarebbe necessario per rispondere alle esigenze sociali e politiche del giorno d'oggi.

A prescindere dai costi esorbitanti e dalla durata esageratamente lunga dei procedimenti giudiziari — fattori questi che scoraggiano i cittadini dal ricorrere ai tribunali — c'è poi il fatto che nel nostro ordinamento giuridico le decisioni e le sentenze dei tribunali devono essere emesse in conformità alla legge. Da ciò consegue che ogni sentenza comporta un vincitore e un vinto, e quindi può adempiere solo raramente all'importante compito di pacificazione.

Tutte queste limitazioni creano frustrazione nel cittadino in cerca di giustizia e contribuiscono grandemente a ingenerare sfiducia nei confronti della giustizia intesa come colonna portante dello Stato di diritto. È pertanto perfettamente comprensibile che la maggior parte dei ricorsi presentati ai Difensori Civici riguardino l'ambito giudiziario: i cittadini cercano possibilità alternative per risolvere i loro conflitti e dal Difensore Civico si aspettano aiuto per ottenere giustizia e per far valere il diritto, cose di cui i tribunali ordinari, a loro parere, non sono capaci. Di conseguenza non si placa la richiesta di attribuire ai Difensori Civici anche poteri di controllo in ambito giudiziario — come avviene già in Svezia —; ciò sarebbe senz'altro possibile anche senza intaccare l'autonomia degli organi giudiziari. In un tale contesto, il ruolo di mediatore del Difensore Civico sarebbe di particolare importanza soprattutto allo scopo di evitare di giungere a procedimenti giudiziari o amministrativi. Il termine francese di « médiateur » per definire il Difensore Civico esprime tale funzione molto chiaramente.

L'importanza fondamentale dell'attività di mediazione consiste nella capacità di mettere d'accordo le parti in lite, non di applicare leggi contro di loro, e di aiutarle a stabilire un rapporto che modifichi in senso positivo l'atteggiamento reciproco.

La consapevolezza che è meglio e più ragionevole evitare di ricorrere alle vie legali per risolvere un conflitto, ha portato molti paesi — purtroppo, non ancora l'Austria — a istituire Difensori Civici speciali,

che, in ambiti ben specificati, devono svolgere funzioni di mediatori al fine di evitare il ricorso al tribunale. Si possono qui citare, in particolare, i Difensori Civici competenti per le assicurazioni private in Svizzera e Gran Bretagna, nonché, in quest'ultimo paese, i Difensori Civici competenti nel settore delle banche.

Il potere finanziario delle banche e delle assicurazioni, come pure l'importanza — spesso conseguente — delle loro controparti nei procedimenti giudiziari rendono più che giustificato l'intervento mediatore del Difensore Civico. Questa affermazione rimane valida anche per l'Austria, dove pure esistono forme di assistenza a favore dei cittadini coinvolti in procedimenti giuridici.

Si potrebbe ipotizzare una possibile funzione di risoluzione dei conflitti nell'ambito dei ricorsi presentati al Difensore Civico a seguito di violazione della Convenzione sui diritti umani. La tutela dei diritti umani viene garantita dalla Commissione per i diritti umani e dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo. Più dell'80% dei ricorsi presentati per violazione della Convenzione sui diritti umani non possono essere accettati e dibattuti per vizi formali. Il Consiglio d'Europa e il Direttorio per i diritti umani si sforzano di motivare i Difensori Civici dei paesi aderenti ad intervenire anche nei casi di violazione della Convenzione sui diritti umani. Poiché la creazione di un Difensore Civico europeo con il compito di tutelare i diritti umani appare ben poco probabile, tale funzione di composizione dei conflitti ricade sui Difensori Civici nazionali.

In ambito CEE, la funzione di composizione dei conflitti è svolta dalla Commissione per le petizioni istituita presso il Parlamento Europeo a Lussemburgo. Con la propria attività, essa pone il problema della risoluzione dei conflitti in una dimensione nuova, transnazionale.

Il Difensore Civico in qualità di riformatore

Il Difensore Civico può svolgere una funzione di riforma sollecitando riforme legislative e amministrative, nonché raccomandandone l'esecuzione. Tale compito è espressamente previsto in alcuni paesi, particolarmente in Svezia.

In questo paese, il Difensore Civico deve intervenire ogniqualvolta

nello svolgimento della propria attività constati l'esistenza di motivi validi per esigere che si colmino carenze legislative, che si realizzino modifiche legislative oppure altre misure da parte dello Stato. Nelle norme che regolano l'attività dei Difensori Civici austriaci, tale prerogativa non è prevista, sebbene fosse contenuta in molti progetti di legge.

La mancanza della facoltà di presentare proposte di legge non va tuttavia interpretata negativamente; anzi, risulta chiaramente che è volontà del legislatore che tali proposte vengano presentate: finora, ciò è già avvenuto in undici dei vari ambiti di attività del Difensore Civico, e il « Nationalrat » (organo legislativo austriaco) ne ha preso atto.

Dal punto di vista puramente formale, l'integrazione del tradizionale controllo giuridico con il nuovo istituto del controllo sulle disfunzioni pubbliche rappresenta un'innovazione legislativa; può darsi che all'epoca in cui vennero istituiti i Difensori Civici non ci si rendesse ben conto delle potenzialità e degli sviluppi futuri. Oggi, a tredici anni dall'istituzione dei Difensori Civici, si possono osservare da un punto di vista nuovo, esterno allo schema tradizionale, sia gli sviluppi innovativi, sia la funzione del Difensore Civico, i suoi compiti e la sua efficacia. Il Difensore Civico può svolgere un ruolo importante di rinnovamento legislativo e amministrativo anche grazie alla possibilità che ha di imporre modifiche nell'attività amministrativa senza impartire disposizioni bensì solo in forza della propria autorità e delle proprie capacità di convincimento, cioè semplicemente esercitando il diritto « in modo morbido ». In tale quadro rientrano anche il coinvolgimento del difensore civico nel processo di « cambiamento del clima » esistente tra cittadini e pubblica amministrazione, nonché il compito di sollecitare e aiutare gli organi di quest'ultima ad adempiere ai propri compiti in modo corrispondente alle legittime aspettative che il cittadino pone in uno Stato di diritto, orientato in senso sociale e capace di fornirgli servizi, e in un sistema democratico a misura d'uomo. Il diritto « morbido » esercitato dal Difensore Civico nei confronti dell'amministrazione sotto forma di raccomandazioni dovrebbe fungere da modello per l'amministrazione stessa, che potrebbe anch'essa, per quanto possibile, ricorrere alla capacità di convincimento piuttosto che all'imposizione di decreti.

La nuova dimensione che si apre grazie a tale ulteriore possibilità di utilizzare il sistema normativo del diritto « morbido » (ben poco uti-

lizzato in Austria) avrebbe meritato maggiore considerazione. Tra tutti i sistemi normativi che regolano la convivenza sociale all'interno di uno Stato di diritto di orientamento sociale e democratico, e quello del diritto « morbido » è il sistema più umano.

Una società che lamenti tuttora l'esistenza di modelli di comportamento autoritari, ma che constati pure l'esistenza tra i cittadini di una « mentalità da suddito », non dovrebbe rinunciare alle possibilità offerte dal sistema normativo del diritto « morbido ». La sua importanza giuridico-politica e sociale-psicologica è ancora oggi in buona parte misconosciuta.

Parlando del ruolo di riformatore del Difensore Civico mi sono riferito così ampiamente all'esempio austriaco poiché in nessun altro paese europeo — neanche in Svezia — tale funzione del Difensore Civico è così precisamente definita quanto lo è da noi.

Funzione di rappresentanza democratica

Quanto detto finora ci conduce ad un'altra funzione del Difensore Civico: quella di rappresentanza democratica.

Nelle società libere e democratiche esiste una varietà di atteggiamenti nei confronti dell'autorità statale. L'amministrazione pubblica di stampo tradizionale pretende dai propri cittadini che si attengano e ubbidiscano allo spirito e alla lettera delle leggi.

Accanto a coloro che hanno una « mentalità da suddito », vi sono oggidi anche cittadini che non sono sempre e comunque disposti ad obbedire ciecamente, ma che spesso vogliono invece sapere il perché di certe decisioni che li riguardano. Si richiamano alla disponibilità al « servizio » continuamente professata dalla pubblica amministrazione e protestano contro i duri interventi e le misure di controllo dello Stato. La disponibilità alla fiducia incondizionata nei confronti della legge sta diminuendo.

Si è tentati di ritenere che l'ideologia consumistica imperante porti la gente a vedere nell'ottica del consumo anche le opportunità offerte da un ordinamento sociale democratico, e a considerare i servizi della pubblica amministrazione alla luce più del vantaggio personale che degli interessi della comunità. Un concetto di democrazia falsamente inte-

so porta spesso alla negazione dei principi dell'ordine, senza comprendere che, ad esempio, la polizia non ha soltanto il compito di aiutare i cittadini.

I cittadini accolgono favorevolmente il necessario abbandono di massime e concetti autoritari, nonché della vecchia « mentalità da burocrate »; spesso però non rispondono con altrettanto necessario atteggiamento di autocontrollo. La democrazia non è una via a senso unico, i democratici non stanno su un solo lato della strada. La gente tende a criticare l'operato dei funzionari pubblici senza riflettere e senza comprendere perché questi debbano comportarsi in un certo modo. Non di rado scelgono la via dello scontro, ma contemporaneamente pretendono dalla controparte tolleranza e disponibilità al servizio. Anche i politici parlano spesso negativamente dei pubblici funzionari al fine di far effetto sull'opinione pubblica.

Lo Stato si rivolge ai cittadini per i tramite dei suoi organi amministrativi, che lo esprimono. Grazie al Difensore Civico si riduce la distanza che separa il cittadino dallo Stato. Egli deve non solo denunciare errori dell'amministrazione pubblica, bensì anche confermare e spiegare al cittadino l'esistenza di comportamenti corretti da parte della pubblica amministrazione. La sfiducia dei cittadini nei confronti dello Stato li spinge spesso a rivolgersi al Difensore Civico, del quale invece si fidano, per ottenere chiarezza e certezza.

In tal modo, agli occhi dei cittadini il Difensore Civico viene a rappresentare lo Stato per quanto riguarda i suoi compiti amministrativi. Poiché ci si lamenta spesso di una « scontentezza » dei cittadini nei confronti della democrazia, tale funzione di rappresentanza democratica assume grande rilievo.

È pertanto comprensibile che gli sforzi di democratizzazione attualmente in corso nei paesi dell'Europa orientale siano collegati alla discussione sull'istituzione dei Difensori Civici.

La funzione di rappresentanza democratica viene svolta da tutti i Difensori Civici, quale più, quale meno. Con la creazione del Difensore Civico è stato scritto un capitolo nuovo nella storia dei rapporti tra governanti e governati, tra Stato e cittadino, tra funzionari e soggetti passivi del diritto. L'esistenza di un Difensore Civico indipendente dimostra che lo Stato riconosce il proprio dovere di garantire ai cittadini un trattamento equo e di concedere loro tutto ciò che, in base alle leggi,

loro spetta, nonché il dovere di trasformare una pubblica amministrazione di stampo autoritario in una gestione democratica della cosa pubblica.

In tale ottica, i Difensori Civici svolgono un ruolo importante persino nei regimi a partito unico — come, ad esempio, nelle repubbliche presidenziali dell'Africa centrale —.

In alcuni paesi si possono già vedere i primi timidi passi sulla strada della istituzione dei Difensori Civici. Anche l'Austria, inizialmente, prevede solo una fase provvisoria della durata di sei anni. La Gran Bretagna ebbe il suo primo Difensore Civico appena nel 1967, dopo che la Nuova Zelanda aveva ormai già un'esperienza quinquennale in questo campo. Involontariamente, torna qui alla memoria il codice della Galizia occidentale.

Nella Repubblica Federale di Germania non esistono altri Difensori Civici all'infuori dell'« incaricato parlamentare » competente in materia di controllo del rispetto dei principi democratici e costituzionali nelle forze armate. Le Commissioni per le petizioni del parlamento federale e dei parlamenti regionali hanno competenze in parte maggiori, in parte minori rispetto a quelle dei Difensori Civici; rimangono comunque commissioni parlamentari. Il « procuratore popolare » della Renania-Palatinato potrebbe fungere da modello per la futura evoluzione del sistema dei Difensori Civici in quel paese.

L'esistenza della Commissione per le petizioni presso il Parlamento Europeo tocca molto da vicino le competenze dei Difensori Civici e delle commissioni per le petizioni esistenti nei paesi dell'Unione Europea in quanto limita le loro competenze nazionali in alcuni campi, ad esempio in tema di Regolamenti comunitari. Attualmente esistono in questo campo solo accordi procedurali, non ancora una normativa formale. Si è anche tentato di regolare la futura collaborazione tra la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo e la Commissione per i diritti umani del Consiglio d'Europa.

WERNER PALLA (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO-ALTO ADIGE

Nella mia ormai biennale attività quale Difensore Civico della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, sono venuto a confronto con due tematiche, nell'ambito delle quali alcuni principi fondamentali sono stati oggetto, in misura diversa, di rimostranze e di riflessioni fondamentali.

In primo luogo il diritto fondamentale del cittadino appartenente ad una minoranza linguistica, all'uso della propria madrelingua e in secondo luogo il diritto fondamentale all'istruzione.

— *Ma veniamo prima al diritto all'uso della propria madrelingua.*

È noto che nella Provincia di Bolzano vivono cittadini appartenenti a tre gruppi linguistici differenti. Stando ai dati rilevati dal censimento del 1991, emerge che su un numero di 440.000 abitanti dell'Alto Adige, 423.000 persone hanno reso una dichiarazione di appartenenza ad uno dei gruppi linguistici, ovvero si sono aggregati ad uno di essi. Quindi in termini percentuali si ha la seguente composizione: gruppo linguistico tedesco 68%, gruppo linguistico italiano 27,6%, gruppo linguistico ladino 4,4%. Su 116 comuni dell'Alto Adige, gli abitanti di 6 comuni, fra cui anche il capoluogo Bolzano col 75%, sono in maggioranza di lingua

(*) Difensore Civico della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige.

italiana. Gli abitanti dei 3 comuni della Val Gardena e dei 5 comuni della Val Badia sono in prevalenza ladini. Nei rimanenti 102 comuni prevale infine la popolazione di madrelingua tedesca.

Sul piano nazionale i sudtirolesi di lingua tedesca rappresentano però una minoranza dello 0,5%.

In concreto si tratta del diritto fondamentale di potersi esprimere nella propria lingua, specialmente nei rapporti con l'amministrazione pubblica, con particolare riguardo all'uso della lingua nell'ambito giudiziario e di polizia.

Segue una breve illustrazione dei più importanti provvedimenti a tutela delle minoranze tedesca e ladina dell'Alto Adige, in particolare sull'uso della propria madrelingua (dall'accordo De Gasperi - Gruber alle disposizioni attuative dello Statuto Speciale della Regione Trentino Alto Adige), anche per dimostrare quanto tempo ci sia voluto per affermare il diritto all'uso della propria lingua da parte delle minoranze linguistiche tedesche, peraltro causa probabile della presentazione di molti reclami al Difensore Civico.

Tra i vari reclami anche il caso di un cittadino appartenente al gruppo linguistico italiano che si è lamentato della violazione del suo diritto all'uso della lingua italiana. (Nel caso in questione era stata diramata una comunicazione al pubblico da parte di un Comune solo in lingua tedesca).

Ma questo è solo uno degli aspetti del diritto fondamentale all'uso della madrelingua. Mi si permetta di considerare l'argomento anche sotto un altro profilo, ossia come viene salvaguardato in Alto Adige questo diritto da parte del Difensore Civico stesso? In altri termini, come viene a trovarsi il Difensore Civico della Provincia di Bolzano — che appartiene al gruppo linguistico tedesco — nel rapporto con i cittadini di madrelingua italiana e ladina, che si rivolgono a lui per un consiglio o per dei reclami?

I rapporti epistolari non danno luogo ad alcun problema: ad un'istanza in lingua italiana segue una risposta in italiano. Allo stesso modo vengono pure redatte in italiano le lettere indirizzate ad un funzionario pubblico di madrelingua tedesca, quando vengono inviate per conoscenza anche al cittadino di madrelingua italiana.

Capita infine anche di usare nel corso di una pratica — su richiesta del cittadino interessato — una lingua diversa da quella usata inizialmente. Non mi è riuscito di risalire ai motivi di una tale richiesta, ma ritengo siano di svariata natura; comunque nella maggior parte dei casi hanno un fine pratico.

Per quanto riguarda invece i rapporti interpersonali — ben nell'85% dei casi il cittadino si rivolge a me di persona — mi riproposi di affrontare direttamente la questione a diretto contatto con l'interlocutore. Dal mio nome tedesco e poi più avanti durante il colloquio anche dal mio accento e dal mio impegno a trovare le parole più appropriate, il cittadino « italiano » intuisce che si trova dinanzi ad un Difensore Civico « tedesco ». Da un po' di tempo a questa parte ho chiesto quasi sistematicamente all'interlocutore cosa provasse nell'esporre — come spesso capita — oltre al suo reclamo anche le sue preoccupazioni più intime ad un Difensore Civico appartenente ad un gruppo linguistico diverso dal suo. Ho cercato di indurre il cittadino a fornirmi una risposta il più possibile aderente alla realtà. Le risposte ottenute furono molto esaurienti e spesso mi lasciarono sbalordito.

— « Non mi disturba, ho ottenuto un'informazione utile, grazie ».

— « Ma cosa sta dicendo! È stato ad ascoltarmi e mi ha inteso molto bene ».

— « Vorrei riuscire a parlare il tedesco così come lei parla l'italiano; forse allora il mio problema non esisterebbe neanche ».

— « Mi disturbò il fatto che Lei in mia presenza, al telefono si rivolse al funzionario competente in tedesco. Ma forse ciò ha contribuito alla soluzione del problema ».

— « Lei mi intende e capisce il mio problema, solo questo conta in questo momento ».

Conseguentemente.

Se noi, Difensori Civici, siamo in grado di trasmettere all'interlocutore non solo la sensazione ma la certezza di essere preso seriamente, allora l'appartenenza ad un gruppo linguistico diverso non costituisce di per sé — salvo rare eccezioni — oggetto di discussioni o di contrasti.

Al Difensore Civico della Provincia di Bolzano di madrelingua tedesca non si rivolgono tuttavia solo « italiani » ma anche « ladini ».

Al fine di dare un'idea di quella che è la situazione dei ladini ritengo opportuno premettere alcuni dati:

In base all'ultimo censimento del 1991, 18.434 persone — pari al 4,36% della popolazione residente in Alto Adige — si sono dichiarati ladini. Fra queste l'84% vive nelle due valli ladine, vale a dire in Val Gardena e in Val Badia. Il rimanente 16% vive un po' sparso qua e là negli altri comuni dell'Alto Adige.

In questo contesto ai ladini, che rappresentano la più piccola minoranza, dedico la massima attenzione, restando fedele al principio secondo il quale l'impegno in favore dei più deboli deve essere proporzionalmente maggiore. Di conseguenza le udienze tenute nelle valli ladine sono anche più numerose in rapporto alla popolazione ivi residente:

Il cittadino ladino che lo richieda può esporre il suo reclamo in ladino, la relativa corrispondenza avviene pure in lingua ladina.

— *Ma veniamo al diritto fondamentale all'istruzione.*

Un'altra, seconda forma di violazione dei diritti fondamentali dell'uomo mi è stata esposta in connessione con il disposto di cui all'art. 2, comma 3 della legge 27 maggio 1991, n. 165 sulle vaccinazioni obbligatorie contro l'epatite virale B. Questa disposizione prevede che i bambini all'atto della prima iscrizione alla scuola dell'obbligo e gli studenti delle scuole medie al momento dell'ammissione agli esami di licenza debbano disporre della certificazione attestante l'avvenuta vaccinazione. Ci sono però genitori che sono contrari alla vaccinazione contro l'epatite virale B. I motivi possono essere di svariata natura: di coscienza o di natura medica come accade ad esempio nel caso in cui il medico di fiducia o uno specialista — non però l'ufficiale sanitario quale organo dell'Unità sanitaria locale — sconsigliano la vaccinazione a causa della salute cagionevole del bambino; un ulteriore motivo potrebbe essere rinvenuto nel timore, più o meno fondato, che possa derivare un danno al bambino per via delle sostanze contenute nel vaccino.

Non è mia intenzione in questa sede — e non fosse altro perché me ne manca la competenza — entrare nel merito dei pro e dei contro che depongono a favore dell'obbligo oppure della libertà di vaccinazione. Vorrei comunque far presente che i Difensori Civici dei seguenti Paesi europei Danimarca, Finlandia, Islanda, Irlanda, Olanda, Irlanda del Nord, Norvegia, Spagna, Svezia, Inghilterra, Austria, Germania, Svizzera (Cantone Waadt, differite) e Cipro mi hanno comunicato che nei

loro Paesi non sussiste l'obbligo di vaccinazione o comunque nei rari casi in cui sono presenti dei vincoli per il cittadino, questi non vengono imposti in modo così rigoroso come in Italia.

In questo contesto rilevo che il diritto fondamentale all'istruzione viene degradato a uno strumento di controllo circa l'effettuazione o meno di una vaccinazione.

Da un lato non c'è alcun dubbio: attraverso le vaccinazioni viene salvaguardato il diritto fondamentale alla vita, alla salute, in particolar modo in tempi in cui esiste il pericolo di epidemie e anche quando sono consigliate da altre rilevanti indicazioni mediche.

Dall'altro lato i genitori hanno spesso buoni motivi per non far vaccinare i propri figli: motivi che spesso non vengono riconosciuti validi dall'ufficiale sanitario. Senza certificazione, l'alunno non può tuttavia essere iscritto alla scuola dell'obbligo né ammesso all'esame di licenza media venendo così a mancare il presupposto per l'accesso ad ogni tipo di formazione professionale.

I genitori vengono così spesso a trovarsi in situazioni di conflitto ritenute insostenibili ed il loro rapporto con gli organi preposti come gli ufficiali sanitari, i politici e i funzionari ne risente non poco.

Anche a conoscenza della sentenza della Corte Costituzionale 27 marzo 1992 n. 132 trovo assurdo che attraverso una legge statale, un diritto fondamentale, quello alla vita, venga strumentalizzato a danno di quello all'istruzione e anche se al Difensore Civico non è dato di ingerirsi direttamente, ritengo sia comunque indispensabile un'opera di sensibilizzazione, affinché venga fatto il possibile per evitare l'insorgere di questi conflitti.

CARLO FALQUI-MASSIDA (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Qualcuno ha giudicato il concetto di « diritti umani » « sfuggente e pieno di contraddizioni » e un filosofo (Karl Jaspers) l'ha definito addirittura « inaffidabile » a causa del differente valore, che popoli e civiltà attribuiscono a un'espressione, quella appunto di « diritti umani », che pure dovrebbe avere un significato universale.

Tuttavia la nostra è stata autorevolmente definita l'« età dei diritti » (Norberto Bobbio). Si è, infatti, venuta profilando una prospettiva diversa, rispetto al passato, dei rapporti fra Stato e cittadini: una prospettiva, cioè, di attenzione alle esigenze dei governati, piuttosto che a quelle dei detentori del potere.

Bobbio, a mio avviso giustamente, abbandona la ricerca di un fondamento assoluto e astratto dei diritti umani, causa certa del giudizio di « inaffidabilità » della relativa nozione. Egli propone invece di considerare tali diritti « come qualcosa che si sviluppa in rapporto a determinati mutamenti sociali e politici » vale a dire: sul piano storico. Bobbio arriva così a spiegare il passaggio dai diritti civili della c.d. prima generazione a quelli sociali della seconda e ambientali della terza, fino ai diritti, che già cominciano ad affacciarsi, connessi con il patrimonio genetico di ogni singolo individuo.

(*) Difensore Civico della Regione Emilia Romagna.

Ma qualunque teoria si voglia seguire circa la loro origine e natura, sia essa giusnaturalistica o neoumanista, i diritti umani, per il giurista (più che per il sociologo o per il filosofo), sono ormai chiaramente individuati in definiti sistemi normativi.

Nell'ambito del diritto interno essi sono riconosciuti dalle Costituzioni democratiche. Al rispetto di essi devono essere ispirate le leggi, sotto pena di essere annullate per incostituzionalità dai Giudici ordinari o da Corti apposite.

Nell'ambito internazionale sono sanciti da trattati, che non contengono mere enunciazioni di principi, ma hanno creato istituzioni destinate a rendere tali diritti produttivi di concreti effetti nel mondo giuridico. In Europa la convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950, prevede, infatti, un procedimento per l'accertamento delle violazioni, affidato ad organi intereuropei, come la Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Tali diritti spettano e possono essere fatti valere, in sede intereuropea, verso lo Stato (al quale appartiene chi ne lamenta la violazione), che abbia, come l'Italia, riconosciuto la possibilità del ricorso individuale e accettato la giurisdizione della Commissione e della Corte.

Dalla sanzione normativa interna e internazionale dei diritti umani (nella nostra Costituzione fondamentale al riguardo è l'art. 2) e dalla « urgenza esistenziale » che caratterizza tali diritti, i quali tendono a garantire il rispetto della dignità e lo sviluppo della personalità di ogni essere umano, si è argomentato che il Difensore Civico è il « magistrato naturale dei diritti umani », per i suoi caratteri di « aderenza » (più di quanta ne abbiano le autorità giurisdizionali) « al concreto, all'urgente, al particolare » e per la libertà della sua solerte azione da impacci formali (così Antonio Papisca).

Infatti, la difesa del cittadino da inerzie, ritardi, comportamenti irregolari della burocrazia, che attentino alla dignità, alla sicurezza, alla salute dell'uomo, ai suoi beni patrimoniali, è già, di per sé, tutela di posizioni soggettive qualificabili come diritti umani.

In modo specifico, l'ombudsman garantisce al cittadino il diritto di essere soggetto interlocutore e non oggetto dell'attività burocratica.

Nella conferenza di Strasburgo del 1988 (Table ronde avec les om-

budsmen européens) colleghi italiani e di altri Stati europei hanno riferito sulle loro esperienze di protezione dei diritti umani.

Al riguardo, nell'ambito della circoscritta realtà operativa della mia regione, non ebbi allora e non ho oggi molto da dire, perché, fatta eccezione per i casi di reclami contro la mala gestione della sanità o per lamentate disparità di trattamento nei più vari settori amministrativi, i casi coinvolgenti altri diritti umani espressamente contemplati dalla Convenzione europea, da Protocolli aggiuntivi, dalla Dichiarazione universale (nonché da atti di legislazione interna, come quella sui diritti degli immigrati) sono veramente rari.

Penso che ciò dipenda sia dal fatto che più incisiva è al riguardo l'azione della Corte europea (e lo sarebbe anche quella dei giudici italiani, se essi guardassero con maggiore attenzione alla Convenzione europea) sia dalla rarità del ricorso agli stessi organismi internazionali appositamente istituiti. La scarsa frequenza dei ricorsi dipende, a sua volta, dalla scarsa conoscenza in Italia della Convenzione e dei suoi meccanismi.

Segue l'esemplificazione di una serie di casi risolti con l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico e quindi la conclusione.

La tutela e la consulenza prestate come Difensore Civico nei casi esposti e in quelli di cui parleranno i colleghi delle altre regioni o degli altri enti locali non bastano, a mio avviso, a garantire, in modo efficace, il rispetto delle Convenzioni e delle Dichiarazioni in tema di diritti umani.

Nella citata conferenza di Strasburgo, il collega della Danimarca aveva proposto di autorizzare gli ombudsmen, a nome dei reclamanti, a segnalare all'attenzione della Commissione europea dei diritti dell'uomo gli affari che possono formare oggetto di esame internazionale; e di abilitare gli ombudsmen a intervenire presso gli organi competenti, interni ai singoli Stati, perché modificchino la legislazione o compiano quegli altri eventuali atti, che appaiano necessari per eseguire una sentenza della Corte europea. Ignoro quale risultato abbia avuto questa proposta, che, se non è stata esaminata ed accolta, dovrebbe essere in ogni caso coltivata con perseveranza.

Sempre nella medesima conferenza, il Presidente della Corte euro-

pea dei diritti dell'uomo presentò una relazione sulla giurisprudenza della Corte in materia di protezione dell'individuo di fronte agli atti della pubblica amministrazione, utilissima per ogni Difensore Civico.

Ebbene, se davvero si vuole che l'ombudsman, e anche il Difensore Civico italiano, svolgano al meglio la loro funzione di « magistrati naturali dei diritti umani » (anche, eventualmente, con i poteri proposti dal collega danese), sarebbe *necessaria*, e non soltanto utile, *un'informazione* non occasionale, ma *sistematica*, da parte degli organismi europei istituiti dalla Convenzione del 1950, *sulle raccomandazioni e sugli altri atti riguardanti i rapporti fra cittadini e pubbliche istituzioni, nonché sulla giurisprudenza della Commissione e della Corte.*

Sarebbe auspicabile che tale informazione venisse trasmessa periodicamente, a cura delle diverse Segreterie, a tutti gli ombudsmen, indipendentemente dalle forme di pubblicità generale previste per gli atti indicati.

MARIO OLIVIERO DRIGANI (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Premessa

Nell'invito fattomi dal Direttore della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova, Prof. Antonio Papisca, a partecipare a questo convegno, finalizzato a contribuire allo sviluppo nel nostro Paese della ricerca scientifica dell'Istituto del Difensore Civico e di una più diffusa e motivata cultura civica, mi è stato chiesto di presentare una relazione scritta su tema a mia scelta, ma con preghiera di privilegiare, in base alle esperienze vissute, la trattazione di casi concreti.

Ho ritenuto, perciò, pertinente al programma del Convegno, anziché riferirmi alle consuete attività d'istituto, soffermare l'attenzione ad esperienze che hanno particolarmente richiamato l'esigenza della tutela dei diritti umani.

Si tratta dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali affermati nelle note dichiarazioni e convenzioni internazionali che, rappresentando gli ideali umani di giustizia, libertà ed eguaglianza per gli individui e i popoli, oltre ad avere informato la maggior parte degli ordinamenti giuridici, hanno contribuito a consolidare quella concezione comune che pone al centro la dignità ed il valore della persona umana.

(*) Difensore Civico della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Nell'esposizione di relative esperienze vissute mi riferirò a tre gruppi diversi di casi e problemi, che hanno riguardato oltre alle specifiche norme dell'ordinamento giuridico, anche principi e norme a tutela dei diritti umani.

Casi che hanno richiamato l'applicazione di norme e di principi insiti nella convenzione europea dei diritti dell'uomo.

a) *Per l'art. 8 della Convenzione*, ogni persona ha diritto al rispetto della vita privata familiare, dal che l'esclusione di ogni ingerenza della pubblica autorità che non sia prevista dalla legge ovvero sia necessaria per la tutela di un superiore interesse.

Il rispetto della vita privata e familiare sotto l'aspetto della riservatezza è stata materia di intervento del Difensore Civico, su richiesta di associazione sindacale di lavoratori, presso una Amministrazione pubblica, alla quale è stato chiesto che, in relazione alle visite mediche di controllo per malattie del personale dipendente, la certificazione medica dovesse essere portata a conoscenza dell'amministrazione di appartenenza nella sola parte in cui è contenuta la prognosi.

Ciò al fine di garantire la riservatezza della diagnosi, che investe spesso aspetti particolari attinenti alla sfera intima dell'individuo e quindi alla vita privata del medesimo.

L'Amministrazione interessata, pure esprimendo qualche dubbio interpretativo, ha sostanzialmente aderito alla tesi del Difensore Civico, disponendo in conformità.

b) *Per l'art. 11 della Convenzione europea*, ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

Per il successivo art. 14 della Convenzione il godimento di tali diritti di libertà « deve essere assicurato senza distinzione alcuna », tra cui è menzionata la appartenenza ad una minoranza nazionale.

Il Difensore Civico è intervenuto per sollecitare l'iter procedurale relativo a provvedimento costituente il presupposto per l'esercizio del diritto di associazione; ciò su richiesta di esponenti di categoria di imprenditori agricoli, appartenenti, in parte, ad una minoranza linguistica.

La Giunta regionale ha preso in attenta considerazione il problema e ha proposto al Consiglio regionale una legge contenente le norme per la prima elezione dei rappresentanti degli imprenditori agricoli della Provincia interessata, legge che prevede l'autorizzazione al Presidente della Giunta ad emanare il regolamento per la elezione dei rappresentanti della Commissione per la tenuta dell'albo professionale degli imprenditori agricoli. Ha fatto puntuale seguito la promulgazione della legge.

Analogo intervento del Difensore, su richiesta di una associazione venatoria regionale, per sollecitare l'emanazione del regolamento necessario per l'elezione, in seno ai Comitati provinciali della Caccia, delle rappresentanze regionali.

c) Nella Convenzione europea non vi ha norma ad hoc per la *tutela della morale*, ma questa è considerata in vari articoli, in relazione a possibili restrizioni all'esercizio dei diritti basilari, restrizioni ammesse in via d'eccezione quali misure necessarie in una società democratica per la protezione di superiori interessi, tra i quali viene appunto annoverata la morale.

Così nell'art. 6, che considera, tra gli altri, « l'interesse della morale »; gli articoli 8-9-10 ed 11 che prevedono la possibilità di restrizioni di diritti basilari al fine, anche, della « protezione della morale » o « della morale pubblica ».

La Convenzione considera quindi questo bene-interesse quale valore di notevole rilevanza ed eventualmente prevalente, dato che lo accomuna a quelli della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute e della libertà.

La tutela della morale trova certamente correlazione con l'art. 8, riguardante il rispetto della vita privata e familiare, che può essere lesa o turbata, per quel che in particolare riguarda la peculiare sensibilità e le esigenze educative dei minori, da visioni o pubblicizzazioni di aspetti, oggetti, rapporti sessuali che richiedono maggiore maturità ed esperienza.

La morale deve essere invero valutata in relazione alle concezioni ed alla sensibilità della gente in un determinato ambiente, ma certamente richiede una particolare attenzione delle esigenze di tutela dei minori.

In base a questi criteri desumibili dai richiamati principi, il Difen-

sore Civico del Friuli-Venezia Giulia ha ritenuto di avallare le richieste di associazioni di genitori particolarmente preoccupate della protezione dei minori, ed ha chiesto ad una Amministrazione comunale di un importante centro regionale di prendere in esame l'opposizione delle associazioni stesse a che fosse rilasciata licenza commerciale per la vendita di materiale pornografico in un porno shop.

L'intervento è stato materia di attenta considerazione da parte della Commissione comunale per la disciplina del commercio, la quale, all'esito della procedura e valutando i particolari aspetti inerenti e la esigenza della tutela dei minori, ha espresso parere contrario, cui è seguito il provvedimento del Sindaco, reiettivo dell'istanza di rilascio della licenza.

d) Numerosi, infine, i casi nei quali il Difensore Civico del Friuli-Venezia Giulia si è ispirato anche ai principi della Convenzione europea per quel che concerneva la tutela della salute e dell'ambiente.

La Convenzione prevede all'art. 4 lettera c) la salvaguardia della vita e del benessere della comunità ed in vari articoli la tutela della salute.

Infatti nell'art. 5 lettera a), e nel capoverso degli articoli 8-9-10 ed 11, analogamente a quanto è stato già detto per la tutela della morale, è prevista, in via di eccezione, la possibilità della restrizione dei diritti basilari di libertà, se necessario, per la protezione di superiori beni e interessi, tra cui è indicata appunto la salute.

La protezione della salute richiede, ovviamente, anche quella dell'ambiente che, secondo quanto ritenuto dalla Corte di Cassazione italiana, costituisce un diritto fondamentale per ogni persona, riguardando la salubrità dello spazio e la salvaguardia del benessere psicofisico individuale e collettivo.

La tutela del diritto della salute e dell'ambiente si pongono viepiù all'attenzione degli organismi internazionali e del Consiglio d'Europa, data l'esigenza che l'ambiente mantenga o recuperi caratteri tali da non ledere la vita dell'uomo.

Tra i numerosi interventi del Difensore Civico nella materia una parte hanno riguardato direttamente problemi della salute, intesa secondo la riforma sanitaria, il cui scopo, oltre alla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, ha quello di preservare, promuovere e tutelare le condizioni di benessere fisico-psichico individuale e collettivo.

I problemi connessi alla tutela dell'ambiente sono stati pure materia di intervento del Difensore Civico agevolato nel suo compito dal riferimento alle leggi nazionali che hanno regolato organicamente la materia e da quelle della Regione che in questo campo hanno effettivamente apportato notevoli contributi e completamenti.

Gli interventi del Difensore Civico hanno riguardato istanze di cittadini ed associazioni relative a problemi specifici concernenti dissesti ambientali, inquinamenti idrici, immissioni inquinanti, smaltimenti di rifiuti ed analoghi; interventi inoltre, su richieste di collettività, hanno riguardato problemi di più vasta portata, quali la predisposizione degli idonei strumenti per la realizzazione dei piani regionali di tutela dell'ambiente.

Problemi relativi alla tutela dei diritti della minoranza slovena. Richieste di intervento al Difensore Civico regionale.

a) *Problemi relativi alla minoranza slovena.* Materia delicata ed ancora in attesa di definitiva regolamentazione normativa.

È noto che il vastissimo corpo di norme concernenti i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, costituito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dalla Convenzione europea del 1950 e successive convenzioni internazionali non contengono previsioni concernenti la condizione e la tutela di gruppi minoritari. Una limitata previsione in materia è stata inserita nell'art. 27 del Patto sui diritti politici e civili adottato nel 1966 dalle Nazioni Unite e sottoscritto poi da numerosissimi Stati. Anche l'atto finale di Helsinki contiene una norma sommaria in materia di minoranze e solo le prime risoluzioni del Parlamento europeo hanno toccato la materia delle minoranze e dell'uso delle lingue locali e regionali.

È tuttora in fase di studio ed elaborazione presso il Consiglio d'Europa un progetto di convenzione per la protezione delle minoranze.

La relativa tutela non trova pertanto, ancora, diretto fondamento su norme di rango internazionale; non può negarsi però che gli interessi più importanti delle minoranze, tra cui l'uso della madre lingua, dovranno essere annoverati tra i diritti umani.

Per quel che concerne l'ordinamento italiano basilare è l'art. 6 del-

la Carta Costituzionale che recita: « la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche » e, per quel che riguarda l'ordinamento regionale del Friuli-Venezia Giulia, l'art. 3 del relativo Statuto Speciale che stabilisce « la parità di diritti e trattamento per tutti i cittadini qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali ».

Data la natura programmatica di tali norme la tutela della minoranza slovena, per quel che concerne l'uso della lingua nei rapporti pubblici, avrà soluzione solo a seguito della promulgazione della legge che dovrà dare attuazione agli accordi del trattato di Osimo.

La carente tutela della minoranza, sotto il suddetto aspetto è legata a varie vicende, di natura politica, oltre che ad incertezze e difficoltà interpretative degli intercorsi accordi internazionali (Memorandum d'intesa, Trattato internazionale di Osimo), che hanno influito nel ritardo cui il legislatore nazionale intende ovviare attuando le previsioni costituzionali.

La tutela, che era invero prevista dal memorandum solo per la minoranza slovena della provincia di Trieste, attende, quindi soluzione con l'emanazione di legge che dovrà considerare anche le comunità di lingua slovena delle province di Gorizia ed Udine, come previsto dalla legge di ratifica del trattato di Osimo.

È necessario però precisare che numerosi provvedimenti hanno anticipato una sia pur parziale tutela della minoranza slovena.

Va però richiamata l'importante sentenza della Corte Costituzionale N. 62 dd. 24.2.1992 che ha affermato che « la tutela positiva delle minoranze linguistiche, impone al legislatore ed alle altre autorità della Repubblica l'impegno di perseguire l'obiettivo di assicurare agli appartenenti alla minoranza slovena residenti nel Friuli-Venezia Giulia il diritto di usare la propria lingua madre nei rapporti con gli uffici pubblici ed in particolare con gli uffici giudiziari ».

La sentenza ha rilevato peraltro che « le pretese soggettive ed effettive dei cittadini appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute, sono azionabili soltanto nella misura in cui siano state adottate adeguate norme di attuazione e siano state predisposte le necessarie strutture organizzative o istituzionali, che possano essere utilizzate al fine di rendere effettivo e concretamente fruibile il diritto garantito in via di principio dalla Costituzione ».

Per quel che concerne l'adozione di misure di garanzia dei diritti attribuiti alla comunità minoritaria slovena si è trattato prevalentemente di leggi regionali con contenuto ed effetto di natura amministrativa che, invero, non hanno adeguatamente soddisfatto l'esigenza di tutela dei generali diritti di libertà, che avrebbe richiesto apposita legge nazionale.

In base ad ordinanze emanate a suo tempo dal Governo Militare Alleato, la cui efficacia è stata conservata dalla subentrata Amministrazione italiana, l'uso della lingua slovena è stato consentito in alcuni Comuni minori della provincia di Trieste e di Gorizia. Inoltre a seguito dei trattati internazionali ed a normative interne è stato ammesso che nel territorio di Comuni in cui la minoranza slovena raggiungesse il 25% della popolazione la toponomastica potesse essere caratterizzata dalla installazione di tabelle stradali bilingue, il che è stato attuato in alcuni Comuni minori della provincia di Trieste e Gorizia.

Con provvedimento risalente al 1961 sono state istituite, nelle province di Trieste e Gorizia, scuole con lingua di insegnamento sloveno, riservate agli appartenenti del gruppo linguistico sloveno residente nella zona, con l'obbligo anche dello studio della lingua italiana.

Con varie leggi regionali, susseguitesì dal 1970 in poi sono state introdotte numerose forme di tutela degli interessi della minoranza slovena. Un tanto dicasi per il servizio ispettivo e direttivo delle scuole elementari e secondarie slovene, i cui posti di ispettore e direttore scolastico sono stati riservati a persone di lingua materna slovena. Presso i Provveditorati agli Studi di Trieste e Gorizia sono stati distaccati insegnanti di ruolo nelle scuole con lingua di insegnamento sloveno per servizi riguardanti le scuole stesse; è stato previsto che il Sovrintendente Scolastico della Regione Friuli-Venezia Giulia sia assistito da una Commissione mista per la trattazione dei problemi relativi alle scuole di lingua di insegnamento slovena e che, con fondi forniti dalla Regione e da Enti locali, sia provveduto alla compilazione, e traduzione e stampa di libri di testo per gli Istituti superiori di lingua slovena e per le scuole dell'obbligo.

La Regione ha preso inoltre significative misure di tutela della minoranza slovena sotto vari aspetti. Precisamente per quel che concerne le attività ed iniziative teatrali e culturali, per iniziative economiche e sociali, per l'utilizzazione del servizio radio-televisivo, per il sostegno fi-

nanzario a mezzo degli Enti locali, per traduzioni, stampe, affissioni di manifesti, avvisi e comunicati, per interventi economici per assicurare lo sviluppo di servizi e di istituti museali e bibliotecari, in primis la « Biblioteca Nazionale e degli Studi di Trieste ».

Per assicurare poi il perseguimento concreto di tali fini alcune leggi regionali hanno previsto contributi per attività culturali, sociali ed economiche e che rappresentanti della minoranza slovena siano annoverati tra i componenti degli organi deliberativi o consultivi degli Enti.

La legge regionale 1978 N. 42 sull'ordinamento della formazione professionale, all'art. 1 — ultimo comma — stabilisce che « le iniziative per la formazione professionale terranno conto della minoranza slovena per la salvaguardia delle sue caratteristiche etniche e culturali » e che « il costituito Istituto regionale per la formazione professionale possa organizzare, secondo le esigenze, corsi di lingua slovena ».

b) L'Ufficio del Difensore Civico del Friuli-Venezia Giulia in relazione alla presenza della minoranza linguistica slovena

Richiamandomi a quanto accennato circa criteri e modi del Difensore Civico del Friuli-Venezia Giulia nell'esplicazione delle funzioni d'Istituto in relazione alla realtà esistente nella Regione, è indubbio che le problematiche esposte, riguardanti la situazione giuridica normativa e la presenza delle popolazioni di minoranza slovena, hanno richiamato la necessità di tenere conto di tali problematiche nell'esplicazione delle funzioni dell'Ufficio.

Va innanzitutto rilevato che la legge istitutiva dell'Ufficio del Difensore Civico del Friuli-Venezia Giulia all'art. 7 dispone testualmente: « nell'organizzazione dell'Ufficio si dovrà tener conto delle esigenze della minoranza slovena di potersi esprimere nella propria lingua ». La norma è stata resa operativa avendo il Consiglio regionale, fin da quando l'Ufficio ha cominciato a funzionare, assegnato alla sede centrale dell'Ufficio di Trieste una impiegata a conoscenza della lingua slovena. Non vi sono state comunque richieste di traduzioni in quanto alcuni esposti presentati da appartenenti alla minoranza slovena sono stati accompagnati anche dal testo in lingua italiana; in ogni caso l'impiegata della sede di Trieste ha sempre operato senza alcuna difficoltà.

Va aggiunto che da parte della Presidenza del Consiglio regionale

si è provveduto a far redigere anche in lingua slovena il manualetto divulgativo ed informativo intitolato « Chi è il Difensore Civico », che viene distribuito ad ogni cittadino che chieda l'assistenza dell'Ufficio; agli appartenenti alla minoranza slovena viene pertanto consegnato il suddetto manualetto redatto in lingua slovena.

Per quanto concerne i rapporti dell'Ufficio con gli appartenenti alla minoranza slovena e l'esplicazione delle relative funzioni, non si sono presentate difficoltà né per acquisire presso gli Enti ed Organi amministrativi gli elementi conoscitivi necessari per l'esplicazione delle funzioni di assistenza e tutela, né ostacoli per gli interventi medesimi a favore degli appartenenti alla minoranza slovena, che in ordine ai vari problemi portati all'esame dell'Ufficio, sono stati esplicitati come per qualsiasi altro cittadino.

In relazione alle numerose norme emanate dalla Regione a sostegno di iniziative ed esigenze varie, economiche, culturali, professionali, gli appartenenti alla minoranza slovena hanno potuto chiedere l'interessamento e sussistendone i presupposti hanno potuto conseguire benefici, contributi od altro.

L'Ufficio è stato, anche, richiesto di intervenire presso organi regionali per rimuovere inadempienze ostacolanti interessi di Associazioni e di cittadini di minoranza slovena.

Un tanto è a dirsi per la richiesta dell'« Alleanza contadina Kmecka Zveza », associazione di coltivatori della provincia di Trieste, che lamentava la mancanza di interventi significativi da parte della Regione a favore del settore primario agricolo, ostacolati dalla mancata costituzione elettiva dell'albo degli imprenditori agricoli della provincia di Trieste, presupposto necessario per l'accesso alle provvidenze agricole. Il problema è stato posto dall'Ufficio del Difensore Civico all'attenzione della Direzione Generale dell'Agricoltura e del Presidente della Camera di Commercio di Trieste (cui è demandata la formazione dell'albo professionale degli imprenditori agricoli della provincia): a seguito delle risposte pervenute l'Ufficio ha fatto un intervento presso il Presidente della Giunta regionale, competente ad emanare il decreto di approvazione del regolamento per la disciplina delle operazioni elettorali, necessario per la costituzione della Commissione provinciale per la tenuta dell'albo de quo.

Qualche tempo dopo l'intervento dell'Ufficio, il Consiglio regiona-

le ha provveduto ad emanare la L.R. 11/1987, cioè le norme per la prima elezione dei rappresentanti degli imprenditori agricoli nella Commissione per la tenuta dell'albo professionale degli imprenditori agricoli della provincia di Trieste; con decreto 4.9.1987 il Presidente della Giunta ha provveduto ad emanare il regolamento per l'elezione dei rappresentanti iscritti all'albo degli imprenditori agricoli e per la tenuta dell'albo professionale.

In relazione ad un'altra richiesta di intervento presso il Sovrintendente scolastico regionale, riguardante la protesta per un ritardato provvedimento, l'Ufficio del Difensore Civico ha cercato anche di superare ostacoli inerenti alla competenza. Si è trattato di una richiesta di un gruppo di insegnanti di scuola media slovena affinché la normativa sul reclutamento del personale della scuola (D.L. 357/1979) e la prevista indizione di concorsi per soli titoli (già applicata per il personale docente di lingua italiana) trovasse applicazione anche per il personale docente delle scuole di lingua di insegnamento sloveno. L'intervento presso il Sovrintendente ha rilevato che la mancata indizione del relativo concorso determinava una ingiustificata discriminazione nei confronti del personale richiedente. Non essendo pervenuta una risposta da parte del Sovrintendente l'Ufficio provvedeva a sollecitarla rilevando la necessità degli interessati ad ottenere una relativa informazione. Non avendo neppure il sollecito avuto risultato positivo l'Ufficio ha portato a conoscenza tale comportamento, nella relazione al Consiglio regionale, ritenendo di poter avvalersi del disposto dell'art. 8 — ultimo comma — della legge istitutiva 20/1981 in quanto la rilevata disfunzione di altro Ufficio della Pubblica Amministrazione incideva sull'attività amministrativa regionale ed investiva interessi della collettività, previsti anche da normativa regionale.

Tutela della cultura e della lingua friulana.

La popolazione friulana costituisce la parte prevalente del Friuli storico, dove parla il friulano quale propria lingua e dove ha lungamente vissuto con una certa autonomia fino all'occupazione del Friuli, nel 1425, da parte della Repubblica Veneta: i Rettori di terra ferma della Serenissima avevano significativamente continuato, nei rapporti che fa-

cevano a Venezia, a qualificare e a distinguere quel territorio e la relativa popolazione quale « Patria del Friuli ».

Si tratta di popolazione che è caratterizzata, oltre che dalla particolarità della propria lingua, largamente usata nei rapporti familiari, di lavoro e sociali, anche da espressioni e produzioni di notevole valore letterario e poetico e dall'attaccamento ad usi, costumi, tradizioni di cui è fortemente sensibile e gelosa.

Sarebbe improprio qualificare la popolazione friulana minoranza linguistica, quali sono considerate la tedesca, la ladina, la francese e la slovena; si tratta di popolazione che costituisce la parte prevalente dei residenti nel Friuli e quindi di una maggioranza linguistica rispetto al territorio in cui è insediata e minoritaria rispetto al territorio nazionale. Si calcola infatti che circa i 2/3 della popolazione del Friuli-Venezia Giulia parli la lingua friulana, nelle province di Udine, Gorizia ed in parte in quella di Pordenone, con esclusione invece per la provincia di Trieste.

Questa realtà costituisce la ragione delle istanze della popolazione friulana, che, si noti bene, nutre da sempre profondi sentimenti di italianità, per conseguire una concreta tutela della propria cultura e dell'uso della propria lingua.

La Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia si è dimostrata molto sensibile a tali aspirazioni con la promulgazione di leggi regionali significative.

Quanto sopra esposto conferma che viva e sentita l'esigenza della popolazione di tutelare la lingua friulana non solo quale espressione di cultura nel senso più lato, ma anche quale aspirazione a poterne fare uso, con determinati limiti e condizioni, nei rapporti pubblicistici.

Il problema ha interessato ed interessa anche la attività e le funzioni del Difensore Civico regionale.

Innanzitutto ed ovviamente per le richieste di interventi presso Amministrazioni in relazione alle varie previsioni delle Leggi regionali in materia di tutela culturale e per il conseguimento di contribuzioni previste a sostegno di iniziative ed attività dirette alla conoscenza e valorizzazione della lingua friulana.

Inoltre il problema ha significativa importanza per il fatto che frequentemente avviene che presso gli Uffici decentrati del Difensore Civico regionale cittadini desiderino parlare in lingua friulana, essendo loro

più facile esprimersi in tal modo onde spiegare esaurientemente i loro problemi.

La prassi, di lasciare che cittadini si esprimano in friulano, in quanto non investa aspetti formali, non può essere impedita: e gli interessati sentono invero che il poter esprimersi da parte loro in friulano, sapendo di essere capiti, li agevola notevolmente, anche se il Difensore Civico, ovviamente, deve loro rispondere in lingua italiana.

LUIGI JERACE (*)

RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE LAZIO
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 1993

Presenta la relazione per l'anno 1993, già resa al Consiglio Regionale della Regione Lazio, evidenziando portata e limiti della L.R. 2/11/1992, n. 41; la situazione logistico-organizzativa del proprio Ufficio; necessità di informazione ai cittadini sul significato e ruolo del Difensore Civico; difficoltà nei rapporti con strutture, Uffici e relativi funzionari; impreparazione della Pubblica Amministrazione in genere ad affrontare temi quali trasparenza e pubblicità degli atti di cui alla legge 241/90.

Conclude illustrando i vari casi trattati, di cui 198 positivamente rispetto ai 212 trattati.

(*) Difensore Civico della Regione Lazio.

NICOLA PERRAZZELLI (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA REGIONE LIGURIA

Per attenermi al tema del presente seminario, ho ritenuto di soffermarmi, in questo mio breve intervento, sui diritti degli extracomunitari e dei nomadi immigrati, come diritti umani che più degli altri possono rientrare nella casistica interessante l'ambito di competenza dei Difensori Civici regionali.

Costoro, com'è noto, in quasi vent'anni di attività, sono riusciti a ritagliarsi uno spazio oltre che attraverso i loro interventi istituzionali, soprattutto estendendo i loro interventi fuori dall'ambito delle loro competenze istituzionali, interventi, questi ultimi, che hanno ormai acquisito generali riconoscimenti di legittimità, anche da parte dell'autorità giurisdizionale amministrativa (sent. 18.2.1992, n. 24, del TAR della Liguria), che ha affermato il principio secondo cui « il pubblico interesse cui è indirizzata la funzione sollecitatoria del Difensore Civico nei confronti anche di tutti gli altri enti ed istituti operanti nella regione, comporta una collaborazione quanto meno a titolo di cortesia e d'informativa ».

Questi ultimi decenni, con un moto sempre più accelerato negli ultimi anni, ci hanno visti testimoni di grandi eventi. Ci siamo trovati e ci troviamo infatti di fronte a rivolgimenti sociali economici, politici, demografici, mentre dal terzo mondo i popoli, resi più informati e sensibi-

(*) Difensore Civico della Regione Liguria.

li dai moderni mezzi di comunicazione, tentano di migliorare le loro condizioni di vita attraverso l'emigrazione.

Un'emigrazione che, per quanto riguarda il nostro Paese, ribalta la situazione che si registrava sino a pochi decenni fa, allorché i nostri connazionali erano costretti a trovare in Australia, nelle Americhe, nell'Europa centro-settentrionale il lavoro e la possibilità di costruirsi un'esistenza migliore, secondando una tradizione che ebbe inizio nella seconda metà del secolo scorso e raggiunse l'apice nell'ultimo decennio di tale secolo e nel primo decennio dell'attuale.

Questo ribaltamento migratorio, questo fenomeno che caratterizza la fine del secondo millennio, deve considerarsi l'evento più importante, quello che inciderà nel profondo l'avvenire del mondo occidentale.

Dobbiamo valutarlo con la massima attenzione ma anche con la più grande disponibilità, come un epocale evento di assestamento: l'insediamento umano se rispondeva nei primordi della vita dell'uomo alle leggi della fisica sopravvivenza e quindi i fattori climatici erano di preminente importanza, nei tempi storici, in cui il lavoro è diventato la imprescindibile condizione umana, l'insediamento è determinato dalle possibilità di trovare un lavoro retribuito che consenta più accettabili condizioni di vita.

In questo quadro di grandi sommovimenti umani, sociali ed economici, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948 costituisce un generale punto di riferimento ed acquisisce una rilevanza sempre maggiore.

La Dichiarazione è un documento di eccezionale valore intellettuale e morale ed è ad essa che si è soliti far risalire, in quanto primo atto internazionale generale in materia, il fenomeno della cosiddetta « internazionalizzazione » dei diritti dell'uomo che ha portato questi ultimi ad assumere un rilievo internazionale.

Va precisato che il valore della Dichiarazione Universale sta nell'aver costituito la base per la elaborazione di atti successivi e soprattutto di trattati e convenzioni internazionali: i due Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 che della Dichiarazione costituiscono il diretto svolgimento; la convenzione sulla eliminazione della discriminazione razziale del 1965, quella sul divieto della tortura del 1984, quella sui diritti del bambino del 1989.

Tali patti e convenzioni, che svolgono più ampiamente il contenuto della Dichiarazione Universale, comportano anche la previsione di meccanismi internazionali di controllo del rispetto puntuale da parte degli Stati degli obblighi convenzionalmente assunti.

In particolare prevedono la creazione di comitati composti da esperti indipendenti dai governi con il compito di vagliare i comportamenti degli Stati nelle materie trattate da ciascun accordo. E si tratta di un esame in sessione pubblica che avviene in contraddittorio tra i rappresentanti dello Stato ed il comitato competente.

Alcuni accordi, come il Patto sui diritti civili e politici, aggiungono la possibilità, in relazione agli Stati che hanno accettato il Protocollo facoltativo, di comunicazioni individuali con le quali la persona che ritiene che uno Stato abbia leso un diritto riconosciutogli dalla convenzione, può rivolgersi direttamente al Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite e mettere in moto il meccanismo di controllo internazionale con riferimento al suo caso individuale.

Leggevo qualche giorno fa un breve ma acuto saggio sul problema dell'immigrazione, nel quale fondatamente si rilevava che la geopolitica di questo fine secolo è sempre più nelle mani dell'immigrazione se, per dati riguardanti il 1991, l'ammontare delle rimesse degli immigrati verso i paesi d'origine ha raggiunto i 71 miliardi di dollari: una cifra immensa e sottostimata perché ad essa andrebbe aggiunta quella di moltissimi lavoratori clandestini ed irregolari e che, comunque nella graduatoria degli scambi mondiali, è seconda solo al mercato petrolifero.

È evidente che la giovane forza lavoro degli immigrati fornisce, senza alterare le regole della libera concorrenza, le risorse economiche senza le quali molte aree del Sud e dell'Est non potrebbero garantire, oltre che la propria sopravvivenza, neppure gli sbocchi per i beni prodotti dalle ricche nazioni industriali.

Ma questo fondamentale aspetto che tende a planetarizzare la moderna produzione, non è stato adeguatamente considerato dal nostro legislatore che si è ispirato nella normazione in materia d'ingresso e soggiorno degli extracomunitari (L. n. 39/90 c.d. Martelli) agli stessi principi che ispiravano le norme del vecchio Testo Unico dal 1931.

Lo straniero infatti, oltre che avere a che fare con una legislazione di polizia prevalentemente interessata al « mantenimento dell'ordine

pubblico », s'imbatta in molteplici lacci a causa dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici stranieri delle questure.

Il legislatore, sull'onda dell'emergenza, decide d'intervenire al termine del 1989, ma ripropone una disciplina dell'ingresso e del soggiorno dello straniero simile a quella previgente.

Ci si è limitati infatti a riformulare le vecchie norme ed a recepire i risultati della prassi amministrativa in materia, con particolare riferimento al permesso di soggiorno ed alla sua revoca. Entrambi i provvedimenti dipendono infatti dalla più ampia discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza.

Lo straniero che entra in Italia deve, entro otto giorni dal suo ingresso, preoccuparsi di chiedere alla questura competente il permesso di soggiorno. Le conseguenze derivanti dall'inosservanza della norma sono alquanto pesanti: eventuale arresto ed espulsione dallo Stato.

La norma quindi non tutela un bene giuridico particolare, ma serve solo a fornire degli strumenti di controllo discrezionale alla polizia e l'eventuale reato in cui incorre lo straniero risulta essere di « pura creazione legislativa ».

Allo straniero che entra in Italia, spesso con un bassissimo livello di conoscenza della lingua e provenendo da un Paese dove non esistono norme simili, non può essere contestato il fatto di non essersi attivato nei primi otto giorni di presenza sul territorio al fine di conoscere le eventuali disposizioni di legge che possono condizionare la regolarità della sua permanenza in Italia.

Sembra pertanto che le norme in esame costituiscano un agevole strumento per governare, con ampia discrezionalità, le contingenze politiche ed economiche che coinvolgono gli stessi stranieri, continuando a considerare la materia un problema esclusivamente di ordine pubblico.

Senza considerare poi l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici della Pubblica Amministrazione, che hanno competenza relativamente al soggiorno ed al lavoro degli stranieri: la loro nota inadeguatezza ed inefficienza rappresentano un ulteriore motivo per dubitare che questi possano effettivamente ed indiscriminatamente godere dei diritti che formalmente vengono loro riconosciuti.

Passando a considerare i rapporti che legislativamente avrebbero potuto stabilirsi tra lo straniero ed il Difensore Civico regionale, deve

malinconicamente rilevarsi che il legislatore ha perduto una buona occasione per costituire un valido strumento di civica difesa a favore di una fascia particolarmente emarginata e debole.

Segue la presentazione del caso di un immigrato extra comunitario, che, con l'assistenza del Difensore Civico, evitava la revoca del permesso di soggiorno e che ora lavora in piena legalità nel nostro paese.

Ritengo opportuno porre in evidenza che, in tema di diritti umani, la Regione Liguria si è data carico, con legge regionale del 27 agosto 1992, n. 21, d'intervenire a tutela delle popolazioni zingare e nomadi, con la finalità di tutelare la cultura e l'identità di tali minoranze etniche, favorendone il diritto al nomadismo ed alla stanzialità sul territorio nazionale, il diritto di fruire dei servizi pubblici, i diritti all'attività lavorativa, alla formazione e sviluppo dell'istruzione scolastica e professionale.

Destinatari della tutela sono sia gli zingari di cittadinanza italiana che quelli di cittadinanza straniera e gli apolidi, nel rispetto delle norme vigenti in materia di soggiorno in Italia.

Il Comitato previsto dalla legge per il perseguimento delle suddette finalità è presieduto dal Difensore Civico regionale ed eroga contributi ai Comuni, singoli o associati ed a Comunità Montane per la realizzazione, gestione e manutenzione di campi di sosta appositamente attrezzati e di campi di transito.

Predisporre inoltre programmi d'intervento per garantire ai nomadi tutela sociale ed assistenza sanitaria pari a quella della popolazione ligure, per sostenere l'attività di artigianato e di commercio dei prodotti tipici dei nomadi, per erogare contributi per iniziative d'istruzione con particolare riguardo ai bambini in età scolare, per agevolare il reperimento di abitazioni dei nomadi che preferiscano adottare la vita sedentaria.

Parlando di tutela dei diritti umani, non si può non ricordare inoltre l'attività normativa in materia della mia Regione che, oltre alla legge a tutela delle popolazioni nomadi, di cui si è detto, si è occupata anche, con le due leggi rispettivamente del 9/2/1990, n. 7 e 9/12/1991, n. 37, della « Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie » e degli « Interventi per la cooperazione allo sviluppo e

per la pace », delle quali, prescindendo dalla nobiltà degl'intenti, non può non rilevarsi la scarsa potenzialità attuativa, soprattutto a fronte delle priorità programmatiche e della indifferibilità di alcune istanze politiche che condizionano fortemente le opzioni dell'amministratore.

GIOVANNI JUCCI (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA REGIONE LOMBARDIA

Ho ascoltato con grande interesse le relazioni molto pregevoli svolte ieri che ci hanno fornito una gran messe di dati, proposto considerazioni, suggerimenti che daranno sicuramente luogo a utili riflessioni e ad ulteriori approfondimenti del tema, in specie, sul piano della risoluzione concreta dei problemi di varia natura che nel suo ambito possono prospettarsi.

A noi Difensori Civici è stato, peraltro, esplicitamente chiesto di informare il Convegno dei casi specifici che ci è capitato di affrontare nella quotidianità delle nostre funzioni.

Il settore in cui più frequentemente, si può dire ogni giorno, si presentano casi che, nella loro dolorosa storia, postulano interventi a difesa di diritti umani fondamentali, è quello della sanità.

È ben vero che in un paese civile esistono, o dovrebbero esistere, strutture adeguate per la difesa della salute. E, in effetti, nella Regione Lombardia, queste strutture esistono e svolgono ordinariamente le loro precipue funzioni. Con pregevoli successi, in particolare nei settori di alta specializzazione.

Non altrettanto accade, purtroppo, nel settore della medicina generale e, di tutti il più insufficiente, in quello dell'assistenza psichiatrica e degli handicappati in genere.

(*) Difensore Civico della Regione Lombardia.

I pochi casi di cui vi ragguaglierò saranno più che sufficienti per rendere evidente la rilevanza, molto spesso determinante, dell'intervento del Difensore Civico mirato al fine di condurre a soluzione positiva vicende umane molto dolorose che la inadeguatezza, sotto molteplici profili, della struttura ospedaliera ovvero le disfunzioni burocratiche accentuate dalle incertezze di interpretazione delle congerie di leggi sanitarie statuali e regionali, non avrebbero, altrimenti, consentito di risolvere.

Segue una dettagliata descrizione di alcuni casi di rilevanza socio-sanitaria assistenziale a favore di cittadini italiani ed immigrati e quindi la conclusione.

Posso aggiungere, con soddisfazione, che, dopo tante sollecitazioni e denunce, dirette anche al Consiglio regionale mediante relazione specifica, è stata emanata la L.R. 5.11.1993, n. 36, avente per oggetto la disciplina dell'assistenza indiretta.

Con che è stato posto rimedio ad un vuoto legislativo in questa specifica materia che da anni ha lasciato in moltissimi casi privi di assistenza sanitaria gratuita i cittadini della nostra regione.

Se, in accoglimento delle nostre ripetute istanze, la regione Lombardia adeguerà la normativa concernente l'istituto del Difensore Civico alle esigenze che le condizioni non sufficientemente considerate della convivenza civile impongono, la « difesa civica » ne trarrà grande giovamento, e con maggior ragione il Difensore Civico potrà essere considerato « il magistrato naturale dei diritti umani ».

ARNALDO CIANI (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA REGIONE MARCHE

Previa attenta analisi della L.R. 14/10/1981 n. 29 istitutiva del Difensore Civico nella Regione Marche, segnala il diverso comportamento e metodo d'azione seguito a seconda che i reclami riguardino un interesse legittimo « privato » o un interesse diffuso - Da ciò un impegno particolarmente intenso di fronte a casi di denunce o a rilevata disfunzione del servizio sanitario nazionale di fronte a rifiuto ingiustificato di collaborazione.

Riferisce quanto segue.

In nessun settore, come in quello sanitario, il cittadino viene a trovarsi in uno stato di pratica soggezione al sistema, quale che esso sia. Si ha l'impressione, osservando l'insieme delle complesse strutture sanitarie, che l'utente del servizio, e cioè l'ammalato, venga a sentirsi piuttosto che soggetto, direi quasi oggetto del sistema.

Basti pensare all'affollamento, esagerato ed irrazionale, di molti ambulatori di medici convenzionati nonché alle lunghe liste di attesa per le visite specialistiche, specie se confrontate con la prontezza delle stesse visite a pagamento, che naturalmente sono molto costose dal momento che quella dei medici, a quanto pare, è l'unica categoria che abbia una tariffa ufficiale con indicazione solo dell'onorario minimo, e

(*) Difensore Civico della Regione Marche.

non anche di quello massimo, per le prestazioni professionali. Inoltre, anche se riesce pressoché impossibile averne le prove, è ben noto che vari specialisti (fra cui alcuni dei più noti) non rilasciano neanche la ricevuta del compenso percepito, a meno che il cliente insista per averla.

In questa situazione l'azione del Difensore Civico trova di solito molta difficoltà a raggiungere lo scopo, anche perché la legislazione nazionale, sia pure con l'intento di imporre una remora agli eccessivi costi del servizio, ha introdotto vincoli rigidi (blocco delle assunzioni, limiti alle spese, ecc.) i quali, fra l'altro, offrono la possibilità di scaricare, a ragione o a torto, la responsabilità dei disservizi sulla inadeguatezza dei mezzi a disposizione.

Allo scopo di citare comunque un esempio in cui si evidenzia la pura e semplice carenza di senso giuridico da parte di un organo collegiale tecnico-sanitario, voglio ricordare il mio intervento, su reclamo di diversi interessati, presso talune commissioni mediche, costituite presso le USL marchigiane con il compito di sottoporre a visita gli invalidi civili che richiedono l'indennità di accompagnamento prevista per i non autosufficienti.

In tutti i casi di cui mi sono occupato, a richiesta di cittadini che lamentavano una specifica violazione delle norme che regolano la concessione della indennità, pur riconoscendosi da parte della Commissione medica l'esistenza delle condizioni che danno diritto a quell'indennità, la decorrenza ne era stata immotivatamente fissata dalla data della visita medica collegiale, anziché dalla data della presentazione della domanda, come invece prescrive espressamente l'art. 3 comma 4 della legge 11.12.1980 n. 18.

Si era in presenza, dunque, di un caso emblematico di ostacoli illegittimamente frapposti alla corretta e puntuale applicazione di provvidenze che la legge nazionale prevede. Da informali contatti poi avuti con medici e con funzionari delle USL, ho avuto l'impressione che questo chiaramente illegittimo modo di procedere derivava talora da un personale giudizio di inopportunità delle suddette norme legislative anche perché, fra l'altro, esse comportano un rilevante onere finanziario per lo Stato.

Ciò che più mi ha meravigliato, comunque, è la constatazione che si pensi di poter disapplicare una norma di legge sol perché non la si ritiene opportuna. E credo di non essere ancora pienamente riuscito a far

comprendere a taluni miei interlocutori né l'elementare esigenza giuridica per cui una legge va applicata anche da chi non condivide l'opportunità di talune sue disposizioni, come pure il concetto, consacrato dall'art. 3 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, secondo cui ogni provvedimento nei confronti di un cittadino deve essere adeguatamente motivato. Ciò appare tanto più necessario quando si deve giustificare la mancata applicazione in via eccezionale, di una norma di legge che fissa una precisa decorrenza.

C'è poi, fra l'altro, da considerare che l'ipotesi di un invalido che faccia domanda per ottenere l'indennità di accompagnamento pur essendo autosufficiente e che tale cessi di essere soltanto al momento della visita medica, anche se non è del tutto impossibile, non può certamente considerarsi normale; donde la necessità logica di indicare espressamente quanto meno l'esistenza di questa singolare situazione. Fra l'altro, infine, si deve poi tenere presente che, essendo la domanda dell'invalido sempre accompagnata da certificato medico, il verificarsi del caso eccezionale di cui sopra dovrebbe comportare se non addirittura la constatazione di falsità ideologica del certificato stesso, quanto meno la presa d'atto della discutibile perizia professionale del certificante.

Passando ad altro argomento, va notato che esistono anche dei casi in cui il compito del Difensore Civico deve, necessariamente, assumere più che il carattere di una rigorosa tutela della legalità nei confronti della pubblica amministrazione, piuttosto quello del mediatore o dell'amichevole compositore di un contenzioso, fra cittadino ed Ente pubblico, nel quale solo il giudice, amministrativo o ordinario, potrebbe — dopo un processo lento e dispendioso — dire l'ultima parola su chi ha ragione e chi ha torto. Posso ricordare un caso tipico alla cui origine sta, a mio parere, un uso distorto della potestà legislativa regionale.

La legge regionale marchigiana 13.3.1985 n. 7 avrebbe lo scopo di proteggere nella Regione, la flora locale salvaguardando in particolar modo certe specie di alberi che si ritengono in pericolo di estinzione; ma, per eccesso di vincolismo, oltre a creare gravi problemi giuridici di coordinamento con il codice civile, la legge stessa sta ottenendo effetti sostanzialmente opposti a quelli che si proponeva.

Il Difensore Civico ha avuto vari reclami in argomento e si è reso conto che il cittadino reclamante correva il serio rischio di essere costretto ad una lunga, incerta, complicata e costosa lite giudiziaria, grazie

alla disattenzione del legislatore regionale che, nel suo zelo protettore della flora, non ha espressamente previsto — come invece avrebbe dovuto — il caso di alberi piantati o nati a distanza non legale dal confine; alberi per i quali sarebbe assurdo in ogni senso far valere la cosiddetta protezione.

In casi del genere, evidentemente, il compito del Difensore Civico è quanto mai arduo perché si tratta di promuovere realisticamente — per evitare una lite giudiziaria che potrebbe giungere in Cassazione o innanzi alla Corte costituzionale — un compromesso fra le parti in controversia e l'ufficio regionale, tale da soddisfare almeno in parte la legittima esigenza del privato che chiede il rispetto delle norme del codice civile, con l'altrettanto legittima esigenza dell'ufficio delle Foreste della regione di vedere rispettata la sia pur poco razionale norma vincolistica dettata a supposta protezione della flora.

Ho avuto modo di constatare come, qualche volta, ancora il buon senso riesca a risolvere bonariamente certe controversie ingarbugliate; nel caso di specie ottenendo che per gli alberi protetti esistenti in prossimità del confine fosse almeno permessa una potatura robusta purché non pregiudizievole alla sopravvivenza dell'albero stesso.

Una cosa, comunque, è certa e cioè che l'esito dell'intervento del Difensore Civico dipende essenzialmente dalla disponibilità dell'Ufficio competente, o dall'Autorità da cui dipende, a considerare attentamente il parere del Difensore stesso. Dipende anche dal saper ben individuare quale è l'ufficio o l'Autorità che ha effettivamente il potere di intervenire in modo risolutivo. Per quanto riguarda, ad esempio, gli enti locali non dipendenti dalla regione — i comuni in modo particolare — bisogna tenere presente che non tanto gli uffici della regione quanto i comitati regionali di controllo possono fare qualcosa di concreto per risolvere certe non facili situazioni. Ad essi, infatti, la legge n. 142 dell'8 giugno 1990 affida un potere sostitutivo (art. 48) che qualche volta è stato opportunamente usato su mia proposta. Per esempio un Comune che aveva irrazionalmente ed ingiustamente ripartito fra i richiedenti una somma globale concessa dalla regione per sussidi ai disabili al fine dell'acquisto di mezzi meccanici per la deambulazione, è stato indotto a rimediare all'ingiusta ripartizione da un'intimazione notificatagli, su mia proposta, dal Comitato regionale di controllo ai sensi del già citato art. 48 della legge 142/1990.

VITTORIO DE MARTINO (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA REGIONE PIEMONTE

Premesse alcune considerazioni di natura squisitamente giuridica sul termine « diritti », sulle aspettative dei cittadini, sulla loro tutela, sui comportamenti dei funzionari, sulle varie iniziative legislative in materia di difesa civica anche da parte dei partiti politici, sulla configurazione giuridica dei partiti, sulla possibilità che il Difensore Civico Nazionale possa trasformarsi in un carrozzone di tipo ministeriale, è dell'avviso che il Difensore Civico Regionale, possa idoneamente garantire risposte contestuali ed immediate al cittadino, ancorché la legge 142/90, ravvisando la necessità dell'assistenza al cittadino, preveda la possibilità del Difensore Civico presso ogni ente locale.

Seguono altre considerazioni sui rimedi tendenti a migliorare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino, particolarmente riferite a:

- modifica dell'organizzazione funzionale dell'apparato;*
- modifica delle procedure, prescrivendo minori adempimenti a carico dei soggetti del rapporto, dirette, oltretutto, a far conseguire risultati più immediati.*

Quindi alla luce delle esperienze acquisite, passa a riferire come il Difensore Civico possa inserirsi proficuamente nel rapporto Pubblica Amministrazione e cittadino.

(*) Difensore Civico della Regione Piemonte.

Un aspetto che ritengo necessario porre in luce, al fine di fugare i dubbi per i soggetti che intendono utilizzare l'ufficio, è quello della competenza funzionale dell'istituto, dubbi ingenerati dalle opinioni formulate dagli autori del campo giuridico.

Ad esso, infatti, la recente dottrina assegna funzioni di « tutela », di « garanzia », di « controllo » e di « suggeritore » nei confronti dell'amministrazione.

Perché agli utenti siano chiare le possibilità di utilizzazione dell'ufficio, ritengo necessario analizzare le sopraindicate competenze, attribuite impropriamente all'istituto, sia dalla terminologia legislativa, sia maggiormente, dalla dottrina.

Circa la funzione di « tutela » del cittadino, attribuita dal testo legislativo piemontese istitutivo dell'ufficio, va messa in evidenza la circostanza che, nel quadro dell'organizzazione dei poteri, la tutela dei cittadini (nelle svariate situazioni in cui essi si trovino) è accordata unicamente dal diritto positivo, mentre al Difensore Civico è riservato soltanto il compito di « assistere » il cittadino medesimo, suggerendo all'amministrazione i rimedi perché questi possa beneficiare della tutela.

Anche per quanto attiene alla affermata funzione di « garanzia » a favore del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione va formulata una precisazione.

In dottrina, si fa consistere la funzione di garanzia nel conseguimento, come risultato, del buon funzionamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione.

In via preliminare, va rilevato che la funzione di garanzia presupporrebbe la potestà riconosciuta al Difensore Civico di porre in essere, « autonomamente », tutti i provvedimenti atti a realizzare concretamente la medesima a favore del cittadino. Invece, in base alle vigenti normative regionali che disciplinano le competenze funzionali dell'ufficio, il Difensore Civico può soltanto intervenire presso l'amministrazione, perché questa, con valutazione discrezionale autonoma, riconosca il fondamento della richiesta; tale potestà discrezionale non consente, quindi, al Difensore Civico di garantire, con la sua semplice iniziativa e potestà, alcunché al cittadino, anche perché all'istituto non è riconosciuto alcun mezzo coercitivo per assicurare il soddisfacimento delle aspirazioni dei richiedenti.

In sostanza, la garanzia si risolve in un effetto indiretto ed accessorio che, come tale, non può farsi rientrare tra i compiti di istituto e quindi classificarla tra le competenze funzionali.

Analogo discorso va fatto per la funzione di « controllo » sull'amministrazione, attribuita dalla dottrina all'istituto.

In proposito va rilevato che il Difensore Civico, secondo la prevalente legislazione, può intervenire, in via generale, soltanto su richiesta del cittadino e che, pertanto, non può essere attribuita all'intervento dell'istituto la qualificazione di funzione di controllo, laddove esso non è generalizzato ma eventuale ed è peraltro subordinato, come si è detto, all'iniziativa dei privati.

Neanche l'intervento d'ufficio, previsto come eccezionale dalla normativa, consente di qualificarlo come funzione di controllo; ciò perché, è sempre un intervento finalizzato ad assistere il componente della collettività e non, quindi, all'accertamento di conformità formale, quale il controllo di legittimità o di merito, riferito, questo ultimo, all'opportunità e convenienza.

Infatti, ogni valutazione sull'opportunità e sulla convenienza resta attribuita, sempre, alla discrezionalità dell'amministrazione; le relative trasgressioni possono essere accertate e perseguite o dagli organi preposti al controllo amministrativo o da quelli giurisdizionali, in sede di impugnativa e mai dal Difensore Civico.

L'anzidetta qualificazione è, a mio avviso, la conseguenza della circostanza che, per lo studio dell'istituto, gli autori prendono le mosse da un'analisi della legislazione scandinava, che assegna all'istituto (che peraltro risulta di emanazione parlamentare) la funzione di controllo sull'esecutivo.

Nell'ordinamento costituzionale italiano, invece, l'esercizio del controllo amministrativo sugli atti della regione è attribuito alla commissione di controllo, prevista dagli artt. 41 e segg. della L. 10.2.53 n. 62, mentre quello politico sulla gestione regionale è attribuito, in via diretta, all'assemblea consiliare ed in via indiretta all'elettorato.

Pertanto, alla luce sia delle specifiche previsioni statutarie regionali, sia delle leggi regionali istitutive degli uffici, non è ravvisabile la qualificazione di funzione di controllo alle iniziative del Difensore Civico (così come essa è convenzionalmente intesa), sull'attività dell'amm.ne reg.le, riferibile sia a scelte legislative sia ad attività politico-gestionali.

Quindi, conclusivamente, sul punto si può affermare che, nel quadro dell'ordinamento giuridico nazionale ed in base alla vigente normativa che disciplina l'attività dell'istituto, le funzioni concretamente esplicabili ed esplicate dall'ufficio sono limitate ad attività di assistenza ai cittadini, nel pratico esercizio dei loro diritti, nonché di consulenza sui possibili rimedi amministrativi e giurisdizionali per la tutela dei loro diritti ed interessi, entrambe attività esplicabili, ovviamente, nei limiti consentiti dalla qualificazione professionale del soggetto che ricopre la carica.

In definitiva, le funzioni di assistenza e di consulenza costituiscono i motivi principali che inducono il cittadino ad utilizzare l'istituto, mentre tutte le altre funzioni affermate in dottrina costituiscono soltanto aspetti indiretti e collaterali che, peraltro, non rappresentano un rilevante e pratico interesse per i singoli cittadini che si rivolgono all'ufficio.

Lo strumento che il Difensore Civico può utilizzare, sia in base alla legge regionale piemontese istitutiva dell'ufficio, sia in base alle norme statutarie che disciplinano tale attività ed in base alle leggi istitutive delle altre regioni, è quello del « suggerimento » all'amministrazione dei rimedi idonei a risolvere i casi lamentati.

La circostanza che la legge non preveda, per l'amministrazione, un vincolo ad attuare il suggerimento non impedisce, però, che l'azione del Difensore Civico possa conseguire il risultato auspicato. Ciò perché — a prescindere dal fatto che il Difensore non è il depositario del « Verbo » e non è dotato di infallibilità, per cui se sussistesse il vincolo giuridico, laddove egli escogitasse una erronea soluzione, l'amm.ne, per il vincolo medesimo, dovrebbe concretizzare l'errore — il risultato positivo per l'utente può essere comunque conseguito in base al rigore giuridico ed all'ampiezza della motivazione del suggerimento, entrambi i quali, pur non costituendo un vincolo formale, ne costituiscono uno sostanziale a livello di logica, perché, in caso di mancato accoglimento, impone all'amministrazione di motivarlo, invertendo, in tal modo, l'onere di provare il fondamento della contrapposta tesi.

Ma quali iniziative devono essere intraprese per rendere proficua l'attività del Difensore Civico, in relazione ai settori per i quali l'istituto è legittimato ad effettuare interventi in favore dei cittadini che li invocano?

La ricerca di esse richiede però un'analisi della situazione operativa degli uffici e dell'attuale legittimazione dell'istituto.

La maggior parte dei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione intercorre per questioni di stato ed economiche (fisco) con l'amm.ne statale; previdenziali con il parastato (INPS) e, per la fruizione di servizi, con l'amm.ne degli enti locali territoriali; per l'assistenza sociale con altri enti e per l'assistenza sanitaria con le ULSS.

In Italia, essendo stati realizzati gli uffici del Difensore Civico dalle Regioni, in applicazione degli artt. 97 e 117 della Costituzione, la competenza funzionale di essi è circoscritta ai rapporti intercorrenti tra il cittadino e l'amministrazione regionale e con successive leggi con le ULSS. Ne consegue che il campo degli interventi operativi degli uffici è estremamente limitato, con scarsissima utilità per il cittadino, rispetto alla vastissima gamma delle esigenze nei settori sopracitati, per il soddisfacimento delle quali gli utenti possono ritenere necessario l'intervento dell'istituto.

Tale situazione rende improcrastinabilmente necessaria un'iniziativa legislativa statale che legittimi l'intervento del Difensore Civico nei confronti di tutte le branche della Pubblica Amministrazione.

Detta iniziativa, tenendo presenti la potestà originaria dello Stato in campo legislativo e la titolarità statale delle funzioni nei settori sopraillustrati, non può essere intrapresa, in base all'attuale ordinamento costituzionale, che dal Parlamento.

Senonché, stabilito l'organo che può determinare l'ampliamento della competenza dell'istituto, va individuato come esso debba essere articolato, per rispondere nel modo più proficuo, alle esigenze del cittadino e come esso debba essere strutturato sotto il profilo dell'utilità del servizio.

Resta quindi da analizzare il livello di decentramento più valido, perché la capillarizzazione eccessiva presenta i sottoelencati difetti:

- 1) la difformità dei comportamenti e delle metodologie procedurali attuate dai singoli soggetti preposti alla funzionalità degli uffici, difformità che finiscono per l'ingenerare, con tutta probabilità, nell'utente, proteste per presunta disparità di trattamento in relazione agli specifici, diversi risultati che possono essere perseguiti;
- 2) un'eccessiva e non opportuna sensibilizzazione locale, che può far desistere il titolare della carica da iniziative di intervento che, pur

necessarie, potrebbero non essere ritenute opportune per erronee valutazioni di esigenze ambientali, il che frustrerebbe, in definitiva, lo scopo per cui è stato creato l'istituto;

3) la creazione dell'ufficio richiede sempre un costo, che va rapportato all'utilità che lo giustifica. Un eccessivo decentramento, a livello comunale, non soltanto non giustifica il costo, ma finisce con il sottrarre, di fatto, ai consiglieri comunali la rappresentanza, presso l'amministrazione, degli elettori. Peraltro, laddove il sistema di investitura del Difensore comunale non prevedesse un quorum che implica il concorso della minoranza nel conferimento della carica, risulterebbe certamente eletto un ulteriore esponente della maggioranza.

Inoltre, qualora questi, alla scadenza della carica, fosse intenzionato a candidarsi nella successiva consultazione elettorale, per la fiducia degli assistiti conquistata durante l'esplicazione della funzione, finirebbe certamente con il risultare eletto.

Tale situazione da un lato finirebbe per danneggiare gli altri candidati che rappresentano le forze politiche nella consultazione e da altro lato, il disegno di candidatura di chi ricopre la carica potrebbe condizionare, nel corso di esercizio della funzione, la sua stessa attività.

Il pericolo anzidetto potrebbe essere fugato soltanto da una preclusione normativa che, se pur limitata alla successiva legislatura amministrativa, costituirebbe in realtà, una sospensione, sia pure temporanea, della capacità elettorale passiva, per cui emerge in tutta evidenza la illegittimità costituzionale della preclusione anzidetta.

Ritenuto, quindi, per i motivi sopracitati, che il livello idoneo dell'articolazione dell'istituto è quello regionale, occorre ora stabilire le modalità di investitura di esso, nonché la procedura per la copertura della carica attraverso la nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, a titolari della medesima di soggetti prescelti mediante l'elezione con maggioranza qualificata di voti, da parte dei Consigli regionali che, in definitiva, hanno la rappresentanza politica dei cittadini residenti sul territorio regionale.

Il fondamento giuridico di questa soluzione va ricercato nell'utilizzazione dell'istituto dell'«avvalimento», peraltro già previsto dall'ultimo comma dell'art. 118 della Carta Costituzionale, soluzione che contempla la conservazione della titolarità della funzione da parte dello Stato.

Le regioni — di cui lo Stato, quale titolare della funzione, si avvalerebbe per l'esercizio di essa — oltre all'organizzazione per lo svolgimento della medesima, dovrebbero provvedere, quindi, nel quadro di tale sistema, anche all'individuazione del soggetto da proporre alla carica.

Con l'articolazione a livello regionale si evitano:

1) una struttura burocratica a livello nazionale che, quale apparato centralizzato, risulterebbe elefantica, con tutti i difetti ad essa connessi (che costituiscono i motivi giustificativi per la creazione degli uffici);

2) la duplicazione dell'istituto ed il conseguente disorientamento del cittadino circa le specifiche sfere di competenza. Con un unico titolare e quindi con un unico ufficio per regione, si eviterebbe la duplicazione del costo per la sua funzionalità e l'onere finanziario a carico dello Stato per l'attivazione di un proprio autonomo ufficio; ciò perché la medesima legge può prevedere l'accollo dell'onere per la funzionalità dell'istituto decentrato a carico dell'amministrazione regionale.

Inoltre la previsione legislativa di un'eventuale articolazione interna dell'ufficio a livello provinciale (ma sempre con titolarità funzionale a livello regionale, al fine di assicurare un'uniformità di comportamento da parte del titolare della carica e quindi di esercizio della funzione), può soddisfare la richiesta di ulteriore decentramento, evitando però — con tale modalità organizzativa — la sua esasperazione a livello comunale implicante le conseguenze negative innanzi messe in luce.

In tale direzione si è mossa la Regione Piemonte, la cui assemblea, con il voto favorevole di tutti i gruppi consiliari, ha approvato, nell'adunanza del 22.3.85, una proposta di legge al Parlamento relativa all'istituzione dell'ufficio del Difensore Civico da parte dello Stato.

È auspicabile che analoga iniziativa intraprendano le assemblee regionali, che dovrebbero essere sensibilizzate in merito dai rispettivi Difensori Civici.

Se poi l'ufficio di emanazione statale dovesse essere affiancato, a livello regionale, da quello creato dalla Regione con propria legge, si verificherebbe la già segnalata duplicazione, con difformità operative già messe in luce ed oltretutto con conseguente duplicazione di costi.

Resta da analizzare come l'ufficio in argomento possa funzionalmente operare.

Qualcuno sostiene che, allorquando lo Stato creerà autonomamente l'istituto, strutturandolo in modo che a livello regionale siano prepo-

sti soggetti di emanazione regionale, si renderà necessaria una delega a questi ultimi da parte del titolare dell'ufficio centrale statale.

Su tale tesi devono essere formulati i seguenti rilievi.

La delega, come attualmente è prefigurata nel nostro ordinamento giuridico, prevede la conservazione della titolarità della funzione all'organo delegante, con connesso potere di emanazione di istruzioni comportamentali ed organizzative uniformi per tutti i comparti decentrati.

Peraltro, è vero che la delega, una volta conferita, non può essere revocata per casi specifici, ma è altrettanto vero che se essa, anche per pura ipotesi, viene valutata dal titolare come non correttamente esercitata, può suggerire al delegante, per motivi di non individuabile natura, l'utilizzazione, per quanto impropria, dell'istituto di avocazione per la trattazione di un caso specifico.

Si sostiene impropria in quanto l'avocazione presuppone, di norma, la titolarità della funzione in due organi coordinati gerarchicamente, ciò che nel caso di specie non sussisterebbe.

L'avocazione, in questo caso, potrebbe essere impedita, ma sempre con iniziative conflittuali.

Indubbiamente, il Difensore Civico è un istituto di rapporto, rapporto che si articola in due rami: quello cittadino — istituto e quello istituto — strutture dell'amm.ne.

In proposito, va messo in evidenza che, concretandosi l'attività dell'ufficio in un rapporto, non si può prescindere dalle realtà ambientali regionali, che non consentono una uniformità comportamentale in relazione alla diversa mentalità ambientale.

Per motivi anzidetti, è quindi auspicabile che, con provvedimento del Capo dello Stato, siano nominati titolari della carica i soggetti designati, con le modalità procedurali sopradescritte, dai rispettivi Consigli regionali.

GIOVANNI VIARENGO (*)

IL DIFENSORE CIVICO NELLA MODERNA REALTÀ
DI UN'ISOLA ANTICA

Dopo una interessante e brillante panoramica in ordine alle vicende storico-etnico-geografiche attraverso i tempi, dalla preistoria ai nostri giorni, allo scopo citando, tra l'altro, Alfonso Gatto e Michele Serra;

passa a dire:

La realtà della Sardegna, non è certo delle più incoraggianti ed anzi è tale da legittimare il dubbio che, alle soglie del terzo millennio, sia davvero sufficientemente tutelata la dignità stessa dell'uomo, nei suoi valori fondamentali.

Valori che invece, richiedono l'impegno costante dei cittadini nella difesa della dignità dell'uomo, che è in primo luogo difesa della sua libertà, intesa come diritto volto a realizzare uno stato di autonomia da lui sentito, sorretto da una volontà cosciente di ordine morale, sociale, politico. Si tratta di un diritto il cui esercizio ovviamente respinge ostacoli e restrizioni, impedimenti e pregiudizi di qualsiasi genere e che in definitiva si concreta nella possibilità di fare tutto ciò che le leggi consentono o non proibiscono espressamente.

In questa visione sono di sicura importanza le libertà costituzionali più volte sancite nel corso dei secoli con organismi quali le Corone de

(*) Difensore Civico della Regione Sardegna.

Logu della Sardegna medioevale o con solenni risoluzioni quali la già ricordata Magna Charta, la Costituzione Federale degli Stati Uniti o la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino della Rivoluzione francese.

Sono i principi cui si ispira anche la nostra Carta Costituzionale nelle sue norme sulle diverse libertà dei cittadini, limitate soltanto da motivati provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Ma è libero l'uomo nella sua dignità e nel culto dei suoi valori dove la legge è impotente o inosservata?

È libero l'uomo in un paese in cui ciascuno cerca il proprio interesse ad ogni costo senza riguardo per i diritti altrui, in cui sono preoccupanti le condizioni dell'ordine pubblico?

Certamente primi Difensori delle proprie libertà sono gli stessi cittadini, adempiendo ai doveri del proprio stato in ogni campo, da quello sociale a quello della scuola e del lavoro, nella continua ricerca della giustizia intesa non come pura e semplice uguaglianza ma come riconoscimento dei diritti della persona, promuovendo condizioni e strutture che consentano il godimento e l'esercizio di quei diritti.

Sono valori che si difendono operando perché non si abbiano sperequazioni nei rapporti personali e in quelli collettivi, per favorire giuste decisioni sul futuro dello Stato, della città e del quartiere, per far emergere nel mondo dell'economia la scelta di produzione di beni essenziali alla vita degli uomini, per difendere la dignità dell'uomo e della donna lavoratori.

Se è grave la responsabilità di ciascuno, va detto però che non meno grave è la responsabilità dei politici, i quali più degli altri dovranno far sì che l'azione politica non produca ostacoli alla libertà, determini giuste scelte per la società e le sue strutture in base a scale di valori o interessi non personali ma attinenti all'uomo, alla promozione umana, all'affermarsi del servizio verso gli altri, non dimenticando la ricerca della pace, la cui imprescindibile conquista richiede ad ognuno un continuo rinnovamento interiore ed esteriore, una educazione permanente al suo instaurarsi, senza titubanze o stanchezze, con dedizione generosa.

L'art. 97 della Costituzione della nostra Repubblica prevede che i pubblici uffici siano organizzati, secondo disposizioni di legge, in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione

con un ordinamento che determini le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari; l'art. 98 afferma poi solennemente che « i pubblici impiegati sono a servizio della Nazione ».

Su tali basi, in un Paese democratico e socialmente avanzato come il nostro, i rapporti fra il cittadino e la pubblica amministrazione dovrebbero essere indubbiamente improntati a serenità e fiducia: purtroppo, anche in Sardegna, come nelle altre regioni d'Italia, così non è.

La sempre crescente articolazione delle funzioni pubbliche, la quasi incredibile molteplicità dei testi normativi e la non agevole loro interpretazione, creano difficoltà e disagi nei contatti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, sempre più insoddisfatti per le inerzie, i ritardi, le omissioni, gli errori, per comportamenti che talvolta inducono a temere una certa parzialità.

Bene giustificata, dunque, l'istituzione del Difensore Civico quale organo di tutela che specialmente attenga al momento di formazione dell'atto amministrativo, ad evitare, possibilmente, che, quando la pubblica amministrazione ha già assunto un provvedimento amministrativo, al cittadino sia necessario il ricorso amministrativo o quello giurisdizionale.

Il Difensore Civico può invece, mentre il procedimento è in corso, rappresentare all'autorità le ragioni che suggeriscono una maggiore riflessione in vista di una corretta applicazione della legge, così contribuendo al buon andamento dell'amministrazione, con un intervento idoneo ad assicurare il regolare corso del procedimento amministrativo e la tempestività e la correttezza degli atti amministrativi.

La legge regionale sarda, istitutiva dell'Ufficio del Difensore Civico, è del gennaio 1989 ma la elezione da parte del Consiglio regionale e la successiva nomina con decreto del Presidente della Giunta sono dell'autunno 1992 e l'Ufficio funziona dal 15 dicembre dello stesso anno.

Seguono una attenta analisi della Legge Regionale sarda istitutiva del Difensore Civico, limiti, portata, un breve resoconto sulla situazione logistico-organizzativo e quindi un breve resoconto sulla attività svolta.

GIOVANNI MANNONI (*)

PER UNA DIFESA CIVICA AL SERVIZIO DEI DIRITTI UMANI:
DALLA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
ALLA LEGGE-QUADRO NAZIONALE

Chi abbia seguito le vicende della difesa civica dalla sua comparsa in Italia nei primi anni '70, sa bene quali e quante difficoltà abbia dovuto affrontare l'istituto per radicarsi nel territorio.

Privo di mezzi normativi ed organizzativi all'altezza della sua missione, il Difensore Civico regionale ha dovuto fare appello al proprio prestigio e alla volontaria collaborazione dei suoi interlocutori per conseguire i risultati desiderati dal cittadino.

I Difensori Civici non si sono stancati di denunciare questa carenza di poteri e di mezzi e dopo lunga attesa i legislatori regionali hanno cominciato negli ultimi tempi a manifestare maggiore sensibilità.

Questo nuovo e più costruttivo atteggiamento dell'istituzione regionale nei confronti della difesa civica è testimoniato anche dalla legge di riforma del Difensore Civico toscano adottata dal Consiglio regionale il 12 gennaio di questo anno.

Credo che non sia privo di interesse illustrare gli snodi essenziali di una legge alla quale i Difensori Civici regionali hanno dato un contributo decisivo. Vorrei ricordare infatti che la legge fa proprie la maggior parte delle disposizioni formulate dalla commissione dei Difensori Civi-

(*) Difensore Civico della Regione Toscana.

ci regionali di cui ho fatto parte insieme ai colleghi Drigani e Falqui Massidda.

Uno degli apporti della nuova legge che merita di essere sottolineato è quello della configurazione del Difensore Civico come organo di tutela non giurisdizionale dei diritti ed interessi, individuali e collettivi. L'art. 2 della legge stabilisce che « il Difensore Civico interviene in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa ».

Questa norma ha il duplice merito di riconoscere al Difensore Civico il ruolo che egli ha effettivamente svolto in questi anni e di collocarlo adeguatamente all'interno dell'ordinamento giuridico con la specifica fisionomia di organo generale di tutela non giurisdizionale dei diritti.

Il primo dato che occorre mettere in evidenza è infatti quello della esplicita previsione di un sistema regionale integrato di difesa civica. L'art. 3, comma 2 della legge introduce il principio del coordinamento tra Difensore Civico regionale e Difensori locali, provinciali e comunali, allo scopo di offrire al cittadino un servizio il più esteso e capillare possibile senza duplicazioni ed interferenze. Il rispetto dell'autonomia di ciascun Difensore Civico è assicurato da una conferenza dei Difensori Civici che ha il compito istituzionale di coordinare le aree di attività di ogni organo, individuando « modalità organizzative tese ad evitare sovrapposizioni di intervento ».

Laddove poi alcuni enti locali non desiderassero dotarsi di un proprio Difensore Civico, la legge lascia aperta la possibilità di stipulare convenzioni con il Consiglio regionale per consentire agli abitanti di avvalersi del Difensore regionale che resterebbe comunque competente per le materie delegate dalla Regione all'ente locale. È mia convinzione che la collaborazione con i Difensori Civici locali contribuirà a risolvere il problema del decentramento dell'istituto, da sempre uno dei nodi irrisolti dell'organizzazione della difesa civica. Se poi si rendesse necessario colmare dei vuoti in aree in cui la difesa civica locale non si fosse radicata, il Difensore Civico potrà ricorrere a propri funzionamenti itineranti.

Il secondo tratto che qualifica la nuova legge è la consacrazione del Difensore Civico come garante del procedimento amministrativo. Cre-

do che sia di estrema importanza teorica e pratica la previsione contenuta nell'art. 6 comma 3 della legge secondo il quale « l'amministrazione è tenuta a precisare gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali non ha ritenuto di accogliere, anche in parte, le osservazioni del Difensore Civico ». In questo modo il cittadino potrà servirsi del ricorso al Difensore Civico per costringere l'amministrazione alla trasparenza nelle proprie decisioni. Lo stesso obbligo della motivazione acquista ben altro spessore ora che il funzionario può essere chiamato dal Difensore Civico ad esplicitare tutte le considerazioni sulle quali si basa il suo iter decisionale. Se teniamo conto che finora il cittadino per ottenere il rispetto delle norme del procedimento era costretto a rivolgersi al giudice amministrativo, mi sembra che con queste previsioni sia stato compiuto un progresso notevole. Non è azzardato affermare che il concetto di una giustizia nell'amministrazione, messo in crisi dal tramonto del ricorso gerarchico, riprenda per intero tutto il suo spessore grazie alla presenza di un garante istituzionale del procedimento come il Difensore Civico, terzo ed imparziale sia rispetto all'amministrazione che al cittadino.

Il terzo punto sul quale vorrei richiamare l'attenzione è quello del potere di intervento d'ufficio che la nuova legge riconosce formalmente, autorizzando il Difensore Civico ad attivarsi « qualora nell'esercizio delle sue funzioni, rilevi disfunzioni ed inefficienze », « sempre al fine di assicurare l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento ed imparzialità ».

Infine una parola merita di essere spesa per il rapporto tra Difensore Civico e formazioni di volontariato, legittimate dalla nuova legge, in quanto soggetti collettivi, a richiederne l'intervento.

Il raccordo tra Difensore Civico e formazioni sociali si spiega con l'identità stessa dell'istituto, che non è solo garante del procedimento e magistrato di persuasione ma anche anello di congiunzione tra società civile e istituzione. La capacità del Difensore Civico di assicurare la partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo non dipende, come troppo spesso si sostiene, dalla sua investitura. Non è certamente l'elezione diretta dei cittadini che fa del Difensore Civico un organo di partecipazione, ma piuttosto la sua capacità di farsi portavoce degli interessi collettivi e diffusi, svolgendo il ruolo di interfaccia istituzionale delle formazioni di volontariato. Questa distinzione è stata persa di vi-

sta negli ultimi tempi da chi vorrebbe assegnare alle stesse formazioni di volontariato il compito di designare o concorrere alla nomina del Difensore Civico, confondendo in questo modo ruoli che dovrebbero essere distinti sia per esigenze di imparzialità che per la necessaria tecnicità dell'attività di difesa civica.

Non voglio e non posso diffondermi oltre su una legge che meriterebbe ulteriori, stimolanti riflessioni. Desidero consacrare lo spazio che mi resta al problema della tutela dei diritti del malato, questione che tocca da vicino il tema del nostro incontro. Non vi è dubbio infatti che proprio nelle istituzioni sanitarie si consumino le violazioni più gravi dei diritti della persona, violazioni che rimangono ancora troppo spesso impunte. In questo settore il mio ufficio svolge, da ormai 10 anni, un'intensa azione, pur nella limitatezza dei mezzi che gli sono concessi. Gli interventi nei casi di *malpractice* si sono moltiplicati sino a divenire uno dei capitoli più rilevanti del bilancio operativo della difesa civica. Anche questa competenza del Difensore Civico regionale non tarderà ad essere riformata: pochi giorni orsono sono stato nuovamente richiesto di presentare il mio punto di vista nel merito. La mia convinzione, che ho argomentato in diverse memorie, è che in questo settore ancor più che negli altri occorra fare attenzione a non incorrere in quella confusione di ruoli cui accennavo innanzi. E noto infatti come le formazioni di volontariato che da anni operano con successo all'interno dei presidi sanitari rivendichino un riconoscimento istituzionale fino a candidarsi, in alcuni casi, a cogestire la sanità e la tutela dei diritti del cittadino. Pur essendo fermamento persuaso dalla necessità di valorizzare tutte le potenzialità dell'associazionismo al servizio di una sanità più efficiente, non credo tuttavia che sia auspicabile l'integrale assunzione da parte delle formazioni di volontariato di compiti di garanzia e tutela non giurisdizionale. La mia proposta è quella di articolare il procedimento di tutela dei diritti del malato in modo da distinguere la fattispecie e i ruoli di ciascuno soggetto, associazioni e Difensore Civico regionale. A questo scopo, ritengo che le associazioni, all'interno di commissioni paritetiche con il personale sanitario, possano vigilare sull'adeguatezza delle strutture contribuendo alla loro corretta gestione. Sono altresì convinto che alle associazioni debbano essere affidati gli uffici di tutela creati o da creare all'interno dei presidi con il compito di raccogliere i reclami dei cittadini. Ritengo invece che il Difensore Civico sia

l'organo più adatto, sia per la sua imparzialità che per la preparazione giuridica, a condurre inchieste che, per la loro complessità, possono talvolta richiedere il compimento di atti istruttori, come perizie, esame di documentazione clinica riservata, convocazione di personale sanitario. Per tutto questo è necessaria la presenza di una figura che dia tutte le garanzie di un'esercizio rigoroso e neutrale di prerogative così delicate.

Il mio auspicio è che il Consiglio regionale, nel riformare il procedimento di tutela dei diritti del malato, non si lasci sedurre da progetti che in questo momento sembrano avere dalla loro un notevole consenso.

Ora che la difesa civica regionale sembra finalmente proiettata in un orizzonte più vasto di quello che gli è stato finora concesso, credo che divenga necessario e improrogabile l'intervento del legislatore nazionale con una legge quadro che i Difensori Civici da tempo reclamano.

La rete dei Difensori Civici europei, dall'Ombudsman comunitario sino al Difensore comunale, deve essere messa in condizione di offrire una protezione credibile ai diritti di tutti gli individui presenti sul territorio dei paesi dell'Unione Europea, siano essi cittadini, stranieri o apolidi.

Ma per conseguire questo ambizioso obiettivo occorre in Italia uno sforzo di coordinamento e di mezzi al quale il nuovo Parlamento dovrà dare il necessario impulso.

ENRICO BOLOGNANI (*)

IL DIFENSORE CIVICO E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI
NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Non vorrei che i presenti, nell'ascoltare il prof. Olivetti Rason, il quale ha parlato di « disattenzioni della Pubblica Amministrazione » a commento di alcuni casi di violazione di diritti umani esposti dai colleghi relatori, pensassero che le violazioni denunciate rappresentino delle colpe veniali e che tali violazioni vadano imputabili soltanto a strutture dello Stato, centrali o periferiche.

Non è proprio così, in quanto violazioni gravi, e tali sono sempre quelle che riguardano i diritti umani, molte volte sono imputabili a comportamenti non corretti degli enti autonomi locali anche se non sono numerose le denunce che arrivano al Difensore Civico.

Una prova di quanto affermo può essere riscontrata in alcuni casi denunciati al mio ufficio e che nel corso della mia esperienza ho dovuto affrontare; si tratta di fattispecie nelle quali la lesione del diritto era stata provocata da comportamenti quanto meno scorretti messi in atto dalle Province autonome.

La gravità delle violazioni nei casi che espongo è, a mio modesto parere, palese.

L'unico dato confortante semmai è rappresentato dal fatto che l'intervento del Difensore Civico proprio perché svolto nei confronti di una istituzione autonoma locale consegue quasi sempre un risultato po-

(*) Difensore Civico della Provincia Autonoma di Trento.

sitivo rappresentato molte volte dalla riparazione della violazione e sempre dall'assicurazione che esso non si ripeterà.

Con il mio intervento non intendo svolgere considerazioni generali in materia di diritti umani, considerazioni già svolte validamente dai colleghi che mi hanno preceduto, ma mi limiterò semplicemente ad esporre i casi più significativi che ho avuto occasione di trattare.

Più precisamente essi riguardano:

- un'interferenza arbitraria nella vita privata attraverso l'uso di test psico-attitudinali;
- una violazione delle norme in materia di diritto al lavoro per cittadini appartenenti alla Unione Europea;
- una discriminazione fra cittadini italiani, appartenenti a diverso gruppo etnico, nell'uso della lingua.

Segue la descrizione dettagliata dei singoli casi e della azione svolta dal Difensore Civico a tutela dei diritti dei cittadini che a lui fiduciosamente si erano rivolti.

GIORGIO BATTISTACCI (*)

DIRITTI SOCIALI
E INTERVENTI DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Nella mia breve esperienza di Difensore Civico della Regione dell'Umbria ho rilevato che soltanto in pochi casi si realizza un intervento del Difensore Civico nei modi previsti nella legge regionale istitutiva ed in altre analoghe leggi regionali, cioè un intervento relativo ad una pratica o ad un procedimento in corso interessanti un cittadino ma invece molto spesso l'intervento del Difensore Civico è richiesto dal cittadino per ottenere una prestazione a lui dovuta dall'Amministrazione Pubblica e per rendere effettivo un suo diritto. Tale situazione si è fatta più evidente dopo l'emanazione della legge 241 del 1990 sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione e dopo che al Difensore Civico sono state attribuite competenze relative alla tutela dei cittadini di fronte alle ULSS e quindi dirette a far ottenere ai cittadini prestazioni della ULSS dovute nonché competenze attinenti la tutela dei diritti degli extracomunitari, come è avvenuto nella Regione dell'Umbria e ritengo in altre regioni.

In tal modo il ruolo del Difensore Civico è divenuto sempre meno quello di un garante della legalità amministrativa e sempre più quello di un tutore di diritti fondamentali del cittadino come persona, quali il diritto alla famiglia, il diritto alla salute, il diritto all'assistenza, il diritto

(*) Difensore Civico della Regione Umbria.

all'ambiente nonché il diritto per gli extracomunitari, quali persone, a conseguire uguali condizioni di vita rispetto ai cittadini.

Tale garanzia e tutela sono richieste sia da singoli che da gruppi o associazioni e riguardano diritti singoli o diffusi. Tali diritti, come quelli civili e politici, sono da considerarsi diritti costituzionali definibili diritti sociali e sono esplicitamente riconosciuti dalle Costituzioni moderne, come la nostra Costituzione, e sono da ritenere compresi tra i diritti fondamentali della persona umana.

Il fondamento di tali diritto si rinviene nell'art. 2 e nell'art. 3 II° commà della Costituzione nei quali si afferma il principio di uguaglianza, il principio di solidarietà, il principio della promozione della persona umana (1).

I costituenti hanno inteso considerare tali diritti come diritti inviolabili della persona umana, appartenenti al nucleo dei valori costituenti il contenuto normativo della dignità umana (2). I diritti suindicati rispondono a bisogni essenziali dell'uomo e devono trovare realizzazione perché si attui il pieno sviluppo della persona umana.

Essi possono così riconoscersi nel quadro dei diritti umani previsti nella Dichiarazione Universale del 1948 là dove si afferma il diritto per ogni uomo alla vita, alla sicurezza, alla salute, alla famiglia nonché a vedere garantiti i diritti sociali, diritti tutti che vanno individuati in maniera non restrittiva e che sono anche suscettibili di ampliamento in relazione allo sviluppo intervenuto nella società italiana e mondiale.

I diritti sociali in genere non hanno però una tutela che garantisca una loro esigibilità giuridica ed allora trova spazio per realizzare una qualche forma di tutela proprio l'Ufficio del Difensore Civico il quale, se anche non può impartire ordini alla Pubblica Amministrazione, può svolgere compiti di sollecitazione autorevole nei confronti di questa perché siano eseguite prestazioni dovute e trovino realizzazione concreta dei diritti vantati dai cittadini.

Su questo piano il Difensore Civico della Regione dell'Umbria ha avuto più volte occasione di intervenire perché fossero eseguite presta-

(1) BARILE P., *I diritti umani come diritti costituzionali*, in « Diritti Umani e Civiltà giuridica », Stabilimento Tipografico Pliniano Perugia 1992.

(2) BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, nel volume XI della enciclopedia giuridica.

zioni o realizzati diritti nel campo della salute, dell'assistenza dell'ambiente.

Segue la descrizione di alcuni interventi presso le ULSS e presso l'assessorato ai servizi sociali a tutela di diritti del singolo o di particolari categorie di cittadini.

Ciò premesso, considerando il nuovo ruolo che è andato via via assumendo il Difensore Civico ai fini della tutela dei cittadini come persone, nel senso di cercare di garantire i loro diritti sociali e di renderli in qualche modo esigibili, si pone il problema se i poteri attuali del Difensore Civico previsti nelle leggi regionali istitutive siano ancora sufficienti o se non se ne debbano attribuire degli altri. Forse al Difensore Civico dovrebbero attribuirsi poteri di indagine e anche poteri in qualche modo ordinatori nei confronti della Pubblica Amministrazione. Così, allorché la mancata attuazione di un diritto è attribuibile alla inerzia di un funzionario si potrebbe attribuire al Difensore Civico il potere di attivare un procedimento disciplinare. Il Difensore Civico potrebbe altresì, di fronte all'inerzia dell'Amministrazione, richiedere all'organo di controllo delle ULSS e degli Enti locali l'invio di un commissario *ad acta*. In via generale nelle richieste del Difensore Civico che involgono decisioni dei responsabili amministrativi e politici il Difensore Civico potrebbe avere il diritto di essere sentito ufficialmente per sostenere la sua richiesta.

Senza dubbio il problema si pone e andrebbe affrontato sia nell'emanazione di una legge statale di istituzione di un Difensore Civico a livello centrale e sia in sede di riforma della legge istitutiva dei Difensori Civici regionali. Infatti sempre più numerosi sono i cittadini che si rivolgono ai Difensori Civici per ottenere la tutela e la esigibilità di loro diritti, in particolare di quelli sociali che molto spesso, come si è detto, non sono suscettibili di una adeguata esigibilità.

FAUSTO SAJA (*)

CONSIDERAZIONI SULLA POSIZIONE
DEL DIFENSORE CIVICO QUALE GARANTE
DELLA LEGITTIMITÀ DELL'AZIONE
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il mio incarico di Difensore Civico presso l'Amministrazione provinciale di Bergamo ha avuto inizio negli ultimi giorni di Novembre dello scorso anno; i pochi mesi di attività non mi mettono perciò in grado di proporre alcun argomento che possa essere oggetto di particolare e approfondita considerazione. Cedo tuttavia ben volentieri al cortese invito di prendere la parola per portare il mio modesto contributo agli argomenti qui in discussione.

Nelle relazioni che ho ascoltato non mi è parso sia stato approfondito l'aspetto della figura del Difensore Civico quale garante della legittimità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

Potrebbe erratamente argomentarsi che ciò sia dipeso dal fatto che la materia del convegno sembra incentrarsi sulla tutela dei diritti umani.

Ho detto erroneamente: è vero, infatti, che, dalla lettura delle disposizioni di legge e di quelle statutarie, potrebbe apparire che le funzioni del Difensore Civico, quale garante della legittimità, e quelle dello stesso, quale tutore delle istanze del cittadino, siano indicate distintamente quasi si trattasse di funzioni logicamente separate; nella sostanza,

(*) Difensore Civico della Provincia di Bergamo.

però si tratta di un'unica funzione, nell'un caso e nell'altro, protesa alla tutela del cittadino, con la sola differenza, peraltro meramente strumentale, che nell'un caso l'attività del Difensore Civico si muove di ufficio e nell'altro su sollecitazione di parte.

Giustificata così l'attenzione che nel presente convegno viene portata alla figura del Difensore Civico quale garante della legittimità, ravviso opportuno passare all'esame delle modalità, secondo le quali questa funzione debba attuarsi.

Voglio qui richiamarmi a quanto ho inteso affermare nell'incidentale intervento di ieri, nel ripetere che il Difensore Civico deve astenersi, per quanto possibile, dall'inviare la sfera di competenza di altri uffici. Escludo perciò che la funzione del Difensore Civico, quale garante della legittimità, possa attuarsi nella forma di una vera e propria attività ispettiva, nella forma cioè di un ispettore che si porta negli uffici della pubblica amministrazione e indaga indiscriminatamente su tutti gli atti e il carteggio esistente.

Questa attività è in genere demandata ad altri pubblici uffici e, mentre è deprecabile l'invasione della competenza altrui e la duplicazione dei controlli, d'altro canto deve ritenersi che l'attività del Difensore Civico debba attuarsi su un piano più elevato e qualificato.

La configurazione del garante della legittimità quale mero ispettore va esclusa anche in via esecutiva; in particolare le norme statutarie, almeno per quanto riguarda quelle dell'amministrazione provinciale di Bergamo, prevedono che il Difensore Civico, ai fini delle indagini che ravvisa opportuno effettuare, può richiedere copia degli atti. È evidente che con ciò si è voluto escludere la possibilità di una funzione ispettiva direttamente esercitata, perché altrimenti la facoltà di richiedere copia degli atti risulterebbe inutilmente concessa.

Ciò posto, ci si può chiedere con quali strumenti il Difensore Civico può attuare la sua funzione di garante. Ne parlavo ieri sera con un collega e si concordava che un primo notevole sussidio è quello di una attenta lettura della stampa, soprattutto di quella locale.

Altro strumento che mi permetto suggerire è quello della consultazione dei verbali delle sedute del Consiglio (nel mio caso provinciale) perché in essi risultano tutti i contrasti emersi in sede di discussione. E molto deve soccorrere l'esperienza e l'intuito del Difensore.

Voglio ora passare ad altro argomento che attiene sempre all'esercizio delle funzioni di Difensore Civico nella prospettiva della migliore e accorta tutela delle aspettative del cittadino.

Mi riferisco alla opportunità di promuovere l'adozione, da parte dell'Amministrazione, di un regolamento per la disciplina delle funzioni del Difensore Civico. Vi sono infatti aspetti di tali funzioni che presentano una certa delicatezza e che appare opportuno regolare preventivamente. D'altro canto la relativa normativa, dato il suo carattere di particolarità, trova la sua sede più propria nella forma regolamentare.

Mi limito qui a riferire su due casi (e ce ne sono altri che tralascio).

Anzitutto la possibile concomitanza dell'azione del Difensore Civico con un contenzioso amministrativo e la valutazione quindi dell'opportunità che il Difensore Civico si occupi e continui ad occuparsi di singole questioni che siano già o che divengono oggetto di ricorso in sede giurisdizionale amministrativa.

Parlo di opportunità, perché in via di legittimità, nonostante se ne accenni in qualche scritto, è da escludersi che sussista alcun impedimento giuridico che induca ad affermare che il Difensore Civico non possa occuparsi di affari portati alla cognizione del giudice amministrativo.

E sotto l'aspetto dell'opportunità mi pare dovuto che in tale situazione sia tenuta dal Difensore Civico la massima cautela.

Massima cautela perché in genere i soggetti che si rivolgono al Difensore Civico non sono esperti di diritto. È bene pertanto che essi vengano chiaramente avvertiti in primo luogo, che la tutela che essi possono conseguire con l'ausilio del Difensore Civico è molto meno piena ed efficace di quella che è legittimo aspettarsi rivolgendosi al giudice amministrativo; e in secondo luogo, che in nessun modo una richiesta, anche rigorosamente formale, rivolta al Difensore Civico, può salvare dal decorrere dei termini processuali.

Ma ancora più cauto deve essere l'atteggiamento del Difensore Civico nel caso di contenzioso già instaurato, evitandosi in ogni modo di interferire, con i consigli dati all'interessato, in quelle che possono essere le scelte processuali della difesa, cui il privato si è affidato. Direi che in molti casi è assai delicato assumersi una responsabilità e che spesso è meglio astenersi da qualsiasi ulteriore intervento.

Perciò in un articolo del regolamento ho espressamente previsto che il Difensore Civico in tali situazioni può con piena discrezionalità valutare l'opportunità del comportamento da tenere.

In altro articolo del regolamento ho considerato l'eventualità che il Difensore Civico sia sollecitato ad intervenire in questioni che siano oggetto di mozioni, interrogazioni o interpellanze proposte al dibattito del Consiglio provinciale, riconoscendo anche in tali casi al Difensore Civico la piena discrezionalità nell'intervenire o meno. È bene infatti che il Difensore Civico eviti l'eventualità di apparire coinvolto in contrasti, frequentemente di natura politica, insorti in seno alla stessa Amministrazione presso cui opera.

AGOSTINO VIVIANI (*)

LA CARENZA DECISIONALE NEI POTERI
DEL DIFENSORE CIVICO

Il Difensore Civico è un istituto ormai entrato nell'organizzazione statale del nostro Paese.

In realtà sono occorsi molti anni perché questo istituto — che dovrebbe rappresentare nella vita pubblica italiana un elemento di garanzia per i cittadini — abbia avuto ingresso ufficiale e diffuso.

Dobbiamo riconoscere tuttavia come ormai non solo a livello regionale, ma anche provinciale e spesso comunale sia riuscito a far sentire la sua voce.

E — almeno per quanto concerne l'esperienza sia pure assai breve di questo Difensore Civico — abbiamo constatato la profonda rispondenza che esso ha avuto nell'opinione pubblica, anche se non sempre sono stati colti i confini che gli spettano.

Capita assai frequente a questo Difensore Civico di ricevere lamentele che non hanno alcun riferimento con le sue funzioni istituzionali.

Vi si ricorre infatti per le questioni più varie che non hanno rapporto alcuno con l'Amministrazione Provinciale.

Il che dimostra, da un lato, la necessità di dare all'opinione pubblica una conoscenza più concreta dei limiti che l'istituto ha in riferimento all'ente che lo ha nominato; dall'altro l'apprezzamento che l'opinione pubblica ha verso un istituto la cui sostanziale finalità è quella del con-

(*) Difensore Civico della Provincia di Milano.

trollo verso la pubblica amministrazione, spingendo alla trasparenza, al rispetto dei diritti della persona e ad un'azione sempre pervasa dall'equità.

Questo è il lato indubbiamente positivo.

Tuttavia riteniamo che sia necessario dare al Difensore Civico più concreti ed ampi poteri.

Intanto cominciamo dall'organizzazione dell'ufficio, per il quale nulla è previsto.

Sappiamo come alcuni Difensori Civici siano riusciti a creare uffici particolarmente efficienti.

Si pensi al Difensore Civico della Regione Lombardia il quale ha complessivamente 14 collaboratori.

Possiamo ritenere che questa organizzazione rappresenti l'optimum, ma certamente non può essere sufficiente quella del Difensore Civico della Provincia di Milano, il cui ufficio è composto, oltre che dal sottoscritto, da una segretaria, sia pure ottima.

Non dimentichiamo che questo istituto serve per contestare alla pubblica amministrazione le devianze, gli abusi e le ingiustizie che essa compie.

A questo punto sorge una difficoltà nel senso che il Difensore Civico è istituzionalmente portato ad assumere una posizione dialettica, se non conflittuale, proprio con quella Amministrazione che lo ha eletto.

È questo un problema delicato e, per la verità, di non facile soluzione.

Inoltre un altro problema che andrebbe approfondito (e dovrebbe trovare soluzione legislativa) è dato dai rapporti del Difensore Civico non tanto con la burocrazia — che sotto certi profili può trarre vantaggio dall'ufficio — ma con gli elementi politici dell'Amministrazione che naturalmente possono essere colpiti dalle censure che provengono dal Difensore Civico.

Una vita quindi non facile — almeno per i primi tempi — del nostro istituto con le Amministrazioni da cui il Difensore viene eletto.

Un altro problema di non lieve portata è quello del numero dei Difensori Civici.

A stare alla legge tutti gli enti locali, compresi i Comuni più piccoli possono ambire ad avere questo istituto.

Il che, da un lato, è certamente un dato positivo, ma ad un certo

punto si può avere addirittura una pleora di Difensori Civici anche privi di un orientamento comune.

Sono problemi di non scarsa portata che — in attesa di provvedimenti legislativi che sicuramente si faranno aspettare per lungo tempo — è bene discutere in convegni che, come l'attuale, daranno certamente un contributo positivo.

Ma il problema fondamentale è quello relativo a ciò che il Difensore Civico può compiere per mettere in mora l'ente.

Infatti quando è stata svolta l'indagine relativa e l'ente pubblico è colto in difetto, sorge il problema di cosa il Difensore Civico può compiere.

Ben sappiamo che è sempre consentito un ricorso all'organo che lo ha eletto (in genere il Consiglio regionale o provinciale o comunale) ma percorsa questa via, non c'è altra possibilità per eliminare l'illecito commesso.

Se è vero che i Consigli sono composti di una maggioranza e di una minoranza e quindi il ricorso al Difensore Civico può smuovere le minoranze e determinare un dibattito, magari ampio, sul fatto che ha formato oggetto dell'intervento del Difensore Civico, tuttavia è evidente che ciò è privo di rilevanza concreta e quindi finisce per desautorare l'attività dell'ufficio.

La soluzione non è facile a trovarsi.

Infatti il Difensore Civico, almeno nell'interpretazione che fino ad oggi gli viene data, pone la propria forza soprattutto, se non esclusivamente, nell'autorità morale che dovrebbe condurre ad un accoglimento delle sue richieste senza che occorra una forza cogente.

Nella pratica però dobbiamo convincerci che spesso ciò può non essere sufficiente.

D'altronde c'è il pericolo di attribuire a questo istituto una possibilità di decisione coattiva che lo trasformerebbe in un ufficio avente caratteristiche paragiurisdizionali.

E allora sorgerebbero altri problemi, compreso quello dell'impugnazione delle sue decisioni.

Un terreno sul quale non è bene avventurarsi.

Per ora questo Difensore Civico ritiene che, di fronte ad una resistenza negativa della pubblica amministrazione, egli possa comunicare la notizia all'interessato, accompagnandola dal suo parere dissenziente

che potrà servire, se non altro, di conforto per eventuali azioni giurisdizionali.

Il quesito fondamentale, ad avviso di chi scrive è quindi quello di stabilire il potere decisionale del Difensore Civico.

Occorre affrontarlo, confrontando opinioni ed esperienze, per poterlo risolvere in modo che l'istituzione del Difensore Civico non finisca per perdere importanza ed essere ritenuta priva di quella efficienza che invece non può che essergli naturale.

Una riforma legislativa dovrà pertanto dare al Difensore Civico il potere, non solo di censurare, ma anche di rimediare alle ingiustizie che fossero considerate come tali dallo stesso Difensore Civico.

Tuttavia è un problema di non facile soluzione perché dovremmo nello stesso tempo creare modalità di impugnazione del responso del Difensore Civico e si finirebbe per snaturare, se non la funzione, certamente la natura del nuovo istituto.

Abbiamo inteso porre il problema che non è di scarso valore.

Occorre approfondirlo, discuterlo, magari anche attraverso appropriati convegni e poi trovare una soluzione possibilmente condivisa da un numero notevole di Difensori Civici.

NINO OLIVETTI RASON

CONCLUSIONI

1. - Non è più soltanto il coraggio della speranza, è anche l'esperienza concreta che induce ad esprimere un certo ottimismo sulla difesa civica in Italia.

Ormai anche da noi la figura del « magistrato di persuasione » suscita l'interesse di molti, ed il confronto con le esperienze degli *ombudsmen* in altri ordinamenti dove la tradizione della difesa civica è più antica e la sua funzione più ricca e penetrante, offre spunti e suggestioni per ulteriori sviluppi dell'istituto.

I nostri Difensori Civici hanno illustrato in più occasioni le forme ed i modi in cui possono operare ed i risultati concreti raggiunti: emerge da ciò con singolare chiarezza il loro ruolo in difesa dei diritti umani; e si manifesta l'esigenza di ampliare e coordinare i loro interventi nei vari livelli in cui agiscono. I percorsi che hanno dovuto affrontare, e che percorrono giorno per giorno, si rivelano spesso impervi; ma i risultati raggiunti sono tutt'altro che trascurabili e in più d'un caso hanno contribuito all'evoluzione delle nostre istituzioni giuridiche e politiche in senso democraticamente più maturo.

Concordo appieno con Lucio Strumendo, Difensore Civico della Regione Veneto, quando considera ricorrente, utile e pertinente l'attività svolta. Il dare consulenza, l'occuparsi di ricorsi, il concorrere al controllo e, soprattutto, l'esercitare la composizione conciliatrice dei conflitti, avvicinano la persona umana alle istituzioni e favoriscono la comprensione reciproca. Invero, specie l'ultima delle funzioni ricordate « tende a modificare in senso positivo l'atteggiamento... delle parti, e

consente di volta in volta di dare debito spazio ed ascolto sia alle ragioni del cittadino, sia — e perché no! — alle ragioni della Pubblica Amministrazione, alle quali talvolta ci si ostina ad opporsi o per disperazione o per apriorismo semplicistico » (cfr. *Prima relazione al Consiglio regionale [del Veneto] sull'attività prestata dall'ufficio del Difensore Civico nel periodo settembre '94-febbraio '95*, p. 10).

Si rassicuri il carissimo amico e collega Antonio Papisca: almeno su questo punto le preoccupazioni espresse nella sua relazione a questo seminario sono-eccessive; il Difensore Civico fa ormai parte, a pieno titolo, della cultura civile e politica italiana!

2. - E però il « magistrato di persuasione » può fare ben poco per impedire le tragiche, sconvolgenti violazioni dei diritti umani che cadenzano la vita di molti Paesi come ricorrenti ondate di piena che, rotto ogni argine, irrompono frenetiche; violazioni che in forme assai meno gravi e pericolose si manifestano tuttavia con drammatica frequenza anche da noi. Le vicende in questione, poi, non esauriscono il loro effetto al momento in cui si verificano. Esse impediscono agli uomini di soddisfare la loro naturale esigenza di evolversi, di svilupparsi, di progredire.

È importante non attendersi dal Difensore Civico più di quanto egli sia in condizione di dare (e che spesso va ben al di là dei compiti istituzionalmente affidatigli). Ma una volta sgombrato il campo da illusorie aspettative, giova riconoscere che i casi presentati a questo seminario offrono una panoramica vasta e dettagliata, meritevole del più convinto apprezzamento.

Quando la difesa civica prende in esame le « urgenze esistenziali » degli immigrati (com'ebbe efficacemente a definirle il Difensore Civico della Regione Emilia Romagna) « ricercando un prudente equilibrio fra la soddisfazione di tali pressanti bisogni ed il rispetto ad ogni costo della legalità amministrativa » (cfr. Carlo Falqui-Massidda, *Legalità amministrativa e « urgenze esistenziali » degli immigrati*, relazione al convegno « Il Difensore Civico e la tutela dei diritti degli immigrati », in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1990, p. 118), essa opera appunto in funzione dell'integrazione tra gli uomini: significativo, a questo riguardo, è stato l'intervento, operato in Umbria (e descritto in questa sede

dal Difensore regionale), a favore di due extracomunitari ai quali si intendeva non rinnovare il permesso di soggiorno.

Quando la difesa civica tutela il diritto alla riservatezza, convincendo le autorità competenti a non servirsi di strumenti psicoattitudinali che secondo un esperto « una maggior prudenza avrebbe suggerito l'accortezza di non utilizzare » (mi riferisco ad un caso illustrato dal Difensore Civico della Provincia Autonoma di Trento) o chiedendo — e ottenendo — in relazione alle visite mediche di controllo per malattie del personale dipendente « la certificazione medica dovesse essere portata a conoscenza dell'amministrazione di appartenenza nella sola parte in cui è contenuta la prognosi » (come si legge nella relazione del « difensore » del Friuli-Venezia Giulia), essa persegue da una diversa prospettiva gli stessi scopi d'integrazione e di pacifica convivenza, conformandosi, tra l'altro, a principi insiti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Le esigenze di sviluppo e di progresso della società si soddisfano anche tutelando le minoranze linguistiche: gli interventi della difesa civica in questo settore (mi richiamo una volta ancora a quanto detto dal « difensore » del Friuli-Venezia Giulia) ne sono un esempio degno di nota.

Questi, al pari di altri casi che i lavori del presente convegno hanno portato alla ribalta, s'inseriscono, dunque, perfettamente — nel ristretto ambito loro riservato — in quell'azione di difesa dei diritti umani di cui Antonio Papisca è uno dei più convinti promotori.

3. - Questo seminario ci ha permesso di spingere lo sguardo oltre i confini nazionali. Il contributo di Stina Wahlström, *ombudsman* svedese, è stato assai utile per averci ricordato che il suo paese ha dato spazio per primo alla difesa civica intesa in senso moderno, e soprattutto per aver illustrato le funzioni dei quattro *ombudsmen* eletti dal Parlamento: funzioni — come si diceva — assai più ampie di quelle attribuite ai loro colleghi italiani, operanti a livello regionale, provinciale e comunale. Il « modello » svedese, diffusosi in tutta l'Europa, seguendo linee che Victor Pickl, Presidente dell'Istituto Europeo del Difensore Civico di Innsbruck, aveva a suo tempo descritto (se ne veda il saggio *Il Difensore Civico europeo: confronto di funzioni*, in *Pace diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, cit., pp. 17 ss.), si è dimostrato ovunque più utile di quanto ori-

ginariamente si pensasse, sia nel sollecitare riforme, che nel liberare i cittadini di quella « mentalità di suddito » dalla quale, in più occasioni, risultano oppressi. Ovunque, e quindi anche da noi, l'azione del « Difensore Civico ha messo in luce differenze di civiltà, di culture, di tradizioni, sottolineando come la convivenza pacifica non sulla « tolleranza » — parola che sottende un complesso di superiorità per lo più ingiustificato — si basi, bensì sulla conoscenza e sul rispetto reciproci.

Il Difensore Civico della Regione Sardegna ha ricordato come le prestigiose tradizioni dell'isola siano diverse da quelle dell'Italia continentale, ma meritino attenzione anche dalla prospettiva della tutela dei diritti fondamentali. Egli ha ricordato la *Carta de logu*, l'antichissima Costituzione di Eleonora d'Arborea che, tradotta in italiano nel 1805 e ristampata di recente (1974), rappresenta un documento d'estremo interesse e può essere utilmente confrontata con altri antichi documenti del resto d'Europa (si pensi, per esempio, alla *Magna Charta*).

4. - Da ultimo, occorre osservare che il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, nella sua 51^a sessione, dopo aver rilevato con soddisfazione che il rispetto dei diritti dell'uomo in Italia ha raggiunto un livello assai alto anche per l'impegno profuso senza riserve in questo campo da parte delle istituzioni statali, ha ritenuto tuttavia di sottolineare da un lato il fatto che tale ufficio non sia presente in tutte le regioni, dall'altro la mancanza di un Difensore Civico a livello nazionale: fattori, questi, che impediscono che la difesa dei diritti possa esplicarsi nella forma migliore.

Il Comitato ha evidenziato inoltre come l'attività dei Difensori manchi di cooperazione e di coordinamento, rischiando così di tradursi in una protezione ineguale degli individui nelle diverse aree del Paese. Il Comitato sottolinea quindi l'opportunità che il Governo assuma le misure necessarie per creare un Difensore Civico nazionale e per armonizzare i lavori dei diversi uffici.

Gli apprezzamenti e le critiche possano valere di stimolo per le nostre istituzioni, anche sulla base di quanto auspicato ripetutamente dagli stessi Difensori.

PARTE SECONDA

Atti del Convegno:

« La difesa civica nell'Europa delle Regioni.
Diritti e cittadinanza: tutela e promozione »
(Università di Padova, 1 marzo 1996)

ANTONIO PAPISCA (*)

LA DIFESA CIVICA NELL'OTTICA DI UNA CIVILTÀ
GIURIDICA E POLITICA AVANZATA

Magnifico Rettore, Autorità, Signore e Signori, il nuovo Statuto dell'Università di Padova, come ha ricordato il Magnifico Rettore aprendo i lavori, dispone per la istituzione del Difensore Civico nel nostro antico Ateneo. Il senso di questa novità è chiaramente espresso dall'articolo 1.2 dello Statuto. Ve ne leggo il testo: « L'Università degli studi di Padova, in conformità ai principi della Costituzione della Repubblica italiana e della propria tradizione che data dal 1222 ed è riassunta nel motto « *Universa Universis Patavina Libertas* », afferma il proprio carattere pluralistico e la propria indipendenza da ogni condizionamento e discriminazione di carattere ideologico, religioso, politico o economico. Essa promuove l'elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell'ambiente e la solidarietà internazionale ».

Questa è una norma « costituzionale » per l'Università di Padova, come dire ne orienta il cammino negli anni a venire. Ed è una norma già effettiva, poiché, a partire dal 1982, nel nostro Ateneo operano il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli e, dal 1988 (quarantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo), anche la Scuola triennale di specializzazione in Istituzioni e

(⁰) Direttore del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova.

tecniche di tutela dei diritti umani. All'interno di quest'ultima si impartisce, tra gli altri, l'insegnamento denominato « Teoria e pratica dell'Ombudsman ».

Abbiamo avuto l'onore e il piacere, in questa Università, di ospitare, in varie occasioni, i Difensori Civici regionali, comunali e provinciali attivi in Italia, per analizzare insieme l'istituto della difesa civica *sub specie* diritti umani. Sicché l'odierno incontro va considerato come la prosecuzione, anzi lo sviluppo di quella che è ormai una feconda consuetudine del nostro Ateneo. Ringrazio cordialmente il Difensore Civico regionale del Veneto, l'amico professore Strumendo, per avere voluto portare tra noi il Médiateur europeo, il Dr. Soderman, all'inizio del suo importante mandato nel sistema dell'Unione europea e mi unisco al Magnifico Rettore nel dare un caldo benvenuto al Médiateur e alla Presidente del Consiglio Regionale del Veneto, Amalia Sartori.

Prenderò pochissimi minuti per introdurci nel tema specifico dell'odierno convegno, che si preannuncia ricco di contenuti.

Il Difensore Civico — Médiateur, Ombudsman, Defensor del pueblo — appartiene ad uno stadio avanzato di civiltà giuridica e politica: è l'assunto dal quale muove questo nostro incontro.

Ritengo tuttavia non superfluo dare una rapida spiegazione dell'assunto. Il Difensore Civico costituisce un momento importante di civiltà giuridica e politica perché introduce elementi di equità nell'ordinamento e nella comunità politica, perché contribuisce a soddisfare interessi e bisogni vitali dei cittadini, perché stimola l'umanizzazione delle istituzioni richiamandole ai loro fini di servizio, perché agevola rapporti di fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni e quindi alimenta la partecipazione popolare all'amministrazione della cosa pubblica, perché agevola il rispetto della legalità, perché è « autorità » molto più che « potere ».

Il ruolo del Difensore Civico appartiene *naturaliter* alla cultura della democrazia e dei diritti umani. Per questa cultura, anzi per questo sapere, in fase di accelerata costruzione, c'è un principio fondamentale che deve essere alla base di qualsiasi ordinamento: è il rispetto della dignità della persona umana, della eguale dignità di tutte le persone umane, quali soggetti originari di diritti e di sovranità.

Il Difensore Civico è appunto quell'istituto che ricorda quotidianamente alla pubblica amministrazione e al cittadino questa verità fon-

dante per qualsiasi sistema democratico, che cioè l'autorità e le istituzioni sono necessarie, e si legittimano, proprio perché tutelano, in spirito di servizio, la eguale dignità di tutte le persone residenti nel territorio sotto la loro giurisdizione.

Il Difensore Civico va anche considerato come un istituto importante sulla via della « statualità sostenibile » e della effettiva « governabilità democratica ». Siamo in un'era di grandi trasformazioni, viviamo la condizione umana dell'interdipendenza mondiale, che è una situazione molto complessa perché fatta, al negativo, di squilibri economici e sociali, e al positivo, di occasioni di comunicazione e d'incontro. Viviamo nell'era dell'integrazione europea che, nonostante le numerose difficoltà, ha assunto il carattere della irreversibilità. La sfida che ne discende, sempre più incalzante, è quella di adattare gli ordinamenti e le istituzioni, innovare le prassi amministrative, attivare a tutti i livelli quel processo che si chiama di *learning*, cioè di apprendimento del nuovo per trovare risposte e soluzioni adeguate. Ma attorno a che cosa e come adattare organismi, politiche e prassi? La risposta è che bisogna partire dalle esigenze basilari delle persone e delle comunità umane, ovvero da quei bisogni talmente essenziali che oggi anche la legge internazionale riconosce come diritti fondamentali. Il « codice » universale dei diritti umani, le cui fonti principali sono costituite dalla Dichiarazione universale del 1948 e dai due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, contiene il paradigma valoriale che consente di orientarsi con sicurezza lungo la strada dell'adattamento e dell'innovazione. La risposta al « come » rispondere alle sfide planetarie sta nella corretta applicazione del principio di sussidiarietà, del « quanto più vicino possibile ai cittadini ».

Dunque, la bussola del buon governo, del ben amministrare alle soglie del terzo millennio è quella dei diritti umani e della sussidiarietà. Ma, concretamente, cosa significa questa « sussidiarietà »? È una formula soltanto meccanicistica, un qualche marchingegno del tipo della « mano nascosta » dell'economia di mercato oppure dello « *spill-over* » o degli « *implied powers* » delle istituzioni di cooperazione internazionale in risposta ad esigenze di funzionalità non espressamente previste al momento della loro costituzione? Ebbene, la sussidiarietà ha un significato molto più *sostantivo* che *procedurale*, poiché dire che la « decisione deve essere presa quanto più vicino possibile ai cittadini » signifi-

ca che occorre misurare la « vicinanza » in relazione ai bisogni vitali appunto dei cittadini e che le istituzioni devono essere capaci di 'captare' questi bisogni e tenerne conto per qualsiasi decisione a qualsiasi livello. Sussidiarietà significa che i livelli e le strutture della « governabilità » devono essere flessibili e adattabili ai bisogni delle persone e delle comunità umane e non viceversa.

Il Difensore Civico si inserisce a pieno titolo nella dinamica « virtuosa » della sussidiarietà perché, appunto, è un magistrato naturale dei diritti umani e dell'equità. Il concetto di cittadinanza che egli ha in mente è anch'esso funzionale al paradigma dei diritti umani e al gioco della sussidiarietà virtuosa. È un concetto di « cittadinanza multidimensionale »: quella che discende dall'armonizzazione funzionale, in capo allo stesso soggetto, di più cittadinanze *anagrafiche* con la cittadinanza *primaria*, quella che inerisce allo « statuto della persona umana » come giuridicamente stabilito dal Codice universale dei diritti umani.

Chiaramente, questo modo di concepire la cittadinanza, anzi l'albero delle cittadinanze, costituisce una grossa sfida anche per il Médiateur europeo, che nella persona del Dr. Soderman sappiamo essere particolarmente sensibile al sapere dei diritti umani. In questo momento, il Médiateur europeo si trova di fronte ad una definizione formale di « cittadinanza dell'Unione europea » che non trova espressamente fondamento nello « statuto della persona ». Infatti, ai sensi delle disposizioni del Trattato di Maastricht sull'Unione europea in tanto si è « cittadini europei » in quanto si è cittadini anagrafici di uno stato membro dell'Unione. Allo stato attuale dello *ius positum* comunitario, il fondamento della cittadinanza europea sta dunque nel fatto di *appartenere* ad uno stato, non nel fatto di *essere* persona umana che risiede nel territorio dell'Unione.

Ricordo che quattro anni fa ci ritrovammo, sempre nella nostra Università, insieme con i Difensori Civici per discutere della condizione degli immigrati: i Difensori Civici presenti, ed erano quasi tutti quelli in funzione in Italia in quel momento, furono concordi nell'asserire che nella loro giurisdizione d'equità e di persuasione rientrano tutte le persone residenti, a prescindere dal loro statuto anagrafico.

In questo mio breve intervento introduttivo, mi sia ancora consentito un cenno veloce ad un processo che siamo in molti a considerare della massima utilità sia per l'efficienza dell'istituto del Difensore Civi-

co in quanto tale sia per lo sviluppo della democrazia e per la governabilità sostenibile nel nostro paese e in Europa. Intendo riferirmi alle iniziative in atto per costituire appropriate forme di coordinamento organico tra i Difensori Civici ai vari livelli. Come ho prima accennato, urge adattare le istituzioni in risposta alle sfide dell'interdipendenza mondiale, perseguendo con lucidità e determinazione, l'obiettivo dell'armonizzazione, sia delle norme sia delle istituzioni e degli apparati.

L'istituto del Difensore Civico si inserisce idoneamente all'interno di questa strategia di transnazionalizzazione degli ordinamenti e delle istituzioni, mettendo a frutto anche l'esperienza che va maturando durante gli incontri periodici realizzati in sede europea. Per questo « *networking* europeo » c'è ora il referente importante del Médiateur europeo.

Ma la linea di tendenza del *networking* della difesa civica investe anche il livello mondiale, avendo come referente istituzionale il sistema delle Nazioni Unite. Ed è naturale che così sia, se si considera che l'Onu, per iniziativa dell'Assemblea generale, assegna al Difensore Civico un ruolo fondamentale all'interno del modello di « istituzioni nazionali dei diritti umani », accanto alla Commissione nazionale dei diritti umani, intesa questa come organo di monitoraggio e di consulenza legislativa. Giova anche ricordare che, nel rapporto contenente valutazioni critiche e suggerimenti in relazione all'ultimo rapporto periodico dell'Italia sull'applicazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Comitato dei diritti umani (civili e politici) delle Nazioni Unite raccomanda allo stato italiano di istituire anche il Difensore Civico nazionale.

Come si vede, il Difensore Civico è preconizzato collocarsi, non soltanto idealmente, in uno spazio funzionale che va dalla città all'Unione europea alle Nazioni Unite, avendo come referenti istituzionali sopranazionali, all'interno del *networking* in via di realizzazione, il Médiateur europeo, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, i sei Comitati delle Nazioni Unite preposti a sorvegliare l'applicazione di altrettante convenzioni giuridiche internazionali dei diritti umani.

La figura e la prassi del Difensore Civico sono dunque fattori importanti dello sviluppo di una nuova cultura giuridica, civica e politica fondata su quei valori universali che ho prima evocato citando l'articolo 1 dello Statuto dell'Università di Padova.

GILBERTO MURARO (*)

INDIRIZZO DI SALUTO

Signor Prefetto, autorità, illustri ospiti, cari colleghi e studenti, ho il piacere di dare a tutti il benvenuto a nome dell'Ateneo di Padova oltre che personale.

Il Convegno odierno si configura come un incontro breve ma intenso su una tematica abbastanza nuova, che è di elevato rilievo civile e di grande interesse intellettuale. Io spero che esso sarà utile a tutti, sia per la nostra azione quotidiana sia per le nostre riflessioni teoriche in tema di tutela dei diritti individuali.

Vorrei riferire, a premessa del Convegno, l'esperienza dell'Università di Padova a questo riguardo. Il nostro Ateneo si è dotato, dopo un travaglio piuttosto lungo, di uno Statuto autonomo, entrato in vigore il 7 dicembre 1995. Esso si caratterizza nel panorama dei nuovi Statuti delle Università italiane anche per la presenza del Difensore Civico che appare in una ristretta minoranza di Atenei. Cito testualmente e integralmente l'articolo 27 del nostro Statuto, che dà immediatamente l'idea degli obiettivi che intendiamo perseguire all'interno dell'Università con l'ufficio del Difensore Civico.

« Per fornire consulenza ed assistenza agli studenti nell'esercizio dei loro diritti e per meglio garantire l'imparzialità, la correttezza e la tempestività dell'azione amministrativa nel rispetto dei poteri del Rettore e della Magistratura, è istituito l'ufficio del Difensore Civico.

(*) Rettore dell'Università di Padova.

Il Difensore Civico è eletto dal Senato Accademico a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta degli aventi diritto. La designazione deve avvenire tra persone esterne all'Università che garantiscano ampie competenze giuridico-amministrative e imparzialità ed indipendenza di giudizio. Dura in carica cinque anni, non è immediatamente rieleggibile e può essere revocato dal Senato Accademico con la maggioranza dei tre quinti degli aventi diritto al voto solo per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni.

° Il Difensore Civico esercita le proprie funzioni su istanza dei soggetti singoli o associati, e deve sempre fornire una motivata risposta a coloro che gli si rivolgono. Gli organi dell'Ateneo e gli uffici dell'amministrazione universitaria collaborano con il Difensore Civico ai sensi delle norme vigenti sull'accesso ai documenti amministrativi.

In caso accerti inadempienze, disfunzioni, carenze, ritardi dell'azione amministrativa per i quali possa configurarsi una responsabilità da parte di organi o dipendenti dell'Università, è tenuto ad investire della questione il Rettore e il Direttore Amministrativo per gli atti di rispettiva competenza. È tenuto altresì a presentare annualmente una relazione sull'attività svolta al Senato Accademico, al Consiglio di Amministrazione e al Consiglio degli studenti.

Il Regolamento generale di Ateneo disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Difensore Civico. Il Consiglio di Amministrazione assegna i mezzi necessari al funzionamento dell'Ufficio stesso nonché un'eventuale indennità di carica ».

Come si vede, è una figura di garante che abbiamo voluto inserire, ad integrazione dei meccanismi già inseriti nella struttura organizzativa dell'istituzione.

Noi siamo consapevoli che dobbiamo pensare anche alla nostra debolezza, alla nostra incapacità, al fatto che in una struttura complessa ci possono essere atti di inosservanza dello Statuto e delle regole scritte e non scritte che regolano una comunità universitaria.

Quindi dobbiamo dotarci di questo meccanismo collaterale, che difende gli studenti ed avverte tutti coloro che nell'istituzione lavorano affinché sia sempre funzionante e rispettosa di tutti i diritti, che qualcosa non sta andando per il verso giusto.

A tale scopo il Difensore Civico, che è stato caratterizzato già nelle doti individuali come persona di assoluta indipendenza, è stato poi cir-

condato di una elevata protezione, stabilendo che solo il Senato Accademico, con una maggioranza raggiungibile solo in casi effettivamente eccezionali, potrebbe richiederne le dimissioni, e prevedendo infine che resti in carica cinque anni senza poter essere rieletto. Abbiamo cioè contornato questa figura di una serie di meccanismi procedurali, nell'elezione e nel funzionamento, che ne garantiscono l'assoluta indipendenza. Il Difensore Civico è quindi una persona che veramente può fare senza essere condizionata, tanto più che l'Amministrazione è obbligata dallo Statuto a collaborare, quindi non è che possa dimenticare di dare certi dati o che possa frapporre ostacoli all'informazione.

Come Rettore sento di dover sottolineare il coraggio del Senato Accademico Integrato, la nostra assemblea costituente, che ha voluto in questo modo prendersi carico di possibili carenze di funzionamento nel campo dei diritti individuali da parte delle strutture tradizionali dell'Università. Detto questo, però, desidero formulare l'augurio che il Difensore Civico entri nell'Università di Padova con tutto il suo prestigio e con tutta la sua indipendenza operativa, ma trovi poco da fare grazie ad una struttura amministrativa per sé stessa funzionante e rispettosa dei diritti; in altre parole, che entri determinato a scoprire tutti i nostri difetti, ma che ne trovi pochi perché abbiamo la buona volontà di commettere pochi errori e di essere estremamente rispettosi dei diritti di tutti.

Con tale auspicio io auguro buon lavoro a tutti i partecipanti a questo Convegno e rivolgo da parte dell'Ateneo un saluto particolare al Mediatore Europeo, il Dottor Jacob Soderman, che ci onora della sua presenza.

RENZO IMBENI (*)

INDIRIZZO DI SALUTO

Grazie a voi, Magnifico Rettore, signora Presidente, caro Prefetto, amici. Approfitto di questa occasione, di fronte ad un pubblico di esperti, per fare una considerazione e raccontare una esperienza. Prima però vorrei presentarvi, soltanto sotto due aspetti, Jacob Soderman; ricordare che è stato Difensore Civico in Finlandia, un paese che ha una tradizione più consistente della nostra in materia, e che tra tutte le sue esperienze ha fatto anche quella di Presidente della Commissione internazionale di inchiesta che fu condotta da costituzionalisti di molti paesi del mondo per indagare sui crimini compiuti contro i diritti umani in Cile dopo il 1973.

Conoscendo personalmente questa sua seconda esperienza ed essendomi stato riferito da alcuni amici della prima, quando ho letto della candidatura di Soderman a Difensore Civico europeo ho fatto il possibile perché tale candidatura avesse un buon esito e sono molto contento che il risultato sia stato positivo. C'erano naturalmente altre persone degnissime, una di queste ad esempio molto competente, che però aveva il piccolo difetto, ai miei occhi, di essere un mio collega e l'idea che il primo Difensore Civico eletto dal Parlamento europeo fosse un Parlamentare europeo in carica, effettivamente mi sembrava un'idea da lasciar perdere; non mi sembrava un segno molto positivo rivolto all'opinione pubblica europea che si facesse una sorta di scelta di casta.

(*) Vice Presidente del Parlamento Europeo. Testo non rivisto dall'Autore.

La considerazione è questa: non c'è tradizione in Italia di Difensore Civico. Del resto noi abbiamo uno Stato abbastanza recente, uno Stato che si è caratterizzato, purtroppo, nel rapporto con i cittadini soprattutto per il suo essere uno Stato centralistico e burocratico, non è uno « Stato normale », nel senso che c'è una autorità che rappresenta tutti ad ogni livello, ma c'è una confusione di autorità che ha reso il cittadino spesso non tale. Infatti il problema fondamentale è questo: quanto c'è di riconoscimento vero di diritti di cittadinanza, di diritti così come sono scritti nella Costituzione, nelle convenzioni internazionali; quanto c'è invece ancora nel rapporto tra pubblica amministrazione a tutti i livelli e cittadino, relazione di sudditanza? Questo è il conflitto che non è ancora risolto, è stato risolto sul piano del diritto, risolto sul piano della Costituzione, ma non è ancora stato risolto nella pratica.

C'è un comportamento nei confronti del cittadino che è spesso ancora quello di considerarlo un suddito. Per dirla in altre parole: c'è un rapporto di potere tra il cittadino e lo Stato, che dovrebbe rappresentare tutti noi, che è ancora squilibrato a sfavore del cittadino al punto da farlo considerare, in diverse situazioni, un suddito.

Del resto, prendete in esame le vicende drammatiche della nostra storia recente; è accaduto che chi dovrebbe rispettare sempre, perché ha giurato, la legalità, ha fatto uso della illegalità, in certi casi addirittura del terrorismo e dei poteri criminali, per stabilizzare un potere e per impedire una evoluzione normale della democrazia della nostra società.

Devo però dire che, anche se è vero, che non c'è una tradizione di Difensore Civico in Italia, forse si può trovare una figura nell'esperienza nostra che si avvicina a quella del Difensore Civico. Non vorrei che si levassero dei « buu » dalla sala appena faccio questo esempio, che potrebbero essere motivatissimi da esperienze molto negative al riguardo. Però, se ci pensate, la storia nel nostro Paese, che è una storia di molto centralismo e di molta burocrazia, è anche storia di Comuni, è la storia dei Comuni. La persona, la figura che nell'esperienza possiamo più avvicinare all'idea di un Difensore Civico è quella del Sindaco.

In molte realtà di Comuni piccoli, medi, il Sindaco è stato interpretato, utilizzato spesso come Difensore Civico.

Io ho fatto questa esperienza in una città medio-grande, e devo dirvi che ho scoperto che per una parte dei cittadini io ero il Difensore

Civico, non ero il Sindaco, non ero cioè il gestore della cosa pubblica, l'amministratore; ero la persona a cui riferirsi di fronte, ad esempio, ad un torto subito: un concorso, secondo l'opinione di qualcuno, era truccato e a volte poteva anche esserci qualcosa di vero in questo? Nella richiesta di una casa popolare uno riteneva di essere stato spostato in graduatoria e non essere collocato al posto giusto? Si rivolgevano, in questi casi, al Sindaco persone deboli, spesso ad esempio donne sole con figli a carico, anziani. In tutti questi casi naturalmente si stabilisce un rapporto. Se il rapporto è di natura positiva, al di là dell'esito della risposta, che può anche essere negativa, a quel punto si dilata il concetto di Difensore Civico.

Io ritengo che in una parte del nostro Paese, laddove la storia è storia dei Comuni (in un'altra parte sappiamo che la storia è diversa), c'è stata una sorta di supplenza da parte di questa figura nei confronti della inesistenza del Difensore Civico.

Naturalmente non si può andare avanti a forza di supplenze, anche se questo può essere un periodo transitorio necessario; se ne parla non a caso anche all'interno dell'Università per rimediare a certi problemi e a certe carenze, ma non si può trasformare una emergenza nella normalità.

Ecco perché, secondo me, bisogna arrivare rapidamente alla nomina del Difensore Civico nazionale, per far crescere, nel nostro Paese, questa concezione, questa possibilità, opportunità e necessità di riferirsi a questa figura.

L'esperienza che volevo raccontarvi brevemente è relativa invece ad un tentativo che io ho fatto e che è andato male. Un tentativo che riguarda la cittadinanza dell'Unione Europea e riguarda perciò anche direttamente ed indirettamente l'iniziativa dei cittadini rivolta a utilizzare e ad approfittare dell'esistenza di questi nuovi istituti della cittadinanza e del Difensore Civico.

A proposito del tema sollevato dal professor Papisca, voglio ricordare — ma ripeto, questo è un pubblico di esperti che lo sa — che possono rivolgere petizioni al Parlamento europeo, una delle opportunità offerte dal nuovo istituto della cittadinanza, e possono rivolgersi al Mediatore Europeo non solo i cittadini dell'Unione, ma tutti i residenti nei 15 Stati, anche coloro che non sono cittadini dell'Unione. Perciò tutti gli immigrati in condizione di legalità possono da soli, singolarmente,

collettivamente, insieme ad altri cittadini, rivolgere petizioni al Parlamento e lamentele sul cattivo funzionamento delle istituzioni comunitarie al Mediatore Europeo.

L'esperienza è stata quella della presentazione di un rapporto sulla cittadinanza al Parlamento europeo, un rapporto di iniziativa. La Commissione "Libertà Pubbliche", di cui facevo parte, aveva deciso di portare avanti un'iniziativa di questo tipo ed io sono stato incaricato come relatore.

A quel punto, essendo un rapporto di iniziativa, non agivamo nel campo della legislazione, del Parlamento come legislatore, ma dell'iniziativa « istituzionale e politica »; io ho fatto un tentativo di presentare delle proposte molto avanzate e sono stato sconfitto.

Vi dico un po' quali erano i temi sui quali mi sembrava che fosse giusto fare questo tentativo. Ho posto l'esigenza di cominciare a discutere, non c'era molto di più, dell'idea di un nuovo Codice civile europeo per individuare alcuni primi diritti positivi che potessero essere indicati come comuni agli Stati e ai popoli dell'Unione.

Ho proposto l'idea di una carta d'identità europea, intesa non solo come carta d'identità europea, ma come documento unico, comune, che superasse la carta d'identità, il passaporto, la patente, la carta sanitaria, tutti quei documenti che ci dobbiamo portare dietro, in modo particolare da una certa età in poi e che possono essere un ostacolo, un fastidio anche nella comunicazione e nella circolazione.

Ho proposto un servizio civile europeo, tenuto conto che il servizio civile esiste in tutti i paesi ormai, in qualche paese addirittura il numero dei ragazzi che sceglie il servizio civile è superiore a quello che fa il servizio militare.

Ho proposto l'armonizzazione della maggiore età per tutti i ragazzi a 16 anni. Ho indicato anche, a proposito di diritti, la necessità di passare dalla necessità di introdurre nuove leggi per combattere le discriminazioni di razza, di sesso e così via, a quella di introdurre in termini positivi il riconoscimento delle differenze; con il riconoscimento per esempio del diritto specifico della donna a decidere se diventare o no madre, che non è un diritto che può essere attribuito ad un'autorità patriarcale, morale, statuale; il diritto di scegliere se diventare madre o no è un diritto della donna e non può essere attribuito ad altri.

Così come il diritto all'istruzione non può essere considerato di-

sponibile da parte della famiglia, ma dovrebbe essere considerato indisponibile e relativo a tutti i giovani.

Sono stato sconfitto su tutto il fronte per una opposizione pregiudiziale di una parte del Parlamento. Ma la cosa più significativa — altrimenti rischieremmo di buttarla in politica — è che sono emerse le differenze di questa nostra Unione, di questa nostra Europa. Per esempio quando io ho parlato di carta d'identità europea, gli inglesi, a prescindere dall'appartenenza, si sono sollevati, hanno detto: « come? noi non abbiamo la carta d'identità! »; infatti l'hanno avuta soltanto durante la guerra e di conseguenza pensare alla carta d'identità per loro significava provocare una reazione negativa, anche se è vero che il passaporto ce l'hanno, la patente ce l'hanno e così via.

Il Codice Civile: sono emerse subito le differenze tra la tradizione che viene dal diritto romano ed arriva fino al Codice napoleonico e invece la situazione della Gran Bretagna con l'assenza di una Costituzione e, per fortuna loro, anche l'assenza della pesantezza dei codici nostri.

Io ritengo però che, anche se questo primo tentativo è stato sconfitto, se cresce nei nostri paesi l'esigenza di una convergenza, di una armonizzazione per difendere meglio i diritti umani, per difendere meglio la dignità della persona, forse ciò che non è stato realizzato due anni fa, potrebbe essere realizzato in un prossimo futuro.

Io penso che l'appuntamento primo per capire se potremo fare dei passi avanti o meno in questa direzione sia la Conferenza che si aprirà a Torino alla fine di questo mese. Bisognerà vedere se lì si riuscirà a fare un passo avanti davvero sull'idea della comunitarizzazione del secondo e del terzo pilastro dell'Unione, se cioè passerà l'idea che anche le questioni della giustizia, degli affari interni e della politica estera devono diventare davvero politiche comunitarie, o se invece devono rimanere come sono oggi, politica intergovernativa di accordo tra i Governi con l'esclusione delle competenze comunitarie. Se si farà qualche passo avanti, allora noi avremo concluso un processo che apre le porte per una discussione nuova sui diritti di cittadinanza. E forse, per quanto riguarda l'Italia, l'equilibrio di cui parlavo prima tra sudditi e cittadini, si sarà spostato decisamente a favore dei cittadini.

AMALIA SARTORI (*)

LA DIFESA CIVICA NELL'EUROPA DELLE REGIONI.
DIRITTI E CITTADINANZA: TUTELA E PROMOZIONE

Innanzitutto mi è gradito rivolgere un cordiale benvenuto a titolo personale e per conto del Consiglio Regionale del Veneto a tutti gli intervenuti e ringraziare il Magnifico Rettore dell'Università di Padova, prof. Gilberto Muraro, per lo spirito di convinta collaborazione con cui ha accolto la proposta dell'Ufficio di presidenza del Consiglio Regionale per questa giornata di riflessione sulla difesa civica, che mi auguro possa contribuire a colmare, con il necessario supporto scientifico, la lacuna normativa, tutt'oggi presente in Italia, diversamente dagli altri Stati membri dell'Unione Europea, nonostante le raccomandazioni del Comitato dei diritti umani dell'ONU e nonostante la sottoscrizione del Trattato sull'Unione Europea di Maastricht.

Ringrazio l'On. Renzo Imbeni, Vice Presidente del Parlamento Europeo, che ci onora con la sua prestigiosa presenza, a testimonianza dell'interesse che l'Unione presta al partner Italia e al Veneto in particolare.

Ringrazio il Prof. Lucio Strumendo, primo Difensore Civico della Regione del Veneto, che ci ha convinto della bontà e della importanza di questa iniziativa, e che, nella sua qualità di Coordinatore nazionale dei Difensori Civici regionali, si sta adoperando ad ogni livello istituzionale, ivi comprese le Conferenze dei Presidenti delle Giunte Regionali e

(*) Presidente del Consiglio Regionale del Veneto.

dei Presidenti dei Consigli Regionali, affinché anche l'Italia si doti del Difensore Civico Nazionale.

Un particolare grato ringraziamento, infine, all'ospite d'onore di questo convegno, al dr. Jacob Söderman, Médiateur Europeo, che tra i suoi numerosi impegni, è riuscito a ritagliarsi qualche ora da dedicare al nostro Veneto. Sono convinta che la sua partecipazione attiva contribuirà a fare chiarezza in ordine ad un tema tanto attuale e moderno come la difesa civica. Tema a dir poco affascinante, attorno al quale, almeno da noi, esiste qualche dubbio: infatti c'è ancora chi pensa ad una Amministrazione in grado di autocorreggersi e c'è chi invece ritiene di dover rafforzare le garanzie del cittadino con un organo esterno ed imparziale quale è il Difensore Civico, che possa mediare tra le esigenze del cittadino e quelle dell'Amministrazione.

Personalmente sarei ben felice di poter affermare che in Italia e nel Veneto non ha senso il Difensore Civico. Tuttavia conosciamo la situazione della Pubblica Amministrazione, le difficoltà in cui si dibatte. Basti in proposito richiamare la impietosa analisi fornita dal Ministero della Funzione Pubblica e di cui il Difensore Civico prof. Strumendo ci ha dato alcune esemplificazioni nella sua relazione al Consiglio Regionale lo scorso 19 dicembre, per convincerci dell'opportunità e dell'utilità di un Difensore Civico, quale organo esterno all'Amministrazione per contribuire a renderla più efficace e proficua. Per cui auspico che, ove nella prossima legislatura parlamentare si vada, come da più parti richiesto, ad una rilettura più aggiornata, attenta e moderna della Costituzione e ad una legislazione più avanzata alla pari di quelle degli altri Paesi dell'Unione Europea e dell'occidente, si preveda l'istituzione del Difensore Civico Nazionale, al fine di garantire l'imparzialità ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione, per contribuire a renderla più obiettiva, efficiente, responsabile e funzionale alla sua missione e, finalmente « amica » dei cittadini, recuperando in termini di efficacia ed effettività il diritto alla piena cittadinanza e quindi offrire un interlocutore istituzionale, ad ogni effetto rappresentativo, al Médiateur Europeo, che oggi, diversamente da quanto può fare per gli altri cittadini dell'Unione, si trova nella situazione di non poter difendere, tutelare il cittadino italiano ovvero le imprese o gli organismi collettivi che reclamino il suo intervento.

Ovviamente mi auguro che tale riforma, assieme alle altre riforme

tanto attese, avvenga nel pieno rispetto delle Autonomie Regionali, che semmai ne dovranno uscire rafforzate e abbia come obiettivo principale quello di dare generalità, visibilità, certezza e pienezza alla « cittadinanza », senza più quelle limitazioni e parzialità cui oggi è soggetta, nonostante gli sforzi ed il costante esercizio di supplenza, non sempre, anche per ragioni strutturali, efficace o soddisfacente, portato avanti dai Difensori Civici Regionali o locali.

JACOB SÖDERMAN (*)

LA DIFESA CIVICA IN EUROPA.
RUOLO DEL MEDIATEUR

In primo luogo vorrei esprimere i miei ringraziamenti per aver avuto la possibilità di esprimere alcune idee sul concetto relativo al classico ombudsman, detto anche Difensore Civico, Defensor del Pueblo, Procurador de los derechos humanos, Commissario parlamentare per i cittadini, Médiateur, tanto per menzionare alcuni titoli. Ringrazio pure per avermi dato la possibilità di presentare la mia opera come Difensore Civico europeo e di aggiungere alcune considerazioni sulla questione dei diritti dei cittadini in Europa.

Gli stati democratici hanno accettato il concetto in base al quale lo stato dovrebbe fornire al suo popolo servizi e sicurezza. Un modo per garantire che quanto sopra venga effettuato in modo giusto e legale è stato quello di istituire Difensori Civici parlamentari addetti al controllo del settore pubblico ed alla tutela dei diritti del cittadino. Lo scopo è assicurare che il settore pubblico tratti i cittadini in modo giusto e corretto. Benché questa idea si stia diffondendo rapidamente adesso, specialmente nell'Europa dell'est e nell'America Latina come simbolo della volontà di affermazione della società democratica e della prescrizione di legge, è in verità un vecchio concetto che viene seguito.

In passato in Europa era abbastanza comune il fatto che i cittadini potessero reclamare presso il sovrano qualora qualcuno della sua ammi-

(*) Médiateur Europeo.

nistrazione avesse fatto loro un torto. Era quindi abbastanza comune che il sovrano nominasse qualche alto funzionario della sua corte, incaricato ad occuparsi di tali reclami. La stessa persona doveva normalmente controllare, allo stesso tempo, che le leggi ed i regolamenti fossero applicati correttamente. Anche nella cultura araba che ha influenzato, ad esempio, la storia della Spagna, troviamo la stessa figura di alto funzionario addetto ai reclami per conto del governatore.

Nel 1809 la Svezia ha approvato una riforma costituzionale, in base alla quale la nomina dell'alto funzionario, il « Justitia Ombudsman », veniva espressa dal potere legislativo, lo Ständerna, ora parlamento, per garantire l'indipendenza dell'attività dell'Ombudsman dal sovrano, dal suo governo e dalla sua amministrazione. È qui che è nato il modello del classico Difensore Civico. La costituzione svedese stabilisce che:

« Il potere pubblico deve essere esercitato a norma di legge », il controllo di tale disposizione è la vera natura del lavoro svolto dal classico Difensore Civico parlamentare.

Allorché la Finlandia divenne indipendente nel 1917, il sistema del Difensore Civico parlamentare fu riportato sulla prima costituzione del 1919. In seguito a questo, fu solo nel 1955 che la Danimarca ha fatto seguito come terzo paese al mondo nell'acquisizione di un Difensore Civico, poi seguita dalla Norvegia e dalla Nuova Zelanda nel 1962. In seguito tale idea si diffuse in tutto il mondo. Secondo il Presidente dell'Ufficio internazionale del Difensore Civico (16.11.1995, Università di Warwick) i Difensori Civici sono stati nominati, nel 1995 — con nomi diversi — in 75 paesi, 27 dei quali europei (11 aderenti alla UE).

In alcuni paesi viene conferito il diritto ad un "Comitato parlamentare per le petizioni" di occuparsi dei reclami; alcuni Stati membri hanno anche istituito Difensori Civici regionali e municipali. In Spagna, nel periodo post-franchista è stata creata in modo significativo una combinazione tra Difensore Civico nazionale (Defensor del Pueblo) e Difensori Civici regionali.

Il mandato ed i poteri dei Difensori Civici sono molto diversi. Il classico Difensore Civico parlamentare ha il mandato per controllare la legalità del settore pubblico o per scoprire la cattiva amministrazione nelle attività del settore pubblico a livello nazionale, regionale o municipale. In Svezia ed in Finlandia sono pure autorizzati a controllare il potere giudiziario (le corti). Il Difensore Civico normalmente non ha il di-

ritto di controllare alcuna compagnia privata, organizzazione o cittadino.

Un Difensore Civico parlamentare lavora sulla base di reclami da parte di cittadini o di sua propria iniziativa. Lui o lei di solito è pure autorizzato/a ad effettuare ispezioni su istituzioni chiuse quali le caserme militari, a tutelare i diritti dei coscritti, delle prigioni o degli istituti per malati di mente. Il Difensore Civico ha il diritto di iniziare qualsiasi ricerca che ritenga giustificata ed ha accesso a tutti i documenti necessari all'inchiesta. Di solito può richiedere la collaborazione della polizia per indagare su un caso.

I poteri, nella maggior parte degli uffici dei Difensori Civici di tutto il mondo, sono limitati all'indagine ed alla registrazione di un comportamento illecito e di cattiva amministrazione nel settore pubblico.

Possono essere presentate raccomandazioni su come rimediare a procedure illecite o di cattiva amministrazione, però normalmente non esiste alcun mandato per impartire ordini alle autorità su come portare avanti le loro attività.

In alcuni paesi il Difensore Civico ha pure il diritto di decidere se un dipendente pubblico debba essere perseguibile a norma di legge (Svezia e Finlandia) o almeno informare la polizia su possibili reati.

Il Difensore Civico parlamentare, dopo essere stato eletto dal parlamento per un periodo di tempo, di solito 4-6 anni, è completamente indipendente nel portare avanti le sue attività. I politici non sono autorizzati ad impartire ordini al Difensore Civico o a dare istruzioni su come trattare un caso. Possono solo fare osservazioni sul rapporto annuale che il Difensore Civico presenta al parlamento per dargli l'opportunità di controllare le sue attività a livello generale.

Nelle democrazie consolidate che hanno rispetto per la prescrizione di legge, i poteri del Difensore Civico summenzionati si sono dimostrati soddisfacenti nell'acquisire risultati positivi. È importante capire che il Difensore Civico è investito solo del potere di supervisione della correttezza delle attività amministrative ed in tale veste aiuta i cittadini a far valere i loro diritti legittimi, né più né meno. Lui/lei non è autorizzato/a a trattare questioni politiche. Lui/lei non è Santa Claus, Batman o Superman con poteri sovranaturali. Ritengo che una società moderna e democratica può trarre molto beneficio dal fatto di avere un Difensore Civico parlamentare con mandato costituzionale.

Il Trattato di Maastricht

Il Trattato di Maastricht, firmato nel febbraio 1992, ha introdotto nel Trattato di Roma le disposizioni riguardanti la cittadinanza dell'Unione (art. 8-8e). Chiunque sia cittadino di uno stato membro è cittadino dell'Unione.

È stato conferito a ciascun cittadino dell'Unione il diritto a spostarsi e risiedere liberamente all'interno del territorio dell'Unione e a partecipare alle elezioni amministrative, oltre a quelle per il Parlamento Europeo, nello Stato Membro di residenza (ciò significa sia il diritto di voto che quello di presentarsi come candidato). È stato anche stabilito che qualsiasi cittadino dell'UE abbia diritto alla tutela fornita dalle autorità diplomatiche o consolari di qualsiasi Stato Membro nel caso in cui si trovi in uno stato non appartenente all'Unione e il suo stato non possieda alcuna rappresentanza diplomatica nel paese in questione.

Anche il diritto di petizione al Parlamento Europeo, che si era venuto creando nella pratica e che aveva trovato il proprio fondamento giuridico nelle norme interne del Parlamento è stato introdotto nel Trattato. Qualsiasi cittadino dell'Unione ha oggi il diritto, sancito dal Trattato, di rivolgere una petizione al Parlamento Europeo su un argomento collegato ai settori di attività delle Comunità.

Infine, il Trattato di Maastricht ha conferito ai cittadini il diritto a rivolgersi all'Ombudsman in relazione a casi di cattiva amministrazione nelle attività di istituzioni od organi della Comunità con l'eccezione della Corte di Giustizia e del Tribunale di prima istanza nello svolgimento del loro ruolo giuridico.

L'Ombudsman dell'Unione Europea

L'idea alla base della proposta originaria di creazione di un Ombudsman Europeo era che egli dovesse agire da supervisore dei diritti dei Cittadini. Il mandato dell'Ombudsman Europeo, come stabilito dal Trattato, è quello di occuparsi dei reclami e di formulare raccomandazioni nei casi di cattiva amministrazione che si verificano all'interno di istituzioni e organi della Comunità (Unione Europea), ad eccezione del-

la Corte di Giustizia e del Tribunale di prima istanza quando agiscono nel proprio ruolo giudiziario. Egli può anche informare l'istituzione interessata sulla possibile necessità di iniziare una procedura disciplinare.

Molte persone si sono lamentate, però, che il mandato è troppo vago e troppo limitato. Quali settori vengono compresi nella cattiva amministrazione? Il mandato comprende l'abuso di potere, le irregolarità o le omissioni amministrative, la negligenza, le procedure illegali, l'ingiustizia, l'incompetenza, la discriminazione, i ritardi che avrebbero potuto essere evitati, il rifiuto a fornire informazioni e l'estensione di informazioni fuorvianti.

Si tratta di un mandato molto ampio che è stato ben descritto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, del Tribunale di prima istanza e nei commenti sul diritto amministrativo europeo. Gli interventi dell'Ombudsman europeo hanno perciò una solida base giuridica.

Ma esiste il problema di quali risultati può ottenere l'Ombudsman europeo in materia di cattiva amministrazione. Secondo l'atto costitutivo della carica, l'Ombudsman può proporre una soluzione amichevole o fare una raccomandazione formale per rimediare all'errore, oppure, nel caso le raccomandazioni non vengano accettate, presentare relazione del caso al Parlamento Europeo. Se, nel corso delle proprie indagini, l'Ombudsman scopre attività di natura criminosa deve darne notifica alle autorità competenti. L'Ombudsman europeo deve inoltre presentare una relazione annuale al Parlamento Europeo (allo stesso modo dei propri colleghi nazionali) in materia tale da permettere al Parlamento Europeo di sovrintenderne l'operato.

Se si mettono a confronto questi poteri con quelli dei Difensori Civici nazionali europei se ne vedrà la somiglianza. La carica dell'Ombudsman non prevede il potere di emanare ordini ma solo di dibattere, argomentare, convincere e fare raccomandazioni: nelle società democratiche questi poteri si sono dimostrati sufficienti.

La capacità dell'Ombudsman di argomentare, convincere e trovare la corretta soluzione giuridica a un problema è di cruciale importanza. Ma è parimenti importante che la stampa ne segua l'operato, vagli i suoi risultati e le sue raccomandazioni. Senza questa funzione svolta dalla stampa, nessun Difensore Civico può ottenere risultati significativi.

Il mandato è troppo limitato?

L'Ombudsman europeo possiede soltanto il mandato di vigilare sulle istituzioni e gli organi delle Comunità Europee. Conseguentemente non ha diritto a vigilare sulle attività che si svolgono nell'ambito del terzo pilastro del Trattato di Maastricht (la Giustizia e gli Affari Interni); egli non ha titolo al controllo delle autorità nazionali nemmeno quando queste applicano il diritto comunitario. Questo ultimo punto in particolare costituisce un considerevole limite ai poteri dell'Ombudsman dato che, come tutti sappiamo, il grosso del diritto comunitario viene in realtà esercitato dalle autorità nazionali.

Ci si potrebbe chiedere se sia questo un limite ragionevole al mandato conferito all'Ombudsman europeo. Si tratta di un tema complesso sul quale esistono opinioni divergenti. Da parte mia desidero esprimere le seguenti considerazioni.

Attualmente, una percentuale di poco inferiore all'80% dei reclami presentati dai cittadini europei all'Ombudsman europeo non sono ammissibili; per lo più perché si riferiscono ad autorità nazionali e non comunitarie. Sembra che i cittadini trovino difficile capire che l'Ombudsman dell'Unione Europea non può esercitare alcun controllo su qualsiasi caso riguardante l'applicazione del diritto comunitario o perlomeno quando tale caso riguardi sostanzialmente i diritti dei cittadini sanciti dal Trattato.

Allora c'è qualcosa di sbagliato: è sbagliato il mandato dell'Ombudsman Europeo o sono i cittadini a sbagliare? Con circa cinque mesi di esperienza alle spalle, io direi che il problema principale è la carenza di informazioni a proposito del mandato e della possibilità di presentare un reclamo all'Ombudsman europeo. Nel caso il mandato dell'Ombudsman sia troppo limitato, un cittadino ha, in ogni caso, il diritto a rivolgersi al Parlamento Europeo.

Inoltre, la Commissione Europea ha l'obbligo, derivante dall'art. 155 del Trattato, di fare in modo che il Trattato venga osservato correttamente. In effetti, la Commissione riceve una gran quantità di reclami, concernenti l'applicazione del diritto comunitario da parte delle autorità nazionali, ai quali da seguito.

A livello nazionale, i Difensori Civici hanno anch'essi diritto a verificare la corretta applicazione del diritto comunitario da parte delle au-

torità nazionali. Da questo punto di vista, si potrà vedere che esistono vari organi che hanno competenza in materia e che pertanto, in questa fase, sembra non sussistere una reale necessità di ampliare il mandato.

La necessità di una collaborazione efficace

Nondimeno è forte in me la convinzione che questi organi ed istituzioni debbano svolgere la propria azione in un rapporto di stretta collaborazione, per far sì che i diritti dei cittadini vengano rispettati a tutti i livelli all'interno dell'Unione. Tenendo presenti le ragioni che hanno portato alla creazione dell'ufficio dell'Ombudsman europeo, sono personalmente convinto che l'Ombudsman europeo abbia un obbligo morale a promuovere il corretto rispetto dei diritti dei cittadini attraverso la collaborazione con gli altri istituti impegnati nel medesimo compito, in particolare con i Difensori Civici nazionali e autorità simili.

I primi mezzi per tradurre in realtà un tipo di collaborazione avanzata sono offerti dagli art. 2 e 5 dello Statuto dell'Ombudsman europeo. Ai sensi di queste disposizioni, l'Ombudsman ha diritto a consigliare la persona che presenta un reclamo a rivolgersi a un'altra autorità. E l'art. 5 dello Statuto stabilisce che l'Ombudsman può collaborare con autorità degli stati membri della stessa natura al fine di meglio tutelare i diritti e gli interessi delle persone ricorrenti.

Alla data del 31 dicembre 1995, sono stati presentati al mio ufficio 298 reclami. Di questi quasi 300 reclami, ne sono stati vagliati 131 (pari al 44%). Di questi 131 reclami, 29 sono stati dichiarati ammissibili, pari al 22% dei reclami esaminati, e quindi il 78% è stato dichiarato non ammissibile. Questi reclami non ammissibili vertevano per lo più sulla gestione da parte di autorità nazionali in aree del diritto comunitario oppure su problemi squisitamente nazionali.

Come ottenere informazioni precise?

Credo ci troviamo dinanzi a indicazioni evidenti sulla necessità di fornire ai cittadini dell'Unione informazioni sulle competenze dell'Ombudsman europeo.

Io ho preso qualche iniziativa per offrire tali informazioni; ho re-

dato un brochure nel quale cerco di spiegare con parole semplici chi è, e cosa fa l'Ombudsman europeo. Nel brochure è contenuto un « modulo di reclamo » che i cittadini possono utilizzare per presentare le proprie istanze. Questo brochure sarà disponibile presso gli uffici informazioni: del Parlamento Europeo, degli ombudsman nazionali e auspicabilmente anche in quelli degli ombudsman regionali.

I Difensori Civici nazionali saranno molto spesso le autorità competenti alle quali il reclamo verrà trasmesso. Desidero sottolineare, in questo contesto, che una amministrazione equa da parte delle autorità nazionali è assolutamente cruciale per una giusta e corretta applicazione del diritto comunitario. Conseguentemente, non sorprende che il controllo delle autorità nazionali da parte degli organi nazionali competenti sia molto importante per i cittadini europei.

La cooperazione necessita, naturalmente, di una controparte a livello nazionale. L'Italia, importante Stato membro dell'Unione, paese nel quale è stato firmato il primo Trattato, non ha ancora creato la carica dell'Ombudsman parlamentare. Sarebbe un significativo passo in avanti se i programmi e le iniziative esistenti in questo senso fossero portate a compimento nei tempi opportuni. Come ho detto poc'anzi, la creazione di un Ombudsman parlamentare ha generalmente avuto un importante significato simbolico nella direzione di un fermo impegno verso la democrazia costituzionale e il primato del diritto.

Da parte mia, e a livello di Comunità, mi sforzerò di offrire tutta l'assistenza necessaria allo stabilirsi di una fruttuosa collaborazione con tutte le autorità interessate, in maniera da poter adempiere pienamente al nostro impegno comune, vale a dire la corretta applicazione del diritto comunitario a vantaggio dei cittadini europei.

MARIO BERTOLISSI (*)

I FONDAMENTI GIURIDICI DELLA DIFESA CIVICA
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Per quali ragioni stenta talmente ad affermarsi, sia sul piano della concretezza dell'azione, almeno per taluni profili, sia sul piano della collocazione istituzionale, la difesa civica in Italia? Quanto al secondo aspetto, è appena il caso di rilevare che, se si scorrono gli indici dei manuali di diritto pubblico (di diritto costituzionale e di diritto amministrativo), è fin troppo agevole constatare che non se ne fa di norma parola: a testimonianza, appunto, del fatto che questo istituto è considerato ancora — consapevolmente o meno, poco importa — estraneo alla nostra esperienza istituzionale.

D'altra parte, a me pare che la risposta si possa ritrovare — poiché lì risiede un criterio ordinatore di giudizio davvero significativo — nel sottotitolo che accompagna il titolo della giornata di studio: « Diritti e cittadinanza: tutela e promozione ». Infatti, sono accostate, nell'ambito del sottotitolo appunto, due entità, che non hanno tra loro quasi nulla di comune, rappresentando innanzi tutto due sistemi di interessi e di idealità pressoché incomunicanti: l'*amministrazione*, intesa non come somma di singoli individui in essa incardinati, ma come apparato (come astrazione, verrebbe voglia di dire; è l'amministrazione che, secondo Tocqueville, procede per forza di inerzia, quasi senza motore), e il *cittadino*, quale titolare di situazioni giuridiche soggettive formali e sostanziali, soprattutto sostanziali, se è vero che, almeno sul piano delle quali-

(*) Ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Padova.

ficazioni concettuali, non è il cittadino che opera per l'amministrazione, ma è l'amministrazione che è costituita per il cittadino.

2. Senonché, come si è accennato, vi è, incontestabile, un'incomunicabilità o quasi tra sistema di potere politico istituzionalizzato e società civile perché i capisaldi sui quali ancora si regge il nostro ordinamento risultano condizionati da modi di pensare che, indotti da concettualizzazioni tralatzie, elaborate nel secolo scorso, continuano a pregiudicare l'esistente: alludo — anche se questa affermazione può sembrare eccessiva a molti, ad alcuni addirittura eretica — all'*interesse legittimo* e a ciò che questa situazione giuridica soggettiva porta, meccanicamente, con sé. Tutto questo perché, nonostante la Costituzione abbia sicuramente innovato significativamente molte parti del sistema, in tema di rapporti cittadino-pubblica amministrazione ha riproposto il vecchio, glorioso, tradizionale modello, che definisce la posizione del singolo più alla luce del concetto di suddito che di cittadino (ne ho riparlato, da ultimo, in « *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali* », in corso di pubblicazione presso la Cedam, là dove ho considerato il tema dell'autotutela dell'amministrazione finanziaria).

3. Questo rilievo negativo è corroborato, in ogni caso, da alcuni elementi di giudizio che mi sembrano piuttosto chiari, ancorché qui soltanto accennati.

Per un verso, infatti, ha finito per rivelarsi del tutto sterile, non avendo provocato sul piano istituzionale nulla di davvero significativo, il *dibattito sul fondamento giuridico della difesa civica*, dal momento che la dottrina si è richiamata — secondo l'ottica delle geometrie astratte indotte anche dalla nozione più usuale di interesse legittimo — a clausole costituzionali (all'art. 97, ad esempio) e a specifiche disposizioni di legge (della legge n. 142/1990, in particolare, da ultimo, ma anche a disposizioni degli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e delle relative leggi regionali di attuazione), ragionando esclusivamente in termini di competenze, di ambiti di potere, di modalità da seguire nel coordinare i rapporti formali tra ordinamenti differenziati e via dicendo: assumendo una prospettiva, dunque, all'interno della quale il dato fattuale,

il punto di partenza, nella prospettiva del punto di arrivo, è rimasto un corpo assolutamente estraneo.

Per altro verso — tuttavia coerentemente in quest'ottica — non sono emersi e non hanno in alcun modo inciso sulla discussione relativa al fondamento predetto ed alla legittimazione istituzionale della difesa civica i problemi concreti, ed il loro specifico atteggiarsi, di fronte ai quali si trova quotidianamente il cittadino: problemi che si possono riassumere con una parola onnicomprensiva — quando la si consideri nell'ottica oggi più attuale: quella delle prestazioni e dei servizi pubblici —: con la parola *disfunzioni*, alle quali si è senz'altro riferito, sia pure implicitamente, l'autore dell'art. 1 della legge n. 241/1990, che ha posto, tra i criteri interni, vale a dire strutturali dell'azione amministrativa, quello dell'efficienza e dell'efficacia (in una parola, dell'economicità).

Sotto questo aspetto, allora, è chiaro che non ha alcun senso controvertere sui limiti delle facoltà concesse al Difensore Civico — circoscritte da norme attributive di poteri inerenti ordinamenti ristretti, di poteri non in grado di intervenire su altri (ad esempio, nei confronti di quello amministrativo statale) e preordinati, in ogni caso, a subire le naturali intromissioni di altri ancora (ad esempio, da parte dell'ordinamento giudiziario, come del resto è naturale) — poiché, ciò che conta, è che un conflitto vero non sussiste con la giustizia quando questa, pur dotata di poteri formali *ad hoc*, non riesce nella gran parte dei casi a rendere giustizia, cioè ad essere ciò per cui è stata costituita e alimentata. Infatti, con quale azione concreta della giurisdizione collide l'azione del Difensore Civico se, nella stragrande maggioranza dei casi, il giudice investito della questione non si pronuncia o si pronuncia oltre ogni limite, plausibile, di tolleranza? Quale usurpazione può determinarsi — sostanzialmente, beninteso — se l'assenza di giudizi che concludono le controversie civili, le contestazioni penali, i rapporti di diritto amministrativo configura, a sua volta, il più classico dei dinieghi di giustizia?

4. In un contesto nel quale domina sovrana la delegittimazione (poiché non c'è organo supremo dello Stato che non abbia ormai smarrito da tempo la legittimazione e non debba sentirsi impegnato a riconquistarla) mi sembra fuori discussione che — a prescindere dalle prospettazioni formali e dai ragionamenti astratti che si possono fare in

marginare a un sistema normativo improduttivo di un qualche significativo effetto — ciascuno non solo possa, ma debba agire per l'attuazione più diretta ed efficace dei principi che sostanziano il « patto sociale » dedotto in Costituzione.

In questa prospettiva — che non ha nulla di eversivo, perché non è certo eversivo della stabilità dell'ordinamento esigere che regole costituzionali essenziali, come l'imparzialità ed il buon andamento, ad esempio, vengano finalmente attuate, essendo eversivo, invece, ogni comportamento, proveniente addirittura dal potere legislativo o da quello giurisdizionale, che ostacoli la concreta attuazione dell'art. 97 Cost. — mi pare incontestabile che la difesa civica può trovare un sicuro fondamento giuridico alle proprie azioni, che sarà corroborato, piuttosto che da dotte elaborazioni teoriche, dal sostegno di quanti — i meno protetti ed i protetti che si compiacciono dell'allargamento della tutela dei diritti — hanno potuto beneficiare dell'azione dispiegata da questo nuovo, relativamente nuovo, istituto.

In buona sostanza, a me sembra che nel tempo attuale residui uno spazio così grande a favore di chi intende operare per accrescere l'attuazione del sistema di valori che ruotano attorno all'istituto della difesa civica, e che sono comuni ad altri ordinamenti sezionali, che voler riservarli *a priori* a qualcuno non ha senso: sia perché la riserva pregiudiziale, non accompagnata da capacità attuative, configura fattispecie meramente astratte, costitutive di un ordinamento formale; sia perché ciò riproduce il modello delle relazioni intersoggettive connesse alla criticata nozione di interesse legittimo, che si risolve nella riproposizione della figura soggettiva del suddito, piuttosto che di quella del cittadino; sia perché ciò ha effetti destabilizzanti del sistema, le cui esigenze di vita vanno innanzi tutto salvaguardate per il cittadino.

L'essenziale, dunque, è che la difesa civica operi. In ciò sta il fondamento della sua legittimazione istituzionale.

LUCIO STRUMENDO (*)

ESPERIENZE E PROSPETTIVE
DELLA DIFESA CIVICA IN ITALIA

Vorrei richiamare brevemente l'attenzione sulla situazione singolare del nostro Paese: l'Italia ha poco più di 57 milioni di abitanti; 8.102 Comuni; 103 Provincie e 20 Regioni.

Non ha — diversamente dalla generalità degli Stati membri dell'Unione Europea — una legge nazionale sulla difesa civica. E tuttavia ha una legge (la legge 142/90) che consente agli 8.102 Comuni e alle 103 Provincie di dotarsi, se lo ritengono, di un Difensore Civico.

In sostanza non abbiamo una definizione legislativa chiara e precisa sulla identità del Difensore Civico, utile per la generalità dei cittadini e a presidio del buon funzionamento dello Stato e delle sue amministrazioni; ma potremmo avere virtualmente oltre 8.000 Difensori Civici locali, preposti alla tutela dei cittadini in modo diversificato e nei confronti, però, delle sole amministrazioni locali. In realtà a sei anni dalla legge 142 solo poche centinaia di Comuni e una decina di Provincie hanno effettivamente disciplinato con Statuto e nominato il proprio Difensore Civico.

Ma non basta.

Sempre in assenza di una iniziativa legislativa nazionale sono intervenute con lodevole azione di anticipazione e di supplenza le Regioni

(*) Difensore Civico della Regione Veneto.

che — in grande maggioranza (15 su 20) dal 1975 ad oggi, sulla base talvolta di un impulso statutario (6 Regioni), talvolta di una semplice esigenza di partecipazione democratica e di buon andamento amministrativo — hanno promosso, istituito e fatto funzionare il Difensore Civico Regionale; ed oggi le relative esperienze costituiscono il bagaglio essenziale di riferimento per ogni riflessione, sia comparativa che evolutiva, dell'Istituto. Tuttavia, anche a questo riguardo vale la pena di riflettere su qualche dato. Mancano all'appuntamento 5 Regioni per complessivi 18 milioni e mezzo di abitanti: un quarto della popolazione italiana! (Sicilia e Molise, che non hanno ancora una legge istitutiva; Campania, Puglia e Calabria, che non hanno proceduto alla nomina). Sono le 5 Regioni del Mezzogiorno d'Italia, per le quali non può sfuggire una coincidenza: si tratta proprio delle aree del Paese dove è più debole la presenza dello Stato e delle sue istituzioni, dove è più fragile la tenuta della legalità, dove è più esposta e precaria la sovranità dello Stato e del diritto, dove è più flebile la presenza della stessa organizzazione della società civile. Ebbene là, né a livello locale né regionale né statale, vi è alcun segno di ipotesi istitutiva del Difensore Civico, quale presidio di tutela sussidiaria per il cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, le cui « performance » di rendimento e di funzionamento non sono certo di positiva soddisfazione.

Siamo, in sostanza, in presenza di una situazione legislativa, giuridica e organizzativa incerta e contraddittoria; alla quale peraltro fa da corrispettivo e da contrasto una conformazione delle pubbliche amministrazioni, che, quanto più sono diffuse e pervasive nella vita corrente, tanto più mettono in luce indici e parametri di rendimento e di soddisfazione inadeguati, criticabili e criticati.

Se per documentarlo non bastasse quanto percepiamo nelle quotidiane esperienze di ordinaria burocrazia degli Uffici e dei Servizi o ritenessimo fuorviante quanto ci descrivono — forse con troppa enfasi — i mass media; possiamo ricorrere ad una fonte insospettabile, ufficiale, interessata e documentata: la relazione annuale resa al Parlamento dal Ministro per la Funzione Pubblica o il « Rapporto sulle condizioni della Pubblica Amministrazione », pubblicato a cura del Prof. Cassese nel 1993. Tre sole considerazioni vorrei estrarre da quei documenti, ai fini del ragionamento e delle proposte che intendo sostenere.

a) La prima considerazione riguarda la rilevanza e il condizionamento negativo che il deficit di buona amministrazione produce sia sulla effettività dei diritti dei cittadini, che sul rendimento e sulla competitività del sistema economico, soprattutto con riferimento alle piccole e medie aziende.

Al riguardo vi sono alcuni dati particolarmente significativi: il nostro paese è governato con oltre 150 mila leggi in confronto alla media di 10 mila leggi negli altri paesi europei; pendono davanti agli organi di giustizia amministrativa circa 700.000 ricorsi; la Pubblica Amministrazione (PA) produce ogni anno oltre 400 milioni di certificazioni per le imprese; il tempo dedicato da ciascun cittadino alla PA è pari a venti giornate lavorative all'anno, con un costo virtuale di 14 mila miliardi all'anno; la durata media dei procedimenti amministrativi è di sei mesi, ma sono molti i casi in cui la durata è di cinque anni e oltre. Nessuna meraviglia quindi se l'80% degli utenti giudicano inefficiente il servizio offerto; o se le imprese ricorrono per il 60% a consulenti esterni per gestire il loro rapporto con la PA.

b) La seconda considerazione è data, per esplicita ammissione dei ministri referenti, dalla persistenza nella PA di difficoltà e di resistenze alle innovazioni, sia di tipo « imprenditoriale » che di tipo partecipativo, nonostante la graduale, progressiva e coerente legislazione di riforma delle istituzioni e della PA dal 1990 al 1994 (L. 142, L. 241, Carta dei Servizi D.L. 517, D.L. 29). Mi riferisco insomma alla fatica grande e lunga a rendere operanti ed effettivi talvolta i valori di civiltà, i principi costituzionali o i precetti legislativi!

Se ne sono accorti anche i sindaci veneti e del Nord Est, che si sono fatti protagonisti e portavoce autorevoli di un processo di riforma che non può più essere limitato alla soluzione dei « rami alti » dell'istituzione; ma deve investire anche le pubbliche amministrazioni e le modalità di funzionamento dei loro procedimenti e comportamenti.

Ebbene a questo riguardo io penso che dell'azione dei Sindaci e della loro piattaforma possano utilmente far parte sia l'attivazione di quegli strumenti che rendono più agevole il rapporto dei cittadini con gli uffici e i servizi (Uffici Relazioni con il Pubblico, l'informatizzazione); sia la attuazione coerente delle leggi prima citate; sia l'attivazione, a dimensioni organizzative che ne consentano l'ottimizzazione, dell'isti-

tuto del Difensore Civico locale o consortile. Esso potrà costituire un ausilio adeguato, non solo per difendere il cittadino, ma anche come tramite, punto significativo di osservazione, di critica e di stimolo preventivo e promozionale, per una Pubblica Amministrazione più virtuosa.

c) Non per caso, la terza considerazione riguarda la noncuranza o la sottovalutazione, nelle iniziative di riforma citate, dell'opportunità di avvalersi, nel rapporto fra cittadini e Pubblica Amministrazione, di uno strumento quale il Difensore Civico — pur presente nelle esperienze regionali —; che, per il suo posizionamento di istituto « esterno ma concomitante con la PA », potrebbe svolgere un'utile ed efficace funzione di tutela e di rappresentanza per il cittadino; di stimolo, di persuasione e controllo per la PA; di partecipazione e di mediazione nel corso del procedimento; di alleggerimento del ricorso — troppo dovizioso — al contenzioso giurisdizionale; di promozione a comportamenti amministrativi positivi, soprattutto quando sono in gioco soggetti portatori deboli di diritti o di aspettative ragionevoli e plausibili.

Eppure stimoli culturali propositivi, sollecitazioni di rilievo costituzionale, esempi ed esperienze regionali e straniere non sono mancati e non mancano per provvedere con coerenza e con strumenti adeguati. Ne cito solo alcuni.

Per primo: già nel 1985 la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (la Commissione Bozzi) aveva suggerito l'opportunità di introdurre in costituzione un ipotetico articolo 97/bis che recitava: « *La legge disciplina l'istituto del Difensore Civico, al servizio dei cittadini, per denunciare disfunzioni ed abusi della PA e per promuovere la tutela degli interessi diffusi.* La legge prevede procedure che consentono al Difensore Civico di intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da Lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della PA, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi »; e ciò non solo a rafforzamento del troppo sintetico richiamo all'« imparzialità e buon andamento della PA », ma anche a titolo di radicamento e di richiamo ai diritti fondamentali e sociali, citati nella prima parte della Costituzione.

In secondo luogo: le positive e generalizzate esperienze degli altri

Paesi Europei da ultimo completate dalla decisione del Parlamento Europeo di nominare il Difensore Civico Europeo.

In terzo luogo e infine le esperienze regionali, che — pur con limiti oggettivi e con esiti diversificati — costituiscono tuttavia un bagaglio di indicazioni interessante e meritevole di considerazione e di perfezionamento.

Infatti finora il Difensore Civico è stato una istituzione regionale. Proprio qui, nelle regioni il Difensore Civico ha trovato la propria definizione, ha esplicitato la propria identità e ha evidenziato i propri limiti.

Com'è noto si tratta di un servizio gratuito, a cui si accede senza formalità particolari. Può rivolgersi al Difensore Civico sia un singolo cittadino sia associazioni, in rappresentanza di interessi diffusi o collettivi, qualora nei rapporti con una pubblica amministrazione (uffici regionali, provinciali e comunali o uffici dello Stato) abbiano riscontrato il venir meno di quei caratteri di « buon andamento e imparzialità », previsti dall'art. 97 della Costituzione e che debbono conformare il comportamento della Pubblica Amministrazione; oppure può rivolgersi a lui chi abbia riscontrato nel procedimento o nei comportamenti di funzionari o dirigenti o pubblici amministratori una lesione ai diritti di trasparenza, speditezza, partecipazione, responsabilità, finalmente riconosciute quali veri e propri diritti dopo l'approvazione delle leggi di riforma citate.

Certo, il Difensore Civico opera entro i limiti dati dall'ordinamento. Ad esempio egli non può sostituirsi automaticamente alla Amministrazione inadempiente; né può emettere sentenze come un giudice. La sua è una azione di « tramite », a vantaggio del cittadino per superare eventuali inerzie, pigrie, zone d'ombra nel procedimento di accesso e di conoscenza di una propria pratica. È in sostanza una azione di contrasto verso quella che è stata definita « cattiva amministrazione ». È una azione di contestazione « persuasiva » per rendere più visibile ed ascoltata la voce dei cittadini. È in alcuni casi una azione di « mediazione », di ricerca conciliativa con l'amministrazione interessata affinché certi valori (diritti) vengano opportunamente valutati entro la gerarchia delle norme. È una azione (e lo sarà sempre più) per « promuovere » il riconoscimento dei diritti umani nel comportamento degli addetti ad alcune peculiari pubbliche amministrazioni e servizi pubblici (ad esem-

pio chi è preposto a determinati servizi socio-sanitari) per i quali si richiedono comportamenti ispirati anche ad « umanità, sollecitudine ed equità ».

Ebbene è proprio partendo da queste indicazioni ed esperienze che abbiamo dedotto l'esigenza e l'opportunità di sottoporre all'attenzione delle istituzioni, della cultura giuridica e dei gruppi parlamentari una proposta di legge per l'istituzione, anche in Italia, del Difensore Civico Nazionale.

Confidiamo che, iniziando una nuova legislatura — che presumibilmente sarà quella più impegnata sulle riforme istituzionali — essa voglia dedicare a questo tema l'attenzione che merita.

La proposta è volta a recuperare un adeguamento, in materia di effettività della cittadinanza, con la legislazione più ricorrente ed avanzata in Europa ed in occidente; è volta a fornire, lungo la strada per la cittadinanza dell'Unione, una autorità a rilevanza nazionale rappresentativa e corrispondente per il Mediatore Europeo ai fini dell'applicazione corretta del diritto comunitario; è volta all'esigenza di superare un'attività di supplenza, che le Regioni hanno finora svolto con esiti, talvolta parziali talvolta incerti, nei confronti dello Stato e delle sue Amministrazioni periferiche; è volta all'intento di consentire a ciascun cittadino e nei confronti di ogni Amministrazione Pubblica di potersi avvalere dell'opportunità di un « servizio amico », del Difensore Civico quale tutore nei casi di « cattiva Amministrazione » e promotore del « buon andamento e imparzialità della PA »; è volta insomma a dare certezza, generalità, visibilità a questo servizio e pienezza di diritto al cittadino di avvalersene.

Se ne ricava un risultato normativo che, a me pare, aggiorna, valorizza ed esalta le specifiche esperienze regionali; sta al passo con l'evoluzione della dottrina; è coerente con le trasformazioni del nostro ordinamento amministrativo, si confronta adeguatamente con la legislazione degli altri paesi europei e della stessa Unione Europea.

Vale la pena al proposito di richiamare alcune opzioni di quella proposta.

L'istituzione del Difensore Civico Nazionale non comporta la soppressione dei Difensori Civici Regionali o la sovraordinazione del Difensore Civico Nazionale rispetto ai Difensori Civici Regionali e alle autonome discipline delle Regioni. Anzi, in ottemperanza ai requisiti di

sussidiarietà e di cooperazione, anche per la difesa civica si prevede (art. 3) che il Difensore Civico, per l'esercizio delle funzioni nei confronti delle strutture periferiche dello Stato, si « avvale » di norma dei Difensori Civici Regionali; che peraltro continuano ad operare autonomamente in conformità alle rispettive leggi regionali per quanto riguarda uffici e servizi della regione.

Non si tratta quindi di una sovrapposizione o di una inframmettenza centralistica sulle regioni; ma di un rafforzativo, di un sostegno alla loro autonomia. Del resto, in conformità agli stessi valori di collaborazione, sono previste (art. 4) azioni di coordinamento con il livello comunale e provinciale, per tener conto delle istanze poste dell'art. 8 della legge 142/90. Infatti, posto che ancor oggi pochi sono i Comuni e le Provincie che hanno attivato il Difensore Civico locale, si pone l'esigenza di una scelta, che sia rispettosa sia dei principi di autonomia e di sussidiarietà che dei requisiti di adeguatezza organizzativa. Per essa o i Comuni si convenzionano fra di loro per gestire insieme, ad una dimensione demografica organizzativa e finanziaria idonea, un comune servizio di difesa civica, con il quale il Difensore Civico Regionale potrebbe utilmente cooperare, come già avviene in alcuni casi; oppure si potrà pensare ad attrezzare sedi decentrate del Difensore Civico Regionale, affinché, anche sotto il profilo formale, venga riconosciuto, reso visibile e utilizzabile per i cittadini quel servizio, di cui sfere sempre più ampie di cittadini e associazioni reclamano la presenza e l'utilizzo. Mi sovviene a questo proposito una recente sintetica annotazione del Prof. Benvenuti il quale osserva come il concetto di partecipazione presupponga il concetto di solidarietà e il momento dell'autonomia presupponga il principio di sussidiarietà.

Con la seconda opzione ci si propone — senza invadere il campo della giurisdizione, o quello, altrettanto autonomo e specifico, dell'Amministrazione e restando quindi nell'ambito della cosiddetta « magistratura di persuasione » — di affidare al Difensore Civico, oltre che i poteri ormai riconosciuti di « conoscenza, istruttoria, informazione e persuasione », qualche più incisiva capacità di intervento, prevedendo che egli possa attivare la richiesta di commissariamento ad acta o la richiesta di eventuali sanzioni economiche/disciplinari (artt. 20-21).

La terza opzione infine riguarda la definizione dell'identità del Difensore Civico (funzioni, ambiti e modalità di intervento, prerogative).

Al proposito ci si è attestati sulle formulazioni più consolidate ed aggiornate.

Fra queste merita di richiamare l'attenzione su una caratterizzazione « etica », promozionale, innovativa del Difensore Civico, quale garante e promotore di comportamenti ispirati ad « umanità sollecitudine ed equità » per quei settori della PA che svolgono compiti nei confronti dei soggetti deboli (art. 18).

È una questione, questa, importante ed emblematica. Essa ha già trovato alcune parziali anticipazioni in leggi dello Stato; ad esempio: nella Legge 104/92 sulla tutela dell'handicap o nelle Carte dei Servizi Sanitari; laddove, su sollecitazione di Commissioni Miste Conciliative con funzione anche di arbitrato sui conflitti originati da comportamenti di mala sanità, o di « malpratique » o di cattiva amministrazione.

Ma è questione emblematica e significativa anche perché ci invita a qualche revisione o ad una lettura aggiornata di valori o principi costituzionali in materia di diritti fondamentali e di diritti sociali.

Non è a caso che proprio in relazione a questa istanza oggi studiosi autorevoli (come Allegretti) e ieri uomini politici (come Bozzi) abbiano ritenuto possibile ed auspicabile dare un riconoscimento costituzionale più preciso e finalizzato sia alla PA che all'istituto del Difensore Civico (così come del resto è già avvenuto in altri Paesi come Austria, Spagna, Danimarca). A questi temi voglio solo accennare per titoli, sapendo come su di essi illustri studiosi hanno scritto anche di recente: da Bobbio a Zagrebelsky, da Benvenuti ad Allegretti, da Sartori ad illustri docenti di questa stessa Università. Mi riferisco al superamento del « monismo » — per il quale « il comando » è solo dello Stato e l'interesse pubblico coincide con quello dello « Stato Amministrativo » in posizione di predominanza e i cittadini sono solo destinatari dei provvedimenti — per approdare ad un autentico « pluralismo » in cui, come ogni istituzione così ogni cittadino (« Il Cittadino Nuovo » di Benvenuti) deve avere il diritto di partecipare alla vita della società; mi riferisco all'esigenza di sostituire, a proposito della PA e dei cittadini, la coppia « potere-soggezione » con la coppia « funzione sociale - diritti della persona »; mi riferisco all'estensione dell'accesso ai diritti fondamentali e ai diritti sociali dai cittadini alle persone (è chiaro il riferimento, ad esempio, agli immigrati come fa Ferrajoli); mi riferisco all'esigenza di porre a difesa dei diritti sociali argini e garanzie, affinché la loro effetti-

vità non sia troppo facilmente esposta e compromessa dal prevalere squilibrato di altri diritti e di altri poteri più forti e consolidati — e ciò è possibile sia richiamandosi alla concezione solidaristica della nostra Costituzione sia praticando una concezione « mite » del diritto, secondo una felice espressione recente di Zagrebelsky —; mi riferisco all'opportunità di precisare che « buon andamento e imparzialità della PA » non sono istanze neutre, ma funzioni di una amministrazione pubblica che ha come propria missione (di giustizia e di efficienza) quella di essere « servizio per i diritti del cittadino », quei diritti che sono iscritti nella prima parte della Costituzione; mi riferisco infine alle esigenze di ricercare la soddisfazione e la effettività dei diritti — in questa fase critica dello stato sociale e di crisi fiscale dello Stato — non più in chiave di mera soddisfazione di pretese ed aspettative, ma in termini di promozione di « capacità » da parte dei cittadini, di realizzazione di un quadro di contesto delle istituzioni, dei poteri e della PA, suscettibile di favorire l'esercizio di tali « capacità » (Allegretti).

Di recente uno studioso autorevole della materia (Olivetti Rason), raccomandando di non caricare di troppe aspettative il ruolo del Difensore Civico, ha suggerito cautela nell'attribuire ad esso una specifica funzione innovativa e riformatrice, la quale — per sua natura — ha invece valenza politica. È una cautela opportuna; anche se credo talvolta faccia bene il coraggio della progettualità e della innovazione.

Ed è proprio per questo che io credo che il miglior radicamento dell'istituto del Difensore Civico stia proprio in questa idea dello stato, della PA e della democrazia. Cioè come di uno strumento — concomitante all'amministrazione e amico del cittadino — che assieme ad altri (le istituzioni rappresentative, il responsabile del procedimento, le carte dei servizi, la delegificazione, ecc.) può svolgere un'azione — sussidiaria ma utile — di tutela, di promozione e di dialogo; tale per cui talvolta può rendere soddisfazione a legittime istanze, tal altra può meglio far comprendere e mediare il punto di vista pubblicistico; ma in ogni caso concorre a rendere meno ostico ed impermeabile il rapporto con la PA e semmai più credibile e stimato il ruolo delle istituzioni e delle rappresentanze elettive.

È pur vero che dobbiamo sentirci tutti impegnati affinché dalle riforme costituzionali istituzionali ed organizzative nasca un ordinamento in cui lo Stato sia più efficiente, trasparente e tempestivo; e in cui

perciò il cittadino sia così sovrano e consapevole da non aver bisogno di tutela, di sussidio, di mediazione, di riparazione; ma è altrettanto vero e provato che le « performance » della società moderna ci portano a ritenere che, tanto più nella comunità cresce la rilevanza della socialità, tanto più avanza la consapevolezza e la pretesa dei diritti, tanto più si estende e si qualifica la domanda di tutela per i diritti sanciti e di promozione di diritti e bisogni innovativi.

Noi vorremmo poter, almeno per un po', concorrere a questa costruzione.

Sono certo che i contributi che verranno dal convegno di oggi, ma ancor più le idee e le iniziative che potranno aver luogo dopo di oggi, ad iniziativa del Consiglio Regionale, con l'Università di Padova, con gli Enti Locali, con il mondo delle associazioni ed istituzioni culturali, accresceranno questa mia speranza e fiducia.

PARTE TERZA

Documentazione

PER UNA LEGGE ISTITUTIVA
DEL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE:
PROPOSTA DI RELAZIONE

L'Istituzione del Difensore Civico Nazionale trova la sua principale ragione d'essere nel contesto del completamento delle riforme delle Pubbliche Amministrazioni, delle quali il Governo è impegnato a promuovere l'attuazione.

È questo un Istituto che — nato nel lontano 1809 in Svezia con la peculiare caratterizzazione di Commissario Parlamentare (Ombudsman) — è ormai presente in quasi tutti i Paesi Europei. Ne sono sprovvisti con l'Italia solo il Belgio (ove peraltro ciascuna delle due comunità linguistiche ha il proprio Mediateur), la Germania, la Grecia e il Lussemburgo, dove peraltro è stato diversamente disciplinato il « diritto di petizione » e dove sono attivi i « Mediatori » per settori specifici.

La situazione di distinzione e di carenza dell'Italia è ora resa più evidente dopo che nel settembre del 1995 lo stesso Parlamento Europeo ha istituito e nominato il Mediatore Europeo, chiamato ad intervenire nei casi di « cattiva amministrazione nell'azione delle Istituzioni Comunitarie ».

Per il vero nella legge di riforma degli Enti Locali (art. 8 della legge 142/90) in modo incidentale si fa cenno al Difensore Civico, attribuendo a Comuni e Provincie la « facoltà » di istituire il Difensore Civico. Ma a tutt'oggi gli effetti prodotti dalle autonome decisioni di Comuni e Provincie sono irrilevanti: solo poco più di un centinaio di Comuni su oltre 8.000 e una decina di Provincie su 103 hanno istituito un Difensore Civico locale.

Al riguardo hanno invece assunto una funzione di anticipazione e

di sostituzione significativa le Regioni che autonomamente hanno istituito il Difensore Civico Regionale: per prima la Toscana nel 1975 e da ultimo l'Abruzzo nel 1995. Alla data odierna hanno una legge sul Difensore Civico tutte le Regioni — tranne la Sicilia e il Molise — e le due Province Autonome di Trento e Bolzano; debbono ancora nominare il titolare dell'Ufficio la Puglia, la Campania, l'Abruzzo e la Calabria.

L'approvazione di una legge istitutiva del Difensore Civico Nazionale consentirebbe di colmare questo « gap », di costituire un interlocutore nazionale per la corrispondente autorità dell'Unione Europea e degli altri Paesi dell'Unione; ma soprattutto consentirebbe di dare generalità, visibilità, certezza a tutti i cittadini italiani di potersi avvalere di un servizio di tutela esercitabile nei confronti di tutte le Amministrazioni Pubbliche, superando quelle limitazioni e parzialità — soprattutto nei confronti degli uffici periferici dello Stato — cui finora sono incorsi i Difensori Civici Nazionali, pur nel lodevole sforzo di sostituzione con cui finora hanno operato.

Da queste brevi constatazioni si possono dedurre le ragioni che hanno suggerito l'opportunità di provvedere con una proposta di legge sulla materia.

La prima è volta a recuperare un adeguamento, in materia di effettività della cittadinanza, con la legislazione più ricorrente ed avanzata in Europa, fornendo nel contempo un interlocutore nazionale e rappresentativo al Mediatore Europeo.

La seconda ragione è data dall'esigenza di superare finalmente una attività di supplenza che le Regioni hanno finora svolto, con esiti talvolta parziali talvolta incerti, nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato. I risultati, finora conseguiti dall'attività dei Difensori Civici Regionali, da un lato costituiscono un patrimonio di esperienze positive; dall'altro mettono in luce l'esistenza di una domanda inevasa ed un vuoto da colmare: quello in particolare delle sei Regioni del Mezzogiorno che ancora non hanno un Difensore Civico Regionale, pur essendo — come è noto — le aree del Paese dove è più debole e fragile la presenza dello Stato e della legalità. In ogni caso vi è l'esigenza di dare all'Istituto della Difesa Civica compiutezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle funzioni sia di tutela (che deve poter riguardare la generalità dei cittadini), sia di controllo e di stimolo (che deve potersi estendere a tutte le Pubbliche Amministrazioni).

La terza ragione, forse quella più rilevante, è data dall'intento e dall'obiettivo di consentire a ciascun cittadino e nei confronti di ogni Amministrazione Pubblica di potersi avvalere dell'opportunità di un « servizio amico », del Difensore Civico, quale tutore nei casi di « cattiva amministrazione » e quale promotore del « buon andamento ed imparzialità » della Pubblica Amministrazione. Infatti in tutte le moderne ed avanzate democrazie, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche nelle relazioni sociali, si accompagna e si definisce l'esigenza di una tutela anche « non giurisdizionale » (e perciò concomitante e non successiva, persuasiva più che sanzionatoria) per le persone nei confronti di atti o comportamenti, lesivi dei diritti, da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Tale forma di tutela consentirà sia di dare una risposta a domande, aspettative, e potenziali contenziosi con la Pubblica Amministrazione, sia di contenere il carico giurisdizionale già troppo oneroso, come ha avuto occasione di ricordare recentemente il Prof. Anelli, Presidente del Consiglio di Stato.

La quarta ragione è determinata dall'esigenza di dare una configurazione di poteri, prerogative e forme di azione, aggiornata, moderna e coerente ad un Istituto — quale il Difensore Civico — nuovo nel nostro ordinamento ma suscettibile di svolgere, anche alla luce di esperienze regionali e straniere, una positiva funzione di temperamento, di equilibrio, di attenuazione del conflitto ricorrente fra cittadini e Pubblica Amministrazione, via via crescente con l'aumentare delle funzioni esercitate dai pubblici poteri.

Tali ragioni trovano una traduzione conseguente nel presente disegno di legge, che si caratterizza per la adozione — fra le altre — di alcune impostazioni più rilevanti, desunte — oltre che dalla evoluzione della dottrina — dalla riflessione sulle analoghe esperienze di altri paesi e dalla considerazione critica sull'apporto legislativo e sulle conseguenti pratiche di svolgimento della difesa civica, maturate dalle Regioni in quasi un ventennio di attività. Tali impostazioni concernono i seguenti punti.

L'istituzione del Difensore Civico Nazionale non comporta la soppressione dei Difensori Civici Regionali o la sua sovraordinazione rispetto alle autonome discipline legislative delle Regioni. Anzi, in ottemperanza ai valori e ai requisiti di sussidiarietà e di cooperazione si prevede che il Difensore Civico Nazionale per l'esercizio delle funzioni nei

confronti delle strutture periferiche dello Stato « si avvale » di norma dei Difensori Civici regionali; i quali peraltro continuano ad operare del tutto autonomamente, in conformità alle rispettive leggi regionali, per quanto riguarda uffici e servizi della Regione. Del resto, in conformità agli stessi valori di collaborazione si prevedono azioni di coordinamento con il livello comunale e provinciale per tener conto delle istanze poste dall'art. 8 della legge 142/90. Anzi a questo riguardo, tenendo conto degli esiti parziali finora prodotti dalla citata facoltà degli Enti Locali, si ipotizzano formule di adeguamento e di ottimizzazione organizzativa per consentire che tutti i cittadini possano avvalersi del servizio di difesa civica e nei confronti di ogni pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la definizione dell'identità del Difensore Civico (funzioni, ambiti e modalità di intervento, prerogative) la proposta di legge tiene conto delle formulazioni più moderne e più consolidate dalla esperienza. Fra queste merita ricordare il ruolo del Difensore Civico per rendere effettivi i principi ispiratori e i diritti affermati nelle leggi di riforma (l. 241/90, Decr. leg. 29/93, Carta dei Servizi etc.): la partecipazione, la tempestività l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Ma ancora di più merita ricordare l'attenzione prestata per rendere garantiti ed esigibili i diritti dei cittadini più deboli, ipotizzando una peculiare funzione del Difensore Civico quale promotore e garante di comportamenti ispirati ad « umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità ». È una impostazione che trova la sua origine in una lettura moderna ed avanzata dei principi costituzionali (la Pubblica Amministrazione come « funzione » dei diritti fondamentali dei cittadini; e il Difensore Civico come promotore della capacità di esercitarli); ma che trova riscontro anche nelle legislazioni recenti di altri Paesi Europei (Francia e Spagna).

Per quanto riguarda la definizione dei poteri di intervento del Difensore Civico, intendendo nel modo più rigoroso escludere l'ipotesi di invasione del campo della giurisdizione, o quello — altrettanto autonomo e specifico — dell'Amministrazione, si è ritenuto di affidare al Difensore Civico — oltre ai poteri ormai riconosciuti di « conoscenza, istruttoria, informazione, consulenza e persuasione » — qualche più incisiva capacità di intervento dissuasivo — persuasivo; sia prevedendo l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di collaborare con il Difensore Civico, sia attribuendo a lui la facoltà di chiedere il Commissaria-

mento ad Acta ed eventuali sanzioni economiche e-o disciplinari in casi di comportamenti omissivi o scorretti da parte di pubblici operatori.

Infine, seguendo i modelli adottati dalla quasi generalità delle legislazioni straniere, si è ritenuto di prevedere il procedimento di nomina del Difensore Civico Nazionale e dei suoi Aggiunti, la caratterizzazione dei requisiti, l'assetto di organizzazione dell'Ufficio, il sistema delle relazioni istituzionali a cui il Difensore Civico è tenuto, tali per cui risulti chiara e rigorosa una scelta: il radicamento dell'istituto presso il Parlamento, che sceglie il Difensore Civico per le indiscutibili qualità di competenza, di indipendenza e di moralità che caratterizzano il designato all'Ufficio.

La ricerca — avviata con la legge 241/90, con le Carte dei Servizi, con la delegificazione etc. —, volta a dare alla Pubblica Amministrazione requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione, è stata una scelta importante e positiva. E tuttavia è diffusa la convinzione sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e di verifiche, sia che permangano ambiti significativi di istanze e 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. Soccorre a questo riguardo il valore del richiamo all'impostazione solidaristica della nostra Costituzione; ma assieme ad essa il valore di una concezione « serena », « mite » del diritto, nonché l'esigenza di rendere i criteri di « buon andamento ed imparzialità » della Pubblica Amministrazione funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e alla promozione delle capacità di esercitarli. In tal modo si può concorrere a far sì che il cittadino sia sempre più protagonista attivo nella vita delle istituzioni e della società.

È per questo che l'istituzione del Difensore Civico e la configurazione della sua identità quale « magistrato di persuasione » possono concorrere — assieme alle altre forme di giustizia nell'amministrazione — a rendere migliore, « più confidenziale » il rapporto fra cittadini e amministrazione; possono alleggerire il peso del contenzioso giurisdizionale amministrativo; possono infine rafforzare il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la partecipazione attiva dei cittadini al procedimento.

PER UNA LEGGE ISTITUTIVA
DEL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE:
PROPOSTA DI ARTICOLATO

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Finalità ed oggetto della legge

1. Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzie del cittadino nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni nonché di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione è istituito il Difensore Civico Nazionale.

Art. 2

Destinatari degli interventi

1. Il Difensore Civico, ferme restando le competenze delle Autorità Amministrative Indipendenti e degli organi di controllo istituiti all'interno delle singole amministrazioni, interviene nei confronti di:

- a) Amministrazioni Statali, centrali e periferiche;
- b) Aziende Statali;
- c) Enti Pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
- d) concessionari di Pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
- e) soggetti che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

Art. 3

Articolazione

1. Per l'esercizio delle sue funzioni nei confronti delle strutture periferiche dell'Amministrazione dello Stato e dei soggetti di cui all'art. 2, il Difensore Civico si avvale di norma dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome competenti per territorio sulla base di una convenzione da stipularsi tra il Difensore Civico Nazionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione o della Provincia Autonoma interessata.

2. Con tale convenzione vengono disciplinati tra l'altro i poteri e le procedure di intervento del Difensore Civico Regionale o Provinciale nei confronti dei soggetti di cui all'art. 2, nonché definiti eventuali rimborsi spese.

3. Nelle Regioni, in cui non sia stato istituito o non sia operante il Difensore Civico Regionale, il Difensore Civico Nazionale si avvale dei locali Commissariati di Governo.

Art. 4

Azione di coordinamento

1. Il Difensore Civico convoca periodiche riunioni con i Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome al fine di:

a) coordinare la propria attività con quella dei Difensori Civici Regionali, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di collaborazione;

b) verificare l'attivazione e il funzionamento della tutela civica a livello provinciale e comunale, come prevista dall'art. 8 della l. 8.6.1990 n. 142, promuovendo eventualmente le opportune forme di convenzione e di coordinamento;

c) esaminare i problemi connessi con l'attività dei Difensori Civici Regionali nei confronti degli uffici periferici dei soggetti di cui all'art. 2;

d) discutere i problemi e le proposte contenute nella sua relazione annuale;

e) valutare i rapporti con gli organi preposti ai controlli interni della Pubblica Amministrazione, nonché con gli uffici della Corte dei Conti preposti ai controlli di gestione, con il Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei Servizi Pubblici, di cui alla direttiva del Presi-

dente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, e con la Commissione prevista dall'art. 27 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

CAPO II ORGANIZZAZIONE GENERALE

Art. 5

Nomina

1. Il Difensore Civico è nominato congiuntamente dai Presidenti delle due Camere, sentite le corrispondenti Commissioni Affari Costituzionali.

2. Il Difensore Civico esercita la sua attività in piena libertà ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.

Art. 6

Difensori Civici Aggiunti

1. Il Difensore Civico è coadiuvato da due Difensori Civici Aggiunti, nominati dai Presidenti delle due Camere su proposta del Difensore Civico Nazionale, cui potranno essere affidati specifici settori di competenza.

2. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del Difensore Civico Nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal Difensore Civico Aggiunto delegato o dal più anziano di età.

Art. 7

Requisiti

1. Il Difensore Civico è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova sulla base di documentato curriculum, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di sicura competenza giuridico amministrativa e di massima garanzia di moralità, indipendenza ed obiettività.

2. I Difensori Civici Aggiunti devono possedere gli stessi requisiti.

Art. 8

Incompatibilità

1. L'ufficio del Difensore Civico e dei suoi Aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica anche elettiva. Esso è altresì incompatibile con l'appartenenza a partiti politici.

2. Qualora vengano nominati soggetti che si trovino in condizione di incompatibilità, la relativa causa deve cessare entro il termine di venti giorni dalla nomina.

3. Nell'ipotesi di causa sopravvenuta, il termine di cui al secondo comma decorre dalla contestazione della causa di incompatibilità.

Art. 9

Durata in carica

1. Il mandato del Difensore Civico ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

2. Almeno tre mesi prima della scadenza è avviata la procedura per la nuova nomina.

3. Salvo i casi di decadenza, le funzioni del Difensore Civico sono prorogate fino all'entrata in carica del successore.

4. In ogni momento il Difensore Civico può rinunciare motivatamente al mandato, dando un preavviso di almeno tre mesi.

5. I Difensori Civici Aggiunti scadono comunque quando cessa dalla carica il Difensore Civico che li ha designati.

Art. 10

Revoca

1. Il Difensore Civico può essere revocato congiuntamente dai Presidenti delle due Camere in caso di suo impedimento fisico che non consenta lo svolgimento delle funzioni sue proprie.

2. I Difensori Civici Aggiunti possono essere revocati dal Difensore Civico Nazionale, che li ha designati, per impedimento fisico o per gravi motivi connessi all'esercizio delle loro funzioni.

Art. 11

Trattamento economico

1. Al Difensore Civico spetta il trattamento economico complessivo corrispondente a quello dei membri del Parlamento. Ai Difensori Civici Aggiunti spetta un trattamento economico pari all'80% di quello percepito dal Difensore Civico.

2. Al Difensore Civico ed agli Aggiunti si applica l'art. 88 del T.U. delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con d.p.r. 30.3.1957, n. 361, modificato dall'art. 4 della l. 31.10.1965 n. 1261.

3. Il dipendente di impresa pubblica o privata che viene eletto ha diritto al mantenimento del posto.

Art. 12

Sede, uffici e personale

1. L'Ufficio del Difensore Civico ha sede in Roma.

2. Con provvedimento adottato dal Difensore Civico, sentito il Ministero del Tesoro, è stabilita la pianta organica dell'ufficio, articolata per qualifiche. Il numero dei posti previsti non può superare le quaranta unità.

3. I posti previsti dalla pianta organica sono coperti da dipendenti pubblici, collocati in posizione di comando secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

4. Il provvedimento di cui al secondo comma determina altresì le indennità spettanti per ciascuna qualifica del personale comandato.

5. Qualora entro novanta giorni dal provvedimento di cui al secondo comma o dalla nomina del Difensore Civico, non siano coperti i posti in pianta organica, questi può assumere personale a contratto a tempo determinato, di durata non superiore al suo mandato.

Art. 13

Consulenti

1. Il Difensore Civico, qualora l'esercizio delle sue funzioni richieda particolari cognizioni, può stipulare contratto d'opera con esperti altamente qualificati nelle diverse discipline nonché con interpreti e traduttori.

CAPO III
LE FUNZIONI

Art. 14

Ambito di intervento

1. Il Difensore Civico interviene a difesa del cittadino al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi, in attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241.

2. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al Difensore Civico.

3. Il Difensore Civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto di impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'art. 2.

Art. 15

Rapporto con i ricorsi giurisdizionali ed amministrativi

1. La presentazione di una istanza al Difensore Civico non ha effetto sul decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi.

2. La proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi non esclude né limita la facoltà di presentare istanza al Difensore Civico, né incide sui suoi poteri di intervento.

3. Il Difensore Civico può segnalare agli organi di controllo eventuali vizi degli atti ad esso sottoposti.

Art. 16

Intervento su richiesta

1. Il Difensore Civico può intervenire su istanza di cittadini, stranieri, apolidi, anche se minori, interdetti o inabilitati, enti, associazioni e formazioni sociali.

2. Tale istanza non è soggetta ad alcuna formalità particolare.

3. L'istanza dei soggetti di cui al I comma può essere presentata a qualsiasi Difensore Civico operante sul territorio della Repubblica, il quale, tenuto conto anche di quanto previsto dall'articolo 3, ove ritenga

che la stessa esuli dalle sue competenze, provvederà ad inoltrarla al Difensore Civico competente, informandone il richiedente.

4. Il Difensore Civico interviene nel corso del procedimento o ad atto emanato.

Art. 17

Intervento d'ufficio

1. Il Difensore Civico interviene d'ufficio qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'art. 2.

2. Al fine di acquisire una più approfondita conoscenza delle disfunzioni o inefficienza più ricorrenti nell'attività dei pubblici uffici, in particolare delle strutture che erogano servizi, il Difensore Civico promuove periodici incontri con i rappresentanti delle associazioni del volontariato, delle associazioni di categoria, degli organi professionali, degli enti morali e di ogni altro soggetto che ritenga utile ascoltare.

3. Il Difensore Civico, avvalendosi anche della collaborazione dei Difensori Civici delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti Locali, può svolgere indagini relative al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori della Pubblica Amministrazione, segnalando agli organi competenti le disfunzioni rilevate e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa o regolamentare od organizzativa.

Art. 18

Vigilanza su settori particolari

1. Al Difensore Civico è affidato un peculiare potere di vigilanza su quei settori della Pubblica Amministrazione e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti, quali gli anziani, i minori, i portatori di handicap, i malati di mente, i reclusi, gli immigrati al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità.

2. Gli esiti sono comunicati alle autorità competenti indicando, se possibile, modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e dei rimedi proposti.

Art. 19

Poteri istruttori

1. Il Difensore Civico, valutato il fondamento dell'istanza di cui all'art. 16 o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, chiede innanzitutto informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.

2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga esaurienti, il Difensore Civico può:

a) accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'art. 2;

b) esaminare e fare eseguire copia di qualsiasi documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'art. 24, quarto comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le spese sono a carico dell'Amministrazione controllata;

c) convocare con congruo preavviso il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;

d) convocare con congruo preavviso il responsabile del comportamento per avere i necessari chiarimenti.

3. Il Difensore Civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto di accesso ai sensi dell'art. 24, quarto comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.

4. Restano salvi i limiti previsti per il diritto di accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'art. 12 della l. 24 ottobre 1977, n. 801. Il Difensore Civico, nel caso in cui gli venga opposto il segreto di Stato, richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri affinché, entro 30 giorni, confermi o meno l'esistenza del segreto.

Art. 20

Esito degli interventi

1. Il Difensore Civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla Pubblica Amministrazione interessata.

2. Il funzionario o l'organo competente può:

a) o provvedere in accoglimento alle richieste del Difensore Civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato;

b) o comunicare al Difensore Civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni;

c) l'atto finale del procedimento, nel caso in cui le valutazioni del Difensore Civico non siano state condivise, né deve recare adeguata motivazione.

3. In caso di inerzia della Pubblica Amministrazione il Difensore Civico può chiedere all'autorità competente la nomina di un commissario ad acta, qualora si tratti di provvedimenti dovuti, illegittimamente omissi.

4. Qualora il Difensore Civico ritenga, in merito ad un ricorso di cui è stato investito, che l'applicazione delle norme di legge o delle disposizioni regolamentari comporti una ingiustizia, può suggerire all'organismo chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente, e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio e suggerire le opportune modifiche ai testi di legge o ai regolamenti.

5. Il Difensore Civico comunica all'interessato l'esito dell'intervento, indicandogli le eventuali iniziative che può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art. 21

Sanzioni

1. I destinatari degli interventi del Difensore Civico sono tenuti a facilitare il compito del Difensore Civico.

2. Il Difensore Civico in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati, può chiedere all'organo competente la non corresponsione di incentivi economici, collegati al corretto adempimento dei compiti d'ufficio o nei casi più gravi l'attivazione del procedimento disciplinare a loro carico.

3. L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che, entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta del Difensore Civico, non gli comunichi l'archiviazione con atto motivato.

4. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al Difensore Civico.

Art. 22

Obblighi di denuncia

1. Qualora nell'esercizio delle sue funzioni il Difensore Civico venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato, ne fa rapporto all'autorità giudiziaria.

2. Il Difensore Civico può chiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale. L'autorità giudiziaria informa il Difensore Civico della proposta di archiviazione del procedimento penale.

3. Al Difensore Civico è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale nei casi di cui all'art. 36, comma 2, della l. 5.2.1992, n. 104.

4. Il Difensore Civico segnala al Procuratore Generale della Corte dei Conti eventuali irregolarità che possano comportare responsabilità contabile o amministrativa di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

Art. 23

Relazione annuale

1. Il Difensore Civico entro il 30 giugno di ogni anno trasmette ai Presidenti delle due Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o d'ufficio, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.

2. In casi di particolare gravità ed urgenza il Difensore Civico può presentare una relazione straordinaria.

3. Ciascuna Camera valuta, secondo il proprio regolamento interno, con quali modalità esaminare e discutere la relazione annuale del Difensore Civico.

4. Le Commissioni parlamentari possono convocare il Difensore Civico per avere chiarimenti sull'attività svolta.

Art. 24

Pubblicità

1. La relazione annuale, di cui al precedente articolo, viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

2. Di tale relazione è data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive private a diffusione nazionale, nonché attraverso la concessionaria del servizio pubblico radio televisivo.

Art. 25

Dovere di informazione

1. Il Difensore Civico dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi se del caso di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche ai sensi dell'art. 11 *bis* del decreto legge 27 agosto 1993 n. 323, convertito dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico o televisivo.

2. Il Difensore Civico può altresì rendere note singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 26

Modifica dell'art. 8 della legge 8.6.1990, n. 142

1. L'art. 8 della legge 8.6.1990, n. 142 è così modificato:

a) lo Statuto provinciale e quello comunale prevedono l'istituto del Difensore Civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini;

b) lo Statuto disciplina l'elezione le prerogative e i mezzi del Difensore Civico nonché i suoi rapporti con il Consiglio Comunale o Provinciale;

c) i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti possono dar luogo a forme associative o di cooperazione fra comuni limitrofi per la gestione comune dell'istituto. Apposite convenzioni disciplinano i rapporti fra i comuni;

d) i comuni possono altresì stipulare accordi o convenzioni di avvalimento con la Provincia o la Regione di appartenenza;

e) ai Difensori Civici comunali o provinciali si applicano le norme sulle indennità, sulle aspettative e sui permessi previste per gli assessori dalla legge 27.12.1985, n. 816.

Art. 27

Norme di indirizzo per le regioni e le province autonome

1. I principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono principi generali dell'ordinamento in tema di rapporti fra Pubblica Amministrazione e cittadini.

2. Ai Difensori Civici Regionali si applicano le norme previste al secondo comma dell'art. 11 della presente legge.

Art. 28

Onere finanziario

1. Le spese per il funzionamento dell'Ufficio del Difensore Civico, eccettuate quelle per le indennità, sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro.

2. Il Difensore Civico comunica ogni anno al Ministro del Tesoro il fabbisogno dell'ufficio, tenuto conto del provvedimento di cui all'art. 12, secondo comma.

3. Il Difensore Civico provvede all'autonoma gestione delle spese per il funzionamento dell'ufficio nei limiti del fondo di cui al primo comma.

4. Il rendiconto è soggetto al controllo della Corte dei Conti.

Art. 29

Entrata in vigore della legge

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

QUADERNO N. 1 DEL COORDINAMENTO
DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI:
RELAZIONI ANNUALI DEI DIFENSORI
CIVICI REGIONALI 1994

PRESENTAZIONE
di LUCIO STRUMENDO

Nel febbraio del 1995 si è svolto a Roma per iniziativa dell'Istituto di Studi delle Regioni del C.N.R. un convegno sulla Difesa Civica in Italia. Dai lavori di quel convegno sono emerse fra le altre tre indicazioni importanti (Quaderni per la ricerca n. 37 « Difesa Civica in Italia; quali prospettive » pag. 113):

— promuovere l'iter parlamentare di una proposta di legge per l'istituzione anche in Italia del Difensore Civico Nazionale;

— dare corso ad un coordinamento più efficace, visibile e significativo fra i Difensori Civici Regionali operanti in Italia;

— avviare un'azione di informazione, di scambio delle esperienze rispettive, rinvenibili principalmente dalle relazioni annuali che ciascun Difensore Civico Regionale è tenuto a presentare, donde iniziare una analisi statistico-comparativa, ed avviare una possibile « lettura giurisprudenziale » dell'attività di difesa civica, dell'opera di questi « magistrati di persuasione », così poco conosciuti ancora dal sistema amministrativo ed istituzionale del nostro Paese; ma altresì poco utilizzati dai cittadini virtualmente beneficiari.

Tutte e tre le missioni delineate allora sono state assunte e svolte.

Nel giugno dello scorso anno è stato completato l'esame del testo della proposta di legge (Convegno di Vicolo Valdina 26.06.95 Roma), che è stata presentata sia alla Camera dei Deputati (A.C. 2670) che al Senato della Repubblica.

Con la riunione del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali, di Venezia (Maggio 1995), è stata decisa la costituzione di un coordinamento permanente dell'attività dei Difensori Civici Regionali, prevedendone responsabilità, obiettivi, modalità di svolgimento.

Con la presente pubblicazione si dà, infine, attuazione al terzo adempimento: quello, cioè, di avviare la pubblicazione periodica delle relazioni annuali redatte e presentate dai Difensori Civici regionali ai rispettivi Consigli Regionali.

Di questa specifica fatica e della sua importanza debbo, a nome di tutti i colleghi, ringraziare l'amico avvocato Massimo Carli, Difensore Civico della Toscana, e il suo ufficio, che si sono assunti il compito di creare le premesse per un lavoro di ricerca, di studio e di indicazioni, che saranno utili per ricercare e determinare basi comuni di impostazione; pur nel rispetto della peculiarità che, in una situazione articolata e differenziata delle varie regioni, non può non corrispondere alle istanze di pluralismo, proprie nel nostro ordinamento.

Intendiamo, insomma, iniziare un lavoro di collazione (che sarà periodico e via via perfezionato), per meglio favorire la comparazione, la ricerca di punti di elezione, il superamento di impostazioni obsolete o non produttive; ma un lavoro — anche — finalizzato alla attestazione della utilità e rilevanza di un istituto, che, nella crescita di promozione qualitativa dello stato dei diritti, abbisogna di una più adeguata definizione normativa, di una maggiore generalizzazione, visibilità e legittimazione.

Con questo medesimo intento nel corso dell'anno trascorso sono state svolte altre iniziative, dalle quali anche ci attendiamo prospettive ed esiti di incoraggiamento.

Partiamo infatti dalla constatazione che l'Italia è rimasta, con il Belgio, il solo Paese della Comunità sprovvisto di una legge nazionale sulla difesa civica; un isolamento reso più evidente dopo che nel settembre del 1995 lo stesso Parlamento Europeo ha istituito e nominato il mediatore Europeo. È vero che nel 1990 con l'approvazione della Legge di Riforma degli Enti Locali in modo incidentale si fa cenno al Difensore Civico nell'articolo 8 della legge 142/90, attribuendo a Comuni e Province la « facoltà » di istituire il Difensore Civico. Ma a tutt'oggi gli effetti prodotti dalle autonome decisioni di Comuni e Province sono irrilevanti: solo poco più di un centinaio di Comuni, su 8.000, e 10 Province hanno istituito un Difensore Civico locale. Al riguardo hanno invece assunto una funzione di anticipazione e di sostituzione significativa le Regioni, istituendo il Difensore Civico regionale (prima la Toscana, ultima l'Abruzzo). Alla data odierna hanno una legge sul Difensore Civi-

co le due Province autonome e tutte le Regioni (tranne la Sicilia, il Molise e il Trentino Alto Adige): nel 1994 non erano in funzione i Difensori Civici in Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia e Valle d'Aosta.

L'approvazione di una legge istitutiva del Difensore Civico nazionale consentirebbe di colmare questo « gap », di costituire un interlocutore nazionale per la corrispondente autorità dell'Unione Europea e degli altri paesi; ma soprattutto consentirebbe di dare generalità, visibilità, certezza a tutti i cittadini italiani di potersi avvalere di un servizio di tutela esercitabile nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, superando quelle limitazioni e parzialità (soprattutto nei confronti degli uffici periferici dello Stato) cui finora sono incorsi i Difensori Civici regionali, pur nel lodevole sforzo di sostituzione con cui finora hanno operato.

Vale la pena di rammentare ancora una volta che l'impianto che abbiamo ritenuto di proporre per la nuova proposta di legge è precisamente quello che è possibile desumere oggi dalla evoluzione della dottrina, dalla riflessione sulle analoghe esperienze di altri Paesi e soprattutto dalla considerazione critica sull'apporto legislativo e sulle conseguenti pratiche di svolgimento della difesa civica maturate dalle Regioni in quasi un ventennio di attività.

Esso è costruito principalmente dalle seguenti impostazioni: l'istituzione del Difensore Civico nazionale non comporta la soppressione dei Difensori Civici regionali o la sua sovraordinazione rispetto ai Difensori Civici regionali e alle autonome discipline legislative delle Regioni. Anzi, in ottemperanza ai valori e ai requisiti di sussidiarietà e di cooperazione, anche per la difesa civica si prevede (art. 2) che il Difensore Civico, per l'esercizio delle funzioni nei confronti delle strutture periferiche dello Stato, « si avvale » di norma dei Difensori Civici regionali; che peraltro continuano ad operare autonomamente in conformità alle rispettive leggi regionali per quanto riguarda uffici e servizi nella Regione. Del resto, in conformità agli stessi valori di collaborazione, si prevedono azioni di coordinamento (art. 15) verso il livello comunale e provinciale per tener conto delle istanze poste dall'articolo 8 della legge 142/90.

Per quanto riguarda la definizione dell'identità del Difensore Civico (funzioni, ambiti e modalità di intervento, prerogative) ci si è attestati sulle formulazioni più consolidate e moderne, elaborate dalla dottrina

e verificate dalle concrete esperienze regionali e straniere. Ma fra queste merita richiamare l'attenzione su una caratterizzazione « etica », promozionale, innovativa del Difensore Civico (art. 8), quale garante e promotore di comportamenti ispirati ad « umanità, sollecitudine ed equità » per quei settori della P.A. che svolgono compiti nei confronti di soggetti deboli.

Infine, pur senza invadere il campo della giurisdizione o il campo, altrettanto autonomo e specifico, dell'amministrazione (rispetto alla quale il Difensore Civico agisce quale autorità « esterna ma concomitante »), si è cercato di affidare al Difensore Civico — oltre ai poteri ormai riconosciuti di « conoscenza, istruttoria, informazione e persuasione » — qualche più incisiva capacità di intervento dissuasivo/persuasivo con la eventuale richiesta del commissariamento ad acta e di eventuali sanzioni economiche e/o disciplinari (art. 10 e 11).

Non sono certo se dalla lettura delle relazioni, qui rappresentate, emergeranno con sicura e coerente evidenza quelle filigrane che abbiamo posto alla base dell'attività del Coordinamento e delle iniziative conseguentemente assunte o proposte; non so cioè se un disegno ed un obiettivo fossero già impliciti ai tempi — antecedenti — in cui tali relazioni venivano composte.

Quello che so per certo — ed auspico — è che tale lavoro costituisce una premessa importante ed irrinunciabile per procedere con maggiore cognizione, consapevolezza, e determinazione.

Speriamo di poter formulare auspici ancora migliori alla prossima edizione:

ALBERTO OLIVO (*)

ESAME COMPARATIVO DELLE RELAZIONI ANNUALI 1994
DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

Nell'effettuare un esame comparativo delle relazioni dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome relative all'attività svolta nell'anno 1994, l'impostazione di partenza che si è ritenuta opportuna è stata quella di redigere una sorta di griglia di elementi che potevano presumibilmente essere presenti nelle relazioni stesse e che si sono ritenuti significativi, così da ricavare un quadro circa gli elementi in comune o meno contenuti in esse.

In ciò si è ovviamente e doverosamente ritenuto di prescindere da ogni valutazione di merito circa le valutazioni espresse dai singoli Difensori Civici e l'impostazione di lavoro che ne emerge, posto che scopo di questa analisi non è quello di ipotizzare una uniformizzazione delle relazioni, ma quello di permettere una visione di insieme dell'attività di difesa civica a livello nazionale introducendo in ogni relazione dei dati informativi comuni concordati.

Una prima considerazione che appare utile formulare prima di entrare nel merito della disamina effettuata è come esista una disomogeneità estremamente marcata sia per quanto riguarda l'impostazione e la struttura delle relazioni, sia per la consistenza stessa delle medesime.

Si sono individuati tre principali aspetti, ossia l'elemento statistico,

(*) Difensore Civico della Provincia Autonoma di Trento.

la composizione dei contenuti e la presenza di allegati ed ognuno di questi aspetti è stato articolato in una serie di punti.

Per quanto concerne l'aspetto statistico si è verificato se nelle relazioni venisse dato conto di:

1. numero complessivo degli interventi;
2. distinzione tra interventi in ambito di competenza istituzionale o meno;
3. distinzione per materia;
4. distinzione per enti destinatari dell'intervento;
5. esito degli interventi;
6. distribuzione dell'utenza sul territorio;
7. varie.

Rinviano all'apposita tabella si deve osservare come generale sia l'indicazione del numero degli interventi e come in ordine decrescente di frequenza si trovino poi i dati relativi alla distinzione per materia, all'ambito di competenza o meno, agli enti interlocutori, alla distribuzione dell'utenza sul territorio ed infine all'esito.

In alcuni casi non esiste un'apposita parte statistica nella relazione, ma gli elementi sono comunque, e ciò vale anche per quanto si dirà in merito a contenuto ed allegati, desumibili e sono indicati in contesto discorsivo.

In sostanza si deve osservare come solo l'indicazione relativa al numero complessivo degli interventi e le materie di intervento siano presenti nella maggioranza delle relazioni e, passando al caso opposto, solo in tre relazioni sia dato conto dell'esito.

Concludendo il punto si sottolinea come inoltre esista una sensibile differenza anche nel modo di fornire gli stessi dati; ad esempio nel caso della Toscana si riferisce in merito all'esito degli interventi con una particolare dovizia di particolari, mentre in altre relazioni anche l'indicazione del numero complessivo dei casi e la materia di riferimento vengono forniti tramite un elenco delle pratiche con la necessità quindi per il lettore di conteggiare eventualmente il numero di casi affrontati per singola materia.

Passando ora ai contenuti delle relazioni si è ipotizzata un'articolazione possibile in:

1. considerazioni generali e/o conclusive;
2. esposizione dei singoli casi;

3. redazione di schede sulle varie materie di intervento (esempio urbanistica, pubblico impiego, ambiente, ecc...);
4. schede circa le singole amministrazioni interlocutrici, con indicazione delle problematiche relative, delle disfunzioni rilevate e del tipo di rapporto intrattenuto;
5. elenco delle pratiche.

Ciò che risulta presente in tutte le relazioni è quello che si è, con termine estremamente generico, classificato come « considerazioni generali e/o conclusive ».

Abbastanza diffusa poi è la scheda elaborata in riferimento alle singole materie mentre presenti invece in numero esiguo di casi sono l'elenco delle pratiche, l'esposizione di singoli casi e, in un solo caso, le schede per ente.

Va osservato come, contrariamente a quanto avviene per l'aspetto statistico, in questi casi le varie ipotesi siano tra loro in alternativa, nel senso che chiaramente la scelta di esporre l'attività svolta elaborando schede per materie è in linea di massima alternativa alla scelta di esporre il contenuto adottando gli altri metodi.

Ciò in linea di massima, in quanto in alcuni casi alla scheda per materia si affianca un'esposizione parziale di singoli casi, evidentemente ritenuti emblematici oppure alla scheda « per amministrazione interlocutrice » si è affiancato per alcune particolari materie una ulteriore scheda.

Quanto alle onnipresenti « considerazioni generali » esse costituiscono sia in alcuni casi la scelta operata per riferire in termini maggiormente discorsivi l'attività svolta, sia, quasi sempre, l'occasione per una descrizione dei caratteri dell'istituto della difesa civica in generale e nello specifico.

Un'altra valenza di tale parte inoltre è legata al fatto che la relazione annuale costituisce lo strumento privilegiato con il quale il Difensore Civico si rapporta sia con il Consiglio che con l'opinione pubblica.

Tramite la relazione, quindi, vengono sottolineate le necessità della struttura, particolari problemi insorti, le modifiche che si ritiene opportuno vengano apportate alla legge istitutiva.

Tutto ciò comporta che sia l'oggetto di queste considerazioni che la loro consistenza dipendano dalle singole situazioni e dalle particolari esigenze che il Difensore Civico avverte.

Passando infine all'esame degli allegati alle relazioni, si è verificata la presenza o meno tra essi di:

1. legge istitutiva e regolamento dell'ufficio;
2. schema per eventuali convenzioni;
3. elenco degli altri Difensori Civici;
4. altre ed eventuali.

Anche in questo campo esistono notevoli differenze e il punto più ricorrente finisce per risultare quello delle « altre ed eventuali ».

« Altre ed eventuali » che si riferiscono spesso ad ipotesi di modifica della norma istitutiva dell'ufficio e nel caso, sicuramente interessante, del Friuli Venezia Giulia ad una relazione in merito alla particolare competenza a tutela dei minori.

Formulando alcune brevi valutazioni conclusive ritengo che una serie di fattori peculiari delle singole realtà e ancor più l'impronta personale del singolo Difensore Civico, imprescindibile nell'attività e nel modo di porsi del titolare di una funzione così particolare e per alcuni versi indefinita, quanto meno nel modo di svolgersi concretamente, non permettono, come premesso, di ipotizzare una omogeneizzazione delle relazioni.

Sussiste però l'esigenza, a maggior ragione dal momento in cui si è deciso di raccogliere tutte le relazioni in un'unica pubblicazione, di prevedere quanto meno una serie di dati particolarmente significativi che debbano diventare comuni.

Ciò potrebbe essere realizzato mediante la predisposizione di una scheda statistica così da consentire al consultatore della raccolta un sia pur sommario esame comparato ed una visione d'insieme di quanto avviene a livello nazionale.

La scheda in questione potrebbe soddisfare questa esigenza pur assicurando il mantenimento del carattere « personale » delle singole relazioni.

SITUAZIONE DEI DIFENSORI CIVICI IN ITALIA
AL 2 GIUGNO 1996

REGIONE	DC Re- gio- nali	Numero Province	DC Province		Nu- mero Comuni	DC Comuni		DC Comunità Montane e Consortili		
			A	C		A	C	A	C	
1	<i>Piemonte</i>	si	8		1209					
2	<i>Valle d'Ao- sta</i>	si	1		74	1				
3	<i>Lombardia</i>	si	10		1546	48				
4	<i>Trentino A.A.</i>	si	Trento		223		104			
		si	Bolzano		116		19			
5	<i>Veneto</i>	si	7	3	582	21		1		
6	<i>Friuli V.G.</i>	si	4		219	3				
7	<i>Liguria</i>	si	4		235	3	21		2 cm	
8	<i>Emilia R.</i>	si	8	2	341	13	2			
9	<i>Toscana</i>	si	9	1	287	15	3	3 cm		
10	<i>Umbria</i>	si	2	1	92	5				
11	<i>Marche</i>	si	4		246	13				
12	<i>Lazio</i>	si	5	2	377	1				
13	<i>Abruzzo</i>	N.N.	4	1	305					
14	<i>Molise</i>	S.L.	2		136					
15	<i>Campania</i>	N.N.	5		551					
16	<i>Puglia</i>	N.N.	5	1	257					
17	<i>Basilicata</i>	si	2		131	5				
18	<i>Calabria</i>	N.N.	3		409					
19	<i>Sicilia</i>	S.L.	9		390					
20	<i>Sardegna</i>	si	4		376		1			
totali		15	103	11	6	8102	132	150	4	2

LEGENDA: DC = Difensore Civico
 SI = Difensore Civico in carica
 N.N. = Difensore Civico non nominato
 S.L. = Regione senza legge istitutiva
 a = autonomo
 c = convenzionato
 cm = Comunità Montana

ELENCO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

Il Difensore Civico Tel. 041/2701680-1-2-3
Coordinatore Nazionale dei Difensori
Civici Regionali Fax. 041/2701684
prof. Lucio STRUMENDO
Regione VENETO
San Marco 1122 - Sede Bacino Orseolo
30100 VENEZIA

L.R. 6 GIUGNO 1988, N. 28

Il Difensore Civico Tel. 0461/213203
dr. proc. Alberto OLIVO Fax. 0461/986477
Provincia Autonoma di TRENTO Tel. n. verde 1678/51026
Via Mancì Galleria Garbari
38100 TRENTO

L.P. 20 DICEMBRE 1982, N. 28 (modificata ed integrata dalla L.P. 5 novembre 1984, n. 11 e L.P. 5 settembre 1988, n. 32)

Il Difensore Civico Tel. 0471/993450
dr. Werner PALLA Fax. 0471/993452
Provincia Autonoma di BOLZANO
Via Crispi n. 6
Palazzo Provinciale II
39100 BOLZANO

L.P. 9 GIUGNO 1983, N. 15

Il Difensore Civico Tel. 02/6975465-6
dr. Alessandro BARBETTA Tel. 02/6081267
Regione LOMBARDIA Fax. 02/6975487

Piazza Fidia n. 1
20159 MILANO

L.R. 18 GENNAIO 1980, N. 7 (*modificata dalla L.R. 10 settembre 1984, n. 52*)

Il Difensore Civico
dr. Bruno BRUNETTI
Regione PIEMONTE
Via Alfieri n. 15
10100 TORINO

Tel. 011/57571-386/387
Fax. 011/5628272

L.R. 9 DICEMBRE 1981, N. 50

Il Difensore Civico
dr. Nicola PERRAZZELLI
Regione LIGURIA
Viale Brigate Partigiani n. 2
16122 GENOVA

Tel. 010/565384
Fax. 010/540877

L.R. 5 AGOSTO 1986, N. 17 (*modifica la L.R. 6 giugno 1974, n. 17*)

Il Difensore Civico
dr. Domenico GIAVEDONI
Regione FRIULI VENEZIA GIULIA
Piazza Oberdan n. 4
34100 TRIESTE

Tel. 040/364130 Sede di Trieste
Fax. 040/3772289 Sede di Trieste

Tel. 0432/506187 Sede di Udine
Fax. 0432/555296 Sede di Udine
Tel. 0434/529013 sede Pordenone
Fax. 0434/529370 sede Pordenone
Tel. 0481/386237-32688 sede Go-
rizia
Fax. 0481/33364 sede Gorizia

L.R. 23 APRILE 1981, N. 20 (*modificata dalla L.R. 29 agosto 1987, n. 27*)

Il Difensore Civico
avv. Massimo CARLI
Regione TOSCANA

Tel. 055/2387900
Tel. verde 167-018488
Fax. 055/210230

Via Dei Pucci n. 4
50122 FIRENZE

L.R. 12 GENNAIO 1994, N. 4 (*modifica la L.R. 21 gennaio 1971 n. 8*)

Il Difensore Civico
Regione UMBRIA
Via Manfredo Fanti n. 2
06100 PERUGIA

Tel. 075/5763329-3356
Fax. 075/5725420

L.R. 22 AGOSTO 1979, N. 48

Il Difensore Civico
On. Avv. Francescantonio BARDI
Regione BASILICATA
Via Anzio - Palazzo della Giunta Regionale
85100 POTENZA

Tel. 0971/51550-448111
Fax. 0971/447186

L.R. 14 GIUGNO 1986, N. 11 (*modificata dalla L.R. 2 marzo 1988, n. 6*)

Il Difensore Civico
dr. Rosario DI MAURO
Regione LAZIO
Via 4 Novembre n. 149
00187 ROMA

Tel. 06/6796098
Fax. 06/65932015
Tel. 06/65932014

L.R. 28 FEBBRAIO 1980, N. 17 (*modificata e integrata dalle LL.RR. 11 aprile 1985, n. 40 e 2 novembre 1992, n. 41*)

Il Difensore Civico
avv. Giorgio DE SABBATA
Regione MARCHE
Via Podesti n. 1
60100 ANCONA

Tel. 071/2298391-483
Fax. 071/204728

L.R. 14 OTTOBRE 1981, N. 29 (*modificata dalla L.R. 26 aprile 1990, n. 30 art. 35, quarto comma*)

Il Difensore Civico Tel. 070/6014816-660434-604017
dott. Giuseppe CONTINI Fax. 070/673003
Regione SARDEGNA
Via Roma n. 25
09125 CAGLIARI

L.R. 17 GENNAIO 1989, N. 4

Il Difensore Civico Tel. 0165/262214
prof.ssa Maria Grazia VACCHINA Tel. 0165/238868
Regione VALLE D'AOSTA Fax. 0165/32690
P. Deffeyes
11100 AOSTA

L.R. 2 MARZO 1992, N. 5 (modificata dalla L.R. 16 agosto 1994, n. 49)

Il Difensore Civico Tel. 051/6492400
prof. Ernesto TILOCCA Fax. 051/6492280
Regione EMILIA ROMAGNA
Piazza Galileo n. 4
40123 BOLOGNA

L.R. 21 MARZO 1995, N. 15 (sostituisce la L.R. 6 luglio 1984, n. 37)

Il Difensore Civico Tel. 0862/6441
dott. Giovanni MASCIOCCHI
Regione ABRUZZO
Via Jacobucci n. 4
67100 L'AQUILA

L.R. 20 OTTOBRE 1995, N. 126

REGIONI NELLE QUALI NON È STATO NOMINATO
IL DIFENSORE CIVICO

Regione CAMPANIA
Parco Como Laricci
80132 NAPOLI

NON NOMINATO

Regione PUGLIA
Via Capruzzi n. 204
70129 BARI

NON NOMINATO

Regione CALABRIA
Palazzo S. Giorgio
89100 REGGIO CALABRIA

NON NOMINATO

Assemblea Regione SICILIA
Piazza del Parlamento n. 1
90134 PALERMO

LEGGE NON APPROVATA

Regione MOLISE
Via IV Novembre n. 87
86100 CAMPOBASSO

LEGGE NON APPROVATA

IL DIFENSORE CIVICO EUROPEO: NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Fra le modifiche apportate ai trattati di Parigi e di Roma dal *Trattato sull'Unione europea* sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 figurano le nuove disposizioni degli articoli 8 D e 138 E del Trattato che istituisce la Comunità europea ⁽¹⁾ concernenti il mediatore europeo.

Tali disposizioni sono volte a consentire ad ogni cittadino dell'Unione di rivolgersi ad un mediatore nominato dal Parlamento europeo ⁽²⁾; è sempre il Parlamento che definisce lo *statuto* e le condizioni generali di esercizio delle funzioni del mediatore ⁽³⁾.

I testi degli articoli 8 D e 138 E del Trattato sull'Unione nonché quelli dello *statuto* del mediatore sono riportati qui di seguito nella versione ufficiale.

⁽¹⁾ Nonché degli articoli corrispondenti dei trattati CECA (articolo 20 D) e Euratom (articolo 107 D).

⁽²⁾ Il primo mediatore sarà nominato dal Parlamento europeo a seguito delle elezioni del giugno 1994.

⁽³⁾ Lo *statuto* del mediatore è stato adottato dal Parlamento europeo il 9 marzo 1994.

TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA (4)

Art. 8 D

(...)

Ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al mediatore istituito conformemente all'articolo 138 E.

Art. 138 E

1. Il Parlamento europeo nomina un mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Conformemente alla sua missione, il mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione interessata. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine.

Ogni anno il mediatore presenta una relazione al Parlamento europeo sui risultati delle sue indagini.

2. Il mediatore è nominato dopo ogni elezione del Parlamento europeo per la durata della legislatura. Il suo mandato è rinnovabile.

Il mediatore può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, qualora non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave.

(4) GU C 191 del 29.7.1992.

3. Il mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun organismo. Per tutta la durata del suo mandato, il mediatore non può esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o meno.

4. Previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, il Parlamento europeo fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore.

STATUTO DEL MEDIATORE EUROPEO ⁽⁵⁾

DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO CONCERNENTE LO STATUTO E LE CONDIZIONI GENERALI PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI DEL MEDIATORE

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visti i trattati che istituiscono le Comunità europee, in particolare gli articoli 138 E, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, 20 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 107 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica,

visto il parere della Commissione,

vista l'approvazione del Consiglio,

considerando che occorre fissare lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni di mediatore, nel rispetto delle disposizioni previste dai trattati che istituiscono le Comunità europee;

considerando che bisogna determinare le condizioni alle quali al mediatore può essere presentata una denuncia, così come le relazioni tra l'esercizio delle funzioni di mediatore e le procedure giurisdizionali o amministrative;

considerando che il mediatore, che può anche agire di propria iniziativa, deve poter disporre di tutti gli elementi necessari all'esercizio

⁽⁵⁾ G.U.L. 113 del 4.5.1994, pag. 15.

delle sue funzioni; che, a tale scopo, le istituzioni e gli organi comunitari hanno l'obbligo di fornire al mediatore, a sua richiesta, le informazioni che egli richiede loro, purché non ostino motivi di segreto professionale debitamente giustificati e fermo restando l'obbligo del mediatore di non divulgarle; che le autorità degli Stati membri hanno l'obbligo di fornire al mediatore tutte le informazioni necessarie, purché non siano soggette a disposizioni legislative o regolamentari in materia di segreto professionale ovvero ad altre disposizioni che ne vietino la pubblicazione; che, se non riceve l'assistenza richiesta, il mediatore ne informa il Parlamento europeo, al quale spetta prendere le iniziative del caso;

considerando che occorre prevedere le procedure da seguire allorché dalle indagini del mediatore emergano casi di cattiva amministrazione; che occorre altresì prevedere la presentazione di una relazione complessiva del mediatore al Parlamento europeo, al termine di ciascuna sessione annuale;

considerando che il mediatore e il personale alle sue dipendenze hanno l'obbligo della riservatezza per quanto riguarda le informazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni; che il mediatore d'altra parte è tenuto a informare le autorità competenti dei fatti aventi a suo giudizio un'incidenza penale di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito di un'indagine;

considerando che bisogna prevedere la possibilità di una cooperazione tra il mediatore e le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto delle legislazioni nazionali pertinenti;

considerando che spetta al Parlamento europeo nominare il mediatore all'inizio e per la durata di ciascuna legislatura, scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste;

considerando che è necessario prevedere le condizioni alle quali il mediatore cessa dalle sue funzioni;

considerando che il mediatore deve esercitare le proprie funzioni nella più completa indipendenza, alla quale sin dal momento in cui assume l'incarico egli si impegna solennemente dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee; che occorre determinare le incompatibilità con la funzione di mediatore, oltreché la retribuzione, i privilegi e le immunità che gli sono accordati;

considerando che vanno previste disposizioni relativamente ai fun-

zionari e agli agenti del segretariato che devono assistere il mediatore e disposizioni in merito al suo bilancio; che la sede del mediatore è quella del Parlamento europeo;

considerando che spetta al mediatore adottare le disposizioni di esecuzione della presente decisione; che, d'altra parte, occorre stabilire disposizioni transitorie che si applichino al primo mediatore che sarà nominato dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea,

DECIDE:

Art. 1

1. Lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore sono fissati dalla presente decisione in conformità degli articoli 138 E, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, 20 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 107 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

2. Il mediatore svolge le sue funzioni nel rispetto delle competenze attribuite dai trattati alle istituzioni e agli organi comunitari.

3. Il mediatore non può intervenire nei procedimenti avviati dinanzi a un organo giurisdizionale né rimettere in discussione la fondatezza di una decisione giudiziaria di un siffatto organo.

Art. 2

1. Alle condizioni e nei limiti stabiliti dai summenzionati trattati, il mediatore contribuisce a individuare i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di giustizia e per il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, e a proporre raccomandazioni per porvi rimedio. L'azione di qualsiasi altra autorità o persona non può costituire oggetto di denunce presentate al mediatore.

2. Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro dell'Unione può presentare al mediatore, direttamente o tramite un deputato del Parlamento europeo, una denuncia riguardante un caso di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari, fat-

ta eccezione per la Corte di giustizia e per il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Il mediatore informa l'istituzione o l'organo interessato non appena ricevuta la denuncia.

3. Nella denuncia devono figurare chiaramente l'oggetto della stessa e l'identità della persona che la presenta; quest'ultima può chiedere che la denuncia venga esaminata confidenzialmente.

4. La denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del ricorrente. Essa deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati.

5. Il mediatore può consigliare al ricorrente di rivolgersi a un'altra autorità.

6. Le denunce presentate al mediatore non interrompono i termini per i ricorsi nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi.

7. Allorché il mediatore, a causa di un procedimento giurisdizionale in corso o concluso sui fatti addotti, deve dichiarare irricevibile una denuncia o porre fine al suo esame, i risultati delle indagini da lui eventualmente svolte in precedenza sono archiviati.

8. Al mediatore può essere presentata una denuncia inerente ai rapporti di lavoro tra istituzioni e organi comunitari e i loro dipendenti soltanto se l'interessato ha esaurito le possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo, in particolare quelle di cui all'articolo 90, paragrafi 1 e 2, dello statuto del personale, e solo dopo che sono scaduti i termini fissati per la risposta da parte dell'autorità interessata.

9. Il mediatore informa quanto prima la persona che ha presentato la denuncia sul seguito dato alla stessa.

Art. 3

1. Ai fini dell'accertamento di eventuali casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, il mediatore effettua di propria iniziativa, o a seguito di una denuncia, tutte le indagini che ritenga necessarie. Egli ne informa l'istituzione o l'organo interessato, il quale può fargli pervenire qualsiasi utile osservazione.

2. Le istituzioni e gli organi comunitari hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni che egli richiede loro e di permettergli la

consultazione dei loro fascicoli. Essi possono rifiutarsi soltanto per motivi di segreto professionale debitamente giustificati.

Consentono l'accesso a documenti provenienti da uno Stato membro e soggetti in tale Stato al segreto in virtù di una disposizione legislativa o regolamentare soltanto previo consenso di detto Stato membro.

Consentono l'accesso agli altri documenti provenienti da uno Stato membro dopo averne informato lo Stato membro interessato.

In ambo i casi, e in conformità dell'articolo 4, il mediatore non può divulgare il contenuto di detti documenti.

I funzionari e gli altri agenti delle istituzioni e degli organi comunitari sono tenuti a testimoniare, a richiesta del mediatore; essi rendono dichiarazioni a nome delle loro amministrazioni e in base alle istruzioni di queste e restano vincolati dall'obbligo del segreto professionale.

3. Le autorità degli Stati membri hanno l'obbligo di fornire al mediatore, a sua richiesta, tramite le Rappresentanze Permanenti degli Stati membri presso le Comunità europee, tutte le informazioni che possono contribuire a far luce su casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo che dette informazioni siano soggette a disposizioni legislative o regolamentari in materia di segreto professionale ovvero a qualsiasi altra disposizione che ne vieti la pubblicazione. Nell'ultimo caso, tuttavia, lo Stato membro interessato può consentire al mediatore di venire a conoscenza di dette informazioni, purché si impegni a non divulgarne il contenuto.

4. Il mediatore, qualora non ottenga l'assistenza richiesta, ne informa il Parlamento europeo, il quale prende le iniziative del caso.

5. Il mediatore ricerca, per quanto possibile, assieme all'istituzione o all'organo interessato una soluzione atta a eliminare i casi di cattiva amministrazione e a soddisfare la denuncia presentata.

6. Il mediatore, quando ha individuato un caso di cattiva amministrazione, ne informa l'istituzione o l'organo interessato, proponendo, se del caso, progetti di raccomandazione. L'istituzione o l'organo interessato sono tenuti a trasmettergli entro tre mesi un parere circostanziato.

7. Il mediatore trasmette quindi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione o all'organo interessato. Egli può corredarla di raccomandazioni. Il mediatore informa il ricorrente sul risultato delle in-

dagini, sul parere formulato dall'istituzione o dall'organo interessato nonché sulle eventuali raccomandazioni che egli ha proposto.

8. Al termine di ogni sessione annuale il mediatore presenta al Parlamento europeo una relazione sui risultati delle proprie indagini.

Art. 4

1. Il mediatore e il personale alle sue dipendenze — ai quali si applicano gli articoli 214 del trattato che istituisce la Comunità europea, 47, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 194 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica — sono tenuti a non divulgare le informazioni e i documenti di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito delle indagini da loro svolte. Essi hanno altresì l'obbligo della riservatezza nei confronti di informazioni che possono recar pregiudizio alla persona che sporge denuncia o a qualsiasi altra persona interessata, fatto salvo il disposto del paragrafo 2.

2. Qualora, nell'ambito di un'indagine, venga a conoscenza di fatti aventi, a suo giudizio, un'incidenza penale, il mediatore li comunica immediatamente alle autorità nazionali competenti tramite le Rappresentanze Permanenti degli Stati membri presso le Comunità europee nonché, se del caso, all'istituzione comunitaria da cui dipende il funzionario o l'agente interessato; quest'ultima potrebbe eventualmente applicare l'articolo 18, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. Il mediatore può altresì informare l'istituzione o l'organo comunitario interessato dei fatti riguardanti, sotto il profilo disciplinare, il comportamento di uno dei loro funzionari o agenti.

Art. 5

Qualora ciò contribuisca a rendere più efficaci le proprie indagini e a migliorare la tutela dei diritti e degli interessi delle persone che sporgono denuncia, il mediatore può cooperare con le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto delle legislazioni nazionali applicabili. Il mediatore non può esigere, in tal modo, documenti ai quali non avrebbe accesso ai sensi dell'articolo 3.

Art. 6

1. Il mediatore è nominato dal Parlamento europeo a seguito di ogni elezione dello stesso e per la durata della legislatura; il suo mandato è rinnovabile.

2. Il mediatore è scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione in pieno possesso dei diritti civili e politici, che offrano piena garanzia di indipendenza e soddisfino le condizioni richieste nel loro Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali o che siano in possesso di esperienza e competenza notorie per l'assolvimento delle funzioni di mediatore.

Art. 7

1. Il mediatore cessa dalle proprie funzioni alla scadenza del mandato oppure a seguito di dimissioni volontarie o d'ufficio.

2. Salvo il caso di dimissioni d'ufficio, il mediatore resta in carica fino alla sua sostituzione.

3. In caso di cessazione anticipata delle funzioni, il suo successore è nominato entro un termine di tre mesi a decorrere dall'inizio della vacanza del posto, per il periodo ancora da coprire sino al termine della legislatura.

Art. 8

Il mediatore che non risponda più alle condizioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo.

Art. 9

1. Il mediatore esercita le sue funzioni nella massima indipendenza, nell'interesse generale delle Comunità e dei cittadini dell'Unione. Nello svolgere le sue funzioni, egli né chiede né accetta istruzioni da alcun governo o organismo. Egli si astiene dal compiere atti incompatibili con il carattere delle sue funzioni.

2. Nell'assumere l'incarico il mediatore s'impegna solennemente, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a esercitare le

proprie funzioni nella massima indipendenza e con totale imparzialità e a rispettare, per tutta la durata delle sue funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla sua carica e in particolare i doveri di onestà e riserbo per quanto riguarda l'accettare, dopo la cessazione, determinate funzioni o determinati vantaggi.

Art. 10

1. Per tutto il periodo del suo mandato il mediatore non può esercitare alcuna altra funzione politica o amministrativa né svolgere altra attività professionale retribuita o non retribuita.

2. Per quanto riguarda la retribuzione, le indennità e il trattamento di quiescenza, il mediatore è assimilato a un giudice della Corte di giustizia delle Comunità europee.

3. Si applicano al mediatore e al personale della sua segreteria gli articoli da 12 a 15 incluso e l'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.

Art. 11

1. Il mediatore è assistito da una segreteria di cui egli nomina il principale responsabile.

2. Al personale della segreteria del mediatore si applicano i regolamenti e le normative applicabili ai funzionari e altri agenti delle Comunità europee. Il loro numero è fissato ogni anno nel quadro della procedura di bilancio ⁽⁶⁾.

3. I funzionari delle Comunità europee e degli Stati membri designati a far parte della segreteria del mediatore sono comandati nell'interesse del servizio, con garanzia di reintegrazione automatica nell'istituzione di provenienza.

4. Per le questioni riguardanti il personale alle sue dipendenze, il mediatore è assimilato alle istituzioni ai sensi dell'articolo 1 dello statuto del personale delle Comunità europee.

⁽⁶⁾ In una dichiarazione congiunta delle tre istituzioni sono enunciati i principi che fissano il numero degli agenti assegnati al Mediatore e lo statuto di agente temporaneo o a contratto del personale incaricato delle indagini.

Art. 12

Il bilancio del mediatore figura nell'allegato della sezione I (Parlamento) del bilancio generale delle Comunità europee.

Art. 13

La sede del mediatore è quella del Parlamento europeo (7).

Art. 14

Il mediatore adotta le disposizioni di esecuzione della presente decisione.

Art. 15

Il primo mediatore nominato dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea è nominato per il periodo rimanente fino al termine della legislatura.

Art. 16

Il Parlamento europeo prevede nel proprio bilancio le risorse finanziarie e di personale atte a consentire al primo mediatore nominato di esercitare fin dal momento della nomina i compiti assegnatigli.

Art. 17

La presente decisione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee ed entra in vigore alla data della sua pubblicazione.
Fatto a Strasburgo, il 9 marzo 1994

(7) Cfr. decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni organismi e servizi delle Comunità europee (GU C 341 del 23.12.1992, pag. 1).

Stampato per conto della CEDAM
Casa Editrice Dott. Antonio Milani
nella Tipolitografia « La Grafica »
Vago di Lavagno (Verona)

