

## *Il Difensore civico: un Istituto da rifondare\*\**

A tutti va il più cordiale saluto dei Difensori civici italiani, con l'augurio che da questo incontro, senza precedenti nella storia della difesa civica del nostro Paese, emergano utili indicazioni e suggerimenti per l'auspicata "rifondazione" dell'Istituto, che è chiamato dalle sempre più vive e diffuse istanze dei cittadini e delle formazioni sociali, a svolgere un ruolo di maggior spessore e incidenza sui due fronti della qualità dell'azione amministrativa e della tutela dei diritti.

A questo obiettivo i Difensori civici regionali vogliono offrire il contributo della loro capacità progettuale e sensibilità di riforma acquisite in una difficile e complessa esperienza ultradecennale.

1. L'incontro cade, dunque, in un momento in cui la difesa civica rappresenta, sotto molteplici punti di vista, un tema di grande interesse per la pubblica opinione; esso può, senza alcun dubbio, legittimamente venir considerato come non secondario rispetto al problema generale della revisione dell'ordinamento istituzionale del nostro paese che deve essere ormai affrontato non solo in prospettiva "interna": è certo, infatti, che la piena integrazione dell'Italia nel concerto europeo non possa prescindere da un profondo rinnovamento dell'apparato dello Stato e del rapporto tra questo e i suoi cittadini; ed è quindi altrettanto evidente, almeno per noi Difensori civici, il contributo che a questo rinnovamento il nostro istituto è in grado di recare, riconciliando gli utenti con la loro amministrazione e svolgendo una azione di garanzia che ha ottenuto l'incoraggiamento del Consiglio d'Europa, da tempo attento osservatore degli sviluppi della difesa civica, alla quale ha dedicato importanti raccomandazioni.

Di tale, rinnovata attenzione per il nostro Istituto si colgono via via sempre più incoraggianti testimonianze le quali, tuttavia, come avremo occasione di sotto-

\* Difensore civico della Regione Toscana.

\*\* Relazione svolta alla giornata di studio "Il Difensore civico: un Istituto da rifondare", Istituto di Studi sulle Regioni - CNR, Roma, 28 giugno 1990.

lineare, avrebbero bisogno di essere attentamente “ripensate”, collocandole in un quadro il più possibile omogeneo e ben coordinato.

Non per caso in questa legislatura sono state presentate numerose proposte di legge volte all'introduzione del Difensore civico su scala nazionale o locale o di Difensori civici con competenze settoriali.

L'ultimo in ordine di tempo, tra questi progetti, è quello di iniziativa governativa (su proposta del Ministero della Funzione Pubblica) e riguarda l'istituzione del Difensore civico nazionale.

Tuttavia la novità più rilevante che merita di essere segnalata concerne il fatto che, con la recente approvazione della legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, per la prima volta una norma statale del nostro Paese contempla espressamente l'istituto del Difensore civico, rimettendone l'introduzione all'autonomie statutaria comunale o provinciale.

Sia sulle proposte di legge formulate dal Ministero per la Funzione Pubblica che sulla recente legge sulle autonomie locali ritornerò brevemente in seguito.

L'interesse di cui prima facevo cenno intorno all'istituto è testimoniato altresì dalla rinnovata attenzione manifestatasi in sede scientifica – come testimoniano i qualificati Convegni susseguitisi di recente sull'argomento (Pordenone 1985, Perugia 1988) e lo stesso incontro di oggi – dopo la stasi seguita al fecondo dibattito dottrinale degli anni '70, quando furono acquisiti significativi punti di non ritorno circa la qualificazione giuridica della figura del Difensore civico, magistrato di persuasione e garante del procedimento.

2. Eppure, quasi paradossalmente, è proprio in questa significativa fase di sviluppo che l'esperienza italiana del DC regionale sembra attraversare il suo momento di maggior crisi: l'iniziale entusiasmo pionieristico si è andato affievolendo; non sempre all'avvenuta espressione della volontà legislativa si accompagna la necessaria volontà politica, come stanno a dimostrare le mancate nomine dei DC a distanza anche notevole di tempo dall'approvazione della legge istitutiva e addirittura le difficoltà che insorgono ogni qualvolta si tratta di procedere all'avvicendamento nella carica; e gli stessi DC non esitano a parlare nelle loro Relazioni di malessere dell'istituto e di insoddisfazione per l'insensibilità del ceto politico.

In realtà la contraddizione sta tutta dentro l'intima essenza dell'Istituto, per come questo si è venuto concretamente delineando nella realtà italiana: una ben davvero strana sorta di “fattispecie a formazione progressiva”, presente ormai in quasi tutto il territorio nazionale per effetto di una lunga serie di leggi regionali, senza tuttavia poter assurgere a compiuta dignità e riconoscimento nell'ordinamento giuridico in forza di una legge statale – per non parlare del più volte auspicato, ma purtroppo mai realizzato, suo inserimento in una previsione costituzionale.

Caso dunque più unico che raro di un vero e proprio “Istituto a metà:

a) non più sperimentale, esemplare e propulsivo perché ormai troppo diffuso ed imitato, ed al contempo non ancora preso in considerazione con sistematicità dal legislatore nazionale;

b) nato nell'alveo regionale, eppure di fatto operante essenzialmente al di fuori dell'ambito regionale e della propria competenza, in misura tale da aver consolidato un vero e proprio “diritto vivente” in tale senso;

c) dotato di un nome che tante attese suscita e rigidamente contenuto al di qua degli stessi confini di un'autorevole "magistratura di influenza";

d) chiamato ad intervenire a tutto campo nei confronti della P.A. (a protezione di interessi semplici e diffusi, a garanzia del procedimento amministrativo, nell'esercizio della funzione di controllo, con possibilità talora di vagliare legittimità e merito degli atti amministrativi) e provvisto di poteri invero limitati.

Fin troppo facile risulta allora diagnosticare per l'istituto una vera e propria "crisi di identità", dovuta essenzialmente alla forma concreta che esso è venuto assumendo nel nostro Paese: e se il problema è dunque quello della ricerca di una propria identità, pare logico pensare che una possibile via d'uscita sia individuabile, da un lato, nel recupero di più salde radici nel tessuto istituzionale e, dall'altro, nell'evoluzione verso una "forma giuridica" diversa e più matura di quella attuale.

3. Sotto questo profilo non possono allora che apparire abbastanza elusivi gli ultimi approdi dell'azione del legislatore e dello stesso governo, cui in precedenza si è fatto cenno.

Sia la recentissima legge di riordino degli enti locali che il progetto di legge governativo non affrontano il nodo della compiuta sistematizzazione e unitarietà normativa dell'Istituto, ma proseguono sul terreno della frammentazione.

Sembra prevalere la logica che assegna a ciascuna articolazione della PA un proprio DC, senza che si manifesti l'esigenza di un coordinamento tra le diverse figure di DC che si vengono a creare e senza che si tenga conto e si valorizzi l'esperienza regionale fin qui compiuta.

Un'esperienza di notevole rilievo che, come risulta dalle relazioni, evidenzia l'impegno umano e professionale dei DC e i risultati positivi ottenuti nei più vari settori, in buona parte al di fuori delle competenze istituzionali, e in prevalenza a favore delle categorie più deboli che, secondo l'icastica espressione del rapporto del CNEL sulla società dei diritti, "non hanno risorse da spendere sul mercato politico": pensiamo in particolare a coloro cioè – pensionati, anziani, portatori di handicap, famiglie a basso reddito, vedove, immigrati extra-comunitari – che più degli altri, sia pur "ingenuamente", sono in condizione di cogliere il punto essenziale, ovvero che la ratio della funzione del DC è di diritto sostantivo, più e prima che di legittimità formale o di legalità amministrativistica (prof. A. Papisca).

Di queste potenzialità "umane", di queste capacità di intermediazione che superano la rigidità dei puri schemi giuridici (ed es. il riferimento alle tradizionali categorie del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo che troppo spesso impedisce la tutela degli "interessi diffusi" e, appunto, di tutte quelle situazioni non classificabili secondo le regole giuridiche e procedurali vigenti); dell'agilità ed informalità del suo modo di essere e di agire che gli consente di fungere da "utile istituto di chiusura del sistema delle garanzie", tutelando altresì quei nuovi "diritti procedimentali" che largamente ignorati dalla nostra vigente legislazione, trovano invece riconoscimento sia a livello costituzionale, sia sul piano sovranazionale: di tutto ciò si sono accorti – forse con una consapevolezza solo parziale – alcuni Consigli nel corso degli ultimi anni. Essi si sono infatti premurati di ampliare gli spazi d'intervento del difensore, fino a far sì che il suo controllo venga ad abbracciare non solo l'attività dell'amministrazione regionale, ma anche quella "degli enti strumentali, degli enti delegatari di funzioni amministrative regionali, nonché dei conces-

sionari di pubblici servizi regionali e di ogni altro ente pubblico sottoposto alla vigilanza della regione" (L. sarda art. 2, comma 3); si è contribuito ad esplicitare i poteri d'intervento d'ufficio (Emilia Romagna, Veneto, Sardegna); inoltre in alcune regioni (Toscana, Liguria, Veneto, Umbria) – dando corpo ad una linea di tendenza generalizzabile, come accenneremo in sede di conclusioni – l'azione del Difensore civico è stata estesa anche nei confronti degli uffici e dei dipendenti amministrativi del servizio sanitario e delle USL operanti nel territorio regionale (in ottemperanza, del resto, alla sostanza del dettato costituzionale, che all'art. 117 stabilisce che l'assistenza sanitaria rientra tra le competenze della regione).

In ogni caso si è così cercato di ovviare alla carenza giustamente sempre lamentata nei poteri di intervento, mantenendo sì, da un lato, tali poteri nell'area regionale, ma, dall'altro, uscendo dalla logica "originaria" della *"regionalità fondata semplicemente sull'organizzazione amministrativa, per entrare, invero, più modernamente, nella logica della regionalità fondata sulla titolarità delle funzioni"* (Borgonovo).

Un passo importante, in tale prospettiva, è stato compiuto anche dalla Regione Toscana la quale con decisione lungimirante, ha conferito al Difensore civico la funzione di assistenza e consulenza a favore degli immigrati extracomunitari che incontrano crescenti difficoltà nei rapporti con un'amministrazione spesso impreparata a gestire i loro problemi.

Sotto il profilo della prassi molto è inoltre già stato fatto dai medesimi Difensori civici regionali, che sono riusciti ad ottenere il necessario riconoscimento del proprio ruolo da parte di un numero crescente di soggetti istituzionali, i quali, dopo iniziali manifestazioni di diffidenza, hanno accettato di offrire la propria collaborazione: e pensiamo qui al consolidamento di tutta una rete di contatti con Prefetture, Questure, Intendenze di Finanza, Amministrazione del tesoro, oltre che con uffici di Comuni, Province e di Enti pubblici, specie pensionistici.

A questo punto si appalesa però ovviamente come ineludibile la necessità di una legislazione omogenea, raccomandata del resto dallo stesso Consiglio d'Europa, esigenza che si propone anche con riferimento alle attribuzioni di competenze in campi specifici, dotati di particolare "autonomia di settore", quali, come detto, quelli della tutela del malato e dell'assistenza agli immigrati prevista espressamente da alcune regioni (cfr. la citata L.r. marzo 1990, n. 22, art. 19 per la Toscana).

Ciò, tanto più rilievo assume, se si tiene conto della circostanza che dopo l'approvazione della legge sulle autonomie locali avremo con tutta probabilità, centinaia o addirittura migliaia di Difensori civici comunali e provinciali (essendo com'è noto scomparsa qualsiasi limitazione in ordine alla dimensione degli Enti): ove si aggiunga che, qualora dovesse tradursi in norma positiva il progetto di legge del Ministro della Funzione Pubblica nella sua attuale configurazione, verrebbe istituito un Difensore civico senza alcun raccordo con gli altri Difensori civici operanti su scala regionale, ben si comprenderà come tutt'altro che ipotetico possa presentarsi il rischio per il cittadino di vedere svanita la essenziale funzione dell'istituto. Invece di trovarsi dinnanzi uno strumento facilmente identificabile per "partecipare" realmente al procedimento amministrativo che lo riguarda, egli potrebbe alla lunga essere chiamato al difficile e defatigante compito di districarsi in un ancor più complicato labirinto di competenze "ripartite" tra Stato, regioni ed enti locali. La moltiplicazione e l'inevitabile sovrapposizione di organi, che verrebbe a crearsi in seguito ad una riforma pur da tutti auspicata, potrebbe in so-

stanza condurre ad un esito duplice, eppure concomitante nello "svuotare" in radice il ruolo del Difensore civico: da un lato, ad una pratica impossibilità di conoscenza e fruizione dei suoi servizi da parte di chiunque non sia un vero e proprio esperto di diritto amministrativo o di scienza dell'amministrazione (Sacchetti); dall'altro, se pure questo scoglio fosse superabile, alla "riduzione" dell'istituto "moltiplicato" ad un mero ed infine inutile (o scarsamente utile) "sportello-reclami".

A questo punto non sarà allora forse superfluo un richiamo alla tradizione di esperienze, competenze e professionalità sin qui, sia pur talora faticosamente, accumulate dai Difensori civici regionali. È certamente vero, e lo accenneremo meglio, che in costanza della legge sulle autonomie or ora approvata, il "tradizionale" richiamo ad un "organo regionale a competenza totale" non possa essere *sic et simpliciter* mantenuto; ma, diremmo, va fatto salvo il nocciolo reale di tale definizione, non tanto e non solo per la pur necessaria salvaguardia di una dimensione operativa già esistente che ha dato buona prova di sé, quanto piuttosto perché, tutto sommato, il livello regionale appare ancora il più rispondente a quelle caratteristiche di limitata estensione territoriale e di omogeneità sociale ed operativa che dovrebbero essere considerate essenziali per il buon funzionamento dell'istituto (Sacchetti).

In una parola e riassumendo: a fronte di quanto osservato, si pone tuttora, come passaggio obbligato il tema dell'individuazione della dimensione territoriale tendenzialmente ottimale in cui le funzioni dell'istituto debbano svolgersi ed essere coordinate. Ad avviso di chi vi parla quindi e senza alcuna concessione a motivazioni vagamente "corporative" o di autodifesa del proprio ruolo — questa dimensione "tendenzialmente" ottimale (almeno in alcuni settori più dotati di altri di specificità: sanità, immigrazione etc.), è individuabile nel livello regionale: un livello nel contempo non troppo distante dal cittadino né troppo influenzabile da esigenze localistiche o visioni particolaristiche.

Un livello che se opportunamente integrato con adeguati correttivi (racordo con Difensori civici comunali e provinciali, convenzioni con Enti locali) consentirebbe altresì omogeneità di comportamenti nei confronti dei cittadini e attenuerebbe il pericolo tutt'altro che ipotetico di sperequazioni da città a città.

Questo livello intermedio potrebbe pertanto venir a costituire il livello "portante" dell'istituto, cui fare riferimento, mediante le opportune forme di coordinamento, sia dal basso (realtà della difesa civica locale) che dall'alto (indispensabile struttura nazionale dell'istituto).

4. Questa è in sostanza la scelta contenuta nella proposta di legge-quadro relativa all'istituzione del Difensore civico, elaborata dai Difensori civici regionali: secondo tale proposta infatti verrebbe attribuita al Difensore civico regionale la competenza funzionale nei confronti di tutte le articolazioni della P.A. insistenti nel rispettivo territorio salva l'esigenza di intese con i Difensori civici locali là dove saranno istituiti, mentre il Difensore civico nazionale risulterebbe designato dalla Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e avrebbe compiti fondamentalmente di coordinamento (Presidenza della Conferenza stessa, esame delle Relazioni dei Difensori civici regionali, ecc.).

Un analogo modello organizzativo è rinvenibile tra l'altro nella proposta di legge 23.9.1987 n. 1527 presentata alla Camera dai deputati Cappiello, Andò,

Alagna, Buffoni e che non risulta avere finora compiuto neppure i primi passi dell'iter parlamentare.

Il mio personale giudizio è che un siffatto modello potrebbe risultare più confacente ai rinnovati impulsi regionalistici anche di recente espressi nell'ambito del dibattito aperto nel Paese sulle riforme istituzionali e potrebbe scongiurare i pericoli di frammentazione e di sovrapposizione di ruoli e competenze in precedenza evidenziati.

5. In attesa che il legislatore nazionale colmi la lacuna di una disciplina statutale dell'istituto, i Difensori civici regionali hanno tuttavia ritenuto di elaborare anche uno schema-tipo di legge regionale, che si propone di rendere più omogeneo il quadro normativo oggi vigente, in conformità alle previsioni costituzionali, alle leggi regionali, ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

Nel rispetto di tali norme e principi si è cercato di sondare tutte le possibilità attualmente consentite in direzione dell'estensione dei poteri dell'Ufficio e dell'attribuzione di maggiore incisività ed efficacia ai suoi interventi.

Ampliamento della legittimazione soggettiva ad attivare l'intervento del Difensore civico; analogo ampliamento della "legittimazione passiva" degli Enti soggetti all'intervento stesso; attribuzione di più significativi poteri istruttori e dell'iniziativa d'ufficio; estensione della gamma dei casi soggetti all'intervento del Difensore civico; potenziamento dei supporti organizzativi e razionalizzazione dei rapporti con gli Organi regionali: sono queste le linee-guida dello schema-tipo che, se tempestivamente adottato in tutte le Regioni, consentirebbe in tempi brevi di "riformare" e uniformare l'istituto regionale e di avviare l'indispensabile rilancio del medesimo, una volta esaurita la lunga fase costituente con l'avvenuta introduzione del DC nella quasi totalità delle Regioni del Paese. Ma delle riforme proposte alla vostra attenzione vi parleranno i Difensori civici dell'Emilia Romagna, avv. Falqui-Massidda, e del Friuli-Venezia-Giulia, avv. Drigani che, insieme al Difensore civico dell'Umbria avv. Arcione, hanno offerto un contributo fondamentale alla elaborazione delle bozze.

6. Di un ultimo intervento in sede legislativa mi preme qui sottolineare la necessità: quello concernente l'introduzione di una sorta di "norma di salvaguardia" delle competenze dei Difensori civici regionali istituiti in quei provvedimenti legislativi nazionali che affrontino comunque una qualche disciplina parziale dell'istituto, senza tuttavia procedere ad un suo organico e compiuto riordino.

Il riferimento è ovviamente alla recente legge sulle autonomie locali e allo schema del disegno di legge governativo sul Difensore civico nazionale, due provvedimenti ai quali ho già fatto cenno, che rendono necessario, per la loro contestualità, un ulteriore approfondimento.

La comparsa del Difensore civico in sede comunale e provinciale pone infatti seri problemi di coordinamento che occorre fronteggiare con sollecitudine per scongiurare l'insorgere di paralizzanti conflitti di competenze, che il groviglio normativo di attribuzioni comunali provinciali e regionali lascia ritenere probabili.

Credo di non fare torto al legislatore, al quale va certo riconosciuto il merito di avere adottato una riforma cruciale, se affermo che l'articolo 8 relativo al DC mostra una certa frettolosità e un'insufficiente ponderazione: colpisce l'as-

senza del benché minimo riferimento ai DC regionali operativi in Italia, dal 1974; come pure lascia perplessi la scelta di consentire l'istituzione di un proprio DC anche al Comune dalla dimensioni più ridotte; mentre nulla è stato detto sull'eventuale competenza sussidiaria del DC regionale nell'ipotesi in cui i Comuni rinuncino a dotarsi di un proprio DC.

Sarebbe però un errore di prospettiva ritenere "quietisticamente" di trovarsi dinnanzi ad una situazione definitiva ed imm modificabile. Sia il legislatore nazionale che quello regionale non potranno esimersi, ognuno per la parte di competenza, dalle opportune integrazioni e modifiche dell'art. 8 sopracitato.

Un iniziale superamento della frammentazione, nella prospettiva della sistemazione dell'istituto, potrebbe essere offerto del legislatore regionale cui il comma 3 dell'art. 3 della legge di riordino degli Enti locali, appena approvata, attribuisce il compito di disciplinare la cooperazione sia dei Comuni e delle Provincie fra loro, sia con la Regione (e qui si potrebbe inserire una rivalorizzazione del Difensore civico regionale) al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

Del resto lo stesso Ministro dell'Interno, in una recentissima circolare, dichiara che la riforma non si esaurisce in un unico provvedimento, ma necessita di più interventi legislativi; e, a proposito dell'Istituzione del Difensore civico comunale e provinciale, nel rilevare "che la sua configurazione non differisce nella sostanza da quella del Difensore civico già istituito ed operante presso parecchie regioni" sottolinea l'esigenza che, in sede di normazione statutaria, venga precisato l'ambito di azione e previsti gli opportuni raccordi con l'analoga figura regionale, "in modo da evitare discrasia di interventi e risposte frammentarie alle richieste del cittadino".

Vi sono, in conclusione, margini abbastanza ampi di intervento. Si tratterebbe in sostanza di prevedere:

1) che siano fatte espressamente salve le competenze attribuite ai Difensori civici dalle rispettive leggi regionali, anche nel campo dell'assistenza sanitaria;

2) che le Regioni che abbiano introdotto nel proprio ordinamento l'istituto del Difensore civico possano con propria legge costituire la Conferenza regionale dei Difensori civici comunali operanti nel territorio regionale;

3) che la Conferenza di cui sopra sia presieduta dal Difensore civico regionale con compiti di coordinamento.

4) che, inoltre, sia generalizzata la possibilità di prevedere che le funzioni di Difensore civico siano svolte del Difensore civico regionale, quando ciò sia disposto dallo Stato o dal Regolamento comunale o provinciale, nonché

a) quando il Comune o la Provincia non abbiano provveduto ad istituire l'ufficio ai sensi dell'art. 8 della legge sulla autonomie;

b) quando non si provveda alla effettiva nomina del medesimo.

Il risultato sub a) può, in concreto, essere perseguito in conformità alla previsione inserita sullo schema di legge regionale che contempla la facoltà per la Regione di stipulare con gli Enti locali apposite convenzioni.

7. Per quanto concerne il progetto Gaspari, occorre subito rilevare l'importanza, in questa fase connotata da un notevole interesse a tutti i livelli per la difesa civica, di una iniziativa legislativa *ad hoc* assunta dall'esecutivo: anch'essa costituisce una prova della maturità dei tempi per intraprendere quello sforzo di riordino della materia lungamente atteso.

Le integrazioni e modifiche che riteniamo di dover suggerire a questo progetto, mirano semplicemente a rendere fruibile un *Know-how* acquisito "sul campo" in 15 anni di attività e, per così dire, "cristallizzato" negli articoli della bozza di proposta elaborata dai Difensori civici regionali. I punti sui quali mi sembra auspicabile un'armonizzazione tra i due progetti sono i seguenti:

a) È innanzitutto di capitale importanza che la previsione di una figura unica di Difensore civico per tutto il territorio nazionale, sia temperata ed integrata dal conferimento di efficaci poteri ai referenti locali, da individuarsi questi ultimi nei difensori regionali, i quali, come depositari della "memoria storica" dell'istituto in Italia, sono perfettamente legittimati a svolgere il ruolo di organi decentrati dalla difesa civica nazionale.

Un ruolo che non può, evidentemente, esaurirsi in una mera collaborazione in fase istruttoria senza correre il rischio di dare vita ad una struttura accentrata, di tipo burocratico-ministeriale, con la conseguenza di allontanare l'istituto dai cittadini.

b) Un secondo profilo che esige un'attenta ponderazione è quello dei criteri di designazione e nomina dei titolari dell'istituto. Premessa l'assoluta condivisibilità della scelta di attribuire all'istituto una competenza generale estesa a tutte le pubbliche amministrazioni, occorrerebbe però individuare un procedimento di investitura che riesca a salvaguardare gli interessi dello Stato e l'autonomia costituzionale della Regione.

È certo infatti che una autorità amministrativa imposta dallo Stato e da questo esclusivamente scelta e nominata, anche in riferimento all'amministrazione regionale, mal si concilierebbe col sistema delle autonomie delineato dalla nostra Carta Costituzionale, che ricordiamolo, ancora non prevede in alcuna disposizione la figura del *defensor civitatis* a differenza, ad esempio, della Costituzione spagnola e portoghese, da cui la relazione al progetto Gaspari afferma di aver tratto ispirazione.

Una procedura di nomina "concertata" fra le amministrazioni regionali e quelle statali, unita al decentramento territoriale delle funzioni presso i Difensori civici regionali così come proposto nel progetto dei Difensori civici, potrebbe garantire le rispettive sfere di autonomie coordinandole all'insegna del perseguimento di uno scopo comune.

c) Per quanto attiene infine alla legittimazione a rivolgersi al Difensore civico, e ad attivarne l'intervento, sarebbe opportuno che essa venisse generalizzata a favore dei cittadini stranieri e apolidi, enti e associazioni, liberandola altresì da impacci ed oneri formali, nonché facendo sì che essa sia esercitabile d'ufficio in relazione a tutto l'ampio spettro di competenze stabilito dall'art. 1 della bozza di progetto dei Difensori civici e per gli interessi diffusi, già assegnati alla competenza del Difensore civico da alcune leggi regionali.

8. Il mio compito introduttivo volge al termine. Ho solo inteso offrire alcuni spunti alla discussione che, ne sono sicuro, sarà profonda e proficua.

Consentitemi di concludere con una considerazione personale. Sono già quasi quindici anni che Il Difensore civico ha fatto la sua comparsa sulla scena istituzionale italiana; dunque è appena più giovane delle Regioni, di cui pure è figlio.

Proseguendo nell'immagine, per la verità fin troppo retorica, si potrebbe dire che in questo momento esso è alla ricerca, oltretutto di un'identità, anche di un

definitivo “riconoscimento” da parte del padre “istituzionale” e che tale riconoscimento non potrà avvenire che nell’ambito del più complesso e variegato quadro dello Stato-comunità.

I tempi sono più che maturi: l’incremento e la diffusione delle aree di intervento della P.A., l’evoluzione delle dinamiche di sviluppo dell’economia, l’insufficienza e la crisi dei sistemi giustiziali hanno posto infatti all’ordine del giorno nei paesi a democrazia avanzata come il nostro la necessità della creazione di vere e proprie Autorità amministrative indipendenti, dotate di un elevato grado di terzietà e neutralità e che assolvano la fondamentale funzione di regolamentazione, protezione e tutela non giurisdizionale di rilevanti interessi collettivi e delle nuove situazioni giuridiche “sociali”, intimamente connesse – accanto ai tradizionali diritti civili e politici – ad una moderna concezione di “cittadinanza”.

La mia personale opinione è che il Difensore civico possa a pieno titolo rappresentare una di queste Autorità. Mi auguro che entro breve tempo della stessa opinione possa mostrarsi anche il Parlamento.

La realizzazione di un sistema organico di difesa civica in Italia è una esigenza obbiettiva di garanzia della nostra vita democratica ed è insieme una condizione indispensabile per portarsi al livello richiesto dal processo di integrazione europea. Più volte infatti il Consiglio d’Europa ha raccomandato agli Stati membri di promuovere l’adozione e lo sviluppo dell’Istituto del Difensore civico e di armonizzarne la disciplina, al fine anche di consentire a tutti gli Ombudsmen di dare un contributo fattivo alla più estesa applicazione possibile della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

L’incontro di oggi si rivela in questa prospettiva quanto mai promettente, tanto più sinceri e non rituali sono perciò gli auguri di buon lavoro che rivolgo in conclusione a tutti noi. ■

