

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

14

**COSTITUZIONE  
DIRITTI UMANI  
GARANZIE**

*Forme non giurisdizionali  
di tutela e di promozione*

a cura di  
**Lucio Strumendo**



*STUDI E RICERCHE SUI DIRITTI UMANI*

CEDAM

UNIVERSITA' di PADOVA

Centro di studi e di formazione  
sui diritti dell'uomo e dei popoli

UNIVERSITA' di PADOVA

100000  
FD CEDR1  
100000  
COSTITUZIONE  
DIRITTI UMANI  
GARANZIE

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

14

# COSTITUZIONE DIRITTI UMANI GARANZIE

Forme non giurisdizionali  
di tutela e di promozione

*A cura di*  
LUCIO STRUMENDO

*Atti del Convegno organizzato dal Coordinamento  
Nazionale delle Associazioni degli ex-Consiglieri Regionali  
e dall'Associazione del Veneto, Padova 11 e 12 aprile 1997*



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1998

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1998 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-20732-8

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*

---

GRAFICHE FIORINI - VIA ALTICHIERO, 11 - VERONA

## INDICE

<i>Presentazione</i> (VITTORIO SANDRI).....	Pag.	IX
<i>Prefazione</i> (LUCIO STRUMENDO) .....	»	XI

### APERTURA DEL CONVEGNO

VITO GIACALONE .....	Pag.	3
----------------------	------	---

### INDIRIZZI DI SALUTO

GIUSEPPE ZACCARIA .....	Pag.	9
MARCO CARRAI .....	»	13
GIANCARLO GALAN .....	»	14

### PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

GIUSEPPE PUPILLO .....	Pag.	19
------------------------	------	----

### RELAZIONI

ANTONIO PAPISCA - <i>Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico</i> .....	Pag.	29
GIORGIO PASTORI - <i>Trasformazioni dell'Amministrazione e forme di tutela non giurisdizionale</i> .....	»	49
LUCIO STRUMENDO - <i>Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione. Il Difensore Civico</i> .....	»	61
ANTONIO URIBARRI MURILLO - <i>Il Difensore Civico spagnolo e i suoi rapporti con i difensori regionali</i> .....	»	75

## COMUNICAZIONI

AMALIA SARTORI .....	Pag. 87
LEOPOLDO PIRACCINI .....	» 93
SILVANA AMATI .....	» 101
GRAZIANA CAMPANATO .....	» 107
ROBERTO GUIDI .....	» 121
CAMIS DAGUI .....	» 125

## INTERVENTI

ALESSANDRO BARBETTA .....	Pag. 133
PIETRO PINNA .....	» 137
FRANCESCO MILANESE .....	» 147
MANUELE BELLONZI .....	» 155
CLAUDIO TONEL .....	» 159
FRANCESCO GUIDOLIN .....	» 163

## CONCLUSIONI

VITTORIO SANDRI .....	Pag. 169
-----------------------	----------

## DOCUMENTAZIONE

Note sulla documentazione .....	Pag. 177
Lettera del coordinamento dei difensori civici regionali al Presidente della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, On. Massimo D'Alema .....	» 180
Lettera di risposta del Presidente On. D'Alema .....	» 187
Stralcio della relazione dell'On. Marco Boato alla Commissione Bicamerale sul Difensore Civico .....	» 187
Articolo 97 bis del Progetto di legge costituzionale, concernente il Difensore Civico, presentato alla Commissione Bicamerale .....	» 199
Costituzione italiana: articoli con riferimento alla pubblica amministrazione e alla giustizia amministrativa .....	» 199
Proposta di articolo 98 bis sul Difensore Civico (Relazione della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'On. Aldo Bozzi, 1985) .....	» 200
Articoli 53, 54, 161, 162 della Costituzione del Regno di Spagna e legge Spagnola 6.4.1981 n. 3 sul Defensor del Pueblo .....	» 201
Estratto degli articoli 8D e 138E del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea relativi al Médiateur Européen e un riepilogo sintetico dei suoi compiti .....	» 214
Sintesi degli indirizzi espressi da Istituzioni sovranazionali in materia di	

diritti umani relativamente alle istituzioni nazionali di garanzia e al Difensore Civico .....	Pag	215
Documento per una proposta di legge di «istituzione del Difensore Civico nazionale» presentata dal Coordinamento dei difensori civici regionali .....	»	225
Articoli 16 e 17 (co. 39 e 45) della legge 127/97 .....	»	242
Indicazione bibliografica essenziale sul Difensore Civico .....	»	245

## PRESENTAZIONE

*Nei giorni 11 e 12 aprile 1997 si è tenuto presso l'Università di Padova il Convegno Nazionale sul tema "Costituzione, Diritti Umani, Garanzie: Forme non Giurisdizionali di Tutela e di Promozione", indetto dal Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli ex-Consiglieri Regionali e organizzato dall'Associazione degli ex-Consiglieri della Regione Veneto con la collaborazione del Centro di Studi e di Formazione sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli dell'Università di Padova e del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali.*

*Al Convegno sono intervenute persone con caratteristiche diverse: politici in carica o cessati dalle loro funzioni, studiosi della materia a livello universitario, magistrati, gestori della tutela dei diritti dei cittadini nella realtà concreta. L'incontro di competenze ed esperienze così varie, maturate anche a livello internazionale, è stata una componente fondamentale del successo del Convegno e ha dato luogo a un dibattito ricco di contenuti e di proposte, che meritavano di essere portati a conoscenza di un pubblico più vasto di quello presente al momento.*

*In previsione di tale esigenza, fin da prima del Convegno era intenzione degli organizzatori di procedere alla pubblicazione degli Atti. È giunta perciò molto gradita e lusinghiera la proposta di una casa editrice del prestigio della CEDAM di farne una propria iniziativa editoriale.*

*Concludo esprimendo un vivo ringraziamento a tutti quelli che in varie forme hanno contribuito al successo del Convegno e, in particolare, a coloro che ne hanno sostenuto concretamente la realizzazione: il Consiglio Regionale del Veneto, che lo ha altresì onorato con il proprio Patrocinio, e la Banca Antoniana Popolare Veneta.*

VITTORIO SANDRI  
Presidente dell'Associazione  
degli ex-Consiglieri della Regione Veneto



## PREFAZIONE

Costruire una “infrastruttura del sistema democratico per i diritti umani” (Papisca): è questo il senso della ricerca avviata da qualche anno a Padova fra la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani ed il sistema di difesa civica istituzionale; ed è anche il messaggio dominante di questo convegno, di cui il presente volume raccoglie gli atti. Dal 1994 ad oggi, infatti, è questo il terzo convegno dedicato al tema dei diritti umani, delle garanzie e delle forme di tutela e di promozione, all’Istituto del Difensore Civico e alle altre forme di garanzia non giurisdizionale. Gli atti dei due precedenti convegni sono stati pubblicati, sempre per i tipi della CEDAM, nel volume “Il Difensore Civico” agli inizi del 1997. La rilevanza e l’attualità di questo terzo convegno stanno nell’intento, più espresso, di riportare le proposte per nuove forme di garanzia dei diritti umani al dibattito per la revisione della nostra Costituzione Repubblicana.

In ragione di questa esigenza e tenendo conto delle istanze di integrazione europea e di globalizzazione, che sempre di più caratterizzano la vita sociale, l’attenzione del convegno è stata rivolta al contesto internazionale degli istituti di garanzia; onde cogliere in modo più puntuale e preciso la situazione italiana ed in particolare i modi attraverso cui nel nostro Paese si configura la effettiva attuazione dei principi e dei valori della tutela dei diritti umani con specifico riferimento al funzionamento del sistema dei poteri pubblici e delle loro articolazioni amministrative e burocratiche. Ne è emerso un quadro di grande interesse e di rilevante dinamismo: vi è una attenzione inedita a ciò che accade nello scenario europeo: si percepisce l’esigenza di una progres-

siva e accelerata integrazione; si avverte la presenza di nuove sensibilità per dare effettività a vecchi e consolidati diritti e per affermare il riconoscimento di nuovi diritti; operano nel contesto sociale forme nuove di organizzazione autonome della società civile; si affermano con prepotenza nuove istanze di legislazione e di regolazione all'insegna della partecipazione e del protagonismo dei cittadini.

Non è a caso che queste distinte e diffuse istanze abbiano trovato iscrizione nell'agenda dei lavori della Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali a cui il Parlamento ha dato vita proprio agli inizi del 1997, con l'obiettivo di arrivare ad una riscrittura della seconda parte della Costituzione ed in particolare della forma di Stato, della forma di governo e delle forme di garanzia. È questa la ragione per la quale il nostro terzo convegno nazionale ha adottato come proprio titolo la formula: "Costituzione – diritti umani – garanzie – forme non giurisdizionali di tutela e di garanzia e di promozione".

L'ambizione era quella di portare un contributo, di rilevanza culturale, al confronto appena aperto in Parlamento, con particolare attenzione all'esigenza di specificare e declinare in funzione della tutela dei diritti umani le norme che la Costituzione dedica alla Pubblica Amministrazione ed alle forme "non giurisdizionali di garanzia"; ma anche di approfondire le ragioni ed illustrare le specificazioni per un dibattito, finalmente aperto in Parlamento, volto alla approvazione di una legge per istituire una rete di difesa civica a livello generale su tutto il territorio nazionale.

La scelta e lo svolgimento del convegno si sono rivelati tempestivi, opportuni, pertinenti. Ne è testimonianza l'accertamento degli eventi parlamentari svoltisi nel corso di quest'anno su ambedue le questioni: da un lato il dibattito sulle riforme costituzionali, in particolare presso il Comitato per il Sistema delle garanzie; dall'altro l'avvio dell'iter legislativo delle proposte di legge per l'istituzione del Difensore Civico presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera.

Certo il percorso delle decisioni legislative e costituzionali non è così breve, lineare e sistematico, come poteva essere auspicato o atteso dai molti interventi di rilievo scientifico che sono stati pronunciati al convegno. Va ricordato per esempio che nel corso dei lavori della Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali l'idea di "costituzionalizzare" l'istituto del Difensore Civico (art. 97 bis della Relazione dell'On.

Boato: “la legge istituisce l’ufficio del Difensore Civico quale organo di garanzia nei rapporti fra cittadini e Pubblica Amministrazione, assicurandone l’indipendenza e coordinandone l’attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni”), pur avendo costituito motivo di viva discussione in tutta la fase preparatoria, non ha trovato, poi, facile accoglimento nel testo finale approvato dalla Commissione, ove come è noto l’istituto è stato così disciplinato: “La legge può istituire l’Ufficio del Difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione” (art. 111 Cost.).

La stessa discussione presso la I<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali della Camera sulla proposta di legge per l’istituzione del Difensore Civico Nazionale registra alcune incertezze di approccio fra l’ipotesi del Difensore Civico quale Magistrato di persuasione ed attore per la promozione dei diritti umani; e quella del Difensore Civico quale organo “giudiziale” a fronte della crisi della Pubblica Amministrazione e della giustizia amministrativa. Ma ancora ed infine vale la pena di ricordare l’importanza emblematica – ma anche la parzialità di impostazione – che hanno caratterizzato le nuove norme che, sulla materia, sono contenute nella Legge 127/1997 (art. 16, 17 comma 39 e 45) con cui è riconosciuto il ruolo del Difensore Civico, se ne estendono transitoriamente le competenze, se ne specificano alcune funzioni: insomma si riconosce implicitamente l’esigenza di valorizzare questo nuovo istituto, entro un quadro di riconoscimento dei diritti di cittadinanza e dei doveri della Pubblica Amministrazione.

Siamo quindi in presenza di risultati non definitivi ma importanti, talvolta contraddittori ma sintomatici di una tendenza a considerare utile, nel contesto dei rapporti complessi tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni, la presenza di forme di tutela – non solo successive e riparatorie ma anche – concomitanti ed amichevoli per dare una risposta ed una risoluzione alle lagnanze, alle istanze di protezione di interessi e diritti lesi da parte di una Pubblica Amministrazione, che sempre più manifesta i sintomi di una crisi di rendimento e che, proprio per questo, è alla ricerca di formule di modernizzazione, di democratizzazione e di cambiamento.

È evidente – gli atti del convegno lo dichiarano espressamente – la riflessione sul Difensore Civico non è casuale né isolata. Semmai è una riflessione paradigmatica di una cultura e di una esigenza in cui con-

cetti, valori, metodi ed istituzioni nuove stanno facendo il loro ingresso nell'ordinamento o ricercano una nuova sistemazione.

Mi riferisco allo sviluppo e alla proliferazione delle Autorità Amministrative Indipendenti, che sembrano accompagnare i processi di privatizzazione di importanti aree delle prestazioni pubbliche onde garantire che alle dinamiche mercantili più accentuate corrispondano criteri di regolazione e forme di controllo a tutela della comunità dei cittadini, dei consumatori o degli utenti; mi riferisco alla istituzione dei Comitati di bioetica nel delicato campo della ricerca, delle biotecnologie e delle terapie mediche; mi riferisco ancora alla crescita e alla diffusione di forme stragiudiziali di conciliazione e di arbitrato, che si vanno affermando anche nell'ambito del diritto privato, ad iniziativa delle rappresentanze imprenditoriali o del consumerismo; ma mi riferisco anche e infine all'esigenza – che sempre più si avverte – di adeguare ai parametri europei la legislazione e l'organizzazione degli organismi di tutela, secondo le Raccomandazioni delle istituzioni sovranazionali, quali il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'O.N.U., come testimonia la documentazione, riportata in appendice.

Dunque: dare un profilo costituzionale all'istituto del Difensore Civico, caratterizzarlo anche quale tutore dei diritti umani entro un sistema più articolato di forme di garanzia: è questa l'idea dominante nella riflessione raccolta negli atti di questo terzo convegno. È una riflessione che già in altri Paesi – ad esempio la Spagna, come testimonia la relazione pregevole resa dal Defensor del Pueblo Aggiunto di Spagna Dott. Uribarri – ha trovato da tempo più ampio ed integrale accoglimento. Ivi è previsto ad esempio un ruolo rilevante ed incisivo del Defensor del Pueblo, non solo come tutore dei cittadini verso le angherie, errori o negligenze della Pubblica Amministrazione, ma anche come garante dei diritti fondamentali, per la cui tutela il Defensor del Pueblo può ricorrere alla Corte Costituzionale (“ricorso de amparo”). Non è una ipotesi di facile e meccanica trasposizione nel nostro ordinamento costituzionale: vi è ad esempio, il pericolo – ricordato di recente anche dal Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte – di provocare un intasamento del lavoro della Corte Costituzionale. E tuttavia, in presenza di una decisione della Commissione bicamerale, con la quale si prevede la facoltà di ricorso alla Corte Costituzionale per la violazione dei diritti fondamentali anche ad opera

di singoli cittadini, la presenza del Difensore Civico potrebbe costituire un filtro di indubbia utilità e validità.

Viviamo quindi una stagione interessante, fertile; che – così come può dare al Paese un assetto dei poteri democratici e di garanzia più idoneo, moderno, aperto e federalista – parimenti può accogliere lo spirito partecipativo e democratico connesso con la proposta di istituzione del Difensore Civico.

Per questo confidiamo che la pubblicazione degli atti del convegno – oltre che essere la doverosa testimonianza di una ricerca culturale e di un lavoro proficuo – possa costituire uno stimolo a completare con coerenza e sistematicità un processo democratico e legislativo positivo. Se ciò avverrà avremo una ragione in più per essere grati a chi ha promosso, sostenuto e operato per il convegno e per il suo successo. Il ringraziamento in particolare va al Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli Ex Consiglieri Regionali ed alla Associazione Veneta, al Presidente della Giunta Regionale e alla Presidente del Consiglio Regionale del Veneto, all'Università di Padova, alla Banca Antoniana Popolare Veneta, ai Relatori, a quanti hanno portato il loro contributo di idee, e ai due giovani studiosi della Scuola di Specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela di diritti umani dell'Università di Padova, Dott.ssa Angela Doria e Dott. Vittorio Gasparrini.

LUCIO STRUMENDO

*Difensore Civico della Regione Veneto*



## APERTURA DEL CONVEGNO



VITO GIACALONE  
*Presidente del Coordinamento Nazionale delle Associazioni  
degli ex Consiglieri Regionali*

Il Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli ex consiglieri e deputati regionali rivolge un caloroso saluto ed un vivo ringraziamento a tutti gli ospiti qui presenti.

Partecipano al nostro convegno colleghi provenienti da ogni parte d'Italia in rappresentanza delle rispettive Associazioni: ad essi indirizziamo un saluto affettuoso.

Un ringraziamento particolarmente sentito va ai rappresentanti delle istituzioni. Al Prof. Giuseppe Zaccaria, Pro - Rettore dell'Università di Padova che ci ospita; al Presidente del Consiglio comunale di questa città, Dott. Marco Carrai; all'On. Giancarlo Galan, Presidente della Giunta regionale del Veneto.

Il nostro Coordinamento rinnova oggi quella che è divenuta ormai una consuetudine, una tradizione che, grazie al lavoro delle nostre Associazioni regionali (e quella Veneta è una delle più attive) ci permette di affrontare questioni attinenti al rinnovamento - da più parti invocato - delle istituzioni repubblicane.

In tal modo, veniamo ad offrire al mondo della politica e della cultura l'occasione di un confronto ed una tribuna per dibattere temi di viva attualità.

Con la presente iniziativa e con quelle che andremo prossimamente a prendere (a cominciare da quella con la quale ci confronteremo, nel prossimo mese di maggio a Trieste nell'aula del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, con un tema di grande attualità: «Le Regioni a Statuto speciale nella riforma federalista dello Stato») ci guardiamo, però, dal commettere l'errore di presentare o sostenere tesi o proposte di parte.

Ce lo impedirebbero - oltretutto - le regole alle quali abbiamo voluto improntare la vita delle nostre Associazioni il cui punto di forza è rappresentato dalla convivenza di aderenti di formazione culturale ed estrazione politica diverse. Il tema del convegno, «Costituzione, diritti umani, garanzie», è di grande attualità anche perché coincide con l'avvio dei lavori della Commissione bicamerale, chiamata ad indicare la linea da seguire per rinnovare e rendere moderne le nostre istituzioni politiche di garanzia.

Le esperienze dei difensori civici regionali – accumulate nel corso di un ventennio sulla base di una legislazione regionale diversificata – rappresentano un patrimonio importante, anche se è ormai improrogabile il raggiungimento di un obiettivo più avanzato: rendere la tutela civica un servizio nazionale omogeneo, certo per tutti, esteso a tutti i settori della pubblica Amministrazione. (In questa direzione, si sta muovendo – in sede di bicamerale – il Comitato che si occupa del sistema di garanzie, all'interno del quale è stata avanzata l'ipotesi di dare rilevanza costituzionale all'istituto del difensore civico).

Non ci sfugge peraltro la ricerca – in atto – da parte del Governo e del Parlamento nella direzione della modernizzazione della pubblica Amministrazione.

Permangono, però, ambiti meritevoli di tutela non giurisdizionale per i quali il difensore civico può costituire una risposta alle esigenze di proteggere i diritti umani.

L'Italia è l'unica nazione dell'Unione Europea a non avere il difensore civico nazionale. L'art. 138 E del Trattato di Maastricht prevede che il «Mediatore Europeo è competente a ricevere le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari».

È quindi auspicabile che dal nostro convegno venga uno stimolo al Parlamento italiano perché il nostro Paese possa presentarsi, al più presto, sulla scena dell'Unione Europea con un organico sistema di difesa civica, indice di un moderno assetto istituzionale.

Si tratta di integrare, rendendolo operante, l'art. 97 della Costituzione: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Entrando nel vivo del nostro incontro, mi corre l'obbligo di sottolineare come, nella fase preparatoria della nostra iniziativa, preziosa e determinante sia stata la collaborazione, da un lato del Centro di Studi e di Formazione sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli dell'Università di Padova, egregiamente diretto dall'illustre Professore Antonio Papisca. E dall'altro dal Coordinamento dei Difensori Civici regionali, diretto dall'Onorevole Prof. Lucio Strumendo, al quale mi sia concesso rivolgere la gratitudine dell'Associazione dei parlamentari siciliani per essere stato recentemente a Palermo, all'Assemblea Regionale

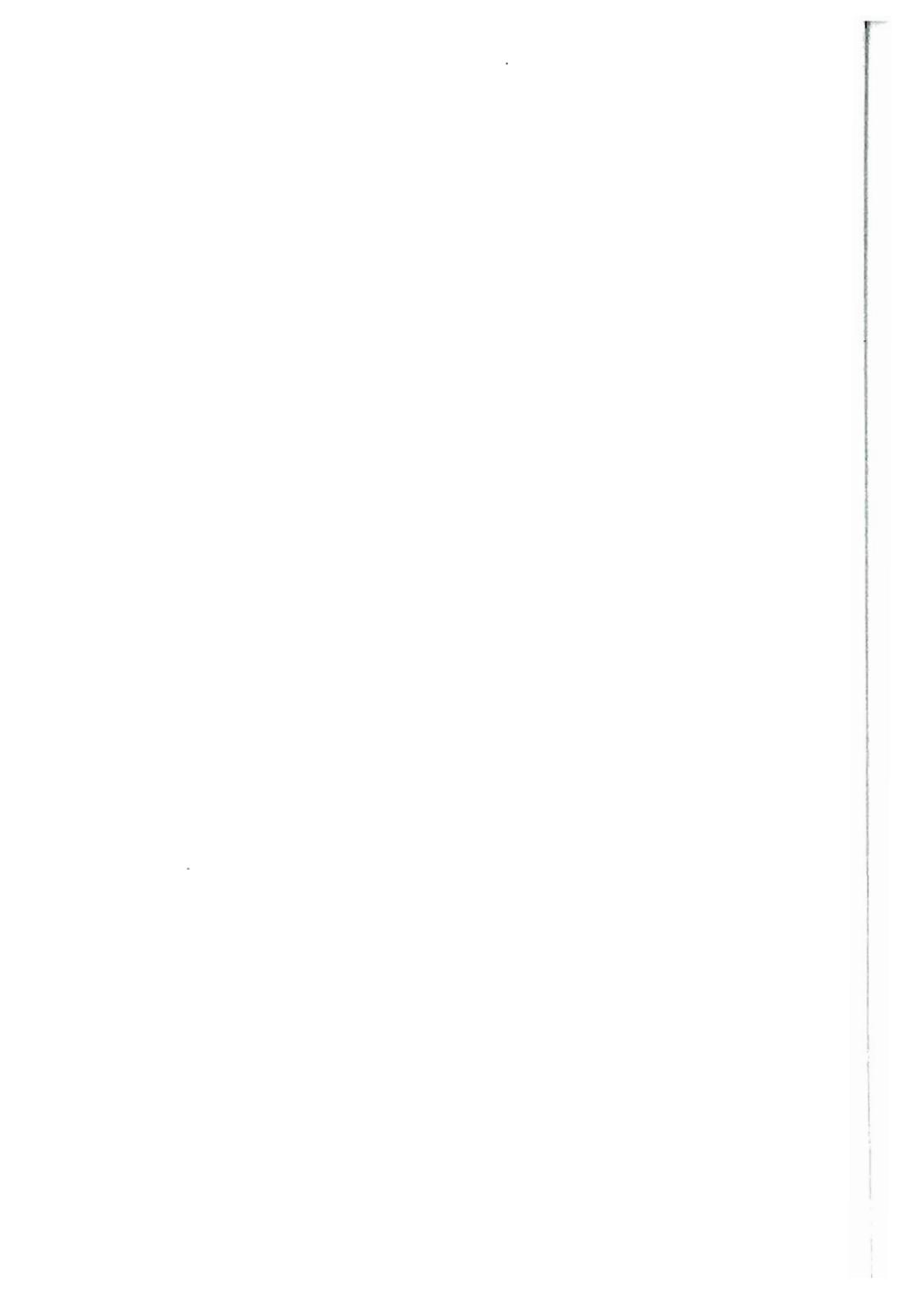
Siciliana, a sollecitare l'approvazione della legge per l'istituzione del difensore civico regionale.

In questo modo, potrà essere colmata una grave lacuna: la Sicilia è infatti assieme al Molise, l'unica Regione senza legge per il difensore civico regionale. L'augurio che intendo formulare è che dal dibattito di oggi, incentrato sulla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, di quelli più deboli in particolare, venga un contributo prezioso in difesa delle libertà sancite nella Costituzione repubblicana.

Non a caso, i colleghi dell'Associazione Veneta, che ringrazio ancora per il loro intenso lavoro, hanno scelto Padova come sede del Convegno.

Attraversando – per la prima volta – lo scorso martedì, in occasione della conferenza stampa di presentazione della nostra iniziativa, l'Atrio degli Eroi di questo storico e glorioso Palazzo, ho provato viva emozione accompagnata (perché no?) da una punta di orgoglio. L'orgoglio di appartenere alla stessa terra che diede i natali a Concetto Marchesi, il maggiore latinista italiano del novecento, che proprio dal Palazzo del Bo, in uno dei momenti più bui della vita nazionale, lanciò la storica sfida contro la tirannide perché l'Italia, liberandosi dall'oppressore, riconquistasse appieno la sua libertà.

Apriamo i lavori dando la parola al Prof. Giuseppe Zaccaria, Professore e Rettore della Università di Padova per il primo indirizzo di saluto.



## INDIRIZZI DI SALUTO



GIUSEPPE ZACCARIA

*Pro-Rettore per i rapporti con la città di Padova  
e le altre istituzioni politiche del territorio*

Nel porgere con vero piacere il saluto più cordiale e il benvenuto del nostro Ateneo ai promotori e a tutti i qualificati partecipanti a questa iniziativa, non riesco a sottrarmi ad un moto di compiacimento per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo perché ad ospitare un convegno come questo è ancora una volta la nostra Università, che da molto tempo a questa parte ha dedicato al tema diritti umani un impegno specifico e crescente, soprattutto a livello post-universitario. Non occorre ricordare la Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, il Centro di studi di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, il neonato "Master europeo in diritti umani e democratizzazione", gestito dall'Università di Padova in base a un contratto stipulato con la Commissione Europea.

Ma vi è poi un secondo ordine di ragioni sul quale mi permetto di soffermarmi; mi riferisco al contributo scientifico che il nostro Ateneo è in grado di dare in occasioni come questa e proprio sul tema oggi prescelto, che io giudico un tema felice e importante. E dal momento che, ancor prima di essere Rettore protempore, sono anche uno studioso appassionato di questi temi, non riesco, appunto, a trattenermi dall'essere un po' meno formale nel mio saluto di quest'oggi.

Secondo un'ormai nota affermazione di Norberto Bobbio, in tema di diritti umani il problema principale del nostro tempo non è tanto quello della loro fondazione quanto piuttosto quello della loro *protezione* <sup>(1)</sup>. In effetti la nostra Costituzione – come tutti sappiamo – è ricca di disposizioni relative a diritti civili, politici e sociali dell'uomo e del cittadino: ma quale valore possiedono, in concreto, tali disposizioni? Come garantire la loro osservanza e la loro tutela? Per rispondere a simili interrogativi è necessario esaminare lo strumentario delle garanzie predisposte a presidio di tali diritti, a partire da quelle connesse alla nozione stessa di stato di diritto.

---

<sup>(1)</sup> N. BOBBIO, *Sul fondamento dei diritti dell'uomo*, in *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1992<sup>2</sup>, pp., p. 16.

Spesso pare che i diritti umani corrispondano a posizioni deboli sul piano della tutela. Ci si potrebbe, ad esempio, interrogare circa la capacità di incidenza dell'operato della Corte Costituzionale nei riguardi delle situazioni dei singoli soggetti, come pure riguardo all'efficacia dei rimedi esperibili dinanzi ai giudici ordinari ed amministrativi, come infine sull'impatto che la riforma stessa della pubblica amministrazione potrebbe avere sulla garanzia dei diritti<sup>(2)</sup>.

Due sono fondamentalmente i piani sui quali la promozione e la tutela dei diritti umani viene perseguita: il piano nazionale ed il piano internazionale.

Paradossalmente, per assicurare il rispetto dei diritti umani è necessario rivolgersi proprio agli Stati, che quei diritti tendono, talora, a calpestare. A loro volta, le attività sinora svolte dagli organismi internazionali sono classificabili secondo tre diversi aspetti: la promozione, il controllo e la garanzia. Mentre le prime due forme tendono a rafforzare il sistema giurisdizionale nazionale, l'attività di garanzia mira alla creazione di una più alta giurisdizione – la giurisdizione internazionale – chiamata in causa quando quella nazionale si mostri lacunosa o insufficiente<sup>(3)</sup>. Ciò non può non richiamare l'attenzione sulla necessità di rafforzare il potere della comunità internazionale. Nella misura in cui quest'ultima è munita, sempre per dirla con Bobbio, di *vis directiva* e non di *vis coactiva*<sup>(4)</sup>, la garanzia internazionale dei diritti risulta fondarsi unicamente sulla capacità che essa possiede di *influire* sulle giurisdizioni nazionali, e non può essere, pertanto, decisiva. In tal senso si può sostenere che molti progressi nella protezione dei diritti umani sono legati alla revisione del dogma della sovranità nazionale; sono, cioè, legati alla possibilità di attuare il «passaggio dalla garanzia *dentro* lo Stato alla garanzia *contro* lo Stato»<sup>(5)</sup>. Gli stati si sono gradualmente autolimitati, impegnandosi a garantire i diritti umani e tuttavia tendono ancora a mantenere rispetto a questo tema, ampi poteri. Si

---

<sup>(2)</sup> L. CARLASSARE (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Cedam, Padova 1988, pp. 2, 4.

<sup>(3)</sup> N. BOBBIO, *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo*, in *L'età dei diritti*, pp. 1794, pp. 35-37.

<sup>(4)</sup> N. BOBBIO, *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo*, p. 34.

<sup>(5)</sup> Ad esempio: BOBBIO, *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo*, p. 37.

pensi, ad esempio, alle clausole di salvaguardia (ordine pubblico, sicurezza nazionale, ecc.): se è vero che i vari organismi di controllo sono riusciti a far accettare il principio secondo cui esse non vanno interpretate esclusivamente alla luce di prospettive o interessi nazionali; se è vero che anche i diritti umani sono divenuti una «fonte privilegiata di legittimazione internazionale a sostegno della legalità»<sup>(6)</sup>, resta nondimeno il fatto che gli Stati mirano a mantenere in questo campo un ampio spazio di competenza e di movimento. Ciò rappresenta uno dei principali motivi per cui è necessario guardare all'interno degli Stati, all'interpretazione costituzionale, pur senza dimenticare il livello di promozione internazionale, per verificare il grado di protezione riservato ai diritti umani.

In quest'ottica, i problemi riguardano il contenuto dei diritti, nonché la possibilità che tra differenti diritti si verifichino conflitti: la tutela di taluni di essi può infatti comportare la compressione di altri. Si tratta di un problema quanto mai rilevante, se è vero che a partire dal Secondo Dopoguerra lo sviluppo della teoria e della prassi dei diritti dell'uomo ha assunto due fondamentali orientamenti, verso la loro universalizzazione e verso la loro moltiplicazione per specificazione. È aumentata, infatti, come ormai da più parti è stato constatato, la quantità dei beni e degli interessi giudicati meritevoli di tutela e l'uomo non è più considerato in senso astratto, ma secondo specifici *status*. Accanto all'uomo ed al cittadino sono comparsi nuovi soggetti, quali la donna, il bambino, l'anziano, il malato<sup>(7)</sup>. Il che, se da un lato evidenzia un'accresciuta e positiva sensibilità verso i diritti, dall'altro lato può renderne più difficile la tutela sul piano concreto, ponendosi difficili problemi di compatibilità e di gerarchia tra diversi diritti. Effettivamente possiamo dire che quella dei diritti umani sia «una "galassia" ...in rapida espansione»<sup>(8)</sup>. Prima i diritti individuali, i diritti di libertà, i diritti sociali, i cosiddetti diritti di terza e di quarta gene-

<sup>(6)</sup> F. VIOLA, *I diritti umani tra diritto positivo e diritto naturale*, in *Il diritto come pratica sociale*, Jaka Book, Milano 1990, p. 139.

<sup>(7)</sup> BOBBIO, *Diritti dell'uomo e società*, in *L'età dei diritti*, pp. 67-86, p. 68.

<sup>(8)</sup> A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 1994, p. VII.

razione, poi i diritti tesi a tutelare l'identità e la sopravvivenza delle minoranze e dei popoli.

Alla luce di tutte queste sommarie considerazioni, mi pare corretto affermare che, rispetto ai diritti umani, teoria e prassi risultano tra loro inevitabilmente complementari. La teoria non può non orientarsi ad incidere sulla prassi, giacché la mera enunciazione dei diritti renderebbe il concetto totalmente vuoto e privo di significato, ma la prassi, a sua volta, non può prescindere dalla riflessione teorica, dalla quale è guidata e indirizzata. L'accordo pratico, come mero fatto, è insufficiente a garantire l'osservanza dei diritti, la quale richiede, invece, che si pervenga ad identificare nella tutela dei diritti una pratica condivisa delle società contemporanee, pratica che, in quanto tale, è più che mera convergenza fattuale di comportamenti, l'espressione di una «comunanza giuridica di valori etici»<sup>(9)</sup>.

E v'è un momento in cui tale complementarità di teoria e prassi risulta quantomai evidente: è il momento dell'interpretazione giuridica, ove, peraltro, emerge, in tutta la sua pregnanza, il legame che la tutela dei diritti intrattiene con l'evoluzione della coscienza diffusa di essi, con la cultura giuridica nel suo complesso.

I processi di individuazione e di applicazione dei diritti umani, a livello nazionale come a livello internazionale, recepiscono i mutamenti che intervengono nella coscienza sociale ed al tempo stesso possono contribuire ad orientare quest'ultima.

In tal modo, si può raggiungere un obiettivo ulteriore e più vasto rispetto a quello della mera tutela giuridica, un obiettivo che ha a che vedere con l'elaborazione stessa dei modelli culturali. La tutela dei diritti umani è, infatti anzitutto una questione culturale e morale, per quanto al diritto (nazionale ed internazionale) spetti il fondamentale ed irrinunciabile compito della loro positivizzazione e della loro garanzia.

Di conseguenza, rinnovo il mio compiacimento per la scelta felice del tema e auguro, anche a nome dell'Ateneo, un buon lavoro a tutti i partecipanti.

---

(9) F. VIOLA, *I diritti umani tra diritto positivo e diritto naturale* ..., p. 143.

MARCO CARRAI  
*Presidente del Consiglio  
Comune di Padova*

Porgo un saluto alle Autorità del mondo accademico, al Presidente della Regione Veneto, On. Giancarlo Galan e a tutti i convenuti, unito al più vivo apprezzamento, mio, del Sindaco Flavio Zanonato, di tutta la città di Padova e del Consiglio Comunale che rappresento.

Sono lieto dell'opportunità offertami di presenziare a questo Convegno organizzato dall'Associazione degli ex Consiglieri regionali. È un'occasione importante per dibattere temi che, contrariamente, rischiano di rimanere nei testi di illustri studiosi o costituzionalisti. Oggi si affronta il tema della Costituzione, dei Diritti Umani e le Forme di Garanzia. Credo che ogni organizzazione democratica, affinché possa esprimersi, debba contenere in sé anche alcuni oneri da far pagare ai cittadini. Mi riferisco a tutte quelle forme di tutela che potrebbero rappresentare degli impedimenti al miglior funzionamento della macchina pubblica. Per esempio, anche la figura del Difensore Civico, a prima vista, potrebbe sembrare più di ostacolo che funzionale agli interessi della collettività e invece questa figura, rappresentata a Padova dal Dott. Raffaele Di Bartolomeo, ha saputo, da subito, offrirsi ai cittadini come punto di riferimento e di garanzia concreta.

È fondamentale però che tutti i rappresentanti istituzionali credano alla positività di dotarsi di strumenti di tutela e creare le condizioni affinché coloro che svolgono tali funzioni possano agire liberi e con piena indipendenza operativa, cioè senza condizionamenti di sorta. In caso contrario il cittadino che chiede tutela e garanzia si sentirebbe doppiamente ingannato. Da una parte l'istituzione crea lo strumento di tutela, dall'altra lo svuota di poteri. Personalmente sono il primo fautore dell'introduzione di forme democratiche forti non giurisdizionali e di garanzia alla stregua degli altri Paesi Europei. Nel nostro caso, come Comune di Padova, cerchiamo di operare dando pieno sviluppo a queste figure. Ciò per restituire ai cittadini quel ruolo di piena sovranità che spetta loro di diritto.

Caratteristica peculiare di queste forme di tutela deve essere la gratuità, proprio per significare l'importanza che le istituzioni confe-

riscono ai cittadini e la possibilità a questi ultimi di accedere a strumenti che, se non previsti, non potrebbero avere quella economicità richiesta. Tale aspetto recherebbe pregiudizi, non solo economici, ma anche psicologici: i ricorsi a Tribunali Amministrativi al Consiglio di Stato, non sono accessibili a tutti e quindi non tutti possono chiedere ed ottenere giustizia. La difficoltà è superare questi aspetti, potenziare le forme di garanzia, ma soprattutto dare dignità e libertà alla persona.

Concludo con questi auspici, augurando pieno successo all'iniziativa e all'attività del Coordinatore e rinnovo il più cordiale saluto a tutti i partecipanti.

GIANCARLO GALAN

*Presidente della Giunta Regionale del Veneto*

Mi preme innanzitutto salutare con grande cordialità gli organizzatori di questo convegno, i miei futuri soci dell'associazione di cui, presto o tardi, entrerò certamente a far parte; ritengo molto significativo che un convegno nazionale, su un tema come quello odierno, sia promosso proprio dall'Associazione degli ex consiglieri regionali e si tenga nel Veneto e a Padova.

Il riferimento all'Associazione degli ex consiglieri regionali e alla città di Padova ci porta infatti a un stagione particolarmente proficua, una stagione ben definita della storia politica di questa nostra regione, che va indicativamente dal 1986 al 1989 circa, durante la quale gli "ex", che allora non erano "ex" ma consiglieri che sedevano sui banchi del Consiglio regionale del Veneto, animarono il dibattito politico e culturale aprendosi alle elaborazioni scientifiche sul fronte dei diritti umani che l'Università di Padova, simbolo per Padova e per il Veneto tutto di fermento culturale e di libertà, andava sviluppando in particolare con il professor Papisca che ringrazio con riconoscenza per ciò che ha fatto.

Tale dibattito culturale e scientifico, unitamente al dibattito politico e morale sviluppatosi in Consiglio regionale, ha portato a una sta-

gione di leggi di grande rilevanza culturale non solo per il Veneto ma anche in ambito nazionale.

Ne ricordo tre, tutte del 1988: la legge n. 18, per la promozione della cultura della pace, che ha fatto del Veneto la prima regione italiana che ha inserito la promozione del diritto inviolabile della persona e dei popoli tra le sue attività istituzionali; la legge 28, che ha istituito nel Veneto la figura del Difensore Civico. Nel merito è stato poco fa ricordato che restano ancora due regioni a non avere la legge istitutiva del Difensore Civico, la Sicilia e il Molise; va anche detto peraltro che purtroppo ce ne sono altre che hanno sì varato la legge ma che non hanno mai provveduto alla nomina del difensore.

Infine voglio ricordare: la legge 42 che ha istituito il Pubblico Tutore dei Minori.

Dovendo essere il mio un semplice indirizzo di saluto per rispettare l'agenda di questo convegno che attende gli interventi che aggiungono cultura, che aggiungono storia a quella già ricca di questa regione e particolarmente su questo tema, non mi dilungo nel ricordare l'azione svolta dal Veneto nella promozione della cultura dei diritti umani dall'88 ad oggi.

Sottolineo soltanto che essa ha rappresentato un punto di riferimento per tutte le altre regioni italiane, molte delle quali, dopo aver osservato l'attività del Dipartimento Diritti Umani della Regione Veneto e soprattutto i risultati conseguiti, hanno emanato leggi che sono la copia di quella del Veneto.

Lo dico con orgoglio, senza presunzioni, ma con giustificato motivo di soddisfazione.

Mi soffermo invece brevemente sulla legge istitutiva della figura del Difensore Civico. È una legge che ha avuto una vita più difficile: ci sono voluti anni per arrivare alla nomina del nostro primo Difensore Civico regionale.

Anche qui credo che, come Veneti, possiamo essere orgogliosi per quello che in pochi anni si è saputo fare, non solo in termini di quantità, ma in termini di qualità di lavoro, di efficacia e di coerenza con le ragioni di integrazione e di conformità ai principi non solo italiani ma anche europei.

Non a caso, ed anche qui lo dico con un po' d'orgoglio, il nostro Difensore Civico regionale è il Coordinatore dei difensori civici regio-

nali di tutta Italia ed è anche un valido interlocutore dei difensori civici di altri paesi europei e del Mediatore europeo.

Un'ultima riflessione prima di arrivare alla conclusione.

In tutte le democrazie avanzate e moderne il crescere della quantità e della complessità delle funzioni pubbliche, soprattutto nel campo delle relazioni sociali, dimostra l'esigenza di una tutela del cittadino che non sia fatta solo di carte bollate, di cause civili, di azioni giurisdizionali; di queste purtroppo sono pieni i tribunali amministrativi e civili.

La tutela del cittadino va fondata anche sulla fiducia in persone di prestigio morale e professionale capaci e in grado di offrire difesa dei diritti non solo contro l'amministrazione, ma collaborando con la pubblica amministrazione.

E su questa parola "collaborazione" voglio concludere porgendo a questo consesso i miei più calorosi auguri di proficuo lavoro.

*Presidente:* Per la presentazione del convegno diamo ora la parola al Vicepresidente dell'associazione degli ex consiglieri della Regione Veneto Giuseppe Pupillo.

## PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO



GIUSEPPE PUPILLO

*V. Presidente dell'Associazione degli ex Consiglieri  
della Regione Veneto*

Signore e signori,

Per esprimere gli intendimenti del nostro incontro, ritengo utile riprendere, dal convegno triestino del '90 su istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, una indicazione del professor Papisca: esaminare e collocare l'azione della difesa civica e di altri istituti di garanzia dentro una intelaiatura ed una cultura politico-istituzionale tali da fare i conti con le profonde trasformazioni su scala mondiale che hanno incidenza sulle nostre situazioni interne.

Lo stesso deve valere per i temi qui in discussione. Per esigenze di ordine metodologico; per non avere uno scarto vistoso tra l'enunciato ed il possibile; infine per ragioni concretissime.

Questioni di vasta portata di una parte dell'Europa liberatasi da regimi totalitari sono spesso state oggetto di comportamenti dietro ai quali, creduto o auspicato, stava il convincimento che diritto proprietario e mercato sono gli assi di organizzazione fondamentale dei rapporti umani, mentre non v'è stata attenzione al fatto che le tecniche economiche non surrogano le questioni altrettanto essenziali della ricostruzione delle istituzioni: della democrazia, della giustizia, dei diritti umani, delle regole del mercato.

Né ha una logica dissimile il fatto che dell'insieme degli obiettivi del trattato di Maastricht, per assicurare sia stabilità, che crescita e lotta alla disoccupazione, quello dell'unione economico-monetaria e del rigore dei bilanci ha finito per assumere non solo il posto oggettivamente relevantissimo che gli compete ai fini della stabilità ma il monopolio delle questioni europee, sicché altre di grande importanza come il coordinamento delle politiche economiche e sociali, ai fini appunto della crescita, non hanno trovato sin qui reale attenzione.

Limiti dell'integrazione europea e conflitti interni ad una parte consistente dell'area balcanica ci danno il ritratto dell'Europa, per ripetere una frase consueta, gigante economico e nano politico. Nano, per di più, spesso sordo. Tuttavia entrambe le vicende inducono a importanti ripensamenti e decisioni.

Così l'unione monetaria, per l'obbligo di rimettere ordine nelle finanze pubbliche, pone in modo stringente all'attenzione dei governi e di tutti la questione cruciale dello stato sociale e la ricerca di un equilibrio soddisfacente tra le aspettative di protezione sociale e la compatibilità con i problemi economico-strutturali.

Così gli ultimi svolgimenti del dramma balcanico chiedono, all'Italia ed all'Europa, politiche ben più lungimiranti del passato.

Insomma, come sempre, c'è bisogno dei passaggi stretti, di rivolgimenti o di accadimenti traumatici perché governi e individui ripensino quali strutture sociali e modelli di vita possono, per dirla con A. Cassese, "*rinnovare l'intelaiatura del consorzio umano, nello sforzo di adattamento ai nuovi sviluppi della realtà*".

Di passaggi stretti e di rivolgimenti oggi ve ne sono tanti, per gli sviluppi del progresso scientifico, o per fenomeni di integrazione internazionale o, in diverse zone del mondo, per amarissimi conflitti talora spinti sino al genocidio.

Sono le sfide del nostro tempo.

Il tema del nostro incontro è ben più limitato. Tuttavia se consideriamo che nucleo centrale ne è lo sviluppo delle forme non giurisdizionali di tutela e garanzia per i cittadini, se aggiungiamo che esse non hanno sinora trovato gran spazio nella nostra cultura giuridica e politica e che sono per loro natura deboli, è davvero imprescindibile la necessità degli agganci forti di cui si è parlato a Trieste.

Il primo è con la tematica dei diritti umani. Non mi ci soffermo perché è oggetto della relazione del professore Papisca e di altre importanti comunicazioni.

Una sola osservazione è che se essa, nel breve volgere di alcuni decenni e pur tra infinite difficoltà, è riuscita ad inserire l'individuo, indipendentemente dalla nazionalità d'appartenenza, nello spazio che sino alla seconda guerra mondiale è stato monopolio assoluto delle relazioni bilaterali tra Stati, oggi, come fatti recentissimi ci segnalano, incontra ostacoli e diffidenze proprio tra i cittadini di nazioni sviluppate, tra cui la nostra, che vi vedono minacce per la loro sicurezza.

I problemi di sicurezza e di ordine pubblico che i cittadini pongono sono in parte veri e comunque importanti, ed è compito di ogni Stato garantirli e soddisfarli.

Ma il nodo si è vieppiù aggrovigliato per la crescente sovrapposi-

zione di timori alla realtà dei fenomeni. I timori rattappiscono, smagliano ragioni e fini delle solidarietà, fluttuano nella demagogia sociale, determinano l'atteggiamento per cui l'individuo viene negato in quanto tale e ricacciato a forza in compattate identità collettive dove gli individui, lo dico con parole di Giacomo De Benedetti scritte più di cinquant'anni fa, vi vengono buttati e stipati alla rinfusa, senza riguardo ai loro torti ed ai loro meriti, ai loro vizi o alle loro virtù, *“senza che si tenga conto per loro della nozione – non diremmo neppure dell'individuo, ma dell'uomo”*. E sono parole amaramente pertinenti a molte vicende contemporanee e tra esse, ad esempio, al diffuso considerare ogni profugo albanese come una indistinguibile molecola di una oscurissima e minacciosa entità collettiva, *“gli albanesi”* appunto.

Orbene, quasi tutte le Regioni si sono date negli anni scorsi leggi sull'immigrazione, sulle minoranze etniche, sulla cultura della solidarietà o della pace. Non so valutarne gli esiti concreti, ma so che son tutte precedenti all'insorgere di quei fattori, interni ed esterni, che oggi incrementano i timori e deprimono le capacità di solidarietà con i più deboli. E so che tanto più perdono efficacia quanto meno si provvede a dare risposte effettive ai fattori di insicurezza, di diffidenza verso l'agire delle istituzioni pubbliche radicatisi nella sensibilità collettiva; quanto meno, in altre parole, vi è fiducia. Ed è questa che va razionalmente ricostruita, perché ove non si uscisse dalla crisi che da tempo attraversiamo con un nuovo rapporto tra cittadini ed istituzioni, con una nuova fiducia reciproca, troppi sarebbero maggiormente indotti a pensare che per salvaguardare il benessere, tanto o poco, conseguito negli anni e per far fronte ai problemi della competizione internazionale e dell'accelerato sviluppo tecnologico, non vi siano altre strade che perseguire individuali logiche proprietarie, tagliare con la scure gli ammortizzatori sociali, considerare lo stato sociale come il prodotto di una stagione ormai declinata e conclusa.

V'è dunque un problema serio di politiche, di progetti, di comportamenti, pubblici e privati, in grado di invertire la fase attuale caratterizzata da aspettative decrescenti un po' su tutti i piani. Anche a livello regionale e locale dove maggiore è la vicinanza cittadini-istituzioni.

E v'è grande, delicatissima, responsabilità delle forze politiche che oggi s'accingono alla revisione della nostra Costituzione.

Sarebbe miope non accorgersi che la revisione deve fare i conti con il fenomeno, riguardante ampi settori di cittadini di disaffezione e di distacco verso la comunità nazionale. Questione, per risolvere la quale non basta la pur necessaria riforma in senso federalista, perché anche il federalismo, nel suo senso genuino di unire ciò che è diviso, presuppone un radicato spirito di comunità e di solidarietà, un condiviso comune sentire. E le ragioni per cui molti italiani allentano i loro legami con la loro nazione riportano – al di là del movimento politico che più agita, spesso demagogicamente, questo sentire – soprattutto ad una diffusa ripulsa verso il cattivo funzionamento del sistema politico amministrativo cosicché la crisi del nostro Stato coinvolge anche l'idea e la sostanza stessa della comunità nazionale, mortifica il senso della cittadinanza ed attievolisce quello del dovere e della responsabilità.

Il complesso compito di ricostruire la fiducia nelle nostre istituzioni democratiche è essenziale anche per affrontare adeguatamente le questioni oggetto del nostro incontro, perché il logoramento dei vincoli di solidarietà tra territori, ceti, generazioni usura le politiche sociali, i diritti umani, i ceti deboli mentre paradossalmente incrementa richieste di nuovi diritti che spesso sono soltanto volontà di codificare situazioni di privilegio o di maggiore forza contrattuale.

Osservava il professore Papisca, nel convegno di Trieste, che l'istituto del Difensore civico corrisponde ad esigenze reali della gente, ma la sua concreta utilità-funzionalità dipende dal tipo e dal grado di ricettività che il sistema politico-amministrativo manifesta nei suoi confronti. Ed aggiungeva che il sistema "Stato di diritto" è condizione necessaria, ma non sufficiente, perché tale ricettività possa esprimersi, mentre è fondamentale che il sistema sia anche "Stato sociale", cioè garante e della certezza del diritto e della sicurezza delle persone e delle comunità umane.

I problemi sono complessi ed hanno radici oggettive. Ma non v'è ragione di guardare ad essi con scetticismo, perché se avessi il tempo di analizzare meglio le questioni proporrei anche elementi di diverso segno che possono indurre ad una cauta fiducia. Comunque questo incontro vuole costituire un piccolo contributo a che i problemi vengano affrontati nel senso giusto.

Che, ripeto, è di collocarli in una dimensione politico-istituzionale che abbia unitarietà di ispirazione nelle innovazioni da apportare alla

Costituzione, ai contenuti ed ai compiti dello Stato sociale, alle riforme della pubblica amministrazione e della giustizia civile e dunque trovi, non per ipotesi ma per logica interna, lo spazio delle forme di tutela stragiudiziale e degli strumenti da mettere nelle mani dei cittadini per renderne effettivi alcuni diritti ed interessi collettivi sin qui riconosciuti solo sulla carta.

Gli istituti di tutela stragiudiziale nel nostro Paese si sono moltiplicati, ma danno luogo ad una situazione singolare. Difatti accanto all'esperienza consolidata, ma non dappertutto diffusa od attivata, dei difensori civici regionali, si sono aggiunte autorità di garanzia e mediazione a livello nazionale, comitati etici ed inoltre alcuni comuni e province hanno di recente istituito, in base alla 142, il difensore civico locale.

Ognuno di essi ha un suo terreno specifico, territoriale o tematico, di intervento. Soprattutto le autorità di garanzia presentano modelli differenti, con diversi gradi di indipendenza organizzativa, funzionale, economica ed esecutiva, con differenziati poteri di indagine, regolamentazione, soluzione dei conflitti, capacità di sanzione. Alcune di esse – e in modo ampio quella recente per la tutela delle persone rispetto al trattamento informatico dei dati personali – possono essere attivate su sollecitazione dei singoli, come semplici cittadini utenti o come soggetti interessati. Ma territorializzazione e specializzazione apparirebbero meglio come articolazioni funzionali di un principio generale di garanzia e tutela stragiudiziale dei cittadini, se venisse istituita finalmente anche la difesa civica nazionale, a sua volta organizzata *ratione materiae e ratione loci*.

Questo istituto potrebbe diventare il punto di riferimento, se posso usare questo termine, più familiare di un sistema che invece non è ben chiaro ai cittadini nel suo significato fondamentale di porre nelle mani di soggetti indipendenti, non burocratici, un potere di controllo sulla organizzazione dei servizi e sulla utilizzazione delle relative risorse. E non è chiaro giacché si compone attualmente di organismi in parte legati alla struttura verticistica del potere esecutivo, in parte derivati dalla impossibilità della amministrazione di dirimere i conflitti dovuti alla frammentazione degli interessi e delle attività nella società, in parte dal tutelare le libertà dei cittadini di fronte ad usi indebiti dell'informatica, in parte da forme di controllo sulla correttezza della amministrazione pubblica regionale e talora locale. Mi pare cioè che esso

possa sancire che nella nostra cultura politica ed istituzionale entra finalmente, dalla porta principale, il principio di una nuova forma di partecipazione dei cittadini alla tutela dei loro interessi di fronte al potere pubblico; di una valorizzazione dei cittadini in quanto tali.

In realtà scontiamo ancora due fenomeni distinti che sono stati caratteristici del nostro paese.

Uno è che l'esercizio di determinati diritti è stato di fatto garantito soprattutto a quanti potevano far valere le loro ragioni ed aspettative perché associati a grandi organizzazioni politiche, sindacali o categoriali, e ad essi s'è dato gran peso mentre scarsissimo ne ha avuto il cittadino in sé. In questo senso la costituzionalizzazione della figura del difensore civico farebbe compiere un passo in avanti al riconoscimento del cittadino in sé, diretto destinatario di corrette prestazioni da parte della pubblica amministrazione, perché contribuirebbe a raddrizzare la torsione della nostra democrazia determinata dal rapporto organico tra partiti e società troppo spesso surrogatorio del rapporto diretto e trasparente tra istituzioni e cittadino.

L'altro è che, accanto a resistenze burocratiche e conservatrici, s'è talora affiancato il discorso, in linea astratta assai valido, secondo cui, invece di moltiplicare le forme di controllo sulla pubblica amministrazione, occorre perseguire la strada maestra della riforma della pubblica amministrazione. Orbene, oltre al fatto, come l'esperienza sul piano internazionale insegna, che quanto più è efficiente l'amministrazione pubblica tanto maggiore giovamento ne ha l'istituto della difesa civica, la sua istituzione permette proprio di apportare uno stimolo in più sia alla maturazione del senso della cittadinanza che alla stessa riforma della pubblica amministrazione.

Del resto, in un altro ambito, le varieghe forme che si sono anche da noi diffuse di risoluzione non giudiziale della litigiosità civile – in funzione arbitrale, o conciliativo-negoziabile, o mediatrice per ristabilire la comunicazione tra le parti – sebbene siano nate per l'inefficienza del sistema di giustizia civile nel nostro paese, in qualche modo portano ad esso una sfida positiva, nella ricerca di forme di giustizia civile alternative, nelle controversie minori, all'attività propriamente giurisdizionale.

Alle tante ragioni per l'istituzione della difesa civica nazionale se ne aggiungono altre dovute alla recente costituzione dell'*ombudsman* a livello europeo. Vi è, anzitutto, quella immediatamente pratica di

colmare il vuoto determinato nel nostro paese dal fatto che il *media-  
teur* europeo sovrintende a quella parte del diritto comunitario diret-  
tamente applicata da organi della Comunità, mentre, come è noto, per  
tre quarti il diritto comunitario è esercitato da autorità nazionali. Una  
seconda sta nella costituzione di una trama collaborativa tra i diversi  
livelli della difesa civica, comunitario nazionale e regionale, che garan-  
tisca che ogni ramo della pubblica amministrazione tratti in modo cor-  
retto i cittadini. Il terzo è nel rapporto con il sistema dei *mass media*,  
davvero cruciale per ragioni immediatamente intuibili e che in Italia è  
debole perché appunto l'istituto della difesa civica, così frammentato,  
non trova ancora adeguate casse di risonanza.

Personalmente concordo con le proposte avanzate dai Difensori  
Civici regionali alla Commissione bicamerale per le Riforme.

Strumendo ed altri ne parleranno diffusamente. Riterrei utile che le  
loro proposte venissero fatte proprie dai Consigli regionali, per dare ul-  
teriore peso e ribadire l'importanza che le Regioni danno alla difesa civica.

Dicevo all'inizio che ci muoviamo in un campo dove il retroterra  
istituzionale e giuridico è ancora piuttosto incerto e v'è sempre uno  
scarto grande tra ciò che è desiderabile e ciò che è possibile. Dicevo,  
per il nostro convegno, della necessità di ridurre questo scarto, limi-  
tandoci a indicare obiettivi maturi e conseguibili.

Almeno due mi sembrano tali.

Uno è stato già indicato con chiarezza dalla recente assise dei di-  
fensori civici regionali ed espresso nel documento da loro inviato alla  
Commissione Bicamerale. È determinante l'appoggio delle Regioni.  
Ma anche che lo faccia proprio un convegno di ex consiglieri regionali  
ha almeno una valenza simbolica significativa, giacché la costituzione  
della difesa civica regionale è avvenuta in anni in cui gli attuali ex  
hanno avuto dirette responsabilità legislative ed amministrative ed  
oggi, pur da semplici cittadini, hanno ritenuto utile tornare sul tema  
al fine che l'istituto trovi spazio nella revisione costituzionale e nella  
legislazione ordinaria.

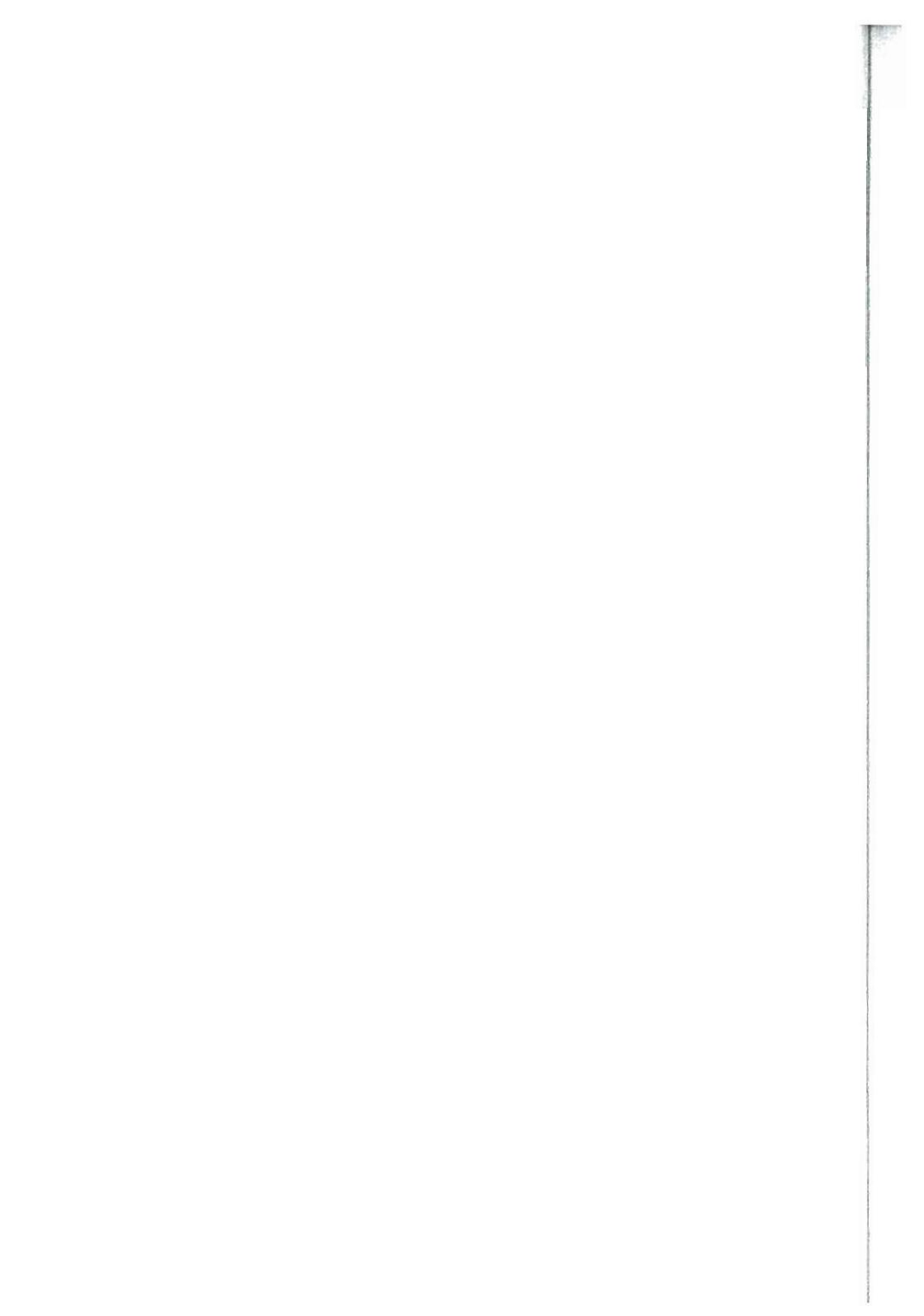
Il secondo attiene alle Regioni, che sin dalla loro istituzione si sono  
date leggi e politiche di attenzione alle fasce deboli e di sostegno al  
vasto associazionismo che s'occupa di solidarietà sociale. Le Regioni  
hanno la possibilità, sulla via del federalismo, di provvedere innovati-  
vamente alla autorganizzazione ed a un radicale orientamento a favore

dell'utenza dei loro apparati amministrativi, ed hanno sicuramente il vantaggio, insieme al sistema degli enti locali, di essere più vicine ai cittadini e dunque, potenzialmente, più atte a coglierne non solo ciò che in generale possiamo chiamare le sensibilità collettive, ma quel fenomeno attualmente rilevante e preoccupante per cui gran parte del corpo sociale ha per così dire i nervi allo scoperto, teme per sé e dunque diffida dei processi e delle politiche di inclusione temendovi la crescita dei fattori di insicurezza.

Scrmoneggiare, etichettare il fenomeno, secondo vecchi stigmi ideologici o nuovi sociologismi, non serve a nulla. La questione vera, certamente complessa, è rimuoverne le cause. Ancor più è creare le condizioni, attraverso il buon governo, per ricostituire elementi di fiducia nella capacità delle istituzioni di affrontare i problemi con efficacia ed equità e per rendere visibile, come tutta l'esperienza storica ha chiaramente indicato, che le politiche di accoglienza e di inclusione possono creare vantaggi reciproci per chi include e per chi è incluso.

È senza dubbio una sfida difficile, ma è anche in questo campo che Regioni ed Enti Locali possono dimostrare, ancora più di ieri, di essere una risorsa fondamentale per la crescita democratica e sociale di tutti.

## RELAZIONI



## INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI PER IL SISTEMA DEMOCRATICO

*di Antonio Papisca*

*Se le costituzioni hanno un cuore,  
non possono non averlo,  
questo sono i diritti umani*

1. L'attualità dei diritti umani nell'era dell'interdipendenza mondiale complessa e della collegata crisi strutturale della governabilità è drammatica. Viviamo infatti in un'epoca di intensa conflittualità e di crescente insicurezza a tutti i livelli: dal micro ambito familiare e locale al macro ambito europeo e mondiale, dalla città alle Nazioni Unite. Nel determinare questo stato di cose, le variabili economiche sono tra le più influenti. Non soltanto la conflittualità fra nazionali e immigrati, ma anche la conflittualità fra anziani e giovani, tra occupati e disoccupati, tra lavoratori e pensionati, tra appartenenti ad una stessa famiglia, assume connotazioni economiche. Nella percezione comune, l'immigrato toglie posti di lavoro al nazionale, l'anziano con la sua crescente aspettativa di vita, e quindi con il prolungarsi della sua pensione, sottrae lavoro al giovane. Concorrono certamente altre ragioni, tra cui la cultura e l'età. Ma questo secondo tipo di variabili è, oggi, meno influente del primo.

All'origine di questa situazione non sta il mitico 1989, con il crollo dei muri e la fine del bipolarismo Est-Ovest, che ha peraltro contribuito ad accentuare lo stato di incertezza e di disordine diffuso soprattutto in campo politico. Sta invece la situazione dinamica di interdi-

pendenza planetaria, con i suoi caratteri di complessità e di vulnerabilità asimmetricamente distribuita nel pianeta. L'interdipendenza, qual è venuta caratterizzandosi, non opera soltanto fra stati – nel senso che il comportamento dell'uno, in particolare se potente, è funzione del comportamento degli altri. È qualcosa che penetra direttamente nella vita sociale interna agli stati, e coinvolge la realtà umana che sta dentro al singolo paese. L'interdipendenza non è un fatto diplomatico, è un fatto sociale, economico, culturale, politico. Significa che il potere d'acquisto del salario familiare, il livello e la qualità dell'occupazione, gli stili di vita, la qualità dell'ambiente, il modo di essere dell'immigrato in questa o quella comunità locale, la capacità di governo delle istituzioni centrali così come di quelle subnazionali (regionali e locali), sono influenzati da fattori che sono esterni al paese dato e non sono controllabili da questo con i tradizionali strumenti di politica e di controllo sociale.

È venuta meno la capacità dei governi nazionali di schermare, di filtrare, di difendere, intesa come la principale ragione della sovranità esterna ed interna degli stati. Gli individui, i gruppi, le famiglie sono veramente immersi in un mondo-villaggio globale, il quale non è però sinonimo di ambiente familistico, solidaristico, di rapporti tra vicini di casa. La metafora del mondo-villaggio globale sta piuttosto ad indicare uno spazio che è il più dilatato possibile dal punto di vista territoriale e che allo stesso tempo è oggetto di un tentativo di integrazione dirigistica e omologatrice che esaspera la conflittualità, appunto a tutti i livelli.

L'interdipendenza vede in campo una molteplicità di attori fra loro molto diversificati, quanto a natura costitutiva e quanto a potere: gli stati e i loro governi, le organizzazioni intergovernative, le multinazionali economiche, il volontariato organizzato e non, chiese e strutture religiose, le reti transnazionali del crimine. Per l'azione di questi attori, per il bene e per il male, non esistono più i confini 'nazionali' degli stati. La dinamica complessiva dell'interdipendenza è alimentata da un ventaglio di processi che, giova ripeterlo, operano trasversalmente alle realtà interne ai vari paesi. Li passo in rapida rassegna.

C'è l'organizzazione della cooperazione internazionale in tutti i campi e in forma sia intergovernativa sia nongovernativa. Questo è di per sé un processo positivo, utile, un importante fattore di dialogo e di costruzione della pace (pace positiva).

È in atto la transnazionalizzazione di rapporti e di strutture, a fini sia di profitto sia di promozione umana, un processo di per sé positivo. Ovviamente negativa è la transnazionalizzazione del crimine, dal narcotraffico al traffico d'organi umani, dalla prostituzione al traffico d'armi.

C'è l'internazionalizzazione dei diritti umani, ovvero il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti fondamentali della persona, la loro garanzia internazionale (per quanto ancora insufficiente), il dibattito e lo scontro politico internazionale in materia, l'impegno del mondo nongovernativo per la loro promozione e protezione.

E c'è la mondializzazione dell'economia, ovvero l'apertura dei mercati in direzione della loro unificazione, l'integrazione dell'impresa sotto il duplice profilo della produzione e della distribuzione. È un processo, questo, che così come va svolgendosi, senza alcuna valida forma di orientamento e di controllo sociale, è tutto all'insegna del profitto e dei dogmi dell'economia di mercato e del *free trade*, con il protagonismo giocato, evidentemente nel loro interesse, dai paesi più ricchi e da alcuni pochi centri di potere finanziario, un potere fortemente speculativo, in grado di condizionare le scelte dei governi e la stabilità interna anche di importanti paesi. L'economia è sempre più mondiale, è sempre più economia-mondo, ma non c'è un governo mondiale dell'economia, non c'è la politica-mondo, non c'è ancora governabilità globale (*global governance*). C'è certamente una catena di comando, uno *steering*, un pilotaggio, che è però molto poco trasparente al di là dal Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale che operano peraltro, anch'essi, all'insegna del *free trade* e dell'aggiustamento strutturale, con l'obiettivo di costringere i governi a ridurre i capitoli della spesa sociale. Lo *steering* di cui sto parlando è azionato da centri che taluni definiscono di mondocrazia. Negli ambienti politici, va facendosi strada il convincimento che per assorbire senza disastri sociali i costi della mondializzazione, occorre creare forme efficaci di integrazione regionale: l'Unione Economica e Monetaria Europea, UEM, sarebbe una di queste, anzi la più avanzata. Ma anche il "regionalismo" economico costa: l'attuale dibattito in Italia si fa convulso, astioso, si rimettono in discussione le regole di base, lo stesso patto sociale. Interdipendenza e mondializzazione alimentano, ormai in via continuativa, la crisi di governabilità, che nella sostanza

è una crisi strutturale, non congiunturale: è la crisi della statualità nella sua tradizionale forma dello stato nazionale sovrano armato confinario, miope e discriminatorio.

In una situazione come l'attuale sono a rischio i diritti di cittadinanza, è in crisi lo stesso istituto della cittadinanza. Se il parlamento e il governo del mio paese non hanno il potere reale di decidere, che significato hanno le elezioni politiche, il mio ruolo democratico? Se lo stato e le altre istituzioni pubbliche arretrano sul terreno dello stato sociale, se rimangono impastoiate nella strumentale confusione tra assistenzialismo e stato sociale sostenibile, che differenza fa tra essere cittadino e non esserlo? Perché lo stato, con questa forma? Se lo stato nazionale, per quel che gli resta di potere ancora veramente effettivo, soccombe alla duplice tentazione di iper-legiferare in funzione di micro interessi e di esasperare le sue funzioni di polizia, che senso hanno le mie garanzie costituzionali di cittadino?

2. Nella presente situazione si rende indispensabile tornare a riflettere sui valori che stanno alla base del patto sociale sancito dalla Carta costituzionale, occorre cioè elucidare e rinvigorire le radici della comunità politica che sono le stesse radici della soggettualità civile e politica, per risalire da queste alle istituzioni della governabilità, per vedere queste nell'ottica del *telos* prima e più che in quella dell'autorità e del potere.

A quest'opera bisogna disporsi con lo spirito giusto, lo "spirito costituzionale", che è fatto di sensibilità assiologica, di senso del bene comune, di progettualità, di senso della giustizia reale, bisogna dar vita e alimentare quel contesto di creatività che Giuseppe Dossetti, indimenticabile apostolo della deontologia costituzionale, ha definito "crogiolo ardente e universale". Cito dal suo volume "I valori della Costituzione", del 1995: "Insomma, voglio dire che nel 1946 certi eventi di proporzioni immani erano ancora troppo presenti alla coscienza esperienziale per non vincere, almeno in sensibile misura, sulle concezioni di parte e le esplicitazioni, anche quelle cruente, delle ideologie contrapposte e per non spingere in qualche modo tutti a cercare, in fondo, al di là di ogni interesse e strategia particolare, un consenso comune, moderato ed equo. Perciò, la Costituzione italiana del 1948 si può ben dire nata da questo crogiolo ardente e universale, più che dalle stesse

vicende italiane del fascismo e del post-fascismo: più che del confronto-scontro di tre ideologie datate, essa porta l'impronta di uno spirito universale e in certo modo transtemporale”.

Il “crogiolo ardente e universale” di cui parla Dossetti aveva già avuto modo di esprimersi in sede di elaborazione della Carta delle Nazioni Unite e, prima ancora della Conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945), nella “Dichiarazione delle Nazioni Unite” del 1942 e continuava ad esprimersi, mediante i lavori preparatori della Dichiarazione universale dei diritti umani (1946-1948), contemporaneamente ai lavori della nostra Assemblea costituente. Il “crogiolo” era veramente universale anche in senso spaziale. Per capire lo spirito universale di quegli anni, è utile leggere attentamente il Preambolo e gli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite.

Oggi, come ho già prima accennato, il contesto delle circostanze storiche mondiali è per molti aspetti analogo a quello di cinquant'anni fa e spinge obiettivamente – a prescindere cioè dalla consapevolezza, dalla cultura e dalla competenza dei nostri politici e dei loro *consiliarii* – a rinfocolare il “crogiolo ardente e universale” di cui parla Dossetti. Mi riferisco alla situazione storica di interdipendenza planetaria complessa, alimentata da processi di profondo mutamento strutturale, non tutti fra loro sinergici. La seconda guerra mondiale aveva tragicamente investito la vita dei popoli e delle famiglie; l'attuale situazione di interdipendenza e mondializzazione squilibrata investe drammaticamente la medesima realtà umana nella sua quotidianità esistenziale. Ieri c'erano le bombe, oggi ci sono la disoccupazione, il conflitto sociale, interetnico, interraziale, l'aggressione valutaria e pubblicitaria, tutto a dimensione e interazione mondiali. La governabilità, nelle sue forme tradizionali e nello spazio territoriale dello stato nazionale assunto come *hortus conclusus*, è in crisi, una crisi agonica, irreversibile. I fattori interni legati alla qualità della leadership politica, ai sistemi elettorali, al malaffarismo politico-amministrativo, alle pratiche malavitose di taluni ambienti produttivi giocano un ruolo congiunturale o di causalità prossima o di elemento scatenante della crisi di governabilità. I fattori esterni, come prima ricordato, sono ben più potenti e incisivi, soprattutto la concentrazione verticistica del potere finanziario, con le sfide che ne discendono per la vita dei più deboli, per la sovranità popolare e per la pratica della democrazia nei vari paesi. Viene il dubbio che,

quando si parla o si blatera di presidenzialismo, semi-presidenzialismo, maggioritario secco o corretto, di federalismo o di regionalismo, non si abbia bene in mente quali sono oggi le reali sfide alla governabilità efficace e democratica, non ci si renda conto da cosa dipendono oggi la pace sociale e il bene comune, non ci si renda conto dell'interconnessione, ormai irreversibile, tra pace sociale e pace internazionale, tra sicurezza nazionale e sicurezza collettiva.

La dimensione internazionale è oggi trasversale a qualsiasi realtà. La consapevolezza di questo dato della storia è indispensabile perché si ricrei quel "crogiolo ardente e universale", pervaso di sincero spirito costituzionale, che Dossetti vede negli anni dal 1945 al 1948.

3. È lecito chiedersi se, nel nostro paese, ci siano le premesse perché si alimenti questo crogiolo ardente e universale. A me risulta che esse esistono. Segnalo le due più importanti. È in fase di sviluppo la cultura assiopratica dell'associazionismo e del volontariato operanti a fini di promozione umana. I suoi valori di riferimento sono i diritti umani, la pace positiva, la solidarietà interna e internazionale, la democrazia integrale. Sono valori universali. Un dato estremamente significativo è costituito dalla progressiva, intensa identificazione degli operatori delle strutture di società civile solidaristica con il ruolo degli "human rights defenders". Questa nuova cultura politica si caratterizza per la sua spiccata vocazione al progetto, l'adesione ai principi del diritto internazionale dei diritti umani, l'attenzione particolare al principio di sussidiarietà e alle istanze della democrazia internazionale, la dimestichezza con la pratica della cooperazione transnazionale, l'apprezzamento della "idea" delle Nazioni Unite e del loro mandato universale.

L'altra importante premessa è costituita da quella che possiamo considerare la mobilitazione costituzionale degli enti di governo locale, a seguito dell'avvenuto recepimento, in migliaia di nuovi statuti comunali, della norma "pace diritti umani" il cui testo così recita nella sua versione più completa (quello dell'articolo 2 dello Statuto del Comune di Vicenza):

"1. Il Comune, in conformità ai principi costituzionali ed alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione

delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli. 2. A tal fine, il Comune promuove una cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione e di informazione, e con il sostegno alle associazioni che promuovono la solidarietà con le persone e con le popolazioni più povere... 4. Il Comune, con riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'ONU, riconosce il valore della vita umana dall'inizio alla morte naturali e promuove ogni iniziativa di concreta solidarietà verso ogni persona indipendentemente dalle sue condizioni fisiche, psichiche, economiche e sociali, dalle sue convinzioni politiche e religiose, dalla sua razza e dalla sua età".

È appena il caso di ricordare – lo faccio non senza fiatezza – che questo dettato riecheggia quello dell'articolo 1 della legge regionale del Veneto del 1988 "per la promozione di una cultura di pace".

Ritengo inoltre utile segnalare – anche in questo caso non senza fiatezza – che anche lo Statuto dell'Università di Padova, entrato in vigore alla fine del 1995, ha una norma di analogo contenuto (articolo 1.2):

"L'Università degli studi di Padova, in conformità ai principi 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".

Lo Statuto dell'Università prevede anche l'istituzione del Difensore civico universitario.

In questa fase, i Comuni e le Province che hanno la norma "pace diritti umani" nei rispettivi Statuti, stanno procedendo alla sua attuazione, dotandosi di appositi uffici e consulte per la pace, i diritti umani e la solidarietà internazionale. Insomma, è in atto nel territorio il radicamento del sapere costituzionale dei diritti umani, con il duplice riferimento espresso ai principi della Costituzione Repubblicana e a quelli del diritto internazionale dei diritti umani. Questo ci consente di cogliere l'avvio di un processo di civilizzazione giuridica e politica di ec-

cezionale portata, così riassumibile: sta avvenendo l'armonizzazione, anzi la saldatura degli ordinamenti giuridici – universale, nazionali, subnazionali – sul medesimo terreno del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona e dei popoli.

È appena il caso di ricordare che i valori costituzionali sono quei desiderabili di ampia condivisione per il cui soddisfacimento una determinata comunità umana organizza la propria vita politica. Essi ne sono la giustificazione, in quanto comunità organizzata, e il fine. Sono i valori supremi che informano il contenuto delle norme e fanno la legittimità di istituzioni, di programmi e di comportamenti. Perché siano effettivi, questi desiderabili devono sostanziarsi di un alto tasso di condivisione. I valori costituzionali sono tanto più condivisibili quanto più rispecchiano le esigenze vitali comuni dei membri della comunità. Queste esigenze vitali, sia materiali sia spirituali – non, ovviamente, i capricci, il superfluo, l'accessorio – si chiamano diritti umani: civili, politici, economici, sociali, culturali. Il diritto di alimentarsi è il nome giuridico-costituzionale dell'esigenza vitale di nutrirsi; così il diritto al lavoro è il nome giuridico-costituzionale del bisogno vitale di guadagnare un salario sufficiente per sé e per la propria famiglia; così il diritto all'educazione è il nome giuridico del bisogno vitale di apprendere e formarsi al fine fondamentale di essere consapevole delle proprie potenzialità di autorealizzazione, dei propri diritti, dei propri doveri e del proprio ruolo attivo nella comunità di appartenenza.

Il nome giuridico-costituzionale dei bisogni vitali della persona è un'invenzione, una scoperta, una conquista della civiltà giuridica e politica. La giuridificazione, ovvero il riconoscimento giuridico formale dei bisogni vitali, con il relativo corredo di criteri ermeneutici e strumentazioni applicative, è necessaria, anche se non sufficiente, per il soddisfacimento degli stessi bisogni. Si dice diritto umano o diritto fondamentale della persona per dire che c'è l'obbligo *erga omnes* – per istituzioni, individui, gruppi – di garantirlo, cioè di soddisfare il sottostante bisogno vitale. Il legislatore "riconosce" i diritti umani, non li crea, non li attribuisce, fa insomma il notaio e il garante dei bisogni vitali. I diritti umani ineriscono alla persona umana al pari dei bisogni vitali che li sottendono, sono quindi innati, quindi inviolabili e inalienabili. I bisogni vitali della persona attraggono per così dire lo *ius positum* nella sfera della natura, della legge naturale. Significativo

al riguardo è quanto enunciato dall'articolo 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948: "Tutti gli esseri umani *nascono* liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri con spirito di fratellanza".

I diritti umani non sono quindi una sovrastruttura giuridica, sono piuttosto l'infrastruttura valoriale e giuridica basilare degli ordinamenti democratici.

Le costituzioni democratiche declinano questa lezione assegnando ai diritti umani il primo posto nell'architettura dei loro dettati. I testi costituzionali si aprono infatti con la "carta dei diritti fondamentali", cioè con la lista – evidentemente "aperta" – dei valori supremi. I diritti umani costituiscono dunque il nucleo centrale del paradigma assiologico dell'ordinamento democratico. Quello del rispetto della dignità della persona – della eguale dignità di tutte le persone umane – non è un principio tra gli altri; è *il* principio che getta luce su tutti gli altri principi costituzionali: principio lavorista, "consistenza costituzionale" dei corpi intermedi, principio democratico, principio delle autonomie (territoriali e funzionali), principio di sussidiarietà. Insomma, la dignità della persona, la eguale dignità di tutte le persone, è il valore dei valori. Intendo dire che anche per i valori costituzionali c'è una gerarchia, come c'è una gerarchia per le fonti giuridiche.

I diritti umani costituiscono l'assunto ontologico, non soltanto logico, della democrazia ovvero del potere del popolo. In un'epoca in cui si parla tanto della necessità di democrazia per i paesi che non ce l'hanno (paradossalmente quando la pratica della democrazia è in crisi nei paesi che ne hanno più antica esperienza), torna utile elucidare alcuni concetti tanto elementari quanto fondamentali, innanzitutto domandandosi perché il popolo, e non il monarca o il mega imprenditore o la multinazionale finanziaria o il calciatore di grido, è sovrano; e quindi perché il potere appartiene, non può non appartenere, al popolo. Il sapere dei diritti umani ci viene in aiuto dicendoci che il popolo è sovrano perché ciascuna delle persone umane che concorrono a farne l'identità è portatrice di bisogni vitali-diritti umani ed è quindi soggetto costituente di quel patto fondamentale – il patto sociale – con cui sono definiti i principi, le regole, le modalità, gli strumenti, le istituzioni reputate idonee a garantire i diritti fondamentali di tutti i membri della comunità. La dottrina classica dello stato dice che

il patto sociale è stipulato *ne cives ad arma veniant*. Il sapere dei diritti umani parafrasa questa asserzione al positivo: *ut cives digne vivant*. La concentrazione del potere di coercire anche fisicamente nelle mani di un'unica autorità sopraordinata è un obiettivo strumentale rispetto al fine principale della salvaguardia della vita e della dignità della persona umana. La dignità della persona è fondamento e fonte della legge positiva. La persona umana è soggetto originario di diritti e quindi depositaria di sovranità *pro quota*. I sistemi di governo e qualsiasi altro sistema sono entità derivate, che non si giustificano di per sé, in base ad una loro presunta necessità. Lo stato o, più correttamente, i sistemi della statualità esistono perché devono servire al perseguimento dell'obiettivo primario *ut cives digne vivant* e degli altri obiettivi che sono a questo collegati. Lo stato è un ente predeterminato quanto a fini, è un'entità *artificiale*, creata cioè per uno specifico *facere*. Il fatto che lo stato è ente politico per antonomasia non comporta automaticamente che esso debba essere considerato come arbitro dei propri fini, come originariamente sovrano. Sovrano è soltanto il soggetto che non deve ad altri la propria esistenza, il soggetto originario, cioè la persona umana titolare di diritti innati. La legittimità dello stato, in quanto ente derivato e strumentale, risiede nella sua idoneità a perseguire l'obiettivo primario del soddisfacimento dei bisogni vitali-diritti fondamentali di tutti i membri della comunità umana da cui esso stato deriva la propria ragion d'essere. E poiché tutte le persone umane, in qualsiasi parte del mondo vivano, hanno gli stessi bisogni vitali che la legge internazionale scritta riconosce come diritti fondamentali, ne discende che la *ratio* dello Stato è, deve essere, la stessa in ogni parte del mondo e che tutti gli stati devono perseguire lo stesso obiettivo primario e sottostare alla medesima deontologia di 'sistema derivato' ovvero alla logica della funzionalità.

4. L'elucidazione dei valori costituzionali, partendo dal paradigma dei diritti umani, deve avvenire attingendo alle categorie proprie del sapere dei diritti umani, un sapere essenzialmente valoriale, anzi assio-pratico, cioè finalizzato all'incarnazione dei valori nel preciso contesto storico di riferimento, un sapere che va affinandosi e irrobustendosi all'interno di quello che può essere considerato, a giusto titolo, il cantiere della cultura dell'universale, attivo nel sistema delle

Nazioni Unite. I principali attori di questo cantiere sono la Commissione dei diritti umani e la Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e per la tutela delle minoranze, i sei Comitati soprannazionali che sorvegliano l'applicazione di altrettante Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani, la Corte europea e la analoga Corte interamericana dei diritti umani, più di recente i due Tribunali penali internazionali *ad hoc* rispettivamente per la ex Jugoslavia e per il Rwanda, reputati centri di studio e scuole di specializzazione universitaria nonché entità organizzate su scala transnazionale quali, esemplarmente, Amnesty International e la Commission Internationale des Juristes. Il sapere dei diritti umani si sta costruendo attorno al *corpus* organico di principi e norme giuridiche contenute nella Dichiarazione universale del 1948 e nelle successive Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani: dai due 'Covenants' generali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, fino alla Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989. È, questo, il nuovo diritto internazionale, che taluno definisce come diritto panumano o come diritto della comunità umana, con principi innovativi, anzi alternativi, rispetto al vecchio diritto rigorosamente interstatale e allo stesso diritto internazionale umanitario (lo *ius in bello* delle Convenzioni di Ginevra).

Il sapere dei diritti umani si sostanzia di principi fondamentali quali l'universalità dei diritti umani, la loro "inerenza" all'essere umano, la loro interdipendenza e indivisibilità, la democrazia integrale e multidimensionale. Questo sapere, frutto dell'interazione fra le varie culture del mondo, getta nuova luce sul concetto stesso di diritto umano o diritto fondamentale, sul concetto di garanzia o tutela, sul concetto di cittadinanza. Innanzitutto, la concezione di diritto umano è quella di bisogno vitale, sia materiale sia spirituale, dell'essere umano. Tutelare un diritto fondamentale significa soddisfare un bisogno vitale. La garanzia dei diritti umani o è una garanzia reale o non è. L'effettività-efficacia della garanzia si misura in relazione alla particolare specie del diritto in questione. I diritti umani sono sia civili e politici sia economici, sociali e culturali sia diritti cosiddetti di solidarietà (alla pace, allo sviluppo, all'ambiente). Per garantire il diritto all'alloggio o il diritto al lavoro, cioè per soddisfare il bisogno di casa e il bisogno di lavorare per alloggiare e mantenere sè e la propria famiglia, non bastano una legge né una sentenza. Occorrono programmi politici,

politiche organiche (per la casa, per l'occupazione, per la salute), mobilitazioni di risorse umane e finanziarie, comportamenti materiali. Ciò che si suole ricondurre allo stato di diritto è certamente necessario, irrinunciabile, ma da solo non è sufficiente a garantire-soddisfare i diritti fondamentali delle persone e delle comunità umane. Lo stato sociale è l'altra faccia, indivisibile, della statualità sostenibile.

Per garantire i diritti umani sono necessarie appropriate *istituzioni* e appropriate *tecniche* (oltre che procedure) di tutela. E occorre personale adeguatamente educato e addestrato. La nostra tuttora dominante cultura giuridico-statalistica guarda ai diritti umani come ad una materia che perterrebbe – prevalentemente, se non esclusivamente – alla sfera dell'autorità giudiziaria (ordinaria e costituzionale), in un'ottica dunque di giustiziabilità sanzionatoria, a (presunta) violazione avvenuta dei diritti, insomma nell'ottica del dopo. E poiché la giustiziabilità di questo tipo è intrinsecamente difficile per i diritti economici e sociali, la nostra dottrina continua a discriminare – una discriminazione arbitraria, in punto di logica e in punto di diritto – tra diritti civili e politici, da un lato, e diritti economici, sociali e culturali, dall'altro, con pregiudiziale ascrizione dei primi all'area della 'precettività', dei secondi all'area della 'programmaticità'.

In virtù dell'avvenuto riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani e del collegato svilupparsi sia dei controlli (giurisdizionali e quasi-giurisdizionali) internazionali sia del collegato sapere universale dei diritti umani, con estesa mobilitazione di strutture di società civile globale, la tradizionale dottrina italiana in materia si trova stretta alle corde, non è più oltre sostenibile, ha i caratteri della sub-cultura provincialistica. I diritti umani sono una cosa seria, toccano la quotidianità (non soltanto i momenti solenni o drammatici) della vita umana, vanno considerati in base alla loro interdipendenza e indivisibilità (partendo dal principio di integralità della persona umana), quindi secondo un approccio globale e interdisciplinare (giuridico, politico, economico, sociale), non sono un semplice paragrafo e neppure un capitolo di manuale di diritto costituzionale, interessano sia il diritto costituzionale sia il diritto amministrativo sia il diritto privato sia il diritto internazionale, la loro giustiziabilità non si esaurisce nel procedimento giurisdizionale togato, la loro garanzia è *ex ante* e *ex*

*post*, prevenzione e sanzione, rituale e irrituale, monitoraggio permanente e promozione di politiche sociali.

In quest'ottica aggiornata, sprovincializzata, depurata da nefasti iperpositivismi, rispettosa dell'ortodossia scientifica ed etica dei diritti umani, possiamo individuare quattro ordini di istituzioni e tecniche di tutela:

- 1) istituzioni e tecniche di tutela giurisdizionale, interna e internazionale, ordinaria, costituzionale e amministrativa;
- 2) istituzioni e tecniche di tutela non giurisdizionale (o quasi-giurisdizionale);
- 3) istituzioni e tecniche di tutela di tipo pedagogico;
- 4) istituzioni e tecniche di tutela a carattere di volontariato.

Fra i vari ordini di tecniche e istituzioni deve esserci sinergismo; le istituzioni e tecniche di tutela pedagogica sono per loro natura trasversali alle altre, come dire: la dimensione educativa è propria di qualsiasi istituzione e tecnica di tutela dei diritti umani.

A quasi cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il nostro ordinamento non si è ancora organicamente attrezzato per la promozione e la protezione dei diritti umani. Esso è privo della "infrastruttura diritti umani". In questa carenza sta una delle cause principali della crisi di legittimazione che investe il nostro stato. Sotto questo rilevante profilo, il nostro ordinamento è un ordinamento sottosviluppato, per non dire primitivo. A parte la tutela giurisdizionale (successiva e comunque insufficiente), mancano organismi e procedure specificamente deputati a promuovere e a garantire i diritti fondamentali della persona. Manca la cultura dei diritti umani sia nell'università sia nel sistema scolastico sia nel personale giudiziario sia nel personale amministrativo sia nel personale politico. Basta vedere il fuoco di sbarramento che è stato inizialmente fatto nei confronti dell'Istituto del Difensore civico, magistrato naturale dei diritti umani, istituzione radicata nei paesi di più avanzata esperienza democratica. Non si conoscono, o si conoscono approssimativamente, le convenzioni giuridiche internazionali in materia di diritti umani, pur ratificate dal nostro stato. Fa parte del nostro provincialismo giuridico e politico dire che quanto è contenuto nelle fonti giuridiche internazionali dei diritti umani costituisce un minimo comun denominatore di civiltà giuridica, adducendo che il nostro ordinamento avrebbe degli stan-

dards più avanzati in materia. Questo è un argomento specioso, se si considera che la conoscenza degli strumenti giuridici internazionali è indispensabile, tra l'altro, per sapere quali e quanti sono oggi (lista aperta) i diritti fondamentali evocati in via di principio dall'articolo 2 della nostra Costituzione. Occorre conoscere le norme giuridiche internazionali perché è sulla loro base che lo stato italiano deve rendere conto nella pertinenti sedi internazionali, siano esse giurisdizionali oppure pre-giurisdizionali. Non si dimentichi che, in base ad obbligo internazionale, la magistratura italiana ha il diritto-dovere di esercitare "giurisdizione concorrente" con quella del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nelle materie assegnate alla competenza di quest'ultimo ed è pertanto tenuta a conoscere ed applicare le convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani insieme con quelle di diritto internazionale umanitario.

Insomma, il campo dei diritti umani è tra quelli in cui più evidente è la necessità per l'Italia di mettersi al passo con le punte avanzate della civiltà giuridica universale.

Avanzerò ora qualche proposta di ingegneria politico-istituzionale, partendo da ciò che considero pregiudiziale: la rilettura di alcuni articoli basilari della nostra Costituzione alla luce degli sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani (successivi al 1948) e del relativo sapere universale. Questa "rilettura" è in funzione di elucidazione, specificazione e integrazione del testo costituzionale, non già del suo superamento. Il testo in corsivo è quello della "rilettura".

Art. 1: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

*"L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sulla dignità della persona umana, sul lavoro e sull'autonomia locale e regionale. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. L'Italia è parte dell'Unione Europea e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite".*

Art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

*"La Repubblica riconosce e garantisce, i diritti universali, inviolabili*

*e inalienabili della persona umana, sia singolarmente sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. I diritti umani sono economici, sociali, culturali, civili, politici; la loro protezione deve avvenire nel rispetto della loro interdipendenza e indivisibilità. I diritti umani della donna fanno indissociabilmente parte dei diritti fondamentali della persona”.*

Art. 10: “L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. (...)”.

*“L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Le norme del diritto internazionale con cui si riconoscono i diritti fondamentali della persona e dei popoli fanno parte integrante della Costituzione della Repubblica italiana. La condizione giuridica dello straniero è regolata in conformità ai principi e alle norme che riconoscono e tutelano i diritti fondamentali della persona umana. (...)”.*

Art. 11: “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

*“L’Italia riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli e si impegna a perseguire la sicurezza collettiva, in condizioni di parità con gli altri stati e nel rispetto dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, nel quadro istituzionale delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali, governative e non governative, rivolte a tale scopo”.*

Art. 34, 1 comma: “La scuola è aperta a tutti”.

*“La scuola è aperta a tutti e ha come obiettivo primario di educare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e di rafforzare il rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali. L’educazione e l’istruzione devono porre tutti gli esseri umani in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera e solidale, promuovere la comprensione, la tolleranza e l’amicizia fra tutti i popoli*

*e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi e incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea per il perseguimento della pace e dello sviluppo umano".*

Art. 49: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

*"Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti e in altre forme organizzate per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite. La legge tutela il principio del pluralismo partitico e associativo e favorisce l'attività transnazionale dei partiti e delle altre formazioni sociali organizzate a fini di promozione umana".*

Art. 52: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica".

*"La difesa della patria e della famiglia umana universale è sacro dovere del cittadino e si persegue, all'interno del sistema di sicurezza soprannazionale delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, mediante il servizio di polizia militare interna e internazionale e il servizio civile interno e internazionale".*

5. Sulla base di questa "rilettura", possiamo ora a suggerire l'organigramma delle strutture che dovrebbero dare corpo ad un sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani, in diretto collegamento con le pertinenti istituzioni internazionali. Quanto vengo a proporre è un *sistema infrastrutturale* che dovrebbe interessare sia i tradizionali poteri dello stato sia le istituzioni di governo subnazionale (locale e regionale) sia le istituzioni autonome di società civile: il principio di riferimento, per l'assetto organizzativo e funzionale del sistema infrastrutturale, è quello di sussidiarietà, giocato nello spazio costituzionale planetario disciplinato dal diritto internazionale dei diritti umani, i cui due poli terminali sono rispettivamente la città e il sistema delle Nazioni Unite.

Nel mio procedere tengo conto di quanto raccomandato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 48/154 del 20

dicembre 1993 con riferimento alle proposte avanzate dai tre Seminari internazionali sulle istituzioni nazionali per la protezione dei diritti umani, promossi sempre dalle Nazioni Unite a Parigi, Tunisi e Manila.

L'infrastruttura diritti umani fa perno su due ordini di istituzioni specializzate: la *Commissione nazionale dei diritti umani* e il *Difensore civico nazionale*, con rispettive "reti" subnazionali.

La *Commissione nazionale* è composta da rappresentanti delle istituzioni dello stato, degli enti di governo regionale e locale, del mondo della cultura, delle strutture di società civile operanti a fini di promozione umana. I suoi compiti sono molteplici: di consulenza nei confronti sia del Parlamento sia dell'Esecutivo (per es., per la preparazione di rapporti periodici destinati agli organismi sopranazionali di controllo, per la elaborazione di progetti di legge), di monitoraggio, di informazione, di promozione di programmi educativi (per le scuole, per il personale giudiziario, di polizia, per la pubblica amministrazione) e di cooperazione internazionale.

La *Commissione nazionale dei diritti umani* intrattiene rapporti permanenti sia con le strutture specializzate degli enti di governo locale e regionale sia con le competenti istituzioni internazionali, in particolare con il Centro diritti umani delle Nazioni Unite e con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (ambidue con sede a Ginevra).

Il *Difensore civico nazionale* deve essere concepito, quanto a competenze e funzioni, tenendo conto dei più avanzati standards seguiti da paesi quali la Svezia, la Spagna e l'Austria. Al Difensore civico nazionale si raccorda – funzionalmente non, quindi, gerarchicamente – la rete subnazionale della Difesa civica (Difensori civici regionali, comunali, provinciali).

Con la *Commissione nazionale* si raccordano le strutture subnazionali (comunali, provinciali e regionali) specificamente deputate alla materia dei diritti umani: uffici, dipartimenti, consulte, osservatori.

Sia la *Commissione nazionale dei diritti umani* sia il *Difensore civico nazionale* dovrebbero essere previsti da apposite norme costituzionali.

Anche le varie *Autorità pubbliche di garanzia* e la *Commissione per la Bioetica* devono orbitare nell'area dei diritti umani, informare quindi

la propria azione ai principi del sapere giuridico universale dei diritti umani e perseguire obiettivi di garanzia reale dei diritti.

La più sicura garanzia dei diritti umani è l'*educazione* al rispetto dei diritti umani e all'esercizio della responsabilità sociale e dei ruoli democratici e di solidarietà. La *scuola* in quanto tale deve informarsi a questo disegno educativo e dare quindi il necessario rilievo all'insegnamento dell'educazione civica e politica e alla formazione degli insegnanti.

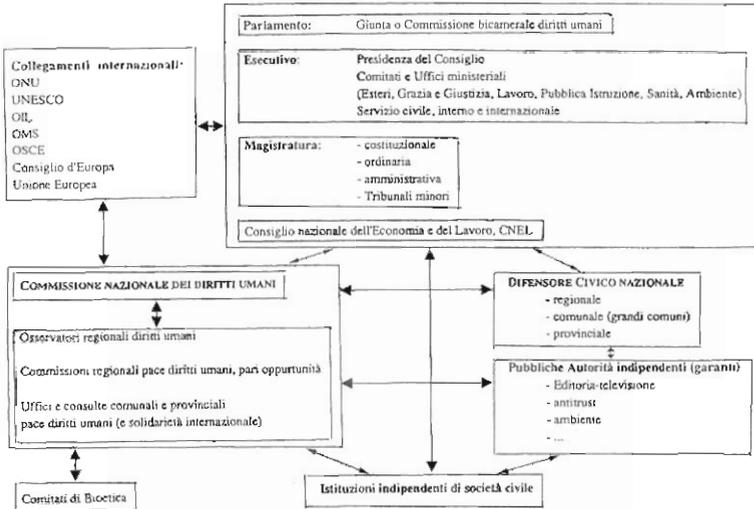
Per governare oggi, efficacemente e democraticamente, occorre innovare sulle strutture della governabilità e, prima ancora, favorire un vasto processo di socializzazione politica con riferimento al tema della statualità sostenibile e della governabilità globale. I diritti umani sono evidentemente centrali a questo discorso di ingegneria politica e istituzionale a forte valenza assiologica e teleologica. Per governare oggi, nell'era delle grandi trasformazioni strutturali in corso su scala planetaria, occorre una dose in più di legittimazione sostanziale, indispensabile perché i governanti possano operare le scelte innovative di cui c'è bisogno. Questa legittimazione sostanziale non *cala* dal cielo, ma è il risultato dell'interazione tra due elementi essenziali: la ricettività delle istituzioni nei confronti della domanda politica generale e l'esercizio dei propri diritti fondamentali da parte dei cittadini, insomma il protagonismo di società civile.

La messa in opera e il funzionamento del sistema infrastrutturale di garanzia dei diritti umani, che ho prima delineato, sono la premessa indispensabile per fare interagire sinergicamente, *virtuosamente*, istituzioni e corpo sociale.

A conclusione di questo mio intervento, mi sia consentito di elencare, a titolo ovviamente non esaustivo, quelli che reputo siano gli elementi costitutivi della statualità sostenibile a livello nazionale. Essi sono:

- stato di diritto
- stato sociale sostenibile
- stato dell'autonomia territoriale
- stato dell'autonomia funzionale
- stato del pluralismo d'impresa
- stato della cittadinanza multidimensionale
- stato della sicurezza collettiva globale
- stato della difesa e della valorizzazione dell'ambiente naturale e dei beni culturali.

Infrastruttura nazionale diritti umani





## TRASFORMAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE E FORME DI TUTELA NON GIURISDIZIONALE

*di Giorgio Pastori*

Cercherò di esporre qualche sommaria considerazione su quello che è il problema centrale di questo convegno: un problema non ancora risolto del nostro ordinamento e del nostro ordinamento amministrativo, in particolare.

1. Qual è questo problema? È la mancanza di un sistema compiuto in sé, organico e coerente di forme o mezzi non giurisdizionali di tutela dei cittadini singoli e associati nei confronti della pubblica amministrazione ovvero delle pubbliche amministrazioni.

In verità in questi anni il legislatore è venuto introducendo nel nostro ordinamento un complesso di principi e di regole con cui si è inteso trasformare e rinnovare i rapporti fra amministrazione e i cittadini. Al riguardo si è cercato di recuperare e di sviluppare quella che è stata ed è l'idea costituzionale di amministrazione.

A questa stregua il legislatore più recente ed anche lo stesso giudice costituzionale hanno guardato all'amministrazione non più nell'ottica tradizionale, come a funzione delle istituzioni di governo, delle istituzioni di autorità, ma vi hanno guardato come a funzione soprattutto ordinata al raggiungimento, in modo imparziale ed efficiente, delle finalità obiettivate nella Costituzione e nelle leggi per la migliore organizzazione e per il miglior funzionamento della società ed, in particolare, per dare attuazione alle aspettative, agli interessi sostanziali, anche costituzionalmente riconosciuti e tutelati, dei cittadini singoli ed associati. Quindi un'amministrazione non in funzione dell'organiz-

zazione di governo, ma in funzione della società, in funzione dell'organizzazione di questa, come momento non di contapposizione fra istituzioni di governo e società, ma momento di integrazione delle condizioni di vita individuali e collettive.

Partendo da queste premesse le leggi più recenti mostrano di volere che l'amministrazione pubblica sia contraddistinta da tre tratti fondamentali: che sia autonoma, finalizzata e responsabile. Un'amministrazione autonoma, cioè organizzata ed esercitata in modo distinto dalla sfera dell'azione politica e di governo, seppure indirizzata e controllata da questa, in quanto considerata come gestione, come attuazione di obiettivi e risultati prefissati. In secondo luogo, un'amministrazione finalizzata: un'amministrazione orientata a risultato e retta quindi da principi e regole di efficacia, efficienza, economicità, di complessiva funzionalità allo scopo.

E terzo, un'amministrazione come attività non solo autonoma e finalizzata al risultato, ma retta globalmente da un principio di responsabilità nei riguardi di coloro che sono titolari, portatori delle aspettative e degli interessi sostanziali il cui soddisfacimento dipenda dall'amministrazione. Tale principio o condizione fondamentale di responsabilità si realizza nella legislazione recente, dal 1990 in poi, sotto una molteplicità di aspetti, ma prima di tutto sul piano sostanziale attraverso la nuova configurazione dei rapporti fra amministrazione e cittadini in termini di veri e propri diritti e doveri, di veri e propri rapporti giuridici.

Si può dire che la legislazione recente abbia dato luogo ai "nuovi diritti" del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, e ciò a partire dalla legge 241 del '90, che segna il punto di svolta concettuale e normativa al riguardo. La concezione dei rapporti amministrazione e cittadino esce dalle secche della contrapposizione potere amministrativo ed interesse legittimo del cittadino, posto in condizione di soggezione e subordinazione rispetto al potere dell'amministrazione, e si muove invece verso il riconoscimento di una relazione di paritarietà fra i diritti dei cittadini e i doveri dell'amministrazione in ordine, in particolare, alla speditezza e semplicità (o la tempestività), alla trasparenza, alla partecipazione nei procedimenti, onde rimuovere quelle che sono le tradizionali patologie delle lentezze, delle impercettibilità e degli autoritarismi dell'amministrazione.

La trasformazione sul piano sostanziale dei rapporti cittadini – amministrazione si riflette poi in altrettante trasformazioni nello stesso modo di organizzarsi e di funzionare dell'amministrazione e di cui si può avere un riscontro e una conferma anche nella recentissima legge n. 59 del '97, la prima delle due leggi di riforma amministrativa che prendono il nome dall'attuale Ministro alla funzione pubblica Franco Bassanini.

Quanto alla ripartizione delle funzioni, è noto che si va affermando la regola della sussidiarietà, ovvero prossimità dell'amministrazione ai cittadini, alla società. Secondo questa regola le funzioni devono essere collocate nel luogo più prossimo ai cittadini, che sia compatibile con le esigenze di efficace ed efficiente esercizio delle funzioni stesse. E anzi, dove è possibile, questo principio comporterebbe che le stesse funzioni pubbliche siano affidate alle formazioni sociali, alla società nelle sue varie forme di organizzazione.

Quanto poi al modo di organizzarsi interno di ciascuna amministrazione, anche nella l. n. 59 del '97, si viene affermando il principio di unicità o responsabilità unitaria per ciascun compito delle singole strutture e dei singoli funzionari, cosicché vi sia sempre un responsabile di risultato, sia questo un procedimento, un servizio, una prestazione, e si possa agevolmente individuare anche dall'esterno la struttura e il funzionario obbligati al riguardo. Si pensi alla figura esemplare del responsabile del procedimento.

Sul piano della disciplina dell'attività, al principio base della responsabilità si ricollegano infine altre previsioni che mirano alla trasformazione dell'azione amministrativa in un servizio al pubblico: da quelle già ricordate in ordine alla semplificazione dei procedimenti, alla tempestività degli stessi (il fattore tempo è stato sempre abbastanza sconosciuto all'amministrazione per il passato), alla trasparenza e alla partecipazione, alle norme per la definizione di standard di qualità ed altre regole sulla conduzione imparziale ed efficiente dei servizi: la Carta dei servizi del '94, le carte dei servizi per i singoli settori che costituiscono nel loro insieme il pendant della l. n. 241 in questo campo, mentre la 241 è la legge generale in materia di attività decisionale e di procedimenti.

Tutto ciò si rispecchia infine nell'enunciazione di regole di comportamento per gli stessi funzionari, come sancite nel Codice di com-

portamento del '94, al fine sempre del servizio al pubblico, di attivare dei comportamenti che siano conformi alle esigenze fondamentali di responsabilità e di servizio al pubblico, sicché come auspica anche un recente rapporto dell'Ocse, alle tre E dell'efficacia, efficienza e economicità si aggiunga anche la quarta E: dell'Etica, delle regole deontologiche dei funzionari.

2. Ora, se queste sono le trasformazioni a cui noi stiamo assistendo, che almeno sul piano dell'ordinamento rappresentano un modo di concepire, di pensare l'amministrazione in un rapporto diverso coi cittadini la società, ci si può chiedere: il legislatore, parallelamente con l'emersione di un diverso rapporto cittadini-amministrazione e la trasformazione anche dall'interno delle regole di organizzazione e di funzionamento della pubblica amministrazione, si è preoccupato anche di predisporre istituti e meccanismi che garantiscano e promuovano la realizzazione di un'amministrazione responsabile, in particolare orientata al servizio al pubblico? In particolare, la trasformazione dei rapporti pubblica amministrazione-cittadini si è rispecchiata nella previsione anche di forme non giurisdizionali di tutela e di promozione dei nuovi diritti?

La risposta a questo riguardo non è facile da dare. La linea seguita dal legislatore finora è stata assai incerta.

Da una parte, sembra che sia prevalso quasi il convincimento che le trasformazioni realizzate potessero essere già sufficienti a porre l'amministrazione al servizio dei cittadini e del pubblico. In tal senso il legislatore ha previsto che in tutte le amministrazioni siano costituiti i cosiddetti Urp, Uffici per le relazioni col pubblico, per facilitare ed informare il pubblico nei rapporti con le amministrazioni. Nel medesimo tempo il legislatore sembra avere aderito all'idea, ricorrente in molte obiezioni che sono avanzate al riguardo, che non ci sia bisogno di forme di tutela non giurisdizionale come il difensore civico e abbia preferito le vie tradizionali, da un lato quella dei controlli amministrativi e dall'altro quella dei controlli giurisdizionali, peraltro in parte aggiornandoli ed adattandoli al nuovo quadro sostanziale dei rapporti cittadini ed amministrazione.

In questa linea il legislatore italiano, nel rinnovare la pubblica amministrazione lungo le direzioni sommariamente richiamate, ha seguito soprattutto a percorrere due strade, la strada dei controlli ammi-

nistrativi e quella della tutela giurisdizionale, sebbene, soprattutto per la tutela giurisdizionale, in modo assai parziale e tuttora inappagante.

Quanto ai controlli amministrativi è noto ed è giusto riconoscerlo si sono venuti riducendo i controlli sugli atti. E le leggi più recenti, come la l. n. 127/97, hanno ulteriormente ridotto i controlli sugli atti. E sulla base dell'idea di un'amministrazione come gestione autonoma, finalizzata ai risultati e responsabile di questi il legislatore ha previsto una rete di controlli interni di gestione nelle singole amministrazioni, che fanno capo al centro alla stessa Corte dei Conti. Il controllo di gestione dovrebbe appunto verificare il raggiungimento dei risultati prefissati dai programmi e l'efficienza nel raggiungimento di questi, quanto a risorse, tempi, costi impiegati. Però occorre osservare che si tratta pur sempre di controlli interni che possono avere di mira il complessivo funzionamento delle amministrazioni, ma non apprestano, se non del tutto ed indirettamente, una tutela specifica degli interessati.

Per altro verso, il legislatore ha, seppure assai parzialmente, pensato a più adeguati presidi giurisdizionali, ai "nuovi diritti" dei cittadini, come nel caso del diritto d'accesso che ha una sua particolare modalità di tutela giurisdizionale, ed altre se ne propongono in progetti di legge non ancora giunti in porto.

Resta comunque aperto, si dica per inciso, il problema di mettere in grado i giudici di assicurare una pienezza di tutela nei confronti della pubblica amministrazione. La giustizia amministrativa è nata, è rimasta concepita allo scopo più che altro di rimuovere, annullare atti e non per dare tutela diretta pienamente soddisfattiva ai diritti ed agli interessi sostanziali dei singoli.

C'è da chiedersi: si tratta allora di riformare la tutela giurisdizionale, piuttosto che pensare a forme di tutela non giurisdizionale? Ora credo che anche dando pienezza di ruolo alla tutela giurisdizionale penso che servano e siano utili forme di tutela non giurisdizionali, come il difensore civico, quale è emerso prima negli altri Paesi, poi da noi nelle leggi regionali, come organo non giurisdizionale, ma neppure appartenente agli ordinari apparati amministrativi, dotato di una particolare posizione d'indipendenza, organo amministrativo indipendente e dotato di poteri ordinati ad assicurare, fin dai suoi inizi, la promozione delle ragioni del cittadino.

Anche i giudici amministrativi riconoscono che vi è una esigenza di fondo nei rapporti cittadini-amministrazione che la stessa tutela giurisdizionale non può adeguatamente soddisfare ed è quella di assicurare in modo preventivo o concomitante un'attuazione e un rispetto delle attese e dei diritti riconosciuti, in particolare, dalla recente legislazione ai cittadini e agli interessati. E ciò non solo nel campo dei procedimenti, ovvero della formazione degli atti amministrativi, ma anche e specialmente nel campo delle prestazioni e dei servizi, per i quali la tempestività, la qualità, il modo dell'erogazione hanno una speciale importanza per il soddisfacimento effettivo delle attese e degli interessi sostanziali. Non per nulla si sono venute definendo dal 1994 in poi, come già ricordavo, la Carta generale dei servizi e poi le carte per i diversi settori di erogazione degli stessi.

Ora il rimedio successivo assicurato dalla giurisdizione può assicurare solo misure di tipo repressivo o riparatorio, quando invece ciò che propriamente preme, è riuscire ad assicurare in maniera effettiva il più pienamente adempitiva la pretesa dell'interessato, ovvero il risultato, assicurare la soluzione del problema che caso per caso si pone, senza ricorrere, come oggi si fa spesso, alla denuncia o alla minaccia di denuncia al giudice penale, che è diventato uno dei difensori civici più efficaci.

A questa esigenza di fondo che dà spazio alla tutela non giurisdizionale si aggiungano i vantaggi che derivano dalla possibilità di agire anche d'ufficio o senza che sia richiesta una legittimazione qualificata, come invece è per la giurisdizione, e di raggiungere i comportamenti che si trovano in quella zona, che non è dell'illegittimità o della illiceità, ma è quella zona che si definisce ancora sempre con il termine inglese: "maladministration", vale a dire la cattiva amministrazione, la cattiva etica dell'amministrazione. Da tale punto di vista le forme di tutela non giurisdizionale, come quelle istituite e costituite dal difensore civico o da istituti affini, possono rappresentare il tramite semplice, idoneo a compensare le condizioni di possibile debolezza ed inferiorità di chi entra in rapporto con l'amministrazione e a prevenire l'insorgere di controversie o a comporre la controversia insorta in via di equità assicurando il risultato o la soluzione e adattandola, quando possibile, al caso concreto. Sono queste, d'altra parte, le stesse ragioni che hanno indotto, nei tempi più recenti, a costituire degli

“Ombudsmen” anche nei settori privati: banche, assicurazioni, tutela dei consumatori nel commercio e così via, per compensare, anche nei rapporti fra organizzazioni private e singoli, situazioni di disparità e di debolezza.

Ma se ciò è vero, che si possono superare le obiezioni spesso ricorrenti contro le forme non giurisdizionali di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, si può dire che il legislatore riguardo alla istituzione di queste forme ha dato una risposta del tutto occasionale e parziale.

3. Paradossalmente all'inizio, con gli statuti e le leggi regionali degli anni '70, si è avuta la predisposizione di meccanismi, di istituti di tutela, come il difensore civico, che hanno preceduto la definizione sul piano sostanziale dei diritti e doveri fra cittadini ed amministrazione e le stesse trasformazioni dall'interno dell'amministrazione per cercare di adeguarla al canone fondamentale della responsabilità e del servizio al pubblico. Si pensi appunto agli statuti regionali del '70, che hanno per primi introdotto la figura del difensore civico e alla legislazione che già dagli anni '70 in poi ne è seguita, anticipando, attraverso questa figura, il modo di concepire i rapporti tra amministrazione e cittadini che oggi ispira le leggi di riforma più recenti, specie per assicurare tempestività, trasparenza e partecipazione.

A loro volta poi le leggi più recenti, dal '90 in poi, non hanno mancato talora di guardare anche alle forme di tutela giurisdizionale, per meglio garantire e promuovere l'attuazione dei nuovi principi. Ma se si dovesse dire se oggi vi è un sistema compiuto, coerente, organico, di istituti e meccanismi a tale scopo è difficile dare una risposta positiva. Il legislatore non ha previsto un sistema di difesa che copra tutte le amministrazioni pubbliche ed anche private esercenti servizi pubblici e ponga quindi ogni cittadino interessato in parità di condizioni rispetto ad ogni amministrazione. È noto che oggi vi è una rete di istituti di difesa civica “a macchia di leopardo”, variamente costituita da istituti e configurati in modo diverso per amministrazioni o per settori d'attività. È vero che i difensori civici sono previsti in quasi tutte le regioni e province autonome, anche se non sono sempre attivati. Le leggi regionali hanno anche seguito una chiara tendenza al progressivo ampliamento dei compiti e dei poteri dei difensori civici. Le ultime leggi regionali hanno cercato di integrare la loro figura

con le prospettive aperte dalla legge n. 241, come la legge toscana del 1995, hanno loro attribuito il compito, oltre che di promuovere e garantire i nuovi diritti, anche la tutela di interessi deboli, gli interessi di date categorie e gli interessi diffusi. Le leggi regionali hanno dato loro anche poteri di promozione dell'azione disciplinare nei confronti dei funzionari, talora anche poteri coattivi circa il compimento di atti determinati. Però le leggi regionali non hanno potuto, per gli intrinseci limiti della legge regionale, attribuire altri e necessari poteri come quelli di impulso giurisdizionale in materia, di annullamento degli atti e di responsabilità.

L'articolo 8 della l. n. 42 ha poi solo facoltizzato, non obbligato, gli enti locali ad istituire propri difensori civici, o ad assicurare comunque la funzione avvalendosi di difensori di altre amministrazioni, come quelli regionali. È noto peraltro che sono ancora poche le province e i comuni che hanno dato concreta attuazione all'istituto o che hanno adottato i regolamenti di attuazione della l. n. 241, tanto è che la l. n. 127/97 prevede un ulteriore termine di 6 mesi a comuni e province per l'adozione dei regolamenti in attuazione della l. n. 241.

Inoltre, l'articolo 8 ha definito assai genericamente compiti e poteri del difensore civico locale.

Nel medesimo tempo nulla è ancora previsto per le amministrazioni statali, anche se la nuova e cospicua devoluzione di funzioni dal centro in sede regionale locale, all'insegna della l. n. 59 del '97, potrà ridurre l'area delle amministrazioni scoperte, se restano allo Stato solo le funzioni elencate nell'articolo 1 della legge.

Quanto ai singoli settori dei servizi, le Carte ricordate prevedono poi uffici appositi, non raccordati, tuttavia, col sistema dei difensori civici. Anche in molte leggi regionali si prevedono uffici di pubblica tutela per i diritti degli utenti di determinati servizi, come servizi sanitari o altri.

Quanto ai poteri solo la legge n. 104 del '92 ha previsto un apposito ruolo del difensore civico in quanto esistente, come parte civile nei processi penali per reati contro le persone portatrici di handicap. Altri poteri di impulso giurisdizionale non sono stati previsti, per dare maggiore forza e compiutezza al sistema di difesa civica. C'è stato nel 1986 un ormai lontano progetto di legge Barbera, per l'istituzione del difensore civico dell'ambiente, ma non ha avuto seguito.

In breve, è mancata al fondo la consapevolezza della stretta interdipendenza che poteva e doveva esserci fra la trasformazione dei rapporti fra cittadini e amministrazione e la creazione di corrispondenti forme di tutela non giurisdizionale. Queste invece sono come il risvolto necessario dei nuovi diritti dei cittadini sul piano dei meccanismi di garanzia e di promozione idonei ad assicurare il rispetto, in maniera preventiva e concomitante.

4. Se si considera che è venuto creandosi con le leggi ricordate uno statuto unitario del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, indipendentemente da quale sia l'amministrazione con cui il cittadino entra in contatto, ci si rende conto che parallelamente si sarebbe dovuto pensare a presidiare questo statuto del cittadino in maniera altrettanto unitaria, dotando inoltre poi di aggiornati ed adeguati poteri gli istituti di difesa civica. In ciò stanno anche le premesse per l'azione legislativa ancora da intraprendere. L'obiettivo dovrebbe essere quello di superare l'attuale non sistema di difesa civica e creare un vero e proprio sistema di difesa civica che ricomponga e completi, attorno a un'idea comune, quanto oggi già esiste, in modo che la posizione del cittadino possa trovare in un tale sistema, una sua espressione e una garanzia unitaria e paritaria.

Le occasioni oggi non mancano. Vi è allo studio una riforma della parte seconda della Costituzione, e in questa sede potrebbe essere quanto mai significativa ed utile che, entro un quadro più compiuto di definizione dei precetti costituzionali sull'amministrazione e sulle forme di tutela, sia giurisdizionali e no, si preveda espressamente l'istituto del difensore civico o meglio il sistema della difesa civica.

Già la Commissione Bozzi, nel 1984 - '85, aveva fatto proposte del tutto condivisibili in tal senso, che delineavano i compiti e i poteri di cui il difensore civico ha bisogno. Oggi poi si può beneficiare dell'ulteriore sviluppo e della successiva esperienza, il che consentirà di mettere in rilievo i compiti che l'istituto ha assunto non solo nel promuovere e garantire i "nuovi diritti" dei cittadini, ma anche promuovere più in generale la tutela degli interessi che si trovano in condizioni di debolezza: dagli interessi di categorie deboli agli interessi diffusi.

Ma ciò anche consentirà di meglio definire i poteri spettanti al difensore civico, rafforzando i poteri di intervento coattivo per rimuovere le disfunzioni e gli abusi accertati e riconoscendo ad esso sempre

poteri di impulso giurisdizionale: azioni di responsabilità nei confronti di pubblici dipendenti e promozione della tutela degli interessi diffusi in giudizio. È una linea che avvicinerrebbe la figura del nostro difensore civico; del sistema di difesa civica italiana, alla figura corrispondente dell'ordinamento spagnolo, del Defensor del pueblo. Ma anche se non si dovesse giungere a dare sanzione costituzionale alla figura, è certo che anche la legislazione ordinaria nazionale, che finora si è occupata del tutto di sfuggita dell'istituto con le due leggi, la n. 142 del '90 e la n. 104 del '92, potrebbe utilmente definire compiti e poteri nel senso indicato, certo con minori garanzie.

Da tempo si è proposto e riproposto un progetto di legge istitutivo del difensore civico nazionale, coordinato con quelli regionali e poi con quelli locali. Cercherei tuttavia di mettermi dal punto di vista del cittadino e non più da quello delle amministrazioni, tenendo anche conto dei principi della legge n. 59 del '97 in favore di un largo decentramento e di una sorta quasi di federalismo amministrativo. Occorrerebbe piuttosto creare un sistema nazionale di difesa civica, articolato territorialmente, in modo che nelle diverse parti del territorio nazionale il cittadino abbia un referente unitario, vicino, di facile individuazione e di reperibilità. In sostanza, la sussidiarietà va anche applicata al sistema della difesa civica; non troppi difensori civici con poteri frazionati, come sta avvenendo oggi, ma pochi difensori civici territorialmente articolati ed organicamente competenti per la globalità delle amministrazioni (si veda ora un'indicazione in tal senso nella l. n. 127/1997).

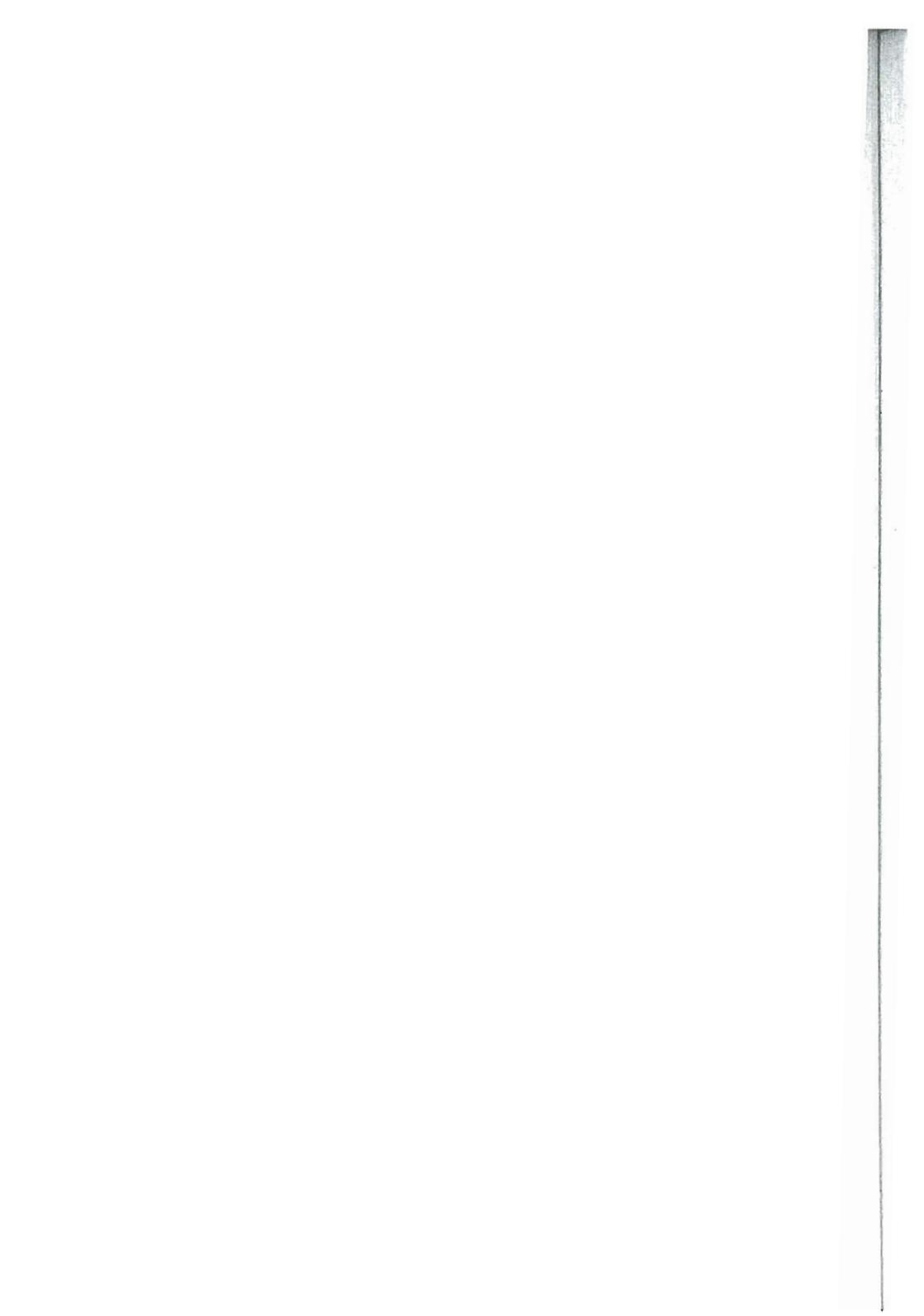
Nel medesimo tempo, occorre riconoscere al sistema di difesa civica, poteri che consentano di dare il massimo di visibilità pubblica all'istituto, cosa che oggi non ha. Si è visto come spesso abbiano assolto brillantemente a una funzione di difesa civica i *mass media* portando problemi e disfunzioni dell'amministrazione pubblica, anche relativi a singoli cittadini, all'attenzione dell'opinione pubblica, in particolare dell'audience televisiva. Gli esiti, spesso felici, di iniziative di questo genere mostrano e confermano, per un verso, le carenze e le lacune che caratterizzano tuttora i rapporti non paritari fra l'amministrazione e i cittadini che sono bisognosi di rivolgersi ancora ad un principe, sia pure quello rappresentato dai *mass media* televisivi; dall'altro, indicano anche l'importanza determinante di condizioni, di pubblicità, di tra-

sparenza e di accesso ai mezzi di comunicazione di massa da parte dei difensori civici per un efficace ruolo di un sistema così pensato.

Oggi tuttavia il Parlamento sembra volersi muovere verso la creazione di una nuova figura di organo centrale, o di autorità indipendente nazionale, il Garante per la legalità e la trasparenza nella pubblica amministrazione, un organo che dovrebbe avere poteri estesissimi in ordine a una molteplicità di aspetti, tali da duplicare anche quelli degli organi di controllo interno ed esterno delle pubbliche amministrazioni, quelle dei difensori civici regionali e locali esistenti.

Ora è assai difficile riuscire a essere d'accordo con la creazione di un nuovo organismo centralizzato che va contro corrente rispetto all'attuale tendenza autonomistica e dotato poi di poteri tanto vasti quanto quasi impossibili da esercitare e da attuare, al punto da sommare anche fra loro funzioni di segno diverso e contrario, come il controllo interno dell'amministrazione e la difesa civica.

Vorrei augurarmi che novità di questo tipo, pur dettate da ragioni meritevoli della massima considerazione, per combattere la corruzione e l'inefficienza, non si concretizzino in queste forme, ma che le esigenze che ne stanno alla base trovino più coerente ed adeguata soddisfazione nelle forme proprie: da un lato attraverso il consolidamento e il perfezionamento del sistema dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, appunto, attraverso la definitiva creazione di un sistema di difesa civica, che consenta di offrire al cittadino una via diffusa, semplice, efficace, sulla strada della parità con l'amministrazione e consenta insieme all'amministrazione di essere realmente un'amministrazione di risultato e di responsabilità.



FORME NON GIURISDIZIONALI  
DI TUTELA E DI PROMOZIONE.  
IL DIFENSORE CIVICO

*di Lucio Strumendo*

Sono tre, a me sembra, le questioni che rilevano con più forte evidenza nel dibattito politico, istituzionale e culturale del nostro tempo: la riforma delle istituzioni della rappresentanza e del governo del nostro paese (forma di stato, forma di governo, sistema delle garanzie); la riforma dello stato sociale in corrispondenza della “crisi fiscale” dello stato; l’adeguamento, anche degli ordinamenti legislativi ed amministrativi nazionali, al processo di internazionalizzazione e di integrazione europea.

Ciascuna di queste questioni per parte propria – ma ancor più per effetto della loro reciproca interrelazione ed influenza – induce ad un ripensamento, ad una nuova configurazione del sistema delle relazioni persona/stato, cittadino/poteri; e propone l’esigenza: di ridefinire il sistema dei poteri, i luoghi e le regole del loro funzionamento; di aggiornare il “carnet dei diritti”, specificandone le novità, le forme e le garanzie della esigibilità ed effettività; di tener conto della incipiente e progressiva incidenza del diritto comunitario sul diritto interno e, insomma, dell’affiancamento ai valori e ai requisiti della cittadinanza nazionale dei valori e dei requisiti della cittadinanza europea.

Di tutto ciò, come è noto, si stanno occupando le forze politiche, il Parlamento e, finalmente, in modo espresso la Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali.

Attraversiamo quindi un momento cruciale, interessante; viviamo

una circostanza che può produrre esiti innovativi e importanti; è una fase che chiama ciascuno alla responsabilità di portare il contributo che può e sa dare.

L'idea di questo convegno, la riflessione che intendiamo sviluppare ha proprio questo intento: ritagliare una possibile e plausibile lettura del tema dei diritti, enucleando in particolare quelli che si determinano in relazione all'esercizio di poteri e di funzioni delle Pubbliche Amministrazioni e cercando di definirne al meglio le possibili forme innovative di promozione, di tutela e di garanzia (fra queste in particolare l'istituto di difesa civica) entro il progetto di aggiornamento e di revisione costituzionale.

È un compito ed un obiettivo che oggi avvertiamo essere realistico, pertinente e coerente:

Una serie molteplice e differenziata di fatti e circostanze, infatti, sembrano segnalarne la maturazione.

1. Siamo in presenza (dal 1990 ad oggi) di una legislazione improntata sempre più alla logica del "federalismo amministrativo", al riconoscimento dei diritti di partecipazione e di trasparenza; e dei doveri ed obblighi di semplificazione, di tempestività e di efficienza da parte dei pubblici uffici (dalla l. 241/90 ai provvedimenti Bassanini).

2. Le Regioni, antesignane con gli Statuti dei primi anni '70 dei principi di partecipazione e di programmazione, sono andate via via consolidando e perfezionando l'istituto del Difensore Civico, svolgendo con ciò un'azione di anticipazione, di supplenza e di sperimentazione, che oggi costituisce un paradigma di riferimento, reso visibile anche dall'azione del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali.

3. A livello internazionale l'Istituto dell'Ombudsman (pur con le diverse nomenclature e peculiarità) è ormai presente in 75 Paesi del mondo, di cui 27 in Europa. Solo in Italia e in Belgio non esiste la figura dell'Ombudsman nazionale, ma solo difensori civici regionali o locali; in Germania, Lussemburgo e Grecia esistono Commissioni Parlamentari per le Petizioni con funzioni analoghe. Ma frattanto:

a) la stessa Unione Europea si è data dopo Maastricht, nel 1995, il Mediateur Europeo - il dott. Soderman - per il quale tra l'altro "la cooperazione" con i Difensori Civici Nazionali è considerata "cruciale per una corretta applicazione del diritto comunitario";

b) il Consiglio d'Europa (Comitato dei Ministri - racc. (85) 13 del

1985) "raccomanda ai governi degli Stati membri: di esaminare la possibilità di nominare un Ombudsman...; di prevedere di abilitare l'Ombudsman... a prestare un'attenzione particolare alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo; di prevedere di accrescere i poteri dell'Ombudsman in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione";

c) e il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, nel commento al rapporto dell'Italia (1994 CCPR/C79) afferma che "la funzione del Difensore Civico non è stata ancora istituita a livello nazionale... e ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto dei Paesi in cui vivono"; e, nella parte dedicata ai suggerimenti, il Comitato "invita il Governo a prendere le misure necessarie per creare il Difensore Civico Nazionale".

4. In Parlamento, ove il tema del Difensore Civico aveva fatto in passato apparizioni episodiche ed incidentali, sembra concretizzarsi una attenzione più sistematica e un interesse precipuo al tema. Lo testimoniano: le numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare, affini per impostazione, presentate anche in questa legislatura; le posizioni di disponibilità e di consenso espresse al riguardo dal Ministro della Funzione Pubblica Bassanini; ma ancor più le convergenze registrate recentemente nella Commissione Affari Costituzionali della Camera fra tutti i Gruppi Parlamentari in ordine alla esigenza di dare una organica disciplina legislativa all'istituto di difesa civica, di cui si registra l'utilità per il rafforzamento delle garanzie dei cittadini e per promuovere comportamenti virtuosi nelle Pubbliche Amministrazioni.

5. Infine crediamo di scorgere nell'avvio dei lavori della Commissione Bicamerale (Comitato del Sistema delle Garanzie) i segni di una attenzione per l'accoglimento in Costituzione dell'istituto del Difensore Civico, quale forma di tutela non giurisdizionale per i cittadini nei confronti della P.A.

È una posizione che già nel 1985 aveva sostenuto il Presidente della Prima Commissione per le Riforme Costituzionali, l'on. Aldo Bozzi, attraverso la formulazione di un apposito e ancor valido articolo della Costituzione; è un'impostazione che ha già trovato accoglimento in molti ordinamenti costituzionali d'Europa (Spagna, Austria, Danimarca, ecc.); è una ipotesi per la quale la presentazione di proposte

di leggi di revisione costituzionale, la relazione dell'on. Boato al primo avvio dei lavori del Comitato, la risposta del Presidente D'Alema al Documento del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e la convocazione dei rappresentanti del Coordinamento dei Difensori Civici da parte del Comitato per il sistema della garanzie consentono di trarre qualche lusinghiero auspicio.

Non è fuor di luogo, quindi, considerare questo convegno con qualche soddisfazione per il cammino svolto dal 1994 ad oggi. Qui in questa sala nel '94 e nel '95 si sono svolti sul tema altri due convegni. Essi sono testimoniati da un volume di recente pubblicazione. In esso vi è la traccia di un percorso: dalla discreta ricognizione delle prime esperienze dei Difensori Civici Regionali alla configurazione di una possibile complessiva strategia per dare un profilo costituzionale, un assetto legislativo, una articolazione idonea al Difensore civico, quale servizio per i cittadini ed istituto di completamento della democrazia.

Non indicherò in questa occasione i caratteri dell'istituto, le opzioni legislative per le quali abbiamo operato, le esperienze e i risultati finora consolidati nelle singole Regioni e negli altri Paesi. Di ciò si è già discusso in altre circostanze, anche recenti; e vi è traccia nei documenti raccolti nella cartella. Vorrei piuttosto portare l'attenzione su una questione, che mi sembra quella più attuale, più pertinente e significativa; ossia sulle ragioni che oggi giustificano una riflessione ed una proposizione di rango costituzionale e legislativo sulla difesa civica nel nostro Paese, per dare una risposta possibile e convincente, in forme "non giurisdizionali", all'esigenza di tutela dei cittadini e di impulso alla Pubblica Amministrazione, affinché tenga fede alla sua funzione di "servizio" e ai suoi criteri costitutivi di giustizia e di efficienza (imparzialità e buon andamento - art. 97 Costituzione).

Ritengo che tali ragioni debbano essere ricercate nella rilevanza e nella peculiarità attuale della Pubblica Amministrazione entro il sistema complesso di relazioni fra domande sociali, diritti della persona, doveri e obblighi degli operatori e delle strutture dei poteri, garanzie e forme di giustizia.

È chiaro che in una fase come questa - di profondo rinnovamento delle Istituzioni politiche, di ristrutturazione dello stato sociale e di riforma dell'Amministrazione della Giustizia - anche la riflessione sullo

snodo della Pubblica Amministrazione (come luogo della quotidianità, dell'effettività e della concretezza del sistema dei poteri; e del loro incontro con l'agire e il reagire dei cittadini, dei loro interessi, delle loro aspettative e dei loro diritti) appartenga alla sfera delle determinazioni politiche e debba avere risoluzioni ed esiti in termini di istituzioni della sovranità politica, di assetti amministrativi più efficienti e di ordinamenti giurisdizionali più efficaci anche nell'ambito della giustizia amministrativa.

E tuttavia nell'esplicazione delle aspettative, delle pretese e dei diritti dei cittadini e nelle forme di reazione delle Pubbliche Amministrazioni si determinano problemi comportamenti ed esiti, a cui finora non è stata data una risposta adeguata e compiuta, né attraverso le politiche istituzionali né attraverso le formule proposte ora dalle scienze giuridiche (costituzionali ed amministrative) ora dalle scienze dell'organizzazione.

Come è noto infatti (ed è stato anche recentemente ribadito in modo autorevole dallo stesso Ministro della Funzione Pubblica), nonostante le molte incisive misure di razionalizzazione e ammodernamento della Pubblica Amministrazione, rimangono deluse, obsolete, sacrificate le aspettative e le promesse di efficienza, di trasparenza, di tempestività, di partecipazione nell'azione delle Pubbliche Amministrazioni: talvolta la "ragione burocratica" ha la meglio sulla ragione dell'equità; talaltra la ragione della giustizia soccombe a quella della legittimità; ora l'autoreferenzialità delle procedure e delle responsabilità formali prevale sul conseguimento dell'obiettivo del pubblico interesse e della soddisfazione delle attese del cittadino; ora rimangono inespresse le esigenze e le prerogative di chi ha minore potere, forza e capacità di conoscere e di rappresentarsi ed avrebbe, proprio perciò, maggior titolo per esigere giustizia; troppo spesso il torto subito è vissuto con rassegnazione e scetticismo, essendo costoso, lungo, tardivo, privo di risarcimento il percorso giudiziale di riparazione; da un lato rimangono inattuati interessi pretensivi, dall'altro rimangono insoddisfatti valori, che rimandano a diritti sociali (vecchi e nuovi) o a diritti della persona propri della nostra epoca tecnologica ed informatica (la riservatezza, la dignità della persona, ecc.).

È in questo contesto di situazioni che si pone l'esigenza di pensare ad un'opera di affiancamento e di completamento: di affiancamento,

alle forme tradizionali del contenzioso e della giustizia amministrativa, di una forma non giurisdizionale di tutela e di garanzia per il cittadino, una forma di "garanzia sussidiaria", un contrappeso per riportare in equilibrio la posizione di sostanziale inferiorità del cittadino nei confronti dell'amministrazione; insomma – per dirla con Benvenuti – una "garanzia di libertà attive", che si aggiunge agli strumenti di giustizia amministrativa propriamente intesi; di completamento dell'architettura ordinamentale ed amministrativa per bilanciare e temperare gli eventuali squilibri nel rapporto fra il cittadino e lo Stato.

È una ipotesi di lavoro non casuale ed episodica, questa che riguarda la Difesa Civica. È noto che contemporaneamente (anche se senza la necessaria contestualità sistematica) altri ambiti vanno sollecitando idee e formule di nuove istituzioni di valenza pre o para giuridica per la risoluzione dei conflitti.

Mi riferisco alla nascita e proliferazione – peraltro anch'essa ancora poco sistematizzata e conforme – delle Autorità Amministrative Indipendenti, ideate per evitare i pericoli di quella che qualcuno ha definito la "fuga dal controllo", in corrispondenza alla privatizzazione di alcuni comparti dell'Amministrazione preposti all'erogazione di servizi di interesse collettivo e con funzione di regolazione e di garanzia degli interessi dei consumatori. Mi riferisco ancora alla affermazione di istanze "etiche" e di organismi corrispondenti (Comitati di Bioetica), che si propongono per affrontare i problemi posti da una innovazione scientifica e tecnologica impetuosa e sovente inquietante, suggerendo criteri di analisi e di valutazione "etica", a tutela della vita, della salute, della dignità delle persone, in particolare per i soggetti più deboli, sensibili ed esposti. Mi riferisco infine alla ricerca di "riti alternativi" e di forme di conciliazione nella risoluzione del contenzioso, che vanno affermandosi nel diritto privato come nella gestione di alcuni comparti dei grandi servizi collettivi (Sanità, Telecomunicazioni, ecc.).

Non sono senza significato del resto i messaggi preoccupati che sono venuti in questi giorni dalle Istituzioni Comunitarie Europee.

L'uno, il richiamo di ieri del Parlamento Europeo di Strasburgo che, con una "Risoluzione sul rispetto dei diritti dell'uomo", fa riferimento anche alla esigenza di predisporre i "mezzi procedurali adeguati per ovviare alle lentezze della giustizia"; l'altro, il primato assoluto ne-

gativo – rispetto ai 21 Paesi componenti e firmatari della convenzione – dell'Italia, che da sola registra 1010 su 1426 ricorsi alla Corte Europea per i diritti dell'uomo e 785 condanne su 997 (di cui 58 sul processo Amministrativo) per violazione del “tempo ragionevole del processo”.

Osservando come i rapporti fra etica e tecnologia generano conflitti di coscienza e di legalità in vari campi, viene proprio da domandarsi con Stefano Rodotà, se alcune materie debbano continuare ad essere puntigliosamente “giuridificate” o non debbano essere invece affidate a sistemi diversi di regolazione (all'etica in primo luogo, ma anche all'autodisciplina professionale o a strumenti diversi di controllo sociale); ovvero se non si debba pensare il diritto come di un “minimo etico” accettato all'interno di una società. Del resto oggi nella “società aperta” anche nel mondo dell'economia e delle professioni si va affermando l'opportunità di ricorrere all'autonomia morale, politica e giuridica tra cittadini e di rifarsi per questo ad istanze “etiche” e di autoregolazione.

Si tratta insomma di considerare la plausibilità, la praticabilità e l'utilità di istituzioni che – in un tempo in cui lo Stato costituzionale si fonda compiutamente sulla considerazione della centralità della persona e del suo protagonismo sociale – la aiutino ad esercitare le sue “capacità”, la affianchino amichevolmente nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, promuovano, con la ricerca di soluzioni conciliative ai conflitti, l'idea di una Pubblica Amministrazione equa, che sa essere cordiale e di servizio.

Attorno a questo tema e alle soluzioni da darvi vi sono esperienze importanti a cui guardare. Penso per tutte, ad esempio, alla Costituzione e alla legislazione spagnola, la più recente e forse anche la più organica ed interessante a questo riguardo. Ce ne parlerà sicuramente il dott. Uribarri – Aggiunto del Defensor del Pueblo di Spagna –, anche se, con specifico riguardo alla facoltà di ricorso di tutela (“amparo”) alla Corte Costituzionale per la violazione dei diritti, l'ex Presidente della Corte Costituzionale Caianiello di recente esprimeva perplessità e riserve.

Ma penso anche a qualche episodica, sradicata (e perciò inefficace) intuizione legislativa del nostro Parlamento, come la L. 104 del 1992 sulle persone handicappate, che prevede la legittimazione

del Difensore Civico a costituirsi parte civile nei processi penali per delitti commessi nei confronti del soggetto debole.

Ma al riguardo vi sono anche elaborazioni dottrinarie e di cultura di grande significato, anche se non hanno trovato ancora una ricaduta legislativa adeguata.

Mi riferisco, certo, ad alcuni filoni del pensiero e della scienza giuridica (S. Cassese), che fondano la ricerca della garanzia e dell'effettività dei diritti sulla endogena capacità della P.A., riformata in senso imprenditoriale, di correggere i propri errori e perciò di rendere giustizia.

Ma anche, più in generale, mi riferisco alle riflessioni di Feliciano Benvenuti e al suo concetto di "demarchia" e di "nuovo cittadino", con cui esprime l'esigenza del superamento di ottocentesche concezioni di predominanza dello Stato sul cittadino;

mi riferisco alla esigenza di applicare al rapporto cittadini - P.A. l'idea dell'Amministrazione come funzione della società più che funzione del Governo o del potere (Pastori);

mi riferisco alla estensione dell'accesso ai diritti fondamentali e ai diritti sociali "dai cittadini alle persone" (Ferrajoli);

mi riferisco alla esigenza di porre a difesa dei diritti sociali argini e garanzie, affinché la loro effettività 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 interpretando appieno l'idea di "Stato Costituzionale" sia richiamandosi alla concezione solidaristica della nostra Costituzione (Luciani, Baldassare), sia praticando una concezione del diritto "mite" secondo la felice espressione di Zagrebelsky;

mi riferisco all'opportunità di precisare che "buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione" 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 all'esigenza di ricercare la soddisfazione e l'effettività dei diritti - ancor più in una fase critica dello stato sociale e di crisi fiscale dello Stato - non più in chiave di mera soddisfazione di pretese ed aspettative (propria dello stato assistenziale), ma in ter-

mini di promozione di “capacità” da parte dei cittadini, di realizzazione – cioè – di un quadro di contesto delle istituzioni dei poteri e della P.A., suscettibile di favorire l'esercizio di tali “capacità” (Allegretti).

Ebbene io credo che il miglior radicamento dell'istituto del Difensore Civico stia proprio in questa idea dello Stato, della P.A. e della democrazia.

Entro questo sistema il Difensore Civico si configura come uno strumento – concomitante all'Amministrazione ed amico del cittadino – che assieme agli altri (le istituzioni rappresentative, il sistema giurisdizionale innanzitutto; e poi 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; divenendo il terminale di aspettative che, se talvolta sono poco qualificate dal punto di vista giuridico, possono essere sicuramente rilevanti per la società (Perini). L'azione del difensore civico talvolta può rendere soddisfazione a legittime istanze, talaltra può meglio far comprendere e mediare il punto di vista pubblicistico; ma in ogni caso concorre a rendere meno ostico e impermeabile il rapporto con la P.A. e semmai più credibile e stimato il ruolo delle istituzioni e delle rappresentanze elettive. Il Difensore Civico come magistrato di persuasione e di influenza, che agisce in forza dell'“auctoritas” più che della “potestas”, può concorrere, assieme alle forme di giustizia nell'Amministrazione e alle forme di garanzia giurisdizionale, a rendere migliori, più confidenziali i rapporti fra i cittadini e l'Amministrazione, a rafforzare il consenso dei cittadini verso le Istituzioni attraverso la loro partecipazione attiva al procedimento.

Noi riteniamo che oggi anche in Italia vi sia la necessità e vi siano le condizioni (come indica il recente documento del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali) per dare un fondamento costituzionale e legislativo di carattere generale all'istituto della difesa civica, con l'obiettivo di:

- stare al passo con gli indici di modernizzazione del processo di integrazione europea, anche per i profili della cittadinanza;
- rendere esigibili, effettivi e controllabili i diritti e gli obblighi, riconosciuti dalle recenti leggi di riforma sul procedimento amministrativo e per la modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni;

- promuovere presso gli operatori delle Pubbliche Amministrazioni l'accoglienza dei criteri di ragionevolezza, equità, sollecitudine ed umanità nei confronti dei soggetti più deboli;
- raffreddare il ricorso al contenzioso giurisdizionale amministrativo, oggi inflazionato, lungo costoso, attraverso la ricerca di risoluzione conciliativa dei conflitti nel corso dell'azione amministrativa;
- assicurare a ciascun cittadino di potersi avvalere, secondo criteri di certezza e di accessibilità, di un servizio di tutela non giurisdizionale (la difesa civica), conferendo ad esso caratteri di completezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle attività e nell'esercizio delle funzioni sia di tutela (che deve poter riguardare la generalità dei cittadini) che di sollecitazione ed intervento (che deve potersi estendere a tutte le Pubbliche Amministrazioni), superando quelle limitazioni e parzialità – forse dovute proprio all'assenza di una legge generale di riferimento e di un contesto culturale adeguato –, a cui finora sono stati costretti i difensori civici regionali.

Riteniamo che oggi vi siano le condizioni per soddisfare queste esigenze; che in verità né la costituzione di Autorità Amministrative Indipendenti con funzioni di regolazione e di controllo su ambiti specifici contempla; né la proposta di legge per l'Istituzione del Garante per la legalità e la trasparenza nell'attività della P.A. – presentata dalla Commissione speciale per la lotta ai fenomeni di corruzione, forse proprio perché caratterizzata più come strumento di “supervisione repressiva” che come “organo di garanzia” – riesce ad assorbire. Sono esigenze, invece, per le quali il Difensore Civico può svolgere una funzione positiva:

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

È per questo che abbiamo chiesto:

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

b) al Parlamento di pervenire all'approvazione di una legge generale per l'Istituzione del Difensore Civico Nazionale.

Ho più volte richiamato quale sia il posizionamento di questo istituto, le sue ragioni e i suoi caratteri fondamentali. (La proposta di articolato è contenuta in appendice). Qui voglio solo richiamare in sintesi due peculiarità della proposta, che tengono conto criticamente delle esperienze regionali finora sviluppate, per valorizzarle e migliorarle, e di quelle più innovative ed avanzate degli altri Paesi d'Europa:

- 1 – la proposta di legge tiene conto del nuovo modello di federalismo amministrativo e del nuovo assetto federale che va assumendo il nostro Paese e, perciò, si ispira ai principi del federalismo, della sussidiarietà e della cooperazione tra i diversi livelli istituzionali. Per questo: 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 coordini la sua attività con i difensori civici regionali e si "avvalga" di norma per l'esercizio delle funzioni nei confronti delle strutture periferiche dello Stato 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. È il modello del coordinamento e della cooperazione, proprio dall'esperienza spagnola, ove sembra dare buona prova. 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 suo 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.

- 2 – 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 (portatori di handicap, immigrati, carcerati, emarginati), 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).

Mi sono chiesto più volte – e mi è stato anche chiesto – se in questa insistenza sulle prospettive costituzionali e di legislazione nazionale per il Difensore Civico e per forme di tutela non giurisdizionale non vi sia un eccesso di presunzione, un'enfasi retorica eccessiva, una pretesa sproporzionata dovuta all'autosuggestione del ruolo. Ma non è così.

Sappiamo bene anche noi che i diritti umani, anche quelli che si esprimono e si rivendicano nei confronti di atti o comportamenti dei pubblici poteri, sono già proclamati dalla Costituzione e dalle Carte Internazionali; sono aggiornati dall'evoluzione storica della legislazione, a cui provvedano le Istituzioni politiche rappresentative – il Parlamento in primo luogo – e la dialettica espressa dal pluralismo sociale

e civile; sono confermati dalle nuove carte dei diritti dei cittadini e dei doveri per gli operatori della P.A.; sono presidiati e garantiti da un complesso sistema giustiziale e giuridico. Insomma abbiamo, anche noi, compiuta e convinta cognizione del limite: della invalicabilità delle prerogative politiche ed istituzionali nella rappresentanza degli interessi e nel governo della complessità; dell'autonomia della sfera amministrativa nella valutazione discrezionale delle decisioni; della intangibilità della sfera della giurisdizione nei suoi vari gradi di accertamento del vero e del giusto.

E tuttavia siamo convinti che nelle società complesse e moderne – ancor più nelle fasi lunghe di ristrutturazione degli equilibri sociali – si pongano problemi reali di effettività e di generalità nella attuazione dei diritti e delle aspettative della persona; che non sempre possono essere rilevati, colti, risolti e giustiziati attraverso quegli ordinamenti cardinali.

Vi possono essere nella quotidiana ordinarietà burocratica negligenze, rigidità, omissioni, disfunzioni organizzative, impermeabilità che – comunque giustificate – creano disagio, sofferenza; offendendo la dignità delle persone, perché non sono improntate a ragionevolezza, ad equità, ad umanità o semplicemente ad efficacia e cordialità; perché contrappongono ad una domanda di giustizia o ad un disagio sociale pretesti bizantini ed autoreferenziali, che sono tanto più sgradevoli ed offensivi quanto più sono fragili e sprovveduti i richiedenti.

Ebbene qui, in questa ampia e differenziata area del rapporto amministrativo, si pongono i problemi della tutela dei diritti, dell'aiuto a conoscere, della mediazione con le strutture amministrative per far accogliere – magari – una domanda ragionevole di "equità", a fronte di un ostacolo burocratico fondato sulla rigida lettura di legittimità di un atto o di un ordinamento, che come si sa – volge ormai verso le 200.000 leggi; si pongono, perché no! anche le esigenze di convincere a depositare pretese infondate ed ardatamente amplificate per inadeguata conoscenza.

Ecco, in questo ambito si pone l'esigenza e l'utilità del Difensore Civico: ufficio di servizio a tutela del cittadino; luogo di persuasione e di promozione per una amministrazione pubblica amica; istituzione che, svolgendo una azione esterna ma concomitante all'amministrazione, può aiutare a far valere principi e valori che diversamente po-

trebbero venir sacrificati; un'istituzione che può favorire il bilanciamento dei rapporti fra l'amministrazione e il cittadino, può concorrere a raffreddare il contenzioso giurisdizionale.

Le esperienze di difesa civica svolte nelle Regioni, nei Comuni e nelle Provincie in questi anni, sono un patrimonio – differenziato e parziale ma – significativo, a cui oggi bisogna saper guardare più con l'obiettivo di riempire i vuoti e superare le discrasie strutturali che non con l'intento di censurare i limiti soggettivi; più con il progetto di realizzare una nuova concezione della legalità, dell'equità, dell'efficacia nella P.A. ed una nuova cultura della responsabilità nei cittadini, che non con l'intento di registrare in modo scettico l'improbabilità o l'impraticabilità per l'Italia di ciò di cui dispongono tutti i Paesi moderni.

Io sono fiducioso che, anche da questo convegno, possa derivare un contributo positivo: perché nel mondo delle discipline giuridiche riscontri maggior interesse lo studio di queste forme nuove di relazioni pubbliche e giustiziali; perché negli operatori delle pubbliche amministrazioni si affermi una cultura nuova della professionalità e della responsabilità; perché si affermi la concezione del "nuovo cittadino"; perché nei luoghi alti della decisione politica di oggi (Parlamento, Governo, le Regioni, la Commissione Bicamerale) si ponga una attenzione risolutiva a questo tema, a cui tanto volentieri e in modo convinto in questi anni abbiamo dedicato energie generose.

# IL DIFENSORE CIVICO SPAGNOLO E I SUOI RAPPORTI CON I DIFENSORI REGIONALI

*di Antonio Uribe Murillo*

## 1. INTRODUZIONE

Come ha fatto rilevare Giner de Grado<sup>(1)</sup>, l'Ombudsman è una istituzione europea rappresentativa di una identità nelle democrazie occidentali.

L'origine del Defensor del Pueblo in Spagna è intimamente collegata al processo di transizione politica verificatosi nel nostro paese, il cui simbolo ed espressione più significativa è la Costituzione del 1978 che, all'articolo 54<sup>(2)</sup> prevede, per la prima volta, l'Istituzione dell'Ombudsman con la denominazione di "Defensor del Pueblo".

La Spagna si costituisce come Stato Sociale e Democratico di Diritto la cui struttura si basa sulla tradizionale divisione dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario) ed è altresì uno Stato che riconosce il regionalismo e il pluralismo territoriale attraverso le cosiddette Comunidades Autonomas (art. 137 della Costituzione)<sup>(3)</sup>.

---

(1) Giner De Grado, Carlos "Los Ombudsman europeos, Coleccion Europa. Tibidabo, 1986, pag. 13 e segg.

(2) Art. 54 Costituzione spagnola: "Una legge disciplina l'Istituzione del Defensor del Pueblo, quale alta carica delle Cortes Generales, scelto da queste per la difesa dei diritti previsti in questo titolo e ai cui fini potrà controllare l'attività dell'Amministrazione referendone alle Cortes Generales

(3) Art. 137 della Costituzione spagnola: "Lo Stato si organizza territorialmente nei

Conseguentemente, nella Costituzione viene creata la figura del Defensor del Pueblo come Istituzione per la difesa dei diritti umani proclamati nel titolo I dello stesso testo costituzionale, mentre la Legge n. 3/1981, del 6 aprile 1981, amplia le sue competenze aggiungendovi una attività di supervisione o controllo generale della Pubblica Amministrazione che si esplica nella vigilanza sul rispetto che questa deve alla Legge e al Diritto.

Secondo quanto stabilito dalla Costituzione è il Parlamento a designare il Defensor del Pueblo, quale sua alta carica, ed i suoi Assistenti (Adjuntos).

Quanto detto rende evidente che la posizione del Defensor del Pueblo rispetto alle Cortes Generales non è di dipendenza o subordinazione gerarchica; egli non è un mandatario, cosa che contraddirebbe la sua natura di organo costituzionale.

L'intervento del Parlamento in relazione all'operato del Defensor del Pueblo è collegato all'obbligo di questi di informare il Parlamento attraverso la presentazione di una relazione annuale o di relazioni straordinarie che questi redige e quindi espone oralmente durante una sessione plenaria del Parlamento, a favore del successivo dibattito da parte dei Gruppi Parlamentari. Le suddette relazioni sono previamente oggetto di dibattito presso la Commissione Mista Congresso-Senato che cura i rapporti con il Defensor del Pueblo.

Nel suo rapporto annuale, il Defensor del Pueblo illustra l'operato dell'Istituzione per il periodo annuale di esercizio e può presentare raccomandazioni di carattere generale sulla necessità di modifica di criteri amministrativi o di normative<sup>(4)</sup>.

Da parte loro, le Camere possono sollecitare l'intervento del De-

---

comuni, province e Comunità Autonome che vengano costituite. Tutte queste entità godranno di autonomia per la gestione dei rispettivi interessi.

(4) Il Governo, nei primi anni del mandato istituzionale, rispose per iscritto a tutte le domande poste nella relazione del Defensor del Pueblo. Successivamente smise di farlo e, in seguito a un'interrogazione parlamentare di un gruppo politico, il Parlamento, il 26 settembre 1995, approvò una mozione per promuovere le riforme legislative necessarie a far sì che, in un periodo non superiore a tre mesi a partire dalla discussione sulla relazione annuale del Defensor del Pueblo dinanzi alla Commissione Mista Congresso-Senato, il Governo desse risposta scritta in un documento unico alla suddetta relazione. La citata riforma non è stata ancora approvata.

ensor del Pueblo su determinati temi, nell'ambito delle sue competenze, sempre che tale incarico non contenga direttive circa la forma in cui l'Istituzione deve agire.

## 2. COMPITI E PROCEDURE

La Costituzione e la Legge Istitutiva del Defensor del Pueblo affidano al Defensor due grandi compiti: la tutela e la difesa dei diritti e delle libertà pubbliche ed il controllo del normale funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche.

La missione di difesa dei diritti e delle libertà, come già precisato, è prevista all'art. 54 della Costituzione che affida chiaramente questo obiettivo al Defensor del Pueblo rompendo lo schema classico dell'Ombudsman tradizionale il cui compito primo è il controllo dell'Amministrazione<sup>(2)</sup>. Il Defensor del Pueblo come alta carica delle Cortes Generales agisce come *longa manus* del Parlamento per agire dove questo non può o non vuole arrivare.

Il Defensor del Pueblo controlla anche l'attività dell'Amministrazione; questa ampiezza delle sue competenze ha una straordinaria importanza, considerato che oggi, negli stati moderni costituzionalmente democratici non è frequente che il cittadino debba sopportare una violazione flagrante e diretta dei propri diritti fondamentali, mentre, al contrario, costituisce il nostro pane quotidiano l'assieme di irregolarità, disattenzioni, o la semplice inefficacia che caratterizzano i rapporti tra il cittadino e l'Amministrazione pubblica moderna.

La competenza di vigilanza del Defensor del Pueblo si estende a tutti gli organi dell'Amministrazione pubblica ed agli agenti che agiscono per suo conto. In tal modo si dà facoltà all'Istituzione di indagare tanto sul comportamento dell'Amministrazione dello Stato quanto su quello delle Comunità Autonome, degli Enti Locali e degli organismi istituzionali da loro dipendenti.

---

(2) In questo senso l'Ombudsman militare della Repubblica Federale Tedesca presenta una configurazione vicina a quella del Defensor del Pueblo spagnolo A. Pérez Calvo, op. cit. pag. 94, nota 20.

Orbene, questa competenza incontra due limiti: da un lato relativamente all'Amministrazione della Giustizia, la Legge obbliga a sospendere le indagini già avviate o impedisce l'intervento quando esista un procedimento giudiziario in corso; dall'altro, non ci può essere alcun intervento del Defensor del Pueblo nel merito di questioni poste ai Tribunali, anche se, al contrario, può esserci tale intervento nel caso si producano irregolarità amministrative nella prestazione del servizio pubblico giudiziario. In tal caso, il Defensor dovrà agire rivolgendosi al Ministro di Giustizia perché questi adotti le misure opportune a porre rimedio o trasmetta il reclamo al Consejo General del Poder Judicial<sup>(6)</sup>. Ciò non impedisce la possibilità di indagine sui problemi generali posti nelle istanze presentate.

Altro limite alla sua azione il Defensor del Pueblo lo trova nelle questioni afferenti la difesa nazionale.

Il Defensor del Pueblo non ha la facoltà di modificare o annullare atti o risoluzioni della Pubblica Amministrazione (art. 28), sebbene possa suggerire la modifica dei criteri utilizzati o, addirittura, modifiche normative nel caso in cui il rispetto rigoroso delle norme sia causa, a suo parere, di soluzioni ingiuste o pregiudizievoli per i diritti dei cittadini.

Desidero porre in risalto quale aspetto fondamentale della sfera di competenze del Defensor del Pueblo, la sua capacità di proporre i ricorsi di incostituzionalità e di "amparo" dinanzi alla Corte Costituzionale, come previsto dall'art. 162 della Costituzione<sup>(7)</sup>.

Altra manifestazione della missione di garante della legalità e della difesa dei diritti dei cittadini affidata al Defensor del Pueblo si trova nella legittimazione conferitagli ad interporre ricorso di "Habeas

---

<sup>(6)</sup> Nella prassi, il Defensor del Pueblo ha iniziato a rivolgersi direttamente al Consejo General del Poder Judicial il quale presta la propria collaborazione al lavoro dell'Istituzione nonostante il contenuto dell'art. 13 della LODP che non prevede questa possibilità.

<sup>(7)</sup> Art. 162 della Costituzione spagnola: "1. Sono legittimati: a) a proporre ricorso di incostituzionalità, il Presidente del Governo, il Defensor del Pueblo, 50 Deputati, 50 Senatori, gli organi collegiali esecutivi delle Comunità Autonome e, nel caso fosse necessario, le Assemblee delle stesse; b) a proporre ricorso di "amparo", qualsiasi persona fisica o giuridica che invochi un interesse legittimo, come pure il Defensor del Pueblo e il Procuratore Generale".

Corpus" nelle ipotesi di detenzione illegale o quando la detenzione pur essendo legale si prolunghi fino all'illegalità o avvenga in condizioni illegali<sup>(8)</sup>.

Passando ad un altro ordine di questioni è necessario fare un pur breve accenno al procedimento (normale) di presentazione dei reclami. Ma, prima di affrontare questo punto bisogna far rilevare che il Defensor del Pueblo può avviare e proseguire qualsiasi indagine d'ufficio, vale a dire senza che nessuno solleciti il suo intervento oppure su istanza di parte verificando o per verificare se l'Amministrazione pubblica serve con obiettività gli interessi generali ed opera rispettando i principi di efficacia, gerarchia, decentralizzazione, deconcentrazione e coordinamento, nel pieno rispetto della Legge e del Diritto (art. 103.1 Cost.).

Quanto a capacità e legittimazione per rivolgersi all'Istituzione è stabilito che possano farlo tutte le persone, fisiche o giuridiche, che invochino un interesse legittimo, senza alcuna limitazione. Allo stesso modo, possiedono tale capacità e legittimazione i singoli Deputati e Senatori, le Commissioni di indagine o quelle collegate alla difesa dei diritti e delle libertà pubbliche e la Commissione Mista Senato-Congresso che cura i rapporti con il Defensor del Pueblo.

Al contrario, ed è logico, nessuna autorità amministrativa può presentare reclami su questioni di propria competenza (art. 10). Si tratta dunque di una Istituzione ad accesso diretto (al contrario di quelle inglesi o francesi ove la petizione viene istruita tramite un Deputato).

Un tipo di accesso così ampio a qualsiasi documento è possibile considerato il carattere riservato dell'intera azione del Defensor del Pueblo, sia rispetto ai cittadini, sia rispetto alle amministrazioni subordinate e agli altri organismi pubblici.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo tiene conto del rap-

---

<sup>(8)</sup> Art. 3 della Legge 6/1984, del 24 maggio, contenente la disciplina del procedimento di Habeas Corpus: "Potranno avviare il procedimento di Habeas Corpus stabilito dalla presente legge: a) La persona privata della libertà, il suo coniuge o persona unita da analogo rapporto di affetto, discendenti, ascendenti, fratelli e, se del caso, relativamente ai minori e alle persone prive di capacità giuridica, i loro rappresentanti legali; b) il Procuratore Generale; c) il Defensor del Pueblo. Parimenti, potrà avviarlo, d'ufficio, il Giudice competente a cui si riferisce l'articolo precedente".

porto gerarchico esistente per i funzionari pubblici. Per tale motivo, quando il reclamo sul quale si stanno facendo indagini si riferisce alla condotta di un funzionario in rapporto alla funzione che questi svolge, il Defensor del Pueblo ha facoltà di informare il funzionario in causa e il suo superiore gerarchico (art. 20.1). L'interessato è obbligato a rispondere per iscritto senza provocare perdite di tempo. Nel caso in cui il superiore gerarchico si opponga alla richiesta sarà egli a risponderne. Questo meccanismo è stato utilizzato in alcune occasioni.

Il Defensor del Pueblo può esercitare una contestazione di responsabilità verso qualsiasi autorità, funzionario ed agente civile della struttura governativa o amministrativa, compresa quella locale, con la possibilità che l'autorità o il funzionario che ostacoli l'opera del Defensor del Pueblo possa incorrere in responsabilità di tipo penale<sup>(9)</sup>.

Il Defensor del Pueblo può segnalare nella sua relazione annuale alle Cortes, con tutti i dati necessari, quegli organismi, funzionari, dirigenti o persone al servizio dell'Amministrazione che si siano distinti "in negativo" per la persistenza di un atteggiamento ostile o di ostacolo alla sua opera di indagine<sup>(10)</sup>; questo meccanismo pubblicitario vuole avere effetto dissuasorio di tali comportamenti.

È la *auctoritas* l'elemento distintivo del Defensor del Pueblo. L'esperienza spagnola dimostra che questa qualità ha dato risultati positivi sebbene, è necessario ricordarlo, all'inizio della vita dell'Istituzione sia stato difficile farlo capire a una Amministrazione che non aveva mai dovuto rispondere di fronte a un controllo esterno non coercitivo. Ciononostante, poco a poco l'Amministrazione ha cominciato ad accettare l'esistenza del Defensor del Pueblo e il proprio obbligo di collabora-

---

<sup>(9)</sup> Art. 50.2.1 Codice Penale: "Coloro che, avendone avuto richiesta nelle debite forme legali ed essendo già stati diffidati, non compaiano dinanzi a una Commissione di indagine delle Cortes Generales o di una Assemblea Legislativa, saranno puniti come colpevoli del reato di disobbedienza. Se il colpevole fosse in grado di autorità verso funzionari pubblici, gli verrà anche inflitta la sospensione dall'impiego o carica pubblica per un periodo tra i sei mesi e due anni".

<sup>(10)</sup> Art. 24.1 della LODP: "La persistenza di un atteggiamento ostile o comunque di ostacolo al lavoro di indagine del Defensor del Pueblo da parte di qualsiasi organo, funzionario, dirigente o persona al servizio dell'Amministrazione pubblica potrà essere oggetto di una relazione straordinaria, oltre a poter essere sottolineata dal Defensor del Pueblo nella sua relazione annuale".

zione, anche se, a volte, essa continua a porre resistenza all'operato istituzionale del Defensor del Pueblo.

Ci troviamo dinanzi, dunque, ad istituzioni parlamentari di controllo amministrativo che, per il compimento dei propri fini, sono dotate delle stesse prerogative e garanzie del Defensor del Pueblo.

Il loro funzionamento è simile a quello dell'Istituzione statale, sebbene esistano differenze relativamente alle competenze attribuite considerato il loro marcato carattere territoriale. La relazione annuale che essi presentano ai rispettivi parlamenti è oggetto di dibattito secondo le diverse normative che sono simili ma non identiche tra loro.

Nell'origine del Defensor del Pueblo e dei defensores regionali troviamo la prima differenza che segna la natura di ciascuno, dato che il Defensor del Pueblo è una Istituzione che deriva dalla Costituzione e pertanto è un vero organo costituzionale. Diversamente i defensores regionali sono espressione della potestà di autorganizzazione delle Comunità Autonome e conseguentemente i loro rapporti con il Defensor del Pueblo non sono di natura gerarchica e di subordinazione ma si esplicano in ossequio al principio della competenza.

Entrambe le istituzioni dispongono di una sfera di operatività corrispondente alle rispettive competenze e dentro la quale sono in grado di agire liberamente.

A questo punto ritengo necessario chiarire la sfera di competenze del Defensor del Pueblo e dei Defensores regionali per capire i rapporti esistenti tra di loro.

Al Defensor del Pueblo, quale organo costituzionale, viene attribuita la supervisione sull'Amministrazione pubblica in generale, e nella sua funzione di tutela e supervisione incontra soltanto i limiti espressamente indicati nella Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; conseguentemente egli può esercitare le sue facoltà di controllo sull'Amministrazione dello Stato, sulle CC.AA. e sugli Enti Locali senza che l'esistenza dei defensores regionali possa configurare in nessun caso condizionamento o limite di nessun tipo alla sua attività.

L'ambito dei defensores regionali è chiaramente la supervisione dell'Amministrazione regionale e dell'Amministrazione degli Enti Locali nel caso in cui questi esercitino competenze delegate o trasferite dalle CC.AA. Ciò consegue dal carattere del Parlamento regionale che elegge il defensor regionale quale suo delegato; l'Assemblea regio-

nale non potrebbe affidargli una missione per la quale non è abilitato esso stesso.

Per evitare i conflitti di competenza tra il Defensor del Pueblo e i Defensores regionali nell'ambito indicato, l'art. 12.2 della Legge istitutiva del Defensor del Pueblo ampliato dall'art. 24 del Regolamento per l'Organizzazione e il Funzionamento del Defensor del Pueblo obbligano al coordinamento delle funzioni.

L'art. 12.2 della LODP dispone:

*“Agli effetti di quanto previsto nel paragrafo precedente, gli organi simili delle Comunità Autonome coordineranno le proprie funzioni con quelle del Defensor del Pueblo e potranno chiederne la collaborazione”.*

Mentre l'art. 24 del ROFDP stabilisce:

*“1. – Il Defensor del Pueblo, al fine di ottimizzare l'esercizio delle funzioni che gli vengono attribuite dalla LODP nei confronti di tutte le Amministrazioni pubbliche, eserciterà il coordinamento tra le proprie competenze e quelle attribuite a organi simili che possano costituirsi all'interno delle Comunità Autonome, senza pregiudizio dell'autonomia ad essi spettante nell'attività di controllo sull'attività delle rispettive Amministrazioni autonome*

*2. – Nell'esercizio delle sue competenze, il Defensor del Pueblo potrà sollecitare la collaborazione e l'ausilio degli omologhi organi delle Comunità Autonome.*

*3. – Il Defensor del Pueblo non potrà delegare ad organi omologhi presso le Comunità Autonome le competenze che gli sono state attribuite dall'art. 54 della Costituzione in ordine alla difesa dei diritti previsti nel Titolo I”.*

Per evitare possibili problemi interpretativi che potessero sorgere in questa opera di coordinamento intesa come azione congiunta, il legislatore ha scelto di consacrare questo mandato con la Legge 36/1985, del 6 novembre 1985, con la quale si regolano i rapporti tra l'Istituzione del Defensor del Pueblo e le figure similari nelle diverse Comunità Autonome.

Il criterio che si utilizza è dato, in linea di principio, dal cittadino che rivolge istanza ad una o all'altra istituzione. Ora, nel caso il cittadino si rivolga contemporaneamente alle due istituzioni, per evitare diffezioni e duplicazioni, una delle due istituzioni declina il suo inter-

vento a favore dell'altra che informa la prima su tutto quanto viene fatto a proposito.

Quando non esiste Accordo di Cooperazione e Coordinamento, al fine di evitare lungaggini nella trattazione di un reclamo l'Istituzione che non ha iniziato la sua azione vi rinuncia. Negli Accordi, la questione è risolta a favore dell'intervento dei defensores regionali, cosa che non impedisce l'intervento relativamente ad altre istanze sullo stesso tema derivato da parte del Defensor del Pueblo. Inoltre per individuare possibili duplicazione di pratiche esistono meccanismi di informazione reciproca<sup>(11)</sup>.

D'altra parte, se il defensor regionale riceve una lamentela relativa a materie per le quali ha competenza esclusiva il Defensor del Pueblo, trasferisce all'attenzione di questi la pratica.

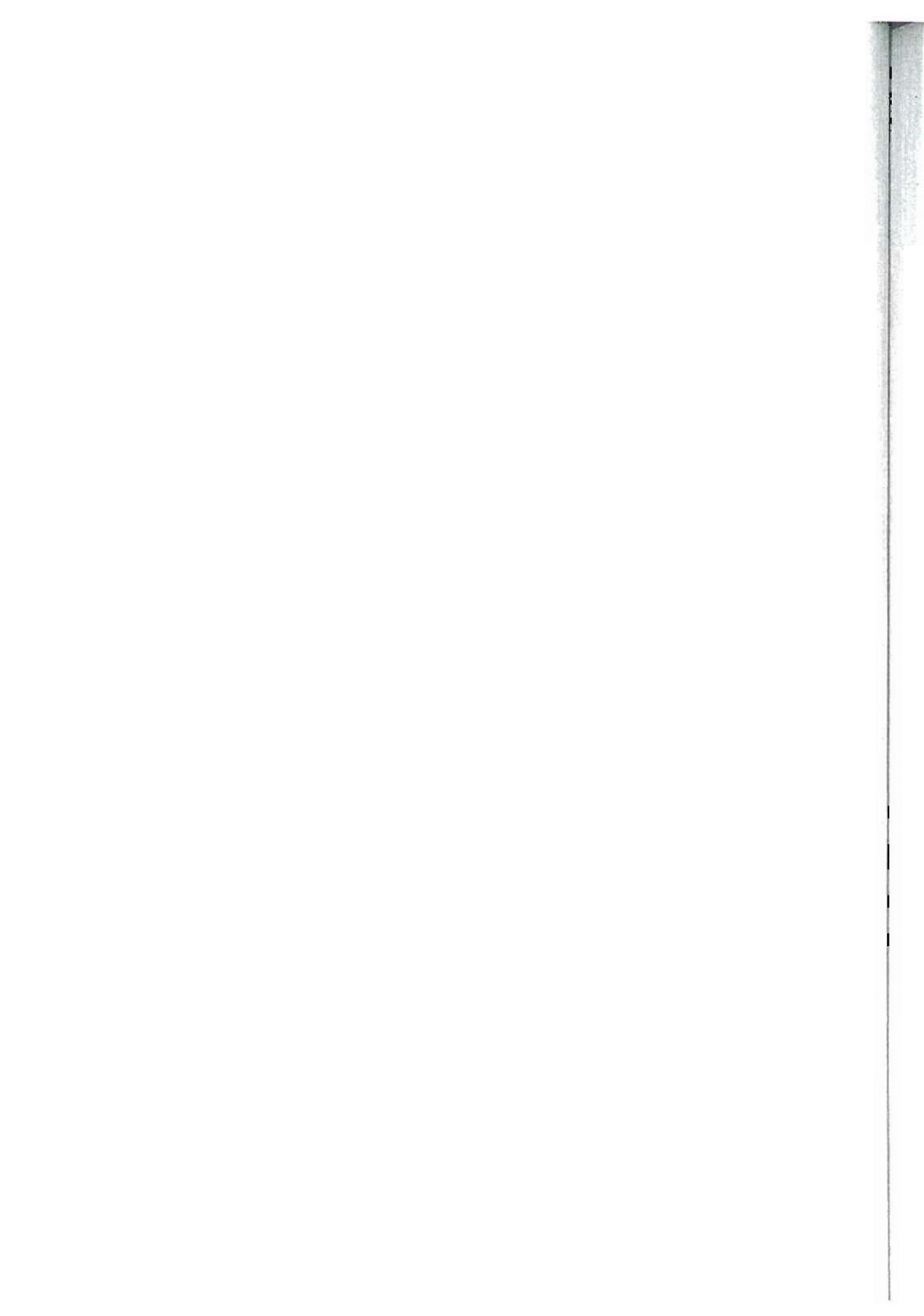
I defensores regionali possono anche chiedere al Defensor del Pueblo la presentazione di un ricorso di incostituzionalità o "amparo", per i quali essi non possiedono la legittimazione attiva. In tutti i casi è il Defensor del Pueblo che decide se rivolgersi o meno alla Corte Costituzionale secondo la propria opinione e ascoltare la Junta de Coordinacion, senza che l'opinione del defensor regionale abbia valore vincolante nei suoi confronti.

---

(11) Trasmissione mensile di un elenco nominativo dei reclami presentati per la loro verifica informatica



## COMUNICAZIONI



AMALIA SARTORI

*Presidente del Consiglio regionale del Veneto*

In occasione di un mio precedente intervento nel febbraio 1996, nell'ambito del Seminario sul tema della difesa civica nell'Europa delle Regioni, ho già avuto modo di ribadire l'attualità del tema della difesa civica e della sua diretta correlazione con la tutela non giurisdizionale dei diritti della persona e più in generale con l'esigenza di garantire comportamenti corretti da parte delle pubbliche amministrazioni nel rapporto con i cittadini.

Non posso quindi che esprimere apprezzamento per l'iniziativa odierna che si propone come momento di riflessione per fornire contributi al dibattito in seno alla Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali sul tema dell'eventuale inserimento nella costituzione di istituti e organi svolti a realizzare tali finalità.

È un fatto positivo e significativo che in coincidenza con il dibattito sul federalismo e sul decentramento amministrativo, si discuta il tema dei diritti che si determinano in relazione all'esercizio di poteri e di funzioni delle pubbliche amministrazioni e si cerchi di definire al meglio le possibili forme innovative di tutela e di garanzia, e fra queste in particolare l'istituto di difesa civica; ossia si discuta di come realizzare al meglio il rapporto di partecipazione, di dialogo, di democrazia tra i pubblici poteri e i cittadini.

È un tema che ha visto le Regioni protagoniste e anticipatrici di un percorso che non a caso è stato praticato da tutte le democrazie occidentali ed europee e che oggi caratterizza l'evoluzione politica e istituzionale. Il riferimento sotto questo profilo è alla fase statutaria delle

Regioni e all'avvio della loro attività, che si caratterizzò all'insegna dei principi e degli istituti della partecipazione e della trasparenza.

Espressione di tali principi fu certamente l'istituto del Difensore Civico regionale, ed è significativo che nel corso di questi venticinque anni, pur in assenza di un quadro di riferimento nazionale che fissasse i caratteri, i poteri, gli ambiti di intervento di questo nuovo istituto di garanzia e partecipazione, quasi tutte le Regioni abbiano approvato, avvalendosi dei loro poteri di autonomia organizzativa, l'istituzione del Difensore Civico.

Nella Regione Veneto il Difensore Civico, pur essendo operativo soltanto dal luglio 1994 ha svolto e sta svolgendo una significativa azione che è stata anche recentemente illustrata dal Difensore Civico prof. Strumendo, nella relazione al Consiglio regionale svolta nella seduta del 18 dicembre 1996.

Nell'esperienza comune alle varie Regioni il Difensore Civico ha svolto e svolge una specifica funzione di «protezione dei singoli», siano essi cittadini o meno, sia rilevando insufficienze e disfunzioni, sia attivandosi come organo di sollecitazione sull'operato dell'amministrazione, sia intervenendo per la tutela di particolari interessi, sia infine nella più modesta veste di «ufficio reclami» con suggerimenti e consigli a quanti ne facessero richiesta.

Il Difensore Civico quindi non si sostituisce né all'amministrazione né al Giudice; la sua è un'azione di tramite, di mediatore e la sua funzione è quella di superare eventuali inerzie, pigrizie e zone d'ombra delle singole amministrazioni.

L'azione del Difensore Civico regionale si è scontrata e si scontra tuttavia con il limite di non poter, con piena e compiuta legittimità intervenire nei casi di inerzia o di disfunzione nell'attività delle strutture periferiche dello Stato.

E il problema è tanto più attuale se si considerano gli strumenti di cui possono disporre i cittadini per tutelarsi contro una amministrazione che violi le regole.

Il modello di giustizia amministrativa, a cui si ispirano l'azione e l'attività dei Tribunali Amministrativi Regionali è legato ad una disciplina dei poteri amministrativi tutta preoccupata di fissare i confini tra l'autorità della «amministrazione pubblica» e la libertà del cittadino, ma non tiene conto delle profonde trasformazioni nelle funzioni che

caratterizzano lo stato democratico nel quale i diritti sociali, i diritti e i bisogni di tipo nuovo, sia individuali che collettivi, devono poter trovare adeguate e incisive forme di tutela. Rimettere esclusivamente all'intervento del Giudice la tutela del cittadino e quindi affidare all'intervento della giurisdizione la soluzione del contenzioso con la pubblica amministrazione non può che essere fonte di lentezza e di complessità procedurale che si possono tradurre in una negazione della giustizia.

È significativo che già nel 1985 la Commissione Bozzi per le riforme istituzionali avesse 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 degli interessi diffusi.

L'attualità oggi della istituzione del Difensore Civico nazionale trova conferma, da un lato, nella esigenza per tale organo di poter svolgere con pienezza le proprie funzioni anche nei confronti degli uffici periferici dello Stato, superando l'attività di supplenza oggi svolta dai difensori civici regionali, dall'altro dall'esperienza maturata a livello internazionale, che vede l'istituto del Difensore Civico nazionale presente in moltissimi Paesi del mondo, di cui ventisette nella sola Europa.

La stessa Unione Europea nel 1995 ha istituito il mediateur europeo il cui ruolo e la cui esperienza sono stati approfonditi nel Seminario del marzo 1996 tenutosi presso l'Università di Padova. In tale occasione è emerso come la cooperazione con i difensori civici nazionali è essenziale per una corretta applicazione del diritto europeo.

Ritengo di poter condividere le motivazioni di fondo espresse nelle relazioni odierne in ordine all'opportunità dell'istituzione del Difensore Civico nazionale. In particolare voglio richiamare l'esigenza di garantire anche al nostro Paese un raccordo con il processo di integrazione europea anche sotto il profilo delle maggiori garanzie del «cittadino europeo», al fine di rendere effettivi e controllabili i diritti dei cittadini e gli obblighi della pubblica amministrazione, che hanno trovato affermazione ed espressione nel nostro ordinamento nella legge sul procedimento amministrativo del 1990 e nel processo di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative in corso di defi-

nizione da parte del Parlamento. Potrà così essere assicurata a ciascun cittadino la possibilità di avvalersi, secondo criteri di certezza e di accessibilità, di un servizio di tutela non giurisdizionale, la difesa civica, conferendo ad esso caratteri di completezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle attività, nel senso che potrà riguardare la generalità dei cittadini ed estendersi a tutte le pubbliche amministrazioni, eliminando le disfunzioni o le carenze esistenti oggi a livello locale.

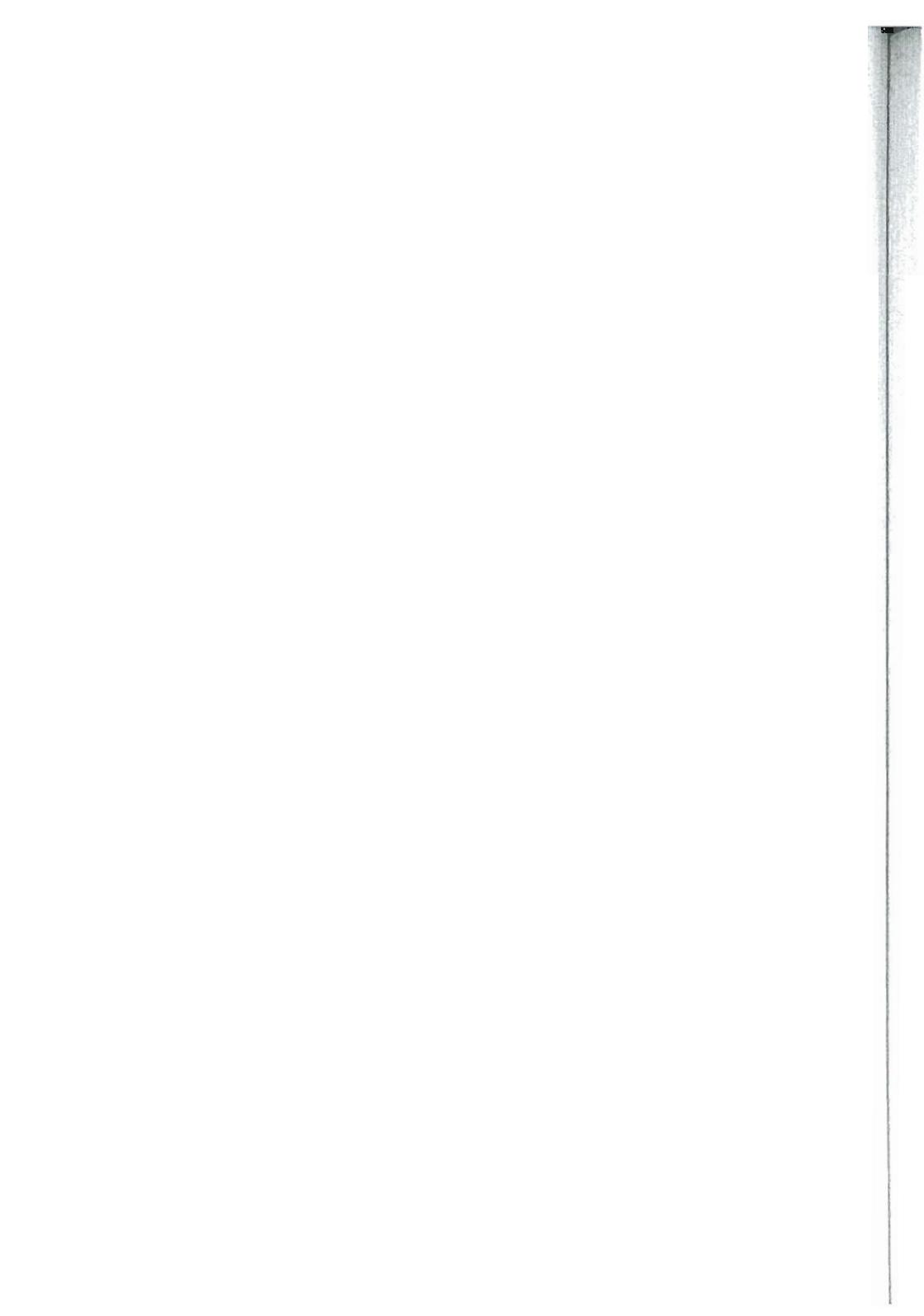
L'istituzione del Difensore Civico nazionale deve avvenire nel rispetto delle autonomie regionali: sotto questo profilo la proposta di legge presentata al dibattito non comporta la soppressione dei Difensori Civici regionali, ma prevede che il Difensore Civico nazionale si avvalga di norma dei Difensori Civici delle regioni e delle province autonome sulla base di convenzioni da stipularsi tra il Difensore Civico nazionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio della Regione o della Provincia autonoma interessata.

In ottemperanza ai principi di sussidiarietà e cooperazione si prevede positivamente che il Difensore Civico nazionale coordini la sua attività con i Difensori Civici regionali.

Per quanto riguarda la caratterizzazione delle funzioni del Difensore Civico nazionale va sottolineata l'attenzione prestata per rendere garantiti i diritti dei cittadini più deboli (gli anziani, i minori, i portatori di handicap, i reclusi, gli emarginati), configurando una peculiare funzione del Difensore Civico quale promotore e garante di comportamenti ispirati a criteri di «umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità».

Conclusivamente: l'inserimento nel nostro ordinamento Costituzionale ed amministrativo di un istituto come il Difensore Civico, alla fine, concorre non solo a realizzare delle protezioni che diversamente sarebbero state sacrificate, ma anche a rafforzare il prestigio delle istituzioni politiche e di governo, il cui fine ultimo è appunto quello di «rappresentare», realizzando gli obiettivi di buon governo delle rispettive comunità e – quindi – il principio di sovranità democratica. L'esperienza che si è finora sviluppata nel Veneto, conforta in questo convincimento. Qui il Difensore Civico opera da poco più di due anni. Ebbene l'attività svolta, gli esiti desumibili dalle relazioni presentate al consiglio regionale, l'intensa attività di

informazione e formazione promossa presso le scuole, l'università e i centri di cultura, la stessa attività di impulso legislativo svolta come coordinatore dei difensori civici regionali, sono tutti segni che la strada è giusta, può essere proficua e va perfezionata; va percorsa realizzando quell'opera di completamento e di valorizzazione che l'azione di riforma e di revisione costituzionale in senso federalista oggi richiede.



LEOPOLDO PIRACCINI

*Presidente del Consiglio Provinciale di Forlì-Cesena*

Innanzitutto, Vi ringrazio per l'invito.

Vi ringrazio per i contenuti delle relazioni che ho avuto modo di ascoltare e per la possibilità che mi è offerta di raccontarVi – e brevemente, come è giusto – l'esperienza della Provincia di Forlì-Cesena; per valutare quanta sintonia e di quale grado, la mia particolare angosciazione può ritrovare con gli obiettivi che questo Convegno si pone.

Ritengo che gli spunti che usciranno potranno essere utili alla Commissione bicamerale se la stessa sarà così saggia da pensare che la prima delle regole dovrà essere tale da far sì che i cittadini sentano la Pubblica Amministrazione, proprio come cosa pubblica e, quindi loro; a questo punto, la prima delle garanzie sarà cosa fatta perché attori e spettatori saranno legati dallo stesso reciproco patto.

Non so quanto sia sentita da parte degli amministratori qui presenti la frattura che si consuma ogni volta che si svolge un Consiglio comunale, provinciale o regionale che sia, quando argomenti di interesse collettivo posti in discussione in realtà trovano di fronte pochissimi cittadini o quando gli stessi argomenti non sono sostenuti da un sufficiente preventivo filtro di condivisione da parte degli amministratori.

La ricucitura fra eletti ed elettori è indispensabile altrimenti la virtualità da gioco informatico può trasformarsi in tragedia collettiva, perché la delega deve essere sostenuta da un legame continuamente arricchito dal confronto altrimenti c'è il rischio che l'amministratore sia solo e la solitudine non è detto che sia sempre buona consigliera.

Prima, dicevo della mia particolare angolazione: ricordo che per anni un Comune della mia Provincia ha ospitato centinaia di profughi bosniaci e che alcune sere fa, proprio in quel Comune, si è svolta la trasmissione di Gad Lerner alla presenza di centinaia di rifugiati albanesi.

Pertanto io intendo parlarVi di un'esperienza che riguarda i diritti dei non garantiti, che di volta in volta, a seconda degli esempi concreti, posso definire esaltante o deludente. E però mi vengono in mente, spesso, le parole di padre Ernesto Balducci quando diceva che "è ora che la categoria della Pace e dei Diritti scenda dai cieli dell'utopia per confrontarsi con la polvere della storia".

Veramente a volte ho l'impressione che "l'utopia" si inveri in fatti ben precisi che danno un senso alla fatica; altre volte tocco con mano "la polvere della storia" e la difficoltà del confronto, della ricerca del consenso; sì, perché nelle istituzioni si può essere mille volte profetici ma i fatti si concretizzano solo quando il 51% dei consiglieri approva. Insomma, quando a fine di un dibattito si può comunicare che "la delibera è approvata".

L'esperienza in materia di pace e di diritti nella Provincia di Forlì Cesena ha pochi anni di vita, almeno in una sua più compiuta forma istituzionale, perché fuori dai cosiddetti "Palazzi" già molte cose (molte realtà del volontariato) portavano in quella direzione.

Senza trascurare il tanto che gli Enti Locali della mia Regione, avevano già realizzato in termini di servizi scolastici e sanitari negli anni '60 e '70.

Si trattava dunque di mettere in rete quelle esperienze e di far sì che l'Istituzione (la Provincia, nel mio caso) si proponesse come luogo in cui in modo naturale la pace ed i diritti potessero trovarsi e crescere in un rapporto costante con la società civile e con i suoi fermenti frenetici. Senza alcuna forzatura, dato che il grande quadro di riferimento è costituito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani proclamata dall'ONU il 10 Dicembre 1948 secondo cui i Diritti Umani costituiscono "il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo".

Annoto, a dimostrazione della progressione con cui i fatti faticosamente avvengono, che a quella data erano 57 gli Stati aderenti al-

l'ONU e che da essi mancava ancora l'Italia la quale avrebbe aderito nel 1955.

Annoto, altresì, che stiamo parlando di diritti umani cioè di quelli propri a tutte le persone che si trovano in un determinato territorio, da qualunque paese provengano, qualunque lingua parlino, qualunque sia il colore della loro pelle.

Parliamo, come ieri ci ricordava il Prof. Papisca (di cui sempre più ammiro la freschezza dei ragionamenti e l'entusiasmo con cui li pone), di diritti riconosciuti non attribuiti, connaturati con la nascita per cui non possono essere nè alienati nè tantomeno violati. E chi deve garantirli? Gli Stati, indubbiamente, visto che stanno nelle loro mani i poteri.

Ma anche, ritengo, le Istituzioni locali, le Regioni, i Comuni, la Provincia di Forlì-Cesena.

In coerenza con questo principio il 30 settembre 1993, il Consiglio Provinciale di Forlì ha approvato una delibera che io considero di grande importanza.

Con quell'atto il Consiglio dichiarava la nostra Provincia "Provincia per la pace" ed impegnava la Giunta a costituire un Ufficio per la Pace e per i Diritti Umani, logico portato dei suoi compiti istituzionali.

E però, in precedenza, il Consiglio Provinciale aveva approvato lo Statuto ai sensi della legge 142 il quale nei suoi principi generali afferma che «la Provincia di Forlì, nello spirito della Costituzione, promuove e sostiene "azioni" politiche volte a sviluppare una cultura di pace e di solidarietà nella società civile, nel mondo del lavoro e della scuola, nelle Istituzioni».

Tuttavia, per poter assicurare la piena operatività di questi principi occorre agire sia con l'intervento della giurisprudenza costituzionale ed ordinaria (ma non può essere il ruolo degli Enti Locali) sia mediante l'attivazione della partecipazione popolare (ed è il loro ruolo) in coerenza con il terzo punto del preambolo della Dichiarazione Universale secondo cui "è indispensabile che i diritti dell'uomo siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione".

Ricordo come Pietro Calamandrei uno dei padri costituenti abbia affermato a proposito dei principi "che questo programma di Costitu-

zione non è l'epilogo di una rivoluzione già fatta, ma ne è il preludio; è l'annuncio di una rivoluzione da fare nel senso giuridico ed egualitario".

Da qui deduco il ruolo che le Amministrazioni locali sono chiamate a svolgere per aumentare il tasso di democrazia della nostra Repubblica come naturale portato delle grandi idee che attengono il campo dei diritti di tutte le persone, superando il liberalismo ottocentesco e perseguendo l'obiettivo della piena democrazia.

Certo che se si fa un confronto fra principi (internazionali e nazionali) affermati, fra leggi promulgate o proposte e realtà dei fatti, lo scorporamento può diventare totale.

Quanto "ONU" esiste nei rapporti fra gli Stati se oramai gli interventi di Peace Keeping (mantenimento della pace) e di Peace Building (costruzione della pace), vengono decisi dopo estenuanti mediazioni all'interno del Consiglio di Sicurezza e poi non si dà attuazione alcuna?

O quando è sufficiente il veto di un Paese, debitore nei confronti dell'ONU per quasi il 50% del suo bilancio, per impedirne la rielezione del Segretario Generale? Quanta "Dichiarazione universale dei Diritti umani" esiste nel rapporto fra la popolazione di una parte degli Stati del nord nei confronti di quella del Sud del mondo?

Povertà e sovrappopolazione sono intimamente legate? Indubbiamente. Ma ritengo ancora più stretto (ed in modo criminale) il legame fra la povertà e la proprietà delle risorse.

Può la produzione e la distribuzione di cibo e di medicine essere affidata al libero mercato senza ledere i diritti di chi non ha alcun potere contrattuale? Quanto rispetto per i diritti umani possiamo cogliere nelle dichiarazioni di quegli amministratori che a fronte del dramma albanese si sono dichiarati pronti ad accogliere i profughi solo se costituiti da donne e bambini?

Come si potrà mai aggredire alla radice il traffico della droga se la divisione del lavoro sul mercato mondiale continuerà ad essere tale per cui sta al mondo "ricco" decidere il prezzo dei prodotti dei paesi poveri talché gli stessi saranno costretti a produrre coca che a loro permette di vivere (e ad altri darà la morte) perché se produrranno altri beni gli stessi beni non avranno alcun valore di mercato? Può un kg di caffè essere indennizzato a chi lo produce e lo raccoglie ad un prezzo

zo pari al costo di una nostra tazzina che ne contiene appena 6 grammi?

C'è forse differenza fra "l'uomo che ride" descritto da Victor Hugo due secoli fa quando bambini appena nati venivano costretti dentro a scatole di legno per farli crescere deformi si da poterne ridere durante i giochi di corte; ed i viados, tragiche maschere della riviera notturna romagnola che già a dodici-tredici anni sono pronti per i marciapiedi dopo essere stati strappati o venduti da famiglie sudamericane e poi costruiti nella loro transessualità?

E chi mai potrà porre mano a queste ingiustizie se l'interdipendenza planetaria fa sì che organismi economici internazionali, privi di legittimità democratica (non sono controllati da chi ne "fruisce" gli effetti) decidono, di modo che mentre da una parte stenta ad affermarsi il diritto delle genti (come dimostrano le conferenze di Rio sull'ambiente, o quella del Cairo sullo sviluppo, o quella di Pechino sulle donne) dall'altra prosperano i decisori economici internazionali? Il paradosso di una libera Europa che impone la circolazione libera del capitale e delle merci, mentre risponde al problema dell'immigrazione con la chiusura delle frontiere e la restrizione dei diritti sociali è drammaticamente esemplare.

So bene quanto possono essere sterili le denunce ad effetto per stimolare la presa di coscienza, gli esempi che però mai potranno simulare neanche lontanamente quelle realtà, che noi ci sforziamo a non considerare anche nostre.

Se l'emigrazione per fame, se l'aumento di AIDS per mancata conoscenza di norme sanitarie, se la produzione di coca per mancanza di alternative se, insomma, gli atti compiuti sono atti costretti, non sta forse a noi che costretti non siamo, rispondere con proposte politiche e con atti di solidarietà che consentano ad altri una vita da vivere ed a noi una vita senza recinti?

Per questi motivi risultano ormai mature le proposte che già anche altre realtà Istituzionali stanno avanzando:

- di costituire un'apposita struttura economica, a direzione ONU, che orienti e controlli le politiche economiche mondiali attinenti le risorse alimentari;
- di finanziare la legge sulla cooperazione internazionale, opportu-

namente rivista visto il suo fallimento dopo pochi anni dalla promulgazione;

- di riconsiderare il bilancio della difesa perlomeno spostando parte delle risorse per costituire appositi capitoli di spesa per finanziare missioni dirette dall'ONU e campagne di sminamento soprattutto nei Paesi disseminati da mine costruite in Italia;

- di istituire, come propone questo Convegno, una Commissione nazionale per i diritti umani secondo le raccomandazioni espresse più volte dall'ONU e dal Consiglio d'Europa.

Sono temi sui quali, ammettendone la condivisione, si rivela la sproporzione fra la loro grandezza e la nostra potenzialità.

Tuttavia, mentre su una parte di essi ci si può cimentare con l'informazione o con ordini del giorno o sollecitando i nostri rappresentanti in Parlamento, su un'altra parte la nostra potenzialità è intatta.

Noi timidamente ci stiamo provando, dando vita a due Centri, che abbiamo chiamato per la Pace e per l'Integrazione Multi-etnica e Multiculturale e che stanno operando sia a Cesena che a Forlì, come luoghi in cui il grande mondo del volontariato, assieme alle Istituzioni Locali, può far ricerca, studiare, diffondere, confrontarsi. Fare la Pace ed affermare il principio dei diritti, significa anche questo.

Ci abbiamo provato tessendo rapporti con la ex Jugoslavia, aiutati dall'ICS; con la Palestina, i cui amministratori abbiamo ospitato perché ci dicessero come aiutarli nella costruzione di un difficilissimo processo di pace; col Brasile, mediante un incontro con Boff il quale ci ha raccontato dei ragazzi di strada e del tentativo di dargli da mangiare, ma solo una volta al giorno e solo ad alcuni perché le risorse non sono sufficienti.

Ritengo che le Istituzioni debbono attrezzarsi a ragionare in questi termini. I Presidenti ed i Sindaci che verranno eletti, le Giunte che si formeranno nei prossimi anni ritengo che dovrebbero avere nei propri programmi come punto qualificante il tema della Pace e dei Diritti delle genti e dell'ambiente, chè in un ambiente invivibile non v'è posto per i diritti delle persona.

Rilevo tuttavia, un pericolo, o meglio un nodo che va sciolto nei tempi più brevi per evitare incomprensioni nell'agire degli Enti Locali; la recente legge Bassanini ieri più volte citata, là dove all'art. 1 dichiara che la cooperazione internazionale è preclusa alle Regioni ed agli Enti

Locali, che significa? Che dovremo abbandonare quella linea di lavoro che con tanta fatica siamo riusciti a delineare? È opportuno che il tempo che abbiamo davanti prima dell'emanazione dei decreti legislativi venga speso bene. Possibile che la categoria della solidarietà non sia compatibile col federalismo?

Ho parlato prima, ancorché per accenni, di come l'economia attiene ai diritti delle persone, rispettandoli o calpestandoli. Come già sapete lo slogan che quest'anno ha assunto la Marcia per la pace Perugia-Assisi (del prossimo 12 ottobre) dice: "Noi popoli delle Nazioni Unite per un'economia di giustizia".

Bene, c'è un problema cui tutte le Province d'Italia devono dare una risposta, la più concreta e precisa possibile, anche per rispondere alle logiche federaliste che oramai si riferiscono a principi da tutti accettati: la legge 142 che ho citato all'inizio, affida alle Province il compito di dotarsi di Piani Territoriali di Coordinamento luogo in cui localizzare le grandi scelte infrastrutturali ed ambientali, i grandi servizi sociali e culturali a scala sovracomunale.

In questo modo (ma nei limiti in cui l'interdipendenza ci costringe) offrendo la propria opportunità agli operatori economici, i nostri territori potranno essere più ricchi e le nostre città più forti.

Ma forti di che cosa e per chi? Certo, per chi risiede in quei territori ed in quelle città, per chi li lavora e li trova i servizi che cerca. Per le opportunità che offre a chi li abita e per la ricchezza che può distribuire.

Eppure questo tanto, ho paura che sia poco. Ritengo che i territori e le città siano forti se sono belli da un punto di vista estetico, sostenibili da un punto di vista ambientale, giusti e solidali da un punto di vista pratico ed economico.

Se coi loro servizi, con la cultura che sanno esprimere, con le opportunità di lavoro che potranno offrire, sanno porsi in ascolto con le altre culture che oramai percorrono le nostre strade con le gambe di migliaia di nuovi uomini e nuove donne e con i soggetti più deboli della nostra società.

Questo secolo che si era aperto vedendo l'Europa alla conquista del Sud del mondo, si chiude vedendo centinaia di migliaia di persone che vengono in Europa a cercare lavoro e, sempre più numerose abitano le nostre città costringendoci al confronto.

Ogni città, oramai, è un luogo di sperimentazione.

Queste culture devono vivere insieme non solo rispettandosi, ma conoscendosi ed interrogandosi.

Attraverso questo conoscersi e questo interrogarsi noi possiamo comprendere di più dell'uomo. È il principio per costruire un umanesimo di pace e le città, ritengo, sono chiamate a questa grande pacifica rivoluzione.

E solo a questo punto i nostri territori e le nostre città saranno veramente forti, perché avranno messo la loro economia al servizio di un principio: la solidarietà ed il rispetto dei diritti delle persone e dell'ambiente, mettendo in secondo ordine il Prodotto Interno Lordo il quale non può essere a lungo venerato come un dio anche se il suo acronimo ha lo stesso numero di lettere.

SILVANA AMATI

*Presidente del Consiglio Regionale delle Marche  
e Coordinatrice della Conferenza dei Presidenti  
dei Consigli Regionali e delle Province Autonome*

1. Voglio in primo luogo ringraziarVi per l'invito che mi avete cortesemente rivolto a partecipare a quest'importante Convegno.

Siamo, come sapete, in un periodo di riflessione intensa sulle questioni Istituzionali, una riflessione che ha natura Costituzionale; opera, e speriamo concluda bene i suoi lavori, la Commissione Bicamerale.

La riflessione e l'opera di riforma hanno come punti centrali le funzioni del governo, della rappresentanza ad esse collegate, la nuova articolazione dello Stato nel senso di un Federalismo solidale.

Come sapete anche i termini dell'organizzazione della giustizia sono in campo.

Questa discussione non avviene in un limbo, ne è pura accademia; ci sono problemi profondi che premono e che riguardano lo svolgersi delle relazioni sociali, i rapporti che si manifestano nella vita di tutti i giorni e che richiedono prepotentemente una nuova regolazione statale, più democratica, autonomistica, efficiente, solidaristica, più aperta al controllo popolare, più amica della persona umana e dei cittadini.

Non è, insomma, la riforma Istituzionale e Costituzionale, «cosa separata», neutra, rispetto alla soluzione dei grandi problemi che attanagliano il paese; tra essi la preparazione delle condizioni per essere presenti al primo turno dell'unificazione monetaria europea, la lotta contro la disoccupazione, fenomeno allarmante in tutto l'occidente: non è cosa «altra» rispetto alle esplosioni dello scenario in-

ternazionale, oggi così caratterizzato, per il nostro paese, dalla vicenda Albanese.

Avvertiamo tutti, insomma, la necessità di uno spazio da percorrere, un ritardo da colmare, sia sul piano interno che nella regolazione dei fenomeni mondiali.

Forse si capirebbe di più, anche riguardo ai temi istituzionali se si riflettesse sulla crisi dei sistemi di regolazione nazionale rispetto alla globalizzazione dell'economia e dell'informazione, sulle nuove dislocazioni di potere necessarie per riaffermare il diritto alla sovranità democratica, al controllo, alla tutela dei diritti.

*Il vostro convegno s'inserisce in questo dibattito, come dire, con l'angolo rivolto dalla parte dei cittadini.*

Riflettere sulla funzione dei difensori civici, sui modi per potenziarne la funzione in rapporto ai diritti dei cittadini, in difesa dell'imprescindibile principio dell'imparzialità della Pubblica amministrazione; introdurre nella discussione la toccante e, consentitemi, rivoluzionaria, riflessione sulla difesa, la valorizzazione, la promozione dei Diritti Umani, anche di nuova generazione, e delle Commissioni all'uopo proponibili, rappresenta un contributo significativo, per i lavori di modifica costituzionale e per le riforme della legislazione ordinaria.

È importante inoltre riflettere qui, in quest'Università dove opera un istituto di studi tra i più qualificati proprio sul tema dei diritti umani, diretto dal Prof. Papisca, che voglio salutare.

2. Vedete io credo che lo scenario in cui si svolgono le regolazioni sociali tra le persone sia profondamente modificato in questi anni.

La globalizzazione dell'economia, la diffusione e la velocità dell'informazione, i soggetti nuovi che emergono in diversi parti del mondo e le decisioni che assumono, influenzano fortemente la vita di tutti noi, e riclassificano in parte, l'attività non solo dello Stato, ma delle Regioni e degli Enti Locali, e richiedono nuove regole sul piano planetario.

Si è determinata una svolta epocale e queste trasformazioni disegnano lo spazio unico, reale in cui viviamo e operiamo, uno spazio che va riempito di diritti e di poteri democratici, uno spazio in cui: sovranità, partecipazione, promozione e difesa dei diritti vanno per molti aspetti ridisegnati.

Ecco perché occorre un'azione forte di riforma a tutti i livelli, che abbia, proprio sotto il profilo costituzionale, quest'orizzonte.

Ci sono state e ci sono leggi e provvedimenti meritori: di semplificazione e di trasparenza amministrativa, come la legge 241 del 90, le carte dei diritti, gli istituti nuovi introdotti anche sul piano delle Autonomie Locali dalla 142 del 90, o dai recenti decreti di Bassanini, l'azione di decentramento fiscale, di delegificazione.

Sono innovazioni che devono continuare e che fanno fatica a tradursi in un nuovo modo di governare, in un nuovo modo di operare della Pubblica Amministrazione.

Ma oggi bisogna andare oltre la sburocratizzazione e la semplificazione: occorre ridisegnare i profili di governo e di rappresentanza, introdurre elementi di discontinuità; ciò giustifica, nel profondo, il lavoro di riorganizzazione costituzionale sia a livello nazionale che, come dirò tra poco mondiale.

Occorre che i governi nazionali operino su competenze definite e concorrano sempre più a definire le strategie d'Istituzioni transnazionali davvero efficaci.

Sul piano nazionale è decisivo avere trasparenza nei comportamenti, orientamenti politici dei governi netti, fondati su opzioni programmatiche chiare, alternative: è il grande tema del bipolarismo, della stabilità e dei poteri dei governi in un quadro rafforzato di controlli delle Assemblee elettive.

Occorrono istituzioni federali solidali che sulla base del principio di sussidiarietà abbiano ampi poteri, programmino lo sviluppo in rapporto con le società civili, siano soggette al controllo e alla partecipazione democratica, nuove Regioni insomma.

Ed Enti Locali capaci di amministrare, dotati di autonomia positiva, motori di un pluralismo istituzionale e democratico capace di coniugare le diversità delle articolazioni locali con l'unicità della nazione e del mondo in cui viviamo.

Una diversità come ricchezza, come invito alla tolleranza, alla reciproca comprensione, all'accoglienza.

Occorre una Pubblica amministrazione decentrata, responsabile, motivata, colta, moderna, sensibile ai diritti dei cittadini.

Occorrono istituzioni della società civile che incidano nei processi politici, facciano da contrappeso, nel quadro del pluralismo, ai poteri

dello stato, che concorrano dunque ai procedimenti e che promuovano l'imparzialità nelle decisioni, tutelino i cittadini.

Più volte ci siamo incontrati come Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e delle Province autonome con l'Associazione dei Difensori Civici, siamo grati all'opera che hanno svolto e che svolgono giornalmente in difesa dei diritti dei cittadini.

Abbiamo espresso il nostro consenso all'istituzione di una figura simile a livello nazionale in quanto ciò può aiutare a dare unicità al sistema della difesa civica, senza appesantimenti o bardature burocratici, per estendere la difesa e la tutela non giurisdizionale dei diritti, partendo dall'esperienza positiva dei Difensori civici Regionali, e tenendo ben presente l'articolazione federalista dello stato verso la quale ci stiamo muovendo.

3. Ho parlato di difesa, tutela, valorizzazione dei diritti dei cittadini, ma anche della persona umana. Non a caso.

Viviamo in società che sempre più tendono ad essere multirazziali e multiculturali, cosa in sé assai positiva.

Viviamo, noi, in società economicamente ricche, anche se piene di contraddizioni, che sono oggetto di flussi migratori immani, derivanti da una globalizzazione non governativa; viviamo nell'era della interdipendenza, in cui si globalizzano non solo i mercati e le finanze, ma anche la competizione esasperata, la criminalità, la malattia, le conseguenze del sottosviluppo e della guerra in tante parti del mondo.

E in tante parti del mondo, ma anche da noi, si pone in maniera, lasciati dire, drammatica, il problema dei diritti umani, dell'allargamento della cittadinanza, della dignità e dei diritti della persona, declinati dall'ONU, dalla Convenzione europea per i diritti umani, dagli obblighi alla solidarietà, all'accoglienza, alla cooperazione allo sviluppo.

Sotto questo profilo occorre introdurre qualche significativa novità anche nella Costituzione, che badate è avanzatissima, ma rispondeva all'era dei grandi stati nazionali, e di uno spazio mondiale più ampio e ingessato.

Oggi gli spazi e i tempi si sono radicalmente ristretti e viviamo nell'unico spazio-tempo mondiale.

Occorrono dunque Istituti di tutela e di promozione che sviluppino una Costituzione che si fondi sui germi seminati dagli studi, dalle

elaborazioni, dai trattati e convenzioni, dalle norme che già oggi in nuce individuano lo spazio di un diritto internazionale che viene prima di quello degli Stati Nazione.

Sui diritti umani la nostra Conferenza ha attivato una commissione specifica che ha operato in vari campi, abbiamo rapporti con altri organismi, nelle Marche abbiamo fondato un Centro dei diritti umani, siamo perciò assai sensibili alla costituzione di commissioni per i diritti umani, anch'esse articolate ai vari livelli, come ad un'azione più decisa nelle sedi internazionali per la difesa dei diritti laddove si manifestano palesi, evidenti violazioni, cosa che purtroppo avviene in molte parti del mondo.

Ma la tutela deve essere attiva, operante; ecco allora il grande tema del futuro della riforma delle istituzioni internazionali, in primis dell'ONU oggi chiamata dai problemi globali a nuove funzioni di governo e di raccordo intergovernativo.

Ecco il ruolo di un'Europa unita come fattore di pace, di sviluppo e di cooperazione internazionale, che non pensa solo ai parametri, per quanto importanti, ma al suo ruolo nel mondo per adempiere agli obblighi di quella Costituzione dei popoli che è la Dichiarazione Universale dei diritti umani e le due convenzioni internazionali successive.

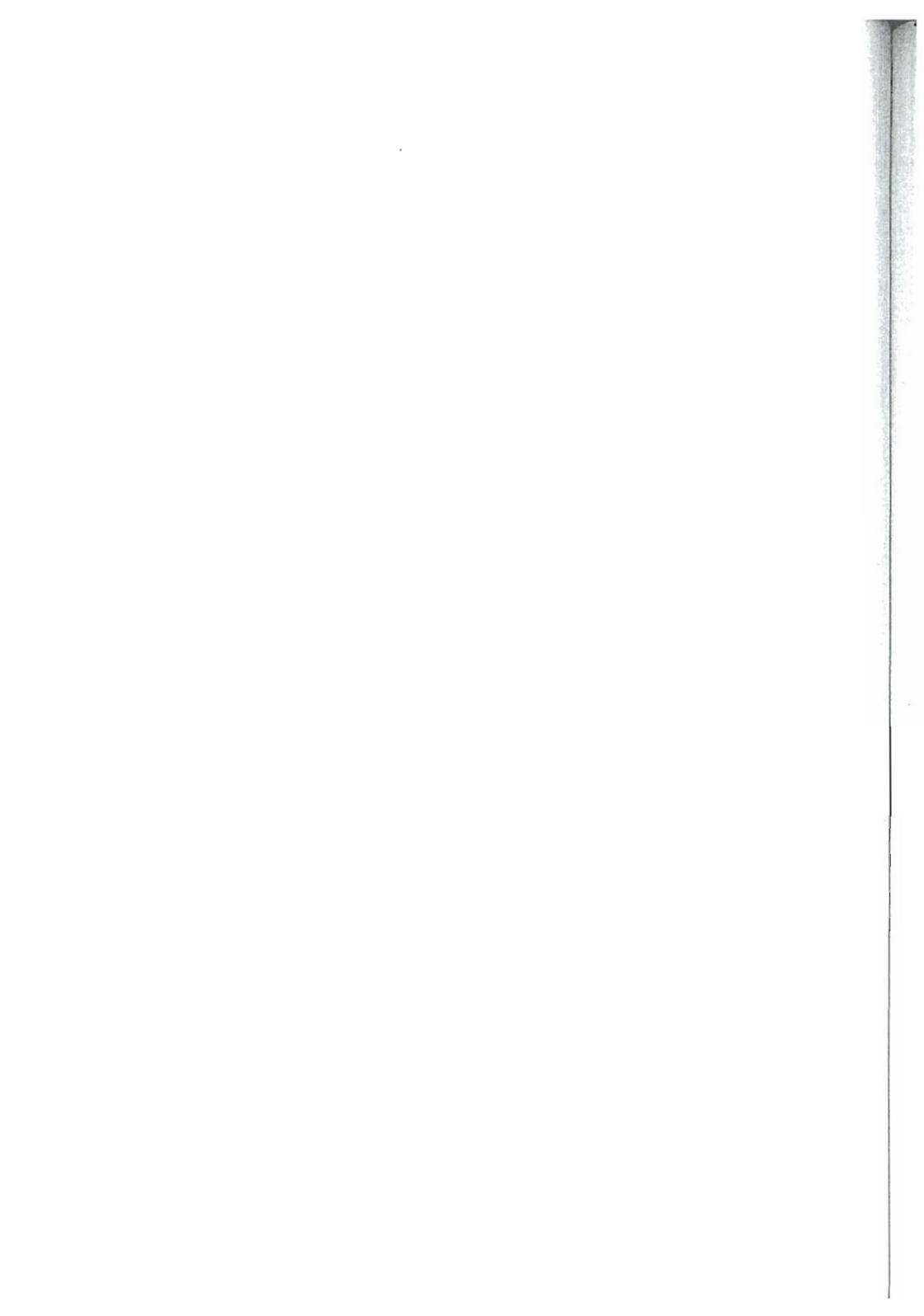
Questi compiti non sono solo dei governi.

Difendere e promuovere i diritti umani, della persona, dei cittadini, allargare la nozione e lo spazio della cittadinanza è compito anche della società civile, anzi il suo contributo è essenziale e decisivo per rimuovere le inerzie governative, le chiusure burocratiche di apparato e nazionalistiche.

Ecco allora anche il ruolo rilevante dei difensori civici a metà tra stato e società civile, delle commissioni per i diritti, delle varie authorities, del volontariato e delle associazioni non governative.

Un'articolazione dei poteri mondiali, nazionali, regionali e locali, permeata da controlli democratici, da azioni di tutela e promozione non giurisdizionali non è ostacolo, ma aiuto prezioso per i livelli istituzionali, fattore di buona amministrazione, di semplificazione, di umanizzazione e di efficienza del potere pubblico.

Mi pare dunque, in conclusione, che le nostre riflessioni possano essere davvero utili sia come stimolo e proposta ai lavori della bicamerale sia all'attività del Parlamento per il necessario rinnovamento della legislazione ordinaria.



GRAZIANA CAMPANATO  
*Presidente della Corte d'Assise*  
*e Presidente della 3<sup>a</sup> Sezione Civile del Tribunale di Venezia*

La tutela del cittadino presuppone un facile accesso alla giustizia ed una pronta definizione delle controversie.

Secondo una linea di tendenza comune a tutti i paesi europei, anche in Italia vengono proposti ed in qualche misura adottati modelli istituzionali per la risoluzione dei conflitti alternativi al modello della giustizia statale, ritenuta inadeguata a rispondere alla crescente domanda dei cittadini.

Tra questi modelli vi è quello della c.d. «autonomia esecutiva» che consente al creditore «forte» di imporre una disciplina del rapporto in modo tale da vanificare il ricorso spesso defatigatorio alla tutela giurisdizionale.

In tale ambito si può ricordare la clausola contrattuale del pagamento «a prima richiesta», «a semplice richiesta», «senza eccezione alcuna».

Nell'altro versante vi è la diffusione di modelli di tutela extragiudiziaria, come la procedura dell'arbitrato e della conciliazione adottata dalla Sip e Confcommercio, la diffusione di «autorità garanti» per la risoluzione di conflitti relativi a settori specialistici, come il giurì di autodisciplina pubblicitaria, di autodisciplina urbanistica, l'ombudsman bancario, il garante per la radiodiffusione e l'editoria, il garante per la concorrenza.

Le critiche più recenti sul funzionamento della giustizia non riguardano solo l'inefficienza del suo apparato ed i tempi eccessivi delle

procedure che hanno dato luogo a censure e condanne dello stato italiano da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo, ma anche l'intrinseca inadeguatezza dell'apparato giurisdizionale a rendere giustizia.

Viene criticata la «passività» del giudice tradizionale, che non gli consente di promuovere l'uguaglianza sostanziale delle parti, cosicché la parte più debole non trova una tutela completa.

Un secondo rilievo riguarda la difficoltà di tutela dei c.d. «nuovi diritti», vale a dire i diritti che riguardano intere categorie di persone ed abbisognano di forme estese di azione popolare.

Un terzo rilievo si fonda su di un concetto filosofico, che rifiuta il modello di giustizia affidata ad un professionista dello stato che decide in base al diritto. Si fa ricorso all'idea di giustizia «coesistenziale», tendente a risolvere i conflitti non con la sentenza, ma con la conciliazione delle parti.

Questa è la principale base ideologica dei nuovi istituti di «informal justice», di moda soprattutto negli Stati Uniti.

Di fronte a tali critiche si può osservare che un primo tentativo di adeguamento della disciplina processuale alle richieste di giustizia sostanziale è costituita dalle norme che regolano il processo del lavoro e consentono al giudice poteri officiosi in materia di ammissione della prova in contrasto con l'accusa di passività del giudice terzo.

In Inghilterra ed in America sono stati creati appositi tribunali competenti a garantire l'applicazione delle norme di welfare a favore delle classi subalterne.

I nuovi modelli di giustizia informale che si sono affermati negli Stati Uniti «Alternative Dispute Resolution» (ADR) partono dal presupposto che per rispondere alla domanda di giustizia non si deve usare il sistema processuale altamente formalizzato della giurisdizione dello stato, bensì cercare altre strade più veloci e più economiche, in particolare la «mediation», vale a dire una procedura attraverso la quale un terzo, scelto dalle parti, le assiste nel tentativo di cercare un loro accordo.

Il mediatore può incontrare le parti anche in sedute separate ma alla fine non emette una decisione, come avviene nell'arbitrato, si limita a proporre una soluzione conciliativa.

Altro modello è il mini-trial, un procedimento privato in cui alla fine di un processo simulato un «advisor» neutrale tenta la concilia-

zione e se non vi riesce rende un parere non vincolante. Analogo sistema è il «Summary Jury Trial» con la differenza che la simulazione avviene di fronte ad una giuria di sei membri.

Altro modello è l'ombudsman, un terzo imparziale scelto da una istituzione (banca, università, ospedale ecc.) per indagare su lamentele e denunce presentate da persone in rapporto con l'istituzione stessa.

I diversi programmi di giustizia informale possono essere annessi alle Corti, che conferiscono mezzi e personale, oppure fornire servizi collegati alle Corti, ovvero essere assolutamente indipendenti e privati. In questo caso in genere rispondono a specifiche esigenze, come ad esempio la tutela dei consumatori.

Le controversie trattate sono le più varie: rapporti familiari, di lavoro, commerciali, la sicurezza sociale, l'ambiente, la responsabilità del produttore o del professionista ecc.

Nei paesi di *civil law* l'affermarsi della giustizia informale è senz'altro più lento. Possiamo ricordare il procedimento di conciliazione e l'arbitrato della Sip per le controversie con gli utenti, l'Ombudsman per le banche, la conciliazione in sede sindacale, le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio, le Camere di pacificazioni istituite per iniziativa dell'Ordine degli avvocati, il difensore civico presso il comune o la provincia (L. 142/90) che, tuttavia, opera non come terzo soggetto imparziale ed equidistante dal cittadino e dalla Pubblica Amministrazione, ma come tutore dei diritti ed interessi individuali, collettivi e diffusi rispetto a fatti od omissioni imputabili ad organi delle amministrazioni comunali o provinciali o le aziende di pubblico servizio.

I sistemi informali di giustizia possono apparire più duttili di quelli formali, ma possono comportare effetti negativi.

Anzitutto la parte più debole può essere spinta ad accettare una soluzione iniqua, perché non in grado di perseguire fino in fondo il cammino della giustizia.

Inoltre, accontentandosi di proporre mezzi di tutela informale risulta meno pressante il bisogno di garantire il buon funzionamento della giurisdizione fondata sul diritto, che rappresenta un sistema, attraverso il quale possono emergere i valori costituzionali e può attuarsi il principio di uguaglianza.

Nella prospettiva della conciliazione, invece, si attua una implicita rinuncia al principio dell'affermazione del diritto fatto valere. Se le parti contendenti non sono alla pari è ben difficile che la mediazione consenta un incontro a metà strada e la rinuncia per il più debole potrebbe essere troppo gravosa.

Altro pericolo consiste nel fatto che tale sistema potrebbe servire ad evidenziare le cause dei conflitti e a trovare il modo per eliminare le ragioni che potrebbero mettere in pericolo il sistema di dominio, attuando con ciò una surrettizia forma di controllo sociale.

Ciononostante va anche riconosciuto che la giustizia informale ha il merito di consentire un facile accesso al cittadino e di renderlo partecipe del processo decisionale.

Non vi è dubbio che la soluzione delle controversie attraverso la conciliazione in molti casi facilita il rispetto delle modalità concordate, senza necessità di ricorso a procedure di esecuzione coattiva. Ciò può apparire utile; ad esempio, nella regolamentazione dei rapporti familiari o genitoriali è facile pensare, e l'esperienza ce lo insegna, che nelle cause di separazione o divorzio, l'affidamento dei figli, le modalità di incontro con il genitore non affidatario, la corresponsione dell'assegno di mantenimento sono meglio rispettate quando le regole sono state concordate dalle parti, anziché imposte dai giudici.

In questi casi il ricorso alla mediazione di esperti che cerchino una soluzione dei conflitti anche psicologici che emergono in tali vicende familiari può costituire una formula adeguata, perché consente di trovare oltre che una risposta giuridica ad un problema, la chiarificazione delle cause dello stesso e delle dinamiche genetiche del conflitto. Tale procedura viene talvolta attuata dai tribunali civili.

In Inghilterra le ADR sono apprestate in buona parte da associazioni esponenziali di categorie di operatori economici, in grado di sopportare i costi delle procedure che sono normalmente gratuite per gli utenti. Per tale ragione l'esperibilità della procedura di ogni singola associazione è circoscritta al tipo di attività trattata dalle imprese rappresentate dall'ente corporativo.

Vi è l'«Insurance Ombudsman» istituita nel 1981 per controversie relative ai rapporti di assicurazione; il Banking Ombudsman introdotto nel 1986 per la soluzione delle controversie relative ai con-

tratti bancari, il Corporate Estate Agents Ombudsman per i contratti degli agenti immobiliari.

Vi sono gli ombudsmen di istituzione pubblica con competenza varia in materia di trasporti, pensioni. Costoro tentano la conciliazione e se questa non riesce emettono una decisione vincolante per entrambe le parti.

La privatizzazione delle public utilities (acqua, gas, elettricità, eccetera) ha contribuito alla diffusione delle ADR di tali enti. La figura dell'ombudsman è così cresciuta e si è diversificata avendo competenze diverse a seconda dell'ente di appartenenza, può essere un semplice referente, un conciliatore, un mediatore, un arbitro.

La questione che si pone riguarda il metodo di designazione e di controllo dell'attività dello Ombudsman per garantire la sua imparzialità.

Con l'istituzione del «Libro Verde» (novembre 1993) sull'accesso dei consumatori alla giustizia, la Commissione Europea ha inteso verificare quale tipo di assistenza avesse il consumatore all'interno dei paesi della Comunità, ritenendo che presupposto del successo di qualsiasi procedura proponibile ai fini del risarcimento del consumatore consiste nella possibilità di fare ricorso a mezzi adeguati di consulenza ed informazione nonché a tipi di tutela legale semplificata.

Il «Libro Verde» pone in rilievo che l'azione di interesse collettivo per la tutela dei consumatori è istituito largamente presente sebbene con diverse caratterizzazioni. Non esiste, invece, una disciplina comunitaria uniforme per la risoluzione delle controversie di consumo, anche se vi è una costante opera di riavvicinamento delle singole legislazioni del settore (clausole abusive nei contratti con i consumatori, pubblicità ingannevole, ecc.).

Con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio approvata il 24 gennaio 1996 si afferma il principio del riconoscimento mutuo delle legittimazioni ad agire attribuite nei singoli stati membri agli Ombudsmen o a libere associazioni nel caso in cui venga chiesta la pronuncia di una inibitoria in un paese della comunità diverso da quello in cui si producono gli effetti dell'attività illecita.

Non è casuale che la Commissione Cee abbia da tempo avviato programmi sperimentali di accesso alla giustizia al fine di saggiare l'efficienza dei singoli sistemi, particolarmente nel settore dei consumi e

dei servizi. L'opera della Commissione non è diretta alla ricerca di una soluzione comunitaria unica per tutti i sistemi, che non sarebbe possibile imporre nell'attuale fase di integrazione europea, bensì ricercare le soluzioni possibili all'interno dei singoli paesi, rispettando indici di equivalenza e di risultato.

Nel nostro paese vi è una forte tendenza a definire in modo contenzioso le controversie civili, una mancanza di limitazione dell'esercizio del potere di impugnazione della decisione e una assenza di filtri per l'accesso alla Corte di Cassazione.

Le nuove norme processuali favoriscono la conciliazione, ma all'interno del processo, vale a dire nel corso dell'attività giurisdizionale, con costi non lievi per le parti e l'amministrazione.

Si registra un vero ritardo nella predisposizione di misure atte alla semplificazione delle procedure rispetto agli altri Paesi della Comunità Europea. Inoltre l'inefficienza dell'amministrazione della giustizia condiziona e penalizza il mercato interno.

Anche l'istituzione del giudice di pace (L. 374 del 1991) non può da sola risolvere il problema della crescente domanda di giustizia.

Tuttavia una importante funzione potrebbe svolgere la procedura prevista dall'art. 322 c.p.c. che consente la possibilità di ricorrere al giudice di pace per il tentativo di conciliazione giudiziale. In tale sede possono essere trattate tutte le controversie, ad eccezione di quelle relative ai diritti indisponibili (diritti di status, diritti essenziali della persona, diritti di famiglia) e di speciali materie che per espressa disposizione di legge non sono suscettibili di transazione o prevedono specifiche procedure di conciliazione, come le controversie individuali di lavoro, le controversie in materia di patti agrari, le controversie relative al pagamento di onorari professionali, le controversie in tema di previdenza ed assistenza obbligatorie.

Possono essere conciliate anche le controversie con la P. A., sia perché quest'ultima, nell'ambito del potere di autotutela può modificare atti divenuti inopportuni, sia perché è tenuta a riconoscere al cittadino, nella fase di formazione di un atto amministrativo, il diritto di intervento previsto dall'art. 9, L. 241/90, sia perché, in forza dell'art. 11 della stessa legge può concludere accordi procedurali con gli interessati, onde determinare il contenuto discrezionale dell'atto.

Nel caso in cui il funzionamento della P. A. ritenga di non avere

poteri conciliativi o transattivi potrà essere fissata un'ulteriore udienza per la sottoscrizione del verbale di conciliazione che assumerà la funzione di «accordo procedimentale» tra il cittadino e la P. A. previsto dall'art. 11 citato.

Se la controversia rientra nella competenza del giudice di pace, il processo verbale di conciliazione ha effetti di titolo esecutivo, negli altri casi ha valore di scrittura privata riconosciuta in giudizio.

Questo istituto, che si pone come modello alternativo alla giustizia tradizionale e potrebbe avere positivi effetti deflattivi del carico giurisdizionale, non ha ancora avuto una apprezzabile utilizzazione, così come è avvenuto in passato per i poteri conciliativi del giudice conciliatore.

Un progetto di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia il 30 giugno 1995 riguarda una nuova formulazione della procedura conciliativa, sia in sede contenziosa che stragiudiziale. Tale progetto prevede la competenza del giudice di pace in sede non contenziosa per le controversie a lui riservate ed una Commissione per la conciliazione composta da un giudice di pace come presidente e da due esperti della materia da trattare, per le altre controversie, nonché organismi di conciliazione costituiti da enti pubblici o privati rappresentanti delle categorie interessate alla controversia.

Se la conciliazione non riesce, la procedura termina con una proposta conciliativa di cui si può tenere conto agli effetti delle spese, in un eventuale successivo giudizio. In ogni caso, il verbale di conciliazione costituisce titolo esecutivo, previa omologazione da parte del pretore per le conciliazioni effettuate presso gli organismi di categoria, mentre le spese di funzionamento degli stessi sono a carico dello stato. Si tratta in ogni caso di una procedura essenziale, che rispetta, tuttavia, il principio del contraddittorio e la garanzia di imparzialità della commissione.

Maggiore fortuna, rispetto alla conciliazione ha avuto, negli ultimi tempi, l'istituto dell'arbitrato. La recente legge 29 dicembre 1993, riguardante il riordinamento delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura, prevede, tra le attribuzioni delle stesse, la promozione di commissioni arbitrali (oltre che conciliative) per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori.

Fino ad ora, tuttavia, più che essere lo stato ad assicurare un ser-

vizio di giustizia adeguato ai tempi si avverte un processo di «autodeterminazione delle riforme» da parte dei destinatari del servizio giustizia che propongono al legislatore dei modelli di giustizia alternativi.

Tra questi esperimenti vi è la procedura di conciliazione ed arbitrato di cui al protocollo 24 luglio 1989 sottoscritto dalla Sip e da dodici associazioni di tutela dei consumatori, il progetto pilota «accesso dei consumatori alla giustizia» finanziato dalla Commissione CEE e promosso dal Comitato di difesa dei consumatori del Comune di Milano, il programma di conciliazione stragiudiziale promosso dalla Camera Civile di Roma, l'ufficio reclami della clientela e dell'Ombudsman bancario ad opera dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI).

Tali iniziative si fondano sulla consapevolezza che nel mercato unico caratterizzato dal regime liberistico, il consumatore si rivolgerà a quelle imprese che sapranno garantire oltre al prodotto o il servizio anche la maggiore trasparenza e la migliore tutela dell'utente.

Un grosso problema interpretativo riguarda il tema della legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori per la tutela degli interessi collettivi e l'individuazione degli interessi stessi. Questo settore di indagine merita attenzione anche per i profili di diritto comunitario relativo alle controversie transfrontaliere.

Ed infine una figura importante nell'ambito della «giustizia della coesistenza» è quella del difensore civico istituito con la legge 8 giugno 1990 n. 142, che ha il suo omologo nel «defensor del pueblo» spagnolo, nel «procuratore dei cittadini» polacco, nell'Ombudsman di diversi paesi europei, nel «médiateur» europeo.

Il suo è un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della P. A. comunale e provinciale e segnala, su iniziativa dei cittadini, o propria, gli abusi e le disfunzioni di tali amministrazioni.

Alcune leggi regionali lo hanno istituito anche a livello regionale, ma in realtà, poiché l'adozione è facoltativa, sono solo una minoranza gli enti locali che hanno effettivamente proceduto alla nomina. Pare opportuno nell'ambito delle diverse interpretazioni date alla figura del difensore civico, inquadrare la stessa all'interno della difesa dei diritti umani, che trovano fondamento nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella stessa Costituzione italiana.

Sotto tale profilo, in piena libertà e indipendenza, come è stabilito nella legge istitutiva, il difensore civico deve interpretare i bisogni del

cittadino, ivi compresi i soggetti più deboli, cui la P. A. deve garantire dignità di vita.

È proprio su questo fronte che i pressanti problemi posti dai nuovi conflitti sociali impegneranno il difensore civico di fronte all'ina-dempimento o alle inefficienze della P. A.

Ma la tutela del cittadino è opera ben più complessa e necessaria di un'operazione di rinnovamento che non può trovare campo solo nell'ambito di organi facoltativi, dotati di modestissimi poteri.

La promozione dei diritti, per essere concreta, deve avvalersi di un valido sistema di tutela che lo stato non pare in grado di assicurare con i servizi tradizionali, per una costante disattenzione di fronte al problema giustizia, che viene affrontato solo nell'ottica dell'emergenza.

Occorre intervenire in più direzioni, come la dotazione di efficienza delle strutture, l'adozione di filtri per le procedure contenziose, il potenziamento dei modelli alternativi per la composizione delle liti e l'adozione di limiti alle fasi delle impugnazioni.

Guardare al futuro significa anche questo, perché un buon sistema di garanzia per il cittadino non solo corrisponde a criteri di giustizia e democrazia, ma conferisce credito allo stato, affidabilità agli operatori sociali ed economici, una credibilità senza la quale è difficile pensare ad un vero progresso ed alla conquista di una cittadinanza europea.

Io ho delle speranze ed anche dei timori. Ho la speranza, direi quasi la certezza, che la figura del difensore civico nazionale verrà istituita. Ho invece il timore che non gli verranno dati quei poteri ed il tipo di organizzazione che consentono di incidere veramente sulla gestione della giustizia. E questo secondo una tecnica che è molto diffusa, purtroppo, nel nostro paese, perché è ciò che avviene anche nell'ambito della giustizia ordinaria: ogni qualvolta c'è bisogno di una nuova regolamentazione, una legge che stabilisca delle regole formali, questa viene approntata. Il nostro legislatore è prodigo in questo senso. Ma ogni qualvolta vengono chieste, invece, delle strutture che rendano fattiva e concreta la realizzazione dei diritti, queste strutture vengono a mancare.

Rimango meravigliata, sorpresa e forse anche un attimo sconcert-

tata dalla posizione della figura del Defensor del Pueblo Español, che è un'istituzione di carattere addirittura costituzionale con poteri così estesi che difficilmente potrebbe essere immediatamente realizzata, secondo me, nel nostro paese.

È una configurazione di carattere costituzionale, con potere addirittura di fare ricorso alla Corte Costituzionale di fronte a provvedimenti che possono essere sospettati di legittimità e fare anche ricorso alla legge dell'«Habeas corpus» se non ho capito male e quindi di incidere direttamente in tema di garanzie sulla persona. È veramente una figura molto diversa da quella che noi possiamo immaginare e che il momento politico ed anche la cultura giurisdizionale del nostro paese può pensare di ipotizzare. E comunque lo stesso Defensor del Pueblo Español, nella sua relazione, se non ho letto male, afferma che in un primo tempo la pubblica amministrazione non ha accettato di buon grado questa figura e che vi sono state delle difficoltà di funzionamento. Così come è avvenuto un po' in alcuni esperimenti di giustizia non formale nel nostro paese. Faccio riferimento alle iniziative sorte a livello privatistico direi, non tanto pubblicistico, dirette a cercare una soluzione di conflitti, senza ricorso alla giurisdizione togata.

Ad esempio l'esperimento organizzativo dal Comune di Milano è un'iniziativa sostenuta dalla Commissione CEE, avente per oggetto una forma di tutela non giurisdizionale, che non ha trovato un pronto riscontro, perché c'è bisogno di una cultura diffusa per promuovere una forma di giustizia della conciliazione.

E lo posso dire dopo 30 anni di magistratura ordinaria, con esperienze varie, dalle cause civili alle cause di lavoro, alla giustizia penale. Io ho sempre sentito chiedere allo Stato di dare alla magistratura i mezzi strumentali per poter rendere veramente giustizia, ho sempre vissuto l'epoca dell'emergenza. L'epoca dell'emergenza c'è stata perché avevamo il terrorismo in Italia. L'epoca dell'emergenza perché avevamo la criminalità organizzata e la mafia. L'epoca dell'emergenza perché avevamo tangentopoli. E sotto i riflettori sono sempre emersi i problemi della giustizia penale. Per cui la giustizia civile, che è la vera risposta, il vero servizio al cittadino, il luogo dove molti diritti umani possono essere garantiti, è venuta a mancare, non è stata mai regolamentata, non è stata mai potenziata. È giunto il momento che si dica fine a questo; che la Bicamerale si interessi non solo dello status del

giudice, dei poteri e dei rapporti della magistratura con la politica, momenti molto importanti di riflessione, gravi problemi di diritto e di profilo costituzionale, ma che non risolvono il problema della giustizia come risposta all'utenza, come risposta al cittadino.

È il momento che il mondo politico si faccia carico di questo, e regolamenti, attraverso le formule che riterrà più opportune, e molte potrebbero essere studiate, tutto il complesso degli organismi di difesa del cittadino.

Ha detto molto bene il Professor Papisca, parlando di diritti umani, che bisogna concertare più azioni convergenti perché si abbia una vera affermazione e concreta realizzazione del diritto umano: il momento della legge perché venga individuato, il momento della giustizia perché venga difeso e il momento delle strutture, il momento del potenziamento anche di forme diverse da quelle istituzionali, come il volontariato ed altre, per una concreta risposta alle domande del cittadino.

Nel nostro paese, questo momento di studio complessivo e completo, organico di una giusta risposta al cittadino per l'affermazione dei propri diritti, non esiste. Ed allora un diritto umano che è il principio, secondo me, dei diritti umani, perché regola i diritti umani, ed è il diritto di avere una risposta di giustizia, viene assolutamente non garantito in questo paese. Siamo stati condannati dalle Corti europee, lo sappiamo tutti; per questo finiamo sempre sulla stampa, eppure siamo la culla del diritto, direi la culla del diritto civile. Ed è proprio nel campo civilistico, in cui entrano i conflitti dei cittadini, non quelli che delinquono, quelli che sono responsabili politici, quelli che sono pubblici amministratori, ma cittadini normali che chiedono agli altri cittadini di regolamentare i loro rapporti, che chiedono alla pubblica amministrazione di regolamentare i loro rapporti.

Questi cittadini non riescono ad avere una risposta concreta; hanno una cattiva risposta.

Perché? Perché tutta la conflittualità civilistica, la conflittualità che esiste tra cittadini e tra cittadini e pubblica amministrazione, quando sono in gioco i diritti dei cittadini è una conflittualità che finisce davanti al giudice ordinario. È stata studiata una nuova figura del Giudice di Pace, ma esso viene visto come un giudice minore, ma un giudice. Non vi è nessuna cultura di una possibile giustizia diversa, anche se dovrà essere l'esclusiva giustizia, la cosiddetta giustizia

della coesistenza, della conciliazione. Ne avete fatto un cenno un pochino tutti e se avessimo tempo potremmo entrare nei dettagli. Purtroppo il tempo non c'è. Non dovrà essere l'unica giustizia, ma dovrà essere una forma di giustizia, che consenta all'altra giustizia, quella più paludata, quella togata, in cui vengono regolamentati per il futuro forme di tutela, di diritti che valgono non solo per il singolo cittadino ma anche per una categoria più diffusa di cittadini, possa veramente interessarsi delle questioni che hanno un'importanza. Non che la giustizia non sia importante anche nelle piccole cose, ma non ci si può permettere il lusso di un tale tipo di giustizia, se non è possibile poi dare una risposta alle grandi questioni.

Faccio un esempio: l'altro giorno il Tribunale composto di tre giudici ha trattato in appello contro la sentenza del Giudice di Pace una causa del valore di L. 600.000. Ora, non c'è paese civile che si permetta questo lusso e noi non siamo un paese dei più ricchi. Non è che la giustizia debba essere migliore se il paese è ricco o peggiore se il paese è povero, ma certamente occorre tenere conto dei costi della giustizia: costi umani, costi di studio, costi economici. E questi costi vanno divisi e vanno distribuiti in modo razionale; ci vuole una razionalità, senza razionalità non c'è possibilità di risultato. Sono tanti anni che sento fare questi discorsi, stasera lo faccio nuovamente. Io mi auguro che questi nuovi movimenti, che questi nuovi germi di cultura possano trovare piede.

Non ho grande fiducia che l'istituto del difensore civico risolverà tutti i problemi, perché, da solo, non può risolvere tutti i problemi; ma esso costituisce un livello di difesa. Non ho estrema fiducia nelle camere di conciliazione, perché a volte la conciliazione può anche conculare il diritto del più debole, perché si può accettare una conciliazione quando non si ha la possibilità del responso del giudice perché è troppo costoso, oneroso, lungo e difficile. E quindi può anche essere pericolosa la conciliazione; ma se questo è uno dei livelli di giustizia, insieme agli altri livelli di giustizia ci renderà più credibili, renderà più credibile lo Stato, renderà più trasparente l'attività dello Stato, ci renderà più credibili sul mercato internazionale, perché il nostro mercato economico soffre di questa cattiva risposta di giustizia. Ed allora, secondo me, ben vengano anche tutte le forme di conciliazione che sono a livello privatistico e che sono già ampiamente sperimentate

nei paesi del «Common Law». Potremmo qui parlare di queste esperienze, forse esse non sono immediatamente trasferibili nel nostro paese perché abbiamo una tradizione giuridica diversa. Ma si possono usare, sono delle garanzie in più, sono dei momenti di conciliazione, sono dei momenti di suggerimento, dei momenti di mediazione che occorrono perché il giudice intervenga quando tutti questi momenti sono stati esperiti, sono stati inutili e abbia tempo, nell'amministrare bene la giustizia, di dare una risposta di valore, di attuare la difesa dei valori costituzionali, perché l'opera formale di una sentenza che risponde solo a delle regole tecniche, ma non ne individua i valori è un'opera che non è di garanzia.

Io vorrei affrontare molti altri argomenti ma l'ora tarda mi permette solo di salutarvi e di ringraziarvi nuovamente per avermi consentito di partecipare a questo dibattito.



ROBERTO GUIDI  
*Vice Presidente di Amnesty International*

Amnesty International, come è certamente noto, è un'organizzazione internazionale di volontari, premio Nobel per la pace 1977, che si propone lo scopo di combattere in tutto il mondo la detenzione per motivi di opinione, la tortura, la pena di morte, le sparizioni e le esecuzioni extragiudiziali. I suoi volontari si battono per ottenere processi equi e tempestivi per tutti i prigionieri politici e, più in generale, per ottenere il rispetto delle norme internazionali sui diritti umani che la maggior parte dei governi si è impegnata a rispettare ma che, nella pratica, vengono violate sistematicamente.

È un confronto pacifico, ancorché non pacifista, che utilizza strumenti solo in apparenza troppo blandi per la difficoltà dell'impresa: si tratta infatti di rivolgere appelli alle autorità di governo dei Paesi di volta in volta interessati affinché le violazioni cessino, o siano avviate inchieste serie ed imparziali, o vengano introdotte nell'ordinamento interno di quello Stato modifiche capaci di prevenire ulteriori violazioni. I soci ed i volontari di Amnesty International scrivono lettere; scrivono e fanno scrivere milioni di appelli che mettono il governo destinatario di quelle missive di fronte al giudizio dell'opinione pubblica mondiale.

Naturalmente l'organizzazione fa anche altro: le ricerche, l'attività di documentazione e denuncia della situazione dei diritti umani nei diversi paesi del mondo hanno fatto del movimento una fonte di informazioni accreditata nelle sedi più rappresentative. Amnesty International vigila sul rispetto dei diritti umani, rileva e denuncia le violazioni

ovunque si verificano e chiama il pubblico ad un impegno concreto per la tutela di quei diritti.

Si tratta in effetti di una forma di tutela non giurisdizionale, perché non si affida all'autorità o alla forza esecutiva di una pronuncia giudiziale, ma alla forza e al potere di condizionamento politico rappresentato dalla pressione dell'opinione pubblica mondiale. Questa forma di tutela affianca e sostiene le forme giurisdizionali previste dai singoli ordinamenti: gli appelli internazionali possono contribuire a dare impulso ad attività di tutela giurisdizionale non abbastanza solerti ed efficaci, possono convincere governi rittosi ad aprire inchieste per accertare le responsabilità personali delle violazioni denunciate, possono addirittura dare sicurezza e motivazione a giudici ed investigatori ostacolati dalle minacce o dalla complice inerzia degli organi del potere esecutivo o legislativo.

L'importanza di questa sinergia tra le forme di tutela tradizionali e quelle non giurisdizionali è evidente non solo nelle situazioni di emergenza e di *gross violations*, l'esigenza di forme di tutela alternative non si manifesta soltanto laddove le strutture giudiziarie siano venute meno (come ad esempio è accaduto in Rwanda), o siano inefficaci perché complici o controllate dagli stessi autori delle violazioni: anche nei sistemi giuridici avanzati, retti da costituzioni ispirate ai più moderni standard in materia di diritti umani, possono verificarsi abusi da parte di pubblici ufficiali che, pur non rispondendo ad una strategia complessiva del governo, tendono a creare ambiti di anomia sostanziale.

Il controllo del rispetto dei diritti individuali in simili situazioni presenta aspetti del tutto peculiari: non di riforme legislative si avverte la necessità, ma piuttosto di una completa e diffusa informazione sugli aspetti meno conosciuti della situazione dei diritti umani in paesi a torto considerati sicuri o al di sopra di ogni sospetto, magari solo perché dotati di norme avanzate e di sistemi di tutela giurisdizionale apparentemente completi ed accessibili. Le violazioni commesse da governi che godono di buona reputazione nel campo dei diritti umani tendono ad essere sottovalutate e considerate alla stregua di casi isolati, le denunce incontrano maggiore scetticismo e le vittime rischiano così di ottenere una tutela affievolita.

Vi sono in realtà casi in cui gli abusi localizzati diventano tanto diffusi e frequenti da costituire un dato caratteristico della situazione

generale di un paese: l'esempio più recente e clamoroso è forse quello della Cina, rispetto alla quale siamo arrivati a sostenere che nessuno è al sicuro proprio perché la legge, formalmente in vigore, viene sistematicamente ignorata e sostituita con l'arbitrio dagli agenti e funzionari preposti alla sua applicazione.

Pur senza assumere caratteri tanto allarmanti, pur senza tradursi in violazioni cruente e gravi come quelle che rientrano nel mandato di Amnesty International, l'insufficienza della sola tutela giurisdizionale può presentarsi in ogni ordinamento; le leggi più avanzate difficilmente spiegano efficacia se non sono affiancate da sistemi di garanzia evoluti, che vedano i giudici operare in un contesto socio-culturale caratterizzato da un'opinione pubblica consapevole, informata e mal disposta all'indulgenza nei confronti di chi viola i diritti individuali.

La formazione di una cultura del rispetto dei diritti umani ed il potenziamento dei meccanismi di tutela sono la migliore prevenzione possibile contro gli abusi: è soprattutto per questo che Amnesty International ha più volte sottolineato l'importanza di diversi strumenti di tutela non giurisdizionale, dalle commissioni per i diritti umani agli osservatori internazionali, agli ombudsmen o difensori civici, auspicandone l'inserimento nei programmi di ricostruzione e assistenza che accompagnano spesso le missioni di «peace-keeping».

Di questi strumenti parliamo oggi con riferimento alla realtà del nostro Paese, e un elemento di riflessione viene anche dai relatori precedenti: il proliferare, negli statuti comunali e provinciali, di norme che si richiamano ai principali atti internazionali in materia di diritti umani è un fenomeno senz'altro significativo dal punto di vista giuridico, ma che sembra passare inosservato all'opinione pubblica; da «human rights defenders», cioè da membri di un'associazione tra le più note ma che ha ancora un sostegno largamente inferiore a quello di altre organizzazioni non governative che operano in campi del tutto diversi, ci chiediamo: nel porre i diritti umani in primo piano, gli estensori di quegli statuti fino a che punto stanno fedelmente interpretando la gerarchia dei bisogni e dei valori della collettività? In altri termini: quanto profondamente è sentito il problema dei diritti umani dall'opinione pubblica, di questo e di altri paesi? L'Italia figura da anni nei rapporti di Amnesty International per le violazioni che anche qui si registrano: quanta parte dell'opinione pubblica lo sa? I meno informati

sono convinti che tra il nostro ed altri Paesi più spesso citati nelle denunce di Amnesty International vi sia una distanza incolmabile; crediamo invece che l'informazione e l'educazione ai diritti umani costituiscono una necessità imprescindibile anche in Italia.

La stessa efficacia di un istituto come quello del difensore civico può dipendere dalla sensibilità verso il problema dei diritti umani e del rapporto tra individui e istituzioni: non si può escludere il rischio che le sue potenzialità vengano misconosciute o sottovalutate, che – in conseguenza dello scarso o poco convinto uso di tale strumento da parte dei cittadini – il suo potere di intervento e di contributo al rispetto dei diritti individuali ne risulti limitato; è un'eventualità già richiamata dal Presidente del Consiglio Comunale nel suo intervento di saluto.

Un simile strumento di tutela deve invece riuscire ad assumere ed esprimere la forza propulsiva verso la piena realizzazione dello Stato di diritto che da esso ci si aspetta; al suo successo e alla sua affermazione l'educazione ai diritti umani, svolta anche da organizzazioni come la nostra, deve contribuire.

Tutelare i diritti umani è possibile e necessario anche nella realtà in cui le violazioni assumono dimensioni e caratteri meno drammatici; una vigilanza costante sui diritti individuali, non solo su quelli più clamorosamente negati, non può che giovare alla libertà.

CAMIS DAGUI

*Presidente CISM-Veneto e Vice-Presidente Consula Regionale Veneto  
per l'immigrazione*

Riprendendo il titolo del Convegno, nel mio breve intervento vorrei riferirmi alle condizioni dello straniero in Italia, cercando di analizzare sinteticamente l'impegno e il rispetto dell'Italia verso la sua Costituzione e verso i patii internazionali sui diritti umani da lei sottoscritti in materia d'ingresso, di soggiorno e di garanzia dei diritti e doveri degli stranieri presenti, a vario titolo, nel territorio italiano.

Della Costituzione Italiana posso dire che gli art. 2, 3, 4, 8, 10, 19, 32 interessano direttamente lo straniero in rapporto con lo stato italiano. Ne cito solo alcuni che mi sembrano particolarmente importanti:

– Art. 2 la Repubblica italiana riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'Uomo ecc.; qui sottolineo la parola Uomo che non viene riferita soltanto all'italiano.

– Art. 3; è interessante poiché afferma in toto che tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, razza, lingua e religione ecc. Sottolineo le parole “tutti i cittadini”, senza discriminazione di razza, religione, sesso.

– Art. 32 relativo alla salute quale fondamentale diritto.

– Art. 10, il più interessante, il quale si riferisce direttamente alla condizione dello straniero e fa riferimento ai patii internazionali.

Rispetto ai documenti internazionali vorrei sottolineare alcuni punti di interesse per lo straniero:

– Innanzitutto il riferimento va alla Dichiarazione Universale dei

diritti dell'Uomo, proclamata nel 1948 dall'Assemblea Generale dell'ONU soprattutto gli art.: 1, 2, 7, 11, 13, 14, 15, art. 16 comma 1 e art. 23 comma 2.

- La Convenzione di Ginevra, adottata il 28 luglio 1951 sullo status dei rifugiati e degli apolidi. L'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra nel 1954 (legge 22 Luglio 1954 n. 722) con la clausola della riserva geografica, limitando il diritto d'asilo ai soli cittadini dell'Est europeo. Clausola che viene abolita dalla legge 39/90 detta Martelli. Bisogna annotare inoltre che la stessa costituzione italiana nel sopracitato art. 10 riconosce il diritto d'asilo in maniera più ampia della convenzione di Ginevra.

- La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia in particolare all'art. 2.

- I due trattati della carta internazionale sui diritti dell'Uomo, adottati dall'Assemblea generale il 16 Dicembre 1966 e cioè:

1) il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali;

2) il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il protocollo ad esso collegato, soprattutto gli art.: 13, 14, 20 comma 2, 24, 26 e 27.

- La Carta sociale europea adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 Luglio 1961, soprattutto l'art. 19.

Nella mia considerazione cercherò di vedere la legislazione italiana a riguardo dello straniero.

Fino al 30 Dicembre 1986, l'ingresso e il soggiorno degli stranieri era disciplinato dalla normativa contenuta nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Regio Decreto del 1931, n. 773 e relativo regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 06/05/1940, n. 635), e dal codice penale Rocco del 1932. Si tratta di una normativa che regolava lo straniero in un'ottica di tutela dell'ordine pubblico.

La situazione giuridica dello straniero in Italia fino alla seconda metà degli anni ottanta era quindi regolata da una normativa che poco aveva a che vedere con i principi sanciti dalla carta costituzionale italiana. La precedente normativa prefigurava una situazione di sudditanza per lo straniero verso gli organi statali preposti all'ordine pubblico ed in particolare verso le forze di pubblica Sicurezza, dal Prefetto all'ultimo agente. Il permesso di soggiorno era un atto di concessione e non un diritto, atto discrezionale come il foglio di via o l'ordinanza di espulsione. Sembra che il legislatore italiano abbia spesso dimenticato

la dolorosa esperienza dell'epoca fascista, riportando la negatività di quei principi discriminatori verso gli immigrati.

– In seguito la legge n. 943 del 30 Dicembre 1986, che fa riferimento alla convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con la legge 10 Aprile 1981, n. 158. La legge del 1986 contiene norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori immigrati e contro le immigrazioni clandestine. Si tratta di una sanatoria che cerca di garantire a tutti i lavoratori legalmente residenti nel territorio italiano e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, garantendo i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari (a norma dell'art. 5 del Decreto Legge 30.12.1979 n. 663, convertito con modificazione dalla Legge 29.02.1980 n. 33), quelli relativi al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione nell'ambito delle norme. Però fa pagare ai lavoratori extra-comunitari un contributo pari allo 0,50% in più del contributo pagato dal lavoratore italiano.

– Legge 39 del 28.02.1990 Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extra-comunitari e di regolarizzazione dei cittadini extra-comunitari e apolidi già presenti nel territorio dello stato.

Fatto importante di questa legge è che per la prima volta si tenta di fare una legge sull'immigrazione. Il secondo elemento rilevante è la cessazione, nell'ordinamento interno, degli effetti della dichiarazione di limitazione geografica e delle riserve di cui all'art. 17 e 18 della Convenzione di Ginevra del 28.07.1951 ratificata con la Legge del 29.07.1954 n. 722.

La legge Martelli si pone come una nuova sanatoria generalizzata per gli immigrati presenti alla data del 31.12.1989.

– Decreto Ministeriale 244 del 26.07.1990 contributi per centri di accoglienza e centro servizi per immigrati.

Si noti che la Legge Martelli è costata 110 miliardi e che il 0,50% in più pagato dai lavoratori immigrati in tre anni ha portato nelle casse dello Stato circa 110 miliardi. Non tutti i soldi previsti dalla Legge Martelli sono stati utilizzati a vantaggio degli stessi immigrati.

– Legge 390 del 24.09.1992 Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle repubbliche sorte nei territori

della ex-Jugoslavia, nonché misure urgenti in materia di rapporti internazionali e di italiani all'estero.

– Decreto Legge n. 489 del 18.11.1995 disposizione urgente in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei paesi non appartenenti all'Unione Europea.

La novità è la sanatoria per il lavoro stagionale per i presenti alla data 19.11.1995 con pagamento di contributi. L'art. 7 sull'espulsione è risultato il più negativo e contestato, presentando conseguenze estremamente discriminatorie verso i diritti degli stranieri. Positivo è l'art. 13 sulla salute ma purtroppo nella maggior parte dei casi è rimasto solamente sulla carta. I successivi decreti n. 22, 132, 269, 376, 477 modificano l'art. 7 e eliminano i contributi. La legge n. 617 del 09.12.1996 salvaguarda gli effetti prodotti dal Decreto Legge 18.09.1995 n. 489 e i successivi decreti sopra citati.

E infine per la prima volta abbiamo un disegno di legge organico sull'immigrazione presentato dal Consiglio dei Ministri su proposta dei Ministri Livia Turco e Giorgio Napolitano in data 14.02.1997. Con questo documento siamo su un piano avanzato e ragionevole di confronto, abbiamo importanti novità sui diritti di cittadinanza per gli immigrati. Per esempio: l'elettorato attivo e passivo nelle Amministrative, la carta di soggiorno, il diritto alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, al lavoro autonomo, alla salvaguardia dell'identità culturale, e alla tutela da forme di discriminazione.

Ci sono alcuni punti dubbiosi che potrebbero annullare gli effetti degli elementi positivi, per esempio:

- arresto per mancanza di esibizione del documento di identificazione;
- revoca della carta di soggiorno di fronte ad una condanna non definitiva sulla base dei reati di cui all'art. 380 e 381 del codice di procedura penale; cosa contraddittoria in quanto la carta di soggiorno viene rilasciata a tempo indeterminato;
- trattenimento degli stranieri espulsi nei centri speciali di accoglienza;
- limitazione dell'elettorato alle amministrative;
- ecc.

Notiamo anche la Legge Regionale n. 9 del 30.01.1990 interventi

nel settore dell'immigrazione, è una legge a metà tra promozione e gestione. E rappresenta comunque un fatto positivo che dimostra la buona volontà della Regione Veneto anche se la disponibilità di liquidità è insufficiente.

Bisogna notare che la Giunta Regionale ha proposto un disegno di legge dal titolo "Interventi promozionali in materia di immigrazione" che al momento attuale è all'esame della terza commissione consigliare.

Questo nuovo disegno di legge, che è anche il risultato del lavoro della Consulta Regionale Veneto per l'immigrazione, è molto più avanzato rispetto al precedente intervento ma sembra che il consiglio non sia deciso ad approvarla in tempi brevi.

In conclusione l'Unione Europea ha chiesto a ogni stato membro di poter ospitare in media il 5% di stranieri sul numero totale di abitanti; in Italia siamo intorno ad un milione di presenze di stranieri con permesso di soggiorno, meno del 2% della popolazione e già si parla di invasione, di saturazione. La condizione di reciprocità ventilata sempre dalla legislazione italiana impedisce all'immigrato di svolgere alcuni tipi di lavoro autonomo e non si conoscono abbastanza bene i protocolli di convenzione di reciprocità firmati dall'Italia. Durante tutti questi anni l'Italia si è preoccupata di legiferare in emergenza, con delle sanatorie e con politiche di restrizione considerando l'immigrazione come un problema di ordine pubblico, di delinquenza e di emarginazione.

Questo ha creato una cultura negativa nei confronti degli immigrati; si guardi per esempio al caso dell'Albania. La tendenza sta cambiando lentamente, si parla sempre più spesso del fattore o elemento positivo rappresentato dall'immigrato. Basterebbe che l'Italia rispettasse la sua Costituzione e i Patti Internazionali da lei firmati per fare una buona legge organica nei confronti degli stranieri presenti nel suo territorio. Speriamo che il nuovo disegno di legge, se migliorato nei punti che secondo noi sembrano negativi, sia la base per delle buone politiche sull'immigrazione e un nuovo inizio della costruzione di una cultura dell'accoglienza, della convivenza civile e pacifica e dell'interculturalità.

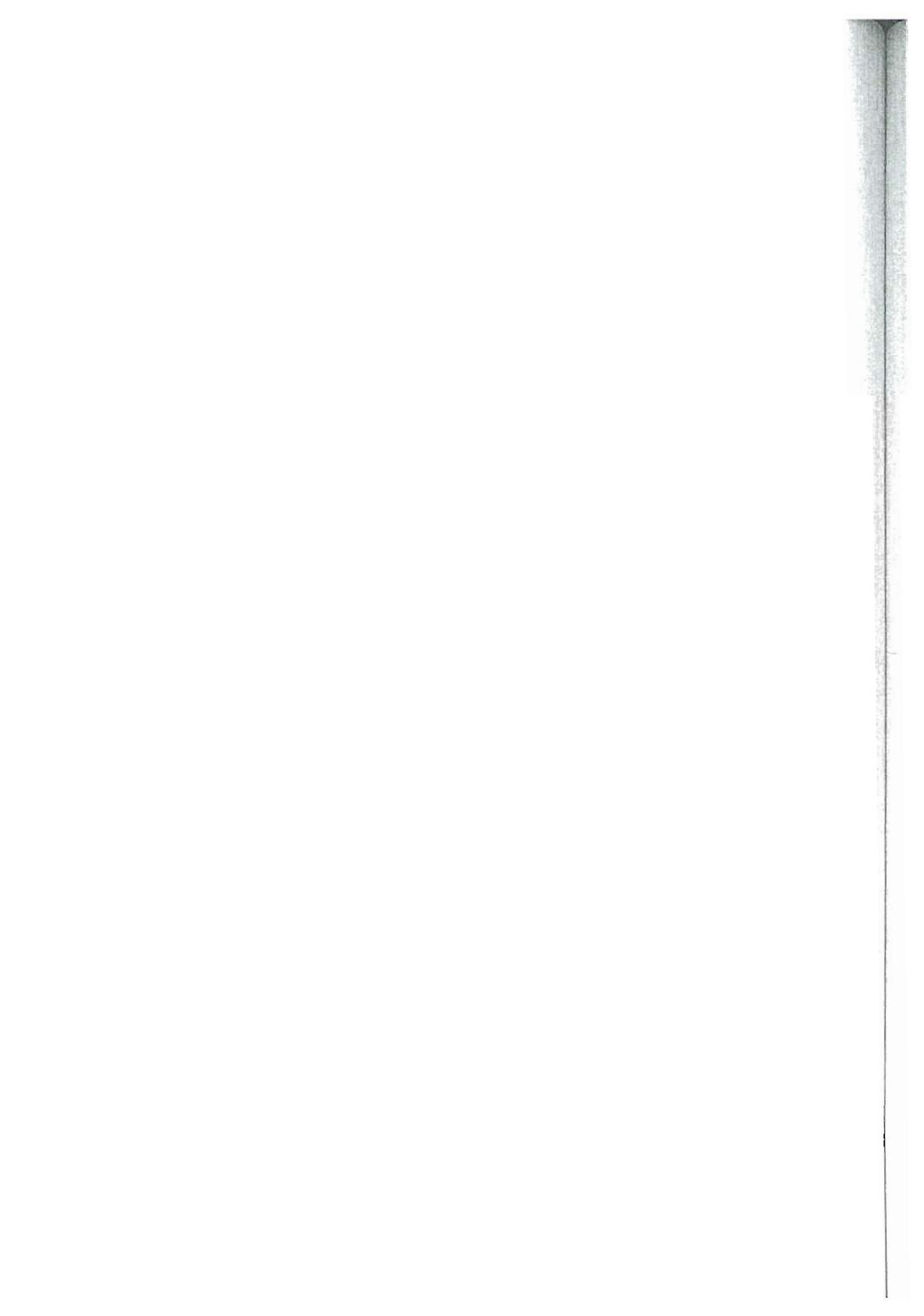
L'Italia deve cercare di essere più concreta nei patti che firma e verso la sua Costituzione.

L'Occidente con la sua aggressiva sete del potere e dell'averne ha sì avuto molto dalla natura arrivando per primo ad una tecnologia molto avanzata, funzionale e multimediale. Mentre in generale nel Mondo siamo arrivati a circa 50 milioni di persone fra rifugiati e sfollati, sradicati a causa dei conflitti, delle repressioni, dei disordini civili, economici e ambientali. Questo fatto ha creato nei paesi del Sud del Mondo un numero di profughi molto elevato. Mentre d'altra parte l'Occidente nella sua corsa ha perduto dal punto di vista umano il valore del concetto etico della vita, arrivando addirittura a considerare il figlio come un fatto condizionato dall'economia. Quante volte le famiglie occidentali si domandano "Quanto mi costa il figlio?".

Uno dei fattori positivi della presenza dell'immigrato potrebbe allora essere il riscatto della natalità e la mano d'opera giovanile, oltre che un salutare apporto di un approccio culturale di valori positivi o quantomeno più umani.

Se siamo convinti di questo allora favoriamo la società interculturale e questo può essere possibile tramite delle leggi degne dello Stato italiano e dell'uomo che garantisce i diritti e doveri di tutti senza discriminazioni, troppo spesso figlie di una grossolana ipocrisia. Come dice la frase del manifesto dell'anno europeo 1997 contro il razzismo "*La razza umana disponibile in una vasta gamma di colori e modelli*".

## INTERVENTI



ALESSANDRO BARBETTA  
*Difensore civico della Regione Lombardia*

Il momento scelto per questa iniziativa, i suoi promotori, questa sede ben si rapportano con il tema qui trattato. Sono tutti elementi che sottolineano ciò di cui il tema ha bisogno per maturare il passaggio a concrete realizzazioni.

Infatti la questione che qui ci occupa ha bisogno di:

*a)* maggiore attenzione da parte del mondo scientifico e della ricerca (sono ancora pochi i punti di riferimento il cui impegno sia paragonabile a quello dell'Università di Padova in questo campo);

*b)* più mirata volontà realizzatrice da parte del mondo politico-istituzionale (a fronte della consolidata esperienza delle Regioni e Province autonome, rimane, per ora, un episodio quello dell'inserimento dell'art. 8 nella legge n. 142/1990 e appare perfino una svista del legislatore la previsione dell'art. 36 della legge n. 104/1992, legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate; mentre si confermano benemeriti i legislatori regionali degli anni '70 e '80 che hanno aperto la via);

*c)* più tenacia e sistematicità nell'impegno propositivo e di sensibilizzazione da parte di coloro che esercitano ruoli attivi nell'ambito delle tematiche concernenti le garanzie dei cittadini in forme non giurisdizionali (i difensori civici regionali stanno cercando di fare la loro parte, ma un più sinergico rapporto con le realtà associative e con i movimenti che nella società civile operano su questo terreno potrebbe produrre ulteriori frutti).

Con questo spirito voglio fermare brevemente la vostra attenzione su due riflessioni.

La prima sta più sullo sfondo, ma la propongo perché mi pare che possa spiegare, almeno in parte, la fragilità di ciò che è accaduto sinora sul nostro tema e che mi sembra possa altresì suggerire motivazioni per quanto ci potrebbe riservare in merito il prossimo futuro.

La seconda riflessione è dedicata ad alcuni fatti significativi delle recenti cronache istituzionali e parlamentari, che ritengo non debbano essere sottovalutati.

La prima riflessione riguarda i riferimenti costituzionali per il nostro tema.

Quando, ad esempio in sede di Commissione Bozzi, si toccò il tema del difensore civico lo si fece ponendolo in relazione all'art. 97. Quasi considerando la questione più o forse esclusivamente attinente l'efficienza del sistema d'amministrazione, che non riguardante un istituto di promozione della qualità democratica complessiva del sistema istituzionale.

Mi pare che si potrebbe utilmente riflettere sull'istituto del difensore civico ispirandosi anche all'art. 3, ed in particolare al secondo comma dell'art. 3.

Questa disposizione ha assunto nella storia repubblicana una quasi esclusiva lettura in chiave economica (da qui parte, ad esempio, la vicenda dello stato sociale); in chiave politica, nell'accezione di partecipazione politica (nel senso di costruzione di regole attinenti le modalità per esprimere adeguatamente la volontà popolare mediante i meccanismi della rappresentatività); in chiave sociale (soprattutto però nell'accezione più vicina al processo economico, si veda tutta la storia della concertazione con le parti sociali).

Il secondo comma dell'art. 3 non ha invece fecondato in pari misura, e con effetti di pari rilevanza, una riflessione ed un dibattito sugli istituti di tutela e di promozione dei diritti di cittadinanza in forme non giurisdizionali.

Mi pare invece che l'innesto dei nostri temi su questa disposizione costituzionale potrebbe dar luogo a più robuste e comprensibili radici anche per l'istituto del difensore civico.

La seconda riflessione che voglio proporre trova invece spunto nella cronaca.

Senza enfattizzare alcuni recenti episodi, ritengo però utile ricordarli. Il fatto che potremmo collocarli tra quelli generati dalle congiunture del "contingente", non deve indurci a rischiare di darne una lettura tanto riduttiva da farci perdere di vista che nella cronaca si annidano anche i fatti che segnano e vincolano il futuro.

Su temi molto prossimi a quelli che qui trattiamo sono all'esame del Parlamento e, più precisamente, sono in discussione in queste settimane nell'aula di Montecitorio due provvedimenti legislativi: quello sullo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo e quello sull'authority per la legalità e la trasparenza nella pubblica amministrazione.

Entrambi toccano o passano assai vicino alle questioni analizzate in questo convegno.

Prima il Governo, poi la Commissione affari costituzionali della Camera hanno perso l'occasione per stare dalla parte dei cittadini. Così, per ora, i difensori civici regionali continueranno ad essere degli "abusivi" quando interverranno nei confronti delle amministrazioni statali, rimaste ormai ultimo territorio burocratico entro il quale il cittadino si aggira indifeso.

La possibilità di porre rimedio a questa situazione era contenuta in una proposta per legittimare – in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale – l'azione che i difensori civici regionali e delle Province autonome svolgono nei confronti delle amministrazioni statali; proposta già avanzata al Governo dalle Regioni, fatta propria poi dall'on. Frattini con la presentazione di un emendamento al disegno di legge Bassanini che ho richiamato. L'emendamento non ha trovato una maggioranza che l'approvasse in Commissione.

Ben venga la Bicamerale a radicare nella Costituzione l'istituto del difensore civico, maturi rapidamente il frutto dei buoni propositi dichiarati dal ministro Bassanini con la presentazione, per iniziativa del Governo, di una proposta di disciplina organica sul difensore civico. Nel frattempo però rischia di prevalere la rinuncia ad un piccolo, ma significativo, passo concreto a favore della tutela dei diritti dei cittadini in un'ottica di federalismo.

Episodio che può diventare preoccupante se si confronta con l'unanime disinvoltura che ha portato in aula il primo risultato dei lavori

della Commissione speciale della Camera per la prevenzione della corruzione.

Nel disegno di legge per l'istituzione del garante della legalità e della trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione sono arduamente confluite finalità di prevenzione della corruzione e dell'illegalità con altre di natura tutta diversa, come quelle di garanzia della piena conoscibilità dell'azione amministrativa e di tutela dei diritti del cittadino. Finalità di natura diversa che richiedono diversa strumentazione per essere efficacemente perseguite.

Tutto è improntato invece a logica investigativa, strumentazione inquisitoria, curvatura istituzionale centralista. Nessuna meraviglia per chi ricordi la motivazione originaria: prevenire la mano lunga dei ladri e dar loro la caccia quando della pubblica amministrazione fanno bottino.

Ma questo è ben altro problema rispetto a quello della tutela dei diritti dei cittadini nei loro rapporti con la pubblica amministrazione e a quello della visibilità dello snodarsi dei procedimenti amministrativi sui quali il cittadino ha diritto di partecipazione.

La Camera si trova nella felice opportunità di esaminare contestualmente le due proposte di legge. C'è ancora tempo per distinguere, precisare e rendere coerenti le finalità, gli strumenti e le modalità. Non mancheranno certo sensibilità e volontà per evitare che frutto del parto sia un ircocervo o che le due proposte di legge viaggino parallele senza incontrarsi mai.

Perché sprecare un'altra occasione?

PIETRO PINNA  
*Senatore-Segretario della Associazione degli ex Consiglieri Regionali  
della Sardegna*

*Premessa.*

Il Convegno cade nel momento in cui serpeggiano, nelle espressioni politiche e sociali e culturali della società profonde inquietudini sui temi della Costituzione, dei diritti umani e delle garanzie.

Queste problematiche hanno trovato riscontro nella manifestazione dei centomila a Bruxelles (il 16 marzo scorso) affinché «un capitolo sociale venga a integrare quelli dedicati alla moneta e al mercato unico e si affermi» una legislazione sociale europea che protegga i lavoratori.

Si reclama, in sostanza, che vi sia più «orecchio» alle problematiche sociali, atteso che, se non vi saranno risposte, per il 28 maggio è prevista, sempre a Bruxelles, una grande marcia sociale.

Peraltro, vi è da rilevare che il governo belga (una coalizione di centro sinistra) ha già fatto sapere che in sede europea si batterà perché un'armonizzazione della fiscalità e delle norme di protezione sociale blocchi la concorrenza che incomincia a svilupparsi tra i Quindici. Come dire: «chi ha orecchie, intenda»!

Nondimeno, anche il premier inglese si pronuncia sulla esigenza di garantire un salario minimo, anche se si allontana dal Piano di protezione sociale, redatto, a suo tempo, da Sir W.H. Beveridge.

L'inquietudine sopra richiamata coinvolge la Chiesa, preoccupata per un paese che va a pezzi e rischia di perdere la sua identità nazio-

nale e invita i cattolici a mobilitarsi per «rifondare un patto di cittadinanza» e ad esprimersi sull'uomo, le autonomie, la scuola, la sanità, lo stato del benessere!

Vengono così avanti, sia pure in forma variegata, forme non giurisdizionali di tutela e di promozione, che fanno bene sperare.

### *Federalismo e autonomie*

Ora, sul cosiddetto stato del benessere (Welfare State) ritorneremo più avanti, mentre intendiamo soffermarci sulle proposte avanzate sul federalismo e le autonomie, con particolare riferimento a quelle regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Sardegna.

Come è noto è stata di recente approvata dal Senato la riforma Bassanini che dà l'avvio al federalismo possibile. La delega, al Governo, stabilisce quali sono le funzioni che restano allo stato. Tutte le altre sono trasferite alle Regioni e agli enti locali.

### *Riforme: proposta revisione costituzionale in Assemblea sarda.*

«La stragrande maggioranza del Consiglio regionale ha raggiunto l'intesa su una «proposta di revisione costituzionale» da sottoporre, attraverso i parlamentari eletti in Sardegna, e durante le audizioni con il Sottocomitato «Riforma dello Stato», alla Commissione Bicamerale.

«La proposta elaborata è articolata in 14 punti, con riferimento agli articoli della Costituzione e in una disposizione transitoria.

«I punti toccati riguardano il principio di sussidiarietà; il riparto delle competenze legislative tra Repubblica e Regioni; il riparto delle competenze amministrative tra Repubblica e Regioni; le Regioni a Statuto Speciale; i rapporti tra Comuni, Province e Regioni; le Regioni e l'Unione Europea; le Regioni e i Paesi esteri; il Senato delle Regioni; la funzione legislativa; la partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle sedute del Governo; il sistema elettorale e la forma di governo, il controllo delle leggi regionali; l'autonomia finanziaria; la Corte Costituzionale. La disposizione transitoria riguarda l'estensione alle Regioni a Statuto Speciale di più ampie forme di autonomia.

«Le innovazioni più significative contenute nella proposta riguardano il Senato delle Regioni eletto paritariamente su base regionale; il sistema elettorale che, con legge regionale, stabilisce i casi di inagibilità ed incompatibilità ed i criteri e le modalità per l'elezione del Presidente e degli altri componenti del Governo della Regione; e la Corte Costituzionale composta da 16 giudici, di cui 4 eletti a maggioranza dei due terzi dal Senato delle Regioni.

«Particolarmente importanti le modifiche proposte all'art. 119 della Costituzione con riferimento all'autonomia finanziaria. Secondo la proposta alle Regioni sono riconosciute l'autonomia impositiva e la competenza amministrativa in materia di accertamenti e riscossione dei tribunali da percepire nel rispettivo territorio. Inoltre allo scopo di favorire il raggiungimento di una condizione di uguaglianza sostanziale tra le diverse aree territoriali del Paese, anche attraverso il riordino generale dei trasferimenti pubblici, la Repubblica – sottolinea la proposta – istituisce con legge statale un fondo nazionale che consenta la realizzazione di interventi di riequilibrio che assicurino la crescita delle aree economicamente e socialmente arretrate del Paese, con particolare riguardo alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole».

Non vi è chi non veda, sia nella proposta Bassanini, e sia nell'elaborato recentemente licenziato dal «tavolo delle regole» formato dai Capi Gruppo del Consiglio Regionale della Sardegna, con l'unica assenza da parte dei sardisti, un importante salto di qualità, una proposta politica di rilevante valore, che approderà al più presto nella Bicamerale.

### *Diritti umani*

Sulla esigenza di una lotta comune per affermare i diritti umani, ormai da diverse parti avvertita, giova preliminarmente ricordare che, ad esempio, nel Marocco, esiste un apposito ministero che cura l'affermarsi di questi diritti.

Questa presenza va adeguatamente considerata e valutata perché getta un ponte tra le nazioni che si affacciano nel Mediterraneo, ove esplodono ancora la guerra, il razzismo e la xenofobia.

Un primo patto prioritario tra le nazioni del Mediterraneo do-

vrebbe riguardare l'affermazione dei diritti dell'uomo e non solo per andare a codificare questi diritti (una cosa peraltro assai importante) quanto, invece, per creare una coscienza nuova, attraverso l'educazione, la cooperazione, l'aiuto reciproco, nelle forme non giurisdizionali di tutela e di promozione.

Siamo alla conclusione del «secolo breve» caratterizzato dagli orrori di due guerre mondiali, dall'olocausto; sono riesplosi, in quest'area, conflitti etnici, che pensavamo irripetibili.

Una riflessione, alla vigilia del terzo millennio, s'impone: a 50 anni dalla istituzione dell'O.N.U. e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (10 dicembre 1948). Se guardiamo alle guerre locali, così come sono andate configurandosi e precisandosi in quest'ultimo scorcio di secolo; se valutiamo alcuni fenomeni: disoccupazione, welfare state, immigrazione dal terzo mondo in Europa, diritti civili, qualche considerazione va fatta per ritrovare i sentieri della pace e della giustizia.

La prima riflessione riguarda i focolai di guerra; focolai che si sono accesi e prorogati pericolosamente tra Israele e la Palestina, la Jugoslavia, l'Albania, e non accennano a spegnersi, nonostante gli interventi internazionali.

La recente immigrazione Albanese verso l'Italia (un esodo biblico) che si è ripetuto per la seconda volta in pochi anni la dice lunga non solo per le differenti etnie ma sull'irrefrenabile desiderio, dopo una lunga schiavitù, di inserirsi in un processo di sviluppo che cambi la loro condizione.

Se guardiamo al rapporto di Amnesty International del 1993, nelle proiezioni verso il 2076, risulta che il 78% della popolazione europea sarà proveniente dal terzo mondo!

Ne consegue che nessuna barriera ideologica, né il muro di San Diego tra il confine del Messico e gli Stati Uniti, potrà contenere questa marea umana, dal momento in cui la stessa previsione si fa nei confronti delle grandi città americane.

Allora più che rinchiudersi ciascuno nel proprio fortilizio sarà utile non solo interrogarsi ma agire perché si creino le basi per una convivenza umana, affrontando queste problematiche, ad iniziare dalla scuola, mirando all'educazione dei sentimenti, iniziando ad operare

perché la «zona di libero scambio» nel Mediterraneo, incominci a funzionare!

*Lo stato sociale (Welfare State).*

Viene avanti, sia pure timidamente, l'esigenza di fissare una cornice europea al cosiddetto Welfare State, respingendo lo smaltellamento della protezione civile, e gli attacchi inverecondi da parte del padronato.

Di ciò si vanno facendo carico le forze sindacali e politiche in europa per impedire che si ritorni alla giungla dei rapporti sociali, come se non esistesse la Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo, come se le nazioni potessero fare astrazione dai principi fondamentali in essa contenuti.

Ciò non significa sottrarsi dal dibattito attorno alla esigenza di far luce su «alcune zone protette», sulle pensioni di anzianità, sul funzionamento della Cassa Integrazione; al contrario, invece, occorre riequilibrare gli interventi, avendo riguardo alla fascia giovanile che ancor non è stata immessa nel processo produttivo e, quindi, non gode di alcuna protezione sociale!

Nondimeno non possiamo non concordare con coloro che sostengono «che le conquiste dello stato sociale, specie nell'Europa occidentale, rappresentano – una delle manifestazioni più alte del progresso democratico e civile e della qualità della vita della popolazione entro il modello di civiltà industriale».

Peraltro non possiamo disconoscere che gli Stati Uniti col 13% del PIL destinato a spese sanitarie, non riescono ancora a garantire, a 35 milioni di cittadini, la copertura sanitaria.

Ed allora, nella prospettiva della riforma dello stato sociale, se non vogliamo cadere dalla torre di Babele per la confusione delle proposte e dei linguaggi, occorre avere riguardo ad alcuni punti di riferimento e, soprattutto, alle proposte che andranno emergendo tra governo e sindacato.

Comunque, una osservazione ci sia consentita: quella di reclamare dal Parlamento Europeo la difesa dello stato sociale, senza gravi dislivelli tra tutti i cittadini.

Se, infine, è vero che si vanno riducendo i contributi sociali per assicurare sanità, previdenza, assistenza, per effetto della fiscalizzazione degli oneri sociali e per una diminuzione dei lavoratori dell'industria, occorre provvedere ad intensificare la lotta contro l'evasione fiscale, poiché vengono sottratti all'Erario 200.000 miliardi all'anno!

### *La riforma della Costituzione.*

Nessuno nega, dopo 50 anni, l'esigenza di un aggiornamento della Costituzione, ma desta preoccupazione e inquietudine la procedura che – come è noto – deroga a quella ordinaria.

Sono pertanto plausibili le preoccupazioni che vanno emergendo soprattutto se la procedura scelta attualmente venisse in futuro evocata per modificare le conquiste politiche, sociali, culturali in essa contenute.

Né si può negare che l'allarme in questo senso, sia più che legittimo ove si considerino gli attacchi alla indipendenza della Magistratura, alla cancellazione degli Stati Speciali, alla questione meridionale, dando spazio a un rigurgito reazionario.

Ecco perché, ai vari livelli comunali, regionali e nazionali, vanno sorgendo «Osservazioni sulla Bicamerale», Comitati per la Costituzione, onde esercitare una vigilanza democratica, affinché, il plebiscito a cui saranno chiamati gli italiani, sia un fatto consapevole e rifletta la coscienza nazionale.

La Costituzione, infatti, è un giocattolo col quale non si può giocare, né smontarlo e rimontarlo a piacimento.

Diceva Piero Calamandrei in un suo discorso rivolto ai giovani di Milano, il 23 gennaio del 1955.

«... Ora, vedete, io ho poco altro da dirvi, su questa Costituzione, di cui sentirete fare il commento nelle prossime conferenze, c'è dentro tutta la nostra storia: tutto il nostro passato, tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre glorie, sono tutti sfociati qui, in questi articoli. E a saper intendere dietro a questi articoli, ci si sentono delle voci lontane.

“Quando io leggo nell'articolo 2: L'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, o quando leggo

nell'articolo 11: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli", la patria italiana in mezzo alle altre patrie..., ma questo è Mazzini! Questa è la voce di Mazzini! O quando io leggo nell'articolo 8: "Tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge" ... ma questo è Cavour! O quando io leggo nell'articolo 5: "La Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali" ... ma questo è Cattaneo! O quando nell'articolo 52 io leggo a proposito delle forze armate: "L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica", l'esercito di popolo... ma questo è Garibaldi! E quando leggo all'articolo 27: "Non è ammessa la pena di morte... ma questo, o studenti milanesi, è Beccaria"!

Grandi voci lontane, grandi nomi lontani, ma ci sono anche umili nomi, voci recenti.

Quanto sangue, e quanto dolore, per arrivare a questa Costituzione!

Dietro ad ogni articolo di questa Costituzione o giovani, voi dovete vedere giovani come voi: caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti nelle strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa Carta. Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta... no, non è una carta morta! questo è un testamento, un testamento di centomila morti". Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri, dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati.

Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione».

Ora, non guardiamo certo al passato con lenti deformanti per comodità di tesi, ma non v'è dubbio che occorre mantenere fermo l'art. 138 sulla revisione della Costituzione, in aderenza alle procedure in esso contenute e, segnatamente, per ragioni di garanzie costituzionali: «non si da luogo a referendum se la legge di revisione della Costituzione è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle due Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

Insomma: se non si vuole stravolgere la storia, l'ordinamento costituzionale va difeso a garanzia dell'Italia e dell'Europa, per costruire una società civile che si riconosca sempre di più nei diritti fondamentali, perché, per dirla con Carlo Levi, «il futuro ha un cuore antico».

Bene hanno fatto, quindi, i promotori di questo convegno nazionale a focalizzare l'attenzione su: Costituzione, Diritti umani, Garanzie, per tre ordini di motivi: il primo motivo perché correlato alle riforme costituzionali, alla prova della Bicamerale; il secondo perché la difesa dei diritti dell'uomo va estesa ai paesi terzi e ribadito «il diritto dovere di ingerenza sugli aiuti umanitari alle popolazioni».

Va anche sottolineato che il Parlamento Europeo chiede che un Commissario si occupi della coerenza dei vari settori di attività dell'Unione per evitare politiche contraddittorie come l'esportazione di armi e mine antiuomo da un lato e le affermazioni in difesa dei diritti umani dall'altro. Il terzo motivo, quello delle Garanzie, va naturalmente correlato alle fonti del diritto ma anche ad una stretta vigilanza sull'evolversi delle proposte di riforma costituzionale in atto, soprattutto per quanto attiene alla Magistratura, i cui punti fermi vanno ribaditi e, segnatamente, l'articolo 104 «La Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» e l'articolo 101 «La giustizia è amministrata in nome del popolo. I Giudici sono soggetti soltanto alla legge».

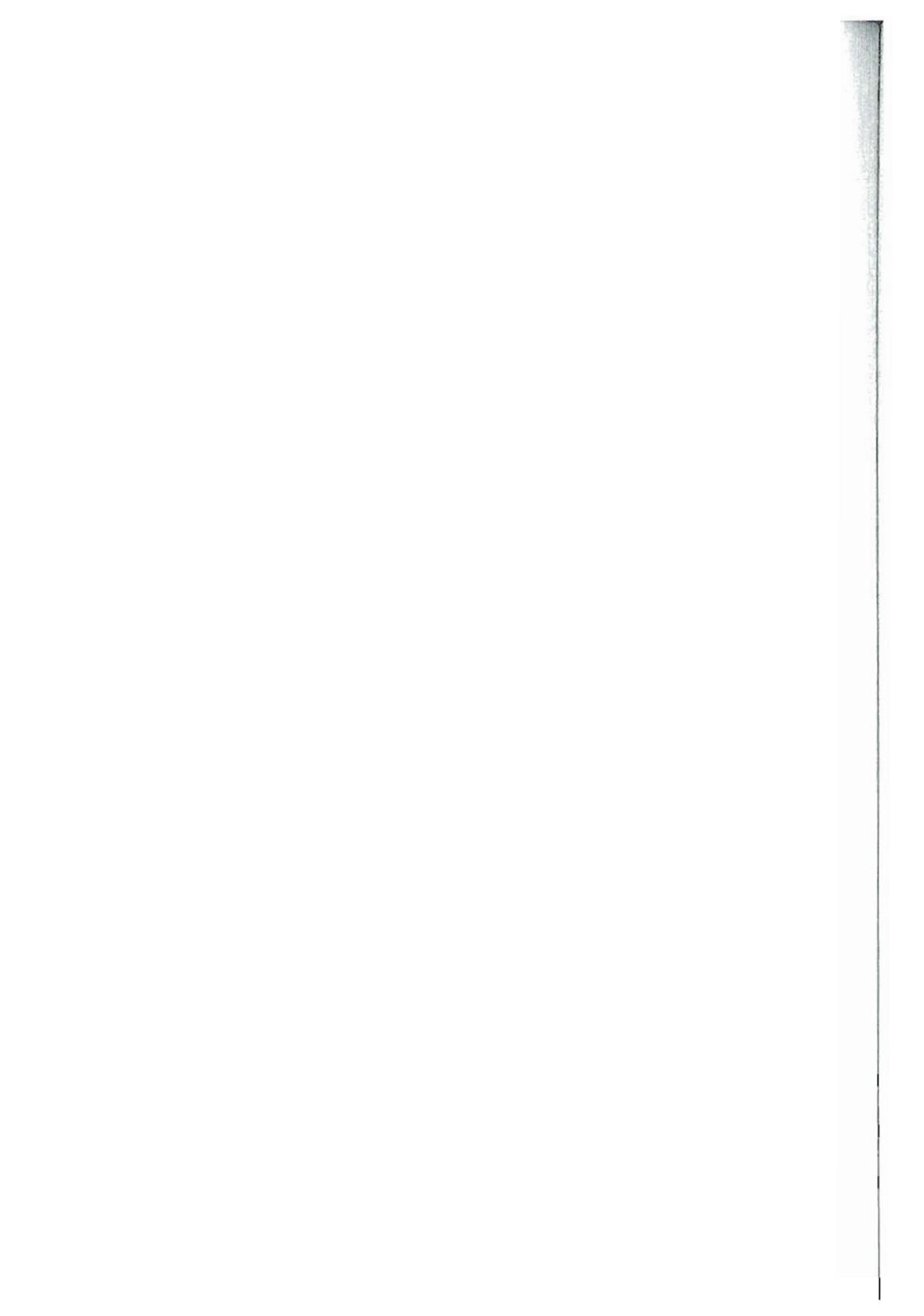
Naturalmente, sul terreno delle garanzie, l'attenzione va anche rivolta alla forma di governo, alla legge elettorale, l'autonomia e il Federalismo.

Per seguire queste importanti problematiche, affinché non cali il sipario alla chiusura di questo importante convegno, avanzo una proposta affinché tra il Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli ex Consiglieri Regionali, l'Associazione degli ex Consiglieri del Veneto, il Centro di Studi e di Formazione sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli dell'Università di Padova e il Coordinamento dei Difensori Civici regionali si costituisca, alla fine di questo Convegno, un osservatorio sui lavori della Bicamerale.

8 - Osservatorio sui lavori della Bicamerale in grado non solo di seguire puntualmente lo svolgersi del processo di revisione della seconda parte della Costituzione, ma di presentare proposte e, in primo luogo, i risultati di questo importante Convegno Nazionale.

L'Osservatorio sulla Bicamerale dovrebbe chiedere di essere ascoltato per riferire nel merito delle diverse problematiche e, segnatamente, sulle riforme costituzionali, sui diritti umani e sulle garanzie che i cittadini reclamano, anche attraverso l'opera dei Difensori Civici.

Ove, infine, l'audizione non fosse possibile, allora occorrerà impegnare i parlamentari che fanno parte della Bicamerale e non, in modo da coinvolgerli direttamente sulle istanze che provengono dalla società civile.



FRANCESCO MILANESE

*Tutore pubblico dei minori della Regione Friuli Venezia Giulia*

Vorrei svolgere questa breve riflessione a partire dal sottotitolo del convegno: forme non giurisdizionali di tutela e promozione dei diritti umani. Fino ad ora si è molto sottolineato l'aspetto della tutela, e perciò vorrei concentrarmi su quello della promozione. Sono infatti convinto che sia opportuno ribadire che soltanto declinando le forme non giurisdizionali di tutela nella loro prerogativa promozionale, si riesce a capire il senso più profondo del ruolo che il Tutore dei minori svolge nell'interno di una Regione.

Non voglio ribadire nulla di ciò che è già stato detto sulla rilevanza della tutela extragiurisdizionale dei diritti della persona, ma collegarmi ad una affermazione del prof. Papisca che ritengo esprima un concetto fondamentale: "tutelare un diritto umano significa garantire il soddisfacimento di un bisogno fondamentale".

*Tutelare promuovendo*

Ritengo infatti si debba partire da questa evidenza per definire la radicale esigenza che la tutela extragiurisdizionale di un diritto umano sia coniugata con gli aspetti promozionali dei diritti della persona, in particolare quando si debba affrontare il problema dei diritti del minore che, essendo un soggetto in formazione ha la necessità di imparare a conoscere i propri diritti per poterli agire, per rappresentarli e per richiederne il rispetto. Questa consapevolezza dei propri diritti

si acquisisce attraverso percorsi personali laddove spesso sono messe in discussione o diventano confliggenti addirittura le forme classiche della tutela di diritti. Se infatti la tutela giurisdizionale, potremmo definirla dura, o rigida, prevede lo schema *Repressione del reo / Riparazione del danno*, e questo schema funziona abbastanza per gli adulti, spesso non è applicabile alla condizione dell'infanzia in quanto incide sulla dimensione vitale dei bisogni del bambino con una conseguenza pesantissima.

La violenza intrafamiliare, che è drammaticamente presente nella vita dei bambini, crea dei danni psicologici la cui ampiezza e profondità sono difficilmente rimarginabili. Ciononostante, e paradossalmente, la repressione del reo priva del genitore il bambino proprio nel momento in cui più di altri ha estremo bisogno di un genitore. Papà e mamma restano papà e mamma e soltanto un lungo cammino di crescita può aiutare un bambino a guardare con criticità la propria famiglia. Che questo sia un problema assai rilevante del nostro sistema di tutela dei bambini ci viene detto dal Comitato per i diritti dell'infanzia che ha il compito di monitorare l'applicazione della convenzione internazionale di New York. Nelle controdeduzioni che tale comitato ha svolto sul primo rapporto che il Governo ha redatto secondo l'obbligo della convenzione stessa, il comitato osserva al primo punto che il nostro sistema penale tratta in modo del tutto insoddisfacente il problema della tutela del minore dalla violenza intrafamiliare. L'esempio fatto non significa che io sostenga che non si deve mai togliere un minore dalla famiglia, anzi, ma che è necessario prevedere per il minore in questa condizione uno speciale tessuto di servizi, di relazioni positive, di sostegni affettivi, tecnici psicologici, relazionali...

### *Promuovere l'interazione tra servizi*

Purtroppo al momento attuale la panoramica dei servizi che si occupano dei problemi dell'area minorile è molto simile ad un arcipelago. scuola, famiglia, servizi sanitari, servizi sociali, istruzione professionale, mondo del lavoro, sport, associazionismo... ciascuno è geloso delle proprie competenze e funzioni specifiche. Sono come isole cui mancano i ponti di collegamento, e dunque non dialogano e non inte-

ragiscono tra di loro. Se lo fanno è per la buona volontà del singolo operatore che stabilisce precarie relazioni con altri servizi dovute al caso specifico o alla buona volontà, ma che possono interrompersi facilmente per un trasferimento, un pensionamento, una gravidanza...

Io ho interpretato il mio ruolo come quello di un mediatore tra questi soggetti, cioè come una qualche forma di coordinamento stabile istituzionale intorno a meccanismi, sistemi, procedure di protezione del minore. Se la Pubblica Amministrazione deve superare il proprio modo di procedere passando dagli atti ai progetti, alle relazioni, cioè dagli atti ai servizi, il Tutore dei minori più che agire per atti deve agire procedendo ad una stimolazione costante dell'apparato amministrativo per il miglioramento della qualità dei servizi. Tutelare come promuovere vuol dire potenziare quelle reti primarie di protezione sociale del minore e della famiglia al fine di rendere quel bambino, quel ragazzo, quel giovane capace di potere godere ed esercitare autonomamente i propri diritti.

### *La rappresentanza politica*

Ritengo sia importante avere piena coscienza della rilevanza politico-istituzionale propria del Tutore Pubblico dei minori in quanto nell'attuale contesto politico egli diventa, per molti versi, in virtù dell'investitura che riceve, il rappresentante autorevole di una categoria di cittadini, i minorenni appunto, che, non votando, sono privati di una fetta significativa della propria cittadinanza.

Con ciò non si intendono proporre novelle alle attuali codificazioni dei diritti politici dei minori, bensì constatare che i minori si vedono limitati nella maggiore forza di costrizione che i cittadini hanno verso un politico: l'esercizio del consenso attraverso cui influenzare e controllare la vita della Pubblica Amministrazione.

Il minore è dunque esposto al rischio di non rientrare nelle priorità politiche in modo diretto, ma di dover attendere la cronaca, e, spesso, ciò significa la tragedia, per poter rappresentare al politico o all'amministratore i propri bisogni e interessi.

Il Tutore può essere colui che alla costante rappresentazione di questo interesse non viene mai meno, ed il momento di maggiore ri-

lievo istituzionale in cui tale funzione è propriamente esaltata è rappresentato dalla Relazione periodica alla Giunta ed al Consiglio che il Tutore è chiamato a fare e che appartiene alle funzioni tipiche degli organismi di garanzia.

La Relazione, dunque, è una forma particolare di dialogo istituzionale e di impulso; nasce dal contributo di tutti gli interlocutori che il Tutore ha incontrato e stimolato nella sua attività e che hanno, per suo tramite, la possibilità di formulare proprie proposte e contribuire così, in modo libero, senza timori di strumentalizzazioni ideologiche, alla conoscenza dei diversi fattori di limite o di vuoto normativo od amministrativo che riguardi i servizi ai minori.

Non spetta a questo Ufficio fare la politica minorile della Regione, quanto aiutare la Regione a dotarsi di una politica minorile coerente ovvero, anche in conseguenza di un dibattito provocato dalla Relazione, fissare priorità, rivedere normative, precisare questioni amministrative.

Vorrei fare alcuni esempi concreti per tentare di dimostrare attraverso la quotidianità del lavoro lo spessore di un ruolo attivo e specifico di azione promozionale del tutore che diventa per certi versi ineliminabile dal percorso di ricerca di una maggiore efficienza e qualificazione della pubblica amministrazione.

### *La segnalazione del disagio*

Al tutore sono affidati compiti di segnalazione verso i servizi o verso il Tribunale di situazioni che necessitino di interventi di ordine giudiziale o amministrativo. In realtà l'utenza che si rivolge al mio ufficio vi giunge dopo un lungo percorso dentro diversi servizi consultori etc. È una utenza disperata, e delusa che accusa i servizi di scarsa efficienza o di non attenzione.

La segnalazione è dunque il punto di maggior contatto od anche di eventuale maggior contrasto con i Servizi Socio-assistenziali.

Il Tutore non intende svolgere un ruolo di controllo o di supervisione sul lavoro dei Servizi. Conferma la sua stima per la peculiare professionalità dell'Assistente Sociale cui intende offrire un supporto sia sul piano motivazionale che formativo. Da ciò l'impegno del Tutore,

quale figura istituzionale, a trovare un modo di operare concordato che consenta il rispetto dei reciproci ambiti di competenza.

Interpretando il proprio ruolo istituzionale soprattutto nella dimensione della mediazione e della comunicazione fra servizi, essendo la sua figura assimilabile alle magistrature di persuasione, dovendo per altro ottemperare ad un obbligo in ordine alla segnalazione che è previsto dalla legge, conscio del fatto che normalmente l'utenza che si rivolge all'ufficio esprime più una lamentela o una insoddisfazione che una vera e propria segnalazione, il Tutore ha proposto ed attuato questa prassi che rispetta l'autonomia dei Servizi e la giurisdizione del Tribunale per i Minorenni.

1) il compito del Tutore di effettuare autonomamente la segnalazione per casi non già esaminati o in esame dai servizi o dal Tribunale resta integro in quanto non si sovrappone ad alcun'altra competenza o giurisdizione;

2) per casi già in esame o esaminati dai servizi o dal Tribunale il Tutore formula ai servizi un invito affinché possano valutare la eventualità di un riesame, qualora sia ritenuto utile, sulla base di elementi che il Tutore possa aver raccolto;

3) per correttezza verso i servizi il Tutore trasmette le richieste o segnalazioni al Coordinatore del Servizio Sociale di Base o al responsabile dei servizi coinvolti, chiedendo a questo di dare informazione sull'operato dei servizi; nel caso proponendo incontri allargati a tutti i servizi coinvolti;

4) nel caso di insoddisfazione grave di ingiustificata inerzia il Tutore trasmette la segnalazione al Sindaco – Nel caso di soddisfazione trasmette all'interessato l'esito del suo lavoro.

5) A procedimento ultimato, se ne ravvisa l'opportunità, il Tutore trasmette per conoscenza al Tribunale per i Minorenni un rapporto sul caso.

Pur cercando di attenermi a questa prassi, vi sono molti casi in cui con sforzo di fantasia e duttilità cerco di collocare il mio ufficio in mezzo ad un conflitto tra i servizi. La situazione tipica è la diversa valutazione dei servizi che hanno in carico l'adulto da quelli che hanno in carico il bambino sull'esito di un certo percorso. Queste segnalazioni mi vengono direttamente dai servizi e la neutralità dell'ufficio è validamente riconosciuta da tutte le parti e ciò consente di operare significativi passi in avanti nella riprogettazione di interventi sociali o del

concorso dei servizi specialistici in programmi di recupero sociale di nuclei e bambini sfortunati.

Vi sono altre situazioni tipiche che testimoniano l'unicità di ruolo, ad esempio nella segnalazione di minori stranieri che debbano emergere da situazioni di clandestinità, ma che per svariati motivi non possono essere presi in carico da nessuno dei servizi territoriali proprio perché clandestini. Il Tutore attraverso il Tribunale per i minorenni e il coinvolgimento dei servizi può favorire queste precisazioni amministrative, ma non meno significative per il futuro delle persone coinvolte.

### *Gli osservatori*

Sulla base di questa casistica così complessa, e del contatto con i servizi, sono giunto alla conclusione della necessità di offrire più adeguati elementi di osservazione sull'evoluzione del mondo dell'infanzia e della adolescenza, sulla condizione generale di vita degli infradiciotenni nella regione.

A tal fine ho chiesto ed ottenuto dalla Giunta Regionale lo stanziamento di fondi necessari per la costituzione di un osservatorio sulla condizione di vita dei minori e di un osservatorio sull'immagine che i minori hanno sui mezzi di comunicazione. Questi elementi dovrebbero consentire di offrire al politico un nuovo quadro di informazioni necessarie anche a prendere le proprie decisioni in ordine alle priorità ed ai bisogni.

### *Le carte dei servizi*

Un ulteriore elemento strategico entro cui si esercita una funzione di qualificazione dell'impostazione dei servizi è la definizione delle carte dei servizi sanitari entro cui valorizzare i diritti dell'utenza minore. Vi sono infatti problemi non indifferenti ed irrisolti in ordine ad esempio al ricovero dell'adolescente o al consenso informato del minore di fronte a malattie fortemente menomanti o addirittura terminali nonché sui sistemi di rilevazione del gradimento della qualità percepita per gli utenti minorenni dei servizi stessi.

*La tutela civica*

Questo è dunque il contesto operativo entro cui il Tutore dei minori ha rivelato la positiva necessità del suo ruolo istituzionale in quanto cerca di contagiare con il virus dei diritti umani una cultura dell'organizzazione dei servizi all'infanzia ed all'adolescenza che operi in modo coordinato per una tutela promozionale dei diritti della persona. In questo senso credo che il Tutore dei minori rientri nell'alveo della difesa civica e che quindi sia utile pensarla al plurale, anche in vista di una legge quadro nazionale, di una costituzionalizzazione del Difensore Civico non fermarsi ad una sua individuazione individuale, quale unico strumento della tutela extragiurisdizionale dei diritti della persona.

Io credo infatti che l'istituto del Difensore civico ne guadagnerà se pensato come figura di coordinamento di diverse singole esperienze specialistiche, come il punto di unità di questi istituti, che proprio grazie a questo alto raccordo potranno diventare sistema della difesa civica e, come tale, interagire con il cittadino e con il potere politico ed amministrativo proponendosi quale sistema di riferimento per la qualificazione di un tessuto e di una organizzazione sociale nell'ottica di diritti umani.



MANUELE BELLONZI  
*Difensore civico*  
*Comune di Barga (Toscana)*

Desidero innanzitutto scusarmi in quanto il presente intervento è la conseguenza di una riflessione estemporanea, non programmata, frutto di quanto mi ha permesso di elaborare “a caldo” il lavoro encomiabile di questo convegno nazionale.

Debbo doverosamente premettere che sono un difensore civico locale, e che svolgo tali funzioni nel Comune di Barga, una piccola realtà amministrativa nella regione Toscana. Ritengo comunque di rilievo e qualificanti, anche per un difensore civico sub-territoriale (rispetto ai qui pure presenti Difensori delle Regioni), gli approfondimenti ai quali abbiamo assistito in questi due giorni di lavori. Credo risulti particolarmente importante questo esame di vasto respiro sulla materia dei diritti umani e sulle forme di tutela e garanzia. Noi difensori civici indubbiamente siamo ogni giorno in prima linea sui diritti umani, spesso operiamo nella contingenza, cercando, quali “magistrati di persuasione” o “promotori di equità”, di applicare nei casi concreti, le norme dell’ordinamento che spesso rimangono nell’attività della Pubblica Amministrazione, mere dichiarazioni di principi. Questa contingenza (talvolta vera e propria emergenza) impedisce di fermarsi a riflettere, ed approfondire le tematiche generali, necessariamente indispensabili per pianificare e programmare l’operato di questi nuovi organi di difesa del cittadino. Spesso l’emergenza porta ad agire d’impulso, pragmaticamente al fine di soddisfare le richieste dell’utente, disperato di fronte ad incomprensibili lungaggini e meccanismi burocrati-

tici alieni. Ma i comportamenti frutto dello stato di necessità rischiano di essere pericolosi, soprattutto per gli istituti relativamente recenti, qual è il difensore civico, "inventato" dal legislatore con l'art. 8 della legge 142/1990. Un istituto nuovo sì, ma sicuramente ancora da attuare, visti i numeri dei difensori civici nominati, e secondo alcuni già un istituto da rifondare.

Ho ascoltato con attenzione le interessanti tesi dei relatori, e debbo sinceramente manifestare in particolare un doveroso plauso per quella del professor Papisca, sull'infrastruttura dei diritti umani per un sistema democratico, ed ho apprezzato lo sforzo per costruirne l'organigramma, alla luce del riconoscimento giuridico internazionale e della relativa garanzia di tali diritti. Gli autorevoli relatori si sono soffermati su aspetti *de iure condito* e *de iure condendo*. Concordo pienamente con il professor Strumendo, *de iure condendo*, sulla necessità di prevedere, anche per il nostro Ordinamento, la figura del Difensore Civico Nazionale. A livello locale possiamo riscontrare nel quotidiano come il sistema sia fallace e imperfetto. È facilissimo immaginare che le istanze c.d. extra-istituzionali siano frequentissime; l'ordinaria amministrazione ci presenta richieste di intervento nei confronti di enti diversi dal Comune, Comunità Montana o Provincia di riferimento. In queste ipotesi, mossi dal suddetto pragmatismo, siamo comunque portati ad agire, al fine di "coprire" le lacune del legislatore. C'è un collega della Provincia di Pistoia che ci ricorda, nei nostri incontri di coordinamento, quanto in queste ipotesi dobbiamo, per così dire, "raccomandarci" all'amministrazione statale o all'ente non territoriale, perché risolva il problema lamentato dal cittadino. Indubbiamente questa infrastruttura di tutela dei diritti dei cittadini è claudicante. Per completare il sistema è quindi necessario anche il Difensore Civico Nazionale, da organizzare attraverso un meccanismo relazionale con gli altri Difensori civici territoriali; un meccanismo efficacemente definito "di rete" dal professor Arena dell'Università di Trento, che si contrapponga alla negativa "raggiera" dove i rapporti sono piramidali e convergenti al centro. Il cittadino, inesperto di regole di competenza, deve potersi rivolgere al Difensore Civico a lui più vicino, questi dovrà avere il compito di smistare attraverso la "rete" l'istanza presentata.

Ho altresì sentito, durante i lavori del Convegno, chi auspicava un sistema di ripartizione territoriale dei Difensori Civici, abbastanza

ampio. Non so se il riferimento corrispondeva alla Provincia o ad un consorzio di comuni su base di un tot di abitanti, comunque debbo dissentire da tale impostazione. Credo che il legislatore del 1990 abbia dato la facoltà alle amministrazioni locali di istituire il Difensore Civico, lasciandone spazio all'interno dei relativi statuti. Non voglio qui perorare la causa dell'autonomia statutaria, ma quantomeno evidenziare nell'alveo di tale libertà, la necessità di garantire, per ogni cittadino, del Comune A o B, la stessa garanzia di tutela di fronte alla Pubblica Amministrazione. Se andiamo a discutere *de iure condendo*, penso sia necessario passare dalla facoltatività dell'art. 8 della L. 142, alla relativa obbligatorietà della figura di difesa civica. Non ritengo possa accettarsi un istituto presente a "macchia di leopardo", solamente lasciato all'illuminazione garantista delle comunità di base. Con questo non voglio dire che dovremmo avere più o meno ottomila Difensori Civici locali, ma che comunque non possono accettarsi sistemi extra-giurisdizionali che di fatto si scontrino col costituzionale diritto d'eguaglianza. È giusto anche sfatare la tesi di chi si preoccupa del potenziale numero degli *Ombudsmen*, adducendo per giustificazione la probabile confusione dello stesso cittadino, incapace di orientarsi in questa marea di difensori. Il citato meccanismo della "rete", nel suo perfetto funzionamento, permette di rivolgere istanza al "magistrato" più vicino, lasciando a questi il compito di risolvere ogni altro problema; niente quindi di più semplice ed efficace, anche per quanti ancora risentano della soggezione culturale dell'apparato burocratico.

Lavorando quotidianamente a stretto contatto con varie amministrazioni pubbliche debbo anche riscontrare, pessimisticamente, come con difficoltà esse riescano a trovare al loro interno, come auspica il professor Temistocle Martines, gli "anticorpi per poter reagire a disfunzioni che portano alla mala-amministrazione". Alla lesione di diritti soggettivi, interessi legittimi e diffusi, oltre al giudice amministrativo ed ordinario, si è voluta dare una risposta in un'ottica nuova e sicuramente al di fuori degli schemi. Di fuori dalle caselle dell'Amministrazione attiva, consultiva e di controllo, il Difensore Civico è ormai entrato a pieno titolo fra gli istituti "apripista" della nuova Pubblica Amministrazione. È indubbio però che il Difensore civico debba essere un modello di chiusura del sistema delle garanzie, senza volerci ritrovare obbligatoriamente la panacea di ogni male pubblico.

Il Difensore Civico, a mio avviso, dovrebbe rientrare fra quegli strumenti alternativi, appunto extra-giurisdizionali, volti a garanzia dell'efficienza, efficacia, economicità della Pubblica Amministrazione, con positivi riflessi sulla mole di lavoro degli uffici dei giudici e quindi nell'ottica di favorire soluzioni temporalmente rispettose del concetto di giustizia. Ecco il perché della necessità di ampliare e sviluppare quei modelli di "informal justice", che con tanta fatica stiamo importando dai sistemi di "common law".

In questa ottica, auspico che *de iure condendo* si arrivi ad istituire il Difensore Civico Nazionale, anche nella proposta del Coordinamento Difensori Civici Regionali, di costituzionalizzazione. La Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali credo dovrà recepire queste istanze, e parimenti il Parlamento legiferare per attuarne compiutamente la figura.

*De iure condito*, in relazione alla mia esperienza ritengo sia necessario ed improrogabile sollecitare le amministrazioni locali. Un numero irrisorio di enti hanno nominato i loro Difensori, mentre la quasi totalità ha dimenticato sulla carta i principi statutari. Non possiamo accettare quindi che sia stata colta con tale leggerezza una norma inserita nell'atto fondamentale dell'autonomia comunale e provinciale. Se dai tempi dell'apparentemente "buio" Medioevo si attendevano nuove libertà statutarie, in relazione al Difensore Civico i risultati appaiono più che deludenti. Ecco perché ritengo giusto rivolgere un invito affinché le amministrazioni, ove abbiano previsto il *Defensor Civitatis* fra gli strumenti di garanzia, si attivino al più presto per prevedere le norme regolamentari e la nomina.

La Carta Costituzionale repubblicana, che oggi si va a revisionare, ha avuto, dal 1948 ad oggi, le sue disavventure applicative anche in ordine ai principi fondamentali. Mi auguro quindi che, anche con l'aiuto dei Difensori Civici, gli statuti locali non abbiano lo stesso disavventuroso destino.

CLAUDIO TONEL  
*Presidente dell'Associazione  
degli ex Consiglieri della Regione Friuli Venezia Giulia*

Molto brevemente, il mio vuol essere un appunto. Del resto ho già portato all'attenzione, in altri convegni, problemi come quello delle minoranze nazionali che vivono nel nostro paese, ma anche delle minoranze italiane che vivono all'estero. Dal punto di vista di tutela di garanzie da parte dello Stato e da parte soprattutto, come tenterò di dire rapidamente, delle Regioni.

Ora, senza dubbio, c'è un problema di diritti individuali, ma anche di diritti collettivi, che riguardano il tema di cui stiamo parlando. Sono questioni che riguardano lo Stato ma sempre nel quadro di atti internazionali, così come si sono succeduti in tutto questo cinquantennio nel dopoguerra. Atti europei in particolare, quelli definiti dagli istituti rappresentativi europei, dal Parlamento europeo e così via e fatti propri poi dagli stati nazionali. E quelli, però, anche tragicamente presenti nel concreto, vedi per esempio i fatti avvenuti nell'ex Jugoslavia, che io mi permetto di riprendere, anche se è a conoscenza di tutti questa tragedia.

In Jugoslavia, dove noi abbiamo visto in pochi anni due milioni di profughi sradicati, dopo essere vissuti pacificamente, dopo aver coesistito, serbi, croati, bosniaci, attraverso scuole, attraverso istituzioni varie, attraverso la famiglia, attraverso i matrimoni etc. etc., improvvisamente quindi sradicati, 200 mila morti, decina di migliaia di donne stuprate con l'obiettivo di far nascere nel loro grembo il serbo alla mamma croata o musulmana stuprata. Tutto ciò è passato sotto il

nome di pulizia etnica; se non è questo un problema di diritti umani e di garanzie! Non riguarda l'Italia – mi direte. E sì che riguarda anche l'Italia. L'Italia è parte d'Europa. E cosa ha fatto l'Europa per impedire? Cosa ha fatto l'Italia per impedire? L'Italia che sta in Europa, che sta a due passi, che sta al confine della ex Jugoslavia? Sono problemi che ci premono continuamente. Ed è in questo senso che va osservato come alcune diplomazie, quella tedesca e quella vaticana in particolare abbiano spinto la situazione a precipitare, attraverso la richiesta di riconoscimento degli stati di Croazia e di Slovenia.

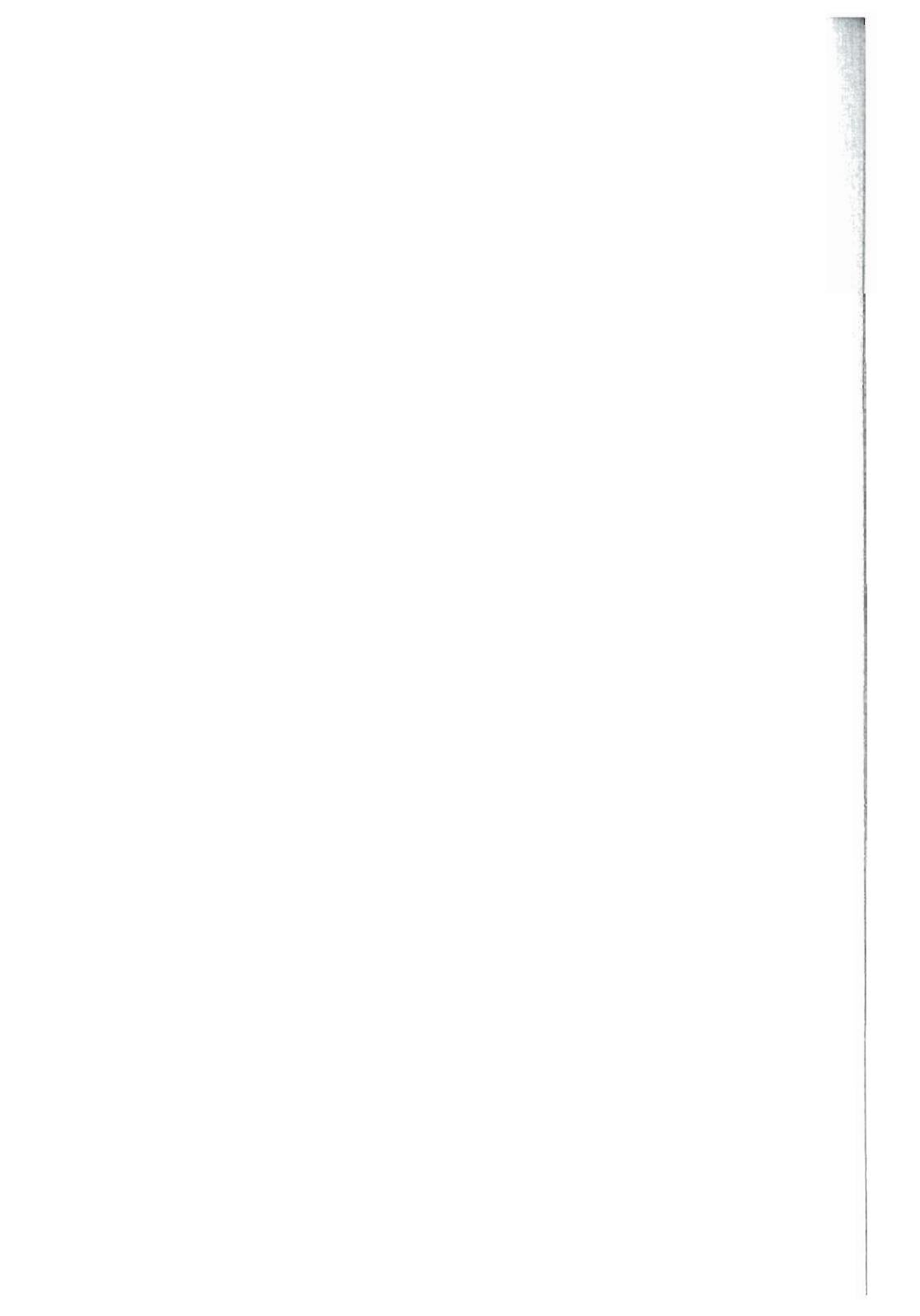
Si dirà: sono fatti della cronaca o sono fatti che saranno della storia ormai. Certo, certo sono passati, ma non ce li possiamo dimenticare solo perché sono passati. Non dico questo perché temo che la secessione di Bossi porti a chissà che cosa o a qualcosa del genere. Non dico questo. Ma dico questo proprio perché credo fermamente a quello che giustamente diceva Guidolin quando osservava che bisogna passare dalle parole ai fatti in questioni così delicate.

Ora, l'Italia, come sapete, il Friuli Venezia Giulia in particolare, è abitata da una minoranza nazionale slovena, da secoli; prima dal fascismo violentemente snazionalizzata e poi nel dopoguerra insidiosamente assimilata. Ci sono leggi di vario genere che la tutelano, leggi sparse di qua e di là. Ma il Parlamento ancora non ha fatto il dovere essenziale, che riguarda una minoranza nazionale che vive nel suo ambito, nell'ambito dello stato italiano, non ha ancora fatto il suo dovere di risolvere la questione da un punto di vista di una definizione giuridica completa sulla base di quanto viene affermato da importanti documenti europei, in particolare del Parlamento europeo sulle minoranze. E questa naturalmente diventa una questione importante, di adeguamento della legislazione italiana a quelli che sono gli indirizzi del Parlamento Europeo in fatto di minoranze. Queste sono questioni che ci riguardano direttamente, come il famoso passaggio dal dire al fare di cui prima parlavo e che, richiamando Guidolin, indicavo.

La seconda questione riguarda le minoranze nazionali che vivono nel mondo. Sì sono diritti individuali anche di queste persone, ma sono anche soprattutto diritti collettivi. Diritti collettivi di questi nostri connazionali sparsi dappertutto, che hanno emigrato, che hanno costruito con la loro fatica questi mondi in cui vivono e che però sono praticamente sempre più soggetti, come sapete bene e meglio di me,

alla famosa assimilazione pacifica. Infatti i nostri italiani che vivono in Australia o nell'America Latina ormai sono presto finiti, la terza generazione di questi italiani ormai è, o inglese o argentina in modo definitivo. Si ritrovano nei vari club, come sapete, ma che fanno? Non hanno la scuola italiana, la cultura italiana e quindi si perdono queste radici. Si dirà: ma questo è il mondo e così va il mondo. Certo così va il mondo. Però io credo che i problemi riguardanti le comunità nazionali nostre che vivono all'estero, sono problemi di diritti e di garanzie che riguardano il nostro paese in particolare. E mi riferisco, per concludere questo intervento, in particolare agli italiani che vivono nella Slovenia e nella Croazia. Sono italiani che abbisognano di un'assoluta tutela in tutti i sensi, per affermare i loro diritti. Perché, vedete, la Jugoslavia di Tito, nei primi anni '50, ha liquidato completamente tutte le scuole italiane in ex Jugoslavia, le ha liquidate e ha snazionalizzato completamente, ha provocato tutta quell'ondata di profughi che noi sappiamo, di centinaia di migliaia di profughi fuggiti dalla Jugoslavia.

Io non vorrei che succedesse questo, che si ripettesse, non dico in quei modi, ma poco ci manca, perché se non si danno soldi per le scuole, se non si danno soldi per le istituzioni culturali italiane, se non si aiutano i nostri connazionali a vivere la loro cultura, ad avere la loro identità e così via, evidentemente anche questi italiani non saranno più tali. Ma è questo che vogliamo? Io non parlo in termini nazionalistici ci mancherebbe altro, poi sono quello che sono e ho tutt'altra idea in testa, ma è questo che vogliamo? Cioè l'adeguamento a ciò che ineluttabilmente deve avvenire secondo quanto pare, oppure invece abbiamo da opporre responsabilità, per esempio, delle Regioni. Io so che la Regione Veneto si è mossa in questo senso nei confronti della minoranza italiana che vive nella ex Jugoslavia, so della Regione Friuli-Venezia Giulia, ma non ci sono strumenti legislativi di decentramento dello Stato Nazionale, in senso federale, perché le Regioni possano aiutare questi nostri connazionali a vivere in termini di diritti e di garanzie la loro identità nazionale. Sono cose che io credo vanno considerate anche in termini di proposte di questo importante Convegno. Grazie.



FRANCESCO GUIDOLIN

*Ex Presidente del Consiglio Regionale del Veneto*

*Membro del Consiglio direttivo dell'Associazione degli ex Consiglieri*

Dopo le splendide relazioni di ieri pomeriggio, ritengo opportuno aprire i lavori di questa seconda giornata del nostro seminario facendo il punto della situazione al fine anche di favorire la discussione.

Voglio anzitutto ricordare che lo scopo di questo nostro convegno è quello di organizzare una proposta di «infrastrutture di garanzia della Repubblica» per la tutela non giurisdizionale dei diritti dei cittadini da presentare alla Commissione bicamerale per il suo inserimento nella Costituzione.

La nostra Costituzione, infatti, indica, nella prima parte, i «diritti umani fondamentali», ma non ne prevede, nella seconda parte, le strutture di garanzia «non giurisdizionale».

L'Italia è l'unico paese dell'Unione Europea che non ha ancora una legge nazionale sulla «difesa civica».

Il prof. Papisca, nella sua stupenda relazione, ha lanciato un'idea chiave: «se le Costituzioni – egli ha detto – hanno un cuore (e non possono non averlo) questo sono i diritti umani».

A tal proposito è bene ricordare che la 2<sup>a</sup> guerra mondiale ha segnato una svolta decisiva sui diritti umani: la Carta delle Nazioni Unite nel 1945, la Dichiarazione universale dei diritti umani nel 1948; i Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali nel 1966, entrati in vigore nel 1976.

Il Parlamento Europeo ha invitato recentemente l'Unione a proclamare il «2000» anno-simbolo dei diritti umani, proponendo un

programma triennale per diffonderne la conoscenza, ma soprattutto per scegliere i mezzi più idonei a garantire il rispetto.

Un noto giurista ha dichiarato che «i diritti dell'uomo sono dappertutto e non sono da nessuna parte». È un'affermazione molto grave sulla quale è opportuno meditare anche in casa nostra.

Nel mondo, poi, il persistere di forti disuguaglianze fra i continenti, fra i paesi e fra gli uomini, unitamente a fanatismi religiosi ed etnici, ha scatenato e rischia di scatenare sempre più ampie esplosioni sociali e politiche, guerre civili, intolleranze e violenze d'ogni genere (es. ex Jugoslavia - Cecenia - Algeria - Afghanistan - Ruanda - Burundi - Zaire - Albania).

Il dr. Pupillo, nella sua bella relazione, ha dichiarato: «tutta la tematica dei diritti umani si trova continuamente a fare i conti tra il comino che essa ha faticosamente aperto (specie negli ultimi 50 anni) e le molte realtà che la ostacolano o addirittura la negano».

Ed il prof. Papisca ha precisato che due processi negativi (l'interdipendenza planetaria e la mondializzazione squilibrata dell'economia) mettono a rischio i diritti di cittadinanza.

In questo quadro vanno considerate le proposte indicate dalle varie relazioni.

### *Proposte*

Premetto due sottolineature:

1. la nozione chiave della civiltà europea recita che «i diritti della persona coniugano la dignità individuale con la solidarietà fra tutti gli uomini»;

2. la Costituzione italiana ha assunto, come valore centrale, la «persona», quale soggetto fondamentale e fine dell'ordinamento. Lo stato ed i pubblici poteri sono, quindi, strumento di servizio alla persona.

Ciò premesso, pongo all'attenzione di questo convegno, in breve sintesi, le proposte che ho colto nelle varie relazioni:

1. Il prof. Strumendo propone:

a) di accogliere in Costituzione una dizione che, assieme ad una

migliore formulazione dell'art. 97 della Costituzione, promuova l'istituzione del *Difensore Civico* come forma di tutela «non giurisdizionale» dei diritti dei cittadini;

b) di predisporre una legge generale per l'istituzione del Difensore Civico.

2. Il prof. Papisca precisa che i due perni della tutela «non giurisdizionale» sono:

a) la Commissione nazionale per i diritti umani (con ampi compiti consultivi);

b) il Difensore Civico.

3. Il prof. Pastori pone particolarmente l'accento su un sistema nazionale di «difesa civica» con pochi difensori civici, ma territorialmente bene organizzata ed efficiente.

4. Il dr. Pupillo richiama al valore del «federalismo» precisando che le Regioni e gli Enti locali sono gli unici oggi capaci di creare le condizioni di «buon governo» per riconquistare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Devo aggiungere, come riferimento esemplare, «il sistema spagnolo», ampiamente illustrato dal dr. Antonio Urribarri Murillo.

Il quadro delle proposte si presta certamente ad una proficua discussione.

Concludo precisando che la Commissione bicamerale è chiamata ad affrontare tra ordini di emergenza:

1. la forma stato (federalismo);
2. il funzionamento del governo centrale;
3. il sistema delle garanzie.

Apredo la discussione formulo l'augurio che, nei tempi previsti, diventino norma della Costituzione modificata anche le infrastrutture di garanzie per la tutela «non giurisdizionale» dei diritti umani, illustrate, discusse e proposte in questo nostro Convegno.



## CONCLUSIONI



VITTORIO SANDRI

*Presidente dell'Associazione degli ex-Consiglieri della Regione Veneto*

Alla fine dei lavori di questo Convegno, il cui programma è stato negativamente influenzato dalle vicende nazionali che hanno impedito ai parlamentari di partecipare alla tavola rotonda, credo sia giusto segnalare alcuni aspetti rilevanti dei temi in discussione, senza la pretesa di trarre conclusioni, che sarebbe arduo proporre di fronte a una situazione dei diritti umani in Italia e nel mondo complessa, piena di contraddizioni e in continua evoluzione verso sviluppi non facilmente prevedibili, e che eventualmente altri più preparati di me sull'argomento potrebbero ben più efficacemente formulare. Senza ripetere quanto è stato detto dal collega Guidolin, che ha ricapitolato le proposte uscite dal Convegno, mi sembra opportuno fare alcune considerazioni generali su quanto abbiamo sentito.

In coerenza con il ruolo di proposizione e di stimolo che la nostra Associazione, come pure il nostro Coordinamento Nazionale, cerca di svolgere nei convegni che organizziamo, mi limiterò a segnalare, tra le indicazioni che sono emerse dagli interventi degli autorevoli relatori, quelle più facilmente e immediatamente utilizzabili a livello politico.

Purtroppo, oggi non è stato possibile saggiare il grado di condivisione e di conseguente futuro impegno sui temi discussi degli esponenti politici, impegnati nelle commissioni parlamentari e nel governo, che noi avevamo invitato alla tavola rotonda: sarebbe stato interessante sentire che cosa pensano e che cosa ritengono di fare in proposito. In ogni caso, l'accettazione di partecipare ai lavori del Convegno si deve considerare una dimostrazione di sensibilità e di interesse attivo. Per

parte nostra, noi porteremo a loro conoscenza le relazioni presentate e vedremo se sarà possibile realizzare, in qualche forma e in qualche luogo, il confronto tra loro che era stato previsto qui. Se ciò sarà possibile, considereremo la cosa come parte integrante del Convegno, anche se si svolgerà in un ambito meno solenne e meno corale, e inseriremo il relativo resoconto tra gli atti.

Innanzitutto, credo che anche da questo Convegno esca chiara l'affermazione che i diritti umani corrispondenti ai bisogni vitali dell'uomo sono il fondamento stesso della società civile e le condizioni per il suo sviluppo. Il rispetto dei diritti umani fondamentali è un tutt'uno con il soddisfacimento delle esigenze vitali dell'uomo.

La coscienza dei diritti umani si è progressivamente allargata. I diritti umani, dopo essere stati in maniera più o meno consapevole e completa tra i principi informativi delle costituzioni dei paesi democratici, sono oggi la base delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, determinando con ciò un superamento dei limiti delle costituzioni nazionali legate al concetto di stato territoriale che pensa soprattutto ai propri cittadini entro i propri confini. Essi stanno altresì pervadendo anche gli ordinamenti delle entità territoriali subnazionali, dalle Regioni ai Comuni, nei cui statuti il rispetto dei diritti umani fondamentali è sempre più frequentemente dichiarato tra le finalità principali.

Altrettanto chiaro è che i diversi diritti umani sono un insieme indivisibile di parti interdipendenti, di cui una non può sussistere pienamente senza le altre: i diritti umani sono perciò civili e politici, ma anche economici, sociali e culturali.

La tutela e lo sviluppo dei diritti umani non sono solo la preoccupazione di animi nobili impegnati per la difesa della dignità dell'uomo (anche se già questo sarebbe uno scopo sufficiente per interessarsene) ma sono soprattutto la chiave per risolvere i conflitti della società moderna, travagliata da profonde trasformazioni economiche, da innovazioni tecnologiche, da migrazioni di popolazioni, da conflitti di ogni genere più o meno armati.

La tutela dei diritti umani è lo strumento fondamentale per la creazione di uno «stato sostenibile» (come è stato definito) nei paesi come l'Italia in crisi finanziaria, politica e di fiducia nelle istituzioni: i diritti umani, tutti insieme, sono la base su cui costruire una società

rinnovata e il punto di riferimento per risolvere i problemi dello stato di diritto, dell'autonomia territoriale diffusa, del pluralismo economico, della sicurezza globale, della convivenza civile, della tutela dell'ambiente naturale e dei beni culturali.

La considerazione dei diritti umani è essenziale se si vuole poter percorrere fino in fondo la strada dell'integrazione dell'Europa, che deve essere costruita non solo sulle compatibilità di finanza pubblica e sul rigore dei bilanci, ma anche sull'armonizzazione delle politiche sociali e sul soddisfacimento dei bisogni fondamentali, tra cui vi sono sicuramente il lavoro per tutti, l'assistenza sanitaria e la previdenza, cioè gli elementi del cosiddetto stato sociale.

Se anche questi problemi non saranno affrontati con misure adeguate, sarà difficile impedire il prevalere del senso di estraneità verso le istituzioni nazionali, o quelle sovranazionali in via di costituzione, e il montare delle paure che sono alla base dell'intolleranza e delle discriminazioni verso tutti i diversi che siano sentiti come una minaccia al proprio stato di relativo benessere.

La difesa dei diritti umani è altresì essenziale per costruire il massimo possibile di convivenza pacifica internazionale, in attesa che si possa fare qualche passo avanti verso un'integrazione politica planetaria, alla quale portano lo sviluppo dei mezzi di comunicazione e la globalizzazione dell'economia.

In definitiva, i diritti umani non sono tanto un problema etico, quanto soprattutto un problema politico, per non dire il problema politico, e la battaglia per la loro affermazione si combatte sul terreno politico.

Ricordo inoltre che il Convegno non è stato voluto solo come un momento di celebrazione dei diritti umani, ma anche come un mezzo per portare un contributo, limitato ma concreto, allo sviluppo di un settore speciale, quello indicato nel sottotitolo del Convegno e relativo alle forme non giurisdizionali di tutela e di promozione.

Questo settore è d'altra parte meno particolare di quanto possa sembrare a prima vista, perché affronta una situazione del tutto generale: anche là dove i diritti umani di vario genere sono stabiliti dalla legge in maniera accettabile, può accadere che di fatto per l'inefficienza o l'indifferenza della pubblica amministrazione essi rimangano sulla carta, soprattutto quando i soggetti che ne chiedono il riconosci-

mento sono socialmente deboli, cioè persone senza mezzi economici, senza sufficiente istruzione, con menomazioni di vario genere o emigrati da altri paesi.

Non possiamo infatti ignorare che l'Italia è probabilmente il paese dell'Europa occidentale in cui è più difficile il rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione e in cui è più arduo ottenere giustizia dai tribunali, e in quest'ultimo caso non solo da parte dei soggetti deboli. È stato giustamente rilevato dal prof. Papisca come non per caso questa situazione corrisponda a una mancanza tra le più gravi di istituzioni e di tecniche per la difesa dei diritti umani.

Tra queste, le forme di tutela non giurisdizionali possono svolgere una funzione non meno importante di quelle giurisdizionali; lo scopo specifico del Convegno è stato appunto quello di metterlo in evidenza, cercando di colmare una lacuna tradizionale della cultura democratica e giuridica del nostro Paese.

Sull'argomento sono state fatte analisi e proposte precise, articolate, argomentate e documentate, che vanno poste all'attenzione dell'opinione pubblica e degli operatori politici. Senza pregiudizio per ciò che può e deve essere fatto sicuramente sul piano legislativo per modificare l'organizzazione e le procedure della pubblica amministrazione e della giustizia, da questo Convegno sono uscite precise proposte di iniziative atte ad avvicinare il cittadino alle istituzioni e a risolvere in via preventiva, attraverso la persuasione e la conciliazione, i problemi che possono nascere nel rapporto cittadino-istituzioni, evitando sia l'ingiustizia sia il ricorso alle vie giudiziarie.

Mi riferisco in primo luogo alla proposta di istituzione del Difensore Civico Nazionale, con cui si eliminerebbe un divario ormai insostenibile tra il nostro Paese e il resto dell'Europa occidentale e si completerebbe la rete della difesa civica dai livelli territoriali minori (Comuni, Province e Regioni, dove peraltro si sono realizzate solo esperienze episodiche e non coordinate) fino al livello del *Médiateur* europeo, ad un tempo colmando una lacuna e dando organicità a tutto il sistema della difesa civica, pur senza introdurre gerarchie.

Non si tratta di una funzione utile solo in un Paese come il nostro, che si trova in una situazione se non di emergenza quantomeno di travaglio istituzionale, ma di una realtà presente positivamente da anni negli stati a democrazia avanzata dell'Europa. L'interazione reciproca

tra difesa civica e aggiornamento migliorativo dei procedimenti della pubblica amministrazione è un processo permanente dello sviluppo civile e democratico.

Su questo tema particolare la situazione è ora in Italia abbastanza matura. Ogni stimolo, anche quello proveniente da iniziative come il nostro Convegno, può essere decisivo affinché istituzioni quali il Difensore Civico Nazionale e la Commissione Nazionale dei Diritti Umani siano addirittura previste dalla Costituzione, dato che la Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali sta proprio in questi mesi lavorando sulle modifiche alla seconda parte della Costituzione, e affinché le proposte di legge in materia già presentate in Parlamento siano discusse e approvate.

Più preoccupante è invece l'allarme lanciato dalla dott.ssa Campanato sullo stato della giustizia in Italia e sull'indifferenza e sull'inerzia che si riscontrano generalmente rispetto ai suoi problemi organizzativi, vale a dire quelli relativi alla produzione concreta della giustizia, che non sono meno importanti di quelli relativi agli assetti istituzionali. È giusto discutere su quale giustizia vi deve essere in Italia ma è non meno importante preoccuparsi di quanta giustizia vi sarà.

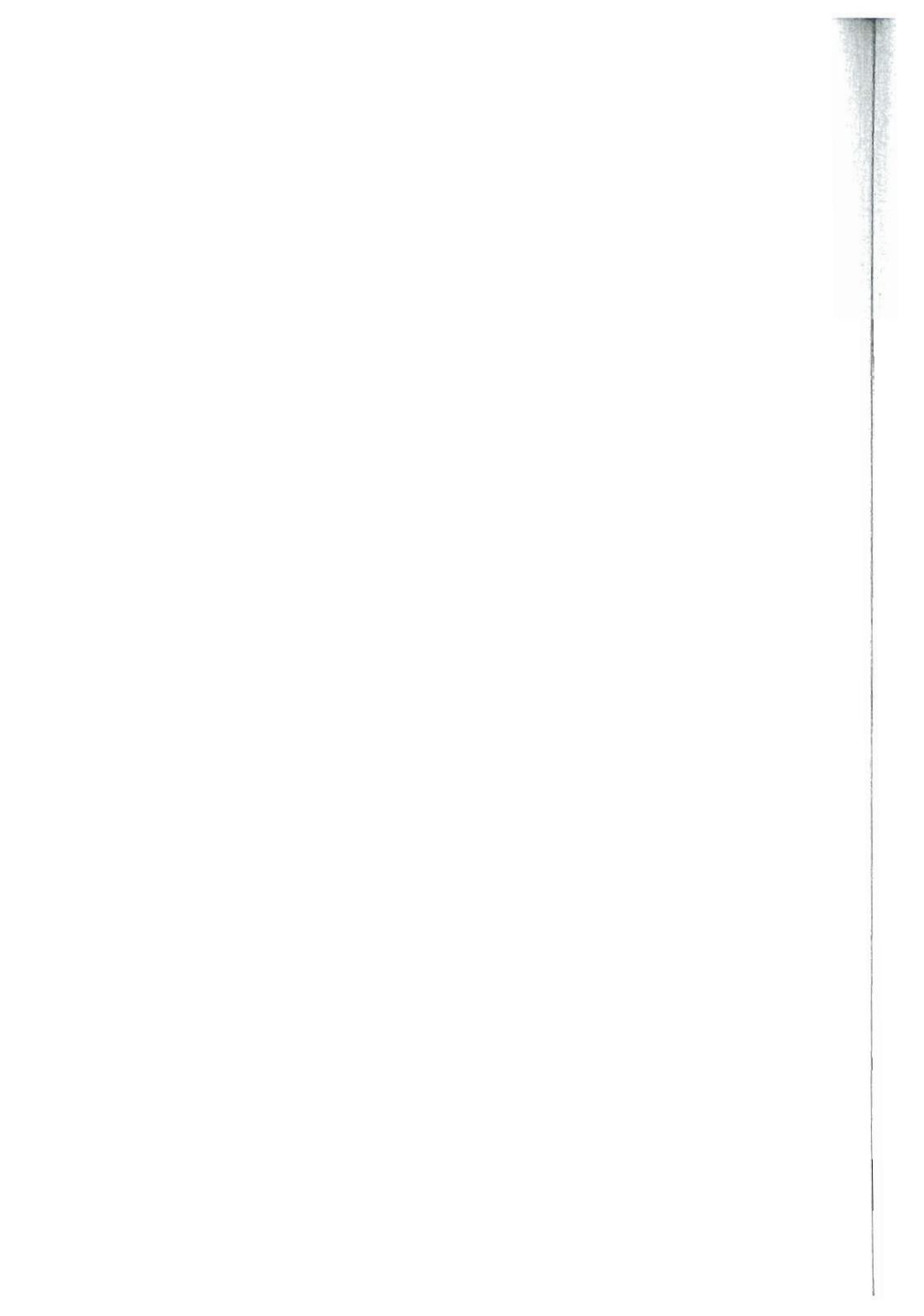
Sono certamente valide, a tal riguardo, le proposte di sviluppare maggiormente le forme alternative di amministrazione della giustizia, in particolare per i casi di giustizia civile di minore rilevanza, attraverso procedure di conciliazione che sollevino le strutture giudiziarie ordinarie dalla gran mole del contenzioso minore, anche se rimane comunque ineludibile l'esigenza di riformare in profondità il modo di lavorare di queste ultime. Occorre anche avere il coraggio di correre gli eventuali rischi connessi al minor rigore delle forme alternative, poiché non c'è nulla di peggio dell'assenza di giustizia, e l'arretrato di giustizia in Italia è enorme, tale da compromettere ormai non solo i diritti civili ma anche il funzionamento dell'economia. Purtroppo la soluzione di problemi aperti sembra meno vicina che non nel caso della difesa civica.

Concludendo il mio intervento, esprimo la convinzione che il Convegno sia stato un'occasione di discussione molto produttiva, i cui risultati non possono rimanere a conoscenza solo dei diretti partecipanti. Perciò provvederemo sia a interessare in proposito i parlamentari che avevamo invitato e che erano stati oculatamente scelti in ra-

gione dello specifico ruolo riformatore che essi possono svolgere in questo momento, sia alla pubblicazione degli atti.

A nome del Coordinamento Nazionale delle Associazioni degli ex-Consiglieri Regionali e dell'Associazione del Veneto, ringrazio tutti i partecipanti al Convegno, in particolare i relatori e coloro che sono intervenuti nel dibattito, nonché tutti quelli che con il loro lavoro, anche senza apparire, hanno contribuito al successo dell'iniziativa.

## DOCUMENTAZIONE



## NOTE SULLA DOCUMENTAZIONE (\*)

### 1. PREMESSA

Il riferimento al Difensore Civico, o Ombudsman, nell'ambito della tematica "Costituzione, diritti umani e garanzie", potrebbe sembrare il riferimento ad un accessorio inutile in quei paesi a democrazia avanzata in cui lo stato di diritto offre altre forme di garanzia; viceversa potrebbe sembrare una forma di garanzia troppo debole in quelle giovani democrazie in via di sviluppo in cui le violazioni, nonostante gli sforzi per stabilire lo stato di diritto, sono ancora troppo gravi, anche a causa delle condizioni di sottosviluppo determinate dalle gravi condizioni di crisi economica e di conflitto sociale.

In realtà la prassi ha dimostrato come il Difensore civico, come forma di garanzia non giurisdizionale, sia un valido strumento nelle democrazie avanzate per risolvere, in modo rapido ed informale, quelle situazioni di conflitto fra cittadino e pubblica amministrazione non sempre risolvibili con i tempi e le procedure formali della giustizia civile e amministrativa; allo stesso modo, nelle democrazie in via di sviluppo, il Difensore civico svolge un ruolo di promozione dei diritti fondamentali e crea un ponte con la società civile per

---

(\*) A cura della Dr.ssa Angela Doria, Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani presso l'Università degli Studi di Padova e del Dr. Vittorio Gaspartini, specializzando in Istituzioni tecniche di tutela dei diritti umani.

rendere i cittadini consapevoli dei propri diritti e per svolgere in tal modo in maniera più efficace la propria azione di persuasione e di mediazione nei confronti di un'amministrazione ancora restia ad attuare quel rispetto dei diritti fondamentali recentemente riconosciuto dalle costituzioni delle nuove democrazie.

L'importanza del Difensore civico, figura che le Nazioni Unite inquadrano fra le Istituzioni nazionali di promozione e di protezione dei diritti umani, è riconosciuta in numerose dichiarazioni dell'Assemblea Generale e degli organi delle Nazioni Unite che si occupano dei diritti umani. Anche il Consiglio d'Europa ha più volte sottolineato il ruolo fondamentale dell'Ombudsman come figura che da un lato promuove la Convenzione Europea dei diritti umani sul territorio, dall'altro ne controlla l'effettiva applicazione da parte degli Stati. È opportuno ricordare infine come la Comunità Europea sia stata la prima Organizzazione regionale ad aver istituito il Médiateur, al fine di offrire una forma di tutela non giurisdizionale contro le possibili violazioni da parte delle istituzioni comunitarie.

Sia l'ONU sia il Consiglio d'Europa hanno, a più riprese, raccomandato a tutti gli stati membri, e all'Italia in particolare, di istituire il Difensore civico nazionale. Anche il Médiateur Europeo ha più volte sottolineato l'esigenza di avere un interlocutore a livello nazionale in tutti gli stati membri dell'Unione.

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali si sta adoperando per promuovere la difesa civica a tutti i livelli: a questo proposito ha redatto una proposta di legge che, se fatta propria dal Parlamento garantirà la difesa civica a livello nazionale e a livello locale, mentre sta sollecitando le Regioni, che non vi hanno ancora provveduto, a prevedere e a rendere effettiva l'istituzione del Difensore Civico, riscontrando in questo settore la sensibilità e la disponibilità a prendere in considerazione tale ipotesi da parte della Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali. Ha infine proposto alla Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali l'inserimento di una norma sul Difensore civico in Costituzione in conformità con quanto previsto dalle sopra ricordate linee guida internazionali.

## 2. LA DOCUMENTAZIONE DI RIFERIMENTO CONSEGNATA AI PARTECIPANTI AL CONVEGNO

In accompagnamento al testo degli interventi dei relatori del Convegno e con l'intento di rendere più compiuta ed agevole la conoscenza e l'approfondimento dei temi trattati, vengono qui raccolti alcuni significativi documenti:

### I. Documenti di rilievo rispetto al dibattito di rango costituzionale:

#### A. in merito al dibattito in corso sulle riforme costituzionali:

1. Lettera del Coordinamento dei Difensori civici regionali, inviata al Presidente della Commissione Bicamerale per le riforme Istituzionali, On. Massimo D'Alema, con il Documento del Coordinamento dei Difensori civici regionali;

2. Lettera di risposta del Presidente On. D'Alema;

B. Stralcio della relazione dell'On. Boato alla Commissione Bicamerale sul Difensore Civico;

C. Art. 97 bis del progetto di legge costituzionale concernente il Difensore civico, presentato alla Commissione Bicamerale;

D. Costituzione Italiana: articoli con riferimento alla Pubblica Amministrazione e alla giustizia amministrativa;

E. proposta di articolo 98-bis sul Difensore civico (Relazione della Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali presieduta dall'On. Aldo Bozzi, 1985);

F. Articoli 53, 54, 161, 162 della Costituzione del Regno di Spagna (1978) e Legge Spagnola 6.4.1981 n. 3 sul Difensore civico (Defensor del Pueblo);

G. Estratti dagli articoli 8D e 138E del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea (1993) relativi al Mediateur Europeo e un riepilogo sintetico dei suoi compiti (1995);

### II. Documentazione in sintesi degli indirizzi espressi da Istituzioni sovranazionali in materia di diritti umani relativamente alle Istituzioni nazionali di garanzia e al Difensore civico;

### III. Documenti per un'iniziativa parlamentare sul Difensore civico:

A. Documento per una proposta di legge di "Istituzione del Difensore civico nazionale" presentata dal Coordinamento dei Difensori civici regionali;

B. Art. 16 e 17 (commi 39-45) della legge 127/97 Bassanini 2;

### IV. Una indicazione bibliografica essenziale sul Difensore civico.

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

On. Presidente,

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

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

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

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

Noi apprezziamo la ricerca, avviata con la legge 241/90 e più di recente proseguita con le riforme per il decentramento e la semplifica-

zione, volta a dare alla Pubblica Amministrazione requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione. E tuttavia siamo convinti sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e di verifiche, sia che permangano ambiti significativi di esigenze, meritevoli di tutela non giurisdizionale, per i quali il Difensore Civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, colloquiale e particolarmente attenta ai risvolti umani del diritto.

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

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

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

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

Signor Presidente,

siamo ben consapevoli dell'alto e complesso compito cui è chiamata la Commissione Bicamerale in questi mesi per rinnovare e ren-

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

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

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

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

*Lucio Strumendo*  
Coordinatore Difensori Civici Regionali

Venezia, 20-02-1997

#### DOCUMENTO DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

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

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

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

Trento e di Bolzano, debbono ancora nominare il titolare dell'ufficio la Puglia, la Calabria e la Campania.

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

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

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

da parte di uffici o strutture che erogano servizi o prestazioni di pubblica utilità (maladministration o mal'pratique).

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

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

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

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

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

È una scelta costituzionale che già molti altri Paesi (Austria, Danimarca ed da ultimo la Spagna) hanno adottato; è un indirizzo che

è stato coltivato anche nella dottrina costituzionalistica ed assunto nel 1985 nell'ipotesi di revisione costituzionale proposta dall'onorevole Aldo Bozzi, Presidente della Prima Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali; è una impostazione che – sviluppando da un lato il principio solidaristico e declinando dall'altro la “finzione sociale” del criterio di “buon andamento e di imparzialità” della P.A. – può concorrere:

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

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

c) Provvedere, anche con provvedimento legislativo transitorio affinché – in attesa della citata legge generale – la competenza ad agire dei Difensori Civici Regionali e delle Province autonome di

Trento e Bolzano sia estesa anche nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni decentrate dello Stato, a tutela e nell'interesse dei cittadini di ciascuna regione e in ottemperanza ai principi generali della legge 241/90; ed affinché si definiscano forme organizzative e dimensionali più adeguate per il buon funzionamento dei Difensori Civici locali attraverso la promozione di consorzi o associazioni fra Comuni.

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

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

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

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

### *Coordinamento Difensori Civici Regionali*

Venezia, 20 febbraio 1997

## LETTERA DI RISPOSTA DEL PRESIDENTE ON. D'ALEMA

Roma, 25 marzo 1997

Prot. n. 33/COM7RC

*Al coordinatore  
dei difensori civici regionali  
Prof. Lucio Strumendo*

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

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

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

*Massimo D'Alema*

STRALCIO DELLA RELAZIONE DELL'ON. MARCO BOATO  
ALLA COMMISSIONE BICAMERALE SUL DIFENSORE CIVICO

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Signor presidente, colleghi deputati e senatori, prima di illustrare il lavoro svolto dal Comitato sistema delle garanzie e le ipotesi di modifica al testo della Costituzione (*vedi allegato Commissione bicamerale*) elaborate nel corso dei lavori del Comitato, desidero ringraziare il presidente Urbani e tutti i componenti del Comitato per gli importanti contributi

offerti nel corso della discussione. Vi prego di credere che non si tratta di un mero ringraziamento formale; gran parte del mio lavoro, infatti, è stato facilitato ed orientato dalla discussione che si è svolta in quella sede e molte proposte, numerose precisazioni e chiarimenti, che ho cercato di recepire nel testo che sottoporro alla vostra attenzione, sono frutto di quanto emerso durante il dibattito, anche se ne porto ovviamente la personale responsabilità.

Vorrei inoltre sottolineare che, anche su tematiche particolarmente complesse quali quelle esaminate dal Comitato, sulle quali è inoltre assai viva l'attenzione dell'opinione pubblica, il dibattito si è svolto sempre in un clima di grande serenità e consapevolezza dell'importanza dei nostri lavori. Ho particolarmente apprezzato lo sforzo compiuto da tutti per comprendere le ragioni degli altri, anche quando non condivise, e mi auguro che questo metodo dialogico possa essere mantenuto anche nelle ulteriori fasi del processo di riforma per conseguire i risultati che il Paese ha diritto di attendersi su questo terreno.

Anche in questa occasione, come ho già fatto al termine dei lavori istruttori del Comitato, desidero ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a rendere più agevole ed efficace la nostra attività, a cominciare dal Servizio studi della Camera, da cui ho avuto una collaborazione continua e preziosa. Credo anche sia doveroso ricordare - a fronte di talune campagne di stampa scandalistiche e talora francamente volgari - l'attività di informazione puntuale e scrupolosa condotta da molti giornalisti parlamentari che hanno seguito, e stanno seguendo, giorno dopo giorno il nostro lavoro, facendosene tramite essenziale con l'opinione pubblica.

Mi sembra sia unanimemente condiviso il principio secondo il quale la Costituzione è patrimonio di tutti e non può essere «tirata» da una parte o dall'altra a seconda di esigenze contingenti. La Costituzione è il patto fondamentale della società che deve non solo essere accettato, ma anche condiviso da tutti i cittadini.

Noi abbiamo una grande occasione, forse irripetibile, che peraltro capita in un momento storico particolarmente delicato, per dare un forte impulso alla evoluzione della nostra società, peraltro, come mi sembra, assecondandone i processi di cambiamento e di maturazione già in atto.

Come accennavo, le ipotesi di lavoro che ho più volte elaborato ed illustrato al Comitato si sono sforzate di recepire le indicazioni emerse

durante i lavori del Comitato stesso; si tratta di ipotesi, senz'altro perfettibili, relative agli istituti del difensore civico, delle autorità di garanzia e al testo degli articoli 100-113 sulla magistratura e 134-137 sulla Corte costituzionale.

Devo qui far presente la necessità che, quali che siano le scelte che si vorranno adottare rispetto ai singoli articoli, il testo che alla fine approveremo rappresenti un complesso di disposizioni sistematicamente coerenti tra loro e con le restanti norme della parte seconda della Costituzione, oltre che, ovviamente, con i principi fondamentali della prima parte, che non è sottoposta all'esame della Commissione. Ritengo tale requisito di sistematicità molto importante e, quindi, non solo per questo, ma anche per evidenti ragioni di carattere sostanziale, sarà indispensabile coordinare le proposte di modifica elaborate dai vari Comitati.

Credo che sia comune la convinzione che il testo della Costituzione debba essere il più possibile lineare e preciso, evitando formulazioni troppo complesse e lasciando al legislatore ordinario la possibilità di adeguare le scelte che vorrà assumere sulla spinta delle esigenze, delle linee evolutive e degli sviluppi che potrà avere la società italiana nel corso dei prossimi decenni. I principi costituzionali devono essere visti come linee-guida non solo dell'ordinamento giuridico, ma anche dei rapporti politici tra i cittadini, le istituzioni e, più in generale, di tutti quegli aspetti che fanno parte del vivere associato.

Premesse questi brevi considerazioni di carattere generale, ricordo che il Comitato sul sistema delle garanzie è stato istituito con decisione del 5 marzo 1997 della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Il Comitato ha articolato i suoi lavori in ventiquattro sedute, per un totale di 65 ore e 30 minuti.

Nella mia qualità di relatore ho svolto, per ciascuna delle tematiche volta per volta affrontate dal Comitato, una illustrazione problematica introduttiva (con riferimento agli aspetti storico-giuridici delle questioni affrontate, ai relativi problemi emersi nel dibattito istituzionale ed alle proposte recate dai disegni e dalle proposte di legge assegnate alla Commissione), alla quale, ogni volta, ha fatto seguito un ampio dibattito, al termine del quale ho predisposto e presentato una o più ipotesi di modifica del vigente testo costituzionale per gli articoli esaminati e discussi dal Comitato.

Il Comitato ha ogni volta discusso diffusamente ed in maniera

analitica gli articolati che ho presentato, e che ho poi più volte conseguentemente modificato, tenendo conto, appunto, delle posizioni emerse e delle osservazioni svolte dai colleghi nel corso del dibattito.

Nell'ultima seduta, quella del 7 maggio 1997, ho sottoposto infine all'attenzione del Comitato una proposta conclusiva di ipotesi di articolato – la stessa, evidentemente, che mi accingo ad illustrare oggi alla Commissione – la quale tende, da un lato, a cercare un punto di incontro possibile tra gli orientamenti espressi dai rappresentanti dei vari gruppi e dai singoli parlamentari e, dall'altro, si sforza di mantenere la coerenza sia interna che sistematica del testo.

Anche in quest'ultima proposta sono talvolta previste due disinte ipotesi di modifica. Devo far presente anche alla Commissione che in simili casi le disposizioni presenti nella colonna «ipotesi di modifica n. 1» sono quelle da me preferite oppure quelle che sono, a mio parere, suscettibili di raccogliere un più ampio consenso da parte della Commissione (valutazione che, evidentemente, si basa su quanto emerso nei lavori del Comitato), mentre quelle presenti nella colonna «ipotesi di modifica n. 2» sono, in alcuni casi, chiaramente alternative rispetto a quelle da me proposte in prima colonna ma, in altri casi, come meglio evidenzierò successivamente e di volta in volta, devono ritenersi semplicemente integrative o equipollenti.

## 1. DIFENSORE CIVICO E AUTORITÀ DI GARANZIA E VIGILANZA.

Il Comitato ha esaminato l'opportunità di introdurre nel testo costituzionale una disciplina di principio riguardante due istituti, il difensore civico e le autorità di garanzia e di vigilanza, da tempo operanti nel nostro ordinamento, ma per i quali viene generalmente segnalata, accanto alla loro importanza per un'aggiornata definizione del sistema delle garanzie, la carenza di un sicuro inquadramento costituzionale.

### 1.1. *Il difensore civico.*

Per il *difensore civico* ho ipotizzato di raccogliere in un articolo (formulato come articolo 97-*bis* al testo attuale della Costituzione) al-

cune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo e i poteri di questo organo, guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee, sia alla concreta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

L'*Ombudsman* nasce, com'è noto, nei paesi scandinavi (la sua prima istituzione si deve ad una legge costituzionale svedese del 1809) come organo ausiliario del Parlamento per il controllo sulla pubblica amministrazione. Progressivamente esso è venuto assumendo, nei paesi d'origine come in altri ordinamenti, il ruolo di organo di tutela dei cittadini, alternativo alle ordinarie sedi giurisdizionali, per le denunce riguardanti le disfunzioni e gli abusi nella pubblica amministrazione. Nell'esperienza comparata, l'istituto ha pertanto conservato il suo collegamento con gli organi parlamentari principalmente sotto il versante della propria legittimazione (essendo nella maggioranza dei casi i difensori civici nominati dalle Camere o comunque con il loro intervento), mentre le funzioni dell'organo sono rivolte al recepimento delle istanze provenienti dalla generalità dei cittadini.

È questa l'evoluzione che ha caratterizzato anche nel nostro ordinamento l'accoglimento dell'istituto: sia nelle regioni che nei comuni il difensore civico viene in genere nominato con *quorum* aggravati dai consigli, con il compito di fungere da «mediatore» non solo per la risoluzione in via informale delle situazioni di crisi nel rapporto tra cittadini e amministrazione, ma anche per la migliore tutela di interessi e istanze che incidono su sfere più ampie di quelle meramente individuali e ricadenti nella categoria degli interessi diffusi, come ad esempio quelli afferenti alla tutela ambientale. È guardando a tali funzioni che la legge n. 142 del 1990 include significativamente il difensore civico tra gli «istituti di partecipazione».

La ripresa nel testo costituzionale della disciplina del difensore civico (del resto ipotizzata anche dalla Commissione Bozzi della IX legislatura) è pertanto proposta senza accedere ad una visione in senso «paternalistico» di questo istituto. Una simile interpretazione confonderebbe il difensore civico in un ruolo decisamente recessivo, in un'epoca che invece conosce il progressivo arricchirsi degli strumenti disponibili per una sempre più diretta e consapevole tutela da parte degli stessi cittadini dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione (si pensi ai progressi compiuti in proposito con la legge

241 del 1990 o con l'approvazione del recente provvedimento – la cosiddetta «legge Bassanini» – per lo snellimento dell'attività amministrativa). Proprio l'ampliarsi di tali strumenti di tutela consiglia tuttavia la formalizzazione di un istituto che non intende aggiungere un nuovo elemento di complessità nel sistema, quanto rappresentare uno strumento di base in grado di orientare ed informare i cittadini sulle forme e gli istituti che compongono il quadro generale di tutela dei diritti nel nostro ordinamento. Da questo punto di vista, il ruolo del difensore civico è stato paragonato a quello del medico di base, del medico non specialista, che, oltre a svolgere, nei limiti del possibile, una funzione immediata di tutela, può indirizzare il cittadino verso i mezzi di garanzia più idonei a risolvere i problemi segnalati.

Al contempo, una visione aggiornata del difensore civico suggerisce di immettere questo organo nel novero degli istituti cui viene attribuito il compito di proporre soluzioni in via informale delle controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Si offre in tal modo un mezzo per la prevenzione, ove possibile, del contenzioso davanti agli organi giurisdizionali che sembrano, nell'attuale fase storica, sempre meno in grado di fare fronte da soli alle crescenti domande di regolazione provenienti da società altamente complesse come quelle delle moderne democrazie industriali. È questo il profilo che maggiormente avvicina l'istituto del difensore civico a quello delle autorità di garanzia e che ha indotto il Comitato ad un confronto ravvicinato su questi due temi.

Nel testo proposto, il difensore civico viene definito quale organo di garanzia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione: l'istituzione di questo ufficio viene demandata alle regioni, alle province e ai comuni in relazione al presumibile trasferimento – nell'ambito di un disegno di marcato rafforzamento del sistema delle autonomie, di cui abbiamo parlato ieri – a questi enti della maggior parte delle competenze di amministrazione attiva.

È previsto che chiunque vi abbia interesse possa rivolgersi a questo ufficio per esporre casi di contrasto nell'azione amministrativa con i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. A fronte di queste segnalazioni, il difensore civico dispone di autonomi poteri di istruttoria attraverso contatti diretti con le amministrazioni interessate e libero accesso ai documenti da queste posseduti.

Sulla base di tali poteri, questo organo svolge, da un lato, un'attività di «mediatore» tra cittadini e amministrazioni, prevenendo l'insorgere di controversie di carattere giurisdizionale; dall'altro, in caso di mancato esito o inopportunità delle iniziative di composizione delle controversie, segnala agli organi competenti le disfunzioni riscontrate, anche al fine dell'eventuale attivazione delle azioni di responsabilità previste a carico dei funzionari pubblici.

Ho anche predisposto un testo alternativo, che si differenzia da quello ora illustrato per due aspetti. Viene in primo luogo prefigurata la possibilità di istituire anche a livello di amministrazioni statali l'ufficio del difensore civico: in questa ipotesi è demandato alla legge il compito di disciplinare l'istituto, coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni e dagli enti locali. La legge potrà evidentemente anche scegliere se dare vita ad un organo statale centralizzato o articolato in modo diffuso nel territorio. Rimane in ogni caso fermo il principio che dovrà trattarsi di un ufficio che andrà ad integrarsi, e non a sostituirsi, con quelli già istituiti dalle regioni e dagli enti locali. Si tratta, in altri termini, di dare vita non ad una sorta di superstruttura burocratica, ma ad un centro di coordinamento in una rete di organi i cui terminali operativi saranno inevitabilmente rappresentati dalle unità costituite a livello locale.

Il secondo elemento di differenziazione di questa seconda ipotesi riguarda la definizione dei casi che potranno dare luogo agli esposti al difensore civico. Mentre nella prima ipotesi si fa riferimento, in negativo, alle violazioni dei tradizionali principi costituzionali del «buon andamento» e dell'«imparzialità» della amministrazione (che paiono tuttavia in via di riconsiderazione nell'ambito delle proposte di revisione dell'articolo 97 della Costituzione), nella seconda ipotesi di articolato si utilizza, in positivo, il pregnante concetto di «cattiva amministrazione» mutuato dalle disposizioni del Trattato di Maastricht dell'Unione europea (confronta in particolare l'articolo 138 E) che definiscono i compiti del Mediatore europeo. Si tratta di una espressione con cui si vuole comprendere nell'ipotetico campo di azione del difensore civico non solo i casi in cui sia rilevabile una formale violazione da parte dell'azione amministrativa delle regole che presiedono al suo svolgimento, ma anche le altre ipotesi in cui si riscontrino condotte e comportamenti che possano ritenersi sintomatici di situazioni

di crisi di un corretto rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

Rispetto a talune perplessità che sono state sollevate nel Comitato sia con riferimento alle ipotesi di istituzione di un difensore civico statale, sia riguardo all'introduzione di concetti nuovi come quello di «cattiva amministrazione», faccio osservare come in entrambi i casi si tratti di innovazioni già in gestazione nell'ordinamento: ricordo in proposito che la Commissione affari costituzionali della Camera ha posto proprio in questi giorni (credo che l'esame inizi questa mattina) all'ordine del giorno in sede referente una serie di progetti di legge che contengono, tra l'altro, entrambe queste previsioni.

### 1.2. *Le autorità di garanzia.*

Con la disposizione riguardante le cosiddette «autorità indipendenti» veniamo a sollevare una questione di grandissimo rilievo istituzionale.

Il nostro ordinamento ha conosciuto, a partire dagli anni Ottanta, la nascita di un numero sempre maggiore di tali autorità: dal Garante per l'editoria e la radiodiffusione, all'ISVAP, alla CONSOB, alla Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai recentissimi casi delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e dell'autorità per la tutela della riservatezza dai dati.

L'archetipo cui questi enti si riconducono è, com'è noto, quello delle *Independent regulatory Agencies* americane i cui primi esempi risalgono alla seconda metà del secolo scorso. In quell'ordinamento le autorità indipendenti si qualificano come agenzie, in posizione di autonomia sia dal potere esecutivo che da quello legislativo, alle quali viene affidata la regolazione imparziale di determinati ambiti (telecomunicazioni, campagne elettorali, mercati azionari, ecc.): l'attività regolativa si esplica attraverso ampi poteri normativi di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti operanti nel settore di competenza.

L'esperienza americana delle Agenzie indipendenti è stata trapiantata in Europa nel secondo dopoguerra, soprattutto in Francia, ove l'istituzione di tali enti ha interessato, in particolare a partire dagli anni Settanta, un numero crescente di settori. Proprio in Francia l'importa-

zione di un modello mutuato da un paese contrassegnato da un diverso assetto nella distribuzione dei poteri non ha mancato di suscitare reazioni. In particolare un autore (Braibant) ha notato come le «autorità amministrative indipendenti» rappresentino un tipo di istituzione non «cartesiano», ma per così dire «hegeliano», in quanto la loro stessa denominazione sembra racchiudere in sé una polarità di istanze contraddittorie; ad enti che sono definiti «amministrativi» viene al contempo riconosciuto uno *status* di indipendenza dall'esecutivo, derogando in tal modo dal principio fondamentale stabilito dalla costituzione di quel paese secondo cui «il governo dispone dell'amministrazione».

Anche nel nostro paese la diffusione del modello delle agenzie indipendenti non ha mancato di sollevare dubbi e perplessità. Da un lato ci si è posti il problema della compatibilità con la vigente Costituzione di tali istituzioni che, sfuggendo alla disponibilità dell'Esecutivo, verrebbero al contempo a sottrarsi all'istanza di controllo politico espressa nel *continuum* Governo-Parlamento, configurando in tal modo una sorta di *pouvoir administratif* a sé stante, non subordinato al potere politico ma soggetto solo alla legge. Dall'altro lato, proprio guardando alla carente copertura costituzionale di queste istituzioni, si è manifestata la tendenza a disconoscerne il peculiare *status* di indipendenza riconducendole al genere indifferenziato degli enti amministrativi e negando ad esse il rango di poteri dello Stato (si veda in proposito la giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, e in particolare l'ordinanza 226 del 1995 con cui la Consulta ha ritenuto inammissibile un conflitto tra poteri dello Stato proposto nei confronti del Garante dell'editoria, appunto per la carenza della qualifica di potere dello Stato di quest'ultimo).

Rispetto a queste tendenze, la riflessione scientifica più avvertita ha tentato una ricostruzione dei fondamenti costituzionali delle autorità indipendenti atta a garantirne, al contempo, la specificità istituzionale e la compatibilità con l'ordinamento vigente. Si è così osservato come, accanto al modello della «amministrazione servente» nei confronti del Governo, già oggi le norme costituzionali vigenti offrano fondamento al diverso principio della separazione dell'amministrazione dal potere politico. Proprio questo secondo principio è venuto anzi improntando, com'è noto, in modo sempre più pervasivo l'evolu-

zione organizzativa dei nostri apparati pubblici avviata con le grandi leggi di riforma amministrativa, dalla legge n. 142 del 1990 al decreto legislativo n. 29 del 1993: si è così imposta la convinzione che un'effettiva applicazione dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione richieda una netta distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, affidate agli organi politici, e quelle di gestione ed esecuzione, riservate agli apparati amministrativi.

A fronte di tale evoluzione, la realtà istituzionale rappresentata dalle autorità indipendenti marca tuttavia un ulteriore elemento di sviluppo. Non siamo infatti in questo caso in presenza di organi dotati di autonome e riservate competenze tecnico-amministrative, ma pur sempre subordinati al controllo e all'indirizzo espresso dagli organi politici, quanto di enti che paiono svincolati da qualsiasi riferimento al circuito di espressione dell'indirizzo politico.

Ora, la posizione di «indipendenza» di tali enti in tanto si giustifica (e ne suggerisce la disciplina nell'ambito della revisione del sistema delle garanzie) in quanto l'attività amministrativa da essi svolta si presenta come qualitativamente diversa da quella degli ordinari apparati amministrativi. Questi ultimi sono chiamati ad attuare con la loro azione un interesse pubblico predeterminato (in sede appunto politica) il cui soddisfacimento va assicurato in composizione e ponderazione con gli interessi di cui si fanno portatori gli altri soggetti, in particolare quelli privati: in tale attività di composizione e ponderazione si esplica lo specifico carattere della discrezionalità propria degli organi amministrativi in quanto diversa dalla attività di definizione dei fini dell'azione amministrativa, riservata all'istanza politica.

La specificità delle autorità amministrative indipendenti sembra consistere proprio nell'attenuazione del carattere discrezionale dell'attività da esse posta in essere, in quanto tali enti non svolgono una funzione attiva finalizzata al perseguimento di particolari interessi pubblici, ma rappresentano piuttosto istanze di garanzia e di controllo del rispetto delle regole poste all'attività dei privati in un certo settore. L'osservanza di tali regole esprime di per sé la tutela di determinati valori di rilievo costituzionale (libertà di accesso al mercato da parte degli imprenditori, parità di condizioni nelle campagne elettorali, libertà di scelta per i consumatori, e così via). Il rispetto dei principi

di comportamento dettati dalla legge e specificati dalle garanzie indipendenti è quindi considerato sufficiente ad offrire idonea garanzia dell'interesse pubblico alla realizzazione di quei valori. Di qui la configurazione delle autorità indipendenti come «arbitri» e non come «giocatori» nel settore affidato alla loro regolazione. Di qui anche il limite che, secondo quanto emerso nel dibattito del Comitato, deve essere individuato per assicurare legittimità alla posizione di indipendenza e di affrancamento dall'indirizzo politico delle Agenzie in questione: limite che va individuato nell'impossibilità per questi enti di porre in essere attività fortemente contrassegnata in senso discrezionale, la quale, nelle particolari condizioni di indipendenza riconosciute a tali autorità, finirebbe inevitabilmente per configurarsi come attività di indirizzo politico affrancata dalla necessaria legittimazione democratica.

Ho dunque ritenuto opportuno – sulla scorta delle indicazioni del Comitato – proporre l'introduzione nel testo della Costituzione di una disposizione specificamente dedicata alle autorità di regolazione che non si limita agnosticamente a registrarne la presenza nell'ordinamento, ma che tenta di precisare competenze e limiti di questi organi nel sistema costituzionale. Si tratta in altri termini di definire alcuni grandi principi di orientamento per il fenomeno del diffondersi di autorità svincolate dal circuito di controllo espresso dagli organi cui viene affidata nella concezione liberale classica la funzione di indirizzo politico. Pur rinunciando, insomma, alla identificazione ideologica tra politica e rappresentanza, che vuole concentrata l'intera funzione di regolamentazione degli interessi e dei conflitti nel *continuum* Parlamento-Governo, mi sembra compito ineludibile di un testo costituzionale la definizione dei criteri generali per assicurare forme di controllo democratico anche sui nuovi assetti di allocazione dei poteri pubblici.

Sulla base di questi presupposti, ho così in primo luogo ipotizzato (nell'ambito di un articolo che potrebbe sostituire l'attuale articolo 99 della Costituzione o, in alternativa, rappresentare un nuovo articolo 99-*bis*) di rideterminare la definizione costituzionale delle autorità indipendenti nei termini di «*autorità di garanzia e di vigilanza*», che meglio esprimono il carattere principale dell'attività svolta da queste istituzioni e, al contempo, la loro diversità rispetto agli organi cui può

propriamente riconoscersi una posizione «indipendente» nell'ordinamento (in particolare gli organi costituzionali).

Le funzioni che potranno essere affidate a queste autorità sono individuate nello svolgimento di «attività imparziali di garanzia e di vigilanza» nelle materie di loro competenza. Il testo che propongo è formulato in termini tali da rendere possibile, come già si verifica nell'esperienza attuale, sia la concentrazione in capo alle medesime autorità di entrambe queste funzioni (questo vale, ad esempio, per il Garante per l'editoria), sia l'istituzione di enti esclusivamente preposti all'uno o all'altro di questi due possibili versanti di attività (per esempio, authorities sui servizi pubblici, collegi di garanzia elettorale).

Sulla base del testo che ho proposto, il comune denominatore di queste autorità viene individuato nello svolgimento dell'attività di istituto in posizione di affrancamento da qualsiasi forma di ingerenza politica. Tali caratteri dovrebbero essere assicurati attraverso un'appropriata definizione delle modalità di nomina dei titolari delle autorità, tema su cui, nel corso dei nostri lavori, ha insistito in particolare il presidente Urbani: il testo che presento, raccogliendo le indicazioni emerse in seno al Comitato, prevede in proposito la nomina sulla base di *quorum* parlamentari particolarmente qualificati (due terzi o tre quinti dei componenti: previsione anche in questo caso da coordinare con i nuovi assetti che definiremo in materia di bicameralismo).

Il testo contiene infine una indicazione di principio sugli strumenti con cui le autorità dovranno svolgere i compiti loro assegnati: in sintonia con il ruolo già da tempo assunto, sia nel nostro paese sia in altri ordinamenti, da questi organi di «amministrazione giustiziale», si riconoscono ad essi poteri regolamentari, di irrogazione di sanzioni amministrative e di proposta di risoluzione di controversie, demandando alla legge il compito di stabilire i termini di impugnazione, anche in unico grado, dei relativi atti (per la definizione di questo ultimo aspetto propongo in alternativa due possibili formulazioni testuali).

ARTICOLO 97 BIS DEL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE  
CONCERNENTE IL DIFENSORE CIVICO,  
PRESENTATO ALLA COMMISSIONE BICAMERALE

*Art. 97-bis - Sostituire l'articolo 97-bis con il seguente:*

La legge istituisce l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, assicurandone l'indipendenza e coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni, dalle provincie e dai comuni.

*V 97-bis 10.*

Boato, *relatore*

COSTITUZIONE ITALIANA:  
ARTICOLI CON RIFERIMENTO ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
E ALLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Art. 24 - Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

Art. 28 - I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

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

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

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

Art. 103 - Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I Tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.

Art. 113 - Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

PROPOSTA DI ARTICOLO 98 BIS SUL DIFENSORE CIVICO  
(RELAZIONE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
PRESIEDUTA DALL'ON. ALDO BOZZI, 1985)

Art. 98-bis - La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi.

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

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

ARTICOLI 53, 54, 161, 162 DELLA COSTITUZIONE  
DEL REGNO DI SPAGNA E LEGGE SPAGNOLA 6 APRILE 1981 N. 3  
SUL DEFENSOR DEL PUEBLO

Art. 53 - 1) I diritti e le libertà riconosciuti nel Cap. II del presente titolo sono vincolanti per tutti i poteri pubblici. Solo la legge, che comunque dovrà rispettare il loro contenuto essenziale, potrà regolare l'esercizio di tali diritti e libertà, i quali saranno tutelati ai sensi dell'art. 161.1, A.

2) Qualunque cittadino potrà ottenere la tutela delle libertà e dei diritti riconosciuti nell'art. 14 e nella Sez. I del Cap. II rivolgendosi ai tribunali ordinari, con una procedura basata sui principi di preferenza e sommarietà e, qualora spetti, mediante ricorso al Tribunale Costituzionale. Quest'ultimo ricorso sarà applicabile all'obiezione di coscienza riconosciuta dall'art. 30.

3) Il riconoscimento, il rispetto e la tutela dei principi contemplati nel Cap. III ispireranno il diritto positivo, la prassi giudiziaria e l'azione dei poteri pubblici. Tali principi potranno essere difesi solo davanti alla giurisdizione ordinaria conformemente alle leggi che li regolano.

Art. 54 - Una legge organica regolerà l'istituzione del «Difensore del popolo», come alto commissario delle *Cortes*, da queste designato per la difesa dei diritti contemplati nel presente titolo; a tale effetto egli potrà controllare l'attività dell'Amministrazione, rendendone conto alle *Cortes*.

Art. 161 - 1) Il Tribunale Costituzionale ha giurisdizione su tutto il territorio spagnolo ed è competente a giudicare:

A) del ricorso d'incostituzionalità contro leggi e disposizioni normative aventi forza di legge. La dichiarazione d'incostituzionalità di una norma giuridica con forza di legge, interpretata dalla giurisprudenza, avrà effetto su questa, ma la sentenza o le sentenze non più appellabili non perderanno il valore di cosa giudicata;

B) del ricorso di tutela (*amparo*) per la violazione dei diritti e delle libertà di cui all'art. 53,2 di questa Costituzione, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge;

C) dei conflitti di competenza fra lo Stato e le Comunità autonome, e dei conflitti fra queste ultime;

D) delle altre materie che gli attribuiranno la Costituzione o le leggi organiche.

2) Il Governo potrà impugnare davanti al Tribunale Costituzionale le disposizioni e le decisioni adottate dagli organi delle Comunità autonome. L'impugnazione produrrà la sospensione della disposizione o della decisione impugnata, ma il Tribunale, da parte sua, dovrà ratificarla o annullarla entro un periodo non superiore a cinque mesi.

Art. 162 - 1) Sono legittimati:

A) a presentare il ricorso d'incostituzionalità: il Presidente del Governo, il Difensore del popolo, cinquanta deputati, cinquanta senatori, gli organi collegiali ed esecutivi delle Comunità autonome e, nel caso, le Assemblee delle stesse;

B) a presentare il ricorso di tutela: qualsiasi persona fisica o giuridica che invochi un interesse legittimo, nonché il Difensore del popolo e il Pubblico ministero.

2) Negli altri casi, una legge organica stabilirà le persone e gli organi legittimati.

## LEGGE 6 APRILE 1981, N. 3

### DIFENSORE CIVICO - NORME REGOLAMENTARI

*Traduzione non ufficiale*

#### *Titolo 1*

#### NOMINA CESSAZIONE E CONDIZIONI

#### *Capitolo I - Caratteristiche ed elezione*

Art. 1 - 1. Il D.C. è un'alta carica delle Corti Generali nominata da queste per la difesa dei diritti previsti nel Titolo 1 della Costituzione (R. 1978, 2836), con il potere di controllare l'attività dell'Amministrazione e dandone conto alle Corti Generali.

Eserciterà le funzioni che la Costituzione e la presente legge gli affidano.

Art. 2 - Il D.C. sarà eletto dalle Corti Generali per un periodo di 5 anni e si rivolgerà alle stesse rispettivamente attraverso i Presidenti del Congresso e del Senato.

2. Sia nel Congresso che nel Senato verrà designata una commissione incaricata dei rapporti con il D.C. e di fornire informazioni alle camere in seduta plenaria.

3. Entrambe le commissioni si riuniranno congiuntamente quando così disponga il Presidente del Congresso e in ogni caso sotto la sua presidenza per proporre alle camere in assemblea plenaria il candidato o i candidati per la nomina del D.C.

Le decisioni della commissione verranno adottate con la maggioranza semplice.

4. Una volta proposto il candidato o candidati si convocherà in un termine non inferiore a 10 gg. il Congresso in seduta plenaria affinché proceda alla sua elezione.

Sarà nominato chi otterrà una votazione favorevole dei 3/5 dei membri del Congresso e quindi, in un arco di tempo di 20 gg. al massimo, la ratifica del Senato con la stessa maggioranza.

5. Nel caso non si raggiungano le menzionate maggioranze si procederà ad una nuova seduta comune di entrambe le Commissioni, nell'arco massimo di un mese, per formulare ulteriori proposte.

In tal caso una volta conseguita la maggioranza dei 3/5 del Congresso la nomina si riterrà realizzata al raggiungimento della maggioranza assoluta del Senato.

6. Nominato il D.C. si riuniranno di nuovo in seduta comune le Commissioni del Congresso e del Senato per esprimere parere conforme precedente alla nomina degli assistenti proposti dal D.C.

Art. 3 - Potrà essere eletto D.C. qualsiasi cittadino spagnolo di maggiore età che goda di diritti civili e politici.

Art. 4 - 1 I Presidenti del Congresso e del Senato convalideranno con le loro firme la nomina del D.C. che verrà pubblicata nel Bollettino Ufficiale dello Stato.

2. Il D.C. prenderà possesso del suo incarico di fronte alla Presidenza delle Camere riunite in seduta comune prestando giuramento o promessa di svolgere fedelmente la sua funzione.

*Capitolo II - Cessazione e sostituzione*

Art. 5 - 1. Il D.C. cesserà per una delle seguenti cause:

- 1) per rinuncia;
- 2) per lo scadere del termine della sua nomina;
- 3) per morte o sopravvenuta incapacità;
- 4) per aver agito con evidente negligenza nel compimento degli obblighi e doveri d'ufficio;
- 5) per essere stato condannato con sentenza definitiva o per fatto doloso.

2. Nei casi di morte, rinuncia o fine mandato sarà il Presidente del Congresso che dichiarerà il posto vacante. Negli altri casi si deciderà a maggioranza dei 3/5 dei componenti di ciascuna camera mediante dibattito e previa udienza dell'interessato.

3. Una volta dichiarato vacante l'incarico si inizierà il procedimento per la nomina del nuovo D.C. nel termine non superiore a un mese.

4. Nei casi di morte, cessazione o incapacità temporanea o definitiva del D.C. e in attesa che le Corti Generali procedano alla nuova designazione, eserciteranno le sue funzioni ad interim gli assistenti del D.C.

*Capitolo III - Prerogative e incompatibilità*

Art. 6 - 1. Il D.C. non è soggetto ad alcun mandato imperativo. Non riceve istruzioni da nessuna autorità. Esercita le sue funzioni in maniera autonoma e con criteri propri.

2. Il D.C. gode di inviolabilità. Non può essere arrestato, sottoposto a processo, multato, perseguito o giudicato in ragione delle opinioni che formula o agli atti che compie nell'esercizio delle competenze proprie del suo incarico.

3. Negli altri casi, nel periodo nel quale esercita le sue funzioni, il D.C. non può essere arrestato o fermato se non in caso di delitto flagrante; la decisione sulla sua colpevolezza, detenzione, procedimento o giudizio spetta esclusivamente alla sezione penale del Tribunale supremo.

4. Le suddette regole sono applicabili anche agli assistenti del D.C. nel compimento delle loro funzioni.

Art. 7 - 1. La condizione di D.C. è incompatibile con qualsiasi mandato rappresentativo; con ogni carica politica o attività di propaganda politica; con la permanenza in servizio attivo presso qualsiasi Amm.ne pubblica; con la affiliazione ad un partito politico o con l'esercizio di funzioni direttive nello stesso o in un sindacato, associazione o fondazione, e con l'impiego al servizio degli stessi; con l'esercizio delle carriere giudiziarie e fiscali, e con qualsiasi attività professionale, libera, commerciale o lavorativa.

2. Il D.C. dovrà porre fine a qualsiasi situazione di incompatibilità che potesse riguardarlo nei 10 gg. seguenti alla sua nomina e comunque prima di prendere possesso delle sue funzioni, presumendo in caso contrario la sua non accettazione della nomina.

3. Se la incompatibilità sopravvenisse successivamente all'insediamento, la stessa costituirà rinuncia alla incarico di D.C. a partire dalla data in cui si è verificata.

#### *Capitolo IV - Assistenti del D.C.*

Art. 8 - 1. Il D.C. sarà aiutato da un primo assistente e da un secondo assistente ai quali potrà delegare le sue funzioni e che lo sostituiranno su suo ordine, nell'esercizio delle stesse nel caso di impossibilità temporanea o di cessazione.

2. Il D.C. nominerà e destituirà i suoi assistenti previa approvazione delle Camere nella forma stabilita dai regolamenti.

3. La nomina degli assistenti sarà pubblicata nel "B.O.E".

4. Agli assistenti si applica quanto disposto per il D.C. negli art. 3-6-7 della presente legge.

### *Titolo II* DEL PROCEDIMENTO

#### *Capitolo I - Avvio e contenuto dell'indagine*

Art. 9 - 1. Il D.C. potrà iniziare e proseguire d'ufficio o su petizione di parte, qualsiasi indagine volta a chiarire atti o risoluzioni del-

l'Amm.ne pubblica e dei suoi agenti, che interessino i cittadini, alla luce del disposto dell'art. 103, c. 1 della Costituzione (citata) e nel rispetto dei diritti proclamati nel titolo primo.

2. Le attribuzioni del D.C. si estendono all'attività di ministri, autorità amministrative, funzionari e qualsiasi persona che agisca al servizio delle Amministrazioni pubbliche.

Art. 10 - 1. Potrà rivolgersi al D.C. qualsiasi persona fisica o giuridica che invochi un interesse legittimo, senza alcuna restrizione. Non potranno costituire impedimento a ciò, la nazionalità, la residenza, il sesso, la minore età, l'incapacità giuridica del soggetto, la reclusione presso un centro penitenziario o, in generale, qualsiasi relazione particolare di sudditanza o dipendenza da una Amministrazione o Potere pubblico.

2. I deputati e i senatori individualmente, le commissioni d'indagine o comunque collegate alla difesa generale o parziale dei diritti e libertà pubbliche e, principalmente, quelle di collegamento con il D.C. costituite nelle Camere, potranno chiedere, mediante uno scritto motivato, l'intervento del D.C. per l'indagine o il chiarimento di atti, risoluzioni e comportamenti concreti verificatisi nelle Amm.ni pubbliche, che riguardano un cittadino o gruppo di cittadini, nell'ambito delle sue competenze.

3. Non potrà presentare istanze davanti al D.C. nessuna autorità amm.va in questioni di sua competenza.

Art. 11 - 1. L'attività del D.C. non sarà interrotta nei casi in cui le Corti Generali non si siano riunite, o abbiano terminato il loro mandato.

2. Nelle situazioni previste al punto precedente il D.C. si rivolgerà ai Consigli permanenti ("Diputaciones Permanentes") delle Camere.

3. La dichiarazione di stato d'emergenza non interromperà l'attività del D.C. né il diritto dei cittadini di accedere allo stesso, senza pregiudizio di quanto disposto nell'art. 55 della Costituzione.

## *Capitolo II - Ambito delle competenze*

Art. 12 - 1. Il D.C. potrà, in ogni caso, sia d'ufficio che su istanza di parte, controllare l'attività della Comunità Autonoma nell'ambito di competenze definite da questa legge.

2. Agli effetti di quanto previsto nel paragrafo precedente gli organi simili alle Comunità autonome coordineranno le loro funzioni con quelle del D.C. e costui potrà chiedere la loro cooperazione.

Art. 13 - Nel caso in cui il D.C. riceva istanze riferite al funzionamento della amministrazione della giustizia, dovrà rivolgerle al Procuratore Generale perché quest'ultimo indaghi sulle circostanze e adotti i mezzi opportuni in base alla legge o piuttosto trasferisca le stesse al Consiglio Generale del Potere Giudiziario, a seconda del tipo di reclamo; tutto ciò senza pregiudicare il riferimento al tema che il D.C. possa fare nella sua relazione generale alle Corti Generali.

Art. 14 - Il D.C. vigilerà nel rispetto dei diritti proclamati nel titolo primo della Costituzione, nell'ambito della Amministrazione Militare senza che ciò possa costituire interferenza sul comando della difesa nazionale.

### *Capitolo III - Trasmissione delle istanze*

Art. 15 - 1. Ogni istanza dovrà essere presentata firmata dall'interessato, con indicazione del suo nome, cognome e domicilio in uno scritto motivato in carta semplice, e nell'arco massimo di un anno, contato a partire dal momento in cui questi sia venuto a conoscenza dei fatti oggetto della stessa.

2. Tutte le azioni del D.C. sono gratuite per l'interessato e non sarà obbligatoria l'assistenza di un avvocato né di un Procuratore. Per ogni istanza si consegna ricevuta.

Art. 16 - 1. La corrispondenza rivolta al D.C. e spedita da qualsiasi centro di detenzione o internamento non potrà essere oggetto di censura di nessun tipo.

2. Nemmeno potranno essere oggetto di ascolto o intercettazioni le conversazioni che si producano tra il D.C. o suoi delegati e qualsiasi altra persona di quelle enumerate nei paragrafi precedenti.

Art. 17 - 1. Il D.C. registrerà e darà ricevuta di tutte le istanze a cui darà corso o rifiuterà.

In questo ultimo caso lo farà tramite scritto motivato con la possibilità di informare l'interessato circa le vie più opportune per esercitare la sua azione, nel caso in cui a suo parere ce ne siano, e senza pre-

giudicare la possibilità che l'interessato scelga quella che crede più opportuna.

2. Il D.C. non entrerà nell'esame individuale di quelle istanze sulle quali sia pendente una sentenza giudiziale e lo sospenderà se, iniziata la sua azione, si proponesse da persona interessata domanda o ricorso al Tribunale ordinario o al Tribunale Costituzionale. Ciò non impedirà, tuttavia l'indagine sui problemi generali posti dalle istanze presentate. In ogni caso sorveglierà l'Amministrazione affinché risolva espressamente, nei tempi e nella forma richiesti, le petizioni e i ricorsi che le siano stati formulati.

3. Il D.C. rifiuterà le istanze anonime e potrà rifiutare quelle nelle quali avverta mala fede, carenza di fondamento, inesistenza di motivazione, così come quelle la cui trattazione pregiudichi un interesse legittimo di terza persona. Le sue decisioni non saranno appellabili.

Art. 18 - 1. Ammessa l'istanza il D.C. promuoverà l'opportuna indagine sommaria e informale per il chiarimento delle fattispecie indicate nella stessa. In ogni caso informerà del contenuto sostanziale l'Organismo o la Dipendenza amministrativa interessata al fine di ottenere dal responsabile di questo una relazione scritta nel termine massimo di 15 gg. Tale arco di tempo potrà essere ampliato quando si verificano circostanze che a giudizio del D.C. lo rendano consigliabile.

2. Il rifiuto o la negligenza da parte del funzionario o dei suoi superiori responsabili della trasmissione della relazione potrà essere considerato dal D.C. come atto ostile e di ostacolo alle sue funzioni, sarà resa pubblica immediatamente e sarà sottolineato questo particolare nella relazione annuale o straordinaria a seconda dei casi alle Corti Generali.

#### *Capitolo IV - Obbligo di collaborazione degli organismi interpellati*

Art. 19 - 1. Tutti i poteri pubblici sono obbligati ad aiutare, con carattere di preferenza e urgenza, il D.C. nelle sue indagini e ispezioni.

2. Nella fase di accertamento e indagine di una istanza o di una pratica iniziata d'ufficio, il D.C., o suo assistente, o la persona che lui ha delegato, potranno rivolgersi a qualsiasi ufficio dell'Amministrazione pubblica, o ai dipendenti della stessa o addetti a un servizio pubblico per accertare quanti elementi siano necessari, fare le interviste personali del caso o procedere allo studio delle pratiche e documenti necessari.

3. A tal fine non potrà essere negato l'accesso a pratiche o documenti amministrativi o inerenti alla attività o servizio oggetto dell'indagine lasciando impregiudicato quanto dispone l'art. 22 di questa legge.

Art. 20 - 1. Quando l'istanza riguarda la condotta di persone al servizio dell'Amministrazione, in relazione alla funzione che svolgono, il D.C. informerà della stessa l'interessato e il suo immediato superiore o l'organo da cui dipende.

2. L'interessato risponderà per iscritto e sulla base di quanti documenti e testimonianze consideri opportuno, nell'arco di tempo che gli è stato fissato, che in nessun caso sarà inferiore a dieci giorni, e potrà essere prorogato su istanza di parte della metà di quanto concesso.

3. Il D.C. potrà accertare la veridicità degli stessi e proporre al funzionario interessato una intervista supplementare. Ai funzionari che si sottraggano a tale richiesta potrà essere imposto di esprimere per iscritto le ragioni che giustificano tale diniego.

4. L'informazione che nel corso di una indagine possa fornire un funzionario attraverso la propria testimonianza personale avrà carattere riservato, senza pregiudizio di quanto disposto nella Legge di istruzione del processo criminale sulla denuncia dei fatti che possano rivestire carattere delittuoso.

Art. 21 - Il superiore gerarchico o organismo che vieti al funzionario subordinato di rispondere alla requisitoria del Difensore civico o di incontrarsi con lui, dovrà manifestarlo per iscritto debitamente motivato indirizzandolo al funzionario e al D.C. Il D.C. indirizzerà da questo momento in poi ogni azione investigativa necessaria al superiore gerarchico in questione.

### *Capitolo V - Documenti riservati*

Art. 22 - 1. Il D.C. potrà chiedere agli organi pubblici tutti i documenti che consideri necessari per l'espletamento della sua funzione, inclusi quelli classificati segreti ai sensi della legge.

In quest'ultimo caso il mancato invio di detti documenti dovrà essere accordato dal Consiglio dei Ministri e sarà accompagnato da una certificazione confermativa del diniego.

2. Le indagini svolte dal D.C. e dal personale dipendente dallo

stesso, così come le varie fasi procedimentali, si verificheranno nella più assoluta riservatezza sia nei confronti di enti o verso i privati sia attraverso Organismi pubblici senza che ciò pregiudichi le considerazioni che il D.C. riterrà opportuno includere nelle relazioni alle Corti Generali. Verranno disposte misure speciali di tutela in relazione ai documenti classificati segreti.

3. Quando il D.C. ritenga che un documento dichiarato segreto e non trasmesso da parte della Amministrazione possa essere determinante per il buon andamento dell'indagine, egli metterà a conoscenza del fatto le Commissioni del Congresso e del Senato di cui all'art. 2 di questa legge.

### *Capitolo VI - Responsabilità di autorità e funzionari*

Art. 23 - Se le indagini effettuate evidenziano che l'istanza è stata originata presumibilmente per abuso, arbitrarietà, discriminazione, errore, negligenza o omissione di un funzionario, il difensore civico potrà rivolgersi all'interessato facendogli presente la sua opinione al riguardo. Nella stessa data invierà copia di tale comunicazione scritta al superiore gerarchico, formulando i suggerimenti che considera opportuni.

Art. 24 - 1. La persistenza in un atteggiamento ostile o comunque di ostacolo al lavoro di indagine del D.C. da parte di qualsiasi organo, funzionario dirigente o persona al servizio della Amministrazione pubblica potrà essere oggetto di una relazione straordinaria, oltre a poter essere sottolineata dal D.C. nella sua relazione annuale.

2. Il funzionario che ostacoli la indagine del D.C. mediante diniego o negligenza nell'invio delle informazioni che costui chiede, o nel facilitare il suo accesso a pratiche o documenti amministrativi necessari per l'investigazione, incorrerà nel reato di disobbedienza. Il D.C. informerà di ciò il Procuratore Generale per l'esercizio delle opportune azioni.

Art. 25 - 1. Quando il D.C. a motivo dell'esercizio delle funzioni proprie del suo incarico venga a conoscenza di una condotta o fatto presumibilmente delittuoso lo porterà a immediata conoscenza del Procuratore Generale dello Stato.

2. In ogni caso, il Procuratore Generale dello Stato informerà periodicamente il D.C., quando questi ne faccia richiesta, dello stato in cui si trovano le azioni avviate su sua iniziativa.

3. Il Procuratore Generale dello Stato porterà a conoscenza del D.C. tutte quelle possibili irregolarità amministrative di cui venga a conoscenza il Procuratore Generale nell'esercizio delle sue funzioni.

Art. 26 - Il D.C. potrà d'ufficio avviare un'azione di responsabilità contro tutte le autorità, funzionari e agenti civili, della struttura governativa o amministrativa, inclusa quella locale, senza che sia necessario in nessun caso un precedente reclamo scritto.

### *Capitolo VII - Spese sostenute da privati*

Art. 27 - Le spese sostenute o, i danni materiali subiti dai privati che non abbiano promosso istanza al D.C. ma che siano stati chiamati dal D.C. a fornire informazioni, verranno ricompensati a carico del bilancio del D.C. una volta che siano stati adeguatamente giustificati.

## *Titolo III*

### LE RISOLUZIONI

#### *Capitolo I - Contenuto delle risoluzioni*

Art. 28 - 1. Il D.C. pur non essendo ancora competente a modificare o annullare atti e risoluzioni della Amministrazione Pubblica potrà tuttavia suggerire la modifica dei criteri utilizzati per la redazione degli stessi.

2. Se come conseguenza delle sue indagini il D.C. giungesse alla convinzione che il rispetto rigoroso della norma può provocare situazioni ingiuste o pregiudizievoli per gli amministrati potrà suggerire all'organo legislativo competente o alla Amministrazione la modifica della norma stessa.

3. Se l'intervento del D.C. si fosse verificato in relazione a servizi prestati da privati in virtù di un atto amministrativo abilitante, il D.C. può sollecitare alle autorità amministrative competenti l'esercizio dei suoi poteri di ispezione e sanzione.

Art. 29 - Il D.C. è legittimato a proporre ricorso di incostituzionalità secondo quanto disposto dalla Costituzione (R. 1978, 2836) e dalla legge sulla Corte Costituzionale (R. 1979, 2383).

Art. 30 - 1. Il D.C. nello svolgimento delle sue indagini, potrà formulare alle autorità e funzionari delle Amministrazioni pubbliche consigli e raccomandazioni, ricordare a questi i loro doveri legali e proporre suggerimenti per l'adozione di nuove misure. In qualsiasi caso le autorità e i funzionari saranno obbligati a rispondere per iscritto entro un termine non superiore ad un mese.

2. Se una volta formulate le sue raccomandazioni non viene prodotta in un arco di tempo ragionevole una risposta adeguata in proposito da parte della autorità amministrativa interessata o questa non informa il D.C. delle ragioni per le quali essa non ritiene di doverle far proprie, il D.C. potrà mettere a conoscenza del Ministro responsabile del Dipartimento interessato o della massima autorità della Amministrazione interessata, la fattispecie del problema e le raccomandazioni presentate. Se nemmeno a questo punto non si ottiene una giustificazione adeguata, il D.C. includerà tale problema nella sua relazione annuale o straordinaria con l'indicazione dei nomi delle autorità o funzionari che abbiano adottato tale azione, tra i casi in cui secondo il D.C. era possibile una soluzione positiva e questa non è stata raggiunta.

### *Capitolo II - Notificazioni e comunicazioni*

Art. 31 - 1. Il D.C. informerà l'interessato del risultato delle sue indagini e trattamento del caso così come della risposta data dalla Amministrazione o funzionario implicati, salvo il caso che queste per loro natura siano considerate riservate o dichiarate segrete.

2. Se il suo intervento è stato avviato secondo il disposto del comma 2 dell'art. 10, il D.C. informa il parlamentare o la Commissione competente che abbia fatto richiesta e al termine delle sue indagini dà notizia dei risultati raggiunti. Parimenti, presenterà un rapporto motivato sul suo rifiuto.

3. Il D.C. comunicherà il risultato positivo o negativo delle sue indagini ad autorità, funzionari o organi amministrativi, interessati.

### *Capitolo III - Relazione alle Corti*

Art. 32 - 1. Il D.C. informerà annualmente le "Cortes Generales" del suo operato in una relazione che presenterà dinanzi alle Cortes stesse riunite nel periodo di sessione ordinario.

2. Se la gravità o l'urgenza dei fatti lo consigliano, il D.C. potrà presentare una relazione straordinaria alle "Diputaciones Permanentes" (Commissioni permanenti) delle Camere nel caso queste non siano in sessione.

3. Le relazioni annuali ed eventualmente quelle straordinarie saranno pubblicate.

Art. 33 - 1. Il Difensore civico nella sua relazione annuale informerà sul numero e sul tipo delle istanze presentate: su quelle che siano state rifiutate e del perché, così come di quelle oggetto di indagine e dei relativi risultati con specificazione dei suggerimenti o raccomandazioni accettati dalle Amministrazioni Pubbliche.

2. Nella relazione non appariranno dati personali che permettano la pubblica identificazione degli interessati nel procedimento di indagine, senza violare il disposto nell'art. 24 c. 1.

3. La relazione conterrà inoltre un'allegato i cui destinatari saranno le Corti Generali nel quale apparirà il bilancio finale.

4. Un riassunto della relazione sarà esposto oralmente dal D.C. nel corso di una sessione plenaria per ciascuna delle due Camere con la possibilità di intervento da parte dei gruppi parlamentari allo scopo di precisare il loro atteggiamento.

## *Titolo IV*

### MEZZI PERSONALI E MATERIALI

#### *Capitolo I - Personale*

Art. 34 - Il D.C. potrà designare liberamente gli avvocati necessari all'esercizio delle sue funzioni d'accordo con il Regolamento e nel rispetto dei limiti di bilancio.

Art. 35 - 1. Le persone che si trovano al servizio del D.C. e fintantoché mantengano questo incarico verranno considerate come persone al servizio delle Corti.

2. In caso di funzionari provenienti dalla Amministrazione pubblica gli si manterrà il posto e la sede che occupavano in precedenza e gli si computerà il tempo trascorso a tutti gli effetti in questa posizione.

Art. 36 - Gli assistenti e gli avvocati cesseranno automaticamente nel momento in cui prenderà possesso un nuovo D.C. nominato dalle Corti.

### *Capitolo II - Dotazione economica*

Art. 37 - La dotazione economica necessaria per il funzionamento della istituzione costituirà una voce del bilancio delle Corti Generali.

### *Disposizione transitoria*

Cinque anni dopo l'entrata in vigore della presente legge il D.C. potrà proporre alle Corti Generali, con una relazione motivata quelle modifiche che ritiene debbano essere fatte alla stessa.

### ESTRATTO DEGLI ARTICOLI 8D E 138E DEL TRATTATO DI MAASTRICHT SULL'UNIONE EUROPEA RELATIVI AL MÉDIATEUR EUROPEO E UN RIEPILOGO SINTETICO DEI SUOI COMPITI

“Ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al mediatore”.

“Il Parlamento Europeo nomina un mediatore, abilitato a ricevere le denunce (...) riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari”.

Il Mediatore europeo fu istituito dal trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

Suo compito è quello di ricevere denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione da parte delle autorità comunitarie.

Il Mediatore europeo:

- è nominato dal Parlamento europeo per la durata della legislatura;
- è completamente indipendente nell'adempimento dei suoi doveri ed opera nell'interesse generale dell'Unione e dei cittadini dell'Unione;

- è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione e di un'impresa o associazione aventi la sede sociale in uno Stato membro, direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo;

- procede alle indagini che ritiene giustificate sui presunti casi di cattiva amministrazione; le istituzioni e gli organi comunitari sono tenuti a fornire al Mediatore ogni informazione da questi richiesta;

- tiene informata la persona che ha sporto denuncia in merito allo sviluppo delle indagini e, ove opportuno, tratta la denuncia in via confidenziale;

- ove possibile, cerca una soluzione amichevole che dia soddisfazione alla persona che ha sporto denuncia;

- formula raccomandazioni alle istituzioni o agli organi comunitari interessati;

- presenta una relazione al Parlamento europeo sui casi di cattiva amministrazione constatati;

- coopera con i mediatori o le autorità nazionali di analoga natura, per una migliore tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dell'Unione.

#### SINTESI DEGLI INDIRIZZI ESPRESSI DA ISTITUZIONI SOVRANAZIONALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI RELATIVAMENTE ALLE ISTITUZIONI NAZIONALI DI GARANZIA E AL DIFENSORE CIVICO

Gli organismi internazionali (ONU e Consiglio d'Europa) si sono impegnati in più circostanze sul tema delle istituzioni nazionali di tutela e di promozione dei diritti umani.

Nello specifico ciò è avvenuto con *Raccomandazioni* a seguito di

*Seminari e Conferenze Internazionali e di Raccomandazioni di Istituzioni Sovranazionali.*

1) RACCOMANDAZIONI A SEGUITO DI SEMINARI E CONVEGNI PROMOSSE DALL'ONU

Nel 1978 la Commissione Diritti Umani organizzò il Seminario sulle Istituzioni Nazionali e Locali per la Protezione dei Diritti Umani dove vennero approvate le prime direttive relative alla struttura e al funzionamento delle Istituzioni Nazionali. I loro compiti erano così definiti:

1. funzionare come fonte di informazioni sui diritti umani sia nei confronti del governo sia della popolazione;
2. assistere ed educare l'opinione pubblica e promuovere la consapevolezza e il rispetto dei diritti umani;
3. valutare, deliberare e fare raccomandazioni su determinate situazioni che possano presentarsi a livello nazionale e delle quali il governo le abbia investite;
4. dare consulenza al governo su qualsiasi questione relativa ai diritti umani;
5. compiere attività di studio e monitoraggio sullo stato della normativa, decisioni giudiziarie e procedure amministrative per la promozione dei diritti umani e fare relazioni in merito alle autorità competenti;
6. potre in essere qualsiasi compito affidato loro dal governo nel quadro degli adempimenti con gli obblighi internazionali relativi agli strumenti internazionali di protezione di diritti umani di cui lo stato è parte.

Nel 1991 si tiene il primo Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali, promosso dalla Commissione Diritti Umani a Parigi dal 7 al 9 ottobre 1991. Il seminario dette luogo all'adozione dei cosiddetti Principi di Parigi che, sviluppando le *guidelines* del 1978, sancivano:

1. la possibilità delle Istituzioni nazionali di fare relazioni e proposte su ogni argomento relativo ai diritti umani (comprese le previsioni normative, le procedure amministrative e qualsiasi forma di violazione dei diritti umani) al parlamento, al governo e ogni altro organo competente;

2. l'opportunità che le Istituzioni nazionali fossero previste da una norma costituzionale o legislativa;

3. il loro ruolo nel promuovere la conformità della normativa statale vigente e le procedure dello stato agli standards internazionali relativi ai diritti umani;

4. la loro funzione di incoraggiare lo sviluppo e la ratifica dei trattati internazionali relativi ai diritti umani;

5. il compito delle Istituzioni nazionali nel contribuire alle procedure di redazione dei rapporti che gli stati devono presentare in conformità agli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani;

6. la necessità di offrire la loro assistenza nella formulazione e nell'esecuzione dei programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani e di incrementare la conoscenza dei diritti umani;

7. l'importanza della cooperazione con le Nazioni Unite, le istituzioni regionali e le istituzioni di altri paesi.

Nel caso di istituzioni nazionali autorizzate a ricevere reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali, aspetto che interessa soprattutto l'attività dell'Ombudsman, furono fissati alcuni principi: il tentativo di una soluzione amichevole; l'obbligo di informare le parti sui loro diritti, sui rimedi a loro disposizione e di facilitarne l'accesso; l'obbligo di ricevere ogni ricorso o trasmetterlo ad altre autorità competenti; la possibilità di fare raccomandazioni alle autorità interessate incluse proposte di emendamenti alle leggi o ai sistemi di amministrazione che ostacolano il libero esercizio dei diritti.

La Conferenza di Vienna sui diritti umani del giugno 1993, nel corso della quale è stato organizzato un meeting parallelo delle Istituzioni nazionali, nella Dichiarazione e Programma d'Azione Adottati stabilisce, ai paragrafi 36 e 37:

"36. La Conferenza mondiale riafferma l'importante e costruttivo ruolo giocato dalle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. In particolare la loro capacità di consulenza alle autorità competenti, la loro funzione nel porre riparo alle violazioni dei diritti umani, nel diffondere l'informazione e l'educazione sui diritti umani.

La Conferenza mondiale incoraggia la costituzione e il rafforzamento delle Istituzioni nazionali, tenendo in considerazione i "Principi

relativi allo stato delle Istituzioni nazionali” e riconoscendo che è diritto di ogni Stato scegliere la struttura più adatta ai propri particolari bisogni a livello nazionale.

37. Gli accordi regionali giocano un ruolo fondamentale nel promuovere e proteggere i diritti umani. Infatti dovrebbero sostenere gli standard universali su tali diritti, come contenuti negli strumenti internazionali, e la loro protezione.

La Conferenza mondiale appoggia gli sforzi in corso per rafforzare questi accordi e per accrescere la loro effettività, sottolineando contemporaneamente l'importanza della cooperazione con le attività delle Nazioni Unite sui diritti umani”.

Dopo la Conferenza di Vienna si è svolto a Tunisi il Secondo Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali per la protezione dei diritti umani (Second International Workshop on National Institutions for the promotion and protection of human rights) dal 13 al 17 dicembre 1993.

La raccomandazione finale della Conferenza di Tunisi sottolinea la necessità di implementare le Istituzioni nazionali, rafforzare il loro status e la loro indipendenza, promuovere lo scambio reciproco di informazioni sul livello di attuazione da parte degli stati delle convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani e sull'attività delle varie Istituzioni nazionali. Inoltre si riprende il tema discusso a Vienna circa la necessità di trovare forme di collaborazione fra Istituzioni nazionali e organi delle Nazioni Unite che si occupano di diritti umani.

L'Assemblea Generale dell'ONU ha fatto propri i Principi di Parigi con risoluzione 48/154 del 20 dicembre 1993.

Il 3 marzo 1995 la risoluzione della Commissione diritti umani 1995/50, ribadisce la necessità che gli stati rafforzino le Istituzioni nazionali esistenti (punto 3), sottolinea la necessità che il Centro diritti umani fornisca la necessaria assistenza tecnica agli Stati che intendono istituire o rafforzare le proprie Istituzioni nazionali (punto 10) e torna a sottolineare la necessità che le Istituzioni nazionali partecipino alle attività delle Nazioni Unite relative ai diritti umani, chiedendo al Segretario Generale di sollecitare una risposta dagli stati che non lo hanno ancora fatto.

Dopo la Conferenza di Tunisi si è svolto a Manila, dal 18 al 21 aprile 1995 il Terzo Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali per la protezione dei diritti umani (Third International Workshop on National Institution for the promotion and protection of human rights).

A Manila è stata adottata una dichiarazione finale che sottolinea la necessità che l'organizzazione e le funzioni delle Istituzioni nazionali siano conformi ai Principi di Parigi, fatti propri dall'assemblea generale, perché esse potranno avere efficacia ed essere veramente credibili solo se saranno indipendenti, pluraliste e possibilmente create attraverso un provvedimento legislativo o una previsione di rango costituzionale. La raccomandazione prosegue pregando l'Alto Commissario per i diritti umani di incoraggiare l'accettazione dei principi di Parigi da parte delle Istituzioni nazionali e il loro rafforzamento e di dare la più ampia diffusione e conoscibilità ai principi stessi.

Come si vede il punto più rilevante delle raccomandazioni di Manila sta nel sottolineare l'esigenza che le Istituzioni nazionali partecipino ai lavori degli organi delle Nazioni Unite che operano in materia di protezione dei diritti umani.

In particolare tali organi sono la Commissione diritti umani dell'ONU ed i seguenti Comitati:

– *Comitato diritti umani civili e politici* (istituito con il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle N.U. il 16 dicembre 1966, ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978; reso esecutivo con legge 25.10.1977, n. 881);

– *Comitato diritti economici sociali e culturali* (istituito con il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle NU con lo stesso provvedimento del Patto sopra citato, ratificato dall'Italia con la stessa legge);

– *Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale* (Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 21 dicembre 1965; entrata in vigore il 4 gennaio 1969; ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 13 ottobre 1975, n. 645);

– *Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne* (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 18

settembre 1979, in vigore dal 3 settembre 1981; ratificata dall'Italia con legge 4 marzo 1985 n. 132);

– *Comitato contro la tortura* (istituito dalla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 10 dicembre 1934, entrata in vigore il 27 giugno 1987; ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 3 novembre 1988, n. 498);

– *Comitato per i diritti dei bambini* (Convenzione sui diritti dell'infanzia, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176).

## 2) RACCOMANDAZIONI DI ISTITUZIONI SOVRANAZIONALI IN MATERIA DI OMBUDSMAN

### a) Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa, nella sua raccomandazione n. (85) 13 del Comitato dei Ministri ha affermato: "ricordando le funzioni dell'Ombudsman, che comprendono soprattutto l'esame di ricorsi individuali riguardanti errori o altre insufficienze imputate alle autorità amministrative...; raccomanda ai governi degli stati membri:

– di esaminare la possibilità di nominare un Ombudsman o di prevederne la nomina, ai livelli nazionali, regionali o locali, o in campi specifici della Pubblica Amministrazione;

– di prevedere di abilitare l'Ombudsman, laddove non è ancora così, a prestare un'attenzione particolare, nel quadro della sua competenza generale, alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo...;

– di prevedere di accrescere e potenziare con altri mezzi i poteri dell'Ombudsman in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione" (1).

Già dal 1975 il Consiglio d'Europa aveva dimostrato il suo inte-

(1) R. n. (85) 13 del 23.9.1985.

ressamento per la figura dell'Ombudsman incoraggiandone la creazione con una specifica Raccomandazione<sup>(2)</sup>.

#### b) le Nazioni Unite

Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel commento al rapporto dell'Italia: alla voce "principali soggetti di preoccupazione" si afferma che la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale... ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono". Nella parte dedicata ai suggerimenti e alle raccomandazioni, il Comitato invita il governo a prendere "le misure necessarie" per creare il Difensore civico nazionale<sup>(3)</sup>.

### 3) L'ISTITUTO INTERNAZIONALE DELL'OMBUDSMAN (INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE - IOI)

Rispetto al ruolo dell'Ombudsman è opportuno riportare anche la Dichiarazione Finale della VI Conferenza Mondiale di Buenos Aires (20-24 ottobre 1996).

#### *Dichiarazione finale*

La VI Conferenza internazionale dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, che ha avuto luogo dal 20 al 24 ottobre a Buenos Aires in Argentina, organizzata dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, creato nel 1978 e che rappresenta 86 Paesi nel mondo organizzati in sei regioni: Africa, Asia, Australia e Pacifico, Europa, America Latina e Caraibi e il Nord America, ha adottato la seguente dichiarazione:

1) Questa conferenza riafferma come caratteristiche essenziali delle istituzioni di difesa civica:

---

<sup>(2)</sup> Si tratta della Raccomandazione n. (75) 757.

<sup>(3)</sup> Observations du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme, 51 sessione 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add 37.

- Indipendenza
- Accessibilità
- Flessibilità
- Credibilità

Tali istituzioni approfondiscono doglianze presentate dalle popolazioni in merito a violazioni di diritti umani, ingiustizia e altre forme di mala amministrazione da parte di Governi e servizi pubblici. Il loro ruolo è inoltre quello di sorvegliare l'attività amministrativa di governi e pubblici servizi, di migliorare la pubblica amministrazione e rendere la sua azione più trasparente e responsabile nei confronti della collettività.

Di conseguenza vi è una attenzione crescente sulla necessità di istituire e sviluppare efficienti istituzioni nazionali di difesa civica per la promozione e la protezione dei diritti umani e la correttezza dell'azione di governi e pubblici servizi.

Tali istituzioni dovrebbero accentuare l'attenzione sulla posizione della donna. Allo stesso modo devono sostenere i popoli indigenti ed altri gruppi svantaggiati.

2) La conferenza ha dato particolare attenzione all'impatto sull'attività del Difensore Civico di programmi economici finanziati da istituzioni internazionali e banche per lo sviluppo di aree regionali.

Per tali motivi, una specifica richiesta è stata avanzata per incoraggiare queste organizzazioni a sviluppare i loro programmi nel quadro degli strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani.

3) È stato inoltre considerato essenziale che organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e strutture regionali incrementino il loro sostegno alle iniziative assunte dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman per la definizione dello status internazionale dell'Istituto stesso e dei Difensori Civici nazionali.

Analogo sostegno dovrebbe essere esteso alle azioni individuali svolte a livello internazionale e regionale da Difensori Civici nel campo della protezione dei diritti umani fondamentali.

4) Su richiesta dell'UNESCO, la Dichiarazione di Antigua (Guatemala) sulla cultura della pace e dei diritti umani, che incoraggiava la creazione di una rete di Difensori Civici per sostenere i nobili scopi della Dichiarazione, è stata aperta all'affiliazione di membri dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman.

5) È un carattere essenziale della Comunità dei Difensori Civici il

sostenere colleghi impegnati ad istituire, sviluppare e mantenere le loro strutture in circostanze avverse.

Di conseguenza, una particolare considerazione è stata data a tali problemi.

È inaccettabile che in alcuni paesi l'indipendenza del Difensore Civico sia messa in discussione; che Difensori Civici siano minacciati di ritorsioni per avere svolto il loro lavoro a favore della popolazione.

Durante la conferenza di Buenos Aires alcune questioni riferite al contesto dell'America Latina sono state sottoposte all'attenzione delle delegazioni e tra esse la situazione della Mrs. Victoria M. Velasquez de Avilez, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos di El Salvador.

### *Final Declaration*

The Sixth International Conference of the International Ombudsman Institute, taking place from October 20 to 24 in Buenos Aires, Argentina, organized under the responsibility of the I.O.I. established in 1978 and representing 86 countries from around the world organized in six Regions: Africa, Asia, Australia and Pacific, Europe, Latin America and the Caribbean, and North America has adopted the following declaration:

This conference reaffirms the essential characteristics of these Ombudsman institutions as:

- Independence
- Accessibility
- Flexibility
- Credibility

These institutions investigate complaints from the people about violation of human rights, injustice and other forms of maladministration by government and public services. Their role is also to monitor the administrative activities of governments and public services, to improve public administration and make their actions more transparent and accountable to the people.

As a result, there is increasing emphasis on the necessity to establish and develop effective national Ombudsman institutions for the

promotion and the protection of human rights and fairness in treatment by governments and public services. These institutions should place a particular emphasis on the position of women. Equally, they must support indigenous peoples, and other groups who are disadvantaged.

The conference paid special attention to the impact on the Ombudsman's activities of economic programs financed by international institutions and regional development banks. For this reason, a special request was made to encourage these organizations to carry on their programs within the framework of human rights international instruments.

It was also considered essential that international organizations like the United Nations and Regional bodies increase their support for the initiatives undertaken by the I.O.I. to define the International status of the institute and of national Ombudsman. Similar support should be extended to the individual actions taken at the international and regional levels by Ombudsmen in the field of protecting basic human rights.

At the request of UNESCO, the Antigua (Guatemala) Declaration on the Culture of Peace and Human Rights, which encouraged the creation of a network of Ombudsman to support the noble purpose of the Declaration, was opened for the affiliation of I.O.I. members.

5. It is an essential feature of the Ombudsman community to support colleagues trying to establish, develop and maintain their institutions in adverse circumstances. Accordingly, special consideration was given to these problems. It is unacceptable that, in some countries, the independence of the Ombudsman is being challenged; that Ombudsmen are being threatened with retaliation in doing their work on behalf of the people. During the Conference in Buenos Aires some instances within this context in Latin America were brought to the attention of delegations including the situation of Mrs. Victoria M. Velásquez de Avilez, *Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos* from El Salvador.

Buenos Aires, October 24th, 1996

DOCUMENTO PER UNA PROPOSTA DI LEGGE  
DI "ISTITUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE" PRESENTATA  
DAL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

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 Médiateur), 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 11 Provincie su 100 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 Provincie 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 Nazio-

nale 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 positivo; 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 contemperamento, 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:

- 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 li-

vello 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 Commissariamento 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.

Il disegno di legge consta di quattro capi e di ventinove articoli.

## TESTO PER UN PROGETTO DI LEGGE

*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 del principio 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 pro-

cedure 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 Presidente 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, ne 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.

## ARTICOLI 16 E 17 (COMMA 39 E 45) DELLA LEGGE 127/97

Art. 16 - *Difensori civici delle regioni e delle province autonome*

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

*Art. 17 - Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo*

*(Omissis).*

39. Nei casi previsti dal comma 38, il controllo è esercitato, dalla data di rispettiva istituzione, dai difensori civici comunali e provinciali; il difensore civico, se ritiene che la deliberazione sia illegittima, ne dà comunicazione all'ente, entro quindici giorni dalla richiesta, e lo invita ad eliminare i vizi riscontrati. In tal caso, se l'ente non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. Fino all'istituzione del difensore civico, il controllo è esercitato, con gli effetti predetti, dal comitato regionale di controllo.

*(Omissis)*

45. Qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbliga-

tori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale di controllo. Il commissario *ad acta* provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.



INDICAZIONE BIBLIOGRAFICA ESSENZIALE  
SUL DIFENSORE CIVICO

- NAPIONE G., *L'Ombudsman – Il Controllore della P. a.*, Giuffrè, 1969.
- MORTATI C. (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, UTET, Torino, 1974.
- Ricerca sul Commissario Parlamentare a cura del Segretario Generale della Camera dei Deputati, Introduzione del Prof. ANTONIO LA PERGOLA*, UTET, 1971.
- CALDERONI G., *Il Difensore civico nell'esperienza italiana*, Rimini, Maggioli, 1987.
- OLIVETTI RASON N., *Quattro interrogativi sul Difensore civico regionale*, in "Diritto Regionale", 1986, 14 ss.
- SACCHETTI M.C. (a cura di), *Il Difensore civico: un istituto da rifondare*, ISR – CNR, Roma, 1990.
- SACCHETTI M.C. (a cura di), *La Difesa Civica in Italia: quali prospettive?* ISR – CNR, Roma, 1995.
- "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno VI, n. 2, Cedam, Padova, 1990. Numero speciale dedicato al Difensore civico.
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino*, Marsilio, 1995.
- ALLEGRETTI U., AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E COSTITUZIONE, Cedam, 1996.
- ALLEGRETTI U., Relazione al Convegno sul Difensore civico nazionale, Roma, Camera dei Deputati – Vicolo Valdina, Roma, giugno 1995.
- CARIOLA A., Commento all'art. 8 della l. n. 142/1990, in *Commentario della Costituzione* di G. Branca e Pizzorusso A., Zanichelli – Il Foro italiano Ed., Bologna-Roma, 1996.
- DE VERGOTTINI G., voce *Difensore civico*, in "Enciclopedia giuridica Trecani", Roma.
- Coordinamento dei Difensori Civici Regionali (a cura di), *Relazioni annuali dei Difensori civici 1994*, Quaderno I e II (2 voll.), Consiglio Regionale della Toscana, Firenze, marzo 1996.

- OLIVETTI RASON N. e STRUMENDO L. (a cura di), *IL Difensore Civico, Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, Ccdam, Padova, 1997.
- PERINI ANTONELLA, "Il ruolo, i poteri, la posizione del Difensore civico nell'ordinamento regionale. L'esperienza della Regione Veneto", Intervento al Convegno di Teramo, ottobre 1996.
- DORIA ANGELA, *La difesa civica nel paradigma internazionale dei diritti umani Profili teorici e istituzionali dell'Ombudsman, con particolare riferimento alla prassi dei difensori civici regionali in Italia*, Tesi di specializzazione discussa presso la Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova, Anno Accademico 1995-1996.

STAMPATO PER CONTO  
DELLA CASA EDITRICE CEDAM  
DALLE GRAFICHE FIORINI  
VERONA

