

La figura del difensore civico ha il suo illustre precedente storico nell'ombudsman scandinavo, previsto dalla legge svedese sulla forma del governo del 1809 e poi dall'art.49 della costituzione finlandese del 1919. L'istituto, successivamente e progressivamente, ha trovato cittadinanza nelle costituzioni o nelle legislazioni di molti Paesi appartenenti a tutti i continenti e da ultimo nella legge francese 04/01/1973 n.73, nella costituzione portoghese del 1976 e nella costituzione spagnola del 1978.

In Italia l'istituto è stato introdotto da quasi tutti gli Statuti delle Regioni e successivamente dalla legge sull'ordinamento delle autonomie locali del 1990, a livello, ovviamente, regionale, provinciale e comunale. Il trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 07/02/1992 e modificativo del trattato istitutivo della Comunità economica europea, prevede all'art.138 E la figura di un mediatore, con competenza nei confronti delle istituzioni e degli organi comunitari.

L'Italia è l'unico Paese, insieme con il Belgio, nell'ambito della Comunità europea che non ha ancora istituito la figura del difensore civico nazionale.

Attualmente, intervengono nei confronti delle amministrazioni statali i difensori civici regionali sulla base di norme regionali, che, rispettose dei propri limiti costituzionali, conferiscono al difensore civico la sola facoltà di sollecitare dalle Amministrazioni statali la loro collaborazione per il perseguimento delle finalità di cui all'art.97 della Costituzione (imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione).

Tuttavia, la lacuna rimane grave: il cittadino resta senza il rimedio formale e pieno della tutela pubblica di fronte ad irregolarità e disservizi imputabili a strutture statali.

Quanto più completo ed efficiente è il sistema istituzionale della difesa pubblica, tanto meno il cittadino, nell'angosciata ricerca di ottenere giustizia nei confronti dell'amministrazione pubblica, talvolta arrogante e chiusa in se stessa, è indotto a ricorrere all'autorità

giudiziaria denunciando ipotesi, magari inesistenti sul piano giuridico, di abuso di ufficio o di omissione di atti di ufficio. L'istituto del difensore civico rappresenta l'ultima ed estrema risorsa che l'ordinamento amministrativo può offrire nel proprio ambito a tutela degli interessi del cittadino e della collettività; tramite il difensore civico e l'esercizio dei suoi poteri ispettivi i cittadini e i gruppi sociali hanno modo di vagliare l'attività dell'amministrazione.

Sig. Presidente della Repubblica, noi, difensori civici regionali, auspichiamo che il prossimo governo presenti sollecitamente un disegno di legge sull'istituzione del difensore civico nazionale, che abbia come modello la normativa spagnola, che è la più avanzata democraticamente fra tutte le legislazioni europee, e le leggi italiane regionali sulla figura e che dell'eventuale commissione ministeriale incaricata di elaborare il testo del disegno di legge siano chiamati a far parte alcuni di noi, che possano apportare il contributo della loro esperienza.

Auspichiamo altresì che, nel caso si proceda alla riforma della Costituzione, sia previsto nel nuovo testo la figura del difensore civico, così come ha luogo nelle costituzioni della maggior parte degli Stati stranieri, con rinvio alla legge ordinaria per la disciplina del suo status, dei suoi poteri e delle sue responsabilità.

Sig. Presidente della Repubblica, capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, noi confidiamo e speriamo nella Sua autorevole potestà costituzionale di persuasione e d'intervento perchè il nostro auspicio, che viene formulato nell'interesse dei cittadini e che per altro si ricollega agli artt. 2,3,97 della Costituzione, trovi piena sollecita attuazione. Abbiamo fondata ragione di confidare nella Sua autorevolissima attenzione poichè Lei, sig. Presidente, ha riservato tutta la Sua nobile esperienza umana ed istituzionale all'evoluzione democratica e sociale dei popoli e l'istituzione del difensore civico nazionale costituirà certamente un'ulteriore conquista democratica per il popolo italiano.

Grazie, sig. Presidente.

**INCONTRO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI
CON IL SIGNOR PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA****On.le Oscar Luigi Scalfaro****INDIRIZZO DI SALUTO DEL PROF. LUCIO STRUMENDO
DIFENSORE CIVICO DEL VENETO
COORDINATORE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI**

Signor Presidente, il Prof. Tilocca nel Suo indirizzo di saluto ha compiutamente espresso i sentimenti di deferenza e di gratitudine con cui ciascuno di noi partecipa a questo incontro.

Anch'io, Signor Presidente, voglio ringraziarLa di cuore.

Questo incontro ci onora, ci dà speranza e fiducia che le ragioni e gli obiettivi, per i quali operiamo e che ora presentiamo alla Sua considerazione, possano riscuotere consenso e con ciò - anche attraverso la Sua autorevole influenza - trovare le vie della attuazione e della effettività.

E' una fiducia che io in particolare sento possibile e plausibile sia perchè ho ben presente il Suo ricco percorso ed il contributo da Lei dato alle istituzioni democratiche del nostro Paese (come magistrato, come costituente, come parlamentare ed ora come Presidente); sia perchè ho ancora nella mente l'eco delle parole forti e vibranti da Lei pronunciate a difesa del Parlamento e da me ascoltate come deputato nel corso della X^a Legislatura; sia perchè avverto qui opportuno e pertinente il Suo recente richiamo per l'instaurazione di una "giustizia serena, umana", che credo valga anche per garantire posizioni di paritarietà e di partecipazione attiva nei rapporti fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni; sia infine perchè, all'avvio di questa nuova legislatura parlamentare, vi è motivo di sperare che ritrovi slancio, in un clima di serenità e di costruttiva proposta, il processo politico di riforme istituzionali di cui il Paese ha bisogno e reclama l'attuazione.

Fra queste vi è sicuramente anche il completamento delle riforme delle Amministrazioni Pubbliche, nel cui contesto trova la sua ragion d'essere anche l'istituzione del Difensore Civico Nazionale.

Del resto una indicazione in tale direzione è stata espressa di recente ed autorevolmente anche dal Presidente del Consiglio di Stato, Prof. Anelli, in occasione della cerimonia del Suo insediamento.

E' questa, Signor Presidente, la ragione principale del nostro incontro: presentarLe e, se possibile, ottenere il Suo apprezzamento e sostegno su un testo di proposta di legge volta all'istituzione anche in Italia del Difensore Civico. Questo tema ha già avuto svolgimento nel dibattito parlamentare: sin dal 1985 ad iniziativa del compianto on.le Bozzi presso la I^a Commissione per le Riforme Costituzionali con la proposta di inserimento in costituzione dell'istituto del Difensore Civico, secondo il modello della più recente ed avanzata costituzione spagnola; e più recentemente nella passata legislatura. Ora ci auguriamo possa riprendere con successo il percorso legislativo.

Siamo stati convinti dell'opportunità ed utilità di promuovere questa iniziativa da una serie di circostanze, di fatti e di considerazioni:

- in tutte le moderne e 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.
- oramai fra i Paesi membri dell'Unione Europea solo il Belgio e l'Italia non dispongono di un Istituto Nazionale di difesa civica; e la stessa Unione Europea nel settembre dello scorso anno ha nominato il suo primo Difensore Civico Europeo, chiamato ad intervenire in casi di "cattiva amministrazione nell'azione delle Istituzioni della Comunità".
- 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 inesausta e di un vuoto da colmare: quello in particolare delle sei Regioni del Mezzogiorno che ancora non hanno un Difensore Civico Regionale, pur essendo indubbiamente le aree del Paese dove è più debole la presenza dello Stato, dove è più fragile la tenuta della legalità, dove è più precaria la sovranità del diritto, dove è più flebile la presenza della stessa organizzazione della società civile. In ogni caso le nostre esperienze segnalano l'esigenza di dare al Difensore Civico completezza, 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).

E' questa una considerazione oggi ulteriormente convalidata dagli esiti episodici e incerti, a cui ha dato luogo l'attuazione da parte degli Enti locali di quanto dispone l'art.8 della L. 142/90, che consente l'istituzione del Difensore Civico locale.

La proposta, nel mentre si preoccupa opportunamente di dare certezza, generalità e visibilità a livello nazionale al servizio di difesa civica, è parimenti attenta alle ragioni dell'autonomia effettiva delle Regioni e degli Enti locali, alle quali si ritiene di dare attuazione attraverso i criteri dell'"avvalimento" e del "coordinamento", forme specifiche per affermare i requisiti della sussidiarietà e la cooperazione fra organi istituzionali diversi.

Noi apprezziamo la ricerca, - avviata con la L.241/90, con le Carte dei Servizi, con la delegificazione, - 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 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.

Sentiamo forte a tale riguardo il valore della impostazione solidaristica della nostra Costituzione; sentiamo l'importanza di far valere una concezione "mite" del diritto; l'esigenza di rendere i criteri di "buon andamento ed imparzialità" della Pubblica Amministrazione funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e alla promozione della capacità di esercitarli; sentiamo l'opportunità di concorrere a far sì che il cittadino sia sempre protagonista attivo nella vita delle istituzioni e della società; sentiamo l'utilità di poter alleggerire il peso eccessivo del contenzioso giurisdizionale amministrativo. Ed è per questo che confidiamo che l'istituzione del Difensore Civico e la configurazione della sua identità quale "Magistrato di persuasione", quale garante e promotore di comportamenti ispirati ad "umanità, sollecitudine ed equità" (soprattutto quando sono in campo i diritti dei soggetti deboli) possa concorrere - assieme alle forme di giustizia nell'amministrazione - a rendere migliore, "più confidenziale" il rapporto fra cittadini ed amministrazioni; a rafforzare insomma il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la partecipazione attiva dei cittadini al procedimento.

Signor Presidente

fino ad ora le Regioni hanno svolto sul tema della Difesa Civica una azione autonoma, hanno esercitato un positivo compito di anticipazione, di supplenza e di sperimentazione. E' nostra convinzione che la fase di transizione si sia compiuta e che le verifiche consiglino di procedere a dare un assetto definitivo all'istituto della difesa civica.

Al riguardo gli elaborati, che sono il frutto anche del concorso di illustri docenti di diritto costituzionale ed amministrativo, ci sembrano persuasivi, efficaci, meritevoli di un confronto e di una iniziativa legislativa nazionale.

E' per questo che abbiamo ritenuto importante sottoporre alla Sua preventiva valutazione questa proposta, i cui sviluppi nelle idonee sedi istituzionali meglio potranno essere assicurati anche a seguito del Suo autorevole consiglio.

Noi siamo certi di poter fare affidamento sulla Sua apprezzata sensibilità istituzionale e, quindi, ci auguriamo che la difesa civica - questa specifica forma di declinazione della tutela dei diritti in rapporto al funzionamento della Pubblica Amministrazione - riscontri il Suo interesse e il Suo consenso.

Per questo e per aver accordato di ascoltarci La ringraziamo ancora.

Roma, 06/05/1996

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

Comitato sistema delle garanzie

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO GIULIANO URBANI

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

INDICE

PAG.	PAG.
Audizione di rappresentanti dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi, dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, dell'Associazione nazionale magistrati militari, del Coordinamento magistrati militari, dell'Unione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici di pace, dell'Unione nazionale dei giudici di pace e del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali:	
Urbani Giuliano, <i>Presidente</i> . 733, 738, 749, 751 754, 760, 761, 763, 768	Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo, <i>Relatore</i> 745, 749, 750, 765
	Caruso Giuseppe, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati amministrativi</i> 738, 766
	Fera Ermanno, <i>Segretario generale dell'Unione nazionale giudici tributari</i> 768
	Intelisano Antonio, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati militari</i> 744
	Malvani Carlo, <i>Presidente dell'Unione nazionale dei giudici di pace</i> 753
	Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) 757

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

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

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

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

Invito il professor Strumendo al tavolo della presidenza.

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

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

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

759

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI****2.****SEDUTA DI MARTEDÌ 11 FEBBRAIO 1997****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA****INDICE**

	PAG.
<u>Discussione generale</u> sui progetti di legge di revisione della parte II della Costituzione:	
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	10, 39
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD)	31
Nania Domenico (gruppo alleanza nazio- nale)	27
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	23
Soda Antonio (gruppo sinistra democrati- ca-l'Ulivo)	18
Villone Massimo (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo)	35

La seduta comincia alle 16,20.

Discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte II della Costituzione.

Colleghi, diamo inizio ai lavori. Innanzitutto buonasera e buon lavoro.

Comunico che l'Ufficio di Presidenza ha deciso di avviare l'attività della Commissione con una discussione di carattere generale avente lo scopo di individuare le linee di riforma della parte II della Costituzione che emergono dal complesso delle numerose proposte che sono state trasmesse e che sono all'esame della Commissione. Ricordo che si tratta di 185 proposte di riforma costituzionale; naturalmente, questo grande numero di testi consiglia che, già a partire dalla discussione generale, più che all'esame dei singoli testi si proceda ad un dibattito che affronti le questioni, i temi, i nodi costituzionali che sono all'esame della Commissione, ovviamente con particolare riguardo a quelli individuati dalla legge istitutiva, e che intorno a ciascuno di essi — forma di Stato, forma di Governo, riforma del Parlamento, questione delle garanzie — si mettano in evidenza, come io cercherò di fare (chiedo scusa in anticipo per le lacune, che non mancheranno), le diverse risposte, le diverse soluzioni che dal complesso delle proposte presentate emergono. Su di esse la Commissione sarà prima chiamata, come io proporrò, a svolgere un approfondito con-

fronto al suo interno e con le rappresentanze della società italiana e delle altre istituzioni. Successivamente, vi sarà la fase delle decisioni.

Noi dovremo studiare un percorso decisionale che renda possibile fare ciò che è assolutamente obbligatorio fare: cioè completare il nostro lavoro entro il 30 giugno; un percorso decisionale che dovrà prevedere inevitabilmente voti di indirizzo. Noi dovremo affrontare certe dicotomie, decidere in determinati momenti quale strada percorrere. Ad esempio, per quanto attiene alla riforma della forma di Governo, ci troviamo di fronte a tre tipi di ipotesi: ipotesi presidenzialista classica, sul modello americano, ipotesi semipresidenziale e ipotesi di governo del primo ministro. È evidente che a un certo momento la Commissione con un voto di indirizzo — questo vale anche per altre questioni — dovrà decidere in quale direzione muoversi. Tuttavia, ritengo sia giusto, prima di arrivare a queste decisioni, che con un lavoro approfondito si sviluppi un confronto nelle diverse direzioni fra i testi che sono all'esame della Commissione, per individuare soluzioni comuni, punti di distinzione, di modo che successivamente, una volta scelta una strada, si possa poi con rapidità e trasparenza arrivare a decidere sulle questioni controverse. Se, per esempio, si tratta del semipresidenzialismo, si dovrà discutere di quali poteri dovrà avere il presidente eletto dai cittadini, in quale rapporto dovrà essere con il Parlamento e con il Governo, a seconda delle varie proposte — a questo proposito sono diverse tra di loro — che sono all'esame della Commissione.

Insomma, io ritengo che innanzitutto dobbiamo impostare un lavoro complesso

ottenere una riorganizzazione in senso federalista — nel senso del decentramento — della pubblica amministrazione. Occorrerà evidentemente, a mio giudizio, che le misure di riforma amministrativa, quanto mai urgenti e necessarie, si raccordino agli indirizzi di riforma istituzionale che emergeranno in questa sede. È chiaro pertanto che, pur non essendovi un ministro per le riforme istituzionali, ossia un interlocutore, in qualche modo, istituzionale (scelta compiuta, a mio giudizio opportunamente, da parte del Governo, anche come atto di rispetto verso l'autonomia iniziativa parlamentare), il Governo sarà — almeno così ritengo e se voi sarete d'accordo nel chiederlo — interlocutore di questa Commissione su diverse questioni. Questa è certamente una delle più importanti ma, come vedremo in seguito, esiste il problema dell'Europa nonché l'insieme delle proposte di riforma costituzionale tendenti a costituzionalizzare il tema dell'unità europea. Anche su questo, evidentemente, il Governo, nell'ambito delle sue competenze, dovrà essere interlocutore di questa Commissione. Il problema si potrà porre, via via, con riferimento alle diverse materie che affronteremo.

Per quanto attiene alla forma di Stato, esiste quindi una base comune di riflessione. Anche nel caso della riforma del Parlamento, mi pare di poter dire, pur essendo indubbiamente più ampio l'arco delle risposte che abbiamo di fronte, che tuttavia, in modo largamente prevalente, le proposte di riforma puntano ad un Parlamento più agile. Pressoché tutte le proposte, in particolare, prevedono una riduzione, anche cospicua, del numero dei parlamentari. Si tratta di una scelta assai rilevante, impegnativa e degna — se sarà compiuta —, perché una classe dirigente che fosse in grado di scegliere in questo senso di fronte al paese credo darebbe una prova di senso dell'interesse generale e di moralità.

La grande maggioranza delle proposte prevede un superamento del bicameralismo perfetto, così come esiste oggi nel nostro ordinamento, in forme più o meno drastiche, che vanno dall'ipotesi del mo-

nocameralismo fino a varie forme di differenziazione delle due Camere, dal punto di vista sia delle funzioni sia delle modalità di elezione, in qualche caso con proposta di elezioni di secondo grado.

Anche in questo caso, quindi, ci troviamo di fronte ad un complesso di esigenze che appaiono largamente comuni: Parlamento più agile, più efficiente, superamento delle complesse procedure del bicameralismo. Molte proposte, poi, guardano ad una seconda Camera non soltanto, ma essenzialmente, come luogo di raccordo istituzionale in relazione ad una riforma di tipo federalista.

Anche sulla questione della forma di governo è ben chiaro l'indirizzo generale. Si punta ad un governo più stabile; c'è un'esigenza evidente di stabilità, un'esigenza evidente che il governo sia più direttamente legittimato — uso questa espressione — dal voto popolare, in qualche caso in modo diretto ed esclusivo, in qualche caso attraverso meccanismi che consentano ai cittadini di scegliere, nello stesso tempo, la maggioranza parlamentare e il governo o il primo ministro.

Vi è inoltre un complesso di proposte che riguardano il capitolo delle garanzie e che tende, in un modo che pare meno compatto, più sfrangiato, anche perché si tratta di un capitolo assai consistente, all'obiettivo di coniugare i diritti del singolo cittadino con la massima efficacia della macchina amministrativa e giudiziaria.

Questo problema delle garanzie e dei diritti, e nello stesso tempo dell'efficacia nella tutela della legalità, mi pare sia la duplice ispirazione da cui muovono gran parte delle proposte che, in misura notevolissima, affrontano, nel capitolo delle garanzie, il tema dell'ordinamento della magistratura. **FINE**

Mi permetto di sottolineare un tema che può apparire minore ma che mi sembra abbia grande importanza: mi riferisco al rapporto tra l'Italia e l'Europa, sul quale vi sono anche alcune proposte. Sapete che in altri grandi paesi democratici del nostro continente, in particolare in Francia e in Germania, tale questione è

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

9.

SEDUTE DEI COMITATI**RESOCONTI SOMMARI DELLA SETTIMANA
DAL 28 APRILE AL 2 MAGGIO 1997****INDICE**

	PAG.		PAG.
Comitato forma di Stato:		Comitato Parlamento e fonti normative:	
Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta antimeridiana</i>)	465	Martedì 29 aprile 1997	515
		Mercoledì 30 aprile 1997	529
Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta pomeridiana</i>)	477	Comitato sistema delle garanzie:	
Mercoledì 30 aprile 1997	491	Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta antimeridiana</i>)	541
		Martedì 29 aprile 1997 (<i>Seduta notturna</i>)	593
		Mercoledì 30 aprile 1997	601

ALLEGATO N. 1

**ULTERIORE ELABORAZIONE DELLA BOZZA CONTENENTE
IPOTESI DI TESTO RIFERITE AGLI ARTICOLI DA 100 A 113 DELLA
COSTITUZIONE E PRIME IPOTESI DI ARTICOLATO IN MATERIA DI CORTE
COSTITUZIONALE (ARTICOLI 134-137), AUTORITA' DI GARANZIA
(ARTICOLO 99 O 99-BIS) E DIFENSORE CIVICO (ARTICOLO 97-BIS) (*)**

(*) Le precedenti bozze contenenti ipotesi di testo riferite agli articoli da 100 a 113 della Costituzione sono state distribuite ai membri del Comitato e messe a disposizione dei componenti della Commissione, ma non pubblicate.

Articolo 97-bis

Dopo l'articolo 97 della Costituzione è inserito il seguente:

Articolo 97 bis

La legge istituisce l'ufficio del difensore civico, determinandone le competenze.

Chiunque vi abbia interesse può rivolgersi al difensore civico per esporre casi di cattiva amministrazione. Fermi gli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale, il difensore civico può proporre la risoluzione delle controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione e segnalare agli organi competenti i casi di cattiva amministrazione riscontrati anche ai fini del promovimento della azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici.

La legge assicura le condizioni di indipendenza del difensore civico e ne disciplina la facoltà di accesso agli uffici e ai documenti amministrativi per lo svolgimento delle relative funzioni.