amministrazione, tesi ad accertare la rispondenza degli atti ai risultati programmati e alle esigenze di un migliore coordinamento dell'azione amministrativa. Qui la ricerca dell'efficacia determina parametri di valutazione più aperti alle molteplici esigenze dei cittadini e degli utenti, con positivi impatti per la stessa azione di tutela.

Non è un caso infatti se la figura del Difensore civico ha trovato la sua nascita e la sua espansione dove la pubblica amministrazione si orienta ad uno "spirito di servizio". Difficilmente infatti la difesa civica può crescere e radicare dove prevalgono le arretratezze a scapito delle risposte da dare al cittadino. Ma anche le attività legislative e amministrative, a qualunque livello, finiscono spesso per non offrire risposte concrete ed efficaci.

In questo contesto, nel passaggio cioè da una cultura della legalità formale ad una cultura di risultato, si colloca l'azione del Difensore civico, che implica necessariamente il confronto con le esigenze e gli strumenti a disposizione del cittadino. Mai come oggi questo bilanciamento appare necessario, non solo per limitare il contenzioso amministrativo. Siamo di fronte infatti ad una funzione di tutela che, nata dalle democrazie del nord Europa, è venuta sempre più assumendo la valenza di criterio e "modalità" organizzativa di una amministrazione pubblica avanzata.

Comprensibili appaiono perciò le resistenze che si levano spesso non soltanto dagli apparati. Come il centralismo si è alimentato nell'antagonismo fra cosiddetti interessi nazionali e locali, allo stesso modo il cittadino, quale protagonista di diritti individuali, dovrebbe soccombere davanti alla teoria propria del vecchio Stato, ma che sopravvive nonostante tutto, per la quale l'atto amministrativo prevale comunque in quanto fornito, di per sé, di un interesse pubblico generale.

Anche nei contesti più avanzati la sfida della qualità richiede nuovi modelli di organizzazione, nella formazione delle scelte, negli atti, nei comportamenti della pubblica amministrazione: una pubblica amministrazione disposta ad affrontare ad ogni livello il giudizio dei suoi cittadini; a decentrare, semplificare, rendere trasparente la burocrazia.

Le Regioni hanno introdotto negli anni settanta la difesa civica nell'ordinamento istituzionale italiano, aprendo così anche la strada al successivo diffondersi della difesa civica a livello locale. Quella legislazione ha avuto una funzione innovativa. Se oggi non appare più sufficiente è anche perché lo sviluppo passa ormai da reali processi di convergenza europea anche nella tutela degli interessi dei cittadini; dalla fiducia nei comuni diritti e nei mezzi necessari a risolvere i problemi che i cittadini incontrano con la pubblica amministrazione.

4.5 Il Congresso delle Regioni

Mentre si va completando questa Relazione, nuove significative intese sono intervenute con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome e il Congresso delle Regioni, ponendo le basi per un rilancio della funzione di difesa civica, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione.

L'obiettivo è quello di completare e consolidare la difesa civica italiana come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica "a rete" improntato ai principi di coordinamento fra difesa civica regionale e locale, pur nella consapevolezza che rimane aperto il problema della tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Su queste basi, in direzione di una preannunciata Risoluzione in materia di difesa civica da parte del Congresso delle Regioni, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici ha formulato le proposte necessarie al rilancio dell'Istituto, che individuano alcuni essenziali obiettivi strategici, quali:

- il completamento della rete di difesa civica, attraverso la sua istituzione in quelle Regioni ancora prive del Difensore civico regionale, riconoscendo al ruolo della difesa civica piena legittimità Statutaria;
- la riforma della legislazione regionale in funzione di più ampie prerogative del Difensore civico in materia di accertamento e valutazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, di composizione delle controversie, di promozione di atti di riforma e semplificazione amministrativa, raccogliendo il frutto dei più avanzati ordinamenti europei e i risultati del lungo processo anche parlamentare per la creazione di un sistema integrato di difesa civica;
- l'attivazione di opportune intese con i rappresentanti dello Stato e delle Autonomie locali disponibili a dare vita ad un moderno servizio di difesa civica nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, evitando ogni forma di settorializzazione e consolidando l'organicità delle competenze del Difensore civico regionale anche nei riguardi della amministrazione periferica dello Stato e delle aziende pubbliche

nazionali e regionali operanti nelle singole Regioni, e rafforzandone le funzioni attraverso tempestivi poteri di accesso ad ogni documentazione amministrativa, l'esercizio di particolari forme di "controllo sostitutivo" e di sospensiva sull'efficacia degli atti ispirate a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini, la sanzionabilità dei comportamenti che si frappongono all'esercizio dell'azione di tutela;

- la determinazione, di concerto con gli stessi Enti locali e secondo criteri di sussidiarietà e di coordinamento regionale, gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni di difesa civica, riconoscendo la piena autonomia organizzativa e finanziaria necessaria al loro adeguato svolgimento e disciplinando le modalità per assicurare in ogni realtà l'esercizio della difesa civica anche in forme associative;
- la costituzione di un Gruppo di lavoro tecnico-politico a livello di Congresso delle Regioni, quale strumento di analisi, ricerca e impulso in grado di affiancare lo sforzo di modernizzazione amministrativa e il trasferimento dei risultati ad ogni livello istituzionale, attraverso un costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà;
- il riconoscimento della funzione di Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome quale interlocutore propulsivo nei processi di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale e a sostenerne le iniziative tese sia ad integrare la difesa civica italiana nel contesto della difesa civica europea, sia a stabilire efficaci relazioni e ufficiale rappresentanza nei confronti degli organismi internazionali di difesa civica.

Si tratta di proposte che possono avviare il cambiamento, ridurre lo scarto che si è evidenziato nella comparazione europea. Il fatto che la nuova Convenzione Europea vada ponendo al centro dei nuovi assetti istituzionali la questione della cittadinanza, dei diritti e dei doveri dei cittadini come delle istituzioni, è sintomatico della portata che va assumendo la costruzione di una organizzazione pubblica al servizio e dei cittadini.

Nella tolleranza e nelle diversità, si tratta di allargare gli "interessi comuni" perché all'unione monetaria si affianchi la risposta alle nuove domande di libertà e di giustizia. Questa è la nuova sfida a cui le Regioni e il federalismo sono chiamati.

Se la Toscana e le altre Regioni possono certamente guardare con orgoglio al molto che in tutti questi anni è stato fatto a livello regionale e locale, intervenendo nei punti di crisi, ammodernando strutture, razionalizzando e potenziando i servizi, la difesa dei diritti umani e di cittadinanza nelle relazioni con l'amministrazione

pubblica ad ogni livello richiede oggi quella lungimiranza che le Regioni seppero dimostrare inserendo per prime la difesa civica nell'ordinamento nazionale.

5 COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ha assicurato finora la rappresentanza della difesa civica regionale a livello europeo e internazionale. Un impegno non indifferente, che ha portato nelle maggiori assise i risultati delle esperienze realizzate a livello regionale e locale, ottenendo significativi riconoscimenti e la solidarietà per l'azione condotta, pur in carenza di prerogative paragonabili a quelle degli *Ombudsman* esistenti nelle maggiori democrazie.

La difesa civica italiana ha potuto in questo modo rimarcare la centralità del cittadino e dei suoi bisogni più diretti. Non solo quelli materiali, ma anche di salvaguardia delle libertà, di tutela delle minoranze, di rifiuto della violenza, contro ogni forma di discriminazione.

Dopo il contributo alla elaborazione della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione Europea, l'azione per farli diventare diritti organizzati in procedure e istituzioni comuni ha caratterizzato questa iniziativa, che ha fatto leva sul diritto certamente innovativo alla "buona amministrazione" sancito agli artt. 41-43 della Carta, in grado oggi di esprimere le aspirazioni dei cittadini al rafforzamento del sistema istituzionale europeo.

E' vero che il campo di applicazione della nuova Carta Europea è ricondotto alle istituzioni comunitarie, ma il diritto dei cittadini a vedere i propri affari trattati con imparzialità, equità e trasparenza, ha acquistato una portata generale, data la vocazione della Carta al pieno inserimento nei Trattati, secondo gli indirizzi già espressi dal Parlamento Europeo e dalle stesse Regioni.

L'indivisibilità dei diritti, l'abbandono, per la prima volta dal dopo guerra, della separazione fra diritti civili e politici da una parte, e diritti economici, sociali e culturali dall'altra, costituisce ugualmente un principio di primaria grandezza, in sintonia con gli orientamenti perseguiti dalla difesa civica italiana e degli altri Stati membri.

La promozione dei valori europei è possibile solo di pari passo con il pieno rispetto dei diritti umani e di cittadinanza, anche in vista dei prossimi allargamenti dell'Unione. L'adeguamento delle istituzioni e la semplificazione di tutto il sistema normativo dell'Unione rispondono perciò a nuove esigenze di chiarezza e di

democrazia, ma anche all'obiettivo di modelli e indirizzi percepibili dai cittadini e capaci di raccogliere attorno ai loro interessi la costruzione di una Europa più grande e più forte.

5.1 La cittadinanza europea

La cittadinanza europea è il frutto di questo movimento che viene dal basso, da uno spazio economico e sociale nel quale devono avere più voce le Regioni e gli organismi locali, ormai protagonisti anche a livello internazionale e in grado di concorrere ad uno sviluppo più attento al miglioramento delle condizioni di vita.

Anche la dimensione culturale va operando per la valorizzazione delle società locali, di identità e patrimoni che proiettano questo ruolo in un quadro più ampio di relazioni, incentrate sulle potenzialità delle singole aree e su progetti di riequilibrio e di progresso. A questo livello si vanno affermando i "nuovi diritti" che impongono assetti istituzionali e amministrativi adeguati alla intensa evoluzione dei settori produttivi, dei servizi, delle comunicazioni.

L'Unione Europea non può contare solo su meccanismi istituzionali imperniati sugli Stati. La legittimità democratica può derivare da un giusto equilibrio tra identità locali, regionali e nazionali. Il riconoscimento che "le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini" è divenuto lo spartiacque dei nuovi processi di coesione, affiancato dall'altro grande obiettivo dell'Unione di "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini".

La cittadinanza europea rappresenta così una nuova situazione soggettiva, di cui i cittadini europei sono portatori in forza di valori sovranazionali che oggi costituiscono le fondamenta della nuova Europa. Dopo l'unione monetaria, una nuova sfera di principi e istituti condivisi si va affermando infatti nella formazione delle scelte e nei comportamenti che concorrono a quei valori di libertà e di giustizia necessari a fronteggiare la globalizzazione che incide nella vita dei cittadini, delle istituzioni, delle imprese.

5.2 Il collegamento con la difesa civica europea

La sfida della cittadinanza europea è dunque impulso a cogliere il benessere in termini di "diritti umani e civili", quale presupposto per una più alta gestione di tutti i fattori dello sviluppo, capace di produrre più lavoro, più cultura, più opportunità di vita.

La cooperazione con il Mediatore dell'Unione e con le organizzazioni europee e internazionali impegnate nella tutela "non giurisdizionale" dei diritti; i collegamenti con gli *Ombudsman* regionali dell'Unione per la crescita degli scambi informativi e la ricerca di posizioni comuni, anche in direzione degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione Europea; il contributo ad un sistema di relazioni aperte alle realtà dell'Est europeo, esprimono l'accelerazione impressa dalla difesa civica a questo versante di attività, e i consistenti livelli di impegno e di elaborazione richiesti anche al Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

In questa ottica si colloca la partecipazione del Difensore civico della Toscana alla costruzione di una rete informativa a scala europea, al rafforzamento dei mezzi di tutela nei confronti delle istituzioni comunitarie e nazionali, al contributo più generale della difesa civica toscana all'affermazione della comune cittadinanza.

Anche l'apertura del sito *Internet* del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali hanno costituito un passaggio importante di questo collegamento, nel quadro delle compatibilità alla rete europea di cooperazione che si va costruendo per iniziativa del Mediatore Europeo.

5.3 La 3° Conferenza Europea degli *Ombudsman*

Dopo quella di Barcellona del '97 e quella di Firenze del '99, la "3° Conferenza Europea degli *Ombudsman* dell'Unione", svoltasi in Belgio nel settembre 2001 su iniziativa del Comitato Organizzatore Europeo, insediatosi con la presenza del Difensore civico della Toscana, ha rappresentato certamente l'evento più significativo, con la partecipazione del Mediatore dell'Unione e il sostegno della stessa Commissione Europea.

All'insegna della lotta contro ogni discriminazione e dei mezzi necessari a contrastare fenomeni che rivestono un carattere prioritario per l'azione di tutela, la Conferenza europea, quale strumento di coordinamento interregionale, ha offerto la possibilità di un ampio confronto fra i diversi sistemi. Una verifica che si è estesa al ruolo della difesa civica per l'affermazione dei nuovi diritti: l'ambiente, il patrimonio culturale, la pace, la valorizzazione delle risorse umane, lo sviluppo sostenibile, che pongono oggi pressanti responsabilità di cooperazione e di iniziativa a livello delle istituzioni nazionali e internazionali.

Se la sussidiarietà consente la valorizzazione delle diversità, questo principio non può tuttavia condurre a livelli differenti di tutela dei diritti dei cittadini. Si è aperta così la strada alla costruzione di un diritto amministrativo europeo e alla

armonizzazione delle discipline, con comprensibili riflessi anche per le Regioni e i poteri locali, quali protagonisti nell'attuazione delle politiche europee e per l'affermazione dei crescenti diritti personali che derivano dalla legislazione comunitaria.

In sede di Conferenza, che per la prima volta ha potuto contare sulla partecipazione degli *Ombudsman* nazionali, il Difensore civico della Toscana, in rappresentanza della delegazione italiana, ha presentato due significativi emendamenti al testo di Risoluzione finale: il primo, per una riforma in grado di inserire la difesa civica italiana nel contesto europeo (accolto sostanzialmente nel Documento riportato in Appendice); il secondo, per rinnovare l'esperienza di incontri congiunti fra Difensori civici nazionali e regionali fin dal prossimo appuntamento che avrà luogo in Grecia nel 2003.

5.4 Il Consiglio d'Europa e gli *Ombudsman* europei

La 7° "Table Ronde" promossa nel novembre scorso a Zurigo dal Consiglio d'Europa, con la partecipazione anche degli *Ombudsman* di molti paesi dell'Europa centro-orientale, si è imperniata anch'essa sull'azione dei Difensori civici nazionali e regionali a sostegno della "buona amministrazione", alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Alle legittime attese di uguaglianza delle forme di protezione, si aggiungono quelle di ogni cittadino ad essere ascoltato prima di ogni decisione, ad accedere ad ogni documento amministrativo, ad acquisire la motivazione di ogni provvedimento che lo riguardi.

Le esigenze dei cittadini si vanno elevando a livello europeo, investono la credibilità dell'azione pubblica, i comportamenti dei funzionari, la protezione della vita privata, il diritto ad utilizzare la propria lingua, l'obbligo dell'amministrazione di dare consigli e "mediare" con la difesa civica le soluzioni più adeguate alle singole situazioni.

L'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha evidenziato le crescenti difficoltà a fronteggiare il flusso dei ricorsi individuali che provengono dai cittadini degli Stati membri. Da qui l'appello alle autorità nazionali a porre in essere sistemi di protezione più efficaci, confermando che "le autorità nazionali comprendono senza alcun dubbio il Difensore civico e la sua partecipazione all'effettivo funzionamento dei meccanismi di tutela". Un ruolo di impulso e di riforma che, a giudizio della Corte Europea, deve trovare oggi forme innovative di cooperazione e di scambio.

5.5 La cooperazione con le istituzioni internazionali

Attraverso il Coordinamento nazionale e l'azione dei singoli Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome la difesa civica italiana è oggi rappresentata nei maggiori organismi europei e internazionali di tutela, dall'Istituto Europeo a quello Internazionale degli *Ombudsman*, alla Associazione mondiale dei Mediatori della francofonia, con positivi riflessi per lo sviluppo delle conoscenze, dei programmi e delle ricerche.

In questi giorni a Cracovia, alla 6° Assemblea generale dei Difensori civici, che vede anche la presenza delle realtà dell'Europa centro-orientale, i Difensori civici della Provincia di Bolzano e della Toscana sono stati eletti alla Presidenza e nel Consiglio direttivo dell'European Ombudsman Institute.

La possibilità di una stabile cooperazione della difesa civica a livello europeo e internazionale in funzione delle crescenti interdipendenze è oggi la condizione per una diffusione dei valori che sono a fondamento della civiltà europea. Le trasformazioni che si preannunciano non avranno successo se non garantiranno in primo luogo la lotta contro la povertà e l'esclusione in ogni parte del mondo.

La difesa civica tocca così l'esercizio e il metodo della democrazia, la coscienza che non è più possibile accettare che i diritti siano lesi o violati senza cercare di porvi rimedio, di prevenire o correggere situazioni incompatibili con la dignità e gli interessi di ogni persona.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

CONGRESSO DELLE REGIONI

Seconda Sessione 2002 – Roma, 5 giugno 2002

Camera dei Deputati, Palazzo di Montecitorio

Relazione del dr. Romano Fantappiè, Segretario del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regione e delle Province autonome sulla difesa civica in Italia e in Europa

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

consentimi innanzitutto di ringraziarvi per questo incontro. Per la prima volta dall'avvento delle Regioni è stata concessa al Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome la possibilità di rivolgersi direttamente alle elette e agli eletti delle Assemblee legislative regionali, gli assi portanti del nuovo federalismo.

Un segnale di forte novità, carico di attese, e anche di ricordi per chi, come me, agli inizi degli anni '70, come segretario generale del Consiglio della Toscana collaborai ad inserire la figura del Difensore civico nel suo primo Statuto. Le Regioni furono così antesignane in Italia di questo Istituto, che ha saputo diffondersi e radicarsi nel paese, grazie alla fiducia conquistata "sul campo", ma anche ad una evoluzione internazionale che oggi lo vede presente in oltre la metà degli Stati che fanno capo alle Nazioni Unite.

Molto tempo è passato, viviamo un mondo che ridefinisce continuamente strumenti, ambiti e soggetti dei fenomeni sociali ed economici, che muta significati e ruoli, che produce e scambia informazioni in quantità e con ritmi che non hanno confronto.

Si potrebbe pensare che l'identità del cittadino sia destinata ad essere travolta nella nuova dimensione europea e mondiale dei fattori di sviluppo. Ma il paradosso è solo apparente. Mai come oggi i processi di internazionalizzazione si accompagnano alla crescita delle sue esigenze, dei suoi interessi, dei suoi diritti a trasformare opportunità e potenzialità in disponibilità concrete.

Nella pratica i meccanismi e le relazioni esistenti fra cittadini e pubblica amministrazione hanno fatto il loro tempo. Il grado di sviluppo del paese e i nuovi obiettivi dell'Europa hanno bisogno di una organizzazione moderna, forte, all'altezza dei tempi e delle sfide aperte. Una organizzazione che può alimentarsi solo di competenze, di efficienza, di risultati; del diritto dei cittadini ad avere risposte efficaci, relazioni chiare, ragionevoli, democratiche. Ciò che i cittadini intendono per "buona amministrazione" è la creazione di nuove opportunità, un rapporto che produca una scuola migliore, migliori cure sanitarie, una migliore qualità della vita.

Non è un caso se il Difensore civico ha trovato la sua origine e la sua espansione nei paesi dove l'azione pubblica si orienta ad uno "spirito di servizio". Ma ciò conferma che la prima difesa del cittadino è l'amministrazione pubblica, che la difesa civica funziona là dove funziona l'amministrazione, che difficilmente può crescere e radicare dove prevalgono le arretratezze, fuori da un sistema di diritti e di doveri, del cittadino come della pubblica amministrazione.

Signori Consiglieri,

l'Italia è fra gli Stati europei il solo privo ancora di un "sistema" generale di garanzie a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, oltre a quello giurisdizionale,

mentre dal '95 anche l'Unione Europea si è dotata del Difensore civico nei confronti delle istituzioni e degli organismi comunitari.

Non abbiamo neppure l'interlocutore in grado di rappresentarci in Europa, a parte l'azione di supplenza che svolge il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

Nonostante il lungo dibattito che ha attraversato gli anni '90, la legge quadro sulla difesa civica non ha mai imboccato in Parlamento la strada per una positiva conclusione. Ci chiediamo se la difesa civica italiana potrà mai avere il volto che ha conquistato in Europa, se esistono le condizioni per colmare questo divario.

Da troppe parti si guarda con distacco al problema delle "garanzie", prevale l'insofferenza della burocrazia, mentre i Difensori civici sperimentano ogni giorno lo squilibrio esistente fra il cittadino e l'amministrazione pubblica, le arretratezze, i ritardi, ma anche le resistenze ad innovare, a cambiare metodi, criteri, mentalità.

Le sollecitazioni, gli appelli, restano inascoltati. Anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione conquiste ormai affermate, nonostante gli sforzi per abbandonare regole e procedure che non hanno più ragione di essere.

Si finisce in questo modo per addossare alla magistratura anche la soluzione di problemi quotidiani, mentre quasi un milione di ricorsi pendono davanti alla giustizia amministrativa, e ogni anno se ne aggiungono migliaia. Con la conseguenza che al naturale dialogo dei cittadini con la pubblica amministrazione si sostituisce quello con i Tribunali.

Come è possibile ignorare i costi sociali di tutto questo, gli anni per vedere riconosciuti elementari diritti? Alla *denegata giustizia* si aggiungono poi le conseguenze per l'economia, l'occupazione, l'ambiente, a causa della frequente paralisi di opere grandi o piccole. Senza parlare di chi – e sono i più – non possono neppure imbarcarsi in questa impresa.

Eppure, nella maggior parte dei casi si tratta di controversie evitabili, come riconoscono gli stessi magistrati, solo se un organo in posizione di "terzietà" potesse mediare una soluzione spesso ispirata al buon senso, come avviene in Europa dove, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, il difensore civico si è affermato per risolvere in via "conciliativa" i conflitti che altrimenti rischiano di non trovano vie d'uscita.

Siamo alle prese con una conflittualità che negli ultimi anni è aumentata del 40%. Non è un caso se i sondaggi sulle funzioni pubbliche mostrino la crescente considerazione dei cittadini (il 56%) verso la difesa dei diritti e delle posizioni soggettive. Anche la Corte Europea dei Diritti Umani, che lo scorso anno ha adottato contro il nostro paese 359 sentenze su un totale di 683, ha fatto appello ai Difensori civici per frapporre un argine al contenzioso giurisdizionale.

La difesa civica non è un lusso, se mai lo è stato. Il problema delle garanzie del cittadino riguarda ormai l'intera società, entra in contatto con le funzioni di governo, richiede un nuovo collegamento fra le situazioni soggettive e le responsabilità della amministrazione pubblica. Richiede anche di umanizzare processi e relazioni, di interagire con i nuovi assetti a livello del territorio, di contribuire ad una "nuova cittadinanza".

Non avremo una amministrazione pubblica avanzata fuori da un modello di relazioni comparabile con l'esperienza europea, se il cittadino non uscirà da una condizione sostanzialmente "passiva", se non coinvolgerà il modo di lavorare, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità.

Non avremo neppure maggiore efficienza ed equità, senza porre fine al vecchio "Stato amministrativo" che, in fondo, continua ad alimentare il "monopolio" delle giustizia amministrativa e ordinaria in ogni controversia, fuori ormai dalla vicenda europea che ha saputo costruire strumenti e riti alternativi.

I difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sono consapevoli della necessità di una svolta. Solo spostando l'asse delle "garanzie" dalla parte cittadino è possibile uscire dalle emergenze, e da una frammentazione che si va estendendo anche agli strumenti di tutela.

Nel rapporto fra cittadini e amministrazione è in gioco la credibilità dei cambiamenti istituzionali. I nuovi Statuti regionali, la modernizzazione della macchina amministrativa, gli orientamenti alla responsabilizzazione, alla trasparenza, alla solidarietà, possono innescare un riequilibrio fra cittadino e amministrazione pubblica.

Questa è la sfida che lega oggi la difesa civica alle Assemblee elettive regionali. Gli incontri che abbiamo avuto con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, con il Coordinamento per i nuovi Statuti e con il Congresso delle Regioni hanno rafforzato la consapevolezza di riprendere il cammino della riforma, nel quadro dei nuovi rapporti tra istituzioni e società civile che vedono protagoniste le Assemblee legislative regionali, anche quali sede istituzionale delle funzioni di controllo e garanzia.

A questa "fase costituente" il Coordinamento nazionale dei Difensori civici guarda come ad una occasione straordinaria: per una ridefinizione Statutaria della difesa civica, un diffuso sistema di protezione "non giurisdizionale" dei diritti umani e di cittadinanza, un decisivo avanzamento della legislazione regionale. Si tratta di colmare divari storici e disparità non più sostenibili fra le diverse aree, in direzione dell'uguaglianza delle opportunità e di una amministrazione pubblica più aperta e competitiva.

Da un lato, l'aumento esponenziale delle domande che in ogni regione e provincia autonoma si rivolgono ai nostri Uffici; dall'altro, l'inadeguatezza del quadro normativo, la frammentarietà delle competenze vecchie e nuove, e i persistenti vincoli strutturali vanno determinando il rischio di un progressivo indebolimento della funzione generale di tutela che è propria del Difensore civico.

Il recupero di questa funzione appare oggi decisivo, tanto più se guardiamo alle vicende pubbliche di questi anni, con il progressivo estinguersi dei controlli preventivi di legittimità, il rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee, l'attribuzione agli apparati di forti poteri di gestione. Queste tendenze vanno producendo un sostanziale impoverimento del già precario quadro delle garanzie a disposizione del cittadino, non controbilanciato da strumenti di tutela al passo anche della "crisi" storica dei ricorsi amministrativi e della scarsa abitudine a quella funzione di "autotutela" che dovrebbe invece trovare in ogni amministrazione la capacità di reagire a disfunzioni e irregolarità.

In questa evoluzione si è venuto affermando il nuovo ruolo del Difensore civico, quale strumento di "conciliazione" a tutela delle posizioni giuridiche individuali e, nei riguardi della pubblica amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, equità, trasparenza.

Questa ripresa del dibattito attorno alla difesa civica, se mostra da una parte le difficoltà di una transizione che non ha precedenti, dall'altra evidenzia le potenzialità che derivano a questo istituto dalla crescente fiducia dei cittadini, ma anche dai mutamenti del quadro istituzionale che si vanno consolidando nella prassi e nei processi di riforma.

Dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione l'Istituto della difesa civica è infatti da ritenere in via principale nella piena potestà legislativa delle Regioni. In questo senso si è espresso il nostro Coordinamento nazionale che guarda oggi alle Regioni come chiave di volta per completare e consolidare la difesa civica italiana, per ampliare gli spazi e i contenuti dell'azione di tutela, per un sistema generalizzato e insieme rispettoso dell'autonomia locale, improntato perciò a principi di sussidiarietà e di coordinamento fra difesa civica regionale e locale.

L'urgenza di superare la "facoltatività" della difesa civica locale non può certo tradursi in una polverizzazione del sistema. Ma lasciare ai Comuni, singoli o associati, la possibilità di scegliere il proprio Difensore è la sola strada per tenere conto delle diverse realtà e dei processi che si vanno configurando nel decentramento istituzionale e amministrativo. E' a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Solo nel diretto collegamento con i Comuni possiamo recuperare l'esperienza e il ruolo che deve caratterizzare un istituto "di servizio" nei confronti di tutta l'amministrazione, sia essa statale, regionale e locale.

E tuttavia un compito non facile si presenta alle Regioni italiane. Soprattutto in alcune realtà del Sud manca perfino il Difensore civico regionale, e meno del 10% dei Comuni si sono avvalsi della facoltà di istituire il difensore civico locale. Colmare lo scarto con la realtà europea richiede perciò nuove energie, nuovi progetti, la volontà di inserire a pieno titolo la difesa civica nella accelerazione impressa ai processi di integrazione europea, anche sul piano dei comuni diritti e nei mezzi necessari a farli valere.

Pensiamo poi a prerogative più ampie nell'accertamento di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, nella vigilanza in settori che operano verso i soggetti deboli, nelle possibili azioni in rapporto alla "giurisdizione amministrativa", nell'esercizio di "controlli sostitutivi" ispirati ad una sostanziale funzione di giustizia e di garanzia. Pensiamo infine al superamento di assetti e procedure che costituiscono ormai veri e propri vincoli all'affermazione di principi, indirizzi e regole di diritto europeo.

Ci rendiamo conto che rimane aperto il problema della tutela dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato, ma in questo nuovo spazio delle Regioni trovano fondamento quei poteri "organizzatori" delle Regioni stesse che devono presiedere alla diffusione territoriale e all'efficacia della difesa civica, fuori da ogni assetto centralistico, ma fermamente ancorati a principi di autonomia.

Il fatto che la nuova Convenzione Europea vada ponendo al centro dei futuri assetti istituzionali la questione della cittadinanza, è sintomatico della portata che va assumendo la costruzione di una organizzazione pubblica al servizio dei cittadini, nella tolleranza e nelle diversità, perché all'unione monetaria si affianchi la risposta alle nuove domande di libertà e di giustizia.

Questa è la nuova sfida a cui le Regioni e il federalismo sono chiamati. Una sfida che investe anche la funzione di rappresentanza che il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province continua ad assicurare a livello europeo e internazionale.

Anche attraverso l'azione dei singoli Difensori civici regionali l'Italia è oggi rappresentata nei maggiori organismi europei e internazioali di tutela: dal Comitato Europeo per la Conferenza permanente dei Difensori civici all'Istituto Internazionale degli *Ombudsman*, alla Associazione mondiale dei Mediatori della francofonia. Nei giorni scorsi a Cracovia siamo stati chiamati alla Presidenza e nel Consiglio direttivo dell'Istituto Europeo dei Difensori civici che vede anche la presenza delle realtà dell'Europa centro-orientale.

Un impegno non indifferente, che si è tradotto nel contributo alla elaborazione della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione, nella cooperazione con il Mediatore Europeo e gli *Ombudsman* di tutti gli Stati membri, che ha portato nelle maggiori assise i risultati delle esperienze realizzate a livello regionale e locale, ottenendo significativi riconoscimenti e la solidarietà per l'azione condotta, pur in carenza di prerogative paragonabili a quelle degli *Ombudsman* esistenti nelle maggiori democrazie.

La difesa civica italiana ha' potuto in questo modo rimarcare la centralità del cittadino e dei suoi bisogni più diretti. Non solo quelli materiali, ma anche di

salvaguardia delle libertà, di tutela delle minoranze, di rifiuto della violenza, contro ogni forma di discriminazione e di razzismo.

Oggi non si tratta solo di enunciare i *diritti del cittadino europeo*, ma di dimostrare i vantaggi che derivano da questa appartenenza, l'impulso a cogliere il benessere in termini di "diritti umani e civili", quale presupposto per una comune cittadinanza e per una difesa civica europea sempre più intesa come esercizio e metodo della democrazia.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

in Europa oggi molte istituzioni, comprese quelle comunitarie, vanno sempre più tenendo conto di misure volte a correggere o prevenire fenomeni di evidente violazione dei diritti umani e di cittadinanza. La valorizzazione in atto dell'Istituto di difesa civica in tutti gli Stati membri corrisponde a questa nuova fase di rafforzamento della "legittimazione democratica" dell'Unione che vede in prima fila le stesse regioni e le istituzioni locali.

il Documento che abbiamo presentato riassume anche a livello istituzionale le proposte unanimi del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, che oggi sono all'attenzione non solo delle forze politiche ma anche delle più attente espressioni della cultura e del diritto.

Voglio ancora ringraziarvi, rimarcando che per i Difensori civici questo incontro non è un approdo, ma l'avvio di una collaborazione che va oltre i tradizionali rapporti, per costruire anche nel nostro paese un compiuto sistema a difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini.

CONGRESSO DELLE REGIONI

Seconda Sessione 2002 – Roma, 5 giugno 2002

Camera dei Deputati, Palazzo di Montecitorio

Risoluzione approvata su:

Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini

Le Regioni e le Province autonome, sin dal loro sorgere creative protagoniste nell'evoluzione delle istituzioni della Repubblica - ispirandosi ai principi ideali e politici che hanno portato la difesa civica ad affermarsi nella seconda metà del secolo ventesimo in più della metà dei 190 Stati che fanno capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite come istituto di tutela "non giurisdizionale" e di promozione dei diritti umani nei confronti dei pubblici poteri e dei loro apparati, di ascolto aperto alla realtà sociale, anche in vista di proposte di riforma normativa e amministrativa - hanno dato origine tra gli anni settanta e ottanta alla difesa civica nell'ordinamento istituzionale italiano, aprendo così anche la strada al successivo diffondersi della difesa civica a livello locale.

Alle ragioni di quella prima stagione fondativa se ne aggiungono oggi altre per rafforzare l'assetto democratico del nostro Paese, attraverso un generalizzato e forte sistema di difesa civica.

Nel nostro tempo:

- la globalizzazione obbliga i Governi e, soprattutto, i Parlamenti e le Assemblee elettive di ogni livello a dare più efficace tutela all'identità delle persone e dei popoli mediante istituti democraticamente compatibili;
- la Convenzione europea si appresta ad assicurare all'Unione e agli Stati membri nuovi paradigmi istituzionali anche in materia di tutela non giurisdizionale dei diritti, sulla base dei principi formulati nella "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" secondo la quale il diritto alla buona amministrazione è garantito dalla facoltà che ogni interlocutore dei soggetti che esercitano una funzione pubblica deve avere di appellarsi al difensore civico;
- il processo di ammodernamento delle istituzioni nel nostro Paese è particolarmente profondo, con effetti che si concretizzano in un decentramento di stampo federalista, nell'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, nel rafforzamento degli organi esecutivi, nell'attribuzione di piena responsabilità gestionale agli apparati tecnico-burocratici.

Le Regioni e le Province autonome, a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione