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 sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organismi e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei, pur nella consapevolezza che rimane aperto il problema della tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Allo scopo di rendere operativi questi orientamenti

Il Congresso delle Regioni

impegna la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome

a) ad adottare le iniziative necessarie affinché ciascun Presidente, d'intesa con i rispettivi Uffici di Presidenza, porti all'esame dell'Assemblea e dei Consigli il presente documento;

b) a promuovere 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;

c) a riformare la 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;

d) ad attivare le più 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;

e) a determinare, 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;

f) a costituire 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;

g) a riconoscere il ruolo del 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;

h) a dar corso alle iniziative ritenute utili a progetti di approfondimento scientifico e di pubblicizzazione, anche a livello istituzionale, per una più ampia divulgazione dell'istituto di difesa civica.

CONFERENZA EUROPEA DEGLI OMBUDSMAN REGIONALI E NAZIONALI

Bruxelles, 19-21 settembre 2001

Sessione su "I diritti economici e sociali e il Difensore civico"

Presidenza del Difensore civico della Regione Toscana R. Fantappiè
Segretario del Coordinamento nazionale
dei Difensori civici delle Regioni e Province autonome

Signore e Signori, Colleghi,

aprendo questa sessione, desidero rivolgervi i saluti della delegazione italiana, dei Difensori civici delle nostre Regioni e Province autonome. Siamo qui con il carico drammatico degli avvenimenti che hanno sconvolto l'America e il mondo. Anche noi avvertiamo l'angoscia di queste ore, le nuove sfide della libertà, della convivenza, della dignità dell'uomo.

Mai come oggi l'Europa ha bisogno di tutti gli europei. Il difficile cammino verso una più alta civiltà ci mostra le nuove solidarietà che occorrono, dentro e fuori il nostro continente.

In questo passaggio alla nuova Europa delle istituzioni e dei cittadini possiamo cogliere anche il futuro della difesa civica, il contributo cui siamo chiamati.

Consentitemi di leggere il Messaggio augurale che il Presidente del Senato prof. Marcello Pera ha voluto affidarmi per trasmettere a tutti i partecipanti il "vivo apprezzamento per l'azione svolta dalla difesa civica. Sono certo che anche il vostro impegno contribuirà a rafforzare il dialogo fra istituzioni e società civile nel quadro della costruzione dello spazio sociale europeo, obiettivo fondamentale dell'Unione. A tutti gli intervenuti il mio saluto cordiale, unitamente all'augurio di buon lavoro".

Abbiamo la speranza che anche l'Italia possa dotarsi di un sistema nazionale di difesa civica, a trent'anni da quando alcune Regioni introdussero per prime la figura del Difensore civico.

Se la difesa civica italiana è andata avanti; se ha conquistato il favore dei cittadini, se oggi è parte attiva nei processi di riforma e di innovazione amministrativa, è perché in tutti questi anni abbiamo guardato alle grandi tradizioni della difesa civica europea, ai risultati e al prestigio che ha saputo conquistare.

Per questo contiamo ancora sulla solidarietà che i Colleghi e il Mediatore Europeo Soderman vollero così ampiamente manifestarci nella Conferenza di Firenze, affinché, anche da questo incontro, dalla nostra Risoluzione finale, esca rafforzata la necessità di una effettiva armonizzazione dei nostri sistemi di tutela -in termini di prerogative, strumenti, autonomia- di pari passo con i processi di convergenza in atto nella pubblica amministrazione.

In fondo, cos'è la cittadinanza europea se non l'uguaglianza dei diritti che ogni europeo deve poter esercitare liberamente, e vedere tutelati, quando occorre?

Questo è l'interrogativo che vorrei rivolgere ai nostri Stati, ma anche alla Commissione e al Parlamento Europeo. Attorno a questo interrogativo apro la riflessione, i lavori dedicati al grande tema dei "diritti economici e sociali" e all'azione del Difensore civico.

CONFERENZA EUROPEA DEGLI OMBUDSMAN REGIONALI E NAZIONALI

Bruxelles, 19-21 settembre 2001

Risoluzione Finale

Nel quadro dei convegni svoltisi a Strasburgo (1996) e Parigi (1999) a livello nazionale e a Barcellona (1997) e Firenze (1999) a livello regionale, i Difensori civici europei, nazionali e regionali, e gli organi similari dell'Unione Europea, si sono riuniti a Bruxelles ed hanno adottato la seguente risoluzione.

Da 200 anni i principi dell'uguaglianza e della non discriminazione sono alla base stessa dell'organizzazione sociale degli Stati membri dell'Unione Europea. A tale titolo, detti principi sottendono le loro stesse Costituzioni e si collocano al cuore degli strumenti giuridici europei, fino ad essere parte integrante della nozione stessa di legalità e, ancor di più, di Stato di diritto.

Organo di controllo sui servizi pubblici e di mediazione fra questi ultimi e i cittadini, il Difensore civico o organismo similare, a livello europeo, nazionale o regionale, costituisce un'istituzione alternativa efficace per la protezione dei diritti di uguaglianza e di non discriminazione, complementare rispetto alle istanze interne o internazionali classiche.

Il Difensore civico o istituzione similare è inoltre il catalizzatore essenziale per la protezione e promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, inclusi i diritti economici, culturali e sociali.

A tale riguardo controlla il rispetto da parte dei servizi pubblici dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, in particolare nei riguardi dei beneficiari di sostegni sociali, degli stranieri, delle donne, dei giovani, delle minoranze etniche, delle persone anziane, dei detenuti, delle persone minorate e dei lavoratori.

Nell'esame degli ricorsi demandati alla loro competenza o di cui si sentono investiti, i Difensori civici europei nazionali e regionali, o organismi similari, verificano la giusta interpretazione nonché la corretta applicazione da parte dei servizi pubblici dei diritti e delle libertà garantite, sia dalle norme giuridiche interne che dalle convenzioni, dichiarazioni e carte internazionali.

Nell'esercizio di tale protezione dei diritti di uguaglianza e di non discriminazione, i Difensori civici si basano anche sui principi di buona amministrazione, di buon governo e, se necessario, di equità.

I Difensori civici europei, nazionali e regionali, o organismi similari, si rallegrano per i recenti progressi raggiunti con l'istituzione di un Difensore civico nel Lussemburgo e incoraggiano la creazione di tale organo in quegli Stati europei che ne fossero ancora privi.

Inoltre, essi appoggiano le autorità pubbliche dell'Unione Europea e di ogni Stato membro negli sforzi volti a combattere ogni forma di disuguaglianza e discriminazione, sottolineando la crescente importanza che riveste la possibilità di dare seguito alle raccomandazioni che i Difensori civici e organismi similari formulano nell'esercizio della loro missione.

I Difensori civici regionali e nazionali condannano infine ogni palese violazione dei diritti umani, sia essa di natura terroristica o politica. [21]

---

[21] Emendamenti proposti alla bozza di risoluzione finale dalla delegazione dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

1. I Difensori civici nazionali e regionali riaffermano l'esigenza di una armonizzazione degli attuali sistemi di difesa civica, sulla base di fondamentali principi riconosciuti dalla comunità internazionale e di comuni prerogative di indipendenza, al fine di colmare squilibri e divari storici che si frappongono alla diffusione della tutela "non giurisdizionale" e alla affermazione in ogni Stato membro dei diritti e delle opportunità offerte dalla cittadinanza europea.

2. I Difensori civici nazionali e regionali riconoscono la necessità di cooperare al rafforzamento degli strumenti e delle strategie della comunicazione, per lo scambio di informazioni e per l'accesso più ampio dei cittadini alle forme di tutela messe in atto a livello regionale, nazionale ed europeo, in rapporto alla evoluzione istituzionale dell'Unione Europea e quale contributo alla coesione economica e alla costruzione dello "spazio sociale europeo".

COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Il Difensore civico negli Statuti delle nuove Regioni

Con queste proposte, offerte alla riflessione di tutti coloro che avranno parte nella definizione dei nuovi statuti regionali, il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano intende dare il proprio specifico contributo all'impulso riformatore che caratterizza sul piano regionale l'attuale fase di modernizzazione della Repubblica delle autonomie.

1. Premessa: un contributo specifico dai difensori civici

II coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano svolge sin dalla sua costituzione (1995) una costante funzione di stimolo nei confronti delle diverse sedi istituzionali a favore dell'affermazione, dello sviluppo e del consolidamento della difesa civica nell'ordinamento della Repubblica.

Tale azione si è espressa con particolare impegno in occasione dei lavori della commissione parlamentare per le riforme costituzionali (radicamento costituzionale dell'istituto del difensore civico) e nel corso dell'iter parlamentare della proposta di legge in materia di difesa civica (AC n. 619).

Sui due suddetti temi il coordinamento ha altresì svolto un'azione di sensibilizzazione rivolta sia alle singole Regioni, sia alle loro espressioni interregionali.

Il frutto più significativo di questa opera è stata l'approvazione dell'art. 16 della 1. n. 127/1997 che ha esteso alle amministrazioni periferiche dello stato, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale, la competenza d'intervento dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'avvio della settima legislatura nelle Regioni a statuto ordinario assume particolare rilevanza per il futuro dell'istituto del difensore civico.

La revisione degli statuti voluta dall'art. 123 Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 1/1999 da infatti l'opportunità di approfondire e aggiornare le ragioni di un rinnovato radicamento statutario di questo moderno istituto di tutela dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino.

Il coordinamento e ciascun difensore civico regionale sono impegnati perciò a svolgere in questa fase non solo una funzione di indicazione e orientamento come in passato, ma sono disponibili ad essere coinvolti, come protagonisti della difesa civica regionale, nella messa a punto delle disposizioni statutarie in materia.

Ai Consigli regionali si offre così l'opportunità di avvalersi dell'esperienza di esercizio della funzione per ottimizzarne la definizione ordinamentale e la collocazione istituzionale nel nuovo impianto statutario.

Le proposte del coordinamento hanno come formali destinatarie le Regioni a statuto ordinario alle quali si rivolge l'art. 123 Cost. E' tuttavia auspicabile un effetto riflesso sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome di Trento e Bolzano con beneficio generalizzato su tutto il territorio nazionale.

2. Un'occasione straordinaria: nuovi statuti per nuove Regioni

Al di là delle innovazioni recate dal nuovo art. 123 Cost. nell'iter di approvazione degli statuti, l'occasione è straordinaria in quanto le precedenti disposizioni dell'art. 123 Cost. prevedevano che "lo statuto ... stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione", mentre le nuove prevedono che "lo statuto ... determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Con l'espressione "forma di governo" (espressione che entra per la prima volta nella costituzione) si circoscrive un oggetto delimitato, che può forse offrire spunti per un'autonoma analisi rispetto all'altro oggetto, "i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". Questa autonomia dei due oggetti è tuttavia relativa.

Si deve considerare infatti che l'espressione "forma di governo" obbliga non solo a definire i rapporti tra gli "organi di governo" in senso stretto - intesi cioè come "esecutivo" (Giunta) e come Presidente della Giunta - e l'altro organo regionale di rilievo costituzionale (il Consiglio), ma obbliga anche a disciplinare i rapporti di tutti questi con il "sistema esterno", sia istituzionale (quello cioè costituito dagli altri soggetti istituzionali) sia comunitario (quello cioè costituito dai cittadini e dalle loro espressioni associative e collettive, quale che sia la loro valenza considerata: economica, sociale, culturale, ecc...).

Proprio in questo ultimo ambito di interrelazioni, quello delle interrelazioni tra "sistema interno" e sistema esterno (istituzionale e comunitario), si individua uno spazio nel quale fondare le ragioni di una presenza dell'istituto del difensore civico nello statuto.

Il difensore civico si configura così nella sua natura propria di istituto che da effettività e certezza all'esercizio del diritto di tutela, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, riconosciuto agli interlocutori esterni del "sistema Regione" e che, solo in conseguenza di ciò, può essere anche qualificato come meccanismo che favorisce la fluidità procedimentale nell'azione amministrativa.

L'ampliamento degli spazi di autodeterminazione regionale nel qualificare l'istituto del difensore civico che risulta da questo approccio è evidente. Ed ha rilevanza sia nel qualificare l'esercizio dei diritti della persona e la loro effettività, sia nel qualificare in senso compiutamente democratico il profilo e le performances delle istituzioni rappresentative e delle relative strutture.

3. Le norme statutarie sul difensore civico sono necessario

Alcune Regioni sin dal loro sorgere colsero l'opportunità di dare un radicamento statutario all'istituto del difensore civico. I tre decenni ormai trascorsi da quella stagione suggeriscono tuttavia l'utilità di una riflessione aggiornata, che tenga cioè conto dell'evoluzione nel frattempo verificatasi in sede di analisi scientifica, di dibattito istituzionale, di definizione legislativa (statale e regionale), nel nostro e negli altri Paesi.

La qualificazione delle norme statutarie sul difensore civico come norme necessario deriva sia dalla natura dell'istituto sia dal fine che le norme statutarie si propongono.

Superata nel nostro Paese la fase fondativa dell'istituto, l'esperienza maturata consente di connotarlo in termini di funzione necessaria in quanto la funzione che il difensore civico assolve non è assolta e non può essere assolta da altro organo (esclusività della funzione). Dalla specificità della missione deriva infatti la necessità dell'istituto.

Il difensore civico è un istituto necessario perché ci sono problemi e questioni che angustiano gli interlocutori delle istituzioni alla cui soluzione non si perviene, di fatto, percorrendo le vie del dialogo tra società e politica, tra società e burocrazia, tra società e sistema giudiziario.

Non nel dialogo società-politica, perché nel rapporto società-politica il cittadino è inevitabilmente indotto a qualificarsi come "parte" (politica) anche per soddisfare esigenze che ha diritto di soddisfare non facendo leva su una dichiarazione di schieramento, ma puntando esclusivamente sulle sue qualità di cittadino e di persona.

Non nel dialogo società-burocrazia, perché nel rapporto società-burocrazia il cittadino è generalmente più debole del suo interlocutore sotto il profilo tecnico (conoscenza e maneggio delle norme, delle procedure, dei meccanismi) e perché qualsivoglia apparato è tendenzialmente più forte rispetto al singolo individuo.

Non nel dialogo società-sistema giudiziario, perché le risposte della sede giurisdizionale sono strutturalmente collocate a valle delle decisioni assunte dagli apparati amministrativi, quando cioè le decisioni si sono ormai configurate in atti e provvedimenti, mentre gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni devono poter esercitare il diritto di partecipazione lungo lo snodarsi di tutto il procedimento, sin dal suo inizio.

Il difensore civico così inteso è un meccanismo necessario anche perché la sua azione favorisce la crescita della qualità democratica del rapporto tra cittadini ed istituzioni. Infatti, ponendosi con competenza a fianco della parte più debole, il difensore civico contribuisce a restituire centralità sostanziale alla persona e al cittadino quando sono interlocutori del sistema istituzionale.

Anche il fine che si propongono le norme statutarie induce a qualificarle come nonne necessario. Il loro fine infatti è quello di favorire il consolidamento di un'accezione dell'istituto tendenzialmente univoca, almeno a livello regionale, in concomitanza con la nuova consistenza istituzionale che le Regioni assumono nell'assetto costituzionale della Repubblica attraverso l'attuazione della legge costituzionale n. 1/1999.

4. I contenuti delle norme statutarie in materia di difensore civico

Le disposizioni statutarie sul difensore civico devono essere essenziali, tipizzanti e orientative della legislazione ordinaria che le completa.

L'essenzialità obbliga a delimitare la materia trattata in sede statutaria circoscrivendola esclusivamente agli elementi necessari.

L'istituto deve essere comunque tratteggiato nello statuto per gli aspetti connotativi delle sue proprietà tipiche; che lo caratterizzano cioè, distinguendolo.

Le norme statutarie, proprio per la loro essenzialità e per il loro scopo di tipizzazione, non possono esaurire tutte le esigenze di regolazione dell'istituto, e tuttavia devono orientare ciò che non è determinato direttamente dalle norme statutarie stesse.

Alla luce di tali criteri possono essere enucleati i seguenti contenuti che, riconosciuta la difesa civica regionale come funzione necessaria, sostanziano le disposizioni statutarie sul difensore civico:

a. *va affermata l'istituzione del difensore civico mettendola in relazione alle sue finalità di tutela secondo criteri e procedure non giurisdizionali della dignità, dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anche mediante la promozione di comportamenti ispirati al buon andamento e all'imparzialità nell'azione amministrativa;*
b. *il difensore civico è Ufficio (istituto) indipendente;*

c. *il difensore civico è designato dal Consiglio regionale e allo stesso riferisce;*
d. *il difensore civico agisce in autonomia ed interviene su richiesta o di propria iniziativa;*
e. *destinatari degli interventi del difensore civico sono gli organi e le strutture competenti a porre rimedio alle illegittimità, iniquità e disfunzioni accertate dal difensore civico e a rimuoverne le cause.*

Se questa è la materia da disciplinare in sede statutaria, altri aspetti devono essere solo "lanciati" da disposizioni statutarie e lasciati alla disciplina della legge "ordinaria" che completa l'ordinamento dell'istituto.

La norma statutaria si limiterà in tal caso a individuare l'oggetto dei contenuti e a stabilire la finalizzazione che l'enunciato normativo ordinario dovrà statuire per detti contenuti.

Essi sono:

f) *i requisiti e le modalità per la nomina, lo status, le risorse finanziarie e organizzative e i criteri che regolano l'esercizio della funzione del difensore civico per assicurarne l'indipendenza e l'efficacia.*

5. La collocazione delle norme in materia di difensore civico nei nuovi statuti

Per individuare la corretta collocazione delle norme sul difensore civico nel testo dai nuovi statuti occorre rifarsi alle considerazioni di merito già svolte.

Gli statuti regionali originari sono ricchi di affermazioni generali e di principio sui diritti della persona e del cittadino.

Nei trent'anni trascorsi dalla loro formulazione si sono tuttavia evoluti fenomeni di grande rilevanza che hanno arricchito la dinamica sociale e istituzionale di aspetti nuovi (migrazioni, nuove povertà, diverso rapporto pubblico-privato, integrazione europea, riforme amministrative, ecc.). Tutto ciò stimola le istituzioni a dare più espresso rilievo alla tutela da un lato dei diritti umani, dall'altro lato alla tutela dei diritti delle persone quando si rapportano agli apparati pubblici.

In coerenza con l'ineludibile criterio di accompagnare sempre le affermazioni di principio con l'istituzione e la messa in esercizio degli strumenti che le trasformano in realtà effettuale, gli statuti regionali devono collocare le norme in materia di difensore civico nel contesto delle disposizioni in materia di tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Questo è il posizionamento più coerente con l'ispirazione dell'istituto che si è consolidata nell'esperienza internazionale e che ha alimentato anche l'esperienza delle Regioni italiane e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Mentre apparirebbe ormai impropria una collocazione nell'ambito dei titoli che trattano di "amministrazione", "controlli", "partecipazione". L'inserimento del difensore civico in uno di questi contesti indurrebbe infatti a favorire una lettura dell'istituto fuorviante ancor prima che parziale, sfuocandone l'identità sostanziale.

Il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ritiene che l'accoglimento di queste proposte, in coerenza con gli orientamenti in materia di difesa civica consolidatisi nelle sedi internazionali e negli organismi europei, ponga la difesa civica nelle nuove Regioni come parte essenziale di un ordinamento improntato alla effettività della buona amministrazione, che realizza il principio di sussidiarietà e promuove le autonomie locali.

COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Roma, 17 gennaio 2002

Le Regioni italiane per una difesa civica europea

L'istituto del difensore civico va sempre più diffondendosi e potenziandosi, quale mezzo a disposizione del cittadino e di ogni altro soggetto interlocutore delle pubbliche amministrazioni, per dare effettività al diritto ad una buona amministrazione, nel senso manifestato dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (artt. 41-43).

La frammentarietà della legislazione italiana in materia di difesa civica segnala, da un lato, la corretta intuizione del legislatore che vuol dare risposta ad una domanda reale che viene dalla società (domanda di tutela in forme dialogiche, immediate, di facile accesso a fronte di irregolarità, ritardi, iniquità, carenze di informazione, discriminazioni in cui si imbatta il cittadino), mentre, da un altro lato, tale frammentarietà rivela la sinora mancata maturazione di una risposta organica a tale esigenza, in conformità a quanto si è già consolidato nella quasi totalità dei Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi delle democrazie liberali e nella stessa Unione europea.

Dopo le ultime modificazioni costituzionali è discusso se lo Stato possa ancora dettare norme in materia di difesa civica. In ogni caso non vi è dubbio che spetti in via principale alle Regioni la potestà normativa in materia, allo scopo di determinare le modalità per assicurare le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere tutelati su tutto il territorio nazionale in quanto costituzionalmente garantiti. Rimane aperto il problema della tutela del cittadino nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché quello della rappresentatività della difesa civica italiana nei confronti delle istituzioni comunitarie e degli organismi internazionali.

Il processo di riforme istituzionali ed amministrative che ha caratterizzato l'ultimo decennio delle vicende pubbliche italiane ha avuto fra le sue tendenze più incisive: a) il progressivo estinguersi dei controlli preventivi di legittimità sugli atti; b) il rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee; c) l'attribuzione agli apparati tecnico-burocratici di accresciuti poteri di gestione.

Queste tendenze hanno prodotto una forte attenuazione di incisività del sindacato sugli atti degli organi esecutivi e dei loro apparati burocratici, sia sotto il profilo giuridico sia sotto il profilo politico.

In questo quadro il cittadino è spinto a considerare come unica sede di tutela dei propri diritti quella giurisdizionale, provocandone la progressiva paralisi, senza contare il problema dei relativi costi sociali ed economici.

Ragioni di funzionalità e soprattutto di giustizia sostanziale in vista della pace sociale consigliano la messa in opera di meccanismi che prevengano e limitino il sovraccarico di contenzioso giurisdizionale. Il difensore civico è un qualificato presidio finalizzato a tale scopo in tutti i Paesi dove è stato attivato ed efficacemente opera.

Per riportare la normativa ad un criterio di organicità comprensivo di tutte le più rilevanti esigenze sembra necessaria l'adozione, a livello nazionale o regionale secondo la competenza di ciascuno, di misure che si ispirino ai principi di seguito elencati:

1. il difensore civico è organo di tutela che opera secondo criteri e procedure non giurisdizionali al quale possono rivolgere istanze i soggetti interlocutori delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro erogatore di pubblici servizi a fronte di atti, provvedimenti e comportamenti ritenuti illegittimi o comunque lesivi dei principi di imparzialità, buona amministrazione e dignità della persona. Alla difesa civica sono preclusi interventi sull'esercizio delle funzioni giudiziaria, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica;
2. fatte salve le prerogative degli organi legislativi e giurisdizionali, il difensore civico svolge funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro erogatore di pubblici servizi, funzioni di composizione delle controversie in cui sia parte un soggetto pubblico, funzioni di promozione di atti di riforma;
3. il difensore civico, nei casi stabiliti dalla legge, a fini di conciliazione e di contenimento delle controversie giurisdizionali, sospende per un tempo prefissato l'efficacia degli atti amministrativi, fissa i termini per provvedere, esercita i controlli sostitutivi previsti dalla legislazione statale e regionale;
4. il difensore civico è eletto dalle Assemblee con modalità atte ad assicurarne la indipendenza, e ad esse risponde dell'esercizio delle sue funzioni;
5. il difensore civico nell'esercizio delle sue funzioni non riceve alcuna direttiva da altra autorità; egli agisce su richiesta o di propria iniziativa; la procedura davanti al difensore civico è svincolata da ogni formalità; ogni soggetto investito di una pubblica funzione è tenuto ad assicurargli la collaborazione;
6. le disposizioni che disciplinano lo status del difensore civico assicurano condizioni e strumenti per l'assolvimento adeguato dei suoi compiti;
7. il difensore civico nell'ambito delle sue competenze ha accesso a tutti gli atti, documenti ed informazioni utili all'espletamento delle sue funzioni;
8. il sistema della difesa civica della Repubblica è costituito dai difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, e dai difensori civici degli Enti locali opportunamente fra loro coordinati, al fine di assicurare in ogni Regione la tutela nei confronti delle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché dei collaterali sistemi di erogazione di pubblici servizi;
9. le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali regolano l'esercizio delle funzioni di difesa civica, assegnano le risorse necessarie e riconoscono autonomia organizzativa e finanziaria per assicurare la indipendenza e l'efficacia della azione;
10. la legge regionale determina gli ambiti territoriali della difesa civica secondo criteri di sussidiarietà e adeguatezza;
11. la legge disciplina le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione del difensore civico affinché nessun cittadino rimanga privo di tutela.

I difensori civici regionali e delle Province autonome confidano nell'iniziativa del Congresso delle Regioni, quale sede di più compiuta rappresentanza dei Parlamenti regionali, per giungere presto all'attivazione della difesa civica in quelle Regioni ove ancora manca e per incidere efficacemente nei processi legislativi in corso a livello nazionale e a livello regionale (Legge di semplificazione 2001, razionalizzazione delle Authority, revisione della Legge 241/1990, revisione del decreto legislativo n.267/2000, provvedimenti di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nuovi Statuti regionali) al fine di portare a compimento un ordinamento della difesa civica italiana allineato a quello degli altri Stati dell'Unione Europea, confermando così la lungimiranza dei legislatori regionali che consentì il decollo della difesa civica nel nostro Paese nella prima stagione delle Regioni.

CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI

ATTO COSTITUTIVO

Il Difensore civico regionale e i Difensori civici degli Enti locali della Toscana, riuniti a Carrara il 17 dicembre 1998, in piena aderenza ai principi contenuti nello Statuto della Regione e negli Statuti dei rispettivi Comuni, Province e Comunità montane,

PRESO ATTO

della necessità di rafforzare il Coordinamento regionale previsto dall'art. 3 della Lr. 4/94, quale strumento di concertazione tra i Difensori civici toscani, allo scopo di renderlo funzionale e rispondente ai crescenti livelli d'iniziativa richiesti per:

a) promuovere sull'intero territorio la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona e dei diritti e interessi diffusi e collettivi, secondo i principi costituzionali e della "cittadinanza europea" sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela "non giurisdizionale" a livello regionale, nazionale ed internazionale;
b) assicurare il costante contributo della difesa civica toscana affinché il funzionamento e le attività delle amministrazioni pubbliche (locali, regionali e statali) siano sempre più informati a criteri di efficacia, imparzialità, efficienza, economicità ed equità, attraverso il miglioramento e la semplificazione delle procedure e il costante adeguamento degli atti, dei provvedimenti e della legislazione toscana;
c) garantire la migliore attuazione dell'imminente riforma legislativa per l'istituzione del sistema di difesa civica nazionale e il pieno esercizio dei nuovi strumenti di tutela in ambito regionale e locale, in sintonia con le accresciute competenze derivanti dalle *Leggi Bassanini* e con i processi di trasferimento di poteri e competenze statali a livello regionale e locale;
d) promuovere l'adeguamento delle funzioni di difesa civica al "principio di sussidiarietà", esteso alle formazioni sociali, in particolare di volontariato, non-profit e di solidarietà, operanti nei vari campi (ambiente, servizi pubblici, sanità, previdenza, assistenza, immigrazione, ecc.) e alle nuove forme di tutela in determinati settori, con particolare riferimento ai diritti degli utenti e dei consumatori;
e) favorire lo sviluppo degli scambi, dei collegamenti e delle collaborazioni con i molteplici interlocutori istituzionali e non istituzionali a livello toscano e nazionale, promuovendo in ambito Europeo la cooperazione con le analoghe autorità operanti vari Stati membri e con Médiateur dell'Unione;
f) corrispondere ai nuovi compiti di impulso e di controllo del Difensore civico quale Istituzione di tutela non giurisdizionale dei diritti umani, in applicazione delle Convenzioni internazionali e dei documenti e risoluzioni dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e altre Organizzazioni competenti;

SI COSTITUISCONO

in Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, quale organismo associativo presieduto dal Difensore civico regionale, volta alla valorizzazione di ogni singola esperienza e all'autonomia del ruolo istituzionale, operante con le modalità organizzative appresso indicate.

A) Operatività:

1. La Conferenza Toscana dei Difensori civici:
   - elabora proposte e documenti nei campi e settori di competenza, anche in funzione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici regionali e per le conseguenti iniziative nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali, con particolare riferimento alle Conferenze dei Presidenti dei Consigli e delle Regioni e Province Autonome, sia in rapporto alla legislazione vigente, sia rispetto ai processi di innovazione e di riforma concernenti la difesa civica e la pubblica amministrazione;
   - promuove i necessari rapporti con le istituzioni e organismi di tutela anche a carattere associativo, operanti con analoghi compiti nei vari Stati europei, per la piena attuazione dei diritti di cittadinanza derivanti dalla legislazione comunitaria, curando l'applicazione di accordi e convenzioni interregionali, finalizzati al concreto esercizio dei diritti individuali e sociali, da parte di ogni cittadino;
   - predispone pareri, intese, risoluzioni e raccomandazioni riguardo a problematiche di rilevante interesse, in rapporto alle competenze esercitate e alle relazioni con l'amministrazione pubblica ai vari livelli, al rafforzamento degli strumenti operativi e alla inderogabile autonomia funzionale e organizzativa dell'Ufficio del Difensore civico;
   - assicura l'unitaria capacità di rappresentanza in ordine ai programmi, alle condizioni e prospettive della rete civica toscana, stabilendo la partecipazione di proprie delegazioni ad incontri e audizioni in ambito nazionale, europeo e internazionale;
   - promuove per il tramite della Presidenza adeguate informazioni e comunicazioni sullo svolgimento di convegni, seminari e incontri allo scopo di favorire al riguardo la partecipazione dei Difensori civici locali;
   - attiva studi e ricerche di comune interesse, in funzione del confronto e del dibattito più generale in rapporto alla evoluzione dei diritti di cittadinanza e degli strumenti istituzionali e organizzativi; dell'impegno per nuovi livelli di efficienza e qualità nell'amministrazione pubblica e dei servizi; delle sperimentazioni necessarie in rapporto alle dinamiche della società civile e agli strumenti di partecipazione e controllo dei cittadini e degli utenti;
   - promuove ogni altra iniziativa utile al raggiungimento delle proprie finalità, anche attraverso apposite convenzioni con Istituti e Centri universitari e di ricerca operanti nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.
2. La Conferenza dei Difensori civici della Toscana potrà avvalersi della collaborazione delle Amministrazioni cui i Difensori civici fanno capo, nonché di organismi pubblici e privati, di associazioni di volontariato e solidarietà, di movimenti e gruppi impegnati nella tutela dei diritti umani;
3. La Conferenza individua le materie e i compiti, anche per settori e realtà territoriali omogenee, da assegnare di volta in volta a singoli Difensori civici per l'attivazione di opportuni approfondimenti e ricerche in vista di successive adeguate determinazioni, individuando altresì i relativi eventuali destinatari;

1. alla Conferenza compete l'iniziativa di indirizzo e controllo per la progressiva costruzione di una "rete telematica" finalizzata allo scambio di conoscenze e informazioni fra i Difensori civici e fra questi e altri organismi istituzionali e associativi di tutela, nonché all'accesso dei cittadini e degli utenti ai servizi di difesa civica in essere su tutto il territorio regionale, nonché agli strumenti di garanzia operanti in ambito nazionale ed europeo.

B) Funzionamento:

1. Fanno parte di diritto della Conferenza il Difensore civico regionale e Difensori civici nominati dai Comuni, singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità Montane della Toscana.
2. La Conferenza si riunisce in via ordinaria mediante sessioni trimestrali, oppure su richiesta del Difensore civico regionale o di un terzo dei suoi componenti. Al termine della seduta vengono fissati in linea di massima la data e il luogo della successiva riunione.
3. Alle sedute della Conferenza possono assistere i funzionari degli uffici anche in rappresentanza e per delega del rispettivo Difensore civico; tale delega può essere conferita anche ad altro Difensore civico. Ogni intervenuto non può essere comunque titolare di più di una delega.
4. Possono partecipare alla Conferenza, qualora richiesto dall'argomento e previo invito del Presidente, i Presidenti delle Commissioni miste conciliative della Toscana, i rappresentanti delle associazioni di volontariato operanti nei settori di interesse del Difensore civico, esperti e funzionari regionali o di altre amministrazioni pubbliche;
5. La seduta della Conferenza è validamente costituita quando sono presenti la meta più uno dei Difensori civici in carica.
6. Le decisioni della Conferenza sono assunte con la maggioranza assoluta dei presenti, mediante votazione espressa per alzata di mano.
7. L'elaborazione e la redazione di atti, relazioni e documenti in applicazione delle decisioni della Conferenza, o a carattere istruttorio, sono curate, in via ordinaria, dal responsabile agli affari istituzionali presso il Difensore civico regionale. Di ogni seduta viene redatto un apposito verbale a cura della segreteria dello stesso Ufficio cui fanno capo gli adempimenti organizzativi per i lavori della Conferenza. Tale verbale a firma del Difensore civico regionale, è trasmesso a tutti i componenti.
8. Le modifiche al presente atto costitutivo potranno essere deliberate con la maggioranza dei due terzi della Conferenza.

Carrara, 17 dicembre 1998

Accordo di cooperazione fra i Difensori civici della Toscana e della Catalogna

Firenze, 15 marzo 2002

I Difensori civici della Toscana e della Catalogna,

Premesso che la "cittadinanza europea" ha aperto in Europa e negli Stati membri un processo di "convergenza istituzionale" che va interessando non solo assetti, sistemi e metodi operativi della pubblica amministrazione, ma anche gli strumenti a tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi;

Considerato che l'adeguamento delle amministrazioni pubbliche alle nuove domande delle società e delle economie si va ancorando in Europa a principi di "buona amministrazione", in sintonia con il crescente ruolo delle Regioni, quali organi di governo, legislazione e programmazione, e delle comunità territoriali quali centri per la gestione degli interessi locali;

Considerato che, anche in rapporto ai più generali processi di internazionalizzazione, la funzione di difesa civica è destinata ad acquistare crescente rilievo, in direzione di una più alta e diffusa tutela "non giurisdizionale" dei diritti e delle libertà individuali, e a sostegno di *standard* più avanzati di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici, quali presupposti per il contenimento delle controversie giurisdizionali, la riduzione dei carichi amministrativi sui cittadini e le imprese e la stessa crescita di competitività dei diversi sistemi;

Considerato che la fiducia nei comuni diritti europei e nei mezzi necessari per farli valere e risolvere in modo semplice e diretto i problemi che i cittadini incontrano dinanzi alla pubblica amministrazione, è la via per produrre, nella tolleranza e nelle diversità, il ravvicinamento fra i popoli dell'Europa;

Considerato che la cooperazione europea tra i Difensori civici, soprattutto a seguito della istituzione del Mediatore Europeo, si va estendendo attraverso apposite reti di collegamento e si dimostra sempre più adeguata al rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione ed ai nuovi obiettivi di qualità dello "spazio sociale" europeo;

Preso atto con soddisfazione dei tradizionali legami di amicizia fra la Toscana e la Catalogna, e della comune volontà di approfondire la collaborazione in tutti i campi della salvaguardia e diffusione dei diritti umani e sociali, quale patrimonio irrinunciabile della storia e della cultura europea;

FANNO APPELLO

- all'inserimento nei Trattati Europei della "Carta dei diritti fondamentali" affinché il modello sociale europeo venga pienamente integrato nell'unione economica e monetaria, quale elemento propulsivo per il rafforzamento della coscienza dei diritti di ogni uomo contro ogni forma di discriminazione;

- al compito storico della nuova Convenzione per una reale Costituzione Europea che definisca con chiarezza gli obiettivi e le responsabilità dell'Unione, in un sistema di livello federale che pratichi la sussidiarietà, la complementarietà e la solidarietà;

- alla costruzione di uno spazio di sicurezza e di giustizia, per una democrazia europea avanzata e l'affermazione di principi, indirizzi e regole di diritto europeo anche nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e in tutti i processi di riforma amministrativa;

- ad una più alta «struttura» delle libertà, e a nuove frontiere dell'uguaglianza (lavoro, sviluppo sostenibile, informazione, salute, cultura, giustizia sociale, sicurezza, pari opportunità, libera circolazione), per una Europa più forte e più solidale, più sicura nei suoi traguardi di civiltà;

- all'obbligo dell'Unione di «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini», potenziando le garanzie "non giurisdizionali" in direzione di un effettivo spazio sociale europeo;

CONVENGONO

a. di istituire fra i Difensori civici della Catalogna e della Toscana un "tavolo" di reciproca consultazione in grado di consentire:

b. lo scambio delle conoscenze, dei metodi e dei processi operativi per la difesa civica e la tutela dei diritti umani e sociali, nel quadro dei diritti legati alla cittadinanza europea e alla produzione legislativa dell'Unione;

a. la collaborazione a sostegno della diffusione e del potenziamento degli accessi e dei servizi di difesa civica, in rapporto ai rispettivi sistemi (istituzionali, economici e sociali) e alle relazioni con i soggetti pubblici e privati nei diversi settori;

b. il contributo informativo volto al superamento degli ostacoli alla piena affermazione della cittadinanza europea e dei diritti derivanti dalla legislazione comunitaria, con speciale riguardo alle categorie più deboli (minori, famiglie, disabili, anziani);

c. la realizzazione di progetti per la sperimentazione di servizi innovativi (risorse, modelli informativi, procedimenti, modalità di controllo e verifica, ecc.), nonché l'attivazione di ricerche di comune interesse per la promozione dei diritti fondamentali della persona umana, in rapporto alle conquiste internazionali e agli obiettivi di autonomia e indipendenza degli istituti di difesa civica.

d. di incoraggiare l'iniziativa per il pieno riconoscimento e sviluppo del ruolo del Difensore civico nei processi di integrazione europea, anche in progetti di assistenza tecnica nei confronti dei Paesi candidati ai prossimi allargamenti dell'Unione, puntando sulla valorizzazione delle Organizzazioni associative degli Ombudsman;