LA DIFESA CIVICA NEL CONTESTO EUROPEO E MONDIALE

Les populations deviennent de plus en plus pluriculturelles. S'y côtoient des gens d'origine et de culture diverses et de croyance aux valeurs parfois opposées. Certains ont des moyens financiers importants, d'autres vivent dans la pauvreté. Certains sont atteints d'un handicap, d'autres non. Comment une société civile peut-elle assurer le respect des différences individuelles et des valeurs démocratiques de la collectivité en accord avec l'objectif des droits égaux et le droit de chaque individu d'être traité avec égalité?
(I.O.I. - Québec 2004)

Dans la foulée des inquiétudes engendrées par les attaques terroristes, les gouvernements, soutenus par l'opinion publique, adoptent des mesures de sécurité renforcées bien souvent aux dépens des libertés précédemment accordées. Est-il possible de conjuguer les besoins d'une sécurité accrue avec le maintien des droits et des libertés individuels traditionnels? Quelles sont les limites à de tels droits qui devraient être acceptées au nom de la sécurité? La sécurité constitue-t-elle un préalable à l'exercice des droits démocratiques?
(I.O.I. - Québec 2004)

Siamo convinti che non è ormai più possibile che gli stati, singolarmente, possano dare ai propri popoli quella sicurezza e quel tenore di vita cui essi hanno diritto. Soltanto l'Europa, nella riunione delle singole forze, risorse e capacità, potrà dare alle sue popolazioni la speranza di una vita migliore
(A. De Gasperi)

Stato, Regioni, Città metropolitane, Comuni, favoriscono l'autonoma iniziativa dei Cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà
(art. 118, u. c., Costituzione italiana)

La permanenza della povertà dentro un contesto di ricchezza è una sconfitta della democrazia e del modello di sviluppo a cui essa si ispira
(G. Pasini)

Todos somos iguales. I pero unos más iguales que otros
(Motto Defensoria del Pueblo Ecuador)

Dietro le sbarre non si annullano i diritti del cittadino
(L. Manconi)

Francophonie et démocratie sont indissociables
(Déclaration de Bamako)

Vivere è essere Cittadino del mondo
(G. Limbosso)

Come un arcobaleno: vivere insieme le nostre differenze
(C. Jacquemod)

Nel 1999, il Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa ha licenziato importanti iniziative per la difesa civica. Nel giugno, la *Risoluzione n. 80* (approvata il 17 in seduta assembleare) su *Il ruolo dei Difensori civici/Ombudsmen nella difesa dei diritti dei Cittadini* e, nell'ottobre, il Gruppo di lavoro *Carta europea dell'autonomia locale,* con Conferenza in Ancona (16-18) su *Una competenza da non dimenticare: l'Ombudsman e la difesa dei diritti dell'uomo* ("competenza" che sarebbe meglio definire "funzione", visto il peculiare carattere di servizio dell'Organo interessato).

Un Organo che non deve essere confuso con un Giudice e che non deve interferire con l'Autorità giudiziaria. Il che non impedisce, però, di vederlo come ausilio per il giudiziario, dato il peculiare ruolo deflattivo del contenzioso in via preliminare, di riduzione cioè del carico di lavoro dei Tribunali: sia stimolando e ottenendo l'auto-correzione degli atti amministrativi, sia esperendo una positiva opera di mediazione che giunga al componimento equitativo delle controversie prima che degenerino nel patologico, anche nell'ottica della pace sociale.

Si tratta, insomma, di aiutare la buona amministrazione, il rispetto dei diritti e delle legittime aspettative, favorendo risposte sostanziali ed eque che avvicinino i Cittadini ai centri decisionali per renderli trasparenti, capaci di colloquio, capaci di soddisfare le esigenze dei singoli e della comunità. Certo, a patto che il Difensore civico abbia strumenti idonei, compresi i mezzi organizzativi e la dotazione di personale (non parlo della tentazione ricorrente di poteri forti, essendo più forte - a parere di autorevoli Colleghi e mio - la forza della persuasione, tipica dell'*Ombudsman,* rispetto alla stessa forza delle sentenze, talora simili alle grida di manzoniana memoria).

E poiché la sua presenza e il suo intervento sono sempre più avvertiti dai Cittadini come possibilità di disporre di un'Istituzione efficace e semplice a tutela dei diritti e a sostegno degli interessi legittimi di singoli, Associazioni e collettività tutta nei confronti di atti e/o attività della Pubblica Amministrazione, l'applicazione del principio di sussidiarietà interessa in modo particolare la figura dell'*Ombudsman*. A sua volta, la sussidiarietà comporta la competenza di Regioni ed Enti locali.

Tutti gli Stati europei hanno bisogno di una struttura capillare di difesa civica, anche perché l'*Ombudsman* deve farsi carico della diffusione e promozione dei diritti: in primo luogo, dei diritti di cui alla *Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.*, comprendente anche il diritto alla buona amministrazione (art. 41) e il diritto di rivolgersi al *Médiateur européen* (art. 43) in caso di cattiva amministrazione (diritti ora rafforzati dall'esplicito riconoscimento nel testo della Costituzione per l'Europa, approvata dalla Conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri il 18.6.2004, sottoscritta in Roma dai Capi di Stato il 29.10.2004 e in attesa di ratifica interna, ove si precisa che il *Médiateur* esercita le sue funzioni in piena indipendenza e può intervenire anche d'ufficio).

Ora, per garantire a tutti piena accessibilità, non è sufficiente la semplicità delle procedure di intervento: occorre una diffusione sul territorio tale da rendere facile a chiunque la fruizione del servizio, senza faticosi spostamenti e lunghe attese. E ciò anche se la "rete" tra i Difensori civici esistenti dovrebbe già rendere possibile rivolgersi al più vicino perché inoltri dove dovuto l'istanza, proprio in nome della responsabilità che il titolare di un pubblico servizio assume di fronte alla comunità. La difesa civica deve, dunque, essere organizzata in forma diffusa all'interno delle competenze delle Regioni e degli Enti locali, come sottolineava nel '99 il C.P.L.R.E., soprattutto con la citata *Risoluzione n. 80*. Ne deriva un corollario, valido per tutti i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa: si tratta di attribuire agli Uffici degli *Ombudsmen* una funzionalità fondata sui principi complementari della sussidiarietà e dell'autonomia.

E in Italia? E' noto che la difesa civica regionale è nata negli anni '70 (la stagione del regionalismo) ed è abbastanza diffusa (ma non sufficientemente al centro-sud); meno diffusa la difesa civica locale, a partire dagli anni '90 (art. 8 L. n. 142/90 e succ. mod.); assente il Difensore civico nazionale, di cui è discutibile la necessità solo a patto che le competenze sui Ministeri centrali vengano attribuite ai Difensori civici regionali, così come avvenuto per gli Uffici ministeriali decentrati *ex* art. 16 L. n. 127/97. Il principio di sussidiarietà per la difesa civica regionale e comunale risulta

applicato in legge dalla Liguria (cfr. L. r. n. 14/2000, art. 5, c. 7, l. e: *è di competenza del Difensore civico l'intervento sull'attività degli Uffici:.... degli enti locali e di quelli destinatari di deleghe da parte della Regione presso i quali non siano operanti Difensori Civici),* non so con quanto rispetto delle autonomie locali, è operativo da tempo nella prassi dell'Ufficio della Toscana, la prima Regione a dotarsi di Difensore civico in Italia, ed è oggi riconosciuto ufficialmente nella *Carta della difesa civica locale* toscana.

Per quanto mi riguarda, scelgo una via più rispettosa delle autonomie locali, una via, se vogliamo, più prudente, perché semplicemente collaborativa: mi limito, cioè, per i Comuni non convenzionati e per gli Enti privati gestori di pubblico servizio, a sollecitare risposte inevase, a loro stessa tutela. E ciò non solo per la peculiare situazione valdostana, ma anche perché, a mio parere, in senso stretto non può operare nella difesa civica italiana il principio di sussidiarietà per mancanza di specifici presupposti, stante che il Difensore civico non è riconosciuto né in *Costituzione,* né in tutti gli *Statuti* regionali. Occorre, allora, tener conto del rapporto di collaborazione tra Istituzioni (lo invoco esplicitamente), nonché delle prescrizioni statutarie delle singole Regioni e Province e dei singoli Comuni, essendo il Difensore civico un fatto organizzativo, che si situa all'interno del libero gioco delle autonomie. Questo anche per non minare il suo potere quando opera con specifici supporti di legge.

Il mio augurio è che la sussidiarietà sia, in un futuro quanto più prossimo, normativamente riconosciuta e conseguentemente applicata anche per la difesa civica. Potrebbe essere questo lo sviluppo dell'Istituto, per l'Italia e per l'Europa, tanto auspicabile quanto ipotetico, perché connotato dalla distanza che separa il desiderabile dal possibile e il possibile dal reale. Il tutto sullo sfondo di un nuovo rapporto Stato-Regioni, di una diversa configurazione delle Regioni nella nuova Europa e di una nuova fase dell'istituto della cittadinanza che la crisi degli Stati nazionali va delineando in uno con il processo di decentralizzazione.

Per queste e altre specifiche problematiche, giova ricordare che, in Italia, accanto alla Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, di cui ho l'onore di essere Coordinatore, per circa due anni ha operato un Gruppo di lavoro per la riforma della difesa civica, presieduto dal Presidente della III Commissione del Congresso delle Regioni A. Di Sanza e composto da rappresentanti di Difensori civici regionali, A.N.C.I., U.P.I. e Congresso delle Regioni, dopo che quest'ultimo aveva licenziato, il 5.6.2002, una *Risoluzione* su le *Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini,* che, tra l'altro, riconosce la *Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome* anche come rappresentanza esterna, in assenza di Difensore civico nazionale.

Dal Gruppo di lavoro è uscita una proposta alle Regioni in tema di *Disposizioni statutarie in materia di difesa civica* (in parallelo con la fase di revisione degli *Statuti* regionali) che si riporta nella parte conclusiva:

"1.Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore civico, che ne è il garante.

2.La Regione/Provincia Autonoma istituisce il Difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come funzione di garanzia, mediazione e proposta, secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.

3.Il Difensore civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. E' eletto dal Consiglio regionale e ad esso riferisce.

4.Il Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi legittimi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.

5.Il Difensore civico interviene, su domanda e di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause.

6.Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.

7.La legge disciplina - in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del Difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio".

Ad ogni buon conto, la scelta di una difesa civica ravvicinata è prevista, per l'Europa, proprio con la stesura, nel giugno 1999, della citata *Risoluzione n. 80,* che costituisce, da una parte, il punto di arrivo della definizione politico-giuridica di quanto avvenuto, dall'altra, la promozione della consapevolezza del binomio difesa stragiudiziale-prossimità del servizio. Con tale *Risoluzione*, il C.P.L.R.E. stigmatizza la convinzione che *le Médiateur, en tant que moyen de prévention et de règlement des situations litigieuses, peut réduire le recours à des procédures judiciaires et, par conséquent, la charge du contentieux administratif et civil, peut donner des réponses satisfaisantes aux citoyens et faciliter ainsi les relations entre les citoyens d'une part et les administrations locales et régionales d'autre part.* E', allora, certo che *la mise en place d'une institution poursuivant la recherche de l'équité, du respect de l'Etat de droit et de la bonne administration, tout en étant capable d'établir un dialogue avec les citoyens, s'avère necéssaire.* Il che, constata il Congresso, è già stato messo in opera da molte autorità locali e regionali, alle quali viene raccomandata *la mise en place de moyens adéquats tant au point de vue juridique qu'au point de vue des fonctions, des structures et du personnel,* nonché *la création d'un réseau transnational des Médiateurs locaux et régionaux ayant le but d'explorer des possibilités de coopération/coordination pour la solution des problèmes des citoyens vis-à-vis de l'administration publique.* Parimenti, il C.P.L.R.E. chiede agli Organismi competenti *d'envisager l'organisation de conférences, séminaires et autres, de préférence dans les pays de l'Europe centrale ou orientale, destinés à promouvoir la connaissance et la mise en place de cet instrument de défense civique.* Da ultimo, ma non per importanza, chiede di *créer au sein du Congrès un Groupe restreint de Médiateurs locaux et régionaux ayant un rôle consultatif et d'information pour les activités du Congrès.*

Interessante l'*Annexe,* dove si fa riferimento alle diverse forme di decentramento, alla varietà delle soluzioni adottate in vista della proposizione di un *modèle ayant un caractère général qui pourra être appliqué dans les différents Etats membres du Conseil de l'U.E., en fonction des spécificités de chaque système.* Risulta, dunque, chiara la duplice e complementare preoccupazione della sussidiarietà e dell'autonomia, anche per quanto riguarda *le niveau des règles juridiques qui instituent le Médiateur,* tenuto conto del fatto che, *en fonction de la décentralisation administrative des Etats et des pouvoirs autonomes conférés aux collectivités institutionnelles à differents niveaux (Etats, Länder, Cantons, Régions, Communautés autonomes, Départements, Provinces, Communes etc.), l'institution du Médiateur aux niveaux locaux et régionaux vise a réaliser la protection la plus proche possible des citoyens.* Questo perché *le contrôle sur les autorités qui excercent une activité directe sur les administrateurs et les usagers des services se révèle être plus profond et plus efficace aux réseaux locaux et régionaux qu'il ne l'est à des niveaux plus vastes (national ou européen) car ceux-ci ont, avant tout, des missions de programmation, d'orientation et de coordination.* Infatti, lo condividiamo, *il apparait clairement que la proximité entre le Médiateur et le citoyen est avantageuse pour ce dernier. Pour la réaliser, la situation consistant à créer des Médiateurs compétents pour chaque collectivité locale ou régionale ayant une autonomie administrative et/ou législative est de loin préférable à la solution consistant a étendre la compétence du Médiateur*

national aux actes et comportements de la collettivité locale ou régionale.

E' una presa di posizione netta. Per contro, si precisa, si deve pensare a raggruppamenti di Comuni per evitare un'eccessiva frammentazione e attribuire al *Médiateur* un territorio e un numero di Cittadini adeguati (sempre che il Difensore civico sia competente, imparziale, indipendente - e in modo evidente - per i Cittadini: di qui la raccomandazione di evitare, a titolo esemplificativo, la nomina di un Politico); parimenti, vengono auspicati un giusto equilibrio tra requisiti e incompatibilità per elezione e rielezione e un adeguato compenso, onde avere candidati davvero *super partes* e all'altezza del compito. Il Congresso fa, altresì, cenno alle possibilità di composizione collegiale dell'Organo e di competenza specialistica, pur non pronunciandosi a favore. Di rilievo la nota della preferenza per la scelta del personale reclutato direttamente dal *Médiateur,* in funzione sempre dell'indipendenza. Altrettanto rilevanti le considerazioni relative alla possibilità per i Difensori civici regionali o locali di esercitare competenze nelle Amministrazioni dello Stato decentrate a livello periferico, all'opportunità di ridurre al minimo il campo di non competenza (es. difesa nazionale), alle funzioni di consulenza (anche per i Cittadini) e, soprattutto, di proposta di miglioramenti normativi e/o amministrativi (essenziali - a parere di molti e mio - per eliminare alla radice le cause del malcontento e promuovere la buona amministrazione).

Al riguardo, è significativa l'attività svolta in Italia dalla Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, che, in assenza di Difensore civico nazionale competente in relazione ai Ministeri centrali, cura, a firma del Coordinatore, l'inoltro di proposte di miglioramenti normativi e/o amministrativi volti a tutelare soprattutto le fasce deboli. Tra le più rappresentative, quella avanzata a garanzia dei diritti dei detenuti per l'istituzione di corsi scolastici con possibilità di partecipazione anche per gli extracomunitari privi di permesso di soggiorno, nonché la sollecitazione, raccolta dai competenti Organi ministeriali, per la diffusione di *Brochures* informative, in diverse lingue, concernenti diritti e doveri dei ristretti. Parimenti, si è chiesta la modifica della L. n. 40/98 e succ. mod. in modo da far decorrere le provvidenze economiche destinate a Cittadini extracomunitari invalidi dal mese successivo a quello della richiesta della carta di soggiorno successivamente rilasciata, in ossequio all'equità. E' altresì allo studio la proposta, sostenuta dal *Médiateur européen*, di approfondire la problematica relativa all'integrazione effettiva dei soggetti disabili. Ancora, a tutela del fondamentale diritto al lavoro, ci si sta attivando per favorire, sul modello di alcuni Paesi europei, l'apertura dei concorsi pubblici per l'assunzione a posti di lavoro con mansioni da svolgere all'esterno degli Enti anche a soggetti privi di cittadinanza europea, purché muniti di regolare permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

E' stata preoccupazione del C.P.L.R.E. esaminare preliminarmente (29 aprile, 6ª sess. plenaria) le caratteristiche della funzione di *Ombusdman* in Europa. *Parmi les 22 pays qui ont institué un Médiateur national, il y en a 6 qui ont institué d'autres Médiateurs au niveau local/régional (Autriche, Belgique, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse) et un pays - l'Italie - qui n'a pas encore de Médiateur national, mais qui, par contre, en a plusieurs aux niveaux locaux et régionaux* (in merito, la Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sta valutando l'opportunità di indirizzare agli Organi competenti un documento in vista di una legge quadro per la difesa civica concernente anche la previsione del Difensore civico nazionale). *D'autres pays ont institué un Médiateur toujours au niveau local, mais avec une compétence bien limitée selon la matière. Par exemple: pour la santé et les télécommunications, en Finlande; pour l'environnement et les télécommunications, en Portugal. Il y a enfin d'autres pays qui, ayant déjà un Médiateur national, lui ont conféré les pouvoirs nécessaires pour agir également au niveau local (Chypre, Danemark, Islande, Lituanie).* Il che avviene anche in molte Regioni italiane, mediante la stipula di *Convenzioni* tra Regioni e Comuni.

Il Gruppo di lavoro del C.P.L.R.E. ribadisce, altresì, che *le mot Médiateur employé dans les projets de recommendation et de résolution est entendu dans un sens large. En effet, l'appellation des institutions de défense varie d'un pays à l'autre selon les traditions nationales: Protecteur du peuple (en Autriche), Protecteur de justice (au*

Portugal), Protecteur des droits du citoyen (en Slovenie), Commissaire aux droits de l'homme (en Pologne), Commissaire parlementaire de l'administration (au Royaume-Uni), Médiateur de la République (en France), Médiateur fédéral et régional (en Belgique), Défenseur civique (en Italie), Défenseur du peuple (en Espagne), Sìndic de Greuges (en Catalogne), Justicia Mayor (en Ongrie), Ararteko (aux Pays basques), Valedor do Pobo (en Galice), Diputado del Comun (aux Canaries), Procurador del Comun (en Castilla et Léon) ecc.; inoltre, dal 1995, *Médiateur européen* per le competenze sugli Organismi dell'U.E.. L'Organo è, per lo più, monocratico e personalizzato (con i conseguenti vantaggi e svantaggi), ad eccezione di Austria (tre soggetti) e Svezia (quattro soggetti); in Finlandia e Grecia solamente ha competenza anche sugli Organi istituzionali; nel Regno Unito esiste un *Médiateur pour l'administration locale.* Tutti i *Médiateurs* dei Paesi europei vengono raggiunti direttamente dai Cittadini ad eccezione del *Médiateur* francese e di quello britannico, che possono essere *saisis seulement par les parlementaires* (il che, francamente, a noi pare fuorviante*).* I *Médiateurs* francese, svedese e finlandese possono intentare *des poursuites contre les fonctionnaires et les Médiateurs espagnol, portugais et autrichien peuvent saisir la Cour Constitutionnelle.* I *Médiateurs* di Francia e Belgio (anche regionali: a titolo esemplificativo, la Wallonie) possono avanzare *recommandations en équité:* si tratta di un potere autenticamente in linea con la funzione di mediazione e di collegamento con le Istituzioni, finalizzato a restituire giustizia e fiducia nella giustizia senza creare precedenti e sollevando i funzionari dai ricorsi ai T.A.R. (nella convinzione che la nuova Europa sarà quella dei Cittadini, un'Europa dei diritti praticati, solidale, e per ciò stesso più forte). In quest'ottica gli *Ombudsmen* regionali e le Commissioni per le petizioni delle Assemblee legislative regionali si configurano come osservatori privilegiati sui problemi che i Cittadini incontrano nell'esercizio dei loro diritti-doveri. Serve, ed è in atto, un coordinamento europeo, finalizzato alla cooperazione con il *Médiateur européen,* con la Commissione per le petizioni del Parlamento europeo (1ª Conferenza di cooperazione, Barcellona 1997) e con il Commissario europeo per i diritti umani.

L'*Ombudsman* nasce, è noto, in Svezia, agli albori dell'ottocento, come *Commissario parlamentare,* definito anche, nota G. De Vergottini, "fiduciario, rappresentante, mediatore"; nasce come fiduciario del Parlamento per verificare l'attività della Pubblica Amministrazione e del Governo, con obbligo di periodica *Relazione* al Parlamento. In Svezia, alla figura del delegato parlamentare si è aggiunto l'*Ombudsman* per la libertà del commercio, per la concorrenza, per la tutela dei consumatori, per la parità dei sessi (si tratta di emanazioni governative, essendo i titolari nominati dal Governo e non dal Parlamento). In Francia, accanto al *Médiateur* nazionale esistono forme di decentramento di recente istituzione: *i Delegati dipartimentali* e dei *quartiers à risque de Paris* (gli uni e gli altri possono essere *saisis* direttamente dai Cittadini, diversamente dal *Médiateur de la République*), che sono i collaboratori locali del *Médiateur de la République*; in Gran Bretagna c'è il *Commissario per il servizio sanitario dell'Inghilterra,* quello del *Galles* e quello della *Scozia*, tutti delegati del *Parliamentary Commissioner.* Vi sono poi veri e propri *Ombudsmen* locali, come nel caso italiano, vi sono i Delegati dei *Länder* austriaci, i Difensori nelle Comunità autonome della Spagna, sempre coordinati dal *Defensor del Pueblo* nazionale. Rilevante il fatto che alcuni Stati (Spagna, Francia, Slovenia ecc.) e alcune Regioni (anche italiane: Toscana, Liguria, Lazio ecc.) vedano riconosciuta la funzione in *Costituzione* e/o in *Statuto*. Nella Spagna, dopo la dittatura di Franco, si apre il cammino verso la democrazia anche con la previsione costituzionale del *Defensor del pueblo* (art. 54 della *Costituzione* del 1978; *Ley organica 6 april 1981, n. 3/81*), ma, subito dopo, si provvede ad una difesa civica di prossimità (a titolo esemplificativo, *Ley 14/1984 de 20 de marzo,* del *Sìndic de Greuges de Catalunya, ex* art. 35 *Estatuto de Autonomia de Cataluña*).

Per quanto riguarda la competenza per materia, esemplari il *Delegato parlamentare per gli interessi o i diritti militari* in Germania, l'*Ombudsman dei consumatori* e quello *dei militari* in Svezia e l'*Ombudsman per la protezione dell'Infanzia* in Norvegia. Dunque, accanto agli *Ombudsmen* con competenze generali, vi sono gli *Ombudsmen* con competenze settoriali. Infine, va sottolineato il prevalere della funzione a favore del Parlamento o della collettività; ad entrambe è collegata normalmente una funzione propositiva di modifiche alla vigente legislazione, ove considerata

superata o inadeguata (così come, va aggiunto, per i Regolamenti e/o la pratica amministrativa).

Ma, al di là dei modelli, occorre riflettere sul ruolo dell'Istituto, che deve essere in funzione dell'indipendenza non solo dall'Esecutivo, ma anche dal Legislativo, perché la tutela degli interessi individuali e collettivi richiede la totale assenza di condizionamenti. L'autonomia dell'*Ombudsman*, non ostante i vincoli organizzativi e funzionali, costituisce, infatti (anche come percezione da parte dei Cittadini), la caratteristica essenziale, anzi, fondante l'Istituto, in Europa come nel mondo (di qui la necessità di qualificazione professionale e personale della figura, in genere avvicinata a quella del giudice). Ben venga, comunque, il fatto che per alcune Regioni (*Cataluña*, Valle d'Aosta ecc.), così come per qualche nazione (la Spagna, ad esempio), i rapporti con l'*Ombudsman* sono tenuti da e con una Commissione consiliare e/o parlamentare.

Oggetto dell'intervento dell'*Ombudsman* sono un atto, un'azione, un'omissione della Pubblica Amministrazione, come sintomo di cattiva amministrazione e in funzione della buona amministrazione. Le eventuali censure sono rivolte all'Organo interessato, con esclusione delle attività politiche. Significativo l'incremento della tecnica del ricorso rispetto all'indagine d'ufficio: il che conferma il passaggio del *Médiateur* nell'area degli Istituti di tutela degli interessi individuali e collettivi, pur permanendo in molti ordinamenti la concezione dell'*Ombudsman* come ausiliario rispetto all'Assemblea parlamentare. Questa nuova linea ne giustifica l'evoluzione verso forme svincolate dalle Assemblee parlamentari e destinate ad occuparsi di interessi specifici (portatori di *handicap*, ambiente, bambini, ecc.), diventando l'Istituto sinonimo di tutela di interessi non sufficientemente garantiti dal pubblico potere. Sostanzialmente, peraltro, l'*Ombudsman* permane - nota De Vergottini - "istituto di diritto pubblico".

Problema importante resta quello relativo ai poteri, con un dilemma di fondo: se l'*Ombudsman* debba essere Organo di influenza, con poteri morbidi, o diventare costrittivo, in linea con la tutela di interessi in senso stretto, sempre più specifici e circonstanziati. E' uno dei temi del futuro, forse il tema per eccellenza, anche per la difesa civica europea, tanto più che, grazie all'informalità del suo operare, il Difensore civico sembra essere, nel quadro attuale delle forme di tutela di interessi socialmente rilevanti, l'Istituto più idoneo a soddisfare la domanda di protezione delle persone e dei ceti più deboli. Qualcuno, non la scrivente, vorrebbe un passaggio a forme di istituzionalizzazione piena e forte, che può aversi solo quando si trovino criteri e rimedi giuridici anche di natura coercitiva e sanzionatoria. Ma con ciò, io credo, si snatura l'Istituto, la sua stessa efficace tempestività e duttilità, per scarsa sottolineatura del potere di persuasione, riconosciuto da Esperti del mondo intero sullo sfondo di una giustizia lenta, costosa e inadeguata sempre e per tutti, ma soprattutto per i più deboli.

La sostanza, comunque, della prospettiva auspicata, per la quale siamo chiamati tutti ad operare, è esplicitata nel *Preambolo* del *Nuovo Statuto* dell'A.O.M.F.-*Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie,* di cui mi onoro di essere Presidente, dell'ottobre 2003: la consapevolezza, cioè, che *les valeurs démocratiques ne sont jamais pleinement acquises, (que) leur défense doit être permanente et (que) ces valeurs doivent être assurées en fonction de l'effectivité des droits de la personne.* Perché la democrazia è disseminata di ostacoli e inadempienze, anche quando è riconosciuta dalla *Costituzione* di un Paese. Certo, il rispetto dei diritti della persona non è riconosciuto che da una democrazia, per cui è facile, a prima vista, identificarla. In realtà, la cosa non è semplice, perché il rispetto dei diritti va largamente al di là del processo elettorale. La misura reale di una democrazia è generalmente identificata nel pieno esercizio delle libertà della persona: e qui l'*Ombudsman* può fare molto, soprattutto perché il Cittadino deve essere ascoltato (anche quando è povero di cultura, di parola, di potere, quando è povero e basta: "la forma più dura di violenza", secondo N. Mandela). In questa logica occorre che il Difensore civico riduca il suo ruolo di semplice raccoglitore di proteste per diventare agente "proattivo", in vista di soluzioni sistematiche e preventive: per essere parte viva nel gioco della democrazia, della pace sociale, dello Stato di diritto e dei diritti e libertà della persona. Per questo, l'*Ombudsman* deve, anche e soprattutto, promuovere la cultura dei diritti ed essere, per ciò stesso, agente efficace e sistematico di

cambiamento. Sulla strada della democrazia, che non è mai realtà compiuta, ma sempre percorso mirato.

In quest'ottica abbiamo partecipato con convinzione al Seminario valdostano (18.3.2004, a c. Assessorato reg. della Sanità, Salute e Politiche sociali-Commissione reg. sullo stato della povertà e dell'esclusione sociale) sul tema *Profili di povertà in Italia e in Valle d'Aosta.* Anche perché, in passato, quasi soltanto Caritas, A.C.L.I. e Difensore civico parlavano di povertà in Valle: una povertà, certo, meno diffusa rispetto ad altre Regioni e Paesi, ma per ciò stesso ancora più evidente e dolorosa. E abbiamo lavorato in *équipe* con il C.C.I.E.-Centro comunale (Aosta) Immigrati extracomunitari per arginare le nuove forme di povertà che le arbitrarie esclusioni di ogni tipo creano, anche in violazione di leggi già di per sé restrittive, come quelle attuali sull'immigrazione (si vedano, in merito, una serie di riunioni congiunte, su temi specifici, attivate dalla scrivente e la partecipazione del Consulente O. Giuffrida all'incontro organizzato da C.C.I.E., Assessorato Politiche sociali del Comune di Aosta e Cooperativa soc. "La Sorgente", il 15.12.2004, alla Biblioteca reg. di Aosta, sul tema *Immigrati: mettiamoci a confronto*). Parallelamente, a livello italiano, si è favorita un'azione sinergica dei Componenti la Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, sia, come già ricordato, mediante una serie di proposte congiunte (a firma del Coordinatore) avanzate ai Ministeri centrali a favore delle categorie deboli (immigrati, carcerati, poveri ecc.), sia mediante l'incentivazione di iniziative e presenze congressuali in Italia e in Europa, con esiti rilevanti e sinora imprevisti, in collaborazione anche con il Presidente del C.P.L.R.E., G. Di Stasi, il *Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe,* A. Gil-Robles, e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Di particolare rilievo il Convegno romano del 12.3.2004 sulla sussidiarietà, *ex* art. 118, u. c., della *Costituzione italiana* ("Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"), organizzato da C.A.-Cittadinanza attiva, Regione Lazio, A.N.C.I., U.P.I., dove la scrivente è intervenuta come Coordinatore nazionale. Un tema importante, perché riconoscere che i Cittadini possono essere, oltre che amministrati, anche soggetti attivi nella cura del bene comune, significa vederli alleati delle Pubbliche Amministrazioni, con ciò introducendo risorse sinora trascurate, comprensive di tempo, esperienze, competenze, relazioni sociali dei singoli, a vantaggio delle Amministrazioni e soprattutto delle comunità.

"Siamo entrati nel nuovo millennio, in Italia e in Europa - afferma il Presidente di C.A., G. Cotturri - con alcuni forti segni di avanzamento e civilizzazione dei nostri sistemi politico-istituzionali. Del 2000 è l'approvazione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei, parte sostanziale di una Costituzione in fieri, ove si parla di livelli elevati delle protezioni di diritti sociali come la salute e l'ambiente. Dello stesso anno in Italia è la legge 328, per un sistema integrato di servizi, che realizza una riforma dell'assistenza attesa per oltre cento anni. E del 2001 è la revisione del Titolo V della Costituzione italiana, che quello stesso anno un referendum popolare ha confermato. Cuore di quella revisione è una riforma dello stato in senso federale, secondo un modello di cooperazione istituzionale e solidarietà sociale, che la 328 aveva anticipato, col disegno di nuovi rapporti tra poteri pubblici e iniziative dei cittadini. In particolare il nuovo art. 118, ultimo comma, della Costituzione riconosce la capacità autonoma di questi ultimi di provvedere all'interesse generale e impone alle istituzioni di favorirne l'iniziativa. Dall'Europa all'Italia si afferma dunque e si radica l'idea che il potere debba avere funzioni sussidiarie allo sviluppo civile, civile nel senso della qualità del vivere comune, ma anche della capacità crescente delle forze sociali - la società civile appunto - di intervenire a questi fini, ed essere quindi produttrici immediate di 'sfera pubblica'. Per questo, la delega dei poteri alle istituzioni e il ruolo delle rappresentanze politiche non costituiscono più modalità esclusiva per determinare quella sfera, cioè per decidere e per realizzare l'interesse generale: poteri e ruolo delle rappresentanze sono dunque da ridefinire, in considerazione del ruolo di iniziative di pari rilevanza a quei fini che cittadini associati e anche singoli possono prendere. Nella formulazione che il principio prende nella revisione costituzionale italiana, le direttrici degli interventi si incrociano e si integrano: più

che di sussidiarietà verticale e orizzontale, possiamo dire che si delinea una possibilità di circolarità virtuosa tra iniziativa dei soggetti sociali e responsabilità dei poteri pubblici. Non è dunque enfatico parlare di segni forti di un'altra possibilità di vita pubblica, di una sfida nuova che si è aperta per coloro che credono nello sviluppo democratico. Ma subito ci sono stati rallentamenti, insabbiamenti, e comunque ostacoli o addirittura tentativi di rovesciamento nel segno di quei cambiamenti. Si richiede dunque un impegno consapevole e risoluto di molte forze, se vogliamo che i principi e gli spazi conquistati all'intervento democratico della cittadinanza si dispieghino e portino a compimento i cambiamenti annunciati e sospinti da una storia ormai molto lunga. L'obiettivo di questa prima Convenzione per la 'sussudiarità circolare' è dunque anzitutto politico, in senso generale: vogliamo che la politica della cittadinanza si dispieghi pienamente e si irrobustisca tramite le proposte e le alleanze, che qui cerchiamo di mettere in movimento. I fini cui tendiamo, di tutelare i diritti di tutti e comunque rafforzare l'*empowerment* dei cittadini, sospingono a costruire più larghe alleanze trasversali agli schieramenti, alleanze sui fondamenti di una democrazia non ristretta al protagonismo e al potere dei partiti o di leadership personali, ma arricchita dalle iniziative e dal ruolo della cittadinanza attiva, nelle sue varie forme".

Gli fa eco G. Arena, che sottolinea come, "all'interno del nostro sistema amministrativo, accanto al modello tradizionale di amministrazione, si sta sviluppando un altro modello definito 'amministrazione condivisa', fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c., Cost.. La novità del nuovo modo di amministrare sta tutta nel diverso rapporto fra politica, amministrazioni e cittadini: nel caso del modello tradizionale, politica e amministrazione si presentano rispetto ai cittadini come un unico blocco da essi separato; nel caso dell'amministrazione condivisa, invece, politica, amministrazione e cittadini convergono nel perseguimento dell'interesse generale. I soggetti sono gli stessi in entrambi i modelli di amministrazione, quella che cambia è l'impostazione del rapporto fra di loro. Si passa da un rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico e unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico ad uno in cui soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse per affrontare insieme i problemi di una società sempre più complessa e sempre più difficile da amministrare."

In particolare, è rilevante, per la difesa civica, il legame specifico e mutuamente rafforzativo tra principio della sussidiarietà orizzontale e principio di uguaglianza sostanziale, anche come responsabilità nei confronti della comunità di appartenenza (*ex.* art. 4, c. 2., della *Costituzione*: "ogni Cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società": il che arricchisce l'individuo non meno che la comunità). C'è, dunque, un vincolo forte tra democrazia e sussidiarietà, con conseguente possibilità di porre quest'ultima al centro della vita politica, allargando la partecipazione nell'ottica di un nuovo sistema relazionale che fa del pubblico interesse un problema che non è più solo delle Amministrazioni, che fa del Cittadino un alleato delle Pubbliche Amministrazioni e non più solo un portatore di problemi. E', allora, necessario che ognuno sia "libero dal bisogno", cioè in condizione di esprimere i propri talenti, realizzando il più possibile se stesso nell'interesse proprio non meno che dell'intera comunità. Parallelamente, come vuole A. M. Petroni, deve maturare, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, una sintesi tra "ethos burocratico" ed "ethos democratico": il primo improntato ai principi di natura essenzialmente formale, il secondo caratterizzato dall'impegno dei pubblici dipendenti, soprattutto di vertice, nei confronti dei principi di libertà ed uguaglianza dei Cittadini e di equità sociale.

Si situa in questa logica l'esperienza U.S.L.-Valle d'Aosta-*Audit civico*, voluta dall'Azienda in collaborazione con C.A., E.N.A.I.P.-Ente A.C.L.I. Valle d'Aosta, Istituto Manzetti, Difensore civico (in qualità di garante dell'intera operazione), per un'analisi della sanità dalla parte del Cittadino oltre che per il Cittadino, con esito anche di illustrazione delle finalità e dei risultati da parte della scrivente, nel corso della 2ª Conferenza dei Servizi U.S.L.-Valle d'Aosta (Aosta 15.5.2004), nella prospettiva del già citato u. c. dell'art. 118 della *Costituzione* e dell'art. 12 del D. lv. n. 229/99 (che

richiama l'esigenza di garantire forme di partecipazione delle organizzazioni dei Cittadini e del volontariato impegnato nella tutela del diritto alla salute nelle attività relative alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale e aziendale). Attività queste che seguiamo parallelamente al processo di semplificazione e delegificazione, in atto da tempo, in vista dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, con conseguente alleggerimento e sostituzione dei Testi Unici con i Codici anti-burocrazia: un processo che riparte dal 2002 (legge di semplificazione), come ennesimo processo di sburocratizzazione voluto dal Ministro della Funzione Pubblica L. Mazzella. Per sua stessa ammissione, il settore in cui si devono concentrare gli sforzi della Pubblica Amministrazione - sottolinea E. Bruno - è quello relativo alla formazione del personale. Si tratta, come vuole il Ministro, di risolvere "il problema centrale di rigenerazione del pubblico impiego", una strada ardua ma intrapresa da anni. Speriamo bene.

Importanti per l'Ufficio valdostano l'intervista telefonica (17.11.2004) da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, le "Giornate del Cittadino" organizzate dalla S.E.P.A.-Scuola eugubina di Pubblica Amministrazione nell'aprile 2004 (ruotanti attorno alla difesa civica, sul tema *La figura del difensore civico in Italia e nel mondo: esperienze a confronto*, con presidenza dei lavori e intervento della scrivente, in qualità di *Président de l'A.O.M.F.* e di Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, sul tema *Una mondializzazione positiva: l'Ombudsman nel mondo di oggi*, con interviste e pubblicazioni a c. della S.E.P.A.) e il Seminario organizzato, il 17.12.2004, dall'Università di Roma "La Sapienza" e dall'A.S.S.L.A.-Associazione di Studi sociali latino-americani sul tema *Costituzione bolivariana: municipi e difensore del popolo* (con intervento introduttivo della scrivente sul tema *La Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e le relazioni internazionali*). Ne sono stati esiti una serie di incontri ricchi di pluralistica partecipazione e sinergia operativa, con piani di lavoro annuali programmati.

Altrettanto sistematico l'impegno di collaborazione richiesto da altre Università (corsi universitari e lavori di laurea e specializzazione sui diritti umani e sull'*Ombudsman*, con riferimento specifico alla Valle d'Aosta e all'Europa), così come il rapporto operativo con il Commissario europeo dei diritti umani A. Gil-Robles (sia per quanto concerne attività specifiche, sia per ciò che attiene la preparazione della *1ª Tavola rotonda degli Ombudsmans regionali europei sui diritti umani*, *Barcelona* 2-3.7.2004), con il Presidente del C.P.L.R.E. G. Di Stasi, con il *Médiateur européen* N. Diamandouros (anche come rappresentanza ufficiale dell'Italia) e con le Ambasciate (prima tra tutte la svedese); parimenti consistente la disponibilità di tempo ed energia per i rapporti italiani con i Difensori civici locali e con i primi Difensori civici settoriali, con esiti promettenti nell'ottica di un coordinamento mirato all'efficienza del servizio sull'intero territorio nazionale.

Rilevante il Convegno nazionale organizzato a Maratea, il 22.10.2004, da Consiglio regionale e Ufficio del Difensore civico della Basilicata, in accordo con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e con la Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, sul tema *L'attività di controllo, il diritto di accesso agli atti e il Difensore civico: problemi e prospettive*. In quell'occasione, abbiamo affermato che di tematiche specifiche, come queste, la Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome si sta da tempo occupando. Per quanto riguarda l'accesso alla documentazione amministrativa, l'esigenza di trattare un istituto riconosciuto e generalizzato da oltre un decennio e ampiamente studiato anche sotto lo specifico profilo della tutela del Cittadino, si ripropone a seguito delle recenti iniziative normative in materia. Il legislatore statale, infatti, dopo aver recepito e realizzato, in rapporto ad una figura cardine della trasparenza e imparzialità amministrativa, il fondamentale criterio della prossimità, riconoscendo al Cittadino la possibilità di rivolgersi al Difensore civico radicato sul territorio e nel contesto sociale di appartenenza per ottenerne tutela stragiudiziale (nella forma propria di magistrato di persuasione e avvocato di influenza), ma non per questo meno efficace, ha improvvisamente fatto marcia indietro: con una vera e propria involuzione normativa sulla via della vicinanza e

interazione tra Amministratori e Amministrati, ha cancellato tale possibilità, tornando a forme superate di centralismo, di fatto inaccessibili al singolo, specie se appartenente alle categorie deboli, e perciò destinate a rimanere lettera morta e semplici *sine cura* per i titolari. La facoltà di chiedere, tramite il Difensore civico regionale o locale, il riesame del diniego reso dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ad istanze di accesso alla documentazione amministrativa, prima di adire alle vie giudiziarie, è stata, infatti, recentemente sostituita dalle facoltà di rivolgersi alla Commissione centrale per l'accesso, con sede in Roma presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La modifica dell'art. 25 della L. n. 241/90, così come riformulato dalla L. n. 340/00 nell'ottica della prossimità tra Pubblica Amministrazione e Cittadino, è stata compiuta dal d. d. l. 1281-B (ora L. n. 15/05). Con essa si è voluto ridimensionare - direi drasticamente, vista l'importanza della materia su cui si è operato - la funzione riconosciuta ai Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome dall'art. 16 della L. n. 127/97, nell'ottica della semplificazione amministrativa, sotto il duplice profilo dello snellimento delle procedure di intervento e della facilità di fruizione del servizio. E' evidente che tutto ciò contrasta con il principio di prossimità tra amministrazione e utenti e, più in generale, con il processo di riforma in atto volto al decentramento e alla capillarizzazione del pubblico servizio, in vista di una maggiore vicinanza e di una migliore gestione, alla quale devono poter partecipare i Cittadini, con conseguente impiego e valorizzazione di risorse umane e culturali altrimenti inutilizzate. Ma c'è di più. Simile scelta, al momento compiuta per la sola ma fondamentale materia dell'accesso alla documentazione amministrativa, se generalizzata, riproporrebbe il problema della effettività della difesa civica, con tutte le garanzie ad essa connesse e non rinvenibili in altri tipi di Organi pubblici (prima tra tutte quella dell'indipendenza). Di qui anche la riapertura del dibattito in merito alla necessità di un Difensore civico nazionale, necessità discutibile sulla via del decentramento e del regionalismo solo a patto di proseguire nella direzione dell'attribuzione di competenze centrali ai Difensori civici territoriali, come auspicato dalla *Risoluzione n. 80/99* del C.L.P.R.E.. Complementare risulta il secondo argomento all'ordine del giorno, quello concernente i controlli sostitutivi sugli atti obbligatori *ex lege* da parte degli Enti locali. Il riferimento normativo è costituito dagli artt. 127 e 136 TUEELL, con cui il legislatore sembra ricondurre il Difensore civico a compiti di controllo, in senso stretto, della Pubblica Amministrazione piuttosto che verso le naturali funzioni di Organo di mediazione tra pubblico potere e Cittadini. Torna così alla ribalta il dilemma, mai sopito, se il Difensore civico debba essere Organo di persuasione e influenza, con poteri di sollecitazione e promozione di correttezza ed equità, oppure Organo di controllo e di tutela dei diritti e, dunque, anche sanzionatorio. Apparentemente l'attribuzione di poteri forti, di natura costrittiva, potrebbe avere la valenza di riconoscimento ufficiale e permanente dell'Istituto all'interno del nostro sistema amministrativo e quindi rafforzarne la posizione. Ma detta facilitazione si risolverebbe nella riduzione dell'intervento a mero controllo di competenza e legittimità, con eventuale applicazione di sanzione, senza spazio e potere di alternativa, valorizzabile invece nell'ottica della mediazione. La figura del Difensore civico va inquadrata come Organo indipendente, svincolato tanto dall'Esecutivo quanto dal Legislativo ed estraneo al Giudiziario, un Organo che, operando a stretto contatto con i Cittadini, di cui privilegia l'ascolto come fondamento della democrazia, ne prende a carico le esigenze e gli interessi, anche di fatto, adoperandosi con gli strumenti del confronto e della persuasione affinché la Pubblica Amministrazione abbia a tenerli nella dovuta considerazione, quando fondati. Un Organo che si muove, in maniera duttile e tempestiva, a tutela della giustizia sostanziale del caso concreto: e ciò non solo a seguito di doglianza del Cittadino, al fine di risolvere una lite non ancora divenuta vertenza giudiziaria, ma anche e soprattutto in via preventiva e proattiva, ricercando e prospettando al Legislatore e all'Amministratore miglioramenti normativi e amministrativi idonei ad evitare, in futuro, l'insorgere di disfunzioni da parte della Pubblica Amministrazione, così come di pretese infondate da parte del Cittadino. Le perplessità espresse da alcuni studiosi circa l'ambivalenza della figura tra garante del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, da un lato, e tutore, seppure informale, dei singoli Amministrati, dall'altro, rappresentano un falso problema, essendo la protezione del Cittadino e la garanzia di buona amministrazione

due aspetti inscindibili e complementari dell'operato del Difensore civico, ciascuno comportando e presupponendo l'altro. Quanto agli attrezzi del mestiere, in quest'ottica diventa marginale, e comunque sussidiario, il ricorso a competenze, normativamente previste, di controllo, e dunque impositive, che finirebbero col rendere il Difensore civico un Organo tecnico, facente parte della struttura amministrativa, così minandone alla base la forza che è tipica delle Autorità indipendenti, quale frutto della terzietà. Tant'è che l'attribuzione dei poteri di controllo sostitutivo contenuta nei citati artt. 127 e 136 TUEELL è avvenuta in corrispondenza al depotenziamento delle competenze dei Comitati regionali di controllo, iniziato attraverso l'istituzione presso tali organismi di servizi di consulenza ai quali gli Enti locali potevano rivolgersi al fine di ottenere preventive valutazioni in ordine all'adozione di atti o provvedimenti di particolare complessità o attinenti ad aspetti nuovi dell'attività deliberativa (cfr. art. 17, c. 35, L. n. 127/97). Né sono di poco conto le modifiche apportate alla materia dei controlli sugli atti degli Enti locali dalla L. cost. n. 3/01, che, come noto, ha abolito ogni forma di verifica preventiva, eliminando gli stessi organismi deputati al controllo, sia statale che regionale, sugli atti amministrativi di Regioni, Province e Comuni, potendosi ragionevolmente ritenere che l'abolizione dei Co.re.co. e relative competenze comporti che i poteri di controllo siano previsti, come alternativa, in capo al Difensore civico. Resta aperto il dibattito sulla valenza da riconoscere, nell'attuale contesto normativo e alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, al potere di nomina di *Commissari ad acta* previsto dall'art. 136 TUEELL e, in generale, alle altre forme di controllo sostitutivo attribuite al Difensore civico da leggi regionali. Benché formalmente in vigore e legittima, la norma va interpretata nel senso indicato dalla Consulta, che, pur non avendo eliminato il potere ivi previsto, ne ha correttamente ridimensionato l'ambito di operatività, riconoscendo, sia pure implicitamente, che certi tipi di controllo implicano, come già rilevato, appartenenza al sistema di governo regionale o locale. Il che riporta alla natura di magistrato (termine con cui si vuole sottolineare l'indipendenza e l'autorevolezza dell'*Ombudsman*) di persuasione e influenza propria del Difensore civico, che, a fronte di un malfunzionamento della Pubblica Amministrazione, interviene presso l'Ufficio competente onde sollecitarlo a trattare correttamente la pratica e a risolvere il caso concreto, facendosi forte della sua capacità di intermediazione volta a favorire il dialogo tra le parti, il contemperamento tra interesse pubblico e privato: una giustizia sostanziale e "dolce", una giustizia "umana" - come è stato detto - che il "regolamento di equità" realizza, in alcuni Stati e Regioni, con il supporto della stessa normativa di riferimento. E' evidente, però, che l'efficacia della persuasione e dell'influenza su cui si fonda l'attività di questo Organo, per lo più monocratico, è direttamente proporzionale alla preparazione, all'autorevolezza e al prestigio della persona che riveste la carica di "difensore" soprattutto dei deboli. Di qui la rilevanza dei criteri di eleggibilità, così come anche l'importanza di una formazione specifica e permanente, di continui approfondimenti e aggiornamenti, di confronto costante tra i Difensori civici d'Italia, d'Europa e del mondo.

In occasione sempre di questo Convegno nazionale è stata affidata alla scrivente, dal Presidente del Consiglio regionale e dal Collega della Basilicata, la conclusione dei lavori. E' stata mia cura sottolineare gli elementi più importanti, quelli su cui le relazioni e gli interventi si sono maggiormente soffermati, in modo che ciascuno, nel proprio ambito di responsabilità e con finalità sinergica, possa considerare l'incontro come un punto di arrivo e insieme di partenza del proprio impegno. Un Convegno la cui valenza è connessa ai due temi focalizzati che segnano, nel concreto, l'ambivalenza dell'istituto nel mondo. Dico questo perché, se il tema fosse stato generale, filosofico, sulla difesa civica di oggi, come esempio di globalizzazione positiva, probabilmente non saremmo riusciti a portare a casa tutto quello che abbiamo raccolto, mentre dai due temi concreti scelti per il Convegno, data la loro valenza esemplare di tematiche generali, risulta chiaro che cosa può essere e che cosa non può essere il Difensore civico come servizio al Cittadino e alla democrazia nel quotidiano. A tal fine devono lavorare in sinergia tre attori, che, in passato, hanno agito separatamente quando non in antitesi e con atteggiamenti quasi sempre di reciproca sufficienza e diffidenza: il mondo della politica, il mondo della difesa civica e il mondo dell'università. Ma vediamo qual è la situazione della difesa civica regionale in