

dépourvues de Médiateur) et international (l'engagement européen du Médiateur valdôtain s'est récemment concrétisé par son élection au sein du Conseil de Direction de l'E.O.I.-European Ombudsman Institute).

Le nombre de plaintes présentées au Médiateur valdôtain durant une année (mars 2005-mars 2006) et l'importance grandissante de son rôle sont représentatifs de l'essor que connaît la défense extrajudiciaire, préventive et proactive des droits des citoyens contre les injustices de l'Administration publique, en ligne avec le développement des Institutions de médiation dans le monde tout entier, et ce, en vue de redonner au citoyen une place centrale au cœur de l'Etat dont il peut être victime, mais dont il doit, par contre, devenir protagoniste actif.

Lunedì 26 giugno 2006 si è riunita, alle h. 10.30, presso la sede della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, la Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, coordinata dal Difensore civico della Valle d'Aosta Maria Grazia Vacchina. Presenti numerosi Colleghi insieme a Collaboratori, la Coordinatrice ha illustrato l'esito della riunione del Consiglio direttivo E.O.I.-European Ombudsman Institute, di cui il Difensore civico della Valle d'Aosta è membro, tenutasi a Zurigo lo scorso 23 giugno e rilevante anche per la difesa civica italiana.

La Coordinatrice ha puntualizzato, altresì, lo stato dell'iter delle proposte di miglioramento normativo e/o amministrativo, formulate dalla Conferenza agli Uffici centrali dei Ministeri nel corso della precedente legislatura e reiterate a seguito dell'instaurarsi del nuovo Esecutivo, che si è mostrato attento alle problematiche evidenziate (assunzione presso Enti pubblici di lavoratori extracomunitari dotati di regolare permesso di soggiorno; erogazione dell'indennità prevista a favore di invalidi civili extracomunitari sin dal mese successivo alla richiesta della carta di soggiorno, una volta rilasciata; tutela non giurisdizionale del diritto di accesso nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, così come riformata dalla L. n. 15/2005 e relativo Regolamento di attuazione).

Argomento centrale della seduta, la definizione della bozza per una proposta di legge sulla difesa civica, volta a formalizzare organicamente la disciplina in Italia, con istituzione anche del Difensore civico nazionale, testo cui sta lavorando da tempo un Gruppo di lavoro all'uopo istituito. Dopo articolato dibattito, nel corso del quale si mette in evidenza soprattutto la necessità di prevedere criteri elettivi del Difensore civico che ne garantiscano imparzialità e indipendenza, la Conferenza si fa promotrice, per il tramite della Coordinatrice, di un nuovo incontro, finalizzato all'adozione del testo definitivo della bozza, da inoltrare poi alle competenti sedi istituzionali.

Mercoledì 12 luglio 2006, h. 15.00-17.00, presso la sede della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, in Roma, si è tenuto il programmato incontro tra il Presidente della Conferenza Alessandro Tesini e una Delegazione della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, coordinata dal Difensore civico della Valle d'Aosta Maria Grazia Vacchina.

Tre i problemi fondamentali affrontati:

1. l'ormai stabile e proficua composizione della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome allargata ai Rappresentanti, designati per ogni Regione, dei Difensori civici locali, al fine di realizzare una rete efficiente ed efficace di difesa civica che assicuri adeguato collegamento informativo e operativo su tutto il territorio nazionale

2. la definizione di una proposta di legge sulla difesa civica in Italia, istitutiva anche del Difensore civico nazionale alla quale la Conferenza dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome da tempo sta lavorando e che dovrà essere presentata presso le competenti sedi politiche nei prossimi mesi.
3. l'attivazione di un sito internet autonomo della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, per la cui realizzazione e manutenzione sono già stati elaborati progetti di lavoro necessitanti del sostegno, anche economico, della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome

A sostegno dei progetti formulati, il Presidente Tesini assicura il suo impegno nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Il Difensore civico della Regione Valle d'Aosta e Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, Maria Grazia Vacchina, prenderà parte, quale rappresentante della difesa civica italiana ed europea, al XV Convegno Latino-americano di Diritto romano sul tema *Secessione, tribunato, Difensori civici e riforme delle Costituzioni*, organizzato dai Defensores del Pueblo e Procuradores de los derechos humanos messicani e dell'America latina, in collaborazione con le Università di Roma "La Sapienza", di Sassari e l'Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a Morelia, Stato di Michoacán-Messico, dal 16 al 18 agosto 2006.

L'intervento del Difensore civico italiano, sul tema *L'Ombudsman-Mediateur in Italia e in Europa. Verso un nuovo Tribunato?/El Defensor civico en Italia y en Europa. ¿Hacia una nueva defensa popular?*, metterà a fuoco lo stimolante e problematico collegamento rinvenibile tra l'attuale figura del Difensore dei Cittadini e l'antico Istituto di diritto romano del Tribuno della Plebe, accomunati dalla medesima matrice di tutela della popolazione, soprattutto delle fasce deboli, contro abusi, soprusi e privilegi del pubblico potere (i plebei e gli schiavi nei confronti dei patrizi nell'antica Repubblica romana, i poveri e gli emarginati, ma anche le classi medie nei confronti dei potentati economici e politici nelle società moderne, e tutti a fronte del potere elefantico della Pubblica Amministrazione odierna).

Si tratta di un importante riconoscimento per la difesa civica italiana e valdostana, chiamata a partecipare, nella persona della dott.ssa Vacchina, in qualità di oratore nella seduta plenaria di apertura, ad un Convegno scientifico di livello internazionale, volto a favorire l'incontro e il confronto degli Istituti di difesa stragiudiziale dei Cittadini operanti nel mondo, dal quale il Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e Difensore civico della Valle d'Aosta potrà trarre proficui spunti di riflessione e momenti di collaborazione con esperienze straniere consolidate, in vista anche del perfezionamento dell'iter parlamentare per l'istituzione del Difensore civico nazionale in Italia.

Lunedì 25 settembre 2006, a partire dalle h. 10.00, si è tenuta in Roma, presso la sede della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, la consueta riunione della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e Province autonome, coordinata dal Difensore civico della Valle d'Aosta Maria Grazia Vacchina.

Argomento della seduta la definizione della proposta di legge sulla difesa civica in Italia e sull'istituzione di un Difensore civico nazionale, obiettivo per il quale la Conferenza lavora da tempo: dapprima, con l'approvazione, nel febbraio 2005, di un documento portante i principi ispiratori della disciplina; in seguito, con l'elaborazione di un progetto

legislativo da proporre alle competenti sedi parlamentari, volto a fissare i principi fondamentali della materia, prevedendone una regolamentazione nel rispetto delle autonomie regionali e locali.

Il progetto di legge si articola in due parti: l'una dedicata alle regole generali della difesa civica, intesa come tutela stragiudiziale e proattiva del Cittadino attraverso l'orientamento verso giustizia, legalità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; l'altra concernente l'organizzazione sul territorio della difesa civica, volta a garantire l'operatività sull'intero territorio nazionale e a tutti i livelli, anche e soprattutto statale, stante l'attuale incompetenza dei Difensori civici regionali nei confronti delle Amministrazioni centrali.

Tale proposta sarà oggetto di presentazione e dibattito nel corso del Convegno internazionale organizzato a Firenze il prossimo 16.10.2006, sul tema *La difesa civica in Italia e in Europa*, alla presenza di Politici, Universitari, Associazioni internazionali di Ombudsmen/Médiateurs, Difensori civici italiani ed europei, oltre che del Médiateur européen. In tale occasione, la Coordinatrice della Conferenza, relatrice sul tema *La difesa civica in Italia*, potrà illustrare obiettivi e strumenti previsti nel progetto di legge predisposto dalla Conferenza, argomento ulteriormente approfondito nel corso della Tavola rotonda cui parteciperanno Rappresentanti delle Istituzioni Parlamentari.

Lunedì 16 ottobre 2006, presso l'Auditorium del Consiglio regionale della Regione Toscana, si svolgerà un Convegno internazionale sul tema *La Difesa civica in Italia e in Europa*, organizzato dal Consiglio regionale della Toscana in collaborazione con l'Ufficio del Difensore civico regionale, al quale prenderanno parte, in qualità di Relatori, il Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e Difensore civico della Valle d'Aosta Maria Grazia Vacchina, il Presidente dell'E.O.I.-European Ombudsman Institute e Difensore civico del Cantone di Zurigo Markus Kaegi il Vice-Presidente dell'I.O.I.-International Ombudsman Institute e Ombudsman nazionale dell'Austria Peter Kostelka, il Mediatore europeo Nikiforos Diamandouros, nonché Ombudsmen europei operanti in Irlanda, Estonia e Danimarca.

L'intervento del Coordinatore della Conferenza nazionale sul tema *La difesa civica in Italia* mirerà ad illustrare lo stato e la tipologia dell'Istituto nel nostro Paese, nonché le prospettive a breve termine, anche alla luce dell'iniziativa della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome pervenuta all'elaborazione di un testo per l'adozione di una legge di principi sulla difesa civica in Italia e per l'istituzione del Difensore civico nazionale.

La proposta legislativa, sulla quale la Conferenza ha lavorato intensamente, raccogliendo e coordinando opinioni e proposte non solo dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ma anche dei Rappresentanti dei Difensori civici locali per ogni Regione d'Italia, è stata definita con unanime consenso e sarà oggetto della Tavola rotonda programmata nel corso del Convegno di Firenze e presieduta dal Collega Silvano Micele, Difensore civico Regione Basilicata, con la partecipazione di Politici e Rappresentanti delle Istituzioni parlamentari.

P.S. Si allega copia del P.d.L. *Norme in materia di difesa civica e istituzione Difensore civico nazionale*, a c. della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, Roma 2 ottobre 2006

Lunedì 21 e martedì 22 novembre 2006, a Londra, il Difensore civico della Valle d'Aosta e Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome Maria Grazia VACCHINA guiderà una nutrita Delegazione di Difensori civici italiani al V Seminario dei Mediatori regionali dei Paesi membri dell'Unione Europea, organizzato dal Médiateur européen in collaborazione con la Commission for local administration in England.

Il Seminario dei Mediatori regionali dell'Unione Europea, inaugurato nel 1997 a Barcellona e ripetuto con successo nel 1999 a Firenze, nel 2001 a Bruxelles e nel 2003 a Valencia, verterà quest'anno sul tema *Lavorare insieme per promuovere una buona amministrazione e difendere i diritti dei Cittadini* ed è finalizzato a consentire agli Ombudsmen regionali dei Paesi membri un incontro-confronto efficace in vista di una migliore conoscenza e collaborazione con e tra gli Uffici regionali di difesa civica.

Di centrale interesse la tematica relativa all'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri dell'U.E. e al ruolo primario svolto in tale ambito dagli Ombudsmen, cui è dedicata la mattinata di lunedì (con scopo parallelo a precedenti incontri tra Ombudsmen/Médiateurs nazionali dell'U.E., cui la Coordinatrice della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome era stata chiamata a partecipare in rappresentanza dell'Italia). Altrettanto importanti gli interventi previsti sul lavoro attivo (promozione della buona amministrazione) e reattivo (gestione delle istanze) del Difensore civico, tra i quali quello del Difensore civico della Regione Basilicata Silvano Micele e della Regione Friuli Venezia Giulia Caterina Dolcher. Ad aprire e chiudere i lavori, il Mediatore europeo Nikiforos Diamandouros e il Difensore civico locale d'Inghilterra.

Facendo seguito alle precedenti comunicazioni in ordine alla proposta di P.d.L. *Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale*, predisposta dalla Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, che ho l'onore di coordinare, e presentata ufficialmente in occasione del Convegno di Firenze del 16 ottobre u.s. sul tema *La difesa civica in Italia e in Europa*, alla presenza del Médiateur européen Nikiforos Diamandouros, di importanti Difensori civici europei e di qualificati esponenti del Parlamento italiano appartenenti ad entrambi gli schieramenti, a seguito della sinergia instauratasi tra politica, difesa civica e università, si registra con soddisfazione la già avvenuta presentazione del P.d.L., a firma significativamente trasversale Spini-Migliori e altri (P.d.L. n. 1879 del 2.11.2006, Camera dei Deputati)

Lunedì 27 novembre 2006, a partire dalle h. 10.30, si è tenuta in Roma, presso la sede della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, la consueta riunione della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e Province autonome, coordinata dal Difensore civico della Valle d'Aosta Maria Grazia Vacchina.

Tra gli argomenti trattati, la problematica relativa alle modalità di determinazione dell'ISEE da assumere a base del calcolo del contributo dovuto dagli utenti per prestazioni socio-sanitarie a favore di soggetti con gravi handicap e di ultrasessantacinquenni non autosufficienti. Si tratta di questione di attualità e rilevanza sociale, da valutare anche in considerazione del ruolo primario che la Costituzione riserva alle Regioni in materia, dopo la modifica del Titolo V.

Di fondamentale interesse l'esame dell'iter parlamentare della proposta di P.d.L. *Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale*, elaborata dalla Conferenza, presentata nel corso del Convegno di Firenze del 16 ottobre u.s. e accolta favorevolmente da entrambi gli schieramenti politici, come dimostra la già avvenuta presentazione del P.d.L. a firma significativamente trasversale Spini-Migliori e altri (n. 1879 del 2.11.2006). Strettamente connesso alla tematica l'esame dello schema di legge delega per l'adeguamento degli Enti locali alle modifiche del Titolo V della Costituzione, in ordine al quale la Conferenza ha auspicato un'impostazione della relativa disciplina che tenga conto, con riferimento alla difesa civica locale, delle norme di principio contenute nel citato P.d.L..

La Conferenza ha, altresì, accolto favorevolmente la proposta, che il Collega Syndic catalano R. Ribo ha fatto pervenire alla Coordinatrice, di organizzare un incontro finalizzato al confronto di esperienze tra Ombudsmen regionali

su tematiche di comune interesse, nella prospettiva anche del rapporto tra difesa civica regionale, nazionale e internazionale.

Maria Grazia Vacchina, Difensore civico della Regione autonoma Valle d'Aosta e Coordinatrice della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, nominata dall'Istituto Nazionale di Studi Romani-Sez. di Roma "Giorgio La Pira" dell'I.T.T.G.-C.N.R., insieme agli Universitari Pierangelo Catalano, Giovanni Lobrano, Marino Luciani, Attilio Mastrocinque, Mario Mazza e Jean-Claude Richard, Membro del Comitato scientifico per la Celebrazione in Roma (15 dicembre 2006) del MMD Anniversario del Giuramento della Plebe al Monte Sacro, presenzerà ufficialmente alla Manifestazione. Prenderà, altresì, parte, in qualità di Oratore e di Presidente di una Sessione di lavoro, al Convegno parallelo che si terrà a Sassari, nei giorni 11 e 12 dicembre 2006, su *Secessione della Plebe e Costituzione repubblicana*, organizzato dall'Università di Sassari in collaborazione con l'Università "La Sapienza" di Roma.

L'intervento della Coordinatrice nazionale - sul tema *Conflitti sociali e difesa civica: nuovo tribunato?* - metterà in rilievo il ruolo sociale della difesa civica, sullo sfondo del rapporto tra Costituzione formale, reale e materiale, con particolare riferimento alle funzioni, proprie dell'Ombudsman, di mediazione tra Cittadino e Pubblica Amministrazione e di proposizione di miglioramenti normativi e/o amministrativi a favore di esigenze generali di intere fasce di popolazione. In quest'ottica è rinvenibile un collegamento tra l'attuale figura del Difensore civico e l'antico Istituto di diritto romano del Tribuno della Plebe, già analizzato in occasione di altri Convegni e Seminari, nazionali ed internazionali, cui Maria Grazia Vacchina ha partecipato con interventi programmati.

Si tratta di due modelli la cui affinità emerge con particolare forza in questo momento storico, contrassegnato da un importante flusso migratorio che investe tutti i Paesi dell'Europa occidentale, dando vita ad inevitabili conflitti sociali che le Istituzioni interessate devono poter gestire in vista di positivi processi di crescita comunitaria, trasformando i conflitti in risorse, a favore di un nuovo statuto di cittadinanza, più includente e, dunque, più democratico.

Si comunica che - in ottemperanza agli artt. 15, c. 1, e 11, c. 3, L. r. n. 17/2001, al punto 4 delle Convenzioni R.A.V.A./Comunità montana e Comuni convenzionati e all'art. 16, c. 2, L. n. 127/1997 e succ. mod. - il Difensore civico della Valle d'Aosta ha provveduto ad inoltrare al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Comunità montana convenzionata, ai Sindaci e/o Presidenti del Consiglio dei Comuni convenzionati, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, una *Relazione* per rendere conto dell'attività svolta dal 10 marzo 2006 al 19 dicembre 2006. Circa 6000 sono i Cittadini che hanno fatto ricorso, personalmente o tramite delega, al Difensore civico valdostano, anche in qualità di Coordinatore nazionale; per circa 1500 si sono istruite pratiche.

La Relazione, disponibile in Internet (www.consiglio.regione.vda.it - Difensore civico), comprende

- Dati essenziali sull'Ufficio valdostano
- *Curriculum vitae* e *Pubblicazioni specifiche* di Mariagrazia Vacchina
- *Per una difesa civica italiana ed europea*
- *Immigrazione e difesa civica* in *Médiateurs de l'Europe-Bulletin d'information*, n° 7/2006, ed. plurilingue europea, Strasburgo ottobre 2006, p. 42-44
- Incontri di lavoro e Convegni cui il Difensore civico valdostano e Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ha partecipato anche con relazioni e presidenze

- Comunicati stampa (Aosta 15.3.2006, 3.4.2006, 24.4.2006, 29.5.2006, 27.6.2006, 13.7.2006, 3.8.2006, 26.9.2006, 2.10.2006, 13.11.2006, 28.11.2006, 3.12.2006)
- Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome: P.d.L. *Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale*, Roma 2.10.2006
- Intervento del Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito del XV Congresso Latino-americano di Diritto Romano su *Secessione, tribunato, Difensori civici e riforme delle Costituzioni*, sul tema *L'Ombudsman-Médiateur in Italia e in Europa. Verso un nuovo tribunato?/El Defensor civico en Italia y en Europa. ¿Hacia una nueva defensa popular?* (Morelia, Stato di Michoacán-Messico 16-18.8.2006)
- Intervento del Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sul tema *La difesa civica in Italia* al Convegno internazionale su *La difesa civica in Italia e in Europa* (Firenze 16.10.2006)
- Intervento del Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, sul tema *Conflitti sociali e difesa civica: nuovo tribunato?* al Convegno per la Celebrazione dei 2500 anni della Secessione della Plebe su *Conflitto e Costituzione repubblicana*, a c. Università "La Sapienza" di Roma e Università di Sassari, Sassari 11-12.12.2006
- Intervento del Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sul tema ...al Convegno nazionale per il ventennale dell'Istituzione del Difensore civico regionale Regione Basilicata su *Diritti e difesa civica. Esperienze a confronto*, Matera 1-2.3.2007
- Intervento del Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome alla *Séance solennelle de l'Académie de Savoie* sul tema *Les Médiateurs/Ombudsmans en Europe* (Chambéry, printemps 2007)
- Proposte di miglioramenti normativi e/o amministrativi (R.A.V.A., U.S.L., A.R.E.R., COMUNI E COMUNITA' MONTANE, MINISTERI)
- Le istanze
R.A.V.A.
U.S.L.
A.R.E.R.
COMUNE di AOSTA
COMUNE di BRUSSON
COMUNE di CHARVENSOD
COMUNE di GRESSONEY-SAINT-JEAN
COMUNE di QUART
COMUNITA' MONTANA VALDIGNE MONT BLANC
MINISTERI
SUPPLENZA/INDIRIZZO

Maria Grazia VACCHINA
Difensore civico della Valle d'Aosta
Coordinatore della Conferenza nazionale dei
Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

CONFERENZA NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

P.d.L. "NORME IN MATERIA DI DIFESA CIVICA E ISTITUZIONE DEL
DIFENSORE CIVICO NAZIONALE"

Preambolo

La Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, integrata nella sua composizione con una rappresentanza dei Difensori civici comunali e provinciali, offre alle forze politiche presenti nel Parlamento e nelle Assemblee elettive delle Regioni e degli Enti locali questo contributo teso a meglio definire e a completare il sistema italiano di difesa civica.

L'esperienza maturata dapprima per iniziativa delle Regioni e in seguito da numerosi Enti locali che si sono avvalsi della facoltà prevista dalla legge sulle autonomie, fa sì che oggi la Conferenza possa favorire con le sue proposte l'allineamento della difesa civica italiana alle più significative esperienze europee.

Si tratta di un disegno che, ferme restando le competenze legislative delle Regioni e quelle statutarie degli Enti locali, è coerente con lo sviluppo federalista delle istituzioni della Repubblica ed è imperniato sull'introduzione nell'ordinamento giuridico di principi generali che qualificano e innervano il sistema di difesa civica nel suo insieme, completato da indicazioni specifiche che delineano anche i tratti essenziali della disciplina del Difensore civico nazionale.

La proposta della Conferenza si radica nel principio che il cittadino ed ogni altra persona fisica o giuridica hanno diritto alla tutela del Difensore civico, quale che sia l'amministrazione con la quale hanno a che fare e quale che sia l'area del Paese ove essi vivono e/o operano, atteso che il diritto di rivolgersi al Difensore civico attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

La Conferenza mette altresì a disposizione di tutti coloro che sono interessati a far avanzare il nostro Paese sul fronte della diffusione e del consolidamento della difesa civica ogni forma di collaborazione ritenuta utile.

Titolo I
Principi generali

Art. 1
(Oggetto della legge)

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in armonia con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e con gli indirizzi espressi dall'Organizzazione delle Nazioni unite e dal Consiglio d'Europa, e istituisce il Difensore civico nazionale.

Art. 2
(Finalità della difesa civica)

1. Il Difensore civico tutela il diritto alla buona amministrazione.
2. Il Difensore civico opera a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, assicurando che atti e comportamenti siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità,

trasparenza, efficienza, efficacia, economicità dell'azione amministrativa e delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi.

3. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza, si articola in:
 - Difensore civico nazionale;
 - Difensore civico regionale;
 - Difensore civico locale.
4. Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto, secondo quanto previsto dalla presente legge, di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela di propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione. Tale diritto attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, ferma restando la potestà di Regioni ed Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Art. 3

(Rapporti tra Difensori civici)

1. I Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, sono autonomi e indipendenti.
2. I Difensori civici favoriscono forme e iniziative di collaborazione reciproca, a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, allo scopo di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione.

Art. 4

(Elezione e revoca)

1. Il Difensore civico regionale è eletto da ciascuna Regione nonché dalle Province Autonome di Trento e Bolzano; il Difensore civico locale da ciascun Ente locale territoriale.
2. Si applicano al Difensore civico le condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità previste dai rispettivi ordinamenti giuridici.
3. Il Difensore civico può essere revocato solo per gravi e reiterate violazioni di legge dall'organo che lo ha scelto, con le stesse modalità con cui è stato eletto.

Art. 5

(Ruolo istituzionale e status)

1. Il Difensore civico esercita la sua attività in piena libertà e indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
2. Lo status dei Difensori civici nazionale, regionali e locali e le relative indennità di carica e trattamento economico sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti con riferimento, in quanto compatibili, ai Senatori della Repubblica, ai Consiglieri regionali e agli Amministratori locali.
3. Ai Difensori civici si applicano, in materia di lavoro e previdenziale, le disposizioni dell'ordinamento giuridico vigente riferite:
 - a) ai Senatori per quanto concerne il Difensore civico nazionale;
 - b) ai Consiglieri regionali per quanto concerne il Difensore civico regionale;
 - c) agli Assessori per quanto riguarda il Difensore civico locale.
4. Il Difensore civico concerta con l'Amministrazione di riferimento le risorse umane, organizzative e finanziarie, stanziare in un apposito capitolo di bilancio, da assegnare al suo ufficio, che comunque devono essere adeguate allo svolgimento delle funzioni.

Art. 6

(Destinatari degli interventi)

1. L'attività dei Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse.
2. I Difensori civici nazionale, regionali e locali intervengono nei confronti dei soggetti destinatari di cui al comma precedente, avuto riguardo all'estensione nazionale, regionale o locale della loro competenza.
3. I soggetti destinatari degli interventi sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, la loro collaborazione al Difensore civico. La qualità dei rapporti con il Difensore civico è elemento considerato nel sistema di valutazione del personale.

Art. 7
(Poteri)

1. Il Difensore civico informa la propria azione ai principi generali dell'attività amministrativa e al perseguimento dell'equità, anche attraverso il metodo della mediazione.
2. Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa.
3. Il Difensore civico può:
 - a. accedere a tutti gli atti e documenti detenuti dai soggetti di cui all'art. 6, comma 1, senza i limiti del segreto d'ufficio anche qualora si tratti di documenti sottratti per legge o regolamento all'accesso. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie delle quali sia venuto a conoscenza e che, in base alla legge, siano escluse dal diritto d'accesso o comunque soggette a segreto o a divieto di divulgazione, nonché ad attenersi alla normativa in materia di trattamento dei dati personali;
 - b. convocare il responsabile del procedimento o i dirigenti delle strutture amministrative coinvolte per un esame congiunto della questione oggetto di intervento del Difensore civico;
 - c. accedere in qualsiasi sede o ufficio dei soggetti destinatari degli interventi per compiere sopralluoghi e accertamenti;
 - d. chiedere, in caso di mancata collaborazione, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile del procedimento e dei dirigenti delle strutture coinvolte, della cui conclusione deve essere data notizia al Difensore civico.
4. Il Difensore civico può, in qualsiasi momento, dare notizia agli organi di stampa e ai mezzi di comunicazione di massa della propria attività e dei problemi eventualmente rilevati, fatto salvo il rispetto della normativa a tutela della privacy.
5. La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita il diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico.
6. Nei casi in cui la legge prevede che possa costituirsi parte civile, l'avvio dell'azione penale è comunicato al Difensore civico competente per territorio, con riferimento al luogo ove si svolge il processo penale.
7. Nei casi di cui al comma precedente e negli altri in cui abbia bisogno di assistenza legale in giudizio, il Difensore civico è assistito con una delle seguenti modalità:
 - a. dall'Avvocatura dell'Amministrazione di riferimento;
 - b. da funzionari del proprio ufficio in possesso del titolo di avvocato, iscritti a tal fine nell'albo speciale degli avvocati-sezione speciale per i dipendenti pubblici;
 - c. da altri soggetti scelti di concerto tra il Difensore civico e l'Amministrazione di riferimento.

Art. 8
(Esito degli interventi)

1. Il Difensore civico indirizza ai competenti organi dei soggetti destinatari degli interventi, suggerimenti, proposte e raccomandazioni, anche di carattere generale, sul piano normativo e amministrativo.
2. Gli organi destinatari degli interventi devono comunicare al Difensore civico le motivazioni giuridiche e gli elementi di fatto fondanti un eventuale non accoglimento, anche parziale, delle sue indicazioni.

Art. 9
(Rapporti con altri organismi di tutela)

1. Il Difensore civico promuove rapporti di collaborazione e consultazione con le associazioni riconosciute di tutela dei cittadini e degli utenti e con altre autorità e organismi di garanzia e tutela dei diritti e interessi per favorire la creazione di un sistema integrato di tutela non giurisdizionale e diffonderne la conoscenza e l'utilizzo.

Art. 10
(Relazione sull'attività)

1. Il Difensore civico presenta e illustra all'Assemblea di riferimento, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, una Relazione ordinaria annuale sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sui rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.
2. Nei casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può presentare in qualsiasi momento all'organo che lo ha scelto Relazioni straordinarie, che devono essere tempestivamente esaminate.
3. Le Relazioni del Difensore civico e le determinazioni assunte in merito dall'organo competente al loro esame sono rese pubbliche con le stesse modalità previste per il bilancio dell'Amministrazione di riferimento.
4. Il Difensore civico può diffondere in qualsiasi altra forma le sue Relazioni anche prima della presentazione ai sensi del comma 1 e 2 del presente articolo.

Titolo II Difensore civico nazionale

Art. 11 (Istituzione)

1. E' istituito il Difensore civico nazionale.

Art. 12 (Elezione, durata del mandato, ineleggibilità e incompatibilità)

1. Il Difensore civico nazionale è eletto dal Parlamento in seduta congiunta. Risulta eletto il candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti dei componenti delle due Camere; qualora per nessun candidato si raggiunga, entro la terza votazione, il quorum previsto, risulta eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti.
2. Il Difensore civico nazionale è scelto tra cittadini, aventi i requisiti per l'elezione al Senato della Repubblica, che diano garanzia di comprovata competenza giuridico-amministrativa, di imparzialità e indipendenza di giudizio.
3. Il Difensore civico nazionale resta in carica sette anni e non è rieleggibile. Salvi i casi di revoca o decadenza, esercita le sue funzioni fino all'entrata in carica del suo successore.
4. Al Difensore civico nazionale si applicano, in quanto compatibili, le cause di ineleggibilità e incompatibilità stabilite per i Senatori della Repubblica.

Art. 13 (Destinatari degli interventi)

1. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a. amministrazioni centrali e sovraregionali dello Stato;
 - b. altri soggetti di diritto pubblico, aventi una competenza territoriale nazionale o sovregionale;
 - c. soggetti di diritto privato aventi una competenza territoriale nazionale o sovregionale limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Art. 14 (Relazione annuale)

1. Secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1, entro il 31 marzo il Difensore civico nazionale invia una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che la trasmettono ai membri delle rispettive Camere.

Art. 15 (Organizzazione e funzionamento)

1. La sede, l'organizzazione interna e il personale, il funzionamento e le modalità d'intervento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale, nonché la definizione degli obblighi di collaborazione e risposta dei soggetti destinatari degli interventi sono disciplinati da un regolamento da adottarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su schema proposto dal Difensore civico nazionale.

Titolo III Disposizioni finali

Art. 16 (Applicazione della legge)

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali istituiscono e disciplinano il Difensore civico secondo i principi generali di cui al titolo I della presente legge, garantendo il diritto di cui all'articolo 2, comma 4, anche con modalità derivanti dall'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

2. Sino a quando ciascun Ente non ha provveduto per quanto di competenza all'attivazione della difesa civica ovvero in mancanza di nomina del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, è competente rispettivamente il Difensore civico nazionale, regionale, provinciale.
3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano favoriscono l'esercizio associato delle funzioni della difesa civica.

Art. 17

(Modifica di disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241)

1. All'art 3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono aggiunte in fine le seguenti parole "e il Difensore civico competente di cui è possibile chiedere l'intervento".
2. All'art. 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 il seguente periodo "Nei confronti degli atti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27" è sostituito dal seguente "Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali dello Stato tale richiesta è inoltrata al Difensore civico nazionale; nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli Enti e delle Aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale la richiesta è inoltrata per il riesame al Difensore civico regionale."

Art. 18

(Abrogazione di norme)

1. Dall'entrata in vigore della presente legge, l'art. 16, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni, nonché l'art. 11 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sono abrogati.

p. La Conferenza nazionale dei Difensori civici
delle Regioni e delle Province autonome
Maria Grazia VACCHINA
Difensore civico della Valle d'Aosta
Coordinatore della Conferenza nazionale
dei Difensori civici delle Regioni e
delle Province autonome

Roma, 2 ottobre 2006

PAGINA BIANCA

INTERVENTO DEL COORDINATORE DELLA CONFERENZA NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, NELL'AMBITO DEL XV CONGRESSO
LATINO-AMERICANO DI DIRITTO ROMANO

SU SECESSIONE, TRIBUNATO, DIFENSORI CIVICI E RIFORME DELLE COSTITUZIONI,

SUL TEMA

L'OMBUDSMAN-MÉDIATEUR IN ITALIA E IN EUROPA. VERSO UN NUOVO TRIBUNATO/EL DEFENSOR CIVICO EN ITALIA Y EN EUROPA. ¿HACIA UNA NUEVA DEFENSA POPULAR?

(Morelia, Stato di Michoacán-Messico 16-18.8.2006)

Ill.me Autorità,
Chiar.mi Professori,
Care/i Colleghe/i,

sono molto onorata di prendere la parola in questa solenne Assise, in veste di Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome d'Italia, sulla scia di un impegno che, negli anni, ha segnato la mia collaborazione con i Professori Pierangelo Catalano e Giovanni Lobrano, delle Università di Roma "La Sapienza" e di Sassari, e con i colleghi Defensores del Pueblo e Procuradores de los derechos humanos, in particolare con i Membri della F.I.O.-Federación Iberoamericana de Ombudsman, con cui, in veste di Presidente dell'A.O.M.F.-Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, ho siglato, nel novembre 2004, un *Protocollo* di collaborazione a tutela dei diritti dei più deboli.

Il titolo concordato per il mio intervento mette in rilievo la problematica e stimolante sussistenza di un collegamento tra il Tribuno della Plebe e il Difensore dei Cittadini. Scriveva nel 1965 Arturo Carlo Jemolo: "La perdita di fiducia negli organi statali, il perenne senso di essere vittima di torti, sta logorando pilastri fondamentali, assai più che non farebbero iniziative apertamente rivoluzionarie (...) potrebbe pensarsi ad un tribuno del popolo o ad un censore, nominati a suffragio universale, o magari con un elettorato diverso da quello che elegge i membri del Parlamento". Si tratta di un collegamento non solo rilevante, ma anche prospettato de iure condendo quale possibile sviluppo della figura, ad oggi non ben definita, dell'Ombudsman/Defensor del Pueblo/Médiateur/Difensore civico, secondo alcune delle terminologie in uso, a conferma della duttilità dell'Istituto, ma anche della sua non chiara demarcazione, essendo innegabile la flessibilità applicativa a contesti sociali differenti, fatta salva l'indipendenza, senza la quale non c'è difesa civica.

Ciò che, a prima vista, accomuna il modello romano del Tribuno della Plebe al Difensore dei Cittadini è la ratio di tutela delle fasce deboli contro soprusi e privilegi delle classi dominanti (i plebei e gli schiavi nei confronti dei patrizi nell'antica Roma, i poveri e gli emarginati rispetto ai potentati delle società moderne, ma anche le fasce medie di oggi rispetto al potere elefantico della Pubblica Amministrazione). Si tratta di un minimo comune denominatore, peraltro ravvisabile in numerose figure che hanno costellato la storia della civiltà umana e del diritto, che ne promuove e interpreta le logiche: si pensi all'Eforato spartano, ai Logistai di Atene, al Defensor civitatis tardo romano, al Censorato cinese, ai Missi dominici merovingi e carolingi, al Consiglio veneziano dei dieci, al Sindicus dei Comuni, ai Censori nord americani del '600, Istituti tutti riconducibili ad una esigenza di giustizia che si rivela essenziale per la pace sociale e che gli apparati pubblici, anche nelle forme più democratiche, non sono in grado di garantire. Per quanto attiene il Tribuno, si è soliti sottolineare, tra i connotati essenziali, due elementi: il fondamento religioso (nel senso che il Tribuno era sacrosanto ed inviolabile, stante che chiunque ne aggredisse la persona o ne ostacolasse le funzioni veniva bandito)

e il potere di intercessio, consistente nel "potere negativo"¹ di porre il veto a decisioni senatorie o ad atti emessi da Magistrati patrizi, al loro imperium ritenuto pregiudizievole nei confronti della plebe, per cui il Tribuno, come vuole Rousseau, pur senza nulla fare, tutto poteva impedire nell'esercizio dell'auxilii latio. Ora, questi due elementi qualificano solo in parte la difesa civica.

Ma andiamo con ordine. La prima esperienza, di cui quasi mai si parla, risale al 1713, quando re Carlo XII, impegnato in azioni di guerra lontano dalla Svezia, nominò un Ispettore - l'Hogste Ombudsman - per controllare i suoi Funzionari. La *Carta Costituzionale* svedese del 1809, nata da una rivoluzione che depose il re, prevede poi espressamente, all'art. 96, l'Istituto dell'Ombudsman (che letteralmente significa uomo che "fa da tramite", che "agisce come "portavoce" o "rappresentante" di qualcuno), di cui il Parlamento poteva dotarsi al fine di vigilare sull'operato del Governo e della Pubblica Amministrazione. La necessità di tale Organo si deve alla circostanza che il Parlamento svedese si riuniva soltanto in estate; col tempo, lo strumento divenne accessibile ai Cittadini e dotato di penetranti poteri di sindacato e correzione dell'azione amministrativa. Dal nord Europa tale Organo si diffuse, nel '900, in Europa e nel mondo: in Finlandia nel 1919, in Norvegia nel 1952, in Danimarca nel 1953, nella Repubblica Federale tedesca nel 1956, in Nuova Zelanda nel 1962, in Gran Bretagna nel 1967, in Francia nel 1973, in Portogallo nel 1975, in Spagna nel 1978, ecc., sino all'elezione, nel 1995, di un Médiateur européen in seno all'Unione Europea, previsto dal *Trattato di Maastricht* del 1992, art. 138 E.

In Italia, il tentativo di democratizzare la Pubblica Amministrazione per farne servizio effettivo dei Cittadini è partito dal basso, essendo nato come strumento nelle mani delle Comunità regionali prima (in Toscana nel 1974 e, a ruota, in Liguria; sempre nel 1974, due Regioni tanto determinate in materia da riportarne la previsione nello *Statuto*, così come farà il Lazio), e locali poi (a partire dagli anni '90, con previsione della possibile istituzione ex art. 8, L. n. 142/1990 e succ. mod.) e solo recentemente aspira a diventare parte dell'apparato organizzativo dello Stato. Una difesa, dunque, ravvicinata ma a macchia di leopardo, con vuoti vistosi nel sud e nelle isole (solo la Sicilia è priva di legge istitutiva, ma, se si considerano le Regioni in cui il titolare non è stato eletto o rieletto, non sono poche le Regioni prive di Difensore). Dopo alcuni tentativi rimasti sostanzialmente senza esito (anche se rispondenti ad un impegno pluriennale della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, tradottosi soprattutto nel testo unificato n. 619 e abb. *Norme in materia di difensore civico*, I Commissione Permanente Affari Costituzionali Camera dei Deputati, 15.9.1998), è stato istituito un Gruppo di lavoro finalizzato alla predisposizione di una proposta di legge sulla difesa civica in Italia e istitutiva del Difensore statale, i cui lavori sono in dirittura d'arrivo. L'auspicio è che politica-università-difesa civica lavorino insieme, superando antichi steccati, onde assicurare a tutti e per tutti gli ambiti della Pubblica Amministrazione (ivi compresi gli Uffici centrali dei Ministeri, ad oggi scoperti) una difesa stragiudiziale - rapida e gratuita - del Cittadino.

Altri Stati europei, dotati di Ombudsman nazionale, hanno poi previsto analoghe figure con competenza territoriale circoscritta e ravvicinata, sia con l'istituzione di veri e propri Organi locali (si pensi alla Spagna e all'Austria), sia decentrando l'Istituto sotto forma di Delegati (si pensi alla Francia e alla Gran Bretagna). Anche se con rilevanti analogie, la disciplina varia da Paese a Paese, in Italia da Regione a Regione, in assenza di normativa statale, intervenuta solo settorialmente (L. n. 104/1992 sull'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, che ammette la costituzione di parte civile del Difensore civico nei procedimenti penali relativi a taluni

1. G. Grosso, *Lezioni di storia del diritto romano*, V ed., To 1965, p. 89

reati; L. n. 127/1997 che riconosce, in capo ai Difensori civici regionali, le competenze sulle Amministrazioni periferiche dello Stato ad esclusione dei settori giustizia, difesa e sicurezza pubblica; L. n. 241/1990, così come modificata nel 2000, che assegna al Difensore civico regionale e locale la competenza al riesame dei provvedimenti di diniego o differimento dell'accesso alla documentazione amministrativa, competenza successivamente ridotta nel 2005). Per quanto attiene la difesa civica locale, il T.U.EE.LL. del 2000 vi dedica ben tre articoli: l'art. 11 (che specifica la possibilità per Comuni e Province di prevedere l'Istituto nei rispettivi *Statuti*), l'art. 127 (che attribuisce al Difensore potere di controllo eventuale sulle deliberazioni di Giunta e Consiglio relativamente a determinate materie) e l'art. 136 (che riconosce al Difensore civico il potere di nomina di Commissari ad acta per il compimento di atti obbligatori, potere oggetto di ampi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali).

Si tratta, peraltro, di previsioni normative che lasciano ampi margini di discrezionalità, essendo prive della coattività propria della norma giuridica istitutiva di uno strumento essenziale a garanzia del Cittadino: quell'obbligatorietà dell'Istituto, insomma, che sembra scontrarsi con l'autonomia regionale e locale, costituzionalmente garantita. Si tratta, in realtà, di un problema risolto dal Legislatore costituente e ordinario, in quanto, se da un lato la difesa civica non appare tra le materie elencate dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione (il che condurrebbe a collocarla tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni), dall'altro, una corretta concezione dell'Istituto come strumento di garanzia della "bontà" del rapporto Cittadino-Pubblica Amministrazione, non può che evidenziarne il collegamento con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti su tutto il territorio nazionale, di cui alla lett. m) dell'art. 117 della Costituzione. Il che trova conferma nella recente riforma apportata alla L. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso, realizzata con L. n. 15/2005, che, se riduce la competenza del Difensore civico regionale nei confronti delle Amministrazioni statali periferiche, presuppone l'esistenza di un Difensore civico in tutte le Regioni. L'art. 25, infatti, dopo aver disposto che, nei confronti dei provvedimenti di diniego o differimento dell'accesso ad atti delle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali, è data facoltà di rivolgersi al Difensore civico competente per territorio, precisa che, "qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore": orbene, in assenza di Difensore civico nazionale, il Difensore civico regionale è indubbiamente quello cui può rivolgersi il Cittadino residente in Provincia o Comune che ne siano privi. Né vale l'obiezione per cui la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso deve considerarsi di competenza esclusiva delle Regioni. Infatti, l'art. 29 della L. n. 15/2005 precisa che "Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge", dichiarando inderogabile il sistema di garanzie predisposto dalla normativa statale a tutela del Cittadino, cui appartiene la facoltà di ricorso al Difensore civico contro l'illegittimo diniego o differimento della richiesta di accesso. In definitiva, il Legislatore italiano, pur non avendo espressamente sancito l'obbligo dell'istituzione del Difensore civico regionale, lascia chiaramente intendere di contare sulla sua presenza. Il che rappresenta un importante stimolo per l'istituzione del Difensore civico in tutte le Regioni, obiettivo che si pone la Conferenza nazionale che coordini, in sinergia con il Congresso dei poteri locali e regionali e con il Commissario dei diritti umani dell'Unione Europea.

Va evidenziata, peraltro, la presenza di una normativa comunitaria che sancisce, tra i diritti "fondamentali" del Cittadino europeo (cosa che costituisce un *primum* e che il mondo ci invidia), il diritto alla buona amministrazione (art. 41 della *Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.*, firmata a Nizza nel 2000) e il diritto a rivolgersi al *Médiateur européen* in ogni caso di cattiva amministrazione (art. 43 della stessa *Carta*), diritti entrambi riaffermati dalla *Costituzione*

europa, firmata a Roma il 29.10.2004, che, sebbene non ancora ratificata da alcuni Paesi membri, rappresenta un riconoscimento idoneo a legittimarne l'obbligatorietà. Al fine di rendere effettivi tali diritti, il Parlamento europeo ha adottato, nel settembre 2001, una *Risoluzione* con cui ha approvato il *Codice europeo di buona condotta amministrativa* (proposto da Jacob Söderman, primo Médiateur européen, con intuizione proattiva che sarà alla base del riconoscimento di cui alla *Carta di Nizza* e alla *Costituzione europea*, a riprova del "potere" di persuasione del Difensore civico), volto ad indicare, in maniera dettagliata, come si traducono nella pratica il diritto alla buona amministrazione e la sua tutela stragiudiziale. Tale *Codice* costituisce un importante punto di riferimento per tutti gli Enti pubblici operanti all'interno dell'Unione ed è comprensivo della tutela delle ragionevoli aspettative generate nel Cittadino da precedenti comportamenti dell'Amministrazione (art. 10), nonché delle regole di equità e cortesia cui deve ispirarsi il Funzionario (artt. 11 e 12).

Per tornare all'Italia, la necessità di un Difensore civico nazionale è ancora messa in discussione, sia per timore di politicizzazione della figura, sia per amore del decentramento, funzionale al Cittadino, che, peraltro, incontra ostacoli nel timore dei Responsabili degli Organi centrali di venir indeboliti. Ma proprio l'assenza di competenza, anche dei Difensori civici regionali, sulle Amministrazioni statali centrali ripropone la questione dell'opportunità di un Difensore statale, fatta salva la necessità di una normativa che garantisca che il titolare sia "bandiera" della difesa civica italiana oltre che garanzia di adeguata correlazione con i colleghi regionali e locali, senza subordinazione alcuna, come voluto dalla migliore dottrina². Tanto più che, a rendere effettivo il servizio è la prossimità al Cittadino, il quale deve poter adire il Difensore e sentirlo parte della medesima realtà socio-politica, non essendo condizione sufficiente la semplicità dell'intervento, come evidenzia il Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa con la *Risoluzione n. 80 del 17.6.1999*, che vuole una rete capillare e diffusa su tutto il territorio nazionale, capace di raggiungere ogni Cittadino, in vista non solo della tutela, ma anche della promozione dei diritti, così come dei doveri, per un'attiva e responsabile partecipazione dei consociati alla vita della comunità.

Il tutto presuppone un efficiente collegamento informatico e operativo, indispensabile strumento di forza della figura, che, nell'esercizio della sua funzione ("Magistrato di persuasione" con il compito di mediare tra Cittadino e Amministrazione per un equo temperamento tra interesse pubblico e privato) deve poter contare sull'efficacia dell'Istituto e di un'"équipe" idonea di Collaboratori. Il che consente anche di sopperire alla naturale solitudine del Difensore civico, che, in quanto Organo imparziale e indipendente tanto dall'Esecutivo quanto dal Legislativo ed estraneo al Giudiziario, salvo tradire il proprio ruolo, non può schierarsi né pro, né contro la Pubblica Amministrazione. E per quanto il Médiateur sia funzionale al buon andamento della res publica, non può assumere le vesti di Organo amministrativo di controllo, dovendo porsi come distinto, benché complementare, rispetto alla Pubblica Amministrazione: utile, se non indispensabile - come vuole autorevole dottrina³ - allo stesso lavoro dei Parlamentari o Consiglieri, quali diretti rappresentanti dei Cittadini, in una parola alla democrazia, di cui l'Ombudsman è creazione, creatura.

Si tratta di una solitudine positiva, che lo rende più forte, perché sorretto dalle attese "dei molti", soprattutto nella misura in cui favorisce la collaborazione, il confronto e l'aggiornamento tra i colleghi. Di qui l'importanza di iniziative come questo Convegno e altri programmati dalle Organizzazioni internazionali di difesa civica: l'I.O.I.- International Ombudsman Institute, l'E.O.I.-European Ombudsman Institute, l'A.O.M.F.-Association des Ombudsmans et

2. W. Haller, *Un'articolazione gerarchica delle istituzioni di difesa civica* in "Varia" E.O.I.-European Ombudsman Institute, n. 4/2006, Innsbruck 2006

3. D. Jacoby, *L'Ombudsman, utile ou indispensable à la défense des droits?* (con traduzione italiana), in Atti 2 del Convegno internazionale "Difesa civica e partecipazione democratica", a c. Difensore civico e Provincia Roma, Roma 4.10.2000, Palazzo Valentini, Roma 2001, p. 203-215