Verso la Civicrazia

ATTI DEL 1° CONGRESSO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI

1° CONGRESSO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Maschio Angioino, Napoli

16 Febbraio 2002

Pag.

Avv. Emilio Abate
(Segreteria Generale del Congresso) 9

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 11

Dott. Vincenzo Schiano di Colella 13

On. Rosa Russo Iervolino
(Sindaco di Napoli) 16

Sen. Giuseppe Scalera 19

On. Domenico Mennitti 22

On. Sergio Cola 24

On. Alfonso Pecoraro Scanio 26

On. Vincenzo Maria Siniscalchi 29

On. Giuseppe Gargani 32

Sen. Massimo Villone 35

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 37

Sen. Emidio Novi 39

Dott. Bruno Pezzuto
(Viceprefetto Vicario di Napoli) 42

Ing. Giampiero De La Feld
(Rap.te Giunta Nazionale Confindustria) 44

Monsignor Vincenzo Mango
(Direttore Caritas) 46

Sen. Learco Saporito 49

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 53

Prof. Gennaro Oliviero 54

Pag.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 57

Prof. Salvatore Prisco 58

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 61

Prof. Antonio Palma 63

Prof.ssa Bianca Maria Farina 67

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 71

Avv. Roberto Zaza
(Organismo Unitario Avvocatura) 73

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 77

Dott.ssa Giovanna Maggini
(Presidente Commissione Elettorale) 78

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 80

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 82

Avv. Luigi Torrese 84

Avv. Giuseppe Fortunato 87

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 90

Avv. Mario Guadagnolo 92

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 96

Dott. Manuele Bellonzi 98

Pag.

Dott. Raffaele Sbrescia 101

Avv. Carlo Esposito 103

Avv. Francesco Lamanna 106

Dott.ssa Maria Rosaria Attanasio 108

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 109

Presidente della Commissione Elettorale 110

Dott. Salvatore Langella 112

Dott. Alberto Pichi 115

Dott. Mario Accardi 119

Avv. Emilio Abate 121

Avv. Adolfo Russo 123

Prof. Aldo Celeghin 127

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 129

Avv. Giuseppe Fortunato 130

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 132

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 133

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza) 134

Giornale in tempo reale 135

Documento 143

Statuto 147

La pubblicazione degli Atti del Primo Congresso Nazionale dell'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani (Napoli, 16 febbraio 2002) mira a fornire agli operatori della Pubblica Amministrazione, agli studiosi, ai cittadini interessati alle tematiche di trasparenza, di efficienza e di efficacia del potere pubblico rilevanti elementi di riflessione e di azione concreta.

Sovente, rispetto alla lentezza dei procedimenti e rispetto alle disfunzioni, qualcuno dice, quasi giustificando: "È la burocrazia".

Il Difensore Civico è il migliore alleato del Cittadino. Dandogli più potere, daremo più potere al Cittadino.

Il potere pubblico al servizio - celere, trasparente, imparziale, efficiente, efficace - del singolo cittadino: è questa la civicrazia, annunciata dal Congresso.

Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani

Avv. Emilio Abate
(Segreteria Generale del Congresso)

Prima di dare inizio ai lavori congressuali, mi è gradito rivolgere a nome della Segreteria Generale un cordiale saluto a tutti i presenti.

Un saluto deferente va rivolto innanzitutto alle personalità politiche, alle autorità amministrative, alle cariche pubbliche, al mondo accademico, ai rappresentanti della cultura, alle forze dell'ordine.

Un caloroso saluto va infine rivolto ai Difensori Civici di tutta Italia.

Nel prendere la parola di fronte a un'assemblea così altamente qualificata, non riesco a nascondere una certa emozione e anche un certo imbarazzo, in questa magnifica cornice napoletana, in questo palazzo stupendo ricco di storia nel cuore di una città bellissima, noi Difensori Civici d'Italia celebriamo il nostro primo congresso nazionale. È un congresso voluto e sentito da noi tutti, che nasce dalla consapevolezza e dall'esigenza di dare un'adeguata difesa civica al cittadino.

Oggi per noi è una data memorabile, una data che sicuramente non riusciremo a dimenticare, perché oggi noi qui a Napoli dobbiamo dare vita all'Associazione Nazionale Difensori Civici d'Italia, all'ANDCI. È un associazione autonoma, apartitica, apolitica, senza fini di lucro, con l'intento di portare in tutta Italia la migliore difesa del cittadino e anche per cercare di ampliare le proprio potenzialità e i propri poteri, quei poteri che purtroppo non sono mai stati riconosciuti al Difensore Civico. Questa nuova istituzione è nata non solamente a garanzia della buona Amministrazione, ma anche e soprattutto per la difesa del cittadino, per la tutela dei suoi diritti e dei suoi interessi, quando questi vengono lesi da un comportamento omissivo o poco corretto della pubblica Amministrazione.

Diciamo che il Difensore Civico senza poteri non ha la possibilità di incidere. Noi tutti sappiamo che quando i poteri non ci sono non basta l'impegno, la professionalità, la costanza che è patrimonio comune a tutti i Difensori Civici. Tutto questo non basta per dare un'effettiva e adeguata difesa al cittadino.

Oggi Napoli ospita questo congresso, ma poteva essere una qualsiasi altra città d'Italia.

Oggi, qui a Napoli, noi Difensori Civici d'Italia, tutti uniti e accomunati da un unico interesse, dobbiamo creare sulla base di un documento unitario questa importante associazione, perché siamo convinti e sicuri, che questo è un fatto che deve essere portato avanti da tutti quanti noi.

Io credo che il congresso per poter iniziare i propri lavori nella piena legittimità, dovrà dotarsi degli organismi congressuali previsti dallo Statuto e pertanto sulla base delle disponibilità pervenute alla Segretaria Generale, io indico quali componenti dell'Ufficio di Presidenza i signori Calogero Ferlisi con la carica di coordinatore, Aldo Celeghin, Gennaro Rocco con la carica di Segretario. Propongo al congresso che l'elezione di questi componenti avvenga per acclamazione.

ACCLAMAZIONE

Da questo momento l'Ufficio di Presidenza è costituito.

Propongo quali componenti della Commissione Elettorale, i signori Giovanna Maggini con la carica di coordinatrice, Biagio Romano e Angelo Carlesino. Propongo l'elezione per acclamazione.

ACCLAMAZIONE

Propongo quali componenti della Commissione Verifica Poteri i signori Antonietta Caputo con la carica di coordinatrice, Mario Accardi e Mauro Maini per acclamazione

ACCLAMAZIONE

Commissione Questori. Propongo componenti della Commissione Questori Francesco Buso con la carica di coordinatore, Manuele Bellonzi, Alberto Viti, Nicola La Penta, Antonella De Rosa, Sandro Ponziani, Carlo Sammartano. Propongo l'elezione per acclamazione.

ACCLAMAZIONE

Le Commissioni da questo momento sono insediate. Avviso i congressisti che ciascuna mozione può delegare due rappresentanti presso ogni organo. Una volta insediati gli organi congressuali, il Presidente dell'Ufficio di Presidenza nella persona di Calogero Ferlisi, assume i poteri per dirigere questi lavori.

Noi Difensori Civici di tutti i Comuni d'Italia, oggi qui riuniti, siamo pronti a discutere nella libera autonomia e nella piena libertà, tutte le questioni e i documenti che verranno sottoposti, convinti però, che questo congresso darà sicuramente un alto profilo alla discussione, sicuri che tutti quanti uniti, accomunati – come dicevo prima – da un unico interesse, noi potremo eleggere il Presidente dell'Associazione e il Consiglio Nazionale sul documento unitario.

L'interesse è unico. Dobbiamo lottare per questo.

A questo punto non mi resta che riformulare a tutti i presenti i saluti più cordiali e ringrazio le autorità, che con la loro presenza, hanno voluto onorare questo congresso e hanno dato anche un segno della loro adesione a questa nostra grande iniziativa. Grazie a tutti e auguri di buon lavoro ai congressisti.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Buongiorno a tutti, porgo il saluto degli organi congressuali e mio personale, alle autorità, ai signori Difensori Civici intervenuti, ai congressisti e a tutti i presenti.

Oggi, con la celebrazione di questo primo congresso, l'istituto dell'Ombudsman scrive una pagina memorabile nel dibattito sulla difesa civica in Italia.

Siamo chiamati – infatti – a procedere alla costituzione ufficiale dell'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani, attraverso l'elezione del suo Presidente e dei componenti il Consiglio Nazionale.

Ma chi è il Difensore Civico?

A parte la legislazione delle regioni in ordine all'istituzione dei Difensori Civici di quegli Enti ove previsti, poiché vi sono alcune regioni d'Italia, i cui Statuti non prevedono l'istituzione del Difensore Civico, l'art. 8 della legge 142 del '90, in ordine ai Difensori Civici Comunali e Provinciali, attribuisce a questo Istituto Giuridico una doppia anima, che si sostanzia da un lato quale garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, dall'altro nel farsi tutore dei diritti e degli interessi dei cittadini, a fronte di abusi, disfunzioni, carenze e ritardi dell'Amministrazione.

Con la legge 142 del '90 come reintrodotta dal Decreto Legislativo 267 del 2000, il Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali, il legislatore ha iniziato un percorso destinato a incidere su vasti settori e ha portato per tappe successive anche alla modifica in senso additivo del ruolo e delle funzioni esercitate sino a quell'epoca dal Difensore Civico.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato un dato assolutamente inedito e inatteso sul ruolo del Difensore Civico, ovvero l'incremento quantitativo e qualitativo dell'utenza che adesso ricorre.

In questo panorama è di obbligo precisare che alla stato attuale esiste un profondo divario tra le esigenze dei cittadini di ricorrere a forme di giustizia rapide e economiche per la tutela di posizioni giuridiche soggettive, che si ritengano lesi dall'azione dei pubblici poteri, e l'esigenza – che definisco di facciata – di numerose Pubbliche Amministrazioni, che si sostanzia nell'istituire un Difensore Civico con sfera di azione circoscritta e marginale nell'intento di comprimerne il più possibile l'operatività.

A siffatto stato di cose si aggiunge l'effetto sia di una scelta legislativa all'art. 8 della 142, che ha previsto la facoltà e non l'obbligo di attivazione del servizio di difesa civica, sia di una certa ritrosia nell'elezione del Difensore Civico da parte di Ente, che pure ne avevano voluto la presenza nello Statuto. Non può non prendersi in considerazione – inoltre – che il Difensore Civico talvolta si trovi ad operare da solo, in presenza di scarne previsioni normative, statutarie o regolamentari, esercitando una sorta di volontariato, orientandosi in concreto sulla base della prassi e del buon senso.

Oggi l'Associazione Nazionale Difensori Civici rappresenta un'importante novità nel panorama nazionale, permettendo l'unione e il confronto diretto tra i Difensori Civici.

Oggi possiamo affermare, che dietro ogni Difensore Civico, c'è la difesa civica con la sua associazione, anzi utilizzando il motto di questo congresso, possiamo ben dire che se "il Difensore Civico è la voce di chi non ha voce" l'Associazione Nazionale Difensori Civici è "la voce dei Difensori Civici che non hanno voce", costretti a operare da soli talvolta in Amministrazioni che sono loro ostili.

L'augurio che intendo esprimere, è che questo primo Congresso Nazionale apra ulteriori percorsi di crescita e solleciti una più viva attenzione nelle sedi legislative e di governo, per un istituto giuridico il Difensore Civico, la cui presenza e sicuro indice di modernità e di democrazia dei rapporti tra cittadini e istituzioni.

Per questo formulo a tutti i congressisti fervidi voti di buon lavoro.

Dott. Vincenzo Schiano di Colella

I promotori di questo congresso mi hanno assegnato il compito di portare in qualità di Difensore Civico ai presenti il saluto dei Difensori Civici della Regione Campania, che hanno fortemente voluto e faticosamente organizzato questo primo Congresso Nazionale.

Lo faccio volentieri, chiedendo a voi tutti di indulgere sulle mie scarse capacità oratorie.

I due colleghi che mi hanno preceduto, hanno di molto alleggerito il compito, perché hanno già portato i saluti a tutti i congressisti, a tutte le autorità presenti di ogni ordine e grado.

Io voglio solo aggiungere il ringraziamento dei miei mandanti al Signor Sindaco di Napoli, che ci onora oggi della sua presenza e che ringrazio in modo particolare, perché ha immediatamente aderito con squisita sensibilità, a mettere a disposizione dei congressisti questa sala così piena di ricordi storici.

Il sindaco Onorevole Rosa Iervolino Russo è il primo cittadino della città capoluogo di una regione che ha il più alto numero in percentuale di Difensori Civici Comunali. Perciò ritengo che sia stato particolarmente indovinata e felice la scelta di questa città come sede del primo Congresso Nazionale.

Vorrei fare soltanto due considerazioni.

La prima considerazione è che questo Congresso cade dopo circa dieci anni dalla entrata in funzione di questa istituzione, che, come è stato ricordato precedentemente, è stata introdotta nel nostro Ordinamento nel 1990 e trasfusa nell'art. 11 del Testo Unico degli Enti locali, attualmente in vigore.

È il primo congresso che consente di fare il punto del lavoro finora svolto da quei Difensori Civici, che sono stati eletti dalle rispettive Amministrazioni e hanno potuto dare avvio, dare inizio al loro lavoro.

Ogni inizio di attività è particolarmente incerto e faticoso e nella specie lo è ancora di più, perché è stato istituito dal nostro legislatore questo organismo, al quale sono stati dati dei poteri vaghi e indefiniti. L'art. 11 della legge, che ne regola le attribuzioni, si limita a dire che il Difensore Civico ha il compito di garanzia circa l'imparzialità e il buon andamento della pubblica Amministrazione e di segnalazione in tutti campi, anche di propria iniziativa, di tutti i casi di abusi, di disfunzione, di carenze e ritardi dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini.

Nulla dice – come è stato opportunamente ricordato – circa i poteri che ha questo organismo, per attuare, per realizzare i compiti che la legge – così genericamente – gli attribuisce. Quindi io penso che questo primo congresso debba servire a fare il punto del lavoro svolto, debba fare il punto di quello che c'è ancora da fare, perché questo organismo possa concretamente operare.

Nella locandina viene riportata una frase giornalistica e vorrei dire mediatica "il Difensore Civico dà voce a chi non ha voce". Però, come opportunamente è stato ricordato, per dare voce, bisogna prima di tutto darci voce. Senza poteri sostitutivi, senza incidere sulla volontà discrezionale, volitiva delle pubbliche Amministrazioni presso le quali opera, il Difensore Civico non ha possibilità di operare concretamente, in tutti quelli che sono i procedimenti amministrativi, che vengono ritardati da una burocrazia che molte volte, soprattutto nella realtà meridionale, è ancora blindata e poco aperta ai bisogni dei cittadini.

La seconda considerazione è questa: nasce oggi un nuovo organismo, una nuova associazione, questa sala funziona un po' da "sala parto" dell'Associazione ANDCI, cioè l'Associazione di tutti i Difensori Civici.

Auguri a questa nuova Associazione, la quale, a mio avviso, dovrà essere il referente del nostro legislatore per tutto il lavoro che ancora bisogna compiere e perfezionare e rendere veramente operativo questo Istituto.

La dottrina chiama il Difensore Civico "magistrato di persuasione", ma il "magistrato di persuasione" senza – non dico – una spada, ma senza avere un'arma, perché possa la sua opera di convincimento avere dei risultati proficui, senza questi mezzi, molte volte vede fallire i suoi tentativi.

Quei paesi di lingua spagnola chiamano il Difensore Civico "Defensor del pueblo", "Difensore del pubblico", ma si sa che ogni difensore se non ha le armi per difendere la postazione che è chiamato a difendere, deve arrendersi e molte volte (parlo anche per esperienza personale, perché sto per concludere il mio ciclo quinquennale di Difensore Civico presso il Comune di Napoli) molte volte il Difensore Civico si è dovuto arrendere – appunto – per mancanza delle armi messe a sua disposizione.

Quindi auguri anche alla nuova associazione, che ripeto, a mio avviso, avrà il delicatissimo compito di essere il referente di tutti gli associati presso il legislatore, perché la legislazione che regola questo istituto venga – prima di tutto – migliorata, prima di creare altri spazi, io ritengo che bisogna perfezionare gli spazi nei quali attualmente opera.

Auguri a tutti, buon lavoro.

MODERATORE

La parola all'Onorevole Rosa Russo Iervolino Sindaco di Napoli.

On. Rosa Russo Iervolino
(Sindaco di Napoli)

Carissimi amici e signori congressisti, come Sindaco di Napoli, quindi come padrona di casa, in questo che, in modo molto figurato e bello, il nostro Difensore Civico ha definito una "sala parto", speriamo che nascano delle indicazioni estremamente positive. Desidero dare a voi tutti il più vivo e cordiale benvenuto, non soltanto dell'Amministrazione Comunale di Napoli ma davvero della città di Napoli, perché la città di Napoli è pur fra un insieme – molto pesante a volte – di problemi e difficoltà, fortemente tesa verso una cultura di democrazia sostanziale, di sostanziale rispetto dei diritti di cittadinanza.

Un saluto particolare permettetelo di darlo alla rappresentanza di Napoli in Parlamento, al Senatore Scalera, all'Onorevole Sergio Cola, con il quale (lo ricordavamo adesso) in Commissione Affari Costituzionali, nella precedente legislatura abbiamo a lungo lavorato sul tema del Difensore Civico e un saluto del tutto particolare al rappresentante del governo, all'amico Learco Saporito, con il quale abbiamo iniziato a fare vita politica e condiviso tante battaglie. Io immagino che questo sia davvero un momento di grande importanza.

Perché in fondo sulla base dei principi fondamentali della nostra Costituzione, (penso all'art. 2, all'art. 3, ma penso soprattutto al secondo comma dell'art. 3, che si interessa di sottolineare come in una democrazia reale i diritti non debbono essere solo proclamati, riconosciuti, magari in legge e in Costituzione, ma veramente, concretamente fruiti da ogni cittadino), il Difensore Civico ha un suo spazio, ha un suo ruolo, ha una sua validità.

Prima si faceva riferimento ai 10 anni che voi avete alle spalle. Lo ricorda l'avvocato Calogero Ferlisi, che io ho conosciuto a Caltanisetta, quando fu ucciso il Sindaco di Caltanisetta, in una tristissima ma civilissima occasione, e la città rispose con grande dolore, ma con grande compostezza e dignità. Si faceva riferimento ai lunghi anni che voi avete dietro le spalle e senza dubbio, anche la legislazione italiana, pur nei generosi tentativi fatti dal Parlamento, avrebbe dovuto recepire in modo più articolato il vostro ruolo, un ruolo che, del resto, negli altri paesi d'Europa, negli stessi documenti dell'Unione Europea, del Parlamento Europeo, del Consiglio d' Europa ha già una sua base fondamentale.

Quindi il vostro riunirsi insieme, il vostro essere associazione, non ha di certo una volontà e un ruolo corporativo, ma ha la potenzialità di confrontare le esperienze, di farne sintesi e quindi di offrire con maggior forza proposte, non soltanto per l'attuazione del vostro ruolo, ma per il riconoscimento normativo del vostro ruolo, un ruolo che è certamente necessario sempre. Io ho letto e riflettuto – con molta attenzione – sul documento che voi avete predisposto e l'ho trovato ricco di spunti, estremamente interessanti.

Certamente noi siamo all' interno – e lo dico come notazione positiva – di un processo di mutamento delle competenze istituzionali, con un forte potenziamento delle competenze degli Enti locali, penso anche alla riforma costituzionale, alla riforma del titolo quinto della seconda parte della Costituzione e questa novità di competenze, non sempre conosciuta dai cittadini, che non riescono a individuare il nuovo interfaccia, apre spazi a voi, così come aprì spazi a voi (e qui mi riferisco a Learco Saporito, perché se lo ricorderà senza dubbio quel periodo), il periodo della Commissione Bozzi, delle prime riforme istituzionali, quando si cominciò a riflettere non solo sulla libertà di informazione, ma sul diritto all'informazione.

Ora, non c'è dubbio che io non voglio confondere due ruoli; c'è una legge, tra l'altro quella – on. Cola – siamo riusciti a vararla in Commissione Affari Costituzionali, che è la legge sulla informazione istituzionale e voi non siete e non avete come compito quello di informare, ma

quello di interagire con gli organi di informazione proprio in questa logica dei diritti che devono essere fruiti in modo concreto.

Allora, un'altra annotazione che io ho visto nel vostro documento non è una annotazione rinunciataria.

Noi abbiamo lavorato fortemente ad una legge quadro sulla Difesa Civica ed abbiamo lavorato senza contrapposizioni tra Maggioranza ed Opposizione, ma non siamo riusciti a portarla a termine.

È vero che una legge quadro che indichi con chiarezza le competenze, deve tener presente il momento, poi, nel quale i nuovi spazi aperti dalla nuova formulazione dell'articolo 117 ed anche alle Legislazioni Regionali, danno la necessità di punti di appiglio sui quali, poi, il Legislatore Regionale possa costruire.

Comunque una legge quadro ritengo che continui ad essere necessaria, però mi sembra molto saggio il vostro intento – se ho ben letto il documento che avete preparato e che dovete discutere – di non lasciar cadere qualsiasi spazio normativo che possa, anche se non in una visione esaustiva, far fare un passo avanti alla logica della normativa per i Difensori Civici.

Mi sembra, poi, interessante anche questa vostra volontà di diventare non soltanto organo di controllo, ma organo propulsivo delle istituzioni per la realizzazione dei diritti di cittadinanza.

In fondo devo dire che qualsiasi controllo esercitato seriamente diventa anche un controllo propulsivo. Averne piena coscienza e volontà è importante perché è questo momento quello che fa fare davvero, poi, il salto in avanti per la generalità dei casi e non per il singolo caso, averne coscienza e volontà piena è certamente un fatto di valenza positiva.

In quest'ottica anche la proposta dell'Osservatorio che voi fate nel documento, mi sembra di grande interesse proprio perché la casistica che alcune volte caratterizza, frantumandola, il ruolo e la figura e l'azione del Difensore Civico possa, poi, in un confronto fra i singoli casi essere portata ad unità sulle linee emergenti.

Vi sono, quindi, tutti i motivi per un saggio impegno per chi lavora nelle istituzioni, credo nelle istituzioni a tutti i livelli, dal Governo al Parlamento. Io parlo per la mia istituzione, per il Comune e voglio cogliere l'occasione per ringraziare il giudice Schiano di Colella che ha svolto il suo ruolo in modo egregio, con grande dignità e con grande fermezza.

Quindi, vi sono tutti i motivi per guardare ai vostri lavori con speranza e con l'augurio più vivo e cordiale.

Napoli vi ha preparato anche il sole, quindi si vede che vi vuole bene, noi vi vogliamo bene; quindi, che il vostro soggiorno sia piacevole e costruttivo.

Vi ringrazio.

MODERATORE

Ringraziamo l'Onorevole Rosa Russo Iervolino, Sindaco di Napoli, sia perché è stata qui presente tra noi e sia anche perché, come Ministro degli Interni, è stata particolarmente attenta alle realtà del territorio ed alla figura del Difensore Civico.

La parola al Senatore Giuseppe Scalera, Capogruppo de "La Margherita", componente della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica.

Sen. Giuseppe Scalera

La sfida che i Difensori Civici lanciano oggi da Napoli è certamente un sfida corredata da grande coraggio e, per certi versi, anche da grande fantasia.

È una sfida che nasce vincendo certamente resistenze, superando diffidenze, costruendo o almeno tentando di costruire quello che è un orizzonte nuovo, certamente un orizzonte diverso.

Qual è il quadro nel quale si innesta questo evento?

Certamente sappiamo tutti che l'aspirazione alla partecipazione, al governo della globalizzazione corrisponde certamente a quella legata a cittadini che vogliono partecipare oggi in maniera diretta allo sviluppo, all'evoluzione di quelle che sono le loro democrazie.

Una partecipazione che certamente non può, non deve risolversi soltanto ed esclusivamente nel momento elettorale.

In effetti, le formazioni partitiche, nella varietà di quelli che sono stati i loro modelli organizzativi, hanno rappresentato, soprattutto alla ripresa di quella che è la vita democratica del nostro Paese, un primo tentativo di far fronte a questa esigenza.

Ma il loro ruolo – dobbiamo dirlo anche in questo contesto – ha corso il rischio progressivamente di logorarsi, così come i risultati che spesso la realtà politica ha finito per determinare sono diventati contraddittori sia sotto il profilo della partecipazione e sia, soprattutto, nell'ambito di quella che è l'inadeguatezza ed al tempo stesso direi la sostanziale inattualità di quelli che sono gli strumenti a sua disposizione.

In questo senso le stesse vecchie ideologie sono state nel tempo contraddette da quella che è l'evoluzione storico-culturale del nostro Paese.

Un'evoluzione che per molti versi ha finito per inaridire culture politiche tradizionali, imprigionate ormai dentro forme di organizzazione che non erano in grado di dare voce ad una realtà in profondo mutamento.

Ecco perché la distanza sempre più chiara, un vallo sempre più determinato tra quelli che sono i partiti per certi versi alla ricerca di una loro nuova funzione, spesso stereotipati nell'ambito di un loro ruolo ed al tempo stesso una società dinamica, inquieta, certamente diversa e nuova, ha reso certamente ancora più insopportabili quelle che sono pratiche degenerative che aggredivano un sistema politico ed amministrativo sempre più racchiuso in una gestione del potere non sempre funzionale a quelli che sono gli interessi della comunità.

Io credo che l'approccio moralistico di questi anni, anche la risposta di tipo giudiziario che ne è venuta fuori, così come la stessa via referendaria, si sono rivelati sostanzialmente inadeguati ad accompagnare quella che è la democrazia italiana. La democrazia italiana certamente ha avuto delle difficoltà ad andare oltre la crisi.

In effetti, non poteva essere sufficiente in questo senso una denuncia, seppur fondata, di quella che era la caduta della cultura della legalità nell'ambito dell'esercizio di quello che è un potere giurisdizionale che non sapesse distinguere tra degenerazione di tipo politico e fatti penalmente rilevanti.

È diventato sempre più evidente che un ordine civile diverso, una nuova legalità non poteva e non doveva prescindere da un rilancio del ruolo della politica, da un rilancio del ruolo delle istituzioni, capace di tradursi in una nuova organizzazione delle risposte, in una nuova organizzazione della società, in un nuovo modello organizzativo delle istituzioni stesse.

Una democrazia più forte, un radicamento di un'etica pubblica più fondata, una possibilità reale da parte dei cittadini di concorrere a quelli che sono gli sviluppi concreti del proprio territorio; ecco le risposte che la società ha finito per determinare in questi anni.

La nuova democrazia, questa nuova democrazia non può certamente affermarsi senza né al tempo stesso contro i partiti e le realtà amministrative, dovrà essere certamente animata nei prossimi anni da Amministrazioni nuove, capace di legittimarsi in maniera diretta immergendosi tra i cittadini, cittadini che restano – dobbiamo ricordarlo – titolari della sovranità sia nella loro funzione di individui originariamente portatori di diritti di libertà e sia in quanto associati, seppure in forme diverse, in quelle che sono le espressioni della vita delle nostre comunità.

Il Difensore Civico deve e può rappresentare tutto questo, può rappresentare questa novità, un'opportunità nuova ed in grado di non riproporre limiti e difetti del recente passato nel contatto, nel rapporto tra Amministrazione ed opinione pubblica, ma nella sua capacità nuova di offrirsi come esperienza di partecipazione, di proposta, di elaborazione e di confronto democratico.

Ecco, io credo che la sfida, la vostra sfida, la sfida legata a questo primo vostro congresso, viva tutta qui, viva all'interno di questo dato.

A voi tutti Difensori Civici d'Italia il compito di interpretarla, con quelle che sono le traiettorie ed al tempo stesso il pragmatismo di una concretezza nuova.

Grazie

MODERATORE

Prima di ascoltare l'intervento dell'Onorevole Mennitti, ringrazio per i saluti e gli auguri il Tenente Colonnello Bacile e il generale Barbato, Comandante della Legione dei Carabinieri della Campania; grazie all'Arma dei Carabinieri, per la presenza e gli auguri.

Prego, Onorevole Domenico Mennitti, Europarlamentare.

On. Domenico Mennitti

Mi è stato richiesto di porgere un saluto ed un saluto sarà, contenuto nel tempo e nelle riflessioni.

Prima di tutto ringrazio gli organizzatori non solo e non tanto per avermi consentito questo intervento, quanto per avermi consentito di avere un approccio più consapevole ai problemi che oggi qui voi rappresentate.

Nasce una associazione che credo non nasca con lo spirito di rivendicare i diritti di coloro che ne fanno parte, nasce piuttosto sotto la spinta dell'esigenza di poter fare il proprio dovere, perché credo che questo sia il primo e fondamentale elemento.

I Difensori Civici in Italia avvertono la difficoltà di poter svolgere con scrupolo, con rigore il proprio lavoro.

Quindi, ben venga la associazione, soprattutto se sarà nelle condizioni di raccogliere queste istanze e queste esigenze e di rivendicarle in un quadro più ampio, perché nella verità sono nati i Difensori Civici in Italia e sono ancora non più di quattrocento complessivamente sul territorio, quattrocentoventi mi sembra.

Si tratta di affermare una cultura del controllo che nel nostro Paese, certo riceve il riconoscimento degli amministratori, ma – occorre dirlo – non è molta gradita da coloro che sono controllati.

Questo è un Paese – diciamolo con franchezza – che sotto la spinta dell'affermazione delle autonomia locali ha visto decadere il sistema dei controlli, interni ed esterni, e sopporta male un tipo di controllo che tende a tutelare il cittadino rispetto all'attività che talvolta diventa eccessiva e talvolta si trasforma in abuso, della Pubblica Amministrazione.

Io credo che su questo piano occorre operare, ringraziando gli amministratori, come il Sindaco di Napoli, che vi vogliono bene, ma volendo bene anche noi agli amministratori attraverso la capacità di stabilire un equilibrio nel rapporto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Debbo concludere evidenziando come su questo piano noi abbiamo registrato e registriamo ogni giorno un ritardo rispetto agli altri Paesi Europei, dove questa cultura è molto più diffusa.

Vorrei spendere una parola contro il luogo comune secondo il quale noi saremmo europeisti a parole, ostruzionisti nei fatti.

Io credo di dover dire che siamo europeisti nelle aspirazioni e talvolta ostacolati e condizionati nell'essere europei, nel senso che non riusciamo a vivere secondo regole che ci facciano essere obiettivamente cittadini del Nuovo Continente.

Per esserlo, anche su questo piano, bisogna che si realizzi una condizione nella quale ognuno di voi possa svolgere il proprio lavoro.

Io credo che nulla nasca a caso, che non nasca a caso questa vostra organizzazione, forse non è neppure un caso che nasca a Napoli dove, certo, l'attività, l'iniziativa, lo spirito intraprendente degli organizzatori locali ha avuto un elemento fondamentale, ma dove forse la realtà ambientale richiede che il Difensore Civico sia chiamato a svolgere nella pienezza delle sue funzioni il proprio lavoro.

Io non credo di dover aggiungere altro, oggi il mio dovere è quello di ascoltare, me ne andrò molto più ricco di annotazioni e di informazioni su questo argomento.

Grazie.

MODERATORE

Prego Onorevole Sergio Cola, Presidente del Comitato Parlamentare per il Controllo delle Strutture Giudiziarie e dell'Organizzazione Giudiziaria.

On. Sergio Cola

Solo qualche brevissima annotazione nell'augurarvi buon lavoro.

Nel 1996-1997, nel corso della XIII Legislatura, io ero alla Commissione Affari Costituzionali e ci intrattenemmo su questo argomento, cioè una rivisitazione del Difensore Civico, per ben sei mesi.

Per la verità, il nostro lavoro fu proficuo, però senza risultati in quanto ci rendemmo conto che l'assetto dei Difensori Civici non sortiva alcun effetto positivo.

Ci rendemmo conto che era necessario ampliare le competenze, era necessario formare un organismo di carattere nazionale con il Difensore Civico Nazionale e con una sorta di collegamento.

Ci rendemmo conto anche di un'altra cosa importante: non era assolutamente sufficiente la protezione del Codice Penale a fronte degli abusi, perché una denuncia per abuso di potere o per omissione di denuncia non avrebbe sortito alcun risultato se non in lunghi tempi e non avrebbe, soprattutto, soddisfatto quelle che erano le legittime esigenze del cittadino travolto dalla Pubblica Amministrazione, molte volte da questa serie di abusi.

Decidemmo – fui io uno dei promotori, unitamente all'Onorevole Iervolino che allora presiedeva, con molta competenza e compiutezza, la Commissione Affari Costituzionali unitamente anche all'Onorevole Cirulli Irelli – di introdurre un nuovo concetto, quello del Difensore Civico munito di giustizialità.

Cioè a dire, di una sorta di copertura giurisdizionale dei provvedimenti che avrebbe preso o che potesse prendere nell'ambito della risoluzione delle vertenze fra i cittadini e la Pubblica Amministrazione.

Una soluzione che ritenevamo fosse estremamente efficace e che portammo a termine trasversalmente, senza nessuna opposizione di alcuna forza politica e, poi, stranamente il tutto si è arenato.

Se io vi dovessi dire qual è la ragione di questo insabbiamento – fra virgolette – non saprei assolutamente fornirvi una valida spiegazione.

Allora, io veramente accolgo con grande interesse, ancorché con entusiasmo – vorrei soggiungere – quella che è la vostra iniziativa, la costituzione dell'associazione.

Tra l'altro, leggo nel programma e soprattutto nella intestazione che i Difensori Civici tendono ad un ampliamento di competenze ed è proprio quello che noi a suo tempo agognavamo, avevamo cercato di realizzare.

Allora, qual è l'impegno che io posso assumere nelle funzioni che in questo momento ricopro, funzioni che non attengono, se non in via riflessa, alla Commissione Affari Costituzionali?

Quello di impegnarmi a sollecitare. C'è qui l'Onorevole Learco Saporito che è Sottosegretario e che è sensibilissimo a questi argomenti e che potrebbe anche raccogliere il nostro invito, io me ne renderò sicuramente promotore. Noi dovremo riprendere quel discorso che abbandonammo nel 1997-'98 – torno a ribadire fino alla noia, non so per quali ragioni – e prendendo come spunto queste che sono le vostre più che legittime sollecitazioni, noi cercheremo di portare a termine quel progetto che, a suo tempo, iniziammo.

Se tutto ciò dovesse avvenire sulla base delle vostre spinte – statene certi – avremmo reso un grandissimo servigio alla collettività, al cittadino. Diciamo la verità: la burocrazia nell'ambito dei rapporti con il cittadino ha ancora una sorta di incrostazione che rende sempre più difficili i rapporti stessi.

Allora, io vi auguro buon lavoro e vi saluto, ribadendo un impegno che ritengo sia l'impegno che prenderanno tutte i rappresentanti delle forze politiche che partecipano a questa manifestazione.

Grazie.

MODERATORE

Prego, Onorevole Pecoraro Scanio, Presidente dei "Verdi", già Ministro dell'Agricoltura.

On. Alfonso Pecoraro Scanio

Io ho verificato con particolare piacere questa iniziativa, perché l'attività dei Difensori Civici è un'attività importante.

Io, tra l'altro, un po' di anni, a fine anni '80, facendo l'Assessore Comunale a Salerno, il primo ufficio che costruii era l'ufficio Difesa ed Informazione del Cittadino che sopravvive dopo quindici anni ed aveva l'obiettivo, prima ancora che riuscissimo ad avere una normativa quadro sui Difensori Civici, di affrontare un tema che è il tema di una moderna democrazia.

Cioè, il tema da un parte di avere un'attenzione costante alle esigenze del cittadino nei confronti degli stessi apparati della Pubblica Amministrazione, dall'altra devo dire anche – ed io ritengo oggi più che mai importante – riuscire a fare in modo che anche di fronte ad una serie di disfunzioni ed irregolarità non sia ingolfata l'attività della Magistratura ordinaria.

Uno dei problemi di questo Paese è che a volte, in mancanza di una serie di altri punti di riferimento e di soluzione, noi abbiamo un eccesso di necessità dei magistrati a cui ricorriamo anche per cose piccole, che poi non sono piccole perché è evidente che ogni piccola cosa è poi una grande cosa per chi la subisce anche se vista nell'ambito dei grandissimi problemi nazionali o planetari diventa piccola.

Quindi, io credo che ci sono tantissime problematiche che vanno affrontate e possono essere affrontate con efficacia, aumentando la possibilità di intervento, ma anche riuscendo a dare una risposta a queste necessità.

Penso ai temi legati alla difesa del cittadino non solo rispetto alla burocrazia, ma rispetto a tutta una serie di problematiche ad esempio ambientali; pensiamo a molte problematiche riguardo il consumatore; a piccole e grandi angherie quotidiane.

Mi sembra che su tutta questa materia, proprio nella fase in cui stiamo parlando – se ci parliamo seriamente – di rivedere i sistemi di tutela del cittadino, il Difensore Civico può e deve assumere quell'importante ruolo di risposta più veloce e dall'altra parte di riposizionare il necessario intervento della Magistratura, soprattutto di quella penale, su quelle che sono reali reati di particolare gravità.

Credo che questo è un compito importante. Io sono contento di questa iniziativa perché penso che è l'occasione per mettere a punto una serie di richieste.

È evidente – come diceva l'Onorevole Cola prima – che mi sembra questa una tipica situazione sulla quale siamo tutti d'accordo. Il vero problema, poi è farle le cose.

Io temo sempre le cose su cui siamo tutti d'accordo, perché molte volte, poi, non si capisce perché non si fanno.

Allora, credo che l'ideale è che voi facciate delle proposte concrete e che, magari, le sottoponiate ad ogni singolo gruppo parlamentare, in modo che noi se siamo veramente d'accordo le firmiamo e le trasformiamo in progetti di legge.

Magari ognuno fa il suo progetto di legge. Avendo avuto un'esperienza da Presidente di Commissione e da Ministro dico che è meglio non un unico progetto di tanti perché sennò inizia anche la polemica a chi deve mettere la prima firma. Questo è tipico dell'Italia e della classe politica.

Facciamo che, se tutti sono d'accordo, si faranno sette od otto progetti tutti identici. Una volta che sono tutti identici non si vede perché non vanno approvati.

Quindi, se vogliamo trasformare praticamente queste disponibilità che noi vi rappresentiamo in atti, cercate di trasformare – visto che ne avete, ovviamente, la competenza – le proposte in

soluzioni articolate, magari modulate perché a volte il meglio è nemico del bene. Uno vuole cento, fate la proposta da dieci, da venti, da cinquanta e da cento, in modo che riusciamo realisticamente a fare però dei passi avanti.

Il rischio molte volte è che proprio cose che sono ampiamente condivise, poi se non abbiamo il know-how di come trasformarle in atti normativi, restiamo per anni paralizzati dove non c'è nemmeno un grande problema di contrasto politico.

Credo che su questo possiamo lavorarci e lavorarci bene. È un'esigenza nel nostro Paese che è un Paese che ha un livello di micropolemica e di macropolemica incredibile. Devo dire che da questo punto di vista se facessimo le gare saremmo un Paese che vincerebbe varie medaglie sia nel lamento e sia nella litigiosità.

Detto questo, a maggior ragione cerchiamo di avere, invece, strumenti moderni di risposta, in modo che da una parte si evitino situazioni in cui non c'è l'interlocutore e dall'altro si eviti che per risolvere problemi piccoli bisogna farli diventare enormi perché sennò uno rischia di non essere ascoltato.

Questo invece che risolvere le cose, rischia di amplificare le situazioni.

Mi sembra che su queste cose c'è un'esigenza forte.

L'altro grande versante è quello del consumerismo.

Voi siete un punto di risposta al fatto che in questo Paese c'è ancora una grande carenza dell'associazionismo consumeristico.

Torno da un convegno fatto in America con Neyder e con le associazioni del consumerismo americano e devo dire che non c'è paragone sul nostro livello di capacità di avere dei consumatori consapevoli, dei consumatori difesi.

Abbiamo un livello troppo basso di associazionismo consumeristico che (quando è corretto e quindi non è fatto per minacciare e poi incassare), è un associazionismo a volte ancora debole.

Credo che da questo punto di vista potenziare e migliorare la qualità dei Difensori Civici è, però, la risposta. Nel frattempo si svilupperà un consumerismo di tipo europeo o mondiale avanzato, così chi subisce una serie di difficoltà possa avere un interlocutore: un potenziato Difensore Civico.

Ultimo riferimento: la burocrazia.

Noi abbiamo avuto una fase in cui abbiamo fatto tante leggi per favorire il cittadino verso la burocrazia, tante normative sulla trasparenza e poi, piano piano, gli stessi Assessorati alla Trasparenza sono scomparsi, tanto trasparenti da diventare evanescenti!

Le stesse normative sono rimaste in parte inattuate ed in parte sottovalutate, però nel nostro Paese resta una cultura burocratica di una burocrazia che è indifferente all'efficienza ed è indifferente al risultato, perché ha una presunzione di eternità e, quindi, sostanzialmente non ha nessun problema di dare risposte in tempi utili.

Questo è un portato culturale che, forse, lo supereremmo con una formazione. Però nel frattempo, poiché il cittadino subisce ogni giorno i drammi anche di una burocrazia indifferente al rapporto con il cittadino, anche qui, su quest'altro versante, una presenza costante, attiva ed anche un aiuto ai Difensori Civici può diventare un elemento di arricchimento ed anche di modernità e di modernizzazione del nostro Paese.

Vi ringrazio, buona giornata e buon lavoro.

MODERATORE

Prego Onorevole Vincenzo Maria Siniscalchi, Presidente della Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei deputati.

On. Vincenzo Maria Siniscalchi

Grazie, Presidente. Sono molto lieto di porgere il saluto all'associazione dei Difensori Civici e soprattutto il saluto ai partecipanti ai lavori di questo importante congresso.

Avvertiamo tutti in sede parlamentare, in sede legislativa, la necessità di una crescita di questo importante organismo, che tende soprattutto in Italia, ma non soltanto in Italia, in tutti i paesi di democrazia compiuta, a fare crescere un sistema di mediazione, un sistema che favorisca la ripresa di una possibilità reale di interlocuzione delle fasce minori di utenza nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Il grande problema che si vive in tutti i campi dell'Amministrazione contemporanea è il problema della possibilità, all'interno della globalizzazione generale, che vengano sempre più travolti gli interessi diffusi, che vengano sempre più travolte quelle istanze, che non possono trovare accoglimento nella sede giudiziaria, che non possono essere trasfuse nelle giurisdizioni tradizionali, ma che proprio in un epoca di globalizzazione devono inevitabilmente avere voce. Se io potessi dare un'immagine – così di carattere letterario – alla figura del importante del Difensore Civico, io direi che è la difesa di chi non riesce a avere piena voce, che mi pare un fatto importantissimo, in uno Stato correttamente ordinato.

Di recente come Presidente della Giunta per le autorizzazioni innanzi alla Camera dei Deputati nel nostro Parlamento, noi abbiamo fatto una missione in Spagna, per studiare sotto altri profili quello delle prerogative e forse ci vorrebbe anche nei confronti dell'Istituto Parlamentare un Difensore Civico che contenesse qualche abuso di prerogative dei parlamentari e che si occupasse dei cittadini che vengono – in un certo senso – travolti dalla riserva di giurisdizione che – giustamente – effettua la Camera.

Bene, sia in questo viaggio in Spagna, sia così come mi era accaduto nella precedente legislatura in un viaggio fatto in Australia, nello stato del nuovo Galles del sud (che è lo Stato più importante dell'Australia), io ho riscontrato il pieno funzionamento di questo Istituto, qualcosa che somiglia anche all'Ombudsman, ma che ha caratteristiche diverse.

Devo dire che da cittadino e da Parlamentare nella scorsa legislatura, e anche precedentemente, io ho avuto modo anche di esprimere con modestia, ma con molta passione, l'apprezzamento per il modo come si è sostanzialmente inventata la Difesa Civica, perché – diciamocelo francamente – i Difensori Civici nell'attuale situazione se non riescono a inventarsi un momento di forza e un momento di presenza, facendo appello alle loro risorse, non è che hanno un grande favore nell'ordinamento generale.

Ed io mi sono compiaciuto con il Difensore Civico – quello della Regione Campania – scrivendo anche su alcune decisioni che hanno poi avuto anche una valenza giurisdizionale.

Quindi a mio avviso un congresso molto importante a cui noi parlamentari dobbiamo dare attenzione. Quelle esperienze in altri paesi –l'Australia così lontana – stanno a dimostrare anche il livello avanzato che è stato raggiunto da questa figura. Non si tratta – badate bene – a mio avviso di costruire una sorta di burocrazia giudiziaria residuale quasi tollerata. Si tratta – invece- della necessità di individuare forme di difese particolari all'interno di sistemi inevitabilmente tendenti a privilegiare la difesa di interessi collettivi, che è sempre più forte della difesa degli interessi individuali.

Ebbene se da un lato nella scorsa legislatura la semplificazione dei procedimenti amministrativi, (unitamente alla tendenza generale delle riforme ad operare forme di depenalizzazione, forme comunque di semplificazione dell'intervento giudiziario), riducendo al minimo le forme di intervento del diritto tradizionale, ha avuto una sua efficacia, occorre invece che in parallelo cresca la possibilità di non travolgere sostanzialmente gli interessi dei cittadini, altrimenti si finisce

con il creare un'opera quasi di massificazione generale, nel quale impoverendo la figura del Difensore Civico, si finisce veramente per impoverire anche la inevitabile dialettica istituzionale tra le parti. Il Difensore Civico non è contro la Pubblica Amministrazione, ma agisce per correggere le inevitabili forme di eccesso che la Pubblica Amministrazione finisce con il compiere, non tanto con l'atto singolo, ma con l'atto di sistema, con l'atto come espressione di una forma espressiva di una forza particolare nei confronti della debolezza del cittadino.

Quindi un congresso molto importante. Io andrei oltre le interessanti intenzioni di solidarietà che sono importanti, ma andrei a una richiesta, ad un'istanza forte, che deve partire da questo congresso, non solo per l'inquadramento finale corretto e definito del Difensore Civico, ma per dare al Difensore Civico in tutte le sue varie articolazioni, il senso anche di una forza di intervento dialettico all'interno del sistema dei pubblici poteri.

Grazie.

MODERATORE

L'Onorevole Giuseppe Gargani, Presidente Commissione Giuridica del Parlamento Europeo.

On. Giuseppe Gargani

Il mio saluto vuole essere una riflessione generale e una valutazione.

Io sono stato molto contento di apprendere e l'ho appreso con un po' di ritardo, del congresso, della prima riunione che i Difensori Civici in Italia hanno deciso e stabilito e che oggi vede il congresso, perché anche per i miei interessi personali, sono molto interessato alla evoluzione di questo Difensore Civico, di questa nuova professionalità, di questa categoria.

Ho seguito anche le vicende nella Regione Campania e ritengo, senza tema di essere retorico, che oggi potete porre una premessa fondamentale per aiutare questo povero paese, ma anche l'Europa, a trovare un equilibrio sul piano giuridico e sul piano dei rapporti tra le istituzioni e il cittadino.

Io ho appena avuto il vostro documento e quindi non l'ho letto, ma una considerazione generale, che deve far onore a chi si occupa di queste cose, è che pochi si rendono conto (e pochi anche a livello di classi dirigenti o di rappresentanti delle istituzioni), che viviamo un momento di grande transizione sul piano della possibilità di poter espandere i nuovi tanti diritti dei cittadini, che nell'evoluzione della tecnica, della cultura e della scienza, hanno raggiunto livelli non prevedibili, a fronte di una crisi forte della giustizia, di una crisi forte della norma, di una crisi forte del diritto, per cui questo iato, questa differenza, determina la crisi di cui tanto si parla giustamente o ingiustamente, con toni polemici e senza comprensione del fenomeno.

Voi avete scritto che c'è la necessità di adeguare l'ordinamento politico e giuridico alle reali esigenza della vita quotidiana. Io mi permetto di dire che avete profondamente ragione e (correggetemi) c'è la necessità di adeguare alle esigenze dei nuovi diritti civili che sono venuti fuori, dei quale voi dovete essere i paladini.

A fronte di questa carenza forte della giurisdizione come tale e a fronte della nuova importanza che la giurisdizione ha nella vita italiana ed europea, (perché l'Europa c'entra e c'entra molto – come voi dite –), c'è la necessità che il Difensore Civico tracci una sua linea, un suo binario, una sua ragione di essere, senza volere avere – come pure dite successivamente – competenze, o affastellarvi di competenze, ma chiarire fino in fondo e statuire il vostro ruolo, che è un ruolo non di supplenza, non secondario, non di risulta, ma un ruolo fondamentale per intervenire, laddove c'è la crisi del diritto e c'è la impossibilità da parte della giurisdizione, di poter essere interprete fino in fondo di questi diritti di libertà che si sono sviluppati nel nostro paese.

Noi abbiamo una evoluzione forte del diritto e diritti di libertà che cinquant'anni fa era incredibile poter immaginare e non c'è una tutela giurisdizionale adeguata, per poter corrispondere ai cittadini riguardo a una tutela, ad un binario da tracciare, ad una forte e consentita e condivisa –fino in fondo- ragione di coesistere sul piano istituzionale.

Allora io vedo l'importanza nello statuire un vostro Statuto, nello stabilire una vostra ragione anche di collegialità, di compenetrazione, di tenere conto di tutti i problemi sul piano nazionale, regionale, provinciale e comunale. È una vostra identificazione importante per diventare soggetti, non secondari, –sottolineo questo- ma soggetti fondamentali che nei confronti della Pubblica Amministrazione tutelano finalmente il cittadino per i nuovi diritti di libertà, per i nuovi diritti civili che il cittadino ha conquistato. Se sapete tracciare tutto questo, con l'aiuto un po' anche nostro, noi a livello europeo, visto che io mi occupo di queste cose a livello europeo, del Parlamento Europeo, presiedendo la Commissione Giuridica, anche a livello europeo, voi dovete avere uno sguardo, alla Convenzione –e non è una cosa che dico qua-

che si è sviluppata, che entra in funzione il 1 marzo e che deve sfociare alla fine del prossimo anno nella nuova Costituzione Europea. C'è da mettersi evidentemente in riga lungo le grandi prospettive, che in un'Europa civile, in un'Europa organizzata nello spazio giuridico può avere, il rilievo della difesa dei diritti civili. Credo che debba senz'altro avere un ruolo, un posto importante. Se voi, anche da questo primo congresso, fate uscire una voce univoca su questo, con un'indicazione chiara, io credo che avrete fatto e dato un contributo importante alla civiltà del diritto nel nostro Paese.

MODERATORE

Senatore Massimo Villone, Vicepresidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica e già Presidente.

Sen. Massimo Villone

Poche parole perché poi i saluti sono come gli ospiti ad un certo punto bastano.

Io sono lieto di essere qui e ringrazio per l'invito perché per noi è come incontrare un vecchio amico. Io ho incrociato la figura del Difensore Civico quando ero un giovane studioso all'estero e visitavo paesi in cui quest'Istituto c'era.

Ho vissuto la fase in cui il Difensore Civico è entrato nel nostro sistema e devo dire che è consolante in questo mondo, che è così instabile e che cambia così in fretta, vedere che poi in fondo i problemi sono sempre gli stessi. Non so se c'è da essere tranquilli, ma sostanzialmente è così.

C'è sempre stata questa doppia anima nella figura del Difensore Civico, se essere –come dire- una prima forma di tutela in chiave di contenzioso, in chiave paragiurisdizionale, chiamiamolo così, una sorta di gratuito patrocinio nell'Amministrazione pubblica, oppure se essere un modello tendente alla buona Amministrazione, un elemento di qualità nell'Amministrazione pubblica. Sono due prospettive diverse, sono sempre vissute nella figura del Difensore Civico.

Io penso, se io fossi un giovane che investe un pezzo importante nella sua vita in questa funzione, io punterei più sulla seconda prospettiva.

Io sono convinto che il Difensore Civico, se fosse un'azienda l'Amministrazione pubblica, sarebbe l'equivalente dell'Ufficio del Controllo Qualità, perché nell'altra prospettiva sarete sempre supplenti, sarete sempre qualcosa di meno della vera tutela e invece, su questa frontiera (che oggi e la frontiera veramente avanzata della qualità dell'Amministrazione), voi potete giocare un ruolo molto importante. Però la qualità dell'Amministrazione non si gioca con i ricorsi, è un'altra cosa. Io non ho la visione paragiurisdizionale, forse perché non ho la cultura di chi partendo – magari – da un'esperienza forense e giudiziaria vede prevalente l'altro versante.

Poi c'è il tema della fonte giuridica "la legge". Io penso che oggi per la verità la legge nazionale di dettaglio sulla funzione del Difensore Civico non si possa fare più. Credo che la radice primaria della normativa per quanto mi riguarda siano gli spazi di autonomia, essenzialmente adesso, dalla legge regionale allo Statuto della Provincia, del Comune, semmai con una legge quadro incisiva ma leggera. Mettiamola così, poche e chiare cose che mettono paletti e il resto poi lo si decide in sede di autonomia, anche pensando a istituti nuovi, come parlava prima l'Onorevole Cola. Possiamo vedere se ci inventiamo qualche cosa di nuovo.

Io però vorrei dirvi questo: guardate se si studia l'esperienza di altri paesi, si nota una cosa subito, che il peso reale, quello che conta del Difensore Civico nei sistemi dove c'è, non è necessariamente in diretta proporzione con i chili di norme che li riguardano, è un'altra cosa, cioè il Difensore Civico è uno strano pezzo del sistema dei pubblici poteri, che conta più per la sua autorevolezza che per le norme giuridiche che lo sostengono, perché deve fondarsi molto in qualche modo sulla collaborazione, sul farsi ascoltare, sul saper orientare, sul saper indirizzare. Quindi non commettete l'errore di pensare che se aumentate l'incisività del potere in termini di formulazione normativa, automaticamente vi si risolve il problema, anche perché - badate - soprattutto se uno si pone in una chiave di contrapposizione (e non come io dicevo di controllo di qualità con l'Amministrazione pubblica), più si aumenta il potere e più aumenteranno le resistenze anche nelle forme tecnico giuridiche contro di voi, perché poi il sistema ha vasi comunicanti. Non è che voi vi muovete e gli altri stanno fermi, come è ovvio!

Io penso che il vostro problema, da questo punto di vista, si risolva attraverso –anzitutto- la maturazione culturale, ma proprio per questo ritengo che questo congresso di oggi, visto che ha maturazione culturale e anche consapevolezza e anche azione collettiva, sia un passo decisivo verso quello di cui voi avete veramente bisogno.

Vi ringrazio e vi auguro buon lavoro.

Avv. Calogero Ferlisi:
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Scusate se interrompo i saluti delle Autorità.

Dichiaro in questo momento aperto fino alle ore 12:45 il termine per presentare mozioni e candidature presso la Commissione Elettorale. Dichiaro aperto da questo momento il termine per presentare eventuali mozioni ed emendamenti fino alle ore 15:00. Quindi fino alle 12:45 mozioni e candidature, fino alle 15:00 gli emendamenti.

Continuiamo con i saluti delle autorità.

MODERATORE

Senatore Emiddio Novi, Presidente della Commissione Ambiente del Senato della Repubblica.

Sen. Emiddio Novi

Vi ringrazio per l'invito e, secondo me, qui dobbiamo prendere atto che in realtà quella del Difensore Civico fu una riforma introdotta dalla legge 142 del 1990. La legge Gava, all'art. 8, fu una riforma generica, che in realtà istituiva una funzione che poi era affievolita dalla indeterminatezza stessa della norma. E allora come legislatore quale può essere il nostro impegno?

Il nostro impegno può essere quello di far sì che la genericità dell'art. 8 (ora art. 11 T.U.E.L. 267/2000) venga superato da che cosa?

Venga superata da quella che si rende sempre più necessaria, cioè da una legge quadro, che finalmente stabilisca quali sono i principi, quali sono le linee guida che devono ispirare gli esercizi della funzione di Difensore Civico.

Io come Presidente della Commissione Ambiente –per esempio- mi trovo quotidianamente di fronte a quelli che sono veri e propri attentati, anche da parte della Pubblica Amministrazione, ma anche da parte dei governi locali nei confronti di quello che é uno sviluppo – come si dice ora – "eco-compatibile".

Il Difensore Civico dovrebbe svolgere una funzione che io comparo per semplificare un po' la funzione, a quella che è il medico di famiglia, il medico di base per quanto riguarda il comparto della sanità, cioè dovrebbe impedire l'ingolfamento del sistema della giurisdizione amministrativa, cioè dovrebbe sostanzialmente intervenire subito per spegnere il focolaio della conflittualità.

Questo Difensore Civico in realtà può svolgere questa funzione? Non la può svolgere.

Pensate un poco a quella che è il ruolo del Difensore Civico nell'ambito di una legge, quella della trasparenza, che un cittadino può utilizzare per chiedere di esercitare il diritto di accesso.

Può il Difensore Civico incidere su quelle procedure?

Secondo me tra tempi, tra silenzio-rifiuto, pubblica Amministrazione che diciamo non collabora certamente con il Difensore Civico, questo tipo di tutela del cittadino non può essere esercitata.

Si è detto dovete essere autorevoli, ma secondo me questo è un appello un po' generico e improbabile. Cosa significa essere autorevoli?

Che il Difensore Civico deve essere un grande giurista, un grande professionista? Noi qui a Napoli abbiamo un Difensore Civico che più autorevole della sua persona non c'è. È un grande magistrato, eppure il Difensore Civico di Napoli, nonostante la sua autorevolezza acquisita – penso- in 47 anni di esercizio di una funzione, quella giurisdizionale, a altissimi livelli, nonostante la sua autorevolezza, non riesce a incidere e non riesce a far sì che, diciamo, un modesto funzionario comunale faciliti quello che è il suo lavoro.

Quindi, qui non dobbiamo enunciare dei principi, che poi non hanno nessuna corrispondenza nella realtà, perché vi ho portato l'esempio di una persona, quanto mai autorevole, che in realtà non riesce a far valere questa sua autorevolezza in una grande città come Napoli. Figuriamoci poi che cosa può avvenire quando noi sappiamo bene quali forme di arroganza e quali forme di mal governo si stiano istituendo e creando anche a livelli di autonomie locali, grazie anche a una legge, la legge 142 che non poteva prevedere la degenerazione dispotica della funzione di primo cittadino.

E allora quindi qui c'è bisogno, di una legge quadro, perché se rimaniamo nella genericità, nell'indeterminatezza dell'art. 11, allora il Difensore Civico sarà un personaggio che emette "grida manzoniane", ma che non hanno nessun seguito concreto.

E poi non è possibile non pensare alla istituzione di un Difensore Civico Nazionale, di fronte a quello che ormai è un potere protervo e senza volto che è quello della burocrazia, perché guar-

date certe riforme come la "Bassanini", in realtà hanno istituito e costruito dei poteri che sfuggono ormai anche a quelle forme di controllo politico, perché noi in Italia siamo abituati a confondere la politica con la autocrazia e con la corruttela. Ci sono forme di funzione di controllo democratico, anche verso la burocrazia, che dovrebbero esistere e dovrebbero essere anche esercitate.

Allora, per arrivare alla conclusione, oltre alla istituzione di un Difensore Civico Nazionale, oltre alla legge quadro, voi dovreste avere dei poteri sospensivi degli atti illegittimi, che siano in grado di esercitare una efficacia, perché non avendo questi poteri sospensivi, (naturalmente provvisori, perché non è che voi vi dovete sostituire alla giurisdizione amministrativa), come potete incidere poi nella realtà? E se non avete dei poteri sostitutivi verso le inadempienze della Pubblica Amministrazione, la vostra funzione sarà sempre una funzione affievolita, enormemente affievolita e non riuscirete a impattare rigorosamente, con quella che è un realtà – ripeto – di micro-dispotismo diffuso.

La realtà di un Paese come l'Italia, con la tradizione che ha l'Italia, è un micro-dispotismo diffuso, cioè il cittadino ogni giorno impatta con questo forme dispotiche, di arroganza, di inefficienza, che sono diffusissime e che sostanzialmente si portano dietro una micro conflittualità altrettanto diffusa sul territorio e nelle istituzioni.

E poi come potete mai svolgere questa funzione nel momento in cui non vi vengono forniti sia i mezzi che gli strumenti? E, poi, è possibile mai che ormai sono passati 12 anni dalla legge 142, è possibile mai che in Italia esistono soltanto 450 – 500 Difensori Civici, cioè di fronte a 8500 comuni, non si riesce nemmeno a istituire, a fare in modo non dico che 8500 comuni, ma circa 3000 comuni, perlomeno quelli più popolosi abbiamo il Difensore Civico? Ecco perché ritengo che da questo congresso dovrebbe venire fuori una proposta molto rigorosa e una proposta molto forte, per poi sollecitare quello che è il lavoro del legislatore, per far sì che tutte queste incongruenze, che vanno emergendo anche dai nostri interventi di ospiti, siano incongruenze che mano mano trovino poi una soluzione. Altrimenti continuando di questo passo, il Difensore Civico sarà sostanzialmente un soggetto che fornirà l'alibi della terzietà a una Pubblica Amministrazione e anche a poteri e autonomie, che questo terzietà non sono in grado di garantirla e che semmai garantiscono invece un dispotismo discriminatorio.

Vi ringrazio.

MODERATORE

Viceprefetto Vicario Dottor Pezzuto, prego.

Dott. Bruno Pezzuto
(Viceprefetto Vicario di Napoli)

Porto il saluto a questo importante congresso, il saluto del Prefetto che è fuori sede.

È stata da più parti nei precedenti interventi sottolineata la particolare importanza del congresso. Immagino che sia stato abbondantemente meditato sui temi che l'istituto del Difensore Civico propone, perché ormai sono dieci anni che ha avuto la luce questo organismo in una previsione – per la verità – piuttosto generica della 142, ma d'altra parte visto il contesto e vista la finalità di quella disposizione legislativa non poteva essere diversamente.

Si collocava nell'esaltazione del principio delle autonomie e, quindi, giustamente si riferiva allo Statuto che immagino debba essere conservato come fonte primaria. Può darsi pure che sia necessaria una legge quadro, però è lo Statuto che deve disciplinare la funzione, i poteri del Difensore Civico.

Credo che passi, soprattutto, attraverso la sensibilità e l'attenzione particolare che ciascun Ente Locale deve riservare a questo Istituto che ha indubbiamente particolare importanza.

Direi che già il Legislatore con la 142 aveva individuato la funzione importante del Difensore Civico, tant'è che aveva riferito ad esso, al di là della previsione statutaria che avrebbe dovuto delineare i poteri, le funzioni e l'organizzazione, avrebbe dovuto disciplinare meglio l'Istituto.

Credo che sia particolarmente necessaria questa sensibilità e questa attenzione da parte di ciascun Ente Locale allo stato, perché venuti meno i controlli amministrativi esterni, senza perlato rimpianti credo da parte di nessuno, avendo o rilevando difficoltà nell'organizzazione dei controlli esterni, credo che effettivamente la funzione del Difensore Civico vada esaltato.

Ma è tutto un problema di attenzione – ripeto – da parte dell'Ente Locale, perché talvolta direi che è quasi tollerata la funzione del Difensore Civico.

Deve, invece, essere assicurato ad esso l'adeguato spazio, l'adeguata organizzazione perché svolga o sia messo in condizioni di svolgere quel ruolo importantissimo che deve avere.

La legge 142 aveva individuato, sia pure genericamente, quale è il settore su cui si deve impegnare; funzione di garanzia per l'imparzialità ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione, certamente è un principio ed anche forme di collaborazione in termini di suggerimenti, in termini di proposizione perché non ci deve essere una contrapposizione tra il Difensore Civico e l'Amministrazione. Direi che ci devono essere delle sinergie essendo tutto finalizzato a conseguire quei risultati che la 142 ha proposto e ha riferito come campo di attività per il Difensore Civico.

Questo congresso sarà certamente importantissimo perché da esso, attraverso un confronto delle idee, verranno evidentemente fuori proposte che possono essere ben utilizzate anche a livello legislativo per risolvere o per dare maggiore chiarezza organizzativa e funzione a questo importantissimo istituto.

Buon lavoro e grazie.

MODERATORE

La parola all'Ingegnere Giampiero De La Feld, Giunta Nazionale Confindustria.

Ing. Giampiero De La Feld
(Rap.te Giunta Nazionale Confindustria)

Buon giorno a tutti, io sarò molto breve.

Voglio portare un saluto ed un augurio da parte della nostra organizzazione, nella doppia veste di membro di Giunta Nazionale e di Presidente degli imprenditori della Regione Campania.

Io credo che la funzione del Difensore Civico, come è stato già ripetutamente detto, sia fondamentale.

Io ricordo che prima di essere un imprenditore sono un cittadino, quindi come tale ho bisogno di essere tutelato per quelle che sono più volte e spesso delle prevaricazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni rispetto ai diritti del cittadino.

L'altra comunanza che io trovo questa mattina è con la nascita dell'associazione, cioè noi crediamo fortemente nell'associazionismo.

La nostra organizzazione credo che ha dato dimostrazione di essere fortemente impegnata sul territorio, di poter attraverso una forte sinergia fra tutti coloro che operano nel settore delle imprese per dare un contributo per lo sviluppo in generale del Paese.

Quindi, credo che – come si diceva prima in questa sede, stamattina: "sala parto" –, nasce un'associazione ed è verso questa associazione che io formulo i più sentiti auguri con l'auspicio che possiate continuare a svolgere il vostro lavoro in maniera sempre più efficiente ed efficace, perché tutti noi cittadini vi dobbiamo un grande grazie per quello che avete fatto e che andrete a fare.

Buon lavoro a tutti.

MODERATORE

La parola al Monsignor Mango Vincenzo, Direttore della Caritas.

Monsignor Vincenzo Mango
(Direttore Caritas)

Sua Eminenza il Cardinale Michele Giordano, Arcivescovo di Napoli, ringrazia l'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani dell'invito rivoltogli e si rammarica di non essere presente a questo congresso per improrogabili impegni assunti in precedenza.

Mi ha incaricato di rappresentarlo, di porgere a suo nome un indirizzo di saluto.

Egli guarda con grande interesse l'affermarsi della figura del Difensore Civico ed auspica che come figura soggettiva pubblica, altra dal Comune da cui trae origine – come detta il TAR Veneto – possa assumere sempre più rilievo ed incisività nel suo delicato compito di mediare tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini, tutelare i loro diritti, di favorire la partecipazione ed infondere fiducia negli stessi verso l'istituzione.

La scelta di Napoli come sede di questo congresso mi sembra quanto mai opportuna, luogo di vita – è stato detto – luogo-luce.

Trasformazioni economiche sociali e civili hanno contribuito, in questi ultimi decenni, ad una crescita del benessere della popolazione, ridisegnando il volto nuovo della società.

Tuttavia, non mancano, soprattutto per il Mezzogiorno e per Napoli in particolare, non piccoli e pochi problemi.

La malapianta del clientelismo, la mostruosa trasformazione del diritto in favore, il comparaggio e l'esasperata e deteriore mediazione politica dimostrano una profonda carenza di legalità.

Il Santo Padre Giovanni Paolo II, infatti, nella sua visita pastorale a Napoli del 9 novembre '90, rivolgendosi agli amministratori pubblici della Campania nella sede della Editalia a Capodichino, disse testualmente: "Sono motivo di grave preoccupazione gli attentati alla sicurezza delle persone ed alla vita della comunità in talune aree. La frequente violazione di principi che dovrebbero informare le relazioni sociali, la prevalenza di particolarismi, l'illegalità diffusa hanno posto in crisi le istituzioni inducendo il distacco dei cittadini da esse, anche per l'uso che talvolta di esse viene fatto a scopi privati.

In tale contesto i diritti diventano favori e le attese socialmente legittimate, come anche i meriti effettivamente acquisiti, giungono a contare meno delle appartenenze di gruppo.

Per ricucire questo strappo tra l'istituzione ed i cittadini bisogna creare le condizioni perché da sudditi si diventi realmente cittadini".

Il Santo Padre ancora a Napoli invitava ad organizzare la speranza, mai arrendersi; invitava ad impostare un'opera pedagogica di grande rilievo.

Non v'è chi non veda l'urgenza di un grande recupero della moralità personale e sociale, di legalità.

Si urge un recupero di legalità – egli diceva. Da una restaurata moralità sociale a tutti i livelli deriverà un nuovo senso di responsabilità nell'agire pubblico, come pure un ampliamento dei luoghi di formazione sociale ed un più motivato impulso delle diverse forme di partecipazione e di volontariato.

La legalità, ossia il rispetto e la pratica delle leggi, costituisce una condizione fondamentale perché vi siano libertà, giustizia e pace tra gli uomini.

Così recita il documento "Educare alla Legalità" della Commissione Ecclesiale Giustizia e Pace del 4/10/91.

Il senso della legalità, però, non è un valore che si acquisisce in modo automatico ed improvviso. Esso esige – afferma ancora la Commissione – un lungo e costante processo educativo.

La sua affermazione e la sua crescita sono affidate alla collaborazione di tutti, ma in modo particolare alla famiglia, alla scuola, alle associazioni giovanili, ai mezzi della comunicazione sociale ed alle varie istituzioni pubbliche.

L'affievolirsi del senso della legalità nelle coscienze e nei comportamenti denuncia una carenza educativa in rapporto non solo alla formazione sociale dei cittadini, ma anche alla stessa formazione personale.

È necessario far emergere nell'opera educativa in modo vigoroso la dignità e la centralità della persona umana, l'importanza del suo agire in libertà e responsabilità, il suo vivere nella solidarietà e nella legalità.

È necessario ribadire, inoltre, come certe figure istituzionali accanto alla loro funzione precipua debbono valorizzare il loro ruolo e la loro identità, favorendo ai cittadini soprattutto una maggiore conoscenza delle leggi.

Si è parlato prima di diritto all'informazione per un immediato accesso ai loro diritti, un impegno più grande ai loro doveri civici e l'acquisizione del senso della legalità.

Pertanto, mi permetto di porre solo alcuni interrogativi.

Per agevolare la partecipazione dei cittadini e la loro educazione alla legalità, in che maniera l'Amministrazione locale può provvedere anche alla sua funzione di promozione?

In che modo si può favorire la conoscenza delle leggi, l'ampliamento dei luoghi e degli ambiti della formazione per una maggiore conoscenza dei diritti e dei doveri ed il recupero della moralità personale e sociale?

Come si può agevolare la presentazione di istanze, petizioni e proposte da parte dei cittadini singoli ed associati?

Gli articoli 2 e 3 della Costituzione, citati anche dal Sindaco, vengono tradotti in maniera felice da Don Milani con questa espressione: "Un'uguale distribuzione di risorse e di pesi fra uguali e giustizia, fra disuguali e somma ingiustizia".

Come si può aiutare, allora, le fasce più deboli ad avere uguali diritti, soprattutto quando non sanno o non possono esigerli?

Dalla sua istituzione ad oggi, grazie all'esperienza acquisita nel tempo ed a vari interventi legislativi, si sono apportati ritocchi ed aggiunte che hanno potenziato il ruolo del Difensore Civico.

Occorre, però, fare ancora di più per garantire l'effettivo rispetto della legalità ed imparzialità, impostare un'opera pedagogica di partecipazione effettiva e di fiducia nelle istituzioni.

So che si sta diffondendo una maggiore conoscenza da parte dei cittadini del ruolo e della funzione del Difensore Civico. A Napoli si stima che vengono espletate circa duemila pratiche all'anno e che le richieste sono in aumento, ma a fronte del numero della popolazione sono ancora ben poca cosa.

L'intento di questo congresso di sostenere, incentivare ed incrementare la cultura della difesa civica sia non solo a favore degli addetti ai lavori, ma anche e soprattutto di quanti sono definiti gli ultimi della fila.

I promotori di questo congresso vogliono essere la voce di chi non ha più voce.

Il mio augurio è che i Difensori Civici possano avere sì più voce, ma essere anche la voce di chi non ha mai avuto voce.

Grazie.

MODERATORE

Ci sono i saluti del Professor Arturo Manera, Presidente dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia, qua presente.

Un elenco importante di adesioni e di saluti ufficiali accompagna questo primo Congresso Nazionale dei Difensori Civici. A partire dagli auguri di buon lavoro formulati dalle due più alte cariche del Governo, il presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi ed il vicepresidente Gianfranco Fini.

Auspici positivi per gli esiti della riunione odierna li ha espressi anche il ministro della Funzione Pubblica Franco Frattini, particolarmente sensibile ai temi trattati dal Congresso e, più in generale, per ruolo e per storia personale, ai meccanismi di tutela dei diritti dei cittadini. Lettera di adesione da parte del senatore Antonio Di Pietro, anche a nome del movimento Italia dei Valori di cui è fondatore. Ha inviato un messaggio di partecipazione anche il capogruppo al Senato dei Comunisti Italiani, Luigi Marino.

Diamo la parola al Senatore Learco Saporito, Sottosegretario alla Funzione Pubblica.

Sen. Learco Saporito

Grazie per l'invito a partecipare a questo vostro congresso, grazie agli organizzatori e grazie a voi che avete avuto la pazienza di ascoltare questi saluti che non sono stati privi di contenuto, devo dire, perché in molti interventi non c'è stato il fatto di rito così, ma sono venute anche delle indicazioni che spero siano utili per il dibattito che voi andrete a fare. Dopo, immagino, questo mio intervento passerete alle cose serie.

Io voglio dare anche un ringraziamento ai relatori, ai Professori Oliviero, Prisco, Palma e Farina, le cui relazioni io spero di poter avere perché come Funzione Pubblica noi siamo la cabina di regia anche per l'istituto del Difensore Civico.

Ci date pure le relazioni, in maniera che possiamo avere un quadro d'insieme.

Porto il saluto del Governo e del Ministro Frattini in particolare, che con me condivide le responsabilità della Funzione Pubblica che, ovviamente, è molto interessata ai risultati di questo vostro primo congresso nazionale che cade, però, in un momento – parliamoci chiaro – di molta debolezza.

Io non faccio il saluto. Darò modestissimi input per il colloquio e gli approfondimenti che voi andrete a fare.

Cade in un momento di debolezza perché il Difensore Civico è una figura che è presente in ordinamenti del Nord Europa, però non è stato importato nel ordinamento unitamente ad altre istituzioni che hanno trovato difficoltà, poi, ad inserirsi nell'ordinamento cosiddetto latino a cui l'Italia è collegata in qualche modo.

Questo perché alle volte, un po' per snobismo, un po' per cultura, negli anni fine anni '80 inizio anni '90 incominciammo a pensare ad istituzioni quali le autorità di garanzia, le autorità indipendenti ed altre istituzioni che in qualche modo trovano lo stesso destino che avete trovato voi.

Tant'è vero che noi come Governo presso la Funzione Pubblica abbiamo costituito una Commissione che sta lavorando sulle autorità indipendenti e gli organi di garanzia per cercare di porre una disciplina nei limiti all'ordinamento e cercare di inquadrarli in qualche modo, avendo avuto una prolificazione di questi organi di garanzia che è un po' abnorme nel nostro ordinamento. Oggi sono in qualche modo da rivedere e da ordinare, avere dei picchetti precisi ordinamentali ed istituzionali perché c'è diversità di missione, alle volte le stesse missioni organismi diversi, diversa è la procedura di nomina, diversa, poi, è la composizione degli organi, organi monocratici o organi collegiali.

Insomma, c'è molta confusione e la Commissione istituita dal Ministro Frattini presso la Funzione Pubblica sta andando alle conclusioni ed io immagino che queste conclusioni in qualche modo potranno rientrare anche nel dibattito che si fa sul Difensore Civico.

Qual è la difficoltà che voi non avete risolto ancora; è perché è incerto – qualcuno l'ha detto – se si deve andare verso un profilo ed un contenuto magistratuale, oppure di organo di controllo, se deve essere un'azione che va portata e deve avere come riferimento l'organo politico degli Enti Locali oppure verso gli organi di gestione.

Cioè, ci sono tutte queste cose che in qualche modo hanno un contenuto positivo da una parte, ma delle contraddizioni dall'altra.

Ho sentito parlare di grande autonomia e grande indipendenza dell'organo che è una delle – ovviamente – giuste aspettative che coltiverete in questo congresso. Però come si fa a non avere rapporti dialettici e a non tener conto che in fondo la nomina del Difensore Civico è fatta in un certo modo ed il padrone in qualche modo non vuol essere disturbato?

Ne parlavo – e la saluto caldamente, oltre tutti quanti i colleghi Parlamentari – con il Sindaco Rosetta Iervolino che ha voluto ricordare l'antica e vecchia amicizia e militanza. Inoltre voglio ricordare e voglio salutare qui in maniera particolare il Difensore Civico del Comune di Scafati l'Avvocato Annunziata. Scafati è il mio paese, quindi mi fa piacere che abbia il Difensore Civico e mi ha detto anche dell'attività che fa, ma anche delle difficoltà che trova.

Allora, questi problemi voi dovete risolvere, tenendo conto di una cosa di cui nessuno ha parlato, ma di cui io ho l'obbligo di parlarvi come rappresentate del Governo.

State attenti. Voi operate in un settore del Titolo V della Costituzione che offre un quadro diverso dopo l'approvazione, anche attraverso un referendum, delle nuove norme costituzionali in materia di livelli ed autonomie substatali.

Voi questo non potete ignorarlo quando andrete a definire la missione, i contenuti, gli obiettivi e la composizione, perché è un quadro nel quale viene sempre meno l'esigenza, o perlomeno diventa sempre più lontana l'esigenza di una vigilanza e di controllo ed è sempre più pressante quella scelta che è stata fatta negli ultimi anni nei rapporti fra Stato e Regione, Regione ed Enti Locali, di trovare momenti di mediazione che non siano né la vigilanza né il controllo, ma siano le conferenze di servizio, le conferenze allargate a tutti i soggetti di autonomia.

Voi vi troverete di fronte agli Enti Locali, soprattutto Comuni e Province, che sono destinatari della totalità delle competenze amministrative sia dello Stato centrale, sia delle Regioni (sia in ragione della potestà legislativa concorrente, sia di quella esclusiva).

Voi vi troverete, quindi, verso Enti Locali che dovranno ristrutturarsi, dovranno prepararsi per accogliere tutte le funzioni, perché non c'è nessun limite, e quando si definiranno da parte del Governo, da parte delle associazioni delle autonomie e delle istituzioni di autonomie, quelle della conferenza Stato-Regione e la conferenza unificata ed autonomie locali, quando questo quadro si andrà a definire nelle procedure, tutti questi compiti andranno ai Comuni e solo limitatamente alla Provincia in virtù di un'applicazione del principio di sussidiarietà in senso contrario, perché la sussidiarietà è in basso e non è in alto, comunque nella Costituzione si dice questo.

Allora, in questo quadro diventa sempre maggiore l'insofferenza ad elementi di controllo, probabilmente non ci saranno nemmeno più i Comitati di Controllo!

Non ci saranno momenti di vigilanza dello Stato sulle Regioni, delle Regioni sugli Enti Locali, perché tutti vorranno avere il pieno di autonomia prevista dal nuovo quadro costituzionale.

Allora, se questo è – lo dico per i lavori che andrete a fare – pensate la direzione verso cui dovete andare.

E qual è la direzione verso cui dovete andare?

Nel momento in cui tutti i controlli vengono meno, che rimane nei rapporti tra i livelli istituzionali?

Rimane, stranamente, quello che diceva Cavour, il controllo in base ai principi di contabilità.

Il controllo amministrativo, man mano che scomparirà, lascerà sullo scenario di questi rapporti il cosiddetto controllo contabile che diventerà controllo amministrativo.

Giustamente diceva Cavour che tutte le volte che si pone mano ad una riforma costituzionale o istituzionale, bisogna fare corrispondente riforma della contabilità di Stato.

Io so che i Revisori Contabili degli enti pubblici nazionali e locali stanno pensando – lo hanno detto in un convegno che hanno fatto di recente a Roma – a questo controllo contabile che al momento rimane l'unico ancora in vita e che non è toccabile perché la contabilità riguarda un ordinamento generale e non ordinamenti in qualche modo frazionati.

Ma c'è un'esigenza grandissima, nella quale il Difensore Civico, la difesa civica si può porre.

Ne ha parlato per ultimo anche il Monsignore in rappresentanza di Sua Eminenza il Cardinale, sul versante della legalità.

Vedete, l'Italia si gioca tutto su una capacità di armonizzare le esigenze.

Noi siamo un Paese ad ordinamento fisso, a norme, a codici, Costituzione, leggi; c'è una necessità che noi andiamo in Europa ed andiamo in Europa con una prevalenza del principio di legalità – Monsignore – ma sta venendo prepotentemente fuori un'altra esigenza: l'efficienza.

L'efficienza e la legalità devono marciare insieme, perché fino adesso un rapporto armonico non c'è stato e non si è nemmeno voluto perché in qualche modo l'efficienza sembra il sotterfugio del superare il principio di legalità.

E qui potrebbe esserci un ruolo della difesa civica, del Difensore Civico, in questa necessità di rendere in qualche modo di contenuto questo bisogno di armonizzazione dell'efficienza dei livelli di governo locali e quelli nazionali con il principio di legalità.

Chi meglio di voi può, in questo caso, schierarsi ed avere come punto di riferimento non più il singolo atto, non più nemmeno l'ente di appartenenza, ma quella comunità che è molto interessata ad un'armonizzazione di questi due principi; guai a trascurare l'uno e l'altro!

Fino adesso noi abbiamo privilegiato il principio di legalità, ma noi non andremo in Europa se non aumentiamo il principio di efficienza.

In questa missione io vedo un contenuto possibile di sviluppo dell'attività che la difesa civica, i Difensori Civici devono fare, ma se voi fate la scelta nelle due direzioni ovviamente dovete pensare anche alla vostra missione, a come deve essere, in ogni caso a porre nuovi limiti alla autonomia e terzietà in presenza, però, di questi obiettivi precisi.

Per gli altri io non ci credo; io non credo all'ente che nomina un Difensore. Perché non è mai passata la tesi che fosse la comunità a nominare il Difensore Civico?

Perché i Comuni e le Province – parlo di questi livelli dove è più diffuso quest'Istituto – hanno voluto fortemente che fossero loro a nominare il Difensore Civico?

Perché la terzietà può dare paura!

Pensate una realtà come Napoli e come Roma, il Difensore Civico autonomo, scelto dalla comunità, altro che Sindaco e Presidente della Provincia, diventa veramente il punto di riferimento delle aspettative, delle speranze, dei disagi e delle doglianze dei cittadini!

Si è voluto mantenere questa figura in un quadro in cui non disturbasse.

Si danno un po' di soldi, si dà una nomina che fa piacere a fine carriera, ma non si è pensato all'istituto di difesa civica che avesse un ruolo attivo in questa società e nelle prospettive che questa società dovrà realizzare.

Io vi dico questo al termine di questo saluto che non vuole essere soltanto augurale, di rito, dicendovi in ordine a quello che è successo che c'è una bellissima sinfonia di Heiden e si chiama "Les audieux", gli addii.

Succede che Heiden era maestro di cappella ed aveva chiesto al principe mecenate di avere più soldi per incrementare l'orchestra; il principe disse che non c'erano fondi e i musicisti rispondono forse con il primo sciopero nella storia della musica.

Inizia la sinfonia di addii con tutta l'orchestra e gli orchestrali e noi eravamo tutti orchestrali qua.

Man mano, però, che si va avanti, ognuno fa la sua suonata e se ne va. Rimane all'ultimo il violino e il direttore d'orchestra.

A me dà questa sensazione – lo farò anch'io – do il saluto e me ne vado. Però devo dire che il principe, nonostante queste cose, nonostante che tutti i Parlamentari, io stesso, vi lasciamo al vostro lavoro, il principe capì che era una richiesta essenziale ed accontentò Heiden.

Io spero che dopo il discorso che abbiamo fatto, le promesse che qui ci sono state, saranno mantenute. Io porto al Governo l'attenzione, perché noi, poi, dovremo portare avanti disegni di legge parlamentari o iniziative governative.

Quindi, noi siamo molto interessati a quello che voi farete e alle proposte moderne, non guardando al passato, ma guardando al futuro che voi andrete a fare. Io spero che come il principe mecenate all'ultimo accontentò Heiden, tutti insieme, Governo e Parlamento, potranno accontentare le legittime aspirazioni vostre in ragione, però, di una funzione definita e che sia utile al nostro ordinamento ed al futuro del nostro paese.

Grazie.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Grazie al Senatore Saporito.

A questo punto abbiamo concluso i saluti delle autorità.

Passiamo adesso alle relazioni scientifiche.

Intanto ribadisco quanto comunicato poc'anzi: sino alle ore 12:45 è possibile presentare sia le mozioni che le candidature sia per l'elezione del Presidente dell'Associazione che dei componenti il Consiglio Nazionale; sino alle ore 15:00 è possibile presentare gli emendamenti alla mozione.

Passiamo adesso alle relazioni scientifiche.

Dichiaro anche aperto in questo momento il termine per l'iscrizione a parlare presso l'Ufficio di Presidenza. Quindi chi ha interesse nel dibattito che seguirà ad intervenire, si iscriva, ovviamente non più di un quarto d'ora; daremo un quarto d'ora per ogni intervento.

La parola al Professor Gennaro Oliviero con la relazione "La Difesa Civica e la tutela effettiva del cittadino nella Pubblica Amministrazione".

Prego, Professore.

Prof. Gennaro Oliviero

Il primo elemento di tranquillità è che sarò molto breve, visto che i saluti hanno preso tanto tempo.

Mi pare che un elemento che è circolato un po' in tutti gli interventi è stata questa idea di una carenza di poteri, questa idea di impotenza attuale del Difensore Civico e molti di voi, certamente non gli addetti ai lavori, si saranno chiesti: ma perché c'è questa situazione?

Credo che sia compito del giurista dare un elemento di informazione su questo punto.

Non è vero, come spesso si dice, che la figura del difensore va rapportata all'Ombudsman nato in Svezia nel 1809, perché nella nostra tradizione dobbiamo andare molto più a monte, dobbiamo andare al IV Secolo dopo Cristo; il Defensor Civitatis di valentiniana memoria, è nato naturalmente nel nostro Paese.

Però, in concreto, ancorché nell'Ottocento, nell'ambito dei vari paesi europei questa figura si è radicata, innanzi tutto, in Svezia nel 1809 come contrasto allo strapotere regio, poi nella Danimarca, poi in Inghilterra, eccetera, in Italia il dibattito è nato intorno agli anni '60; è nato alla fine degli anni '60, ma è stato immediatamente strozzato da un'affermazione ed un convincimento che la dottrina fortemente portava avanti, cioè, essendo la nostra Costituzione di carattere rigido, il rapporto tra Parlamento, Governo e Amministrazione non poteva essere alterato, se non attraverso una revisione costituzionale.

Voi sapete che questo meccanismo è contenuto nell'articolo 138 della Costituzione ed è molto complesso e laborioso.

Quindi, questa fu la prima battuta d'arresto.

Subito dopo sorse all'interno di un gruppo di giuristi l'idea che, in realtà, sarebbe stata sufficiente una legge ordinaria; questo avrebbe consentito di fare la cosiddetta legge quadro od una legge generale sulla Difesa Civica. Ma vennero le Regioni e l'occasione sembrò più sostanziosa: nell'ambito delle Regioni fu più facile pensare all'idea di introdurre il Difensore, tant'è vero che voi sapete che con l'avvento dell'assetto regionale alcune regioni come la Toscana, l'Emilia Romagna e la Liguria hanno previsto negli statuti il Difensore Civico, mentre le altre Regioni l'hanno previsto con Legge Regionale.

Quindi, in sostanza, il dibattito nazionale, quindi l'opportunità di introdurre attraverso una legge generale la figura nel nostro paese venne meno e nacque come soluzione regionale.

Un punto di svolta importante è il 1990, perché nel '90 ci sono state due leggi sul punto di segno contraddittorio: la legge 142 sulle autonomie – è stato ricordato l'articolo 8 che ha previsto la possibilità di istituire il Difensore Civico nei comuni e nelle province – e la legge 241, sempre del '90, sul procedimento in cui non si fa riferimento al Difensore Civico, ma anche qui la dottrina sostenne che gli spazi di partecipazione presenti nella legge 241 rendevano, di fatto, inutile la figura del Difensore Civico.

È stata un'altra mancata occasione per noi giuristi di tacere, perché poi ci siamo resi conto, in realtà, che ancorché il procedimento amministrativo fosse stato riformato con la legge 241, di Difesa Civica ce n'era e c'è sempre più bisogno, come abbiamo sentito dagli interventi di questa mattina.

Nel decennio degli anni '90 il Legislatore ha colto delle occasioni che sono state, per esempio, la legge 104 del '92, è stata la Bassanini/bis del '97, la Legge 127 del '97 modificata, poi, nel '98, è stata la recente Legge 340 del 2000 e – se volete – anche il Testo Unico, la 267, che ha un po' riepilogato.

Quindi, io non sarei molto d'accordo – e questo va in controtendenza – con chi sostiene che c'è un vuoto normativo assoluto, non è vero.

Poteri, se volete, anche indirettamente, sono stati introdotti, come il Commissario ad acta, il controllo eventuale sugli atti di Giunta e di Consiglio, i poteri sostitutivi e pensate alla Regione Toscana che recentemente, nel '99, con la Legge 52, ha introdotti penetranti poteri di intervento del Difensore Civico in tema di autorizzazione alle concessioni, nella materia edilizia con una certa sostanza di contenuto.

Indubbiamente, quindi, non credo che si possa dire che il Difensore Civico sia un personaggio senza poteri e non lo disse neppure un mio autorevole collega, che è qui in sala, il Professor Chieffi che nel lontano 1982 scrisse un saggio bellissimo sul Difensore Civico in cui vedeva il Difensore Civico come un ufficio complementare del Consiglio Regionale.

Fatte queste annotazioni, per cui il quadro non è tutto nero, ma ciò nonostante è necessario, a mio avviso, fare una legge cornice quadro nazionale in cui inquadrare le esperienze, fissare paletti e creare poteri ulteriori. Il problema che il giurista dovrebbe affrontare in questa sede – ma naturalmente non ce ne è il tempo – è vedere quale è la natura giuridica di questo Difensore Civico.

In realtà, gli interrogativi che sono stati posti significano, dal punto di vista del Diritto, una sola cosa: qual è la natura giuridica e, conseguentemente, quali sono i poteri?

Ora, qui la dottrina non ha dato risposte univoche, non solo la dottrina, ma anche la politica.

Il Difensore Civico è un mediatore?

È un procuratore extragiudiziale?

È un magistrato di persuasione?

Possibili risposte si possono avere.

Ha poteri di controllo?

Ha poteri ispettivi?

È un istituto di partecipazione?

Anche qui, naturalmente, sono stati scritti trattati, eccetera.

Perché a tutti questi interrogativi non si può dare una risposta?

Per la vicenda genetica del Difensore Civico che io ho succintamente ricordato, passando in alcune Regioni attraverso lo Statuto, in altre attraverso Legge Regionale, poi una Legge Nazionale che ha creato il Difensore Civico a livello delle autonomie locali minori e poi interventi nazionali che hanno supportato e hanno riempito di qualche contenuto; si è creato un quadro ibrido, naturalmente, in cui oggi più che parlare del Difensore Civico, bisognerebbe parlare dei Difensori Civici, perché possono essere cosa diversa nell'ambito delle singole Regioni.

Questo cosa significa?

Significa che una legge quadro nazionale potrebbe servire ad indicare questi contorni in cui la figura assume maggior rilievo e più diretta e precisa connotazione giuridica.

Questa legge verrà o non verrà?

Noi questo non lo sappiamo, però credo – e questo è un invito che io faccio a tutti i congressisti – che se in ognuno si radica l'idea che, in realtà, già oggi ci sono degli spazi e questi spazi possono essere praticati, già sia un punto significativo.

Poi ci sarebbe da vedere se, per caso, non si possono individuare delle linee guida in cui l'azione può essere pilotata ed orientata; qui naturalmente credo che il carattere propositivo dell'azione, quindi dell'associazione, sarà molto rilevante.

Certamente qualche anno fa, per esempio, in rapporto al Difensore Civico è stata tentata una ricostruzione in chiave di autorità amministrativa indipendente.

Ora, non è questa la sede, perché manca il tempo di affrontare la questione nella sua complessità e, però, se noi volessimo cogliere alcuni elementi tipici delle autorità ammi-

nistrative indipendenti, potremmo, in rapporto al Difensore Civico, andarle a cogliere nella indipendenza rispetto al potere esecutivo, nel collegamento rispetto all'organo assembleare.

Poi, consideriamo che la dottrina in tema di autorità amministrative indipendenti ha affermato che è possibile più una trattazione descrittiva che una trattazione sistematica.

Sotto questo aspetto non sarebbe peregrina l'idea de iure condendo, nella prospettiva della Legge Nazionale, tentare di inquadrare nei limiti e nei contenuti possibili la figura del Difensore Civico fra le autorità amministrative indipendenti.

L'esperienza degli altri paesi mostra che su questa strada ci si è mossi. È stato già ricordato, anche nella stessa denominazione che nel Trattato di Maastricht è stata prevista la figura del Mediatore Europeo che è andata in funzione concretamente nel '95.

Chi va a leggere un po' i poteri a quel livello, si rende conto che quella strada dell'autorità amministrativa indipendente è stata privilegiata; lo stesso Defensor del Pueblo ha proprio queste caratteristiche.

Quindi, è una strada che può essere coltivata nella prospettiva – ripeto – de iure condendo di colmare questo vuoto e chiarire questo interrogativo sulla natura giuridica del Difensore Civico che non è secondaria ai fini, poi, della determinazione e dell'attribuzione dei poteri.

Vorrei concludere, perché non voglio sottrarre altro tempo, dicendo che in sostanza, con una ispirazione volontaristica e anche – se volete – optativa, noi siamo oggi in una situazione in cui il Difensore Civico, per evocare la saga cinematografica di successo "Il Signore degli Anelli", forse oggi è un piccolo Hobbit, però un piccolo Hobbit che, grazie anche alla vostra associazione, potrà diventare uno di quei robusti personaggi de "Il Signore degli Anelli".

Grazie.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Ringraziamo il Professor Oliviero per la brillante prolusione e passo la parola al Professor Salvatore Prisco che ci intratterrà sul tema "Cultura giuridica italiana e Difesa Civica".

Prof. Salvatore Prisco

Non so voi, ma io personalmente sono affranto: se i saluti sono durati tanto, figuriamoci quanto dovrebbe durare la visita.

Quindi, tranquillizzatevi, io ho preparato una relazione di cinque cartelle fitte che ho lasciato all'organizzazione. Ne riassumerò telegraficamente i punti, perché penso che, invece, dibattere sia importante, perché ho rispetto della vostra e della mia stanchezza fisica, perché la soglia dell'attenzione – so per esperienza – ad un certo punto cade.

Siccome mi è stato assegnato il tema della cultura giuridica italiana e Difesa Civica, ripercorrendo cose egregiamente dette, sia pure molto in sintesi, dal collega Oliviero, devo ricordare che questo dibattito in Italia data dagli anni '60 quando comincia a farsi strada la necessità di una ottimizzazione delle prestazioni dell'Amministrazione.

È sí singolare che nel '74 Costantino Mortati, uno dei più grandi e prestigiosi nostri costituenti, introduce una raccolta di studi di studiosi giovani. Lui, professore emerito, quindi già molto anziano, Vicepresidente della Corte Costituzionale, alla vigilia di una malattia che lo ridusse al silenzio qualche anno prima, purtroppo, di portarlo a morte, era forse più coraggioso dei suoi giovani collaboratori che firmavano i singoli saggi del libro e che, appunto, ricordavano le difficoltà di impiantare la Difesa Civica, nata in altri contesti storici che sono stati da Oliviero ricordati e che sono ricordati nella mia relazione scritta, in una situazione in cui la tutela contro l'Amministrazione è assicurata dalla giustizia amministrativa in buona sostanza.

Mortati, pur individuando le difficoltà del trapianto, invece, invitava ad andare avanti.

Quelle pagine di circa trent'anni fa nel momento del bipolarismo acerbo, nel momento in cui gli organi e gli istituti di controllo maggiori, fondamentalmente la Magistratura, sono in discussione e in fibrillazione, nel momento in cui si afferma una esigente cultura dei diritti oltretutto nell'orizzonte del multiculturalismo, quegli stimoli oggi sono ancora più necessari ed evidenti di allora.

La cultura giuridica italiana ha lavorato – io non ne posso qui ripercorrere le tappe, ma sono nella relazione – su queste suggestioni autorevolissime indicate da Mortati.

Voi sapete tutti che noi siamo figli culturalmente e lo siamo stati per secoli, ancora prima dell'unità, di modelli amministrativi centralistici che ci derivano dall'Impero Romano – non vorrei rubare il mestiere ad Antonio Palma che, di Diritto Romano, è un importante professore – dove l'esigenza era di trasmettere dal centro dell'impero le direttive; fuori da questo mondo c'era la cultura del self government, dell'auto-organizzazione, la civic culture del mondo anglosassone.

Ecco, noi oggi siamo in un tornante storico in cui questo diverso modello di Amministrazione Pubblica, (sussidiarietà verticale che comincia dal basso e sussidiarietà orizzontale che parte dal mondo delle libertà civili e dal mondo della società civile), è venuta emergendo e si è affermata.

Il punto fondamentale – mi pareva lo ricordasse anche il Senatore Saporito – oggi è l'apertura di grandi spazi all'azione del Difensore Civico nel momento in cui con il nuovo Titolo V della Costituzione i controlli esterni sugli atti amministrativi delle Regioni ed i controlli dei comitati di controllo sugli atti dei Comuni e delle Province sono abrogati e nel momento in cui – ultimo comma del nuovo articolo 118 – "è incentivato l'esercizio dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà".

Quindi, il quadro normativo da percorrere c'è ed è in parte già coperto, come giustamente diceva il collega Oliviero.

Probabilmente una legislazione snella nazionale di sostegno – colgo il suggerimento del Professor Villone – è importante e in qualche modo – avete sentito – c'è stata promessa attenzione su queste cose.

Ma io vorrei andare oltre e vorrei rilanciare: è necessario cogliere il punto su cui la Bicamerale – non certo su questo punto – si era arrestata.

Occorre prevedere una copertura costituzionale, una esistenza ed una indicazione minima di poteri contro la mal amministrazione del Difensore Civico. È importante cogliere questa disponibilità e pretendere, allora, una copertura costituzionale per una cosa che non vi deve sfuggire, per la possibilità che, diventando un potere diffuso con cittadinanza costituzionale, innanzi tutto, il Difensore Civico sia un potere dello Stato-Comunità che, come tale, abbia accesso diretto alla giustizia costituzionale, perché questo significa una possibilità di interlocuzione forte, una strumentazione forte a tutela dei diritti dei cittadini.

Concludendo – ripeto che rinvio alla relazione scritta per altri aspetti – posso dire che oggi c'è una rete della Difesa Civica, lo abbiamo visto, voi stessi ne siete le persone che la incarnano, che si chiude in alto con il Mediatore Europeo il quale trova nell'articolo 41, nell'articolo 43 della Carta dei Diritti ormai il valore della buona amministrazione e la sua stessa legittimità. Però occorre – è stato detto molte volte ed io sono d'accordo – dare effettività alla figura. Anche Oliviero ha concluso così: smetta di essere l'Hobbit e diventi un personaggio forte.

Io dico, però, che non deve aspettarselo in termini di rivendicazione di maggiori poteri formali; la forza del Difensore Civico è di essere il motore di una nuova cultura dei diritti e dei doveri di cittadinanza, una cultura morbida, una cultura suasiva, una cultura fantasiosa.

Vi racconto – anche per non fare una relazione troppo formale – che una volta in una difficile transazione che avevo da avvocato, fino ad un certo punto ci eravamo accordati con la controparte che era un ente importante. Io ho chiamato il cliente e gli ho detto: "Io non ce la faccio più! Quello che tu pretendi di ritocco dell'accordo non lo possiamo ottenere, non ci stanno su quest'altra aggiunta».

Lui mi rispose: «Va beh, non ti preoccupare, me ne occupo io».

Poi, mi telefona una settimana dopo e mi dice: «Ho fatto tutto».

Io gli chiedo: «Come hai fatto?»

E lui: «Gli ho detto: Non mi volete dare anche questa cosa qui di cui io ritengo di avere diritto? Vado da Maurizio Costanzo"».

Voglio dire che la minaccia della pubblicità è modo per ridurre alla ragione.

Fantasiosità, capacità di vivere nelle scuole, di essere i promotori della cultura civica anche sotto la forma della negletta educazione civica che sta lì nei programmi e che nessuno insegna.

In questi termini – non la voglio fare lunga – il Difensore Civico diventa il protagonista di una strada che io vedo non imitativa, ma laterale rispetto alla strada della tutela giudiziaria.

Occorrono la cultura della mediazione e l'istituto fondamentale della mediazione. Ci sarebbe tanto bisogno di enfatizzarlo; è già sbagliato, per esempio, che i tanti problemi della famiglia, in Italia si risolvono andando dal Giudice perché occorrerebbero strutture specifiche di mediazione che prevedano maggiore, più giustificato e più penetrante intervento di assistenti sociali, psicologi e così via.

Questo lo fanno al Tribunale dei Minori ed occorrerebbe – e ci sono delle proposte in questo senso – un Tribunale della Famiglia strutturato in modo diverso.

Ecco, il Difensore Civico come tassello di un'altra strada di ricostruzione civile: la strada della mediazione.

Il Difensore Civico come mediatore tra le cellule fondamentali della nostra società.

Ecco, concludo ricordando una posizione nota di un sociologo americano, Bolfild, che dice che l'Italia è un paese di familismo amorale; non c'è senso dello Stato perché c'è, innanzi tutto, senso del proprio "particulare", della famiglia, del partito, del sindacato, della loggia e così via.

Il Difensore Civico si trova nella possibilità di creare soluzioni facendo mediazione e proponendo – e questo è anche importante – in posizione di terzietà – è venuta all'interno di molti saluti questa proposta – nuove soluzioni organizzative ed ottimizzative. Quindi non guardatelo soprattutto e principalmente come un quasi magistrato, perché non lo è e non lo deve essere; il Difensore Civico si trova al centro di una rete di rapporti oggi sottolineati ed enfatizzati dal nuovo Titolo V della Costituzione in termini di sussidiarietà orizzontale per fare di questo familismo amorale qualcosa di morale, dà un peso, una risorsa: l'arbitro dei tanti "particulari" per far crescere la coscienza dell'interesse generale.

Anche così – non dico noi, perché ormai abbiamo fatto il nostro tempo – i nostri figli ed i nostri nipoti saranno dei degni cittadini dell'Europa.

Vi ringrazio.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Devo notare che effettivamente il clima si sta rendendo incandescente: non solo i saluti delle autorità pregni di contenuti, ma anche i brillanti interventi delle relazioni scientifiche.

Io do l'ultimo avviso in ordine alla presentazione di candidature e mozioni, che scade alle 12:45, quindi le candidature per l'elezione di Presidente dell'Associazione e di componenti il Consiglio nazionale.

Ribadisco quanto comunicato poc'anzi, che il termine per iscriversi a parlare durante il dibattito è aperto. Quindi invito tutti coloro che desiderano intervenire a presentare il proprio nominativo presso l'Ufficio di Presidenza.

MODERATORE

Vi leggo un altro saluto.

"Saluto e vivo augurio di un buon lavoro al Congresso", Professor Enzo Cheli, Presidente Autorità Garante delle Comunicazioni. È presente il Dirigente Pubbliche Relazioni dell'Autorità Garante, che ringraziamo.

Il Professor Antonio Palma: "Storia e potenzialità di sviluppo della Difesa Civica in Italia", prego.

Prof. Antonio Palma

Parlare della storia dell'Istituto e delle sue potenzialità mi mette in una condizione di oggettiva inadeguatezza, che si aggiunge alla soggettiva inadeguatezza, perché il tempo assegnato è quello che è, perché il tema è di una straordinaria complessità, perché dalla storia si traggono elementi per individuare possibili percorsi di sviluppo e perché per utilizzare una consunta citazione "la storia è madre e maestra, noi siamo quello che siamo stati e saremo quello che siamo", ed in secondo luogo perché la storia di un Istituto fonda la sua identità e la consapevolezza della identità genera l'orgoglio dell'appartenenza e dunque costituisce un corpo di funzionari civici che hanno l'orgoglio e la consapevolezza dell'appartenenza e possono rendere la propria azione più efficace.

Quindi l'analisi storica è importante. Però dato il tempo io mi limiterò ad una impressione, a cursorie considerazioni.

È stato detto che la difesa civica ha una lunga storia, ma non si ferma al Defensor Civitatis che fu creato, come è noto, con una costituzione di Valentiniano e Valente nel IV Sec. d.C. ma non per l'Italia, per la Provincia, per l'Illiria.

La storia della difesa civica va più in alto nel tempo, il primo vero Difensore Civico della storia dell'Europa Occidentale è stato il Tribuno della plebe.

Che cosa era il Tribuno della plebe?

Era un Magistrato dello Stato che aveva potere di veto e potere di patronage, di protezione diffusa rispetto a tutti i cittadini.

Era un organo della Costituzione dello Stato, ma inseriva nella Costituzione dello Stato elementi di forte dialettica.

Questo dato ci dice che la difesa civica – qui non sono d'accordo con le considerazioni dei miei predecessori – non può essere un organo di mediazione, deve essere un organo di antagonismo, perché solo difendendo coloro i quali sono titolari di posizioni soggettive da tutelare svolge la sua funzione.

Allora io ritengo che la prospettiva di sviluppo, partendo da questo dato storico, non sia quella di un organismo che nell'Amministrazione svolga funzioni di compensazione e mediazione. La difesa civica ha una funzione di tutela, protezione antagonistica.

Perché è definita difesa civica e non civile?

"Civico" è un aggettivo che deriva da "civis", che non si traduce con cittadino, ma si traduce con concittadino, cioè il civis è il membro di una corporazione che fonda la comunità dello Stato.

Che significa concezione corporativa dello Stato?

Significa che i diritti individuali sono del cittadino in quanto non posti, non derivati dall'ordinamento giuridico, ma suoi propri.

Io ho diritto al mio Statuto di cittadino perché sono membro della corporazione, non perché c'è un ordinamento giuridico che mi attribuisce i poteri e i diritti.

A questo punto le due riflessioni si saldano. Il Difensore Civico è un organismo antagonista che deve tendere alla protezione dei diritti propri dei cittadini e dunque tutti gli altri soggetti, la Pubblica Amministrazione e coloro i quali in virtù di funzioni e potestà possono limitare quei diritti, sono la controparte.

Che cosa è avvenuto dopo il Tribunato della plebe, dopo il Defensor Civitatis?

Il Defensor Civitatis è un interessante istituto che qui non abbiamo il tempo di analizzare, perché in realtà difendeva i cittadini non solo rispetto all'Amministrazione, ma anche rispetto a

tutti gli altri cittadini, ai potenti, nella materia fiscale, guarda caso, e poi nella materia che concerneva la tutela dei diritti, la giurisdizione, i processi.

Il Defensor Civitatis viene abolito nel IX Sec d.C. È interessante capire che cosa accade dopo.

Nei sistemi anglosassoni la difesa civica – adesso sappiamo che cosa significa – viene attribuita ai Parlamenti.

Nonostante il pericolo, la preoccupazione che i costituzionalisti inglesi hanno da sempre ventilato, la tirannide della Maggioranza, la difesa civica era garantita dai Parlamenti perché evidentemente c'era una convinzione bipartisan sul fatto che i diritti di Statuto dei cittadini erano inviolabili e questo spiega perché non ci fosse bisogno di un organo extra ordinem.

Il Difensore Civico deve essere un organo extra ordinem rispetto ai poteri costituiti se vuole conservare la sua carica antagonistica. Ciò nonostante il Parlamento inglese riusciva a tutelare i diritti perché vi era l'accordo bipartisan sulla originarietà dei diritti dei cittadini.

Nei sistemi continentali, per singolare che possa apparire, sapete chi fungeva da Difensore Civico?

Il monarca, il re, che rispetto a tutti i poteri pubblici si poneva extra ordinem in funzione di tutela.

Questa è la ragione per la quale agli inizi dell'Ottocento in una monarchia costituzionale, che sul modello anglosassone sostanzialmente si parametrava, è stato creato il Difensore Civico, l'Ombudsman che conosciamo.

Quale può essere una linea di possibile sviluppo, perché poi il futuro ha una sua fondamentale imprevedibilità?

Ci troviamo in questo momento di fronte ad una singolare e straordinaria vicenda: i centri di imputazione delle sovranità che prima si limitavano allo Stato – lo Stato-Nazione, il monarca era l'organo sovrano – stanno articolandosi, è stato detto, in senso verticale ed in senso orizzontale. Però la moltiplicazione e l'articolazione dei centri di imputazione della sovranità, per paradossale che possa apparire, non sta determinando una democratizzazione, perché la molteplicità, il moltiplicarsi degli organi che hanno poteri primari si accompagna da una parte con l'adozione del criterio del maggioritario e dall'altra con l'identificazione personale della titolarità degli organi – il Presidente della Provincia, il Sindaco, il Presidente della Regione – tutti eletti, dunque legittimati in via diretta, ed idonei a gestire in via diretta poteri primari rispetto ad una articolazione solo apparentemente democratica.

Il federalismo in sostanza nuoce ai diritti individuali originari dei cittadini, se non si crea una difesa civica unitaria, che vada al di là e al di sopra del federalismo, che superi la frantumazione, l'articolazione sia verticale che orizzontale del potere, cioè rispetto a centri di direzione della vita politica amministrativa, che sono molteplici, che determinano a loro volta la creazione di fonti normative, molteplici, inconoscibili.

Quanti di noi conoscono gli Statuti dei Comuni, dei tanti Enti che hanno autonomia amministrativa primaria?

L'inconoscibilità del diritto e la moltiplicazione dei centri del potere rende sempre più precaria la difesa dei diritti individuali.

Rispetto ad una situazione di questo tipo bisogna ricostituire una funzione unitaria della difesa civica.

È vero che, come si è detto, ad ordinamento vigente non si può parlare di difesa civica ma di tanti Difensori Civici. Ebbene nella prospettiva questo è un fenomeno che deve essere superato. La difesa civica deve essere unitaria. L'autorità di garanzia è un modo organizzativo, è stato det-

to molto acutamente, utilizzabile, ma non è il solo, bisogna rompere il rapporto tra la difesa civica e Pubblica Amministrazione.

La Pubblica Amministrazione non è più un organismo che realizza interessi pubblici diffusi: una volta che si è istaurato il principio del procedimento e l'atto amministrativo è soltanto la sequenza finale di un procedimento amministrativo dialettico, la Pubblica Amministrazione è controparte del cittadino destinatario degli atti.

La mia conclusione, modesta e possibile, è solo questa: rispetto al federalismo la difesa civica deve essere unitaria, deve essere un potere antagonista, un potere di servizio rispetto ai diritti fondamentali dei cittadini.

Chiudo con un invito: non mettete dei fiori nei vostri cannoni, ma armatevi perché i cittadini hanno diritto e bisogno della vostra funzione!

Grazie.

MODERATORE

Prima di dare la parola alla Professoressa Bianca Maria Farina, leggo un messaggio di auguri di Maria Fortuna Incostante.

"Per sopraggiunti impegni istituzionali sono impossibilitata a partecipare a questa prima importante giornata congressuale.

Porto ad ogni caso i saluti del Presidente della Giunta Regionale e miei personali a tutti i convenuti e assicuro l'impegno dell'Amministrazione Regionale a seguire con viva partecipazione gli sviluppi e le proposte che verranno formulati in questa autorevole sede", Maria Fortuna Incostante, Assessore Regionale.

Prof.ssa Bianca Maria Farina

Innanzi tutto, vorrei ringraziare i promotori e gli organizzatori di questo congresso per avermi invitato a partecipare e vorrei esprimere i miei più sinceri auguri a questa neonata organizzazione, augurando ovviamente buon lavoro.

Abbiamo sentito dalle precedenti relazioni il ruolo e il significato della difesa civica, orientata però in un contesto limitato all'ordinamento, nello specifico al nostro ordinamento.

Io vorrei fare qualche riflessione riguardo a quelli che sono i diritti di cittadinanza in un contesto sicuramente un po' più vasto rispetto a quello nazionale, in particolare il contesto comunitario.

La tutela del cittadino è stata a lungo penalizzata nel processo di integrazione europeo, perché è stata sacrificata a favore di obiettivi prevalentemente economici e di conseguenza questo ha portato il cittadino a sentire l'Amministrazione dell'Unione, della Comunità distante, lontana e certe volte incomprensibile.

È vero, lo sappiamo, esistevano già dei nuclei di disposizioni nel Trattato Comunitario di Roma che tutelavano il cittadino, mi riferisco alla tutela del cittadino nei confronti di discriminazioni fondate sulla nazionalità, mi riferisco alla libera circolazione dei lavoratori.

Erano disposizioni limitate, quindi molto elementari e direi incomplete per una tutela efficace del cittadino nel contesto comunitario.

Via via con il progredire del processo di integrazione europeo la Comunità, all'epoca ancora non Unione, ha sentito il bisogno di avvicinarsi al cittadino, inserendo una serie di disposizioni con la modifica apportata dal Trattato di Maastricht ai trattati comunitari. Mi riferisco al principio di sussidiarietà di cui ha parlato il Professore Prisco, quindi un'Europa più vicina ai cittadini, e mi riferisco alla trasparenza dell'attività dell'Unione.

Quindi direi che lo sforzo della Comunità per essere più vicina al cittadino ha trovato un'espressione evidente già in fase di stesura del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Infatti fu inserita una dichiarazione allegata al Trattato che prevedeva proprio la possibilità per i cittadini di conoscere l'attività dell'Unione, per la trasparenza, per consentire al pubblico di accedere ai documenti ufficiali delle istituzioni comunitarie.

Questa dichiarazione invitava la Commissione a predisporre ogni strumento idoneo a garantire questo diritto alla trasparenza ai cittadini dell'Unione e così è stato.

Solo, però, con il Trattato di Amsterdam, sancito dall'art.255, si è parlato di diritto alla trasparenza, per cui tutti i cittadini hanno il diritto di accedere ai documenti dell'Unione Europea, delle istituzioni comunitarie, del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

Di conseguenza vediamo che la tutela del cittadino, quindi i diritti di cittadinanza, cominciano a farsi valere nel quadro del processo di integrazione europea, fino ad arrivare, sempre nell'ambito del Trattato di Maastricht all'inserimento di un capitolo apposito, quello della cittadinanza europea.

Sicuramente una cittadinanza un po' diversa, originale, perché è una cittadinanza che non sostituisce quella della singola appartenenza allo Stato membro, ma si affianca ad essa, quindi è complementare, e di conseguenza il cittadino ha diritti forse ancora maggiori rispetto a quelli della relativa appartenenza ad uno Stato membro.

Quando il Trattato di Maastricht fu elaborato si inserì il diritto di cittadinanza. Il Trattato voleva instaurare un dialogo diverso con i cittadini, questo era l'intento delle istituzioni comunitarie.

Infatti, la cittadinanza prevedeva una serie di garanzie non giurisdizionali per il cittadino eu-

ropeo e appunto fu inserito nel Trattato il diritto del cittadino a rivolgersi al Mediatore, di cui abbiamo accennato prima.

Il Mediatore rappresenta un organo abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino, persona fisica e giuridica, residente o che ha sede nello Stato membro per la cattiva amministrazione da imputare alle istituzioni comunitarie.

Il ruolo del Mediatore nel quadro del diritto di cittadinanza del cittadino europeo è fondamentale perché, innanzi tutto, riesce a capire l'esigenza del cittadino ed intervenire laddove è necessario.

Le sue competenze sono quelle appunto di ricevere queste denunce, ma non solo. Il Mediatore può anche, laddove intravede casi di cattiva amministrazione nel quadro delle istituzioni comunitari, intervenire di propria iniziativa, avviando delle indagini di propria iniziativa.

È chiaro che la sproporzione rispetto alle indagini avviate su denuncia rispetto a quelle fatte di propria iniziativa è enorme. Lo squilibrio è enorme, perché ad esempio nel 2001 ci troviamo di fronte a duemila e dispari denunce, di cui tra i casi trattati uno soltanto riguarda un'indagine avviata di propria iniziativa dal Mediatore europeo.

Tuttavia il ruolo che svolge il Mediatore nel contesto dell'Unione è un ruolo determinante perché rappresenta un collegamento e dovrà rappresentare sempre di più per voi un collegamento, perché proprio in virtù di quello che è stato inserito nello Statuto del Mediatore, i Difensori Civici devono collaborare strettamente con il Mediatore al fine di trovare soluzione a questioni inerenti l'ordinamento comunitario, quindi che richiedono un impegno comune.

Già dal 1996 il Mediatore ha avviato una stretta collaborazione con i Difensori Civici nazionali, o autorità corrispondenti nei singoli Stati membri, creando questa rete per scambi di informazione riguardo proprio soluzioni extra giudiziali di controversia con la Pubblica Amministrazione.

Io direi che lo sforzo operato dall'Unione per avvicinarsi al cittadino, per garantire la tutela dei diritti del cittadino, è stato sicuramente sensibile negli ultimi anni e ha trovato espressione, somma, nell'adozione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata solennemente dal Consiglio Europeo di Nizza nel dicembre 2000.

Perché è importante?

Al di là del valore del significato e il valore della Carta dei Diritti Fondamentali per il cittadino, anche se la Carta non rappresenta un atto vincolante, ancora si presenta come testo di grande valènza politica nell'ottica di un'autonomia costituzionale dell'Unione.

L'esigenza era quella di inserire nella Carta diritti già propri dell'ordinamento giuridico comunitario, ma che con la Carta hanno avuto maggiore visibilità e direi anche vitalità.

Sono principi necessari che sono stati ribaditi dalla Carta proprio perché devono essere condizione prima e irrinunciabile a quella che è l'appartenenza o l'ingresso futuro di nuovi Stati e l'appartenenza ancora all'Unione Europea.

È importante la Carta, perché in un primo posto sui diritti fondamentali viene inserito il diritto ad una buona amministrazione.

L'art.41, infatti, titola che il cittadino nell'ambito di un capitolo interamente dedicato alla cittadinanza – perché il capitolo V di questa Carta, gli articoli dal n.36 al n.49, sono interamente dedicati alla cittadinanza europea, ribadendo principi già presenti nell'ordinamento comunitario. L'art. 41 ha precisato che il cittadino ha diritto ad una buona amministrazione.

È un momento molto importante per l'ordinamento comunitario, come per noi tutti cittadini dell'Europa, perché ha voluto precisare anche i requisiti di una buona amministrazione, che

devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie per essere più vicini alle aspettative e alle esigenze dei propri cittadini.

L'art.41 non è stato inserito così, soltanto per scelta dei Governi nel quadro del negoziato svoltosi a Nizza del Consiglio Europeo, ma è il frutto di principi emersi in una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia Comunitaria, che voi sapete ha il compito di precisare i principi che devono giudicare la vita dell'Unione.

La Corte di Giustizia, così come il Tribunale di Primo Grado, hanno più volte ribadito l'esigenza, o meglio la necessità di rispettare i requisiti dei procedimenti amministrativi e di conseguenza questo articolo ha trovato collocazione nella Carta, proprio perché sollecitato dagli Stati in considerazione del ruolo significativo avuto dalla Corte in tale senso.

Ma non solo, perché l'art.41 non è il solo della cittadinanza. Nella Carta viene anche ribadito, dando forse maggiore efficacia perché espresso in modo più incisivo, il ruolo svolto dal Mediatore.

Allora io direi che (avendo tracciato un quadro estremamente sintetico di quelli che sono i progressi che l'Unione ha compiuto per avvicinarsi ai suoi cittadini, quindi le possibilità di tutela non giurisdizionale nel contesto dell'Unione Europea) l'Unione ha compiuto dei passi da gigante rispetto a quella che era la caratterizzazione puramente economica dell'integrazione europea.

Quindi dobbiamo guardare con fiducia a quelli che sono gli sviluppi nel contesto comunitario della tutela del cittadino e quindi direi che il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, sanciti nella Carta, hanno fatto sì che si recuperasse la centralità del ruolo del cittadino nell'Unione a lungo trascurata e direi fondamentalmente la partecipazione democratica dei cittadini al processo di integrazione europea e di conseguenza anche l'effettivo riconoscimento di un tale diritto così importante, come quello della buona amministrazione sancito dalla Carta dei Diritti Fondamentali.

Grazie.

MODERATORE

È presente in sala Sua Eccellenza Francesco Sernia, Presidente emerito della Corte dei Conti, che rinuncia a parlare per dare ulteriore spazio ai congressisti.

Grazie, Presidente, per la sua presenza e per i suoi auguri.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Il termine è scaduto. Dichiaro chiusa la presentazione delle candidature sia all'elezione di Presidente, che di Consigliere nazionale.

Invito ancora chi desidera intervenire ad iscriversi presso l'Ufficio di Presidenza.

MODERATORE

Avvocato Roberto Zaza, Organismo Unitario Avvocatura, prego.

Avv. Roberto Zaza
(Organismo Unitario Avvocatura)

Come è a tutti noto, l'Organismo Unitario dell'Avvocatura è l'ente esponenziale che veicola le istanze socio-politiche dell'avvocatura.

Questa mia veste mi costringe – e volentieri – a dare un taglio leggermente diverso all'intervento, pur restando al tema.

Mi risparmio i saluti, dateli per dati e acquisiti, ma andiamo al centro delle cose.

La professione forense ha natura interstiziale, cioè si pone funzionalmente e costituzionalmente tra il cittadino e il potere, non solo come giurisdizione, ma come realtà che crea, elimina o, comunque, può violare posizioni soggettive.

Quindi, il fenomeno di Difensore Civico è di grandissimo interesse per l'avvocatura in generare, perché – come dirò dopo – alcuni mutamenti abbastanza recenti di quadro hanno sicuramente fatto del Difensore Civico un laboratorio che non è indifferente per gli esiti che potrà dare questo processo di studio e di sviluppo. Non è indifferente sui modelli dell'avvocatura e, attenzione, i modelli dell'avvocatura non sono una cosa neutra che riguarda gli avvocati, ma sono gli strumenti, in un certo momento storico, in un certo momento giuridico, più idonei alla tutela dei cittadini, perché una avvocatura senza tutela dei cittadini nelle sue varie forme non è assolutamente concepibile.

Ovviamente, però, come organismo socio-politico, noi dobbiamo, nel valutare questi fenomeni nuovi e nel seguire con attenzione e, ovviamente, senza nessuna presunzione di invadenza o di prepotenza rispetto alle varie articolazioni territoriali e specialistiche dell'avvocatura o alle funzioni che l'avvocatura va ad assumere nei vari contesti. Tutto questo non ci è indifferente, perché noi non possiamo pensare soltanto ai quattrocento Difensori Civici che ci sono in questo momento in funzione, ma ai diecimila potenziali e dobbiamo pensarli in relazione ai centotrentamila avvocati italiani, in ché vuole dire che la Difesa Civica non è indifferente nel determinare il modello finale dell'avvocatura, né è indifferente nella allocazione professionale dei centotrentamila avvocati italiani, con le conseguenze che questo può comportare.

Valga il vero, abbiamo sentito varie impostazioni in questa sede sia dai politici che dai cattedratici; possiamo immaginare un Difensore Civico vocato alla attività, cioè uno controlla l'attività della Pubblica Amministrazione, con il rischio, ovviamente, di una deriva politica, come diceva l'Onorevole Saporito dicendo: ma se foste eletti a suffragio universale e diretto, specialmente nei grandi centri, assumereste irrimediabilmente una funzione politica.

Dall'altra parte possiamo immaginare che un Difensore Civico impinga all'atto.

Quindi, nel primo caso avremo che l'atto che riguarda il cittadino, l'istanza del cittadino è l'inizio e l'occasione per un qualche cosa di più grande, il controllo di attività e, quindi, poi, il controllo di efficienza e tutte quelle altre cose che vanno a caduta e che la brevità dell'intervento non mi consente di approfondire; se, invece, impinge all'atto abbiamo un discorso diverso, cioè abbiamo un Difensore Civico che si fa usbergo del cittadino, ma poi si deve confrontare con un'Amministrazione della quale in qualche modo è figlio e si deve anche confrontare con il principio di legalità, perché – è questo, poi, segnerà lo spartiacque con il terzo punto che è quello di maggior novità – nel momento in cui vige un principio di legalità, beh, secondo il criterio di legalità ragione ce l'ha uno solo, quindi dire che si difende il cittadino, può costituire qualche cosa di pericoloso.

Comunque, la deriva che abbiamo sotto questo profilo è il patronage, cioè far diventare il Di-

fensore Civico una specie di patrono, un patrono individuale, invece che un patronato come quelli che siamo abituati a conoscere, ma la filosofia sarebbe quella e questa sarebbe una grave limitazione.

D'altra parte oggi noi abbiamo fenomeni sostanzialmente presenti ed incombenti: innanzitutto – a livello costituzionale – crescono le forme di federalismo, comunque di forte devolution; abbiamo l'arretramento della giurisdizione, abbiamo il concetto della delega: oggi noi abbiamo dei sistemi di delega di funzioni anche giurisdizionali.

Se questo è vero, salvo quello che riguarderà le conclusioni, io mi sento di consentire con il coraggiosissimo intervento del Professor Palma, perché ci voleva coraggio a dire che il federalismo può ledere la democrazia; ci voleva coraggio, ma credo che sia condivisibile.

Se noi guardiamo le altre situazioni storico-giuridiche e politiche in atto, vedremo che emerge il principio della mediazione.

Attenti, però, emerge anche un'altra cosa di estrema gravità per i cittadini: emerge che la delega di funzioni non viene effettuata dallo Stato – anche quelle giurisdizionali – direttamente ai figli migliori della società e che sono gli avvocati, ma avviene a corpi intermedi come, appunto, i patronati, enti di non chiara identificazione, e questo crea grandissimi problemi: problemi di sovrapposizione con una funzione di Difensore Civico. Inoltre nascono problemi deontologici perché il Difensore Civico, in quanto avvocato, e questa è la vocazione, salvo il dovuto rispetto alle capacità ed alle professionalità che siano diverse, ma la maggior parte dei Difensore Civico, prendiamo atto, sono avvocati e avvocati che esercitano e, quindi, potrebbero trovarsi in conflitti deontologici.

C'è un problema deontologico che il Difensore Civico, in quanto avvocato, non può non porsi.

Allora, andiamo ad un altro aspetto: quello della mediazione.

Ne abbiamo già accennato quando abbiamo detto dello iato che si crea nel Difensore Civico che si trovi a discutere una questione di legittimità, ma la mediazione è il sistema di devolution giurisdizionale che ormai è prevalente. È lo schema che ha scelto il nostro legislatore.

Da questo non si esce e quindi di questo dobbiamo prendere atto, però il Difensore Civico dovrà porsi il problema non solo della sua indipendenza, ma anche della sua terzietà a questo punto.

Il Difensore Civico non può essere colui che gestisce, con le varie procedure che prevedono i singoli statuti, il reclamo del cittadino o può anche essere questo, però in quel momento non può, poi, essere il mediatore, perché non è più terzo, perché lui in quel momento ha sposato una tesi o, comunque, ha sposato un interesse.

Si potrebbe dire che in fondo la mediazione sarebbe di area limitata proprio perché si va a discutere in ambiti in cui il principio di legalità è fortissimo, è radicato, è cogente, non ci sono spazi di mediazione, ma questo non è vero!

Voi provate ad immaginare l'ampia prateria che si è aperta davanti al Difensore Civico in tema di mediazione con la devoluzione di diritti soggettivi ai TAR, con tutta l'attività privatistica della Pubblica Amministrazione che è in espansione, con la privatizzazione del rapporto di lavoro, con la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione che ha preso origine dalla famosa sentenza Preden, la n. 500 del '99, e che comincia a radicarsi sia pur fra qualche affanno.

Voi immaginate che qui siamo in tema di diritti disponibili, siamo in tema di valutazioni di opportunità e non di merito in senso stretto, perché nessuno allo stato dell'arte ha rischiato a dire che il Difensore Civico può entrare nel merito nel senso tecnico.

Quindi, noi abbiamo di fronte queste tre opzioni, sta a voi scegliere il modello, sta a voi co-

niugarle fra loro, perché non è necessario che si debba esclusivamente operare in un senso, perché la professionalità acquisita può essere buona anche per una pluralità di funzioni, purché, poi, si sappia distinguere fra l'una e l'altra funzione.

Ed ecco qui che emerge un ulteriore importantissimo elemento al quale l'Organismo Unitario dell'Avvocatura guarda con estrema attenzione che è quello della formazione, perché possiamo sicuramente ritenere che quattrocento Difensori Civici siano gente che esprime il meglio dell'avvocatura, perché sicuramente esprime disinteresse, esprime indipendenza, esprime senso delle istituzioni; sono quattrocento persone di cui gli avvocati devono andare fieri, e ne vanno, e ai quali riconoscono per selezione naturale una preparazione specifica adeguata. Ma quando questo si espanderà a diecimila?

Come farete voi, e come già facciamo noi che ci siamo posti il problema e lo stiamo portando avanti con le scuole di formazione e quant'altro, come faremo, se non riusciremo a preparare con idonei corsi? Questa formazione va a supplire perché, poi – diciamocelo francamente, non ci nascondiamo dietro ad un dito o dietro l'amor di patria perché noi rendiamo un servizio pubblico ai cittadini e non ce lo possiamo permettere – noi abbiamo generazioni che escono dalla scuola che non gli dà un retroterra culturale adeguato, una università approssimativa, sennò non ci sarebbe bisogno delle scuole Bassanini; le scuole Bassanini hanno un senso perché, in realtà, una laurea in giurisprudenza non è sufficiente non a diventare avvocati, ma ad iniziare una pratica e le necessità della pratica, le necessità dei ritmi della giurisdizione, le necessità del consulente a qualunque livello non sono più in grado di assorbire quella massa di giovani che si affacciano all'opzione professionale e a prepararli negli studi.

Questa è la verità sacrosanta ed ecco le funzioni delle associazioni, che siano esse le camere penali, siano – a questo punto – questa costituenda stupenda Associazione per i Difensori Civici.

Questa deve essere una priorità perché lo sviluppo passa inevitabilmente per il numero: più sviluppo, più Difensori Civici; più Difensori Civici, più richiesta di cittadini; più richiesta di cittadini, più problemi; più problemi, più preparazione.

Certo, poi ci sono problemi di coordinamento con la difesa dei non abbienti ma è un altro tema sul quale non sarà così secondario riflettere cioè il coordinamento fra la difesa dei non abbienti e la Difesa Civica.

Quindi, andando ad alcune proposte, io ritengo, anche se non posso esprimere – lo dico per correttezza – un deliberato dell'Organismo Unitario sul punto; ritengo, però, che sicuramente si imponga una qualche norma quadro, una norma che dia un minimo di omogeneità, che non lasci mano libera agli Statuti che sono atti politici, anche se sono atti di natura giuridica, ma in realtà sono atti che nascono dall'equilibrio politico, come tutte le Costituzioni e quindi risentono del tempo e del luogo.

Facciamo l'esempio più classico: la Regione Toscana nello stabilire la figura del Difensore Civico gli ha dato un'impronta nettamente da patronato e questo è consentaneo ad un'ideologia prevalente da trent'anni nell'area.

Il Lazio, invece, ha cominciato con una posizione più anodina, ha sposato il controllo di attività.

D'altra parte, come possiamo pensare a un'indipendenza del Difensore Civico che non sia correlata a delle regole certe ed uniformi? Come possiamo, in questo tema che investe diritti primari, se non addirittura di natura costituzionale dei cittadini, pensare che la Regione Calabria abbia uno statuto di formazione del Difensore Civico ed uno statuto di azione del Difensore Civico completamente diverso dall'Emilia Romagna o dal Veneto o dalla Valle d'Aosta?

Questo non è possibile!

Se così fosse, avremmo quel deficit di democrazia, quel deficit di tutela di cui parlava il Professor Palma.

D'altra parte, qualche usbergo, pur senza arrivare ad opinabili poteri di cogenza, bisogna pur darlo al Difensore Civico, usbergo serio, usbergo vero e quindi chiarire questo problema della qualifica di pubblico ufficiale che può fare solo una norma dello Stato.

E perché non interpretare l'articolo 328 che riguarda solo l'istanza del cittadino al funzionario responsabile del procedimento che non gli risponde?

Secondo i principi del diritto penale riguarda solo il cittadino, non c'è scritto "il cittadino e il Difensore Civico".

Ora, mi rendo conto di questa mia affermazione, ma la butto lì come un tema di riflessione: possibile che non ci sia un minimo di sistema sanzionatorio e che solo i cittadini abbiano termini perentori e la Pubblica Amministrazione non ce li abbia quasi mai?

Come vedete, tanti sono i temi e tante le soluzioni.

Vorrei, però, fare una proposta – e con questa chiudere – operativa. Dato per scontato ed accettato e credo che non abbia bisogno di ulteriori dimostrazioni, che quelle implicite nel discorso fatto, che vi è una rappresentanza dell'Organismo Unitario socio-politica che riguarda anche gli avvocati Difensori Civici, che il modello della Difesa Civica direttamente incide sul modello generale o sulla pluralità dei modelli generali dell'essere avvocato nella società post moderna, ritengo assolutamente necessario che da questo congresso e da questa associazione nasca un ufficio di stabile coordinamento, di stabile interscambio tra l'associazione di categoria – la chiamo così per capirci – e gli organismi di rappresentanza politica e anche quello istituzionale, per quanto di competenza, perché noi abbiamo una lunga strada da percorrere insieme. Le esperienze sono in parte comuni. Noi abbiamo un problema di sintesi perché dobbiamo studiare i modelli generale dell'avvocatura. Noi abbiamo la funzione di lobbistica – diciamo così – è la nostra attività quella di chiosare le norme, di portare la critica della base, degli ordini, delle specializzazioni a livello parlamentare, a livello ministeriale e abbiamo quello, se ci riesce con un ufficio studi di recente istituzione – e a me assegnato dalla bontà dell'assemblea dell'Organismo Unitario in responsabilità – di proporre delle norme scritte – speriamo – un po' meglio di quelle alle quali siamo abituati.

Signori, io vi ringrazio dell'ospitalità, vi confermo il saluto e tutta l'attenzione dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura e spero di essere stato utile nelle riflessioni che vi ho sottoposto.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Bene, dichiaro chiuso il termine per le iscrizione a parlare.
Quindi, passo la parola per una comunicazione al Presidente della Commissione Elettorale.

Dott.ssa Giovanna Maggini
(Presidente Commissione Elettorale)

Buongiorno, sono il Presidente della Commissione Elettorale.

Le comunicazioni sono le seguenti.

La Commissione Elettorale alle ore 12:45 dichiara trascorso il termine per la presentazione delle candidature per il Presidente.

Allo stato degli atti, visto lo Statuto e viste le deliberazioni precedenti della stessa Commissione Elettorale, risulta legittimamente presentata la seguente candidatura: Avvocato Giuseppe Fortunato.

Altra comunicazione.

La Commissione Elettorale alle ore 12:45 dichiara trascorso il termine per la presentazione delle candidature per il Consiglio Nazionale.

Allo stato degli atti, visto lo Statuto e viste le deliberazioni precedenti della stessa Commissione Elettorale, risultano legittimamente presentate le seguenti candidature di cui all'allegato A che tra poco vi leggerò.

Una precisazione.

È stata presentata una sola mozione correlata al seguente elenco di candidati per il Consiglio Nazionale; abbiate un po' di pazienza perché le candidature sono considerevoli.

Le candidature correlate alla mozione "Per la tutela del cittadino un ruolo visibile ed indipendente dei Difensori Civici" risultano le seguenti: Abate Emilio, Accardi Mario, Aiani Graziani, Airoldi Mauro, Annunziata Francesco, Anzevino Bruno, Arrigotti Fausto, Attanasio Maria Rosaria, Ausiello Gennaro, Bartolo Angela, Battagli Anna, Bellonzi Manuele, Berto Claudio, Bertozzi Paride, Blessent Livio, Bogno Giorgio, Bonacci Antonio, Bonavita Paolino, Buongiorno Armando, Bonito Angelo, Borgetti Adriano, Bosca Paola, Bragato Renzo, Buono Vincenzo, Buso Francesco, Campiglia Marina, Cantone Nicola, Caputo Antonietta, Cardone Salvatore, Carotenuto Pier Francesco, Carlesimo Angelo, Caruso Antonio Massimiliano, Casillo Anna, Castronovo Pietro, Catapano Gaetano, Celeghin Aldo, Chica Paolo, Chierchia Vincenzo, Chindamo Michelangelo, Cimbolini Luciano, Clò Alfredo, Colombo Marina, Comi Giancandido, Conforti Giuseppe, Coppola Rosaria, Corizzi Mario, Corizzo Federico, Costa Vincenzo, Costa Antonella, Costantini Giorgio, Crema Sandro, Crispino Francesco, Cucco Guido, Cuomo Filippo, Cursaro Velia, D'Agostino Nicola Roberto, D'Ambrogio Fernanda, D'Angelo Francesco, Daniele Marcella, Davide Bernardino, De Nadai Lisena Maria, De Pascale Gianfranco, De Rosa Teresa, De Rosa Antonello, De Vita Alessandro, De Vita Vincenzo, Del Litto Tommaso, D'Elia Luigi, Della Morte Pierangelo, Della Torre Antonio, Di Caro Maria, Di Cesare Antonio, Di Filippo Nunziante, Di Mauro Rosario, Dianese Sileno, D'Orsi Andreina, Ercolino Mario, Esposito Carlo, Esposito Caterina, Fassino Giuseppe, Ferlisi Calogero, Ferraiolo Antonio, Ferro Florindo, Fiore Raffaele, Fiori Maria Grazia, Froncillo Antonio, Frullone Anna, Fumo Carlo, Galloni Fabrizio, Gatti Flavio, Gelsomino Rosa, Gilet Umberto, Giudice Cesare, Giuliani Carlotta, Grasso Antonio, Greco Mario, Guadagnino Carmelo, Guadagnolo Mario, Guerini Elena, Guerra Maria Vittoria, Gulotta Pietro, Incalza Vincenzo, Inserra Giovanni, Invernizzi Giovanna, Lamanna Francesco, La Penta Nicola, La Rosa Leonardo, Langella Salvatore, Lanzardo Luigi, Lattero Ciro, Lauri Massimo, Lia Luigi, Liguori Pietro, Lo Cascio Giovanni, Maggini Giovanna, Maini Mauro, Manzi Luigi, Manzi Carmine, Maramaldi Michele, Marotta Salvatore, Martino Vincenzo, Martinora Cinzia, Marzullo Gerardo, Mastroianni Tommasino, Mauro Maria Grazia Anna, Meccariello Giuseppina, Menicagli Luigi, Meola Maria Josè, Minto Stefano, Miranda

Elio, Mortellaro Paolo, Nardilli Elio, Nuti Anna Maria, Pacifico Francesco, Papoff Paola, Paris Luca, Parillo Diego, Pavesi Giancarlo, Pellegrino Antonella, Pepe Alfonso, Petrillo Loris, Picariello Maria Carmela, Pichi Alberto, Pignatiello Salvatore, Pizzella Salvatore, Polichetti Roberto, Politi Antonio, Ponziani Sandro, Porrone Paolo, Ranieri Angela, Robatto Alessandra, Rocco Gennaro, Romaniello Francesco, Romano Biagio, Rosignoli Paola, Russo Adolfo, Sacco Mario, Salinas Francesco Paolo, Salvati Vincenzo, Salvatori Vittorio, Sammartano Carlo, Sannuto Massimiliano, Santalucia Lucio, Santoni Emilio, Savarese Giovanni, Sbrescia Raffaele, Schiano di Colella Vincenzo, Scimè Giuseppe, Sica Massimo, Sicoli Andrea, Siniscalco Vincenzo, Somma Salvatore, Staiano Giovanni, Stefani Pietro, Tamburrino Giuseppe, Tescione Castore, Todisco Antonio, Tomatis Lucia, Torrese Luigi, Tosi Romano, Triglia Sandra, Venditto Maria, Verde Vittorio, Vitagliano Michele, Vitiello Salvatore, Vittorio Claudio, Zaccaria Sabino, Zampilli Domenico.

Comunicazioni ulteriori.

Per qualunque esigenza, rilievo o spiegazione ci si può rivolgere alla Commissione Elettorale.

Il Presidente provvederà a convocare il Consiglio Nazionale.

Grazie.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Allora, dopo questa lunga sfilza di nomi, dobbiamo ritemprarci un po'. Quindi dichiaro sospesa la seduta fino alle ore 14.30, quando riprenderemo per l'illustrazione della mozione, delle candidature, quindi seguirà la relazione del candidato quale Presidente, l'apertura della discussione, la replica e la votazione.

È previsto un buffet nell'antisala.

Grazie.

SOSPENSIONE DEI LAVORI (ORE 13:30)

* * *

RIPRESA DEI LAVORI (ORE 14:30)

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Colleghi congressisti, rifocillati e ritemprati riprendiamo di nuovo la seduta. Dichiaro nuovamente aperta la seduta del congresso.

Vi prego di mantenere la medesima attenzione che avete mantenuto fino a prima della sospensione, grazie.

MODERATORE

La parola all'Avvocato Luigi Torrese, per l'illustrazione della mozione e della candidatura.
Dopo prenderà la parola l'Avvocato Fortunato, candidato alla Presidenza.
Prego, Avvocato Torrese.

Avv. Luigi Torrese

Egregio Presidente, autorità intervenute, gentili colleghi Difensori Civici.

Quella di oggi rappresenta una data memorabile per la difesa civica italiana.

Fino a ieri i Difensori Civici erano soli, privi di contatti stabili e forti tra di loro, combattevano a mani nude e spesso in solitudine contro gli abusi della cattiva amministrazione.

Erano privi di un riferimento associativo nel quale confrontare le diverse esperienze, attingere informazioni, condividere risorse.

Oggi nasce l'Associazione Nazionale Difensori Civici, la casa dei Difensori Civici di tutta Italia di cui ciascuno di noi realizza e partecipa oggi alla fondazione da protagonista e con pari dignità.

Nasce un'associazione autorevole, nazionale, indipendente, il luogo dove i Difensori Civici possono incontrarsi e formarsi.

Nasce un ente che intende creare un sistema integrato di difesa civica, che parta dal livello comunale, passi per quello provinciale e regionale, giungendo a quello nazionale ed europeo.

Il circuito integrato di difesa civica deve assicurare al cittadino il massimo della protezione e la sinergia tra istituzioni di difesa civica.

Nasce oggi anche un ente esponenziale, che intende dialogare con le istituzioni a tutti i livelli.

Gli Enti Locali andranno stimolati ad attivare o a crescere la difesa civica sui loro territori.

Allo stesso modo l'associazione dovrà porsi quale interlocutrice del Parlamento e del Governo, affinché le funzioni e i compiti dei Difensori Civici a tutti i livelli siano ampliati e legislativamente definiti.

L'ANDCI dovrà realizzare un movimento di opinione sulla necessità di istituire e nominare il Difensore Civico Nazionale. L'Italia purtroppo è l'unica nazione dell'Unione Europea priva di tale fondamentale figura di garanzia.

Quelli che ho appena delineato sono gli scopi e gli ideali che più approfonditamente informano la mozione per la tutela del cittadino e un ruolo indipendente dei Difensori Civici di cui ho l'onore di essere firmatario.

Con gioia ho appreso che si tratta dell'unica mozione presentata e ciò dimostra l'unità di intenti di tutti gli iscritti all'ANDCI che si ritrovano su valori comuni quale l'indipendenza, la visibilità, la tutela del cittadino attraverso la giustizia nell'Amministrazione.

Ad avviso di noi firmatari, l'indicazione dell'Avvocato Giuseppe Fortunato quale primo Presidente dell'Associazione significa riconoscere e premiare la singolarità di un percorso umano e culturale svolto nell'interesse del cittadino.

Due anni fa, quando assumeva la carica di Difensore Civico regionale, la Campania era fanalino di coda nazionale per numero di Difensori Civici e per cultura stessa della difesa civica.

Oggi il 30% dei Comuni campani ha un Difensore Civico e molti comuni si apprestano a nominarlo in questi giorni, accogliendo i pressanti inviti del Difensore Civico.

Sfruttando senza riserve e senza timori reverenziali i poteri di cui è fornito, il Difensore Civico regionale della Campania è divenuto un caso nazionale: innumerevoli articoli sulla stampa e sui media nazionali, studi di prestigiose università pubbliche e private, l'imposizione di regole di civiltà alle Amministrazioni Pubbliche.

Vi chiedo colleghi di far divenire la mozione che rappresento il primo documento programmatico dell'ANDCI.

Il Presidente e il Consiglio nazionale che ci apprestiamo ad eleggere dovranno definire le regole dell'associazione. Occorrerà approntare sedi regionali e provinciali e attribuire incarichi di direzione e responsabilità.

Sarà necessario organizzare un centro di documentazione sulle attività dei Difensori Civici, un centro fondamentale per diffondere e trasmettere le nostre esperienze che facciamo ogni giorno sui territori nei quali operiamo.

Commissioni di studio dovranno approfondire le tematiche dei controlli, dell'accesso agli atti, dei poteri sostitutivi.

Un Comitato legislativo dovrà definire la posizione dell'ANDCI sulle norme da introdurre nell'ordinamento.

Occorrerà monitorare la giurisprudenza e la legislazione sulla difesa civica.

Amici, si tratta di un lavoro lungo ed impegnativo che ci attende e che è davanti a noi.

Oggi ci resta l'orgoglio di dire che la difesa civica italiana è qui, è in piedi e vuole fare sentire la voce dei cittadini che non hanno voce.

MODERATORE

Avvocato Giuseppe Fortunato, candidato alla Presidenza.

Avv. Giuseppe Fortunato

Carissimi colleghi, amici Difensori Civici, che cosa ci ha spinto qui, se non, innanzi tutto, il sentimento vivissimo di dover fare qualcosa di più per il cittadino?

Che cosa ha fatto sì che i Difensori Civici di tutta Italia, impegnati quotidianamente rispetto a problemi gravi e spesso drammatici, abbiano ritenuto di costituire la propria Associazione?

Che cosa ha fatto sì che abbiamo portato qui relatori prestigiosi ed esponenti autorevoli del mondo politico, se non la nostra voglia di fare qualcosa in più, sapendo che noi tutti questo qualcosa di più lo possiamo fare, lo vogliamo fare, lo dobbiamo fare insieme?

Questo Congresso - si è detto senza nessuna esitazione - ha una valenza storica nel senso che rappresenta in Italia il momento del passaggio dalla cultura del favore, dalla cultura del piacere, alla cultura del diritto.

Il Difensore Civico è il necessario interventore ausiliario del cittadino rispetto alla Pubblica Amministrazione, necessario perché noi tutti sappiamo che nel mondo privato anche gli atti più liberali, la donazione, non possono trovare compimento se non attraverso l'accettazione del donatario: io non posso donare nessuna cosa se il donatario non accetta.

Nel mondo della Pubblica Amministrazione non è così: gli atti sono esecutivi, gli atti hanno una loro valenza e una loro forza. Ecco perché è coessenziale al sistema che rispetto al potere della Pubblica Amministrazione ci sia questo "angelo custode", come dice un giornale stamattina: "A Napoli gli angeli custodi del cittadino". Così come nella dottrina cattolica è coessenziale la figura dell'angelo custode, nella Pubblica Amministrazione rispetto al potere pubblico non può non esserci la figura del Difensore Civico, che non può mai essere un elemento decorativo del sistema.

Il primo problema certamente della difesa civica è che deve esserci. Ecco il motivo di un'energica azione del Difensore Civico campano, che poi ha scoperto – e non se ne compiace – che in Campania ci sono più Difensori Civici che in quindici regioni messe insieme.

Se noi sommiamo quindici regioni, regioni importanti che vanno dal Piemonte al Lazio, comunque parliamo di un numero di quindici, arriviamo in tutto a novantuno Difensori Civici.

Ho scoperto che in Campania ce ne sono 144 ma vi assicuro che non è stato facile.

Allora il primo problema della difesa civica è esserci. *Primum vivere, deinde philosophari.* Quindi la prima cosa che va fatta è che i Difensori Civici ci siano.

Io ricordo e ricorderò sempre le parole di un delegato del Mediatore francese, che mi chiedeva del Difensore Civico del Comune di Castellamare; io gli risposi che non c'era e con il testo dello Statuto alla mano egli mi diceva che non era possibile, cioè non era comprensibile nella maniera più assoluta che il Difensore Civico ci fosse ma semplicemente sulla carta e che quindi amministratori locali dessero liberamente una veste formale a quella che è stata definita la Costituzione degli enti, stabilissero delle regole e poi essi stessi non le rispettassero.

Dopo il problema di esserci, c'è il problema di esserci bene e di fare.

Nel momento in cui mi sono insediato come Difensore Civico avevo evidenziato alcuni principi che mi ha fatto piacere ritrovare anche in relazioni autorevoli di alcuni miei colleghi; avevo parlato di un *favor ricorsi*, avevo parlato di un *favor substantiae*, avevo parlato di un *favor competentiae.*

Avevo detto che la mia azione di Difensore Civico si sarebbe improntata a tali principi di azione.

Il ricorso può presentarsi in qualunque modo. Non immaginavo, però, che mi dovessi trovare a registrare come ricorsi i video dei ragazzi che mi parlavano degli scempi ambientali, o di re-

gistrare come ricorso semplicemente delle urla disumane di persone che molte volte non sanno neanche a chi rivolgersi.

È opportuno che si abroghino quelle statuizioni in tutte le normative, ivi compresa la normativa regionale della Campania, che prevedono che il Difensore Civico agisca semplicemente su ricorso dell'interessato, perché molte volte l'interessato vero non sa neppure che cosa sia il ricorso che deve inoltrare.

Il secondo principio che avevo evidenziano è un *favor substantiae*, cioè il Difensore Civico non può che essere innamorato delle risoluzioni concrete. Il suo problema è trasformare un dolore in una gioia. Il suo problema non è aggiungere carte ad altre carte.

Il terzo principio: avevo detto che il Difensore Civico non può porre problemi di competenze, dare la tipica risposta burocratica "io non sono competente".

Il Difensore Civico, in quanto interventore ausiliare del cittadino, rispetto alla cattiva amministrazione, non può che dirsi competente.

Ma se dovessi racchiudere i tre principi oggi, alla luce della mia esperienza concreta di Difensore Civico, io posso dire che questi tre principi – *favor ricorsi, favor substantiae* e *favor competentiae* – io li posso racchiudere in un unico principio: *favor felicitatis.*

Il Difensore Civico è lo strumento più importante e più significativo per la serenità e per la felicità del cittadino. E questo per noi è un momento particolare, perché noi siamo qui a chiedere anche potere e se ho usato "potere", nel termine di verbo, è perché non c'è niente di male che i Difensori Civici chiedano di essere più potenti, perché potente vuol dire "che può". Noi vogliamo poter rispondere alle istanze del cittadino.

Ho fatto ad un gruppo di amici, e lo voglio rifare qui, un esempio, l'esempio del latte. Lo faccio perché a questi amici con cui ho parlato è piaciuta questa storia, questa metafora, che voglio riferirvi.

Se una massaia chiede un bene essenziale, si tratta del latte, va nel bar e chiede il latte, resta certamente sconcertata qualora nel bar le rispondono che il latte non c'è; se questa massaia, dopo essere stata nel bar, va nel negozio di generi alimentari e chiede il latte, se anche il negoziante gli risponde che il latte non c'è, lo sconcerto della massaia aumenta; se questa massaia continua la sua ricerca e va poi in supermercato, dove si dice che ci sia tutto, un supermarket, e chiede il latte e anche lì non c'è, la massaia è più che particolarmente sconcertata, per non usare espressioni più forti è arrabbiata; ma se poi la massaia, dopo questa sua peregrinazione, va in un posto che si chiama latteria – il latte è il diritto, è il bene essenziale che uno va a cercare – ed entra nella latteria e il lattaio le dice che il latte non c'è, a questo punto non soltanto c'è angoscia, ma anche disperazione.

Intendo dire che se il cittadino va dal responsabile del procedimento chiedendo qualcosa e questo non sa rispondere – il responsabile del procedimento bar, dove cerca il "latte", il quale è qualcosa che è giusto che l'Amministrazione deve dare – resta sconcertato.

Resta ancora più sconcertato se questo diniego poi glielo dà il Capo del Settore amministrativo, il Direttore Generale, il Segretario Comunale (il negozio alimentari della metafora).

Quando poi si rivolge anche al Sindaco – al supermarket –, resta ancora più sconcertato che anche lì il latte non c'è, il bene essenziale della vita per cui ci si muove, perché parliamo di cose molto concrete.

Noi, Difensori Civici, lo sappiamo, la persona non vuole avere carte, non se ne importa delle carte se c'è un problema concreto, un procedimento in corso, un concorso che non finisce mai, una negata concessione edilizia, un abuso, un'inefficienza, una negligenza.

Ma se poi anche il lattaio, che sulla carta dovrebbe avere i poteri di poter dare questo latte, il latte non lo dà, tutto ciò indubbiamente genera sconforto. Appare una beffa.

Ecco il motivo per cui noi, Difensori Civici, oggi chiediamo poteri. Chiediamo la possibilità di poter intervenire in relazione al fatto che l'attuale normativa prevede dei poteri di richieste e di sollecitazione, ma poi non prevede rispetto a questi nostri poteri di richieste e di sollecitazione che tipo di obblighi ha l'Amministrazione.

Ad esempio, in taluni casi nell'ordinamento tedesco esiste l'obbligo da parte della Pubblica Amministrazione di annullare un atto illegittimo per motivi sopravvenuti, mentre quest'obbligo nel nostro ordinamento ovviamente è statuito soltanto per quanto riguarda le sentenze.

Ci sono istituti giudiziari che valutano elementi sopravvenuti.

Per esempio è stata giudicata e condannata una persona per aver ucciso un'altra persona. È chiaro che se la persona che in un momento si diceva morta, morta non è, non si può dire che dopo la sentenza, anche definitiva non si può fare più nulla!

Nel nostro ordinamento della Pubblica Amministrazione manca, invece una normativa che prevede anche una tutela rispetto agli atti amministrativi scaduto il termine per il ricorso al T.A.R. o al Presidente della Repubblica. Il Difensore Civico che cosa può fare rispetto ad un atto di questo genere, se neanche la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di dover riesaminare, di dover motivare rispetto ai propri rilievi?

Che debbano diventare le azioni del Difensore Civico delle grida manzoniane? Non ci stiamo assolutamente! Non siamo il grillo parlante!

Così come non ci stiamo riguardo quel meccanismo ridicolo, che è il meccanismo disegnato dall'art. 15 della legge n. 340/2000 a proposito dell'accesso agli atti, perché nel momento in cui il Difensore Civico (che tutti dicono autorevole, importante, competente), comunica che l'atto spetta, basta semplicemente che l'ultimo impiegatuzzo del Comune scriva una letterina, sostenendo invece che l'atto non spetta e tutto il procedimento si riduce semplicemente ad una beffa nei confronti del Difensore Civico che ha assunto le responsabilità! Ed al cittadino non resta che il costoso ricorso al TAR!

A tutto questo noi non ci stiamo, assolutamente non ci stiamo, non ci possiamo stare!

Poiché ci sono metodologie che funzionano, poiché ci sono, con i pochi poteri che abbiamo, concreti risultati che abbiamo ottenuto e poiché oggi abbiamo sentito concetti bellissimi, non soltanto nelle relazioni scientifiche (per cui non possiamo non ringraziare tutti i professori che hanno tenuto delle relazioni di altissimo livello), ma abbiamo sentito anche da Presidenti di Commissioni Parlamentari e da esponenti governativi sostenere proposte particolarmente significative, (ho sentito parlare del Difensore Civico come armonizzatore tra efficienza e legalità, ho sentito parlare del Difensore Civico correlato ad un problema generale di qualità della Pubblica Amministrazione), io credo che, già oggi, per il fatto stesso che noi ci siamo, che siamo qui, che siamo uniti, siamo noi già oggi più forti e da oggi quindi anche più forte è con noi il cittadino.

VIVISSIMI APPLAUSI

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Ringraziamo l'Avvocato Giuseppe Fortunato, candidato alla Presidenza dell'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani, e da questo momento dichiaro aperta la discussione.

MODERATORE

Procediamo con gli interventi.
Il primo iscritto è l'Avvocato Guadagnolo Mario.

Avv. Mario Guadagnolo

Cari colleghi e cari amici.

È con estremo interesse che partecipo a questo Congresso, che vede riuniti tutti i Difensori Civici d'Italia per ripensare e discutere il nostro ruolo nell'ordinamento giuridico del nostro paese.

Ognuno di noi porta con sé la particolare esperienza vissuta nella propria realtà, diversa certamente, poiché diverso è il contesto geografico e politico nel quale il nostro ruolo si va esercitando, ma sono certo che è identica per un aspetto che è mia premura analizzare, convinto come sono che il disagio che personalmente ho avvertito nei quattro mesi, nel corso dei quali ho svolto il mio ruolo, sia comune a tutti noi.

Tale disagio nasce, con ciò voglio entrare subito in medias res, dalla indeterminatezza del ruolo del Difensore Civico, dalla assoluta limitatezza degli strumenti in suo possesso, dalla inesistenza di poteri cogenti, dall'ipocrisia e dal paternalismo che circonda questo incarico nella cultura del legislatore e di chi esercita il potere politico ed amministrativo dell'Ente.

Per contro a tale visione ipocrita e alle inesistenze di mezzi e strumenti operativi reali, corrispondono nell'immaginario collettivo dei cittadini aspettative sovradimensionate rispetto all'effettiva possibilità di intervento del Difensore Civico, che per questo viene identificato come una sorta di Robin Hood dei poveri, dotato di straordinari poteri da esercitare a tutela dei diritti dei cittadini.

Il Difensore Civico, infatti, è diventato nelle realtà più complesse il parafulmine di tutto il disagio sociale esistente sul territorio e il punto di riferimento del diritto negato in tutti i campi, non solo in quello dei rapporti tra Comune e cittadini.

Questo dimostra da un lato l'esistenza di un disagio sociale diffuso, dall'altro la necessità di riferimenti a cui consegnare il bisogno di vedete tutelati i propri diritti lesi non solo dal Comune ma da tutte le altre istituzioni.

Tornando alla normativa sul Difensore Civico, essa è generica ed indeterminata.

Probabilmente questa indeterminatezza di funzioni e questa assenza di poteri reali mi disturba, perché sono giunto a questa esperienza dal mondo politico.

Avendo fatto il Sindaco di Taranto per cinque anni ho acquisito un bagaglio di esperienza che mi ha portato a conoscere dall'interno i meccanismi, i vizi, le virtù, le magagne e le furberie del potere e soprattutto a conoscere in maniera diretta e dall'interno la macchina amministrativa e i meccanismi della gestione del potere.

Prendete questo mio intervento come la testimonianza ex post di uno che fino a ieri sarebbe stato la vostra controparte.

L'esperienza di Primo Cittadino mi ha fatto comprendere che un Difensore Civico, che faccia fino in fondo il suo mestiere, può rappresentare per un Sindaco e una Giunta una sorta di turbativa all'esercizio del loro potere.

In questo la legge, cari amici, al di là della retorica e della ridondanza delle petizioni di principio di tipo democraticistico, è alleata del potere, non del cittadino.

Se infatti il Difensore Civico sarà al suo posto e non disturberà il manovratore, limitandosi a dare qualche indicazione di massima, o al massimo qualche buffetto, allora sarà coccolato, blandito e considerato come un nonno saggio, dispensatore di qualche buon consiglio, ma di cui tranquillamente si potranno disattendere le direttive e gli ordini.

Se invece egli intenderà svolgere fino in fondo il proprio ruolo ed essere il gendarme dalla correttezza della Pubblica Amministrazione, o il custode della legittimità degli atti, e soprat-

tutto se intenderà tutelare fino in fondo e davvero i diritti offesi dei cittadini, mettendo a nudo l'abuso di Assessori, Sindaci, dirigenti o impiegati del Comune, allora il Difensore Civico non avrà vita facile.

Se dovesse, cioè, entrare in conflitto con il potere sul piano della tutela della legittimità degli atti e su quello della tutela dei diritti del cittadino, egli sarà fatalmente soccombente.

La legge, infatti, non mette nelle sue mani alcuno strumento che possa metterlo in grado di costringere la Pubblica Amministrazione a seguire i suoi dispositivi.

Gli strumenti di cui oggi dispone il Difensore Civico sono infatti pistole caricate ad acqua, che non hanno alcun potere cogente e per questo egli non avrà alcuna influenza nella vita amministrativa della città!

Di questo, cari colleghi, dobbiamo esserne consapevoli e prenderne coscienza se non vogliamo essere dei Don Chichotte che combattono contro i mulini a vento e soprattutto se intendiamo cambiare le cose e dare davvero ruolo e spessore alla nostra funzione.

Ciò avverrà solo se riusciremo a creare un movimento unitario e forte che punti a ridefinire meglio la norma, a rafforzare poteri e strumenti del Difensore Civico, in definitiva a cambiare la legge, puntando, attraverso una legge quadro, ad una ridefinizione del suo ruolo.

È stato detto nelle relazioni che il Difensore Civico ha i suoi antenati in due tipi di modelli, uno più antico, quello del Tribuno della plebe, figlio della cultura classica e mediterranea, con una forte carica antagonistica, e l'altro più moderno che è l'Ombudsman della cultura anglosassone e Nordeuropea, che è caratterizzato come mediatore sociale.

Questa seconda interpretazione del ruolo è prevalsa storicamente sulla prima, tant'è che essa viene recuperata, pari pari, dalla Comunità Europea la quale definisce il suo Difensore Civico Europeo proprio come un Mediateur.

Nella mente del legislatore e nella convenzione del ceto amministrativo italiano, il Difensore Civico non è colui che è chiamato a tutelare i diritti offesi del cittadino e che per questo deve essere dotato di potere reale, ma un mediatore sociale.

Invece – in ciò condivido in toto l'intervento del Professor Palma – noi dobbiamo recuperare la carica antagonistica del Tribuno della plebe e respingere il ruolo del mediatore sociale.

Come è noto, la figura del Difensore Civico trae i suoi poteri sostanzialmente dalla legge n.127 del 15 maggio '97.

La legge si inserisce, come è noto, nel contesto più generale della legislazione, tendente all'eliminazione dei controlli al fine di rafforzare il ruolo della Maggioranza e creare le condizioni migliori per amministrare l'Ente Locale, riducendo ogni possibile intralcio burocratico.

Il ruolo residuale di supplenza rispetto al vecchio Comitato di controllo e di tutela dei diritti delle Minoranze a contestare un provvedimento in sede istituzionale, la legge citata lo offre al Difensore Civico senza però dargli i poteri che il vecchio Comitato di controllo aveva, cioè quelli di revisione ed eventualmente di annullamento.

Infatti il ruolo di controllo da parte del Difensore Civico su sollecitazione delle Minoranze, ipotizzato dalla norma, contiene in re ipsa un limite che determina la sostanziale inutilità del ruolo del Difensore Civico e l'assenza di un'efficace tutela dei diritti delle Minoranze. Questa è una cosa importante!

Questo a mio parere pone addirittura problemi di incostituzionalità della Bassanini-bis, a parte la riduzione drastica delle materie nelle quali la Minoranza, attraverso il Co.Re.Co., o attraverso il Difensore Civico, laddove esista, può esercitare il proprio controllo di legittimità. Va osservato che tale controllo è solo formale e la sua efficacia è praticamente nulla.

Infatti la legge non è affatto garantista nei confronti delle Minoranze, poiché non offre allo

stesso Difensore Civico strumenti reali per garantire ad esse quel diritto di controllo che è di rilevanza costituzionale.

In effetti, l'art. 17 della legge sottolinea che malgrado l'intervento del Difensore Civico, e qui la trappola, se l'Ente non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio.

In questo momento essa sancisce la reale impotenza ed insussistenza del ruolo del Difensore Civico e, quindi, del diritto delle Minoranze al controllo degli atti.

Così concepito, il controllo eventuale su sollecitazione delle Minoranze finisce sostanzialmente per vanificarsi.

La verità è che tutte le disposizioni in materia di controllo e di legittimità della legge n.127 del '97 si propongono di rafforzare il ruolo della Maggioranza e creare le condizioni migliori per amministrare l'Ente Locale, riducendo ogni possibile intralcio burocratico a costo anche di derive autoritarie.

Da questa assenza di potere sanzionatorio e cogente nasce la sostanziale inefficacia dell'azione del Difensore Civico.

Questa lettura delle cose da un lato evidenza la convinzione che nella mente del Legislatore il Difensore Civico non debba andare oltre il ruolo paternalistico del mediatore che ha più poteri formali che sostanziali, incarnando l'idea paternalistica dell'ordinamento amministrativo italiano; dall'altra conferisce al Difensore Civico dei poteri flebili, per non dire inesistenti, limitandoli genericamente a quelli di rilevare le irregolarità, valutare la legittimità e l'opportunità degli atti amministrativi interessati, suggerire mezzi e rimedi per la loro eliminazione, cioè nulla.

In conclusione, la mancanza di qualsiasi potere di coercizione riduce le funzioni del Difensore Civico a quella di una Magistratura di persuasione che il potere amministrativo può tranquillamente ignorare.

Allora ecco che sarà necessario ripensare e ridefinire i contorni della figura del Difensore Civico, deve cioè farsi strada una nuova visione del suo ruolo inteso come autorità che abbia, cioè, le stesse caratteristiche e le stesse prerogative di una autority.

È questo un obiettivo in tendenza con ciò che in linea generale si è discusso in sede bicamerale.

Infatti, tra i quattro articolati approvati dalla Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali il 3 ed il 4 giugno del '97, il testo del relatore D'Onofrio sulla forma di Stato inseriva esplicitamente un articolo 2 bis: per lo svolgimento di attività imparziali di garanzia o di vigilanza, la legge può istituire apposite autorità indipendenti.

Ed ancora, il relatore Marco Boato, per quanto attiene al sistema delle garanzie, prevedeva che dopo l'articolo 99 della Costituzione fosse inserito un articolo 99 bis che recitava testualmente: "Per lo svolgimento di attività imparziali di garanzia o di vigilanza su determinate materie, la legge può istituire apposite autorità".

Da queste premesse occorrerà partire per trarre la conclusione che il primo tratto caratteristico delle autorità è la loro indipendenza, ma ho osservato – a dire il vero – che tale caratteristica è ciò che renderebbe maggiormente indigesta al potere esecutivo la possibilità di trasformare il Difensore Civico in autority, ma è un errore.

Indipendenza non è separazione, al contrario è responsabilità.

Per cui, è certamente possibile che un'autority possa avvalersi della propria indipendenza, senza per questo entrare necessariamente in conflitto con i soggetti politici.

Una seconda battaglia, non per questo meno importante della prima, è quella della autonomia di gestione della dotazione finanziaria dei fondi assegnati in bilancio al funzionamento del Difensore Civico.

Può sembrare un aspetto poco rilevante, ma credo che sia fondamentale.

L'esperienza insegna, infatti, che l'indipendenza del Difensore Civico può essere con assoluta ampiezza proclamata, ma restare in maniera altrettanto plateale sulla carta se l'autorità amministrativa lesina le risorse ed i mezzi finanziari, paralizzandone le funzioni e svuotandone materialmente proprio la sua indipendenza.

Tali risorse devono essere poste in bilancio alla voce "Ufficio del Difensore Civico", con un PEG che sia il Difensore Civico a gestire in piena autonomia, rendendone conto annualmente in sede di bilancio con apposita relazione solo al Consiglio Comunale, giammai all'Assessore al Bilancio, al Ragioniere Capo o alla Giunta.

Far dipendere, come spesso accade nella maggior parte delle città italiane e come accade a Taranto, il Difensore Civico da un Assessorato o da un settore è una evidente contraddizione interna.

Far dipendere finanziariamente il Difensore Civico da un ufficio al quale esso si appresta a fare le bucce, non solo è contraddittorio, è addirittura ridicolo!

Concludendo, questi che ho in maniera sommaria delineati dovrebbero essere, a mio parere, gli elementi cardine da cui partire per qualsiasi disegno di legge sull'argomento.

La partita – cari amici e colleghi – non è facile, poiché la nostra controparte non è disposta a cedere quote di potere reale, è agguerrita, conosce bene i meccanismi e sa perfettamente come svuotare di significato una Magistratura che se gestita correttamente può correre il rischio di fare ombra al ceto politico-amministrativo.

Quindi, non avremo alleato il ceto politico-amministrativo, quello Parlamentare però sì e con esso dovremo dialogare.

Occorrerà studiare e lavorare intorno ad un disegno di legge quadro, coinvolgere il Parlamento, far comprendere le nostre esigenze e le problematiche del nostro ruolo.

Sarà una lotta dura e difficile, che incontrerà numerosi ostacoli, ma la battaglia sarà gratificante e varrà la pena combatterla.

La posta in gioco, infatti, non è il maggior potere del Difensore Civico, che sarebbe ben misera cosa in quanto piccolo interesse di bottega, ma la realizzazione di una democrazia compiuta che offra strumenti reali di tutela e di garanzia dei cittadini; e non è un obiettivo da poco!

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Comunico che è scaduto il termine per presentare gli emendamenti alla mozione presentata.

Viste, poi, le deliberazioni della Commissione Elettorale e della Commissione Verifica Poteri, dichiaro che non è stato presentato alcun ricorso, che non sono stati presentati ordini del giorno, che è stata presentata una sola mozione e che non sono state presentati emendamenti all'unica mozione presentata.

MODERATORE

La parola al dottor Manuele Bellonzi.

Dott. Manuele Bellonzi

Debbo ringraziare sinceramente per l'opportunità che mi è stata data di essere qui oggi a Napoli.

Credo che siano occasioni uniche nel loro genere quelle di poterci vedere in faccia, di avere l'occasione oltre che di ascoltare le relazioni interessantissime, anche al di là della porta di incominciare a confrontarci su temi che ci sono cari e che notiamo, ancorché con differenza di latitudine e longitudine, sono identici in tutte le realtà che trattano di difesa civica.

Evito in questa sede di far ciò che è una mia abitudine, quella di filosofeggiare un po' di diritto.

Un po' stimolato dal pragmatismo campano che, devo dire, mi ha arricchito non solo in questi giorni, ma di amicizie particolari e durature, vorrei parlarvi di un'esperienza concreta, molto limitata da un punto di vista pratico, ma che è un po' la mia attività non principale, ma comunque collaterale a quella del Difensore Civico da qualche anno a questa parte.

La promozione dell'istituto del Difensore Civico è indubbiamente uno dei temi più cari a chi in questa fase storica, ancora pionieristica, si occupa di tutela non giurisdizionale dei diritti dei cittadini.

Come abbiamo sentito, nato in sordina con la legge 142 del '90, quasi contemporaneamente all'istituzione del più famoso Giudice di Pace nel 1991, e rimesso purtroppo alla buona volontà degli Enti Locali, il Difensore Civico, oltre a non avere a tutt'oggi una identità ben definita – credo abbiamo avuto un'ulteriore conferma di questo – anche per la carenza di una legge organica in materia, soffre ancora di una diffusa scarsa conoscenza sul territorio.

Da questa elementare analisi del contesto, assieme ad una consapevolezza dell'evoluzione della rete delle reti, ossia l'universo Internet, è facile comprendere l'effetto sinergico di un contributo che, rispettoso dell'istituto dell'Ombudsman, portasse ad una vastissima platea di utenti la comunicazione corretta, semplice e completa, circa questa nuova figura al servizio dei diritti e degli interessi dei cittadini.

A questo si unisce una corrente filosofica propria di molti giuristi telematici, una nuova specializzazione – se vogliamo – di chi si occupa, appunto, di informatica e diritto, che invita ed auspica che leggi, sentenze e diritto in genere, si avvicinino più prossimamente possibile al destinatario finale, attraverso proprio gli strumenti messi a disposizione dal web.

Nacque così, all'interno di un gruppo di lavoro di Difensori Civici toscani, l'idea di una prima raccolta di materiale divulgativo che pubblicato portasse a conoscenza alla generalità degli utenti Internet del lavoro e delle competenze degli Ombudsmen locali; questo accadde nel 1998.

Tramontata, poi, l'idea di una sponsorizzazione regionale ci fu il sostegno, che mi piace ricordare, del Dottor Francesco Brugaletta, oltre che Magistrato del TAR di Catania, esperto di diritto dell'informatica, direttore della rivista "Diritto e diritti" che chi bazzica Internet sicuramente conosce.

Con il necessario apporto di mezzi tecnici da parte di una società di informatica, nel luglio del 2000 si è ufficialmente inaugurato, nella veste pressoché attuale, il sito "L'eco della difesa civica", www.difesacivica.it.

Agli originali colleghi toscani, promotori dell'idea, si sono poi aggiunte in seguito forze che rappresentano varie realtà locali italiane, che credo ne facciano la ricchezza.

Per meglio comprendere similitudini e differenze, si sono contestualmente rinvenuti Statuti e Regolamenti locali, attinenti specificamente all'Istituto, raccogliendoli ed organizzandoli per distribuzione territoriale, così come le relazioni dei Difensori Civici che riteniamo fondamenta-

li per far conoscere non solo inter nos, fra colleghi, l'attività ed il lavoro del Difensore Civico, ma anche per far vedere al cittadino dove sta la competenza e dove sta l'incompetenza del Difensore Civico.

Di particolare successo è stata l'invenzione del Difensore Civico virtuale, servizio gratuito on line che, non sostituendosi, ovviamente, all'Ombudsman, fornisce comunque pareri ed indirizzi in merito a specifiche richieste, aiutando i cittadini a maglio comprendere le competenze ed i poteri dell'intervento di questo ancora oggi – ahimè! – Magistrato di persuasione.

Favorevoli riscontri di colleghi nel tempo hanno portato la redazione ad istituire, altresì, forme permanenti di collegamento e di scambio di idee, istituendo una chat – anche questa molto di moda, dall'inglese "to chat" chiacchierare – ed un forum di discussione per supplire alle distanze chilometriche, potendosi così ritrovare virtualmente in rete la comunità della difesa civica per dialogare semplicemente e confrontarsi su temi di attualità.

Sappiamo bene come le distanze spesso ci impediscono di confrontarci non solo in tempo reale.

Una sezione dedicata alla normativa riporta, oltre alla disciplina vigente, anche le attuali proposte di legge presentate alla Camera ed al Senato nell'attuale Legislatura, che trattano, oltre all'ipotesi del Difensore Civico Nazionale, le figure del Difensore Civico dei minori, delle carceri e dei militari.

Uno spazio particolare è dedicato al Difensore Civico nel mondo, sia attraverso un collegamento, ossia un link, ai relativi siti Internet degli Ombudsmen, Defensor del Pueblo, Mediateur, Public Protector, come nell'esposizione in tre lingue delle funzioni e dei recapiti del Mediateur dell'Unione Europea.

La pagina di Radio Rai GR Parlamento, invece, riporta in testo integrale ed in formato audio i brani di "Difensore Civico", trasmissione ideata e condotta dal giornalista Gianni Giampietro a far data dal febbraio 2001.

Un ultimo cenno merita la recente collaborazione con l'Ombudsman bancario, figura ancora poco nota, ovviamente distante dalla figura del Difensore Civico, creata in seno all'Associazione Bancaria Italiana per dirimere le controversie fra clienti ed istituti di credito.

Come spero si sia notato da questi veloci cenni, il percorso ormai pluriennale ha istituzionalizzato nell'ambito dei siti giuridici italiani www.difesacivica.it come un punto di riferimento in materia di Ombudsman italiano.

Gli auguri inviatici un anno fa da Jacob Soderman, Mediateur dell'Unione, ci invogliano a proseguire sulla strada iniziata a percorrere con diversi progetti e collaborazioni, utilizzando questo mezzo moderno ed efficace.

In questo momento storico di interdipendenza planetaria complessa – per dirla con le parole del Professor Antonio Papisca – anche la difesa civica ha un piccolo, ma dignitoso spazio nell'universo della comunicazione telematica.

Noi siamo qua anche per dire all'ANDCI che si sta costituendo che ci siamo, abbiamo una mano a favore di tutte le forme di collaborazione con chi fa difesa civica e saremmo disponibili a qualsiasi forma di collaborazione.

Questa è la nostra esperienza che dal '98, con non poche fatiche, è stata portata avanti e si porge a voi e, nello stesso tempo, vi chiede collaborazione per trattare anche utilizzando questi mezzi moderni e multimediali dell'istituto dell'Ombudsman italiano.

Grazie.

MODERATORE

La parola all'ex Prefetto Raffaele Sbrescia, ora nostro collega.

Dott. Raffaele Sbrescia

L'incontro di oggi avviene in un momento di grande fermento istituzionale. Si è passati in un breve arco di tempo dal centralismo statale di derivazione francese ad un policentrismo funzionale.

Ancora siamo in piena fase evolutiva se si pensa alle prospettive del costituzionalismo europeo che inciderà ulteriormente sugli ordinamenti dei singoli Stati, mentre oggi già ci troviamo di fronte a ben cinque livelli di Governo: l'Unione Europea, lo Stato, la Regione, la Provincia ed il Comune.

Ho ascoltato con grande interesse gli interventi degli oratori che mi hanno preceduto, in particolare le profonde relazioni dei docenti, le relazioni scientifiche, piene di suggerimenti e quelle dei colleghi.

Condivido, in gran parte, le osservazioni che sono state formulate circa la complessità del percorso che abbiamo davanti e la necessità di dare ai Difensori Civici degli strumenti giuridici per rendere più efficace la nostra azione.

Questo specie oggi che, dopo la rimodulazione dello status del Segretario Comunale che un tempo esercitava in posizione di autonomia un controllo endoprocedimentale e dopo la recente soppressione del controllo preventivo di legittimità che, pur con i suoli limiti, rappresentava una garanzia sia per le Minoranze che per le Maggioranze, non rimane che il ricorso al Magistrato Amministrativo, Contabile e Penale – come è stato ricordato – con tutte le conseguenze economiche e di tempo.

Sullo sfondo di questi grandi problemi, si pone oggi la nuova figura del Difensore Civico come presidio di difesa del cittadino, oltre che della trasparenza e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Si rende, perciò, necessaria anche una forma di coordinamento – come suggeriva il Professore Palma – ed un coordinamento non solo fra tutti i Difensori Civici, ma anche in particolare fra Difensore Civico Regionale e Comunale.

Occorre costruire un nuovo riparto di competenze per evitare ripetizioni e sovrapposizioni di funzioni, tanto più importante oggi in relazione al principio di sussidiarietà.

Io non mi sentirei di pronunziarmi sulla qualificazione giuridica che la difesa civica dovrà assumere. Ritengo a questo proposito necessario formare una Commissione di studio e di esperti che predisponga un articolato da sottoporre al Parlamento.

Ho ascoltato stamattina parole molto sagge ed indicazioni preziose, da cui esce rafforzata ed arricchita la figura del Difensore Civico che dobbiamo costruire insieme.

Non posso chiudere questo breve intervento senza rivolgere un saluto ed un plauso al Difensore Civico della Regione Campania, Avvocato Giuseppe Fortunato, che da anni con grandi difficoltà, con coraggio e determinazione porta avanti la sua battaglia in difesa dei diritti del cittadino.

Grazie.

MODERATORE

La parola all'Avvocato Carlo Esposito.

Avv. Carlo Esposito

Il mio vuole essere una testimonianza e, quindi, non sarò – come gli altri colleghi che mi hanno preceduto – nel solco della normativa e di tutte le problematiche afferenti questo Istituto di partecipazione.

Io sono Difensore Civico del Comune di Sarno dal giugno del 1994, senza un ufficio, senza mezzi, senza nulla. Eppure in sette anni e mezzo di difesa civica a Sarno il sottoscritto, con grande modestia, ma con passione civile e tenendo sempre fermo quel principio di legalità che è uno dei due elementi essenziali del Difensore Civico, è riuscito ad entrare nei cuori della gente.

Io sono di nomina commissariale, cioè nel 1993 il Comune di Sarno fu sciolto per infiltrazioni camorristiche. Quindi chi mi ha eletto è stata una Commissione Prefettizia.

Quindi, non ho la paternità politica ed anche per questo ho esercitato le funzioni scevro da ogni condizionamento.

In questi sette anni e mezzo mi è capitato di tutto, dai tributi locali a quello che è l'organo di controllo, la Bassanini – l'articolo 17 commi trentotto e trentanove – a quella che è stata l'immane tragedia che ha colpito i miei concittadini il 5 e 6 maggio del 1998.

Ebbene, in tutto questo lasso di tempo, il Difensore Civico, chi vi parla, è stato sempre e costantemente al fianco dei cittadini.

La funzione principe del Difensore Civico credo che sia propria questa: tutelare i diritti sacrosanti dei cittadini.

Nel senso di sposare quelle che sono le legittime aspettative dei cittadini, essere intermediario tra l'ente ed i cittadini.

Quindi, quella cosiddetta funzione giustiziale che, secondo me, è molto più importante dell'altra funzione codificata che è l'articolo 97 della Costituzione, quindi garante dell'imparzialità, eccetera, eccetera.

È la funzione principe del Difensore Civico avere questa forma di mediazione, anche perché non ci dimentichiamo che noi siamo un ufficio dell'ente che ci ha eletto. Quindi non ci dobbiamo mettere in contrapposizione, ma in collaborazione con l'ente di cui noi siamo un ufficio.

Io ho esordito dicendo che non ho mezzi. Io sono un Difensore Civico itinerante.

Non avendo un ufficio io come posso tutelare le istanze dei cittadini?

Mi reco di persona di ufficio in ufficio!

Allora, ben venga l'Associazione che stamattina è stata varata, avrò anch'io un momento di Difensore Civico. Avrò il Difensore Civico perché in questo momento sono solo!

Perché non ho un ufficio?

Perché non ho degli strumenti telematici a mia disposizione?

Perché nel 1998, imbattendomi in un controllo di legittimità di una delibera per l'assunzione a sessanta Vigili Urbani, io ho detto che era tutto illegittimo.

Ho avuto il coraggio di dire: signori miei, è tutto illegittimo.

Sessanta posti a Vigili Urbani a tempo determinato, ottocentocinquanta domande.

Non avevo nulla io contro quei benemeriti giovani, perché l'agro nocerino-sarnese ha fame di lavoro, ben vengano non sessanta, ma seicento posti, li avrei accolti tutti avendone io la possibilità, ma quell'atto era illegittimo.

Allora, ecco spiegato il perché io non ho un ufficio, non ho mezzi telematici, non ho uomini da affiancare a me, però vi dico che anche da solo, se si è pervasi dal principio di legalità e dalla passione civile, questo ruolo è un ruolo importantissimo.

Questo ruolo mi ha cambiato la vita.

Adesso che stanno tentando di mandarmi via in tutti i modi possibili, ho la gente, ho le persone, ho i cittadini che mi legittimano.

La mia legittimazione è sul campo, la mia legittimazione mi è data dai cittadini e questo è importante per un Difensore Civico che si rispetti, perché sennò non è Difensore Civico, ma è un Difensore Civico di facciata.

Il Difensore Civico serio è un Difensore che non scende a compromessi con il politico di turno, non si contrappone al politico, vuole collaborare, ma nel momento in cui è ispirato da questi principi di legalità e di passione civile inevitabilmente si andrà a scontrare con il politico che vuole prevaricare su questo povero Difensore Civico.

Abbiamo delle armi spuntate, è vero.

Anche questo controllo, fantomatico ed eventuale, di legittimità non è un vero controllo perché io sono stato preso tra due fuochi.

È una esperienza drammatica, signori miei!

Io ho avuto minacce, io ho avuto querele, perché non ho servito il padrone, ho avuto il coraggio di fare questo.

Questa è la difesa civica, questa è l'incarnazione di essere scevro da qualsiasi condizionamento, di avere il coraggio di andare avanti per la propria strada.

È una testimonianza che vi porto oggi pomeriggio, perché credo che in questo consesso, in questo congresso di Difensori Civici ci si deve guardare negli occhi e ci si deve dire queste cose perché sennò non si è Difensori Civici, non si porta un buon esempio alla difesa civica italiana.

Abbiamo dei luminosi esempi di colleghi Difensori Civici, Io mi ispiro a queste figure di alto profilo.

Quindi, uniamoci; ben venga questa Associazione Nazionale dei Difensori Civici, perché pure uno come me avrà la tutela di avere un momento di rete per far valere veramente i principi sacrosanti del cittadino.

Questo volevo portare alla vostra doverosa attenzione.

Grazie.

MODERATORE

La parola all'Avvocato Francesco Lamanna.

Avv. Francesco Lamanna

Signor Presidente e signori colleghi, abbiamo ascoltato con doverosa attenzione e particolare interesse gli insigni relatori, che hanno voluto onorare i lavori di questo Primo Congresso Nazionale dei Difensori Civici, proiettando la identificazione chiara della figura istituzionale di cui parliamo in un panorama legislativo da molti giudicato insufficiente ed improprio sotto taluni aspetti; le attenzioni della platea costituiscono il giusto riconoscimento alla straordinarietà dell'evento e, soprattutto, alla eccellenza dei contenuti relazionali.

In tale contesto e tralasciando di riportare le innumerevoli difficoltà riscontrate nelle fasi di inserimento del Difensore Civico nella vita gestionale dei vari Enti, ritengo opportuno trascrivere e rappresentare, senza alcuna intenzionalità integrativa, tre brevi riflessioni sull'argomento.

La prima riguarda le funzioni del Difensore Civico, registrate dal vivo, ossia dalle esperienze maturate in questi primi anni e possiamo ben dichiarare che le sue attività possono essere sintetizzare come di seguito: difende, dialoga, interviene, illustra, equilibra, edifica, negozia, normalizza, sostanzia, sollecita, orienta, osserva, realizza, relaziona, costruisce, concilia, illumina, vigila e valorizza.

Sono attività certamente non esaustive, ma costituiscono pur sempre un percorso lineare attraverso il quale il Difensore Civico impone la sua presenza nei confronti della Pubblica Amministrazione.

La seconda riflessione viene posta in essere, per un suo ragionevole accoglimento, al di là delle retoriche di identificazione giuridico-amministrativa e riguarda il principio fondamentale della sovranità, intesa quale prerogativa del cittadino, che la utilizza, in via primaria, per individuare e scegliere i propri rappresentanti e la formula di governo ritenuta la più idonea a garantire gli interessi della collettività, attraverso il voto che è, semplicemente, uno dei suoi momenti espressivi, poiché la connotazione è naturale, non cedibile, né riducibile.

Noi vogliamo che tale attribuzione non abbia a modificarsi in sudditanza, ad avvenuta elezione; la difesa civica ha e deve avere un obiettivo fondamentale: il mantenimento della sovranità del cittadino; dall'altra parte, gli amministratori devono tener conto di questo elemento fondamentale, devono avvertirlo come monito dominante e, nella misura in cui avranno coscienza e consapevolezza di tale presenza continua potranno qualificare la propria intelligenza.

La terza riflessione riguarda la identificazione esemplificativa del Difensore Civico: una sua immagine, in chiara trasposizione locale, è individuata nella figura del Presidente della Repubblica, che, non attributario di poteri gestionali, è il primo garante del rispetto normativo e costituzionale e, nello stesso tempo, monito continuo e pressante per i governanti che dovessero assumere atteggiamenti e comportamenti legislativi non propriamente diretti a tutelare gli interessi generali dei destinatari, ossia dei cittadini.

La conseguenza logica delle riflessioni sopra riportate è una sola: il ruolo del Difensore Civico va sostenuto in maniera adeguata ed opportuna, in corrispondenza anche delle esperienze e competenze maturate, che hanno, comunque, agevolato il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino, in perfetta ed intensa coniugazione dei comuni obiettivi di progresso sociale e di democrazia.

MODERATORE

La parola alla dottoressa Maria Rosaria Attanasio.

Dott.ssa Maria Rosaria Attanasio

La giornata congressuale di oggi è stata molto significativa e su tutto ha lasciato intendere una cosa sola, che su questa figura c'è interesse. Ciascuna delle autorità presenti vuoi politiche, vuoi accademiche, ha espresso le proprie opinioni sul punto, ciascuno ha contraddetto l'altro, ciascuno ha precisato cose rispetto agli altri, ma su un punto c'è accordo "la figura è di interesse". Ed è di interesse per un motivo molto semplice, perché questa figura pone come tutte le istituzioni gli occhi su quello che è l'unico bene da proteggere e cioè il cittadino.

Tutte le volte che il cittadino non è protetto significa che tutte le istituzioni hanno posto l'attenzione altrove, illegittimamente, perché l'attenzione di tutte le istituzioni è sempre o solo del cittadino.

Questo appare scontato ma non è semplice affermarlo. Per affermarlo ci vuole forza, perché il cittadino è debole, il cittadino non ha tutela, spesso è accompagnato dall'ignoranza, – in senso lo dico affettuoso – non tutti hanno il favore, la sorte di poter studiare, di potersi evolvere culturalmente, di confrontarsi e quindi si creano le diversificazioni sociali e chi le paga è proprio la parte debole del paese.

Io questa mattina ho sentito chi addirittura ha ipotizzato il configurarsi di diversi modelli di "difesa civica", quasi come se tutto il problema fosse l'individuazione di uno o un altro nome.

C'è chi parla di Difensore Civico, chi parla di authority, addirittura si ipotizza una terza via. Non è questo il problema, questo problema non interessa a nessuno.

Invece trovo estremamente interessante e sicuramente di esperienza confrontata quanto ci ha detto il collega sulla difesa civica on-line. Sicuramente è di importanza, perché voi mi dovete dire una cosa, quante delle persone che si preoccupano di dare un modello alla difesa civica, sanno di quale effetto possa avere la comunicazione on-line a tutti i livelli sociali e che cosa possa, anche in termini di volontà popolare, anche in termini di voto e di scelte, l'esigenza dell'informazione, della conoscenza, perché tutti noi dobbiamo prendere atto che il popolo è cambiato, c'è l'informazione on-line, c'è l'informazione sotto vari aspetti e la gente comunque pensa, riflette, vuole crescere, capisce. E questo momento di congresso, è un momento storico, come è stato definito da Giuseppe Fortunato, ed è vero. Riflettendoci dopo aver sentito questa frase, ritengo che sia proprio così. È un momento storico, perché serve a darci forza, quella forza che manca a noi, come manca al cittadino e mi aggancio a quanto ha detto il collega Esposito, che veramente ha parlato da Difensore Civico che chiede difesa civica. È vero c'è bisogno di difesa civica, perché affermare la coscienza comune della tutela dei diritti, in termini di elevazione e di qualità di vita è una grande battaglia, è una militanza. Se questo accade l'intero paese deve elevare tutti i suoi livelli di qualità di vita.

Io dico che tutti noi Difensori Civici aderiamo unitariamente alla mozione presentata al congresso, diamole forza, diamole sostegno, perché la battaglia non è in questa sede. La battaglia è nelle sedi istituzionali, laddove noi dovremmo andare a chiedere possibilità, mezzi, chiamiamoli poteri, anche se di questo termine se ne dà spesso un'interpretazione diversa, ma il potere è funzione e quindi chiediamo gli strumenti – sicuramente – per esercitare la funzione. Per far questo dobbiamo essere uniti e forti, perché questo e l'unico modo per superare tutte le difficoltà burocratiche, politiche e dottrinarie, che possono frapporsi all'affermazione della funzione.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Allora c'è una brevissima comunicazione da parte del Presidente della Commissione Elettorale.

Presidente della Commissione Elettorale

Devo fare una precisazione. È stata fatta un'integrazione, come potrete vedere dall'elenco che avete richiesto in fotocopia. Si tratta della collega Donato Linda Maria.

Quindi, se volete prendere nota, è nella lista unitaria per il Consiglio Nazionale anche la collega Donato Linda Maria.

MODERATORE

La collega Linda Maria Donato è candidata nella lista unitaria.
Prego, Salvatore Langella.

Dott. Salvatore Langella

Io penso che il Difensore Civico oltre a colui che dà voce a chi non ce l'ha, è soprattutto – ricalcando un passo del Professore Salvatore Prisco – un motore di una nuova cultura fantasiosa di diritti, che mi è piaciuta tanto come affermazione. È vero che non abbiamo una disciplina in cui il legislatore ha previsto i nostri diritti in modo – diciamo – completo, ma soprattutto io penso che l'attività del Difensore Civico è nella ricerca continua, anche senza poteri, di poter dare alla società quelle risposte di civiltà, di cui abbiamo tanto bisogno soprattutto nella nostra società, che ha tanto bisogno di un Difensore Civico (che possa rimuovere quei piccoli ostacoli, che dia una vita dignitosa a tutti i cittadini).

Voglio fare una proposta al legislatore nell'ipotesi in cui possa prevedere una legge quadro che disciplina i nostri poteri ma soprattutto i nostri diritti, i diritti, ad esempio, di noi lavoratori dipendenti, Difensori Civici. Il legislatore non ha previsto nessuna norma.

Soprattutto non ha previsto il legislatore permessi retribuiti per noi lavoratori dipendenti pubblici o privati. Quindi ho fatto una breve nota, che spero diciamo tutte le personalità, che si sono succedute, possano riprendere in qualche nuova disposizione legislativa e possano prevederlo. Non sono un tecnico legislativo, ho adoperato la mia fantasia, come deve adoperare la sua fantasia il Difensore Civico nel risolvere i problemi dei cittadini, in questa mia proposta.

Il legislatore oggi non ha ancora tutelato il lavoratore dipendente, che assume l'incarico di Difensore Civico. L'istituzione facoltativa negli Statuti Provinciali e Comunali della figura del Difensore Civico, ai sensi dell'art. 8 della legge n.142 dell'8/06/1990, non ha avuto da parte del legislatore l'attenzione giusta, come è stato previsto per gli organi degli Enti locali nell'art. 79 del Decreto Legislativo n.267 del 18/08/2000.

Il mancato inserimento del Difensore Civico lavoratore dipendente nell'art. 79 del Testo Unico Enti locali sopra citato, è stato una dimenticanza del legislatore, che forse non ha previsto il fenomeno di crescita del Difensore Civico anche tra i lavoratori dipendenti del settore pubblico – privato.

Infatti oggi il lavoratore dipendente che assume l'incarico di Difensore Civico, non ha nessun permesso o licenza per svolgere il suo incarico istituzionale. Anzi potrebbe rischiare il licenziamento nel caso non venisse autorizzato a svolgere il suo incarico fuori dall'orario di servizio.

Tale discriminazione e la fatica a svolgere l'incarico di Difensore Civico ha dato poche opportunità ai lavoratori dipendenti e oggi a maggioranza l'incarico è ricoperto da liberi professionisti o pensionati. Forse il legislatore non ha previsto permessi o licenze per i Difensori Civici nell'art. 79 del Decreto Legislativo n.267 del 18/08/2000, in quanto il Difensore Civico non poteva seguire la disciplina degli organi degli Enti locali. La normativa infatti sembra riduttiva nell'ipotesi che il Difensore Civico era soggetto all'attestazione dell'Ente, in quanto non lo salvaguardava dall'indipendenza del potere politico e amministrativo, né poteva essere paragonato giuridicamente a un Consigliere, Assessore, appartenente a organi collegiali da convocare, anche se economicamente in molti Statuti l'indennità di carica è quella prevista per l'Assessore dell'Ente dove esercita le sue funzioni.

Certamente il legislatore fino a oggi è stato distratto nel non prevedere le garanzie per i lavoratori dipendenti Difensori Civici.

Il Difensore Civico per la sua atipicità di intervento come Istituto di partecipazione all'attività democratica del paese e per la sua attività di controllo, non poteva essere inserito tra gli organi degli Enti locali ai sensi dell'art. 79 del Decreto Legislativo n.267 del 18/08/2000. Infatti come Istituto di partecipazione il Difensore Civico autonomamente ai sensi dell'art. 3, comma

due della costituzione della Repubblica Italiana, è chiamato a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica. Quindi non ha bisogno di una convocazione come gli organi degli Enti locali per svolgere le sue funzioni, ma autonomamente decide il suo intervento a favore dei cittadini.

Questo potere autonomo e illimitato di intervento del Difensore Civico – forse – ha bloccato un po' il legislatore, che non poteva circoscrivere la sua attività e nello stesso tempo istituire un controllo con certificazione dell'Ente e dell'operato del Difensore Civico.

Inoltre la sua attività libera dal potere politico e amministrativo non poteva essere controllato in un ambito di lavoro, delimitato dall'orario di servizio dell'apparato amministrativo. Infatti il Difensore Civico con la tecnologia attuale può lavorare anche da casa via Internet con i cittadini o per strada per rimuovere piccole ingiustizie. Ma se non possono essere stabiliti i tempi e i luoghi delle attività del Difensore Civico, questi è tenuto anche a dare il giusto contributo lavorativo al suo datore di lavoro pubblico o privato.

Quindi solo prevedendo dei tempi giusti, che il lavoratore dipendente deve spendere per esercitare il proprio lavoro e la funzione del Difensore Civico, il legislatore può garantire una corretta soluzione per entrambe le parti. Senza togliere efficienza all'attività lavorativa di un lavoratore dipendente, questi potrebbe dedicare un terzo delle ore settimanali alla funzione del Difensore Civico.

Pertanto per disciplinare l'esigenza del lavoratore dipendente e del datore di lavoro, il legislatore potrebbe prevedere una norma specifica che così recita: «Il lavoratore dipendente nominato Difensore Civico può usufruire di permessi retribuiti non superiori ad un terzo delle ore settimanali di lavoro con comunicazione preventiva al datore di lavoro. L'attività del Difensore Civico non ha bisogno di alcuna autorizzazione espressa del datore di lavoro né deve essere documentata mediante attestazione dell'Ente. Il Difensore Civico può contrattare autonomamente l'orario di servizio con il datore di lavoro e articolarsi l'orario di lavoro anche fuori dalle fasce orarie previste dalla contrattazione sindacale aziendale. Il lavoratore per usufruire dei permessi di cui al primo comma deve produrre al datore di lavoro l'atto deliberativo di nomina dell'Ente locale con allegato lo Statuto per l'istituzione del Difensore Civico».

Ringrazio tutti e auguro a tutti quanti buon lavoro.

MODERATORE

Un avviso per i colleghi congressisti. Alla fine dei lavori sarà distribuito il giornale "Il Difensore Civico" in tempo reale, con tutti gli interventi e tutto quello che concerne i lavori congressuali.

Prego, Alberto Pichi.

Dott. Alberto Pichi

Volete sapere da dove vengo?

Vengo da Ivrea, sono da un po' più di un anno Difensore Civico.

Fra le moltissime cose che ci sarebbero da dire, mi concentro sull'argomento principale, che mi sembra sia stato trattato, che è quello un po' del profilo del nostro ruolo, perché mi sembra che l'intervento del collega che mi ha preceduto, sia abbastanza illuminante della scivolosità del cammino sul quale ci siamo messi.

Io ho fatto un' esperienza, prima di fare il Difensore Civico che è stata quella di fare il giudice di pace, l'ho fatto per cinque anni e ho vissuto gli esordi di un ruolo che era nato come magistratura non tecnica, la magistratura dei capelli grigi, che avrebbe dovuto costituire una sorta di servizio civile delle fasce mature di una popolazione colta, ma non necessariamente professionale e che nel giro di cinque anni, si è trasformata nell'apprendistato alle professioni legali dei giovani legali, i quali varcando un confine di un distretto di tribunale, che può essere anche a pochi metri dalla propria abitazione, incominciano una carriera professionale, con emolumenti che nel frattempo la categoria è riuscita a fare crescere in misura significativa.

Quindi siamo partiti da 50.000 lire lorde per udienza e oggi, cammino facendo, un giudice di pace può anche mettere insieme forse un paio di milioni. Non sono certamente un emolumento vertiginoso, ma possono costituire la retribuzione base di un giovane laureato in diritto.

Però qual è il rischio di questa evoluzione?

È che si stanno affiancando sugli stessi scranni ad amministrare apparentemente la stessa giustizia, due profili professionali completamente divergenti, da una parte abbiamo i giovani procuratori, i quali si stanno facendo le ossa, che conosceranno probabilmente la procedura civile meglio dei giudici onorari ai quali si sono affiancati, ma che certamente non hanno il prestigio personale, la maturità, la capacita di tenere l'aula, che immodestamente io mi sono riconosciuto fin dal primo giorno e che i colleghi Avvocati mi hanno riconosciuto.

Allora credo che una prima scelta di campo, che questa neonata Associazione deve fare, è quella, se vuole schierarsi come Associazione per far pressione sul potere legislativo, di fare una scelta del profilo verso il quale ritiene di avere vocazione. Questo profilo in qualche misura nasce però obbligatoriamente anche dai compiti che la professione o che l'attività si prefigura per se medesima, perché oggi abbiamo sentito dire un po' di tutto. Abbiamo sentito degli appelli anche da eminenti uomini politici come Pecoraro Scanio o Gargani, i quali ci hanno sostanzialmente invitato a dilatare un nostro ruolo, coprendo nuove esigenze, assicurando tutele, per le quali non abbiamo ricevuto mandato, oltre a non avere gli strumenti. Ma sostanzialmente a conquistarci sul campo spazi che per la verità, per esperienza (gli scambi di esperienze al buffet), ho la vaga sensazione che un po' tutti ci siamo ritrovati, nel senso che la domanda che ci viene dai cittadini è largamente difforme e più ampia del ruolo che è stato prefigurato. C'era stato prefigurata di interfacciare i cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione di cui noi rappresentiamo l'Ente. In realtà i cittadini vengono a proporci i problemi più disparati e disperati, perché non esistono ruoli alternativi nella società che offrono, in particolare alle fasce deboli, un supporto professionale, la capacità di muoversi nei dedali della burocrazia o dell'Amministrazione, a volte persino di interfacciare con Enti privati. A me è capitato di interfacciare banche, ASL, INPS,ENEL, Provveditorati agli Studi, Ministeri. Ho interfacciato tutti, perché ho i capelli grigi, ho faccia tosta, ho un foglio di carta intestata e mi presento dicendo: «Sono il Difensore Civico». So benissimo che non ho nessun titolo ufficiale per presentarmi a lei, però lei sa altrettanto bene che se lei non mi da udienza e non risolve que-

sto problema, lei crea un problema alla sua Amministrazione, lei avrà un problema di immagine, perché io non potrà fare altro che spingere questo cittadino verso un contenzioso formale, verso gesti clamorosi, verso l'appello all'opinione pubblica» e così via... E non ce n'è uno che mi abbia chiuso le porte in faccia.

Allora se questo è il modello, secondo me questo è il modello che noi dobbiamo difendere, perché una pericolosa tentazione che sta emergendo, attraverso anche le suggestioni del Professor Palma e del ruolo di antagonista, è quello di diventare l'ennesimo corpo sociale che in Italia si inventa nella dialettica di una democrazia, il ruolo che istituzionalmente dovrebbe coprire l'Opposizione.

Io non riesco a capire se in un Comune c'è la Maggioranza e c'è l'Opposizione, a chi spetta il ruolo di controllo sociale, politico, sulla generalità dei programmi. Non credo che spetti al Difensore Civico, per quanti mezzi abbia sarà sempre impari rispetto a una struttura nata per avere dimensioni e orizzonti completamente diversi.

Allora non inventiamoci un ruolo che non ci spetta. Ci sono già tanti in Italia, tutti i vari forum, sindacati e così via, che fanno i ruoli che dovrebbero compiere i partiti di Opposizione, in un alternanza di potere dove c'è una Maggioranza e un'Opposizione, un'Opposizione che controlla e una Maggioranza che governa a tutti i livelli. Non si sente il bisogno – a mio giudizio – di ulteriori corpi sociali che si inseriscano a "punzecchiare" in maniera più o meno disorganica.

Io ho visto con ammirazione da un lato la dilatazione delle attività che il Difensore Civico Campano ha dato al suo ruolo. Ho contato qualcosa come 23 Commissioni. Si occupa di tutto dalla difesa del territorio, dei boschi, degli animali, dei bambini. Va tutto bene, a condizione che l'Ente che l'ha preposto a quella funzione dia gli spazi, l'autonomia e i mezzi per compiere quel ruolo, ma questo non avviene ordinariamente.

Ora non so se noi dobbiamo spingere perché la legge moltiplichi. Io personalmente non sarei convinto di una battaglia politica per trasformare tutti i Difensori Civici, dandogli l'ampiezza di ruoli che il Difensore Civico della Campania ha ricavato per la sua funzione, lo ammiro, lo apprezzo, è un caso che io considero anomalo, non lo considero un modello.

Vorrei allora dire che questo non configura necessariamente un ruolo con armi spuntate, perché certamente se noi lo configuriamo come una sorta di ruolo professionale e abbiamo visto che l'avvocatura – per esempio – incomincia ad essere preoccupata, come era preoccupata al sorgere dei giudici di pace, della possibilità che questo ruolo cresca e in qualche modo vada ad interferire con degli spazi professionali che le sono propri e allora si incomincia a dire, come si disse a suo tempo per i giudici di pace, ci vorrebbe una formazione specifica. Ma se noi ne facciamo un mestiere di quello che è un servizio, noi travisiamo completamente l'impostazione del problema. La scelta di fondo che dobbiamo fare è vogliamo istituire una sorta di corpo parallelo alla magistratura con i suoi concorsi, con le sue scuole di specializzazione e avere un corpo di 10.000 Difensori Civici patentati, o vogliamo avere dei servitori della collettività, i quali si muovono su un certo terreno consapevoli che questo comporta qualche limiti, il limite per esempio è il disporre solo di sanzioni morali, di possibilità di sottolineature per clamorose che siano, il messaggio al Consiglio Comunale che non è vietato a nessun Difensore Civico. È un'arma, credo, abbastanza importante per mettere l'Amministrazione di fronte alle proprie responsabilità. Allora utilizziamo le armi che abbiamo, senza necessariamente cercarne di nuove.

Vorrei poi ancora dire a proposito del numero dei Difensori Civici – questa è un'annotazione di costume – attenzione a come facciamo i conti. In certe regioni per esempio nella

Lombardia e in Liguria, gli Statuti Regionali prevedono che al livello delle comunità montane esistono Difensori Civici comprensoriali.

Allora in Lombardia, io non sono in Lombardia ma ne ho contattati alcuni, ci sono Difensori Civici di dodici, tredici comuni, quindi dovremmo considerare che la copertura dei comuni è un po' più alta, non tantissimo, di quella apparente.

Per quello che mi riguarda il mio Comune che ha 25.000 abitanti, su mia proposta, perché ero assillato dalle visite di cittadini di Comuni limitrofi, ha deliberato in Consiglio Comunale e proposto ai Comuni limitrofi la formazione di un consorzio per utilizzare in comune la risorsa Difensore Civico. È un'operazione che è iniziata venti giorni fa, quindi non ha ancora avuto i risultati, ma io penso che in questa direzione dovremmo spingere, perché un'istituzione come la nostra a livello di piccolissimi comuni è un costo che non si giustifica e il più delle volte non c'è neanche la capacità di esprimere le professionalità necessarie. A livello di consorzio e di Comuni tutto questo può avvenire.

MODERATORE

Prego Dottor Mario Accardi.

Dott. Mario Accardi

Buonasera a tutti, sono il Difensore Civico del Comune di Campobello di Malzara in Provincia di Trapani, ma per bontà dei colleghi siciliani presenti in aula, che mi hanno onorato, spero meritatamente di dare una piccola voce per la Sicilia.

Mi permetto di dire che non finiremo forse mai di ringraziare pubblicamente Giuseppe Fortunato, e voglio anche proprio sottolineare il ringraziamento nei confronti di Olimpia Venditto, l'infaticabile Olimpia Venditto che ha permesso la realizzazione di questa giornata che, senza ombra di retorica, ci permette di non essere più orfani.

Noi da oggi abbiamo una famiglia, una famiglia che sarà il nostro punto di riferimento e che dovrà, anche su base regionale, dare quell'impulso che finora ci è mancato e che abbiamo cercato, magari nell'ambito provinciale, di ritrovarlo a tutti i costi.

Debbo dire che in Sicilia la situazione è ancora più oscura rispetto a quella di altre Regioni e sinteticamente, visto che noi abbiamo uno Statuto speciale, questo Statuto speciale penalizza – se così si può dire – la figura del Difensore Civico.

Nel senso che la tanto citata Bassanini bis da noi ancora non esiste, non è stata recepita.

Quindi, quel controllo di legittimità, quel potere che permette di avere un punto in più ai colleghi di altre Regioni, noi non lo abbiamo.

Ecco perché l'Associazione che abbiamo voluto, sobbarcandoci qualunque cosa perché, rifacendomi all'intervento del collega Esposito che ho conosciuto in altri ambiti similari a questo, molti di noi siamo qui a nostre spese.

Proprio stamattina ho appreso dal collega di Partanna, un altro Comune della Provincia di Trapani, che avendo chiesto al capo settore degli uffici legali ed al Sindaco di avere un rimborso spese gli è stato risposto addirittura di non presenziare. Non si consiglia la presenza in questa Associazione come se l'Associazione e questa sede, tra l'altro tanto nobile, sia disdicevole.

Quindi, sono grandi le aspettative che mi auguro tutti auspichiamo nei confronti di questa Associazione che finalmente potrà darci la marcia in più, quella marcia in più che penso ognuno di noi ha o perché forse in parte – non voglio esagerare – si nasce Difensori Civici.

Cioè, prima ancora di avere l'etichetta, io credo che ognuno di noi avrà avuto una sorta di missione, di fuoco interno.

Nel momento in cui per mille ipotesi – perché ognuno di noi ha un trascorso più o meno simile – è diventato Difensore Civico, allora ecco che deve mettere in moto qualunque cosa, andando incontro a qualunque cosa, non essendo necessariamente il nemico, ma facendo l'antagonista.

Io sono contento quando il mio Sindaco mi ha detto l'altro giorno: "Sei un istigatore", perché se essere istigatore significa finalmente dare quel contributo in più per permettere all'"Amministrazione di potere", nel senso peggiorativo del termine, di diventare «una vera Amministrazione di servizio», allora ben vengano tutti gli istigatori e qui ne siamo molti presenti.

Vi ringrazio e buon lavoro a tutti.

MODERATORE

La parola ad Emilio Abate.
Dopo, ultimo ad intervenire, Adolfo Russo. Poi ci sarà solo Aldo Celeghin per un annuncio.

Avv. Emilio Abate

Questa mattina, nel dare inizio ai lavori congressuali, avevo detto che questa giornata è per noi memorabile perché oggi avremmo con questo congresso dato vita all'ANDCI. Adesso devo aggiungere che è memorabile anche perché questo congresso è destinato a rappresentare un momento culturale importante nella realtà giuridico-amministrativa nel settore della difesa civica del nostro Paese.

Le prestigiose relazioni di grandi esperti, la esauriente, brillante, lucida e completa relazione del candidato alla Presidenza, Avvocato Fortunato, e l'ampio dibattito ricco e complesso che si è sviluppato, sono la testimonianza che questo congresso è di alto profilo e che sicuramente sarà di altissimo livello, con riflessioni degne di grande considerazione.

In questa prima parte del dibattito abbiamo fatto delle considerazioni di ordine generale-metodologico. Ci siamo chiesti tanti perché.

Perché dell'attuale rapporto conflittuale tra cittadini e Pubblica Amministrazione?

Perché il Difensore Civico non riesce a dare una effettiva difesa al cittadino?

Qual è lo stato di cultura giuridica nella difesa civica?

Quale possibilità di sviluppo può avere?

Come costruire una difesa civica europea?

I relatori ci hanno fornito una risposta e, forse, ci hanno anche dato una spiegazione istituzionale.

Il messaggio che viene in maniera più significativa da questo dibattito è che bisogna adeguare legislativamente il ruolo del Difensore Civico alla nuova realtà, ridisegnare un nuovo rapporto con la Pubblica Amministrazione.

Ero venuto a questo congresso con l'animo di voler fare, insieme a voi, una riflessione sulla funzione, sul ruolo del Difensore Civico, sulle sue competenze, sui suoi limiti e sulla normativa della difesa civica. Sinceramente devo dire che dopo quelle relazioni ed il dibattito che è seguito, non credo di poter dire qualcosa di nuovo e di importante.

Mi limito, perciò, ad una rapida considerazione.

Dobbiamo prendere atto che oggi l'Italia è Paese Europeo e che il ruolo del Difensore Civico è diverso da quello indicato dalla legge 142/90.

Allora, se non proponiamo di modificare la legge in riferimento a questo dato concreto e non prendiamo coscienza di questo nuovo contesto italiano ed europeo, dei nuovi diritti civili conquistati – così come ci faceva notare stamattina il Presidente della Commissione Giuridica del Parlamento Europeo – se non prendiamo coscienza della devoluzione che è in atto, del federalismo e del nuovo impegno che potrà assumere il Difensore Civico con il compito di armonizzare l'efficienza e la legalità, come diceva il Sottosegretario Learco Saporito, noi non riusciremo mai a dare al cittadino una effettiva difesa.

Io vorrei, invece, invitarvi a fare con me una piccola, pacata riflessione sul documento programmatico del congresso, collegato alla candidatura dell'Avvocato Fortunato.

Un documento che prospetta la creazione di una figura nuova del Difensore Civico, più moderna, più incisiva, più propulsiva, più rispondente alle nuove esigenze di una società più complessa.

Una mozione completa, organica, piena di contenuti, solida giuridicamente, realistica e valida e, quindi, merita il pieno sostegno di noi tutti.

Io credo che l'approvazione di questa mozione contribuisca a far avanzare, nella nostra coscienza, la consapevolezza dell'importanza della difesa civica nella democrazia moderna.

Grazie.

MODERATORE

La parola all'Avvocato Adolfo Russo.

Avv. Adolfo Russo

Sono nato, ero nato come relatore ufficiale della mozione, divengo quasi un relatore di sintesi.

Il "quasi" è dovuto al fatto che la mozione originaria, essendo stata sottoscritta dalla totalità dei colleghi presenti, non ha più ragione di essere illustrata.

Quindi, sarà votata, ma certamente approvata.

Innanzi tutto, mi sia consentito di porgere un ringraziamento non solo alla Presidenza ed al Presidente in pectore, ma soprattutto alle personalità che ci onorano e ci gratificano della loro presenza fin da stamani ed ai Professori Oliviero, Palma, la Professoressa Farina, e da ultimo, ma non per ultimo, l'amico fraterno di lunga data Salvatore Prisco che con molta amabilità e con molta attenzione ci hanno gratificato della loro presenza. Un po' meno ringrazio l'altra parte presente stamani – che, poi, dovrebbe essere quella a noi antagonista o la nostra controparte – cioè il potere politico che è venuto, hanno porto i saluti, ci hanno detto e si sono allontanati.

Quindi, al di là della centralità del ruolo del Difensore Civico da tutti proclamata, da tutti osannata, di fatto poi rimaniamo solo noi e gli addetti ai lavori.

Detto questo, la mozione si muoveva su tre linee programmatiche – non ve la illustro perché altrimenti sarei in contraddizione anch'io con me stesso, ma vorrei giungere a delle conclusioni – la tutela del cittadino, la visibilità del ruolo, l'indipendenza del Difensore Civico.

La tutela del cittadino la auspichiamo tutti, la ha auspicata anche il Legislatore il quale, poi, forse si è fermato a metà del guado, nel senso cioè che ci ha detto che dobbiamo tutelare il cittadino, ma non ci ha poi detto in concreto come tutelarlo, lo ha lasciato a noi.

Allora, noi ci siamo trovati con una dicotomia: autorevolezza o autorità?

Autorevolezza che era la linea del collega di Ivrea che ha tracciato pochi minuti fa ed è quella sulla quale noi tutti ci stiamo movendo, soprattutto chi come me – mangiando quotidianamente pane e diritto – riesce a ritagliarsi uno spazio. Però non c'è alcuna preclusione alla possibilità di inserimento di altre figure professionali nel ruolo del Difensore Civico.

Il collega di Ivrea riecheggiava quasi le "erinsan" di stampo scandinavo. Però lì non dico che sia un altro mondo, però lì la censura morale, sarà per cultura, sarà per religione calvinista, sarà per tutta una serie di altre ed ulteriori differenze, ha ben altra natura e ben altro peso che non una nostra eventuale censura di carattere morale; basta aprire un giornale quotidiano, di qualunque parte politica, per rendersi conto come, poi, il concetto etico della res publica lasci un po' a desiderare.

Autorità; questa dicotomia è stata, poi, riproposta anche dagli uomini politici che stamattina ce l'hanno portata avanti prima che, poi, con onorevole bipartisan si siano allontanati tutti quanti.

Cioè, trovare nell'ambito legislativo i poteri cogenti di immediata attuazione.

Questo è de iure condendo, de iure condendo dovremmo quindi anche noi ritagliarci un ruolo – caro Giuseppe – per essere parte in causa e per poter avanzare delle nostre proposte operative, altrimenti noi non avremo alcuna funzione ed alcuna legittimazione non dico a parlare, ma ad esistere.

Giungo ad un'altra provocazione: visibilità.

Perfetto quello che fanno i colleghi di Lucca o di Firenze, anche quello è utilissimo per rendere visibile il nostro ruolo. L'esistenza del Difensore Civico ed il ruolo del Difensore Civico non è propagandato, non è portato a conoscenza di tutti perché certamente è un ruolo scomodo, è un ruolo scomodo in re ipsa.

Non so se si debba mettere in antagonismo assoluto con l'Amministrazione, non so se debba nascere come mediatore nel senso purtroppo borbonico che noi abbiamo della me-

diazione, perché per noi parlare di mediazione è un concetto negativo, comporta quasi il voler essere "apparatori", cioè quelli che cercano di aggiustare le varie cose: uno ad uno, palla al centro!

No, la mediazione non è quella; la mediazione si intende o dovrebbe intendersi come rendersi conto, percepire e recepire le esigenze, cercare di non giungere allo scontro perché quelle esigenze una volta ritenute valide ed una volta accettate vanno recepite. Poi, c'è anche questo piccolo problemino che non sempre ciò che il cittadino propone o pone come problema sia realmente un problema legittimo o degno di tutela.

Questo capita poche volte, ma a volte capita, però diciamolo.

Quindi, una volta assunta questa difesa, poi può scattare l'antagonismo, cioè quello di proporsi in antitesi all'Amministrazione, che era quello che intendeva il Professore Palma prima.

Quindi, non un antagonismo aprioristico-pregiudiziale, ma un necessario antagonismo laddove, attraverso la mediazione, non si riesca a risolvere il problema.

Indipendenza; qua il discorso diventa molto complicato.

Si è parlato di legge Bassanini, si è parlato di legge istitutiva, si sono dimenticate due cose, almeno finora.

La prima è che nella stessa legge nazionale il ruolo ed i poteri del Difensore Civico Regionale sono ben diversi e maggiori del ruolo e dei poteri dei Difensori degli Enti Locali, quale il Comune o quale anche la Provincia.

Quindi, c'è già questo primo spartiacque che consente al Difensore Civico Regionale, indipendentemente dalla sua bravura – e Giuseppe ne ha tanta – dei poteri e delle possibilità di intervento ben diverse e molto maggiori dalle nostre.

La seconda: non si è parlato dello Statuto dei singoli Enti Locali, che è fondamentale nell'ambito dell'indipendenza.

Noi mutuiamo la nostra figura da una legge nazionale, ma riceviamo investitura e legittimazione attraverso lo Statuto, il quale Statuto disciplina non solo la figura ed i poteri. Attenzione, poi, quando parliamo di budget di spesa o di capitolo di spese. Cerchiamo di essere ben chiari noi per primi con noi stessi, onde evitare poi una facile speculazione a nostro danno che non ci farebbe piacere.

Al di là, quindi, del problema, come siamo eletti?

Noi siamo eletti tutti, o quasi tutti, con votazione del Consiglio Comunale.

Per il sistema logico dell'elezione, superato un primo spartiacque in cui è necessaria una maggioranza di tipo qualificata, difficilmente raggiungibile in maniera esclusiva dalla Maggioranza politico-amministrativa in quel momento di governo, poi via via scende questo quorum e quindi si arriva al limite quasi della Maggioranza a quel momento di governo.

A questo punto l'indipendenza e l'antagonismo dalla controparte politica diventa un discorso difficilissimo, pragmaticamente riconosciamolo.

Ripeto, chi ve lo dice ha, però, il privilegio di essere stato nominato all'unanimità. Quindi non ci sono questi problemi di carattere personalistico – meglio chiarirlo subito – però il problema ideale ed ideologico esiste.

Il Difensore Civico deve fare i conti con chi lo ha eletto perché questa è la distorsione della legge, la distorsione dei singoli Statuti.

Non è possibile ipotizzare un Difensore Civico che vada contro la stessa Maggioranza che lo ha eletto.

A questo punto scatta l'autorevolezza, o dovrebbe scattare l'autorevolezza.

Da che cosa dovrebbe derivare questa autorevolezza?

Dal riuscire a far convergere o a coagulare su un nome il più ampio consenso possibile.

Questo è un discorso che, poi, è legato alla soggettività del personaggio, il quale personaggio poi si potrà rivolgere anche alle ASL, alle USL, cioè enti svincolati dall'appartenenza territoriale locale e, quindi, farsi ascoltare; ma il problema esiste.

Ed allora, de iure condendo – la butto lì – probabilmente sarebbe più opportuno che questa autority o questa autorità fosse eletta dal partito, dalla struttura politica in quel momento all'Opposizione, ma non perché è il gioco politico della Maggioranza e della Opposizione, quello è un discorso esclusivamente politico.

Il cittadino che viene da noi, che viene dal Difensore Civico, non vuole la risposta politica, non vuole la prevalenza di questa parte su quella, vuole la risoluzione del caso concreto.

Chi viene da noi vuol dire che non ha la possibilità o la forza di rivolgersi ad un professionista specializzato, significa anche che è giunto all'ultima spiaggia.

Dare voce a chi non ha voce.

Chi sono i cittadini che si rivolgono al Difensore Civico?

Quelli che ormai le hanno provate tutte e non hanno ricevuto una risposta congrua, una risposta opportuna o forse non hanno proprio ricevuto alcun tipo di risposta.

Allora, questo è il target del cittadino che si rivolge a noi e noi dobbiamo confrontarci con questo target.

Lì il discorso diventa pragmatico, concreto, risoluzione del caso.

Quindi, non solo tutela dei diritti primari – cioè il diritto all'ambiente, il diritto alla salute – ma anche dello specifico caso che viene sottoposto al Difensore Civico.

Il Difensore Civico come fa a risolvere quello specifico caso?

Qui si chiude il cerchio, ovvero sia ci si morde la coda perché o si ha autorevolezza o si ha autorità.

Se non si ha né l'una né l'altra, il problema non si risolve.

Allora, che cosa diviene il ruolo del Difensore Civico?

Diviene un'area di parcheggio in cui il singolo potente o potentato in quel momento al potere, mette in area di parcheggio una persona per ingraziarsela, per ricambiare un favore, per dargli una visibilità, per dargli un qualcosa.

Allora, il Difensore Civico non esiste più.

Proposta operativa: per la prossima volta, o appena possibile, parliamo di difesa civica.

Cioè, confrontiamoci su quello che noi vogliamo che sia, perché ciascuno di noi – e non se ne abbiano a male i colleghi che hanno prospettato casi personali di particolare rilievo, Carlo Esposito soprattutto – è portatore di esperienza e ha mutuato tante di quelle esigenze che può delineare e tratteggiare quella che poi deve essere o dovrà essere la difesa civica in Italia, che allo stato attuale è ancora a metà del guado.

Allora, prima ancora di interrogarci sui massimi sistemi, cerchiamo di capire che cosa vuole il cittadino italiano ed europeo oggi da noi e quale tipo di risposte possiamo dare, in quali modi ed eventualmente con quali poteri.

Grazie.

MODERATORE

La parola al Professor Aldo Celeghin.

Prof. Aldo Celeghin

Io volevo solo portare a questa assemblea i saluti di alcuni colleghi della Provincia di Venezia, che non hanno potuto essere presenti per vari motivi e mi hanno dato l'incarico, appunto, di portare i loro saluti e l'augurio – ormai i lavori sono terminati – di buon lavoro, quantomeno gli auguri che questo incontro produca frutti nel futuro dell'Associazione.

In secondo luogo sento il dovere di ringraziare tutti coloro che hanno lavorato, vi assicuro – almeno io l'ho percepito attraverso il telefono – che hanno lavorato con entusiasmo, credendo a quello che facevano e hanno lavorato anche duramente, con impegno di tempo ed anche con impegno economico.

È grazie a loro se oggi abbiamo potuto incontrarci, abbiamo potuto discutere. In fondo abbiamo potuto crescere un momentino assieme.

In terzo luogo io mi auguro che queste occasioni si ripetano, mi darò da fare perché il prossimo incontro magari si possa svolgere nella città di Venezia.

Credo ci siano grosse somiglianze tra la splendida città di Napoli e, non tacciatemi di campanilismo, l'altrettanto splendida città di Venezia.

Grazie.

MODERATORE

Grazie Aldo, grazie a Calogero Ferlisi, grazie a tutti.

Mi corre l'obbligo di ringraziare, ma non solo l'obbligo, anche il bene, l'onore, l'orgoglio e la fortuna di ringraziare tutti i presenti.

Siamo entrati in tanti, usciremo in un unico soggetto.

È una fase delicata. C'è la fase progettuale e poi quella realizzativa.

Sono convinto che saremo all'altezza della situazione.

Concludo veramente con un augurio, nel senso etimologico della parola, che noi possiamo aumentare.

Se aumentiamo noi, se aumenti tu, aumenta la difesa civica, aumenta la società civile italiana.

Grazie a tutti.

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Concludiamo consentendo la replica al candidato alla Presidenza dell'Associazione Nazionale Difensori Civici. Quindi passeremo alle votazioni del Presidente e del Consiglio Nazionale e brevemente si concluderà, sciogliendo la seduta.

Avv. Giuseppe Fortunato

Carissimi colleghi, è una giornata con una sola mozione – e questo è molto bello – ma è stata una giornata ricchissima di emozioni.

È una giornata nella quale noi Difensori Civici abbiamo dimostrato anche di essere mediatori, nel termine più nobile e nel modo più nobile, nel modo nostro di essere, perché non solo abbiamo dato all'Italia l'unica Associazione di Difensori Civici, ma abbiamo anche dato all'Italia l'unita Associazione dei Difensori Civici.

Difensori Civici che noi riteniamo, tutti quanti insieme, che debbono essere indipendenti e debbono essere visibili.

Nel tema dell'indipendenza e nel tema della visibilità vi sono certamente anche le riflessioni che andremo a fare tutti quanti insieme nel Consiglio Nazionale che unitariamente noi eleggeremo. Abbiamo detto all'inizio di questi lavori, con una bellissima espressione, che questa è stata la sala parto della nostra Associazione ed io mi auguro che Venezia possa essere, dopo la sala parto, il luogo del battesimo della nostra Associazione, in cui ci potremo vedere in Consiglio Nazionale per riflettere. Si potrà riunire il primo Consiglio Nazionale per riflettere e per discutere, per formulare bene il nostro Statuto che certamente va rivisto, va rimodernato in considerazione del fatto che certamente daremo luogo anche a delle strutture regionali molto forti, molto precise.

Faremo anche, quindi, dei congressi regionali della nostra Associazione, soprattutto perché unitamente a noi è nata una speranza.

Lo ricordo con le parole bellissime di stamani. Vorrei ricordare soltanto quelle, fra tante, del rappresentante della Chiesa Cattolica, il quale ha parlato di speranza.

Io credo che la speranza che oggi noi abbiamo è che si possa passare finalmente da un sistema che possiamo definire – usando una parola semplice – il sistema della burocrazia, possiamo passare dalla burocrazia intesa nel senso etimologico del termine come potere dell'ufficio, possiamo passare ad un sistema diverso, alla civicrazia.

Cioè, al sistema in cui è il cittadino che è principe, non soltanto democrazia, ma un sistema più compiuto di democrazia, in cui non sia soltanto il popolo, ma ciascun cittadino sia protagonista della propria azione e possa decidere effettivamente di poter partecipare al procedimento, di avere il giusto provvedimento conclusivo, espresso e motivato.

Allora, sulle ragioni di questa nostra Associazione nulla potrei aggiungere e nulla potrei replicare, se non moltiplicare l'entusiasmo che di giorno in giorno noi ancora di più aumenteremo, perché io credo molto in qualcosa che si chiama "l'effetto valanga", nel senso che i primi passi sono i più difficili.

Quindi, nulla io posso certamente aggiungere alle cose che sono state dette sul significato di questa Associazione, sul voler cioè realizzare un sistema integrato di difesa civica su tutto il territorio in modo che il cittadino magari palermitano può rivolgersi contro un'Amministrazione magari laziale rivolgendosi magari al Difensore Civico di Milano perché in quel momento sta a Milano, senza dover quindi in qualche modo onerare di tante cose il cittadino che nulla deve fare se non esprimere i suoi problemi.

La nostra Associazione è anche modalità di tutela di noi stessi Difensori Civici, di tutela della nostra autonomia e della nostra indipendenza, è il nostro Difensore Civico.

È bene che ci sia la nostra Associazione anche come soggetto portatore di riforme e di confronto.

Io voglio fare una considerazione che può essere anche conclusiva: l'Associazione è il luogo dove può incontrarsi la nostra famiglia – è stata usata questa espressione che io sposo pienamente

– di Difensori Civici, in cui ciascuno di noi può moltiplicare le proprie esperienze, le può veicolare, può parlarne con il collega e ne possiamo parlare tutti quanti insieme per fare sì che la propria esperienza di vita, il proprio caso risolto possa essere esempio per ciascuno di noi per migliorarci insieme.

Ecco, io sono certo che con questa nostra Associazione ciascuno di noi diventerà migliore e sono certo, quindi, che rendendo ciascuno di noi migliore renderemo più felice il Cittadino.

Viva il Cittadino, viva il Difensore Civico, viva l'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani!

VIVISSIMI APPLAUSI UNANIMI

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Passeremo adesso alle due votazioni e poi si concluderà la seduta. Quindi resteremo in breve attesa di avere in mano il giornale, in tempo reale, del Difensore Civico.

Permettetemi, comunque, alla fine di ringraziare Gennaro, Aldo, l'Ufficio di Presidenza, gli organi congressuali e tutti coloro che mi hanno aiutato nella gestione dignitosa di questo congresso.

Allora, procediamo all'elezione dell'unica candidatura alla Presidenza dell'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani.

Vi invito a votare l'Avvocato Giuseppe Fortunato, cioè l'unica candidatura presentata, per acclamazione.

ACCLAMAZIONE - VIVISSIMI APPLAUSI UNANIMI

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Allora, dichiaro eletto Presidente dell'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani l'Avvocato Giuseppe Fortunato.

Vi invito, infine, a votare sempre per acclamazione al Consiglio Nazionale dell'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani tutti coloro che sono stati elencati questa mattina dal Presidente della Commissione Elettorale.

ACCLAMAZIONE - VIVISSIMI APPLAUSI UNANIMI

Avv. Calogero Ferlisi
(Coordinatore Ufficio Presidenza)

Bene, dichiaro eletti al Consiglio Nazionale dell'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani tutti coloro che stamattina erano stati già elencati dal Presidente della Commissione Elettorale.

Allora, ringrazio tutta l'organizzazione, in attesa di prevedere il Consiglio Nazionale a Venezia e di dare attuazione di quanto oggi abbiamo gettato le basi.

Desidero lasciare Napoli con un messaggio, che è un messaggio non mio, ma che ho trovato all'inizio di una relazione di un illustre collega. È un messaggio di Madre Teresa di Calcutta e desidero che sia il messaggio di questo congresso e che indirizzo a ciascuno di voi.

"L'uomo è irragionevole, illogico ed egocentrico; non importa, amalo.
Se fai il bene ti attribuiranno secondi fini egoistici; non importa, fai il bene.
Se realizzi i tuoi obiettivi troverai falsi amici e veri nemici; non importa, realizzali.
Il bene che farai verrà domani dimenticato; non importa, fai il bene.
L'onestà e la sincerità ti rendono vulnerabile; non importa, sii franco ed onesto.
Quello che per anni hai costruito può essere distrutto in un attimo; non importa, costruisci.
Se aiuti la gente se ne risentirà; non importa, aiutala.
Dà al mondo il meglio di te e ti prenderanno a calci; non importa, dai il meglio di te".

VIVISSIMI APPLAUSI UNANIMI

SPECIALE CONGRESSO IN TEMPO REALE

il DIFENSORE civico

realizzazione e press - editoriale press srl

Maschio Angioino, Napoli
sabato 16 Febbraio 2002

1° Congresso Nazionale Difensori Civici

ANDCI

È congresso unitario

Giuseppe Fortunato eletto Presidente per acclamazione
Difensori Civici più forti per liberare il cittadino dalla malamministrazione

MASCHIO ANGIOINO, ORE 17,30: L'ANDCI HA IN GIUSEPPE FORTUNATO, ELETTO PER ACCLAMAZIONE, IL SUO PRESIDENTE

Difensori Civici d'Italia uniti e più forti.

La nascita dell'ANDCI e l'elezione per acclamazione del Presidente e del Consiglio Nazionale consente finalmente di sostanziare impegno, professionalità e costanza con l'obiettivo concreto di ottenere maggiori poteri d'intervento. Con l'appuntamento di oggi i Difensori Civici d'Italia hanno creato i presupposti per una nuova e definitiva affermazione del meccanismo di tutela dei diritti del cittadino e di stimolo e controllo della pubblica amministrazione. **Giuseppe Fortunato** è stato eletto unanimemente presidente e ciò, insieme con la definizione del Consiglio Nazionale (tutti i nomi in ultima pagina), costituisce il presupposto per programmare e passare all'attuazione delle azioni mirate a dare più forza e ruolo ai Difensori Civici.

"Vogliamo fortemente determinare il cambiamento dalla cultura del favore e del piacere alla Cultura del Diritto - ha sottolineato il neo-presidente -. È vero che sono aumentate le amministrazioni locali che hanno nominato il Difensore, ma il problema non è solo quello di esistere, ma anche di esserci bene e di avere gli strumenti per fare".

La nascita dell'ANDCI e la sua strutturazione, costituiscono un fatto nuovo e particolarmente importante: non solo per gli uffici dei Difensori Civici ma, come ha evidenziato **Giuseppe Fortunato**, "per la serenità e per la felicità del Cittadino".

Il Congresso in flashes

NELLE IMMAGINI A LATO, SCATTATE AL MASCHIO ANGIOINO NEL CORSO DELLA GIORNATA COSTITUENTE DELL'ANDCI, ALCUNE FASI E ALCUNI DEI PROTAGONISTI DEI LAVORI

2

Gli interventi di benvenuto

Un elenco ricco di personalità nazionali saluta i Difensori Civici: "Siete un elemento fondamentale di garanzia per i diritti del Cittadino"

"Un Congresso voluto e sentito da noi tutti che nasce dalla consapevolezza e dall'esigenza di dare una efficace tutela civica al cittadino". A partire dall'intervento introduttivo di **Vincenzo Schiano di Colella**, che ha definito "Sala parto" dell'associazione la magnifica sede ospitante, si sono susseguiti autorevoli indirizzi di saluto che testimoniano quanto giovi alla democrazia la presenza di un organo di garanzia e tutela come il Difensore Civico.

Certa che dalla neonata Associazione nasceranno indicazioni estremamente positive, ha portato il saluto della città di Napoli il sindaco, onorevole **Rosa Russo Jervolino**. In rappresentanza del Governo è intervenuto il sottosegretario **Learco Saporito**, sottosegretario alla Funzione Pubblica.

Garantire che i diritti non siano solo proclamati ma anche usufruiti dal cittadino: è questa la funzione precipua dei Difensori Civici, ribadita in tutti gli interventi di saluto, da quello del senatore della Margherita **Giuseppe Scalera** all'europarlamentare **Domenico Mennitti**. Questi ha sottolineato la motivazione che spinge i Difensori Civici a costituirsi in Associazione: "La voglia di avere maggiori spazi per far meglio il proprio lavoro, andando ad allinearci alle più avanzate tendenze europee, che vedono in fase avanzata la tutela dei diritti del cittadino". L'onorevole **Sergio Cola**, presidente della Commissione per il riordino del sistema giudiziario, ha evidenziato come in parlamento fosse ben chiara fin dal 1996 l'insufficienza delle norme esistenti per l'effettiva tutela dei cittadini.

Il presidente dei Verdi ed ex ministro **Alfonso Pecoraro Scanio** ha messo in evidenza le molteplici valenze dei Difensori, anche sugli interventi che coinvolgono e tutelano la salute e l'ambiente. Da **Vincenzo Maria Siniscalchi**, presidente della Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei deputati, la testimonianza di come in sede parlamentare sia particolarmente attesa la crescita dell'istituto del Difensore Civico, come interprete delle esigenze della fasce minori d'utenza, nell'ambito della globalizzazione generale, nei confronti della pubblica amministrazione.

Giuseppe Gargani, presidente della Commissione Giuridica del Parlamento Europeo, ha espresso la convinzione che il ruolo del Difensore Civico sia fondamentale nel consentire il raggiungimento di nuovi equilibri nel nostro sistema giuridico. Concetti ribaditi dal senatore **Massimo Villone** vice presidente della Commissione Affari Costituzionali, che ha paragonato il Difensore Civico rispetto alla pubblica amministrazione al controllo qualità in un'azienda

Emidio Novi, presidente della Commissione Ambiente del Senato, ha evidenziato, i fini del potenziamento dell'azione del Difensore Civico, la necessità di superare con una legge quadro la genericità dell'art. 11 della legge 142.

Giampiero de la Feld, presidente di Federindustria e membro di Giunta di Confindustria, ha manifestato il plauso della classe imprenditoriale verso il potenziamento del sistemi di garanzia dei cittadini come quello sancito dalla nascita dell'ANDCI.

Il "buon lavoro" all'Assemblea dell'Organismo unitario dell'avvocatura è stato rivolto da Roberto Zaza. Infine, i saluti portati dal viceprefetto vicario di Napoli **Bruno Pezzuto** e, in rappresentanza del cardinale **Michele Giordano**, monsignor **Vincenzo Mango**, direttore della Caritas.

I saluti di Berlusconi e di Fini

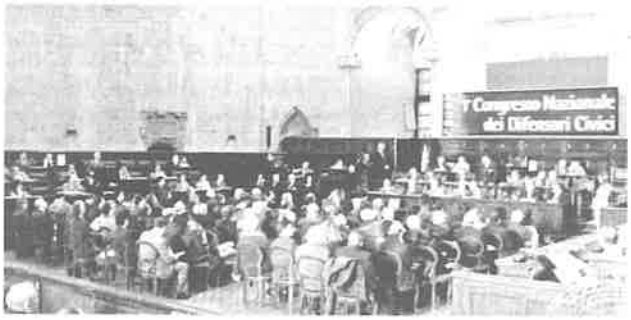
Un elenco importante di adesioni e di saluti ufficiali accompagna questa prima edizione del Congresso Nazionale dei Difensori Civici. A partire dagli auguri di buon lavoro formulati dalle due più alte cariche del Governo, il presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi ed il vicepresidente Gianfranco Fini.

Auspici positivi per gli esiti della riunione odierna li ha espressi anche il ministro della Funzione Pubblica Franco Frattini, particolarmente sensibile ai temi trattati dal Congresso e, più in generale, per ruolo e per storia personale, ai meccanismi di tutela dei diritti dei cittadini. Lettera di adesione da parte del senatore Antonio Di Pietro, anche a nome del movimento Italia dei Valori di cui è fondatore. Hanno inviato un messaggio di partecipazione anche il presidente dell'Authority delle Telecomunicazioni Enzo Cheli ed il capogruppo al Senato dei Comunisti Italiani, Luigi Marino.

Un appuntamento atteso che potenzia la forza dei Difensori Civici
Insieme in tutto il Paese per aiutare i cittadini contro la malamministrazione

DALLA BUROCRAZIA alla Civicrazia

"Qui ci ha spinto il sentimento vivissimo di voler fare qualcosa di nuovo e di più per il cittadino": con queste parole **Giuseppe Fortunato** ha introdotto il suo intervento come candidato unico alla presidenza dell'ANDCI.
Due obiettivi su tutti: avere i poteri sospensivi di atti ritenuti ingiusti e i poteri sostitutivi rispetto alle omissioni. Ed un impegno preciso: lavorare per il passaggio dalla burocrazia alla Civicrazia. Solo quando saranno dotati di capacità effettive d'intervento i Difensori Civici potranno servire al meglio i cittadini e proprio questo è il motivo ispiratore del Congresso che sancisce la nascita dell'ANDCI, l'Associazione battezzata oggi. La forza dell'Associazione andrà a superare sempre più ogni resistenza all'affermazione della figura del Difensore Civico, spesso costretto a operare in amministrazioni che ne osteggiano lo svolgimento dei compiti di tutela del cittadino.
"Oggi più che mai il Difensore Civico deve mostrarsi, e ha le carte per farlo, interventore ausiliario del cittadino e *voce di chi non ha voce*, offrendosi come alternativa al costoso e mai appagante intervento giudiziario": nel suo intervento Fortunato ha evidenziato l'inderogabile esigenza che il Difensore Civico diventi in ogni parte d'Italia un'istituzione alternativa ed efficace, grazie alla quale il cittadino possa ottenere sempre il "giusto provvedimento" dalla Pubblica Amministrazione ed ottenere che la stessa non si discosti nell'operare dalla ricerca del pubblico interesse e, nello stesso tempo, non nuocia ingiustificatamente agli interessi dei privati.
Con il Congresso costitutivo - ha sottolineato Fortunato - prende vita l'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani, struttura che consentirà l'incontro e l'azione permanente e programmatica tra tutti i Difensori Civici (regionali, provinciali e comunali) in modo che ciascuno di essi possa contribuire sulla base delle proprie esperienze ad un unico progetto propositivo, finalizzato alla realizzazione di obiettivi che convergono, nell'ispirazione e nelle finalità, alla migliore tutela del cittadino.



Sala piena al Maschio Angioino per il Congresso dell'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani. Fin dalle prime ore della mattina la sede congressuale è stata frequentata da Difensori Civici provenienti da tutta Italia, che sono rimasti non solo interessati dalla riunione ma anche colpiti dallo scenario eccezionale che ha ospitato la riunione

Gli interventi del pomeriggio

Un articolato dibattito ha preceduto la fase elettorale

Un insieme articolato di esperienze, rese tipiche dai contesti e dai problemi delle diverse realtà locali vanno oggi a confrontarsi in un insieme più forte. **Mario Guadagnuolo**, di Taranto, esordisce nella serie degli interventi ponendo l'accento su tutto il lavoro che c'è da fare, "recuperando la carica antagonistica del tribuno della plebe" per non restare "parafulmini dei problemi dei cittadini", ma acquistare poteri d'intervento effettivi nei confronti delle pubbliche amministrazioni: un compito importante e non facile che viene ora affidato alla neonata Associazione.
Emanuele Bellonzi di Barga (Lucca) ha illustrato le peculiarità del sito Internet www.difesacivica.it "già a disposizione di tutti e, ancor di più, per l'ANDCI, che potrà sia trarne informazioni sia arricchirlo con quelle in suo possesso". Bellonzi ha anche espresso la possibilità che siano realizzate e inserite apposite pagine web per la neonata Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani.

SEGUE A PAGINA QUATTRO

4

In diretta gli interventi ed i contributi al primo Congresso Nazionale

dalla pagina 3

Il Difensore Civico avvocato **Mario Accardi** evidenzia la necessità di un'associazione come l'ANDCI per la realtà siciliana in cui opera, in considerazione dello statuto speciale della Regione, che impedisce di recepire alcune norme, come ad esempio la Bassanini-bis. Per cui i Difensori Civici non riescono ad effettuare il controllo preventivo degli atti. L'Associazione potrà agire quale soggetto politico nei confronti della Regione perché legiferi in supplenza alla Bassanini-bis.

Per Raffaele Sbrescia si delinea adesso una nuova figura del Difensore Civico: difensore del cittadino, ma anche garante della pubblica amministrazione. Occorre, per Sbrescia, creare un coordinamento operativo fra le funzioni dei Difensori Civici regionale e comunali, al fine di ripartire le competenze e ridurre al minimo le sovrapposizioni di compiti.

Carlo Esposito ha portato in Assemblea l'esempio della situazione paradossale in cui è costretto - e non si tratta di un caso isolato - ad operare: senza ufficio, senza computer, né collaboratori. "Ben venga la nascita dell'ANDCI - è il commento di Esposito - se consentirà, come sono sicuro, di entrare nel merito delle specifiche situazioni e creare un osmosi di esperienze e soluzioni in grado di massimizzare i vantaggi dell'essere insieme". Principio della legalità e passione civile, per Esposito, sono i collanti fondamentali grazie ai quali i Difensori Civici riescono ad ovviare a tutte le difficoltà, quelle interne determinate dalla carenza di strutture e dalla debolezza normativa e quelle che derivano dalle resistenze indotte dalle stesse pubbliche amministrazioni nei confronti dei quali i Difensori esercitano la loro azione.

Maria Rosaria Attanasio ha portato il suo contributo alla discussione affermando che "sul presupposto dell'affer-

SEGUE A PAGINA CINQUE

Il documento

Una sola Mozione unisce

"Quella di oggi rappresenta una data memorabile per la Divisa Civica italiana. Il riferimento associativo che nasce, e al quale ciascuno di voi partecipa da protagonista e con pari dignità, è la casa di tutti". Queste parole riecheggiano nella Sala dei Baroni, annunciando, con la lettura della mozione unica, la nascita di un vero circuito integrato di difesa civica, il cui compito è porsi come interlocutore e stimolo per le amministrazioni pubbliche, ma anche come autorevole interlocutore per il Governo, al quale va chiesta la definizione dei poteri e la messa a disposizione di strumenti che consentano appieno l'operatività dei Difensori Civici.

L'attenzione e l'apertura del Governo alle istanze dell'ANDCI

Il dibattito, gli interv di una giornata mem

Elezione per acclamazione del Presidente, elezione per acclamazione del Consiglio Nazionale: con la definizione degli organi di vertice prende corpo e forma un nuovo soggetto che è detinato ad assolvere ad un ruolo importante nella dialettica dei rapporti fra i cittadini e le istituzioni. Con l'appuntamento di Napoli l'ANDCI è una realtà.

lei Difensori Civici da pochi minuti concluso al Maschio Angioino

i Difensori

riscuote proprio oggi un autorevole avallo, nelle parole del sottosegretario **Learco Saporito** che ha anticipato l'impegno a prendere in esame le problematiche di questa istituzione.

enti
orabile

Una giornata intensa, con una lunga serie di interventi di saluto e di partecipazione a cui hanno fatto seguito le relazioni scientifiche. Poi, una volta presentata la candidatura unica e la mozione, il dibattito, particolarmente stimolante, di cui resocontiamo in queste pagine

DA PAGINA QUATTRO

mazione del principio europeo e costituzionale delle attività concorrenti tra istituzioni pubbliche in posizione di parità e autonomia, la novella referendaria costituzionale del 12 marzo 2001 decapita il sistema dei controlli ed in particolare il sistema del controllo preventivo di legittimità, e ciò perché si avverte l'esigenza di mutare il centro d'interesse dalla burocrazia al cittadino". La riforma ha compiuto la tanto attesa rivoluzione copernicana e segna il ribaltamento dell'interesse dai centri di potere burocratico alla tutela del cittadino, vista quest'ultima come elevazione della qualità della vita. "Si segna la nascita - ha sottolineato Attanasio - della coscienza e della difesa civica, oggi ancora allo stato embrionale, allo scopo di elevare e qualificare il costume dei cittadini". A questo punto un auspicio: l'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani, forte del cospicuo sostegno che sta riscontrando e dei propri iscritti, possa tutelare con particolare autorevolezza il ruolo di una figura - quella del Difensore Civico - che è così sentita dalla collettività.

Salvatore Langella ha sollevato il problema relativo alla tutela del lavoratore dipendente, pubblico e privato, che esercita la funzione di Difensore Civico. Mancanza di permessi retribuiti, ostacoli da parte dei dirigenti: il Legislatore non riconosce poteri e diritti, quasi la figura del difensore civico fosse un ostacolo. Non a caso, alla luce di siffatta situazione, sono per lo più i liberi professionisti ed i pensionati a ricoprire tale carica.

Per **Alberto Pichi**, Difensore Civico del comune di Ivrea, la neonata associazione deve fare una scelta precisa circa il profilo d'azione: non si tratta quindi tanto di voler andare ad invadere altri campi di cui sono depositari altri poteri, ma rendere efficaci ed efficienti gli strumenti di cui i Difensori già dispongono. Il ruolo dell'Associazione, al riguardo - emerge nettamente dal dibattito - è imprescindibile: solo lo scambio di esperienze e la possibilità di fare da interlocutore unico del Legislatore e dell'esecutivo, infatti, sono le condizioni per determinare efficacia nell'operare.

Adolfo Russo è entrato nel merito del dilemma fra autorevolezza ed autorità: il Difensore Civico deve uscire da un rischio di ambiguità e trovare una netta definizione del suo ruolo: solo in tal modo sarà davvero efficace nel suo intento e nella sua missione di "dare voce a chi non ha voce".

Da Venezia giunge l'ultimo degli intervenuti al dibattito: è quello di **Aldo Celeghin** che, pronunciando il proprio favore per le tesi emerse nel Congresso ed il suo sostegno alla mozione ed alla candidatura di Fortunato, ha auspicato che la prima riunione del Consiglio Nazionale eletto dal Congresso possa tenersi proprio a casa sua, nella città della laguna.

6

Le relazioni scientifiche

Una mattinata congressuale resa ancor più importante dalle argomentazioni affrontate nelle quattro relazioni scientifiche, di cui presentiamo in diretta le sintesi: si tratta di un completo excursus storico, politico e culturale della Difesa Civica, dalle esperienze nell'antica Roma fino al dettato dell'Unione Europea.

GENNARO OLIVIERO

SALVATORE PRISCO

ANTONIO PALMA

BIANCA MARIA FARINA

Gennaro Oliviero

"Per una tutela effettiva dei diritti"

Il Difensore Civico ha il compito di assicurare la tutela effettiva del cittadino contro gli abusi, le inerzie, le omissioni ed i ritardi dell'apparato burocratico: può essere questa considerata la definizione classica di un organo che rappresenta una delle possibili risposte dell'ordinamento giuridico all'esigenza - avvertita in tutte le epoche ed in tutti i Paesi - di forme più o meno efficaci di difesa civica.

Com'è noto, in Italia la figura nasce - a partire dagli anni '70 - al livello regionale, con connotazioni che ne fanno fin dall'inizio problematica la natura giuridica; in uno dei primi studi dedicati all'argomento (risalente agli anni '80) veniva definito come "ufficio complementare" del Consiglio regionale e come "istituto con funzione normativa". Definizioni queste certamente riduttive, in quanto con l'introduzione del Difensore Civico nell'ente locale (art. 8 della Legge n. 142/90), con le novità apportate dalla Legge n. 127/97 (come modificata dalla Legge n.191/88) e con le più recenti innovazioni contenute nell'art. 15 della Legge n. 340/00, la natura giuridica dell'istituto assume connotazioni più complesse.

Occorre anche evidenziare che la mancata istituzione del Difensore Civico nazionale (presente invece in molti ordinamenti stranieri) ha portato alle disposizioni della Legge 127/97, integrata dalla Legge 191/98, che ha previsto che i difensori civici regionali e delle province autonome

SEGUE A PAGINA SETTE

Salvatore Prisco

"Una prova del nostro essere europei"

Nel 1974, quando già era professore emerito nell'università di Roma e vicepresidente della Corte Costituzionale, pochi anni prima della dolorosa malattia che - ancor prima che alla morte - ne ridusse al silenzio l'ultimo tratto della vita, Costantino Mortati, il più prestigioso dei nostri Costituenti, introduceva la prima raccolta organica di studi apparsa in Italia sull'istituto dell'Ombudsman. Qui egli fissava già i tratti essenziali del dibattito futuro in materia, respingendo con nettezza (seppur consapevole che ogni trapianto implica cautela) le obiezioni di molti - talora assai più giovani, ma evidentemente incapaci di conservare come lui freschezza di sguardo, lucidità analitica e passione utopica - che giudicavano inutile o dannoso inserire, in un pesante sistema di apparati amministrativi pletorici, presidiato da una più che secolare e raffinata esperienza di giustizia amministrativa, un ennesimo istituto a tutela del cittadino «senza voce», anzi dell'«individuo anonimo», dell'«uomo comune», di cui aveva pure scritto mirabilmente Giuseppe Capograssi.

A quasi trent'anni di distanza, bisognerebbe rileggerle, quelle poche pagine tuttora non troppo note. Si scoprirebbe che quella rivendicazione è oggi più chiara e urgente di allora, nell'Italia spaccata in due da un ancora acerbo bipolarismo politico, nella quale si avvia un semifederalismo di cui molti diffidano (per il rischio di incidere così sui diritti so-

SEGUE A PAGINA SETTE

Antonio Palma

"Dal Defensor civitatis all'ombudsman"

Già l'ordinamento giuridico romano (364 d. C.) conobbe una magistratura speciale, quella del *defensor civitatis*, creata allo scopo, peraltro esclusivo, di difendere gli abitanti di una città e specialmente i plebei da ogni specie di oppressione, angherie e soprusi posti in essere dalle classi più abbienti nei confronti dei ceti più umili nonché, più in generale, dai governanti e dagli apparati pubblici imperiali nei confronti dei governati.

Segnatamente il *defensor* interveniva in quei settori dove più frequenti e forse più odiosi erano i soprusi cui erano esposte le classi più deboli: vale a dire nel campo giudiziario e in materia fiscale.

Per quanto riguarda il primo, il *defensor civitatis* sorvegliava affinché il giudizio non venisse "inquinato" dall'avversario più forte ed a tal fine poteva denunciare casi di corruzione al governatore della provincia; esercitava inoltre la giurisdizione in cause di modestissimo valore. In materia di imposte poi egli poteva provocare un vero e proprio giudizio nel caso in cui le liste censuarie non venissero formate secondo la legge.

Progressivamente, tuttavia, il ruolo del *defensor civitatis* subì un consistente svilimento, divenendo poco più che un luogotenente del governatore della provincia e singolarmente ribaltando il fine originario per il quale essa era stata istituita: infatti, il defensor divenne una sorta di conservatore degli archivi municipali ed un collaboratore degli incaricati della

SEGUE A PAGINA SETTE

Bianca Maria Farina

"Noi, l'Unione e la difesa del cittadino"

La centralità del ruolo del cittadino nel processo di integrazione europea, nel passato trascurata in ragione degli obiettivi prevalentemente economici della costruzione dell'Europa comunitaria, è stata rivalutata grazie all'adozione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata solennemente dal Consiglio Europeo di Nizza nel dicembre 2000. La Carta che, dal punto di vista formale ha il valore di una dichiarazione politica e non ancora quello di un testo vincolante, afferma con forza la condivisione da parte di tutti gli Stati membri di valori comuni che, grazie alla sua adozione, hanno acquistato maggiore visibilità nella vita quotidiana dell'Unione.

La scelta operata a Nizza affonda le sue radici nell'esigenza di specificare la portata dei diritti del cittadino europeo, inteso in un'accezione tendenzialmente più ampia e non limitata all'appartenenza ad uno dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Il Capitolo V della suddetta Carta (artt. da 39 a 46) è, infatti, dedicato interamente alla cittadinanza dell'Unione Europea che rappresenta un importante passo avanti compiuto dall'Unione stessa per migliorare le relazioni con i suoi cittadini. In particolare, con l'art. 41, viene sancito il diritto per i cittadini ad una buona amministrazione e sono altresì precisati i requisiti essenziali della buona condotta amministrativa che l'Unione è tenuta a seguire per essere all'altezza delle aspettative dei suoi cittadini.

SEGUE A PAGINA SETTE

continua dalla sesta pagina: le relazioni

Gennaro Oliviero

DA PAGINA SEI

esercitino le stesse funzioni di richiesta, di proposta, di informazione e sollecitazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono loro anche nei confronti delle amministrazioni dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza (a tale ampliamento di poteri sono sottratte le amministrazioni statali in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia).

Delineato come sopra il quadro normativo, si comprende come da più parti si è prospettata la possibilità di un inquadramento della figura nella categoria delle autorità amministrative indipendenti (*authorities*). Gli interrogativi che si pongono al riguardo nascono da una pluralità di questioni; si può ritenere il Difensore Civico come un organo ispettivo preposto alla funzione di informare l'Assemblea dell'Ente sull'operato dell'amministrazione stessa o come organo con funzione di tutela di interessi individuali e collettivi.

Da un altro punto di vista si tratta di stabilire se il Difensore Civico rappresenti un vero e proprio "istituto di partecipazione" o sia da considerare estraneo a tale modello organizzativo. E' indubbio che vi sono dei tratti della figura del Difensore Civico che sono qualificazioni proprie della tipologia delle *authorities*: la netta indipendenza dall'organo esecutivo e la parallela connessione all'organo assembleare d'indirizzo politico con ampia autonomia e libertà operativa. La tesi è rafforzata dal fatto che anche per le *authorities* la dottrina ha riconosciuto di trovarsi di fronte ad una categoria alquanto disomogenea e dal carattere descrittivo più che sistematico.

In conclusione, la ricostruzione giuridica della figura del Difensore Civico tra le autorità amministrative indipendenti appare condivisibile, nell'ottica di assicurare la tutela effettiva del cittadino nella pubblica amministrazione.

Salvatore Prisco

DA PAGINA SEI

ciali e sull'eguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale, implicito in un Paese dai livelli di risorse e di vita civile ancora troppo differenziati tra le sue parti), dove la magistratura è sotto attacco per vere o presunte interferenze col sistema dei partiti e con le funzioni dei governi e mentre si diffonde una nuova e più esigente consapevolezza dei diritti negati e ci si apre al multiculturalismo.

Lavorando su suggestioni come quella, autorevolissima, appena ricordata, la migliore cultura giuridica italiana è infatti venuta assecondando le spinte modernizzatrici dell'amministrazione pubblica (intese sia come decentramento delle funzioni e trasparenza e apertura partecipativa dei suoi procedimenti, sia come deflazione dei pubblici poteri), in favore del "privato sociale e solidale" e il ridisegno di un aggiornato modello di welfare, non più statualistico e assistenzialclientelare, ma anch'esso socio-centrato.

A partire dal suo insediamento negli ordinamenti regionali e poi nell'esperienza degli enti locali (ove può, in base alla legge 142/1990, venire previsto negli Statuti e dovrebbe in realtà sempre esserlo), il difensore civico - profeta disarmato o armato solo di un'autorevolezza morale, che deriva dal prestigio della sua copertura - ha conosciuto molte incarnazioni concrete, facendosi via via, da collettore delle lamentele contro la cattiva amministrazione, organo di controllo interno dell'ente che lo contempla e, nei progetti più recenti, possibile alternativa morbida e pre- o non contenziosa al ricorso giurisdizionale amministrativo. Molte sue configurazioni su base associativa e privata sono inoltre venute arricchendo quella che è ormai la rete (anche comunitaria, col Mediatore europeo a coronarla) della difesa civica, alla quale manca purtroppo ancora (essendone fallita, nell'ultima "Commissione Bicamerale", l'introduzione) la sanzione di un organico riconoscimento unitario nazionale. In qualunque sua veste, di questo nuovo e più amichevole volto sperato dei pubblici poteri l'istituto è un tassello essenziale.

Una cosa è infatti certa: anche un efficace sistema di difesa civica e soprattutto la diffusione più larga dello spirito che la sospinge e l'incarna sono una cartina di tornasole (e non fra le ultime) del nostro attuale dirci e voler essere cittadini d'Europa.

Antonio Palma

DA PAGINA SEI

riscossione delle imposte.

L'istituto del *defensor civitatis* non venne mai abolito espressamente; tuttavia, la progressiva decadenza delle magistrature municipali, da un lato, e l'ampliamento delle funzioni civiche in capo ai vescovi, dall'altro, contribuirono parallelamente a svuotare di significato la magistratura in esame. Fu solo verso la fine del IX secolo che essa scomparve definitivamente con l'abolizione del regime municipale da parte dell'imperatore Leone IX. Rare sono le testimonianze relative a magistrature analoghe per l'età medievale e moderna.

Solo con la Costituzione svedese del 1809 viene costituito il cosiddetto Ombudsman che, in qualità di commissario incaricato, controlla l'osservanza delle leggi da parte degli organi giudiziari e dei pubblici funzionari, con il potere di citare in giudizio coloro che si fossero resi colpevoli di parzialità, favoritismi o di altri atti non convenienti ai doveri dell'ufficio ricoperto.

Il ruolo del difensore civico acquisisce sempre più rilievo fino ad essere sancito in tutti gli ordinamenti europei, anche se spesso si riscontra in concreto una parziale attuazione dei principi proclamati.

Dall'esame dell'evoluzione storica del ruolo istituzionale del difensore civico si evidenzia come esso sia sempre stato un fattore di bilanciamento nei confronti di poteri forti e accentrati; esso è diretta espressione della forza di resistenza delle collettività governate da quel potere centrale.

Al difensore civico è dunque demandata una funzione di tutela dei diritti e delle libertà civili e politiche dei cittadini membri di una collettività nei confronti del potere centrale e della Pubblica Amministrazione che ne costituisce l'estrinsecazione; tale tutela della collettività avviene proprio e specialmente attraverso la tutela dell'interesse del singolo reclamante.

Bianca Maria Farina

DA PAGINA SEI

Esso contempla anche l'obbligo - per l'Unione - di risarcire i danni cagionati dalle sue istituzioni e dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, i cittadini risultano ora titolari del diritto di utilizzare una qualsiasi delle lingue del Trattato allorché si rivolgono all'amministrazione dell'Unione Europea.

Nella sua formulazione l'art. 41 richiama, rendendoli 'vitali', i principi emersi da una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea che ha ribadito la necessità del rispetto delle garanzie cui l'ordinamento giuridico comunitario subordina l'esecuzione dei procedimenti amministrativi. D'altro canto, la necessità di dar forza ai cittadini europei ha rappresentato una preoccupazione costante già in fase di stesura del Trattato di Maastricht, che ha avuto il merito di aver introdotto il concetto di 'cittadinanza europea'. Con tale innovazione sono state apprestate anche talune garanzie non giurisdizionali in favore dei cittadini che si ritengono lesi in un loro diritto o che intendano portare una determinata questione all'attenzione delle istituzioni comunitarie.

In tale ventaglio di garanzie spicca, senza dubbio, l'istituto del Mediatore, introdotto ex novo a Maastricht. Il Mediatore è l'organo abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione - o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la propria sede in uno Stato membro - riguardanti casi di cattiva amministrazione relativi all'operato delle istituzioni e degli organi comunitari.

Il diritto del cittadino europeo di rivolgersi al Mediatore è stato ulteriormente rafforzato dall'art. 43 della Carta dei Diritti Fondamentali che intende rispondere con maggiore incisività all'esigenza, sempre più diffusamente avvertita dai cittadini, di poter disporre di concrete possibilità di azione contro eventuali casi di cattiva amministrazione. L'Ufficio del Mediatore utilizza tutti i mezzi a sua disposizione per ovviare ai casi di cattiva amministrazione anche avvalendosi dell'aiuto dei Difensori Civici nazionali, con cui ha instaurato una stretta collaborazione per favorire lo scambio di informazioni in materia di risoluzione extragiudiziale di controversie relative a questioni di diritto comunitario. Tale cooperazione si inserisce nel quadro più ampio delle garanzie di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione previste nel sistema giuridico comunitario, onde favorire la partecipazione democratica dei cittadini all'attività dell'Unione e di conseguenza l'effettivo riconoscimento del diritto ad una buona amministrazione, come garantito dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali.

Ecco tutti i Difensori Civici eletti nel Consiglio Nazionale

EMILIO	ABATE
MARIO	ACCARDI
GRAZIANO	AIANI
MAURO	AIROLDI
FRANCESCO	ANNUNZIATA
BRUNO	ANZEVINO
FAUSTO	ARRIGOTTI
MARIA ROSARIA	ATTANASIO
GENNARO	AUSIELLO
ANGELA	BARTOLO
ANNA	BATTAGLIA
MANUELE	BELLONZI
CLAUDIO	BERTO
PARIDE	BERTOZZI
LIVIO	BLESSENT
GIORGIO	BOGNO
ANTONIO	BONACCI
PAOLINO	BONAVITA
ARMANDO	BONGIORNO
ANGELO	BONITO
ADRIANO	BORGETTI
PAOLA	BOSCA
RENZO	BRAGATO
VINCENZO	BUONO
FRANCESCO	BUSO
MARINA	CAMPIGLIA
NICOLA	CANTONE
ANTONIETTA	CAPUTO
SALVATORE	CARDONE
PIER FRANCESCO	CAROTENUTO
ANGELO	CARLESIMO
ANTONIO MASSIMILIANO	CARUSO
ANNA	CASILLO
PIETRO	CASTRONOVO
GAETANO	CATAPANO
ALDO	CELEGHIN
PAOLO	CHICA
VINCENZO	CHIERCHIA
MICHELANGELO	CHINDAMO
LUCIANO	CIMBOLINI
ALFREDO	CLO'
MARINA	COLOMBO
GIANCANDIDO	COMI
GIUSEPPE	CONFORTI
ROSARIA	COPPOLA
MARIO	CORIZZI
FEDERICO	CORIZZO
ANTONELLA	COSTA
VINCENZO	COSTA
GIORGIO	COSTANTINI
SANDRO	CREMA
FRANCESCO	CRISPINO
GUIDO	CUCCO
FILIPPO	CUOMO
VELIA	CURSARO
NICOLA ROBERTO	D'AGOSTINO
FERNANDA	D'AMBROGIO
FRANCESCO	D'ANGELO
MARCELLA	DANIELE
BERNARDINO	DAVIDE
LISENA MARIA	DE NADAI
GIANFRANCO	DE PASCALE
TERESA	DE ROSA

ANTONELLO	DE ROSA
ALESSANDRO	DE VITA
VINCENZO	DE VITA
TOMMASO	DEL LITTO
LUIGI	D'ELIA
PIERANGELO	DELLA MORTE
ANTONIO	DELLA TORRE
MARIA	DI CARO
ANTONIO	DI CESARE
NUNZIANTE	DI FILIPPO
ROSARIO	DI MAURO
SILENO	DIANESE
LINDA MARIA	DONATO
ANDREINA	D'ORSI
MARIO	ERCOLINO
CARLO	ESPOSITO
CATERINA	ESPOSITO
GIUSEPPE	FASSINO
CALOGERO	FERLISI
ANTONIO	FERRAIOLO
FLORINDO	FERRO
RAFFAELE	FIORE
MARIA GRAZIA	FIORI
ANTONIO	FRONCILLO
ANNA	FRULLONE
CARLO	FUMO
FABRIZIO	GALLONI
FLAVIO	GATTI
ROSA	GELSOMINO
UMBERTO	GILET
CESARE	GIUDICE
CARLOTTA	GIULIANI
ANTONIO	GRASSO
MARIO	GRECO
CARMELO	GUADAGNINO
MARIO	GUADAGNOLO
ELENA	GUERINI
MARIA VITTORIA	GUERRA
PIETRO	GULOTTA
VINCENZO	INCALZA
GIOVANNI	INSERRA
GIOVANNA	INVERNIZZI
FRANCESCO	LA MANNA
NICOLA	LA PENTA
LEONARDO	LA ROSA
SALVATORE	LANGELLA
LUIGI	LANZARO
CIRO	LATTERO
MASSIMO	LAURI
LUIGI	LIA
PIETRO	LIGUORI
GIOVANNI	LO CASCIO
GIOVANNA	MAGGINI
MAURO	MAINI
LUIGI	MANZI
CARMINE	MANZI
MICHELE	MARAMALDI
SALVATORE	MAROTTA
VINCENZO	MARTINO
CINZIA	MARTINORA
GERARDO	MARZULLO
TOMMASINO	MASTROIANNI
MARIA GRAZIA ANNA	MAURO

GIUSEPPINA	MECCARIELLO
LUIGI	MENICAGLI
MARIA JOSE'	MEOLA
STEFANO	MINTO
ELIO	MIRANDA
PAOLO B.	MORTELLARO
ELIO	NARDILLI
ANNA MARIA	NUTI
FRANCESCO	PACIFICO
PAOLA	PAPOFF
LUCA	PARIS
DIEGO	PARRILLO
GIANCARLO	PAVESI
ANTONELLA	PELLEGRINO
ALFONSO	PEPE
LORIS	PETRILLO
MARIA CARMELA	PICARIELLO
ALBERTO	PICHI
SALVATORE	PIGNATIELLO
SALVATORE	PIZZELLA
ROBERTO	POLICHETTI
ANTONIO	POLITI
SANDRO	PONZIANI
PAOLO	PORRONE
ANGELA	RANIERI
ALESSANDRA	ROBATTO
GENNARO	ROCCO
FRANCESCO	ROMANIELLO
BIAGIO	ROMANO
PAOLA	ROSIGNOLI
ADOLFO	RUSSO
MARIO	SACCO
FRANCESCO PAOLO	SALINAS
VINCENZO	SALVATI
VITTORIO	SALVATORI
CARLO	SAMMARTANO
MASSIMILIANO	SANNUTO
LUCIO	SANTALUCIA
EMILIO	SANTONI
GIOVANNI	SAVARESE
RAFFAELE	SBRESCIA
VINCENZO	SCHIANO DI COLELLA
GIUSEPPE	SCIME'
MASSIMO	SICA
ANDREA	SICOLI
VINCENZO	SINISCALCO
SALVATORE	SOMMA
GIOVANNI	STAIANO
PIETRO	STEFANI
GIUSEPPE	TAMBURRINO
CASTORE	TESCIONE
LUCIA	TOMATIS
LUIGI	TORRESE
ROMANO	TOSI
SANDRA	TRIGLIA
MARIA	VENDITTO
VITTORIO	VERDE
MICHELE	VITAGLIANO
SALVATORE	VITIELLO
CLAUDIO	VITTORIO
SABINO	ZACCARIA
DOMENICO	ZAMPELLI

Il Difensore Civico
periodico a tutela del cittadino
edizione speciale in tempo reale

Registr. Tribunale di Napoli n. 5217
Editore: Ufficio del Difensore Civico presso la Regione Campania
Direttore responsabile: Claudio Vittorio

Redazione in Tempo Reale: E Press' - Editoriale Press srl - stampa in proprio
Enrico Sbandi (direzione), Claudio Ravel (resp. produzione), Stefano Auricchio (marketing)

PER LA TUTELA DEL CITTADINO UN RUOLO VISIBILE ED INDIPENDENTE DEI DIFENSORI CIVICI

Documento per il 1° Congresso Nazionale dell'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Sono il Difensore Civico.
Ti posso aiutare?

IL DOCUMENTO

PER LA TUTELA DEL CITTADINO UN RUOLO VISIBILE ED INDIPENDENTE DEI DIFENSORI CIVICI

Documento per il 1° Congresso Nazionale dell'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani

In questa fase di continui mutamenti che investono ogni settore della vita civile e particolarmente quello relativo alla Pubblica Amministrazione, si avverte con maggior forza la necessità di adeguare l'ordinamento politico e giuridico alle reali esigenze della vita quotidiana.

Il cammino europeo verso incisive riforme istituzionali, infatti, richiede risposte concrete, a fronte di una preoccupante conflittualità tra cittadini e amministrazioni, e di crescenti livelli di informazione e conoscenza richiesti dai cittadini stessi.

Organo di impulso e di controllo sulla P.A. e di mediazione tra quest'ultima ed i cittadini, il Difensore Civico deve diventare un'istituzione alternativa ed efficace, grazie al quale il cittadino potrà ottenere il c.d. "giusto provvedimento" dalla P.A., ed ottenere che la stessa non si discosti, nel proprio operato, dalla ricerca del pubblico interesse, e non arrechi ingiustificato nocumento agli interessi dei privati.

Deve, quindi, essere superata sempre più ogni resistenza all'affermazione della figura del Difensore Civico, che deve mostrarsi, oggi più che mai, intervenrore ausiliario del cittadino e "voce di chi non ha voce" offrendosi come alternativa al costoso e mai appagante intervento giudiziale.

Infatti, evidentemente, consapevole dei mutamenti in atto, finanche la conferenza Parlamentare del Consiglio d'Europa ha pubblicamente dichiarato che i sistemi giuridici di protezione classica sono spesso inefficaci in quanto non intervengono che a posteriori e, di conseguenza, è necessario ormai considerare con favore l'istituzione e lo sviluppo di nuovi poteri e competenze del Difensore Civico, assicurandogli piena autonomia ed indipendenza, e riconoscendogli pari dignità rispetto ai rappresentanti di tutte le altre istituzioni.

E' pur vero, d'altro canto, che la maggior limitazione che tale figura ha incontrato (come risulta dall'esperienza dei Difensori Civici ove istituiti, e dall'esperienze straniere quali il Mediateur francese, il Difensor del pueblo spagnolo, il Commissioner inglese) rimane la ristretta capacità ad incidere sulla realtà sociale e giuridica, dovuta ai numerosi ostacoli posti al legittimo operato del Difensore Civico da parte di amministratori e funzionari con i quali è costretto ad interagire per assicurare il rispetto dei diritti del cittadino.

Per consentire una reale tutela del cittadino, occorre a questo punto incrementare l'istituto della Difesa Civica su tutto il territorio nazionale, ampliando le competenze ed i poteri di questo organo autonomo ed indipendente per sua stessa natura.

Per questo motivo è necessario creare una struttura che possa consentire l'incontro e l'azione permanente e programmatica tra tutti i singoli Difensori Civici (regionali, provinciali e comunali) affinché ciascuno, sulla base della propria esperienza, possa contribuire ad un unico progetto propositivo finalizzato alla realizzazione di importanti obiettivi miranti, in ultima analisi, alla migliore tutela del cittadino.

PERTANTO

L'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani (ANDCI) rappresenta un'importante novità nel panorama nazionale in quanto permetterà il confronto diretto tra i Difensori Civici: in questo modo le esperienze dei singoli creeranno un bagaglio comune a cui attingere a piene mani, per consentire l'innovazione ormai necessaria delle caratteristiche di questa figura.

Il 1° Congresso nazionale, a cui saranno invitati tutti i Difensori Civici, sarà altresì occasione di riflessione sulle peculiarità del ruolo del Difensore Civico in un momento in cui lo stesso appare fortemente orientato ad abbandonare il ruolo di mero organo di controllo, per divenire vero e proprio strumento propulsivo, di innovazione e persino creatore di nuove norme di condotta sociale, rispettose del cittadino.

FINALITÀ

Le principali finalità dell'ANDCI sono, a titolo esemplificativo e non tassativo, le seguenti:

1. diffondere, sostenere ed incentivare la cultura della Difesa Civica in Italia;
2. salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia del Difensore Civico, valorizzandone l'identità ed il ruolo, impegnandosi in tutti i necessari confronti, al fine di assicurare al Difensore Civico budget sufficiente, personale autonomo e piena libertà ed indipendenza;
3. tutelare l'applicazione del principio della pari dignità del Difensore Civico nei confronti dei rappresentanti di tutte le altre istituzioni.

L'ANDCI, dunque, perseguirà i predetti obiettivi, principalmente e non esclusivamente, attraverso:

a. l'elaborazione immediata di sintetiche proposte, definite in testi normativi, di significativa rilevanza, da sottoporre all'immediato vaglio parlamentare, in attesa dell'organica normativa in materia di Difensore Civico;
b. l'incontro con i competenti esponenti governativi, con il Presidente del Consiglio dei Ministri e il competente Ministro, per l'urgente confronto, anche tenendo presente le ultime circolari ministeriali e richiedendo precisi interventi;
c. l'apporto alle attività europee e internazionali, sviluppando ogni organica collaborazione con le istituzioni europee e internazionali della Difesa Civica e adot-

IL DOCUMENTO

tando in Italia utili opportune iniziative analoghe al codice proposto dal Mediatore dell'Unione Europea;

d. la partecipazione propositiva e collaborativa per gli statuti regionali, provinciali e comunali, battendosi per introdurre specifiche norme che affermino in modo chiaro ed inequivocabile l'indipendenza e l'autonomia – anche sul piano del budget - del Difensore Civico nonché specifiche norme che assegnino chiare e incisive competenze e personale autonomo, in ossequio al principio che vuole il Difensore Civico (ed il relativo staff) non sottoposto a vincoli ovvero a pressioni di alcun genere;

e. l'organizzazione di frequenti e regolari incontri con le massime cariche istituzionali al fine di consentire un valido confronto finalizzato alla maggior tutela del cittadino;

f. lo sviluppo dei rapporti con il Mediatore Europeo e con la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo nei settori di comune interesse, anche in funzione della ricerca dei principi e delle prerogative che attengono all'autonomia e indipendenza della Difesa Civica;

g. la costituzione di un Osservatorio permanente avente il compito di monitorare ed evidenziare in tempo reale tutte le problematiche inerenti alla Difesa Civica, nonché fornire le debite soluzioni in tempo utile per assicurare la concreta protezione dei diritti del cittadino; nel seno di tale Osservatorio va costituito l'Osservatorio normativo e giurisprudenziale;

h. il dare avvio ad un unitario ed efficace Piano di Comunicazione al fine di rendere costantemente visibili sui mass media le varie iniziative intraprese dalla Difesa Civica;

i. lo stipulare convenzioni ed intrattenere rapporti con enti pubblici e privati;

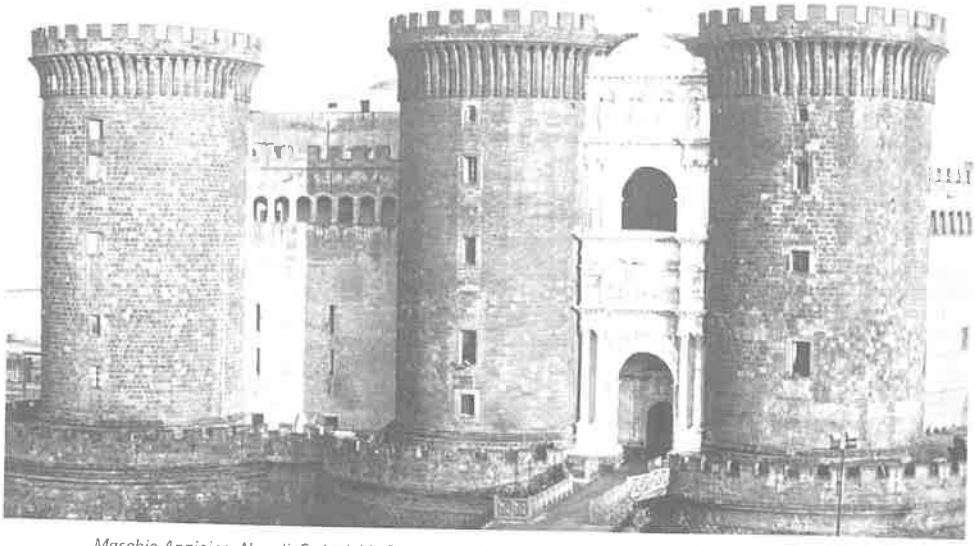
j. l'azione, quale Associazione e con la forza della stessa, rispetto a questioni di cattiva amministrazione dovute a pubbliche amministrazioni nazionali, in attesa del Difensore Civico nazionale;

k. la presenza organica in ambito scientifico, favorendo programmaticamente concreti studi, dibattiti ed analisi miranti ad approfondire la natura e le concrete funzioni e realizzazioni del Difensore Civico;

l. lo sviluppo d'iniziative di alta formazione per i Difensori Civici, per i collaboratori degli Uffici dei Difensori Civici e per quanti operano od intendono operare nell'ambito della Difesa Civica;

m. l'attività sensibilizzatrice rispetto alle Regioni o gli enti locali che non hanno previsto o nominato il Difensore Civico;

n. la piena collaborazione fra Difensori Civici, qualunque sia l'Ente in cui si è incardinato, per dare la migliore tutela al cittadino.



Maschio Angioino, Napoli. Sede del I° Congresso Nazionale dell'Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani