

**UNA GLOBALIZZAZIONE POSITIVA:
L'OMBUDSMAN NEL MONDO DI OGGI**

La Costituzione dell'Unione è un documento di importanza straordinaria perché regolerà la vita dell'Unione per molti anni a venire. Quindi oggi siamo chiamati al massimo impegno e al più alto senso di responsabilità
(R. Prodi)

L'A.O.M.F. et les Médiateurs/Ombudsmans en faveur de la consolidation de l'état de droit, l'approfondissement de la démocratie et du plein respect des droits de l'homme
(Déclaration de Bamako)

La démocratie, système de valeurs universelles, est fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains; chacun a le droit d'influencer la vie sociale, professionnelle et politique et de bénéficier du droit au développement
(Déclaration de Bamako)

L'état de droit, qui implique la soumission de l'ensemble des institutions à la loi, la séparation des pouvoirs, le libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes, représentent autant d'éléments constitutifs du régime démocratique
(Déclaration de Bamako)

La force de l'ombudsman auprès du gouvernement et de la population, c'est son indépendance institutionnelle et organisationnelle envers le gouvernement. Plus cette indépendance est apparente, plus l'ombudsman et son bureau seront respectés de tous même si, parfois, les autorités publiques préféreraient ne pas avoir à subir les critiques de leur ombudsman et même si les citoyens auraient souhaité que l'ombudsman leur donne toujours raison. En somme, plus l'ombudsman est indépendant, plus il est efficace et plus il devient indépendant: c'est la synergie de l'indépendance et de l'efficacité
(D. Jacoby)

Appelons, en cette ère de mondialisation, à la globalité de la responsabilité. "Res, non verba" doit être notre devise
(C. Sommaruga)

Per i cittadini della nuova società globale la logica della speranza si oppone all'ossessione per la sicurezza
(L. Bobba)

Il compito quotidiano: un affare di coscienza
(A. Galante Garrone)

Dakar-maggio 1989, Cairo-ottobre 1995, Bamako-novembre 2000, Beirut-ottobre 2002, Brazzaville-aprile 2003: sono alcune delle tappe di una visione della francofonia (quella appunto dell'*Organisation internationale de la Francophonie*) che mira alla promozione dei diritti umani mediante un programma di sostegno allo stato di diritto e alla democrazia. Tappe segnate tutte da *Déclarations* che si sono tradotte in *Plans d'action francophone en faveur de la justice, de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et du développement*, con conseguenti *axes d'action* definiti *sur la base de besoins prioritaires identifiés en partenariat*. Gli obiettivi valgono per il mondo intero: *paix, sécurité, démocratie et bonne gouvernance*.

Francophonie et démocratie - viene proclamato a Bamako nel novembre 2000 - *sont indissociables: il n'y saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démocratie et son incarnation dans les faits; c'est pourquoi la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes*. Ecco perché ci impegniamo, nell'*A.O.M.F.* e come *Président de l'A.O.M.F.*, con un contributo, anche dottrinale, orientato alla pratica dell'equità, già definita "araba fenice" del diritto, ma vera "stella polare" della difesa civica, al servizio della democrazia nel quotidiano. Così, durante il *Séminaire-Atelier* di Bamako (24-26.2.2003), abbiamo avuto l'onore di presiedere il confronto sul tema *Le Médiateur et l'équité*. Ne è emerso che: *définie par les dictionnaires comme un "sentiment naturel, spontané, du juste et de l'injustice", l'équité est un correctif du droit écrit. Cette notion est consacrée dans certains textes instituant le Médiateur (à titre d'exemple, France et Wallonie), lui permettant ainsi de recommander à l'organisme public mis en cause toute solution qui puisse régler en équité une situation d'un particulier. Trois situations permettent au Médiateur d'intervenir sur la base de l'équité: lorsque la loi ne prévoit pas une situation particulière; lorsque, dans certains cas, le droit et les procédures ont été respectés, mais ce strict respect entraîne des conséquences manifestement insupportables pour un usager visé par une situation administrative (le Médiateur peut alors faire une recommandation en équité pour régler une situation individuelle. La proposition de réforme ultérieure prendra alors une portée plus générale); lorsqu'une décision de justice doit être tempérée. Différents exemples de réclamations ont illustré l'application de ce pouvoir d'intervention en équité. L'intervention en équité permet d'"humaniser le droit". Cette notion est étroitement liée aux considérations sociales des administrés. Cependant, l'utilisation par le Médiateur de sa possibilité de prendre en compte l'équité doit être strictement encadrée: l'application de la loi devra entraîner un préjudice grave pour l'administré, la mesure proposée doit être concrètement applicable, la solution en équité ne doit pas créer de précédent et ne doit pas porter atteinte aux droits de tiers. La complexité de la notion et de son utilisation a été prouvée par un débat nourri: il a été prouvé qu'elle peut être aussi bien comprise en Europe qu'en Afrique, où l'équité valorise la pratique de l'arbre à palabre. Perché il futuro ha un cuore antico*.

Proprio la violazione del principio di equità, così come la violazione dei principi di legalità e di buona amministrazione, costituiscono motivo di intervento del *Médiateur*, a favore del Cittadino e a garanzia della trasparenza e qualità della Pubblica Amministrazione. Siamo fieri di lavorare nel mondo come *A.O.M.F.*: perciò, abbiamo quasi sempre assicurato la nostra presenza, ridotta agli impegni essenziali e per lo più in qualità di ospite, quando ci è stata richiesta. Abbiamo lavorato per la democrazia nel quotidiano, in particolare rafforzando gli Uffici degli *Ombudsmans* (incontrando anche, con i Vertici dell'Associazione, Capi di Stato, Presidenti di Governi e Parlamenti). Si torna sempre migliori e più capaci di lavorare dopo aver conosciuto il cosiddetto terzo mondo.

Significativo anche l'incontro (Gubbio 15.3.2003) con la S.E.P.A. (Scuola eugubina di Pubblica Amministrazione), dove abbiamo potuto, da un lato, ricevere stimoli per un'azione più mirata nei confronti della Pubblica Amministrazione, dall'altro, portare la nostra esperienza internazionale e valligiana, con esito di sistematica collaborazione anche per pubblicazioni sulla *Rivista eugubina di Pubblica Amministrazione*. Perché non

vogliamo rassegnarci a giudizi negativi sugli Uffici pubblici. “Mancanza di chiarezza agli sportelli, eccessivo tempo di attesa per la conclusione della pratica, necessità di tornare più volte allo stesso ufficio e scarsa preparazione del personale. Cittadini e imprese sono d’accordo: sono queste le quattro piaghe più infette della burocrazia italiana. Più di dieci anni di riforme quasi a getto continuo, insomma, non sono riuscite ad avvicinare la nostra P.a. al sospirato traguardo dell’efficienza. Qualche segno di miglioramento non manca come nel caso della semplificazione della gestione di alcune pratiche (per effetto dell’autocertificazione e del processo di automazione degli uffici)”. Questa diagnosi preoccupante è di M. Rogari, convinto che la burocrazia stia sconfiggendo le riforme, sulla scorta di una ricerca realizzata dal *Forum-P.A.*: per cui è urgente, da subito, puntare su maggiore e migliore formazione del personale. Ma c’è di più. L’esame, anche parziale, di documenti concorsuali esibiti alla scrivente da Cittadini, e relativi anche a Comuni non convenzionati con l’Ufficio del Difensore civico, desta preoccupazione per la trasparenza oltre che per la qualità della Pubblica Amministrazione in rapporto alle legittime aspettative dei singoli e al bene comune. E ciò a tutti i livelli. Si tratta, come noto, di un ambito in cui si gioca la correttezza dell’Ente pubblico in riferimento al diritto al lavoro, costituzionalmente garantito ma sempre più messo in forse anche nella nostra Regione. In merito, corre l’obbligo di evidenziare che percepiamo un calo preoccupante di speranza nei giovani.

Il 25.3.2003 si è provveduto ad illustrare, a termini di legge, alla I Commissione consiliare permanente “Istituzioni e autonomia” la *Relazione annuale* relativa al periodo 15.3.2002-7.3.2003, con esito di approfondimento della valenza dell’istituto, in funzione proattiva e stragiudiziale: in vista di un’efficace sinergia volta a rimuovere il contenzioso e il disagio e, di conseguenza, a promuovere la pace sociale. Per quanto attiene poi la previsione di legge (*ex art. 15, c. 3, L. r. n. 17/01*) di opportuna divulgazione della *Relazione* a mezzo stampa, è interessante rilevare che, mentre i giornalisti hanno chiesto soprattutto dati statistici, il Difensore civico, dopo averli forniti per gli anni di sperimentazione con modalità alquanto specifiche, da tre anni ha scelto di non sottolineare se non la normalità dell’uso dell’Ufficio da parte di moltissimi Cittadini, di ogni fascia e ambito sociale, anche e soprattutto per consulenze attinenti il migliore esercizio di diritti-doveri, con conseguente diminuzione dell’istruzione di pratiche in rapporto all’aumento considerevole dei Cittadini che si sono rivolti al Difensore civico (più di cinquemila quest’anno).

Rilevante l’invito, in qualità di *Secrétaire Générale de l’AOMF*, con discorso di apertura al *Forum canadien des Ombudsmans* (Ottawa 30.3-2.4.2003). Ancora una volta, attraverso un dibattito ampio e critico, sono state approfondite le funzioni tipiche dell’*Ombudsman* nel mondo di oggi, con particolare riferimento alla soluzione - non giudiziaria e preventiva - dei conflitti tra Cittadini e Pubblica Amministrazione, nell’ottica sempre dell’equità, cioè di una giustizia reale, sostanziale e mite. Il che richiede che l’*Ombudsman* e i suoi Collaboratori siano oggetto di fiducia ed esempio di democrazia, sia per quanto concerne le persone che per quanto attiene le procedure, e che, pertanto, l’indipendenza sia effettiva e funzionale al ruolo di agente di un cambiamento mirato a favorire una nuova cultura tra Amministratori, Funzionari e Cittadini: con il fine di far conquistare a questi ultimi una “abilitazione di cittadinanza” che, in prospettiva utopica, renda inutile la funzione stessa dell’*Ombudsman*. Cosa che avviene nella misura in cui i Cittadini sono in grado di conoscere e praticare i diritti e, quindi, di realizzare una giustizia effettiva perché concretamente partecipata. Alla presenza d’onore del *Médiateur* valdostano, con specifico intervento e programma di lavoro mirato al ruolo di *Secrétaire Générale de l’A.O.M.F.*, hanno fatto riscontro, anche al ritorno in Valle, richieste di chiarimenti e interesse per l’Associazione francofona da parte di *Ombudsmans* canadesi.

Analogo impegno ha caratterizzato l’invito a presiedere la Tavola rotonda, sul tema *La proteccion del medio ambiente en la U.E. y el papel de los Defensores regionales*, in occasione del *IV Encuentro de Ombudsmen de la U.E.*, organizzato a Valencia (10-11.4.2003) dal *Sindic de Greuges de la Comunitat valenciana* B. del Rosal.

L'importanza dell'iniziativa è stata sottolineata, in apertura, dal Presidente del Parlamento valenziano M. Miró Perez, con un convinto discorso sul decentramento, l'Europa delle Regioni, il ruolo del Difensore civico regionale per un'Europa che voglia tradurre anche nella pratica il rispetto dei diritti di cui alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, un impegno che vede accomunati Consigli regionali e Uffici degli *Ombudsmans*, come sottolinea la scelta del luogo di lavoro, appunto il *Palau de les Corts valencianas*. Sul tema sono intervenuti Universitari, come A. Bar Cendon, con riferimento alle posizioni comparate in materia e al rapporto presente-futuro delle Regioni in Europa. Sulla stessa linea il *Médiateur européen* (J. Söderman e, dall'aprile 2003, N. Diamandouros), particolarmente impegnato a favorire la trasparenza amministrativa, anche attraverso la proposta di una specifica legge di buona amministrazione conseguente al *Codice di buon comportamento amministrativo* (il tutto a seguito soprattutto dell'art. 41 della *Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.*, che afferma "il diritto ad una buona amministrazione", e di una serie di conseguenti richieste alla Commissione europea, a partire dal gennaio 2002, che si vogliono vincolanti per gli Organismi dell'U.E. e per gli Stati membri e, quindi, fondamentali per la futura *Costituzione europea*). Nel corso dei lavori si sono intrecciati i contributi della Commissione europea e della difesa civica regionale europea, attorno a quattro temi: *Il futuro dell'Europa; Immigrazione e asilo. Funzione dell'U.E.; La protezione dell'ambiente nell' U.E. e il ruolo dei Difensori civici regionali; Trasparenza ed accesso ai documenti. Riferimento speciale all'informazione ambientale*. Da segnalare, tra tutti, per rigore e umanità, l'intervento di J. Chamizo de la Rubia, *Defensor del Pueblo* dell'Andalusia su *L'impatto dell'immigrazione*, improntato alla quotidianità, come attività essenziale dell'essere umano nella storia (perciò, "la sfida del futuro sarà sostanzialmente capire l'essere umano come titolare di una nuova cittadinanza, caratterizzata da spazi di convivenza che superino le circostanze delle origini come spiegazione di gerarchie e privilegi"). Un tema su cui anche il C.C.I.E. (Centro comunale Immigrati extracomunitari) e l'Assessorato alle Politiche sociali del Comune di Aosta hanno invitato a riflettere con un Convegno dal titolo *Intrecci di culture. L'inserimento degli immigrati stranieri in Valle d'Aosta* (Aosta 15.10.2003), con particolare riferimento alle diverse concezioni dello straniero e al comportamento delle Pubbliche Amministrazioni e Aziende: "conoscersi per conoscere" ha affermato l'Assessore G. Rigo, senza stereotipi di "immigrati immaginari", precisa R. Jacquemod, Responsabile del C.C.I.E.

Abbiamo soprattutto assicurato, come doveroso, con la collaborazione di una *équipe* sempre più specializzata e qualificata ma insufficiente nel numero e nella durata degli incarichi (ridotti rispetto allo stesso passato, non ostante il maggior numero di Cittadini ricorrenti, le nuove Convenzioni comunali e i recenti incarichi nazionali e internazionali della scrivente, con riduzione del bilancio in antitesi al forte impegno e alla spiccata funzione deflattiva del contenzioso giudiziario tipici dell'Ufficio, come più volte rappresentato alla Presidenza del Consiglio), il lavoro quotidiano *in loco*, con particolare riferimento alla cultura della conciliazione (sostenendo anche ogni iniziativa in merito: cfr., a titolo es., *Guichet de médiation* presso l'Assessorato regionale alle Attività produttive e Politiche del Lavoro), alla funzione di cerniera tra Cittadini e Pubblica Amministrazione e alla tutela dei diritti soprattutto dei più deboli. Anche a tal fine abbiamo continuato a sollecitare, come per anni e fino a positiva conclusione, la definizione del *Codice di comportamento relativo al personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Amministrazione regionale*, peraltro previsto dalla L. r. n. 45/95 e succ. mod., indispensabile sia per assicurare la qualità del servizio che per garantire idonea valorizzazione dell'impegno dei pubblici dipendenti.

Nella stessa logica abbiamo seguito e sorretto ogni iniziativa volta a tutelare i diritti dei carcerati, anche a vantaggio della pace sociale. Perché vale quanto afferma E. Galli della Loggia: "sono in molti in Italia a credere che la sicurezza quotidiana dei Cittadini dipenda dalla durezza del regime carcerario, che chi è in galera debba essere spogliato di ogni diritto, e che anzi peggio se la passa meglio è. Ma ci sono spese e provvedimenti che governi degni di questo nome affrontano indipendentemente dal consenso immediato che ne può derivare". Così, salutiamo con

soddisfazione il successo scolastico di molti detenuti (che sosteniamo con proposte di miglioramento presso i competenti Ministeri, al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e al recupero sociale) e la nuova dotazione medico-infermieristica assicurata dall'Assessore regionale alla Sanità, Salute e Politiche sociali. Per questo obiettivo primario prosegue e si intensifica il lavoro a favore di un corretto rapporto carcere-territorio-società, in collaborazione privilegiata con la rinata Associazione valdostana dei Volontari per il carcere, presieduta da Fra' Luca. In particolare, all'interno del corso di formazione per Volontari e aspiranti al servizio in carcere, il 18.6.2003 abbiamo tenuto le fila di una riflessione sul tema *Carcere-territorio-società: l'esperienza del Difensore civico valdostano e l'impegno degli Ombudsmans in Europa e nel mondo*. Ugualmente proficui, in tutti i campi, gli incontri con il Direttore del Carcere, con richiesta anche, da parte della scrivente, di un nuovo *Protocollo di Intesa* tra Presidenza della Regione e Ministero della Giustizia per ogni settore di recupero dei ristretti e di tutela dei loro diritti in rapporto alla Comunità. L'azione del Difensore civico su carcere e territorio è stata oggetto di mappatura da parte dell'U.E., dei Ministeri della Giustizia e del Lavoro e delle Politiche sociali e del C.C.I.E..

Prosegue parimenti, in Valle e fuori, l'impegno della scrivente per la scuola di ogni ordine e grado, comprese Università e Scuole di Pubblica Amministrazione, con conseguente lavoro di supporto per tesi di laurea o specializzazione sulla difesa civica. Attività questa correlata all'impegno in Organismi regionali e internazionali di diffusione e riforma dell'Istituto dell'*Ombudsman*, per una sempre più efficace collaborazione con Colleghi del mondo intero, dal Canada, all'Africa, al Pakistan. Si situano parimenti in questa logica l'impegno nella Conferenza socio-sanitaria regionale e nella Commissione di riforma della difesa civica in Italia (III Commissione Congresso delle Regioni), così come la partecipazione alla Giornata di studio organizzata dall'U.N.I.C.E.F. e dall'Accademia dei Lincei (Roma 6.5.2003) sul tema *Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* e la partecipazione, per invito del Direttore gen. U.S.L.-Valle d'Aosta, al Comitato *Audit civico*, finalizzato alla verifica della qualità del servizio sanitario dalla parte del Cittadino, con interventi collaborativi di C.A. (Cittadinanza attiva), E.N.A.I.P. (Ente Acli di Istruzione professionale)-Valle d'Aosta e Istituto tecnico per Ragionieri e Geometri di Aosta.

Per quanto concerne il Gruppo di lavoro sulla difesa civica in Italia, si deve sottolineare il fatto che il Presidente A. Di Sanza è stato ricevuto, il 14.04.2003, dal Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati F. Bruno, per illustrare le linee guida del progetto cui stanno lavorando un gruppo di Difensori civici regionali, d'intesa con A.N.C.I. e U.P.I. ("L'obiettivo - ha affermato Di Sanza - è di riuscire a trovare un percorso che, da una parte, costituzionalizzi la difesa civica nei nuovi *Statuti* che si stanno riscrivendo e, dall'altra, individui l'*iter* legislativo più consono per portare la nostra difesa civica sul terreno delle esperienze europee").

A questi appuntamenti ha fatto seguito, in data 13.6.2003 a Firenze, l'incontro tra il nuovo *Médiateur europeo* N. Diamandouros, nel corso del quale si sono approfonditi i problemi fondamentali della difesa civica nell'Europa di oggi, con particolare riferimento ai rapporti - a rete - tra i vari livelli di tutela, nella diversa storia dei diversi paesi dell'U.E., in rapporto a competenze centrali e decentramento di prossimità. Altrettanto importanti l'impegno della scrivente, in qualità di esperto, in un Seminario sulla funzione del Difensore civico (organizzato dal Comune di Pavia, con il supporto dell'Università, il 14.6.2003) e nel Congresso nazionale dei Difensori civici regionali sul tema *Il ruolo della difesa civica per un rapporto equilibrato tra Cittadino e Pubblica Amministrazione* (Policoro 10-11.7.2003), con il compito di conduzione di una delle due sessioni. In quella sede, abbiamo affermato che è un onore prendere la parola, dopo il saluto delle Autorità, all'apertura di un Convegno nazionale che vede una nutrita e attenta partecipazione anche di Politici, per introdurre la I Sessione, ruotante sul tema *Quali riforme per un sistema di difesa civica forte e diffusa a tutela dei diritti dei Cittadini*. Un tema puntuale e cattivante, perché è come dire: *Quale futuro per la difesa civica in Italia* e, dunque, per la democrazia nel quotidiano, a tutela soprattutto delle fasce deboli. Un grande merito, quello del Consiglio regionale della Basilicata e del Collega S. Micele, tanto più che

oggi è più facile partecipare ad un Convegno sull'*Ombudsman* nel mondo che in Italia. Un grande merito anche perché il tema del Convegno (*Il ruolo della difesa civica per un rapporto equilibrato tra Cittadino e Pubblica Amministrazione*) va al cuore della finalità stessa dell'esercizio delle funzioni di questo Organo monocratico: la pace sociale, frutto anche della rimozione delle cause che provocano tensioni, cui è votato il Difensore civico nel suo primario ruolo di promotore di miglioramenti normativi e amministrativi, individuati partendo da un osservatorio privilegiato per confidenzialità e concretezza, un osservatorio che il Difensore civico offre al Legislatore e all'Amministratore, i quali, soli, possono poi darne libera ed efficiente realizzazione. Sinergia, dunque, nel doveroso distinguo, tra Politici e Difensori civici, una sinergia indispensabile (purché corretta), essendo il ruolo del Difensore civico anch'esso politico, ma nel senso etimologico del termine, mirando cioè a fare dell'indipendenza (che costituisce lo zoccolo duro e ineliminabile della funzione) lo strumento per contribuire al bene della Comunità, laddove il Politico deve invece doverosamente scegliere una parte, un partito, per cooperare al bene comune. Indispensabile, dunque, il ruolo del Difensore civico e non solo utile, come è stato autorevolmente detto e scritto, in occasione di un Convegno romano di qualche anno fa', dall'Avv. D. Jacoby, Presidente fondatore e onorario dell'*A.O.M.F.*. Una collaborazione, quella tra politica e difesa civica, che trova riferimento esemplare nell'Avv. A. Di Sanza, Presidente della III Commissione del Congresso delle Regioni e del Gruppo tecnico-politico per la riforma della difesa civica in Italia, cui partecipano le Regioni, le Province, i Comuni e i Difensori civici regionali: tutti insieme, perché la causa è comune. E quanto più il Difensore civico difende i Cittadini tanto più difende anche e soprattutto la Pubblica Amministrazione: ogni Difensore civico potrebbe elencare, in merito, numerosi casi di rimozione del contenzioso giuridico e di promozione di soluzioni radicali dei problemi. Da mesi stiamo lavorando insieme e con frutto, come dimostrano i documenti prodotti (con particolare riguardo alle auspicabili disposizioni in materia di difesa civica negli *Statuti regionali*) e gli incontri con Commissioni parlamentari (con particolare riferimento al settore delle riforme e delle Regioni). Il futuro - a patto, ripeto, che il Difensore civico sia davvero indipendente, a partire dai criteri di eleggibilità e di elezione - è in questa collaborazione - forte, costante e corretta - che deve vedere le Regioni protagoniste per una difesa di prossimità (scelta dall'Italia sin dagli anni '70) che altri Paesi, anche d'Europa, che hanno puntato sulla difesa civica nazionale, vanno faticosamente cercando (la Francia, a titolo es., mentre la Spagna, significativamente, ha segnato la fine della dittatura - nel '75 - con il Difensore civico nazionale, ma ha poi subito istituito i Difensori civici regionali, rifacendosi anche ad antichi istituti decentrati). Una difesa di prossimità che deve articolarsi sul territorio regionale anche a livello locale (come vuole il Legislatore nazionale sin dagli anni '90: cfr. art. 8 L. n. 142/90 e succ. mod.), assicurando al Cittadino la "rete" necessaria all'*iter* della richiesta, poco importa se si è rivolto o no al Difensore civico competente per territorio. Lo vuole anche l'Europa, il cui Congresso dei Poteri locali e regionali ha licenziato, nel giugno del '99, una *Risoluzione* sulla difesa civica regionale e locale (n. 80/99) a tutt'oggi di grande validità. Una collaborazione quella tra politica e difesa civica che, sola, può garantire la qualità della Pubblica Amministrazione su tutto il territorio nazionale, compresi i Ministeri centrali, ad oggi scoperti, attraverso leggi che attribuiscono competenze ai Difensori civici regionali, come già la 127/97 e succ. mod.. A poco, infatti, servirebbe una difesa civica di sola rappresentanza nazionale e internazionale a fronte di un diritto ormai sancito in Europa ad una buona amministrazione (cfr. art. 41 della *Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.*, che prevede, altresì, il diritto - per l'Europa - di rivolgersi al *Médiateur européen* - art. 43 - in caso di cattiva amministrazione). Il che rafforza e completa quanto dettato dall'art. 97 della *Costituzione italiana*. Infatti, il principio di buona amministrazione, ivi espresso con una formulazione di diritto obiettivo, è oggi rafforzato, con un connotato del cui valore giuridico - a livello di diritto positivo - non è più possibile dubitare, dall'art. 41 della *Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.* (appare chiaro, dunque, che ormai si tratta di un vero e proprio diritto del Cittadino, che specifica e completa il principio costituzionale e, saldandosi con esso, determina la

giustificazione di un Organo destinato a vegliare sui rapporti del Cittadino con l'Amministrazione; egli supplisce alle eventuali carenze dell'organizzazione pubblica, arrivando prima delle sue degenerazioni patologiche, nel quadro della loro eliminazione sin dall'origine). Il Difensore civico regionale è, dunque, Organo ausiliario, monocratico e indipendente, eletto dal Consiglio regionale (nelle forme scelte), al quale riferisce. Una collaborazione, quella tra Difensore civico e politica, che darà frutto a patto che i Difensori civici siano dotati di risorse umane ed economiche adeguate e siano autonomi nelle scelte del personale e nella gestione delle spese e a patto, ancora, che siano sempre più e meglio strutturati in un Coordinamento nazionale, in funzione di collegamento con gli Organi politici nazionali e di rappresentanza anche a livello internazionale. Una collaborazione che deve puntare ad una lotta forte e pacifica contro le disfunzioni prima che esse degenerino nel patologico, perché si deve sempre tentare una soluzione stragiudiziale che solo il Legislatore nazionale può prevedere (come noto, non mancano i primi passi importanti in questa logica, che deve essere estesa: cfr. art. 15 L. n. 340/2000 e la prevista decorrenza dei termini per adire al T.A.R. quando il diritto di accesso sia esercitato dal Cittadino con ricorso al Difensore civico. Il che oggi, purtroppo, è messo in forse dal d.d.l. n. 3890, Relatore l'On. Bressa della I Commissione permanente, contenente *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990 n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*). Perché la cultura della conciliazione deve fare ancora molti passi in Italia, anche solo per quanto riguarda il contenzioso amministrativo. Québec, Mali, Francia, Belgio, Regioni come la Wallonie, a titolo es., testimoniano le scelte determinanti di altri Paesi, anche europei, per "regolamenti di equità", previsti dalle stesse leggi che istituiscono gli Uffici di difesa civica: il che restituisce giustizia e fiducia nella giustizia al Cittadino quando la stessa applicazione dei testi normativi produce una situazione di ingiustizia insopportabile e irrimediabile per altra via, senza peraltro creare precedenti e sollevando lo stesso Funzionario dal pericolo di sentenze dei T.A.R.. Il tutto rifacendosi anche ad antichi Istituti comunitari che abbracciano diversi continenti. C'è, dunque, da fare per tutti in Italia a favore di questa mondializzazione positiva dell'*Ombudsman*, sullo sfondo di una crisi della giustizia (lenta, costosa e inadeguata sempre), una mondializzazione positiva che, sola, può ridare fiducia e dignità al Cittadino. Non si invochino, allora, poteri forti per la difesa civica (una tentazione peraltro ricorrente), essendo più forte il potere della persuasione rispetto allo stesso potere delle sentenze, non di rado simili alle grida di manzoniana memoria. Un potere, quello della persuasione, mirato anche e soprattutto alla prevenzione, troppo spesso sottovalutato e oggi evidenziato da studiosi e *Ombudsmans* del mondo intero. Sempre in questo ambito di rilevanza per il futuro della difesa civica in Italia, da segnalare la rappresentanza regionale assegnata alla scrivente e al Collega della Lombardia per un incontro tra il Presidente Di Sanza e il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali C. Vizzini, con esito rilevante anche per i rapporti internazionali sottolineati dalla scrivente.

Per quanto concerne la giornata di studio sul tema *Per una legge sul Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*, che ha visto la presenza di G. Conso e di Responsabili parlamentari e ministeriali (Roma 6.5.2003), va detto che è stata un'occasione per approfondire il problema della difesa civica specialistica, che tanto successo incontra nel mondo di oggi, dal Canada alla Germania alla Svezia. E se, in linea generale, non ritengo positivo lo spezzettamento della difesa civica, dovendo - a mio parere - questa istituzione essere semplice per il Cittadino (che si rivolge al Difensore civico più vicino perché si muova a rete e con competenza generale ma non generica), nel caso di specie, così come per le carceri, è bene riflettere, per la gravità del problema anche in Italia. Interessante e sottolineata la scelta del termine "Garante" e del livello nazionale correlato con le Regioni. Di tutto va chiesto conto a Veneto e Friuli, dove è operante il Difensore civico per i minori, e all'U.E. (con cui l'U.N.I.C.E.F. lavora da anni per prevedere un Garante, come abbiamo potuto constatare di persona nel corso di un incontro a *Bruxelles*, dove abbiamo rappresentato il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali), ma anche a Paesi come la Norvegia (dove opera dal 1981 un *Ombudsman* dei bambini), che consiglia però al Congresso dei Poteri locali e

regionali d'Europa, nel 1999, di affidare la missione ai Difensori civici, con conseguente dotazione di personale competente e di mezzi adeguati.

Per ciò che attiene l'A.O.M.F., l'impegno particolare della delegata M. Tagliani e della scrivente è stata la preparazione del III Congresso statutario a Yasmine-Hammamet (14-17.10.2003, alla presenza anche di Vertici universitari italiani) sul tema *L'Ombudsman/Médiateur, acteur de la transparence administrative*, comprensivo di visita *in loco* a fine di maggio e di sistematica condivisione di disponibilità e prospettive con tutti i Membri dell'Associazione, in particolare con il *Bureau* della Tunisia e del *Conseil d'Administration*. Ne sono stati esiti l'*Allocution* della scrivente, in qualità di *Sécétaire Générale* alla Cerimonia di apertura, la presidenza di una sessione e l'intervento sul tema *Les techniques de persuasion des Ombudsmans/Médiateurs: ami ou ennemi de l'administration?* In merito, la scrivente ha affermato: *voilà un beau titre, à mon avis, un titre direct, que j'avais choisi dès le début, peut-être aussi pour pouvoir le contester. En effet, avant de parler des techniques de la persuasion, je voudrais souligner le but que ces techniques visent, c'est-à-dire toucher au cœur même de l'efficacité de l'action du Médiateur. Car, si au sens strict le Médiateur ne peut être, sous peine de trahir sa fonction, ni ami ni ennemi de l'Administration, étant donné qu'il se doit d'être indépendant même vis-à-vis de l'opposition au Gouvernement, il est vrai cependant que plus la protection des droits des citoyens est authentique et forte plus elle devient protection des administrateurs et des fonctionnaires qui cherchent à œuvrer correctement, une sorte de paratonnerre - dirais-je - par rapport au judiciaire (que ce soit au niveau administratif, comptable ou pénal) et à la qualité du service. Le Médiateur ne peut donc être ennemi que de l'Administration publique inefficace ou inactive ou, pis encore, corrompue; dans les autres cas, s'il était ennemi ou même carrément ami, force lui serait de changer de métier. Et si cela est valable pour les différentes instances (surtout en vue d'une confiance accrue des citoyens dans l'Administration publique), il est encore plus valable pour les propositions de réformes: un rôle noblement politique (dans le sens étymologique du mot) qui est différent et complémentaire à la fois par rapport à l'Administration (politiques et fonctionnaires). Il est inutile de souligner que, dans la mesure où les politiques et les fonctionnaires s'engagent à œuvrer correctement, ils ne sauraient se passer de cet observatoire unique qu'est le Médiateur (un organe indispensable, donc, et non seulement utile, comme bien des personnages autorisés l'ont déjà affirmé). Et ce, essentiellement pour deux raisons: ceux qui œuvrent peuvent faire erreur et ceux qui veulent corriger n'ont pas toujours une perspective bien définie. Par ailleurs, le Médiateur se doit de réduire le contentieux entre les citoyens et l'Administration publique avant que leurs rapports ne deviennent pathologiques. Un organe toujours utile, donc, indispensable même à l'Administration publique, car il est fonctionnel, mais jamais asservi. Dans un esprit sophistiqué et par un jeu de mots, le Médiateur est et n'est pas ami/ennemi de l'Administration publique. Mais ce qui importe c'est que la lutte contre toute corruption au sein de l'Administration soit forte, courageuse, intelligente, car le Médiateur doit trouver des solutions (surtout des solutions de base, proactives, par le biais de propositions de réformes qui constituent de plus en plus la fonction déterminante et qualifiante de la protection des citoyens) et non des coupables, étant donné qu'en tout cas il n'est pas suffisant de punir si l'on ne rétablit pas, à tout le moins partiellement, l'équité pour le citoyen. Interroger l'administrateur avant de juger s'avère donc indispensable (et utile, entre autres, pour découvrir le point faible du corrompu éventuel); la médiation diplomatique s'avère plus utile que l'attaque directe à 360°; amener ceux qui ont fait erreur dans le service public à l'autotutelle (institut qui n'est certes pas créé par le Médiateur) et à l'équité (institut qui n'est pas prévu dans toutes les dispositions législatives portant protection du citoyen, mais véritable étoile polaire de notre univers) est l'atout maître par rapport à n'importe quelle opposition de n'importe quel genre, même - et surtout - judiciaire. Mon esprit va immédiatement aux nombreux concours que j'ai eu l'occasion de contrôler au cours de mon activité de Médiateur de la Vallée d'Aoste, à tous les niveaux de compétence de la Fonction publique et auprès*