

Diritti civili, interessi legittimi e loro effettivo esercizio

Dott. Daniele Lugli
Vice Segretario Generale
Amministr. Provinciale Ferrara

L'ufficio del Difensore civico è presente nella maggior parte delle Regioni italiane, anche se non sempre insediato e funzionante.

Il Difensore civico è istituito nel 1974 in Toscana e Liguria, nel 1978 in Campania, nel 1979 in Umbria, nel 1980 in Lazio e Lombardia, nel 1981 in Friuli Venezia Giulia, nella Marche, in Piemonte, in Puglia, nel 1982 nella Provincia Autonoma di Trento, nel 1983 in quella di Bolzano, nel 1984 in Emilia Romagna, nel 1985 in Calabria e nel 1986 in Basilicata.

Non ancora istituito è in Abruzzo, Molise, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto.

Sono state quindi le ultime sorte tra le istituzioni pubbliche a sentire l'esigenza di questa particolare figura diffusasi in Europa, a partire dalla ormai lontana esperienza svedese (già nella costituzione del 1809 si prevedeva l'Ombudsman, tradotto da noi in Difensore civico).

Caratteristica del Difensore civico regionale è quella di essere un autorevole personaggio, esperto della materia amministrativa, nominato dal Consiglio Regionale (con l'eccezione delle Province di Bolzano e Trento), posto a disposizione del cittadino che debba lamentarsi, nei confronti della Regione o di enti alla stessa sottoposti, per disfunzioni, ritardi, omissioni nella trattazione di una pratica che lo interessi.

Il Difensore civico ha i mezzi per farsi ascoltare dagli uffici e per stimolare il regolare svolgimento della pratica. Il Difensore civico può interessarsi, su richiesta del cittadino, anche presso altre amministrazioni pubbliche, ma qui dovrà contare soprattutto sulla volontà di collaborazione, giacché le leggi regionali hanno potuto disporre solo per le proprie amministrazioni.

Solo tre regioni (Lazio, Liguria e Toscana) avevano previsto nei propri Statuti l'ufficio del Difensore civico, ma, come si vede, l'istituto va generalizzandosi e, sia pure cautamente, accresce le proprie funzioni.

Nella legislazione regionale più recente (e le Regioni che per prime avevano istituito il Difensore civico sono tornate a legiferare) si tende ad allargare la possibilità

di iniziativa (su proposta di chiunque, anche d'ufficio, estendendo l'indagine a casi simili) e l'ambito di competenza (non solo gli uffici regionali, ma le aziende dipendenti, gli enti destinatari di deleghe).

Le relazioni annuali dei Difensori civici sulla propria attività compongono un quadro che, muovendo dal caso personale, attestano disfunzioni in vari settori e lamentano che le indicazioni provenienti da questa esperienza non siano sufficientemente considerate dalla amministrazione per correggere i propri comportamenti e procedura.

Queste esperienze regionali, alle quali si sono aggiunte altre sporadiche esperienze a livello comunale e qualche tentativo di collegamento delle amministrazioni locali all'istituto regionale, tendono a riproporre il tema del Difensore civico a livello nazionale.

In tal senso va la proposta formulata nel 1985 dalla Regione Piemonte, sostenuta da molti Difensori civici, di istituire un Difensore civico in ogni Regione, con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio Regionale, con competenza estesa a tutti i pubblici uffici, statali, parastatali, regionali e locali.

La questione già era stata posta, sia pure in altri termini, in disegni di legge del P.L.I. nel 1968 e 1979 e vi è pure una proposta di legge di iniziativa popolare.

Certo se si ritiene utile il tipo di tutela che il Difensore civico può dare non si può ignorare che non esiste solo l'amministrazione regionale e che anzi il cittadino ha più spesso a che fare con uffici pubblici non regionali (statali, provinciali, comunali, previdenziali, assistenziali, sanitari) e con potenti apparati non pubblici che pure forniscono servizi e prodotti essenziali.

Vi sono anche altre tendenze alla moltiplicazione e specializzazione dei Difensori civici. Nella più recente esperienza svedese, ad esempio, al primo ombudsman se ne sono aggiunti altri per gli affari militari, per l'antitrust, per la stampa, per il consumatore. Anche in Italia se ne è segnalata l'esigenza ad esempio per l'ambiente, la sanità, i minori ed esistono proposte e limitatissime esperienze.

L'esperienza tutto sommato modesta fin qui compiuta giustifica una tendenza all'estensione? Sono altri i prioritari interventi di riorganizzazione dell'apparato amministrativo del coordinamento tra Stato, parastato, ed enti territoriali, magari già individuati nel Rapporto Giannini del 1979? Non c'è il rischio di coprire con un nome nuovo e altisonante la vecchia targhetta dell'ufficio reclami o di patronato? E perché l'ufficio del Difensore civico, allargandosi, coordinandosi, specializzandosi dovrebbe

sfuggire alla sorte di tutti gli altri uffici? A chi ricorreremmo allora? Invece di istituire un ufficio nuovo perché non sforzarsi di far funzionare bene gli esistenti?

Non mancano infatti in Italia i rimedi, a parte il ricorso al giudice, contro il prepotere dell'amministrazione pubblica, le sue ingiustizie, le sue omissioni. Sono anzi affidati ad organi di grande prestigio, potere, tradizione, competenza tecnica: Parlamento, Corte dei Conti, Consigli Regionali e degli Enti Locali, Commissioni Regionali, Comitato di Controllo, Prefetti.

Forse la figura del Difensore civico, per la sua novità e non precisa definizione, promette di essere un ausilio più snello e rapido e , in qualche modo, più dalla parte dell'amministrato.

Nella passata legislatura la Commissione parlamentare per le forme istituzionali scriveva a riguardo:

«Il Difensore civico può rappresentare un istituto di chiusura del sistema delle garanzie, con poteri di intervento attivo contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilanza sulle imparzialità e sul buon andamento della pubblica amministrazione, di attivazione delle azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, di collaborazione nel promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi».

Una attenta ricognizione delle esperienze europee, che si richiamano al Difensore civico, e la riflessione su quel che si è fatto nel nostro Paese possono certo aiutare a delineare un istituto che non si ponga come doppione e inciampo, ma come utile aggiunta.

Già il motivo di riflessione è appunto il funzionamento di un ufficio simile in vari Paesi, con ordinamenti ed istituzioni piuttosto differenziati.

Per restare al quadro europeo si rileva che dai paesi scandinavi – in Finlandia l'Ombudsman è istituito nel 1919, in Danimarca nel 1953, in Norvegia nel 1962 – l'istituto si è diffuso nei paesi anglosassoni (anche extraeuropei) in Gran Bretagna nel 1967 col nome di Commissario Parlamentare (con successive nomine di Commissari per il servizio sanitario in ciascuno dei tre Paesi del Regno Unito: Scozia, Inghilterra e Galles nel 1973 e in materia di polizia Inghilterra e Galles nel 1976 e Irlanda del Nord nel 1977).

Vi è quindi l'istituzione del Mediatore in Francia 1973 e del Provveditore di Giustizia in Portogallo 1976, dell'Avvocato del Popolo in Austria nel 1977, del Difensore del Popolo in Spagna nel 1978, e del Ombudsman pure in Irlanda nel 1980.

Sono istituiti sorti in differenti contesti e con diverse esperienze, ma emerge una fondamentale ispirazione comune ed una tendenza allo scambio ed all'organizzazione.

In tal senso è da segnalare la Conferenza degli Ombudsman Europei, tenutasi a Vienna nel 1986.

Per quel che riguarda l'Italia si è accennato alla proposta della Regione Piemonte, che sembra, a questo momento, forse la più convincente per una generalizzazione dell'ufficio sul territorio nazionale. Un convegno nazionale del 1985 ha consentito un impegnato scambio di opinioni ed esperienze tra Difensori civici.

C'è ancora, credo, ampio spazio per sperimentazione e proposte.

Nella mia Regione ad esempio, e mi rifaccio qui alle relazioni del Difensore civico Avv. Carlo Falqui-Massidda, esistono Difensori civici a Piacenza, Parma, Reggio, Correggio. Il Comune di Bologna è orientato a servirsi del Difensore civico regionale il quale, per agevolare l'accesso alla difesa, ha attuato una forma di decentramento, con funzioni itineranti nei capoluoghi di regione.

Dal complesso delle esperienze anche europee credo resti valida l'indicazione di una forte personalizzazione dell'Ufficio, da dotarsi di penetranti strumenti di indagine (e perciò di mezzi adeguati), neppure limitato alla sfera pubblica in senso stretto e dotato della possibilità di rendere pubbliche le proprie conclusioni, soprattutto in presenza di persistente omissione da parte dell'apparato inviato a provvedere.

L'efficacia dell'azione del Difensore civico non può che venire dalla fondatezza dei suoi pareri e raccomandazioni, e dalla praticabilità delle sue proposte e dal positivo rapporto, almeno in ultima istanza, con l'opinione pubblica.

Credo non manchino persone preparate e disposte ad assumere un ufficio certamente impegnativo: vengono in primo piano dunque le qualità personali, nell'autorevolezza della preposizione all'ufficio e nelle garanzie di indipendenza.

Anche il ruolo dell'opinione pubblica, della sua formazione e qualificazione diviene d'altra parte decisivo. Nelle società crescono le funzioni svolte dallo Stato, in tutte le sue articolazioni, e crescono assieme le esigenze dei cittadini. La dialettica tra queste crescite muove i processi di ristrutturazione dell'apparato statale, centrale e periferico, e di mutamento di ruolo delle forze politiche e sindacali. Tra queste ed i cittadini si avverte una frattura, il formarsi di uno spazio che chiede di essere colmato.

Su questi temi ha richiamato l'attenzione anche il Presidente della Repubblica nel suo messaggio di fine anno, richiamando i partiti al loro ruolo di «organizzatori della presenza dei cittadini nello Stato» senza di che le riforme istituzionali resterebbero

mero esercizio di «sterile ingegneria costituzionale» e sottolineando che nel «distacco tra Paese reale e Stato» si manifesta pure un «bisogno di Stato». Si tratta però di uno «Stato rinnovato e moderno» che «funzioni in modo più dinamico e più efficiente».

La sperimentazione del Difensore civico può essere un'occasione da cogliere, ma richiede un ruolo attivo da parte degli amministratori, che partendo dalla denuncia sappia andare oltre.

La crescita dei servizi pubblici e della relativa domanda è stata impetuosa e non accenna a calare, così la produzione industriale di merci ed il consumo.

Apparato pubblico ed imprese somministratori di servi e di merci hanno di fronte un cittadino amministrato, utente e consumatore, collocato in un evidente piano di inferiorità e subordinazione.

Non sembra che su tale situazione abbiano sostanzialmente inciso i tentativi di razionalizzazione e democratizzazione, che pure ci sono stati, con il trapianto cioè di istituti e procedure tipici della sfera politica ad altri ambiti della società: dalla famiglia, dalla scuola, ai servizi sociali e pubblici.

Finché questa profonda diseguaglianza vige (ed «è compito della Repubblica – secondo il disposto del 2° comma dell'art.3 della Costituzione – rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese») è bene vi siano difensori, garanti ed associazioni di difesa.

Possono essere strumenti utili per affrontare quella che già il Rapporto Ruffolo (1973) definiva la sfida più impegnativa: l'incompatibilità tra la struttura dell'amministrazione pubblica ed i bisogni della collettività e, aggiungo, dei singoli.

C'è in effetti una tendenza all'aggregazione attorno ad obiettivi più precisi, anche prendendo atto dell'esito deludente di generiche forme di partecipazione alla gestione della cosa pubblica da parte dei non professionisti politici. C'è una esigenza di affrontare problemi concreti con forme anche nuove e molto differenziate: penso all'arcipelago verde delle associazioni ecologiche, alla costellazione del femminismo, al tribunale del malato ecc..

A queste iniziative, le istituzioni hanno dato e danno risposte molto parziali, senza mettere in discussione il proprio modo di esistere e di operare.

Vi sono tuttavia elementi di novità nell'atteggiamento di istituzioni pubbliche, soprattutto locali, che senza essere enfatizzate non si debbono ignorare. Penso all'uso di

referendum in ambito locale, alle carte dei diritti dei cittadini, al sostegno che in tal modo si offre all'emergere dei cosiddetti nuovi diritti.

Si è venuto infatti man mano formando quasi un nuovo elenco di diritti quali (tratto dall'edizione 1985 dell'Annuario delle Autonomie Locali): diritti alla salute, all'ambiente, alla qualità della vita, connessi alla circolazione di merci, all'abitazione, al tempo libero, allo svago, allo sport, alla privacy, collegati al sistema dell'informazione, alla riservatezza e informazione nei confronti della pubblica amministrazione, di partecipazione all'attività amministrativa, all'efficienza della pubblica amministrazione.

Sono in sostanza diritti civili, fondamentali ed elementari colti nel loro quotidiano atteggiarsi e nell'attuale realtà sociale.

Penso, sempre tra gli elementi positivi, al patrocinio, all'adesione, alla presenza così ampia e qualificata di rappresentanti di istituzioni a questa Assemblea. Ma le difficoltà realizzative sono molte. L'esperienza, in termini di controllo quando non di pura frustrazione, di precedenti spinte partecipativa non autorizza alcun ottimismo.

È diventato sempre più chiaro che la chiamata a partecipare di tutti e ovunque (nelle istituzioni, dal Parlamento al Quartiere, nella scuola, sul posto di lavoro, nelle caserme) non si accompagna a nessuna maggior capacità di decidere (e dunque a nessuna superiore democrazia) e la promessa di più redditi e più servizi per famiglie ed imprese, di garanzia complessiva dello sviluppo economico e sociale da parte dello Stato, si scontra con la crescente crisi fiscale, con l'incapacità cioè a sostenere ed allargare la spesa a fini sociali.

A questa situazione di crisi corrisponde una crescente compenetrazione tra apparato statale e Partiti.

I processi di «democratizzazione» che hanno caratterizzato gli anni passati, si sono infatti risolti in moltiplicazione delle sedi di mediazione politica, come risultato di differenti strategie: generalizzazione dei meccanismi di inconcludente partecipazione (dall'asilo nido ai servizi per gli anziani: dalla culla alla bara); costruzione di nuovi e talvolta effimeri, soggetti istituzionali, uno più partecipato dell'altro (comprensori, consorzi sociosanitari ecc.); avvio di procedure di programmazione, con la consultazione di tutti gli interessati (enti locali, forme produttive, utenza) senza che mutino i soggetti, privati e pubblici che decidono e senza che siano neppure spostate le sedi di decisione.

Si sono cioè, tali processi, risolti in un rafforzamento del sistema dei Partiti e del professionismo politico, rispetto ai quali si ponevano almeno come correttivi, per cogliere – così si diceva – la ricchezza di stimolo, di esigenza e di capacità emergenti dalla società civile.

Solo a professionisti politici a tempo pieno, capaci di essere, assieme o successivamente, quadri di partito, sindacato, cooperazione, amministratori di quartieri, comuni, provincie, consorzi, unità sanitarie, regioni, banche, esponenti di governo e di sottogoverno, è dato infatti distaccarsi e muoversi agilmente nella fitta rete di organi e procedure, che si è realizzata in nome di una maggiore democrazia cioè dell'autogoverno.

I cittadini, che avevano ben limitati strumenti ed occasioni di decisione prima, non ne hanno dunque di più ora, a onta di tutti i possibili coinvolgimenti.

Ciò che non presuppone nei Partiti il gusto di organizzare laboriose beffe nei confronti dei propri amministrati ma una conseguente traduzione della democrazia con la quale sono abituati ad avere a che fare e che considerano l'unica cosa possibile (esperienze tutto sommato limitate di democrazia diretta, di autogoverno, di autonomia sono infatti immediatamente e vigorosamente bollate come demagogiche, anarchiche, localistiche): è naturale che gli istituti che i Partiti modellano, quali che siano le finalità dichiarate, siano fatti su misura per loro.

Ecco allora la necessità di promuovere forme di partecipazione organizzata, che in qualche modo corrispondano a bisogni espressi fuori dai canali istituzionali, soppiantando e travolgendo i fragili strumenti che si cerca di costruire. Se la gente partecipa le sarà più facile introiettare come decisione propria quando in realtà è deciso da altri e altrove. Se come sempre più accade, la logica dei meccanismi attivati porta in breve all'esclusione della gente comune, questa avrà l'ulteriore conferma che la politica o l'amministrazione non è affar suo, tanto da non essere praticabile nemmeno quando è portata al suo livello.

Perciò giudico particolarmente importante la proposta dell'Associazione Uffici del Difensore civico che pone in primo piano l'esigenza di una buona amministrazione, efficiente e giusta, la difesa dell'ambiente e dei diritti dell'uomo nei loro aspetti quotidiani.

Mi sembra possa essere componente qualificato di un più ampio Movimento per la difesa del cittadino e uno stimolo anche a ripensare la normativa sul gratuito patrocinio regolato da una legge del 1923, sostanzialmente riproduttiva di una legge del 1865. La

consulenza tecnica, giudiziale e stragiudiziale gratuita per i poveri e a prezzi accessibili per i non ricchi è una condizione per rispettare il diritto dei cittadini di accedere almeno alla giustizia.

Le più recenti norme in materia di patrocinio gratuito sulle controversie di lavoro e previdenziali (1973) non hanno prodotto alcun effetto apprezzabile. Eppure la norma contenuta all'art.24 terzo comma della Costituzione è chiara:

«Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione».

NON ABBIENTI, dunque tutti salvo gli abbienti: benestanti, possidenti.

APPOSITI ISTITUTI, per arrivare dove l'individuo non può.

MEZZI PER AGIRE E DIFENDERSI, e quindi preliminarmente consulenza.

Sono principi, che hanno trovato più convincente applicazione in altri Stati europei, ribaditi nel diritto internazionale.

Costruire associazioni per dire, vagliare, far valere le proprie ragioni è importante anche come stimolo al rinnovamento dall'interno degli apparati politici e burocratici.

Se non si mette in moto pure questo processo non vi è possibilità di positivo cambiamento. Occorre un profondo coinvolgimento di amministrazioni, tecnici e funzionari, partecipi spesso della stessa impotenza degli altri cittadini di fronte all'apparato ed alla procedure che pure alimentano.

Un qualificato interlocutore, creato dal basso, per iniziativa, impegno, interesse, intelligenza, competenza tecnica di cittadini attivi è condizione necessaria perché l'ufficio del Difensore civico, regionale, o altro che sia, non sia solo ufficio in più ma un ufficio diverso e per mettere positivamente e concretamente in discussione l'operare di una pubblica amministrazione nella quale, passati ormai anni dal Rapporto Giannini, l'apposita Commissione di studio della Presidenza del Consiglio rilevava «procedimenti, modalità e comportamenti così articolati e complessi da determinare lentezze apparentemente ingiustificate e la sostanziale impossibilità di una verifica del funzionamento dell'apparato pubblico».

Già la pubblica amministrazione ha mostrato infatti di sapersi sbarazzare, come di semplici incidenti procedurali, di proposte apparse in passato come risolutiva (e che io pure considero importanti ed attuali), quali la programmazione e la partecipazione.

Sono state per lo più sentite, e sono nei fatti diventate, appesantimenti dei procedimenti, senza neppure significare l'introduzione di logiche diverse o di apporti, comunque, significativi.

Ancora credo sia importante, all'interno di questa problematica, che l'Associazione, alla cui assemblea partecipiamo, dedichi una particolare attenzione all'ambiente. Se è vero, come scriveva Torqueville 150 anni fa, che «nelle democrazie tutti i cittadini sono indipendenti e inefficienti, non possono quasi nulla da soli e nessuno può obbligare i suoi simili a dargli la propria cooperazione. Se non imparano ad abituarsi liberamente, cadono tutti nell'impotenza», questa sensazione di impotenza è particolarmente opprimente a fronte di una situazione ambientale che appare intollerabile.

Quando la situazione del nostro Paese, sotto questo profilo, non era ancora così palesemente degradata, proprio una visita in Italia suggeriva Theodor W. Adorno una plastica immagine dell'irrazionalità di fondo della moderna società amministrata.

«Pensare che chissà quanti milioni di persone emigrano da questo Paese nel Canada, negli Stati Uniti, in Argentina, mentre dovrebbe avvenire il contrario. Senza tregua, come un rito, si ripete la cacciata dal Paradiso, devono procurarsi il pane col sudore della loro fronte. Di fronte a ciò, ogni critica teorica della società diventa superflua».

A quale ulteriore livello di irrazionalità e di dissipazione di risorse si sia pervenuti, lo mostra la situazione in cui l'esodo ha avuto veramente dimensioni bibliche.

Arrestare, invertire questa tendenza richiede uno sforzo straordinario, continuo e coordinato, al quale può essere di sostegno l'avvio di attività del Ministero dell'Ambiente e l'acquisizione solenne del concetto di diritto ambientale, contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale n.22 del 22 maggio 1987: «va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale delle persone ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione, tendendo ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali e ricomprensive la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

Vi è a questo proposito da segnalare la proposta di legge di istituzione di un difensore civico per l'ambiente nel nostro Paese, in connessione anche l'azione di risarcimento del danno ambientale, previsto nella legge dell'86 che ha istituito il Ministero dell'Ambiente.

Questo concetto del danno ambientale, è giusto ricordarlo, è frutto in gran parte di memorie pronunce della Corte dei Conti a partire dagli anni '70.

Il Difensore civico potrebbe inserirsi utilmente nel complesso contesto della cura dell'interesse ambientale.

Forse è proprio l'intervento sull'ambiente che mostra nel modo più evidente la necessità di una collaborazione impegnata e in forme nuove tra soggetti diversi, abituati a guardarsi con reciproca diffidenza, attenti alle proprio particolarissime convenienze (magistratura, amministrazione centrale e periferica, sindacati, associazioni, imprenditori, semplici cittadini). Certo per collaborare occorre avere fini comuni e questi vanno ritrovati e costruiti con chi ci sta.

Mi piace richiamare a questo proposito la grande e breve esperienza dei COS promossa nell'immediato dopoguerra da Aldo Capitini e diffusasi in varie città e paesi dell'Italia centrale, e presente anche a Ferrara.

È un'esperienza che neppure le forze progressiste hanno sostenuto, convinte che il potere va conquistato e poi, se del caso, mutato.

Il COS (Centro di orientamento sociale) era un posto dove si andava per «ascoltare e parlare», non una cosa senza l'altra, come era nel fascismo ed è ancora oggi. Il COS era uno spazio non violento e ragionante. È uno spazio di cui mi sembra ci sia particolare bisogno e che le iniziative come questa possano contribuire a creare.

Era uno strumento utile per il cittadino che non riesce a farsi ascoltare, che negli uffici è mandato da Erode a Pilato, come diceva sempre Capitini.

E io penso che sarebbe una buona società quella capace di mettere assieme patate e ideali, buone patate buoni ideali.

La tecnica migliore, pure indispensabile, non può essere sufficiente: solo le persone hanno dei fini e solo le persone, danno e negando la propria collaborazione, possono, qualche volta, realizzarli.