

25 anni di Difesa Civica in Emilia-Romagna

Bologna, 23 novembre 2009



Il convegno *25 anni di Difesa Civica in Emilia-Romagna* si è svolto a Bologna presso la Sala Polivalente della Regione Emilia-Romagna il 23 novembre 2009.

Atti a cura di:
Elena Buccoliero
Eloisa Cremaschi

Tiratura: 1000 copie
Distribuzione gratuita

© Regione Emilia-Romagna – Difensore civico regionale 2010

Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Il testo integrale degli atti è pubblicato su Internet al seguente indirizzo:

<http://www.regione.emilia-romagna.it/difensorecivico>

Indice

Programma e relatori del convegno	5
Apertura dei lavori	7
Monica Donini	9
Relazione introduttiva	11
Daniele Lugli	13
Le reti della difesa civica: reti internazionali, europea, del Mediterraneo, delle città metropolitane	23
Giorgio Morales	25
Alessandro Barbetta	39
Kjell Swanström	43
Abdellah Chahid	55
La difesa civica in Italia: situazione e prospettive	57
Samuele Animali	59
La garanzia dei diritti delle fasce deboli	65
Lucio Strumendo	67
Desi Bruno	73
Gli organi di garanzia della Regione Emilia-Romagna	79
Gianluca Gardini	81
Giuseppe Piperata	85
Rosa Amorevole	89
Andrea Cirelli	93
Difesa civica e rapporto con gli Enti Locali	97
Stefano Vitali	99
Roberto Biagini	103
Conclusioni	107
Lino Zanichelli	109

Programma e relatori del convegno

Ore 9,45–13

Apertura dei lavori

Monica Donini, Presidente Assemblea Legislativa RER

Relazione introduttiva

Daniele Lugli, Difensore civico regionale

Le reti della difesa civica:

reti internazionali, europea, del Mediterraneo, delle città metropolitane

Giorgio Morales, Difensore civico della Regione Toscana

Alessandro Barbetta, Difensore civico del Comune di Milano

Kjell Swanström, Capo del Personale e Difensore civico Parlamentare in Svezia

Abdellah Chahid, Segretario Generale del Mediatore del Regno del Marocco

Ore 13,00 Pausa pranzo

Ore 14,15 Ripresa di lavori

La difesa civica in Italia: situazione e prospettive

Samuele Animali, Ombudsman delle Marche e Coordinatore nazionale dei difensori delle Regioni italiane

La garanzia dei diritti delle fasce deboli

Lucio Strumendo, Garante dell'Infanzia per la Regione Veneto

Desi Bruno, Coordinatrice nazionale dei Garanti dei detenuti

Gli organi di garanzia della Regione Emilia-Romagna

Gianluca Gardini, Presidente CO.RE.COM.

Giuseppe Piperata, Presidente della Consulta Statutaria

Rosa Amorevole, Consigliera di Parità

Andrea Cirelli, Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Regione Emilia - Romagna

Difesa civica e rapporto con gli Enti Locali

Stefano Vitali, Presidente della Provincia di Rimini

Roberto Biagini, Assessore Politiche della sicurezza, Comune di Rimini

Ore 17,15 Conclusioni

Lino Zanichelli, Assessore Ambiente e Sviluppo sostenibile RER

Apertura dei lavori



Monica Donini

Presidente dell'Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna

Il convegno di oggi non credo sia soltanto una celebrazione del 25° anniversario della difesa civica in Emilia Romagna. Ritengo sia anche un grande opportunità per consolidare la rete, fare il punto della situazione, scambiarci informazioni concrete, non nasconderci le criticità che ci sono in un sistema un po' complesso, sia per quel che riguarda la nostra regione, sia a livello nazionale, come già anticipato dal nostro Difensore Civico, Daniele Lugli.



Gli esiti di queste riflessioni condotte tra chi è sul campo sono molto utili per noi che governiamo, o che comunque rappresentiamo le istituzioni. poiché possiamo trarne giovamento per procedere e progredire. Noi amiamo molto parlare di *progresso*, anziché di sviluppo o di cammino, perché l'idea del progresso ha un significato più forte e profondo.

Ringrazio moltissimo il Difensore Civico per come si sta prodigando per aprire e ampliare le occasioni di riflessione e di scambio tra noi. Ringrazio, altresì, il folto gruppo di ospiti provenienti da diversi scenari d'Italia e del mondo, che si avvicenderanno nel corso di questa giornata.

Un particolare ringraziamento all'ospite svedese: quando la Regione Emilia-Romagna, 25 anni fa, decise di istituire il Difensore Civico, utilizzò come riferimento l'esperienza di alcuni Paesi del nord Europa, a partire appunto dalla quella svedese. E come noi diverse altre regioni italiane.

Sono, inoltre, molto colpita per la presenza dei rappresentanti dell'AOM, la rete della difesa civica dei Paesi mediterranei; personalmente sono molto interessata alla sua evoluzione correlata al rispetto delle tradizioni culturali dei vari territori e dei diritti umani.

Col Difensore Civico, Daniele Lugli, spesso ci troviamo a riflettere per capire in che modo connotare sempre meglio la sua figura: è un'autorità che certamente può essere ben utilizzata anche così com'è, laddove si renda necessario far fronte a delle difficoltà di relazione tra le pubbliche amministrazioni e la cittadinanza. In questa visione il Difensore Civico risulta una sorta di servizio a domanda individuale.

Tuttavia sono molto convinta che sia necessario un salto di qualità ulteriore: occorre che tutti noi ci domandiamo quale progresso vogliamo concorrere a produrre per le nostre comunità locali, e se questo progresso non debba essere assolutamente legato alla crescita e al rispetto dei diritti umani.

Le persone più in difficoltà sono quelle che meno riescono ad affermarsi in una società sempre più complessa, ed è chiaro che il Difensore Civico ha un ruolo particolare proprio nella tutela di chi si trova maggiormente esposto. Mi riferisco, tra gli altri, anche alle persone temporaneamente private della libertà personale. È noto che ci troviamo di fronte a una serie di emergenze (anche se non amo molto questo termine, spesso abusato, col rischio che la vita di ognuno finisca per diventare un'emergenza...) che riguardano specificatamente queste persone.

Del pari mi riferisco ai bambini, ai giovani e quindi al tema del Garante dei minori e dell'infanzia, anche in considerazione del fatto che quest'anno celebriamo il ventennale della Convenzione dei diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze. Su questa tematica vi sono ancora una serie di connotazioni da esperire, in un Paese dove mancano figure di riferimento certe.

Rientra sicuramente anche il tema dell'immigrazione e di quali diritti riconoscere ai nuovi cittadini: questione estremamente attuale in una società sempre più complessa e variegata e dove, proprio per tale ragione, si corre il pericolo di violare i livelli fondamentali (non amo neppure tale espressione perché dà l'idea di un approccio riduttivo, di qualcuno che stabilisce qual è il confine di ciò che è fondamentale), col rischio oggettivo di incorrere in una costrizione, in una mancanza di libertà verso queste persone, anziché in un riconoscimento.

Sono grandi temi e non ho certo l'ambizione di trattarli ora. Li cito solo per dire, in conclusione, che da questo convegno non ci si aspetta una ricetta, ma ulteriori domande.

A volte rischiamo infatti di calare le risposte dall'alto, convinti di migliorare le condizioni di vita delle comunità. Sarebbe più utile che tutti noi insieme ricominciassimo ad indagare la complessità, ad accettare questa sfida e quindi ad alimentare la mente di domande, ad appropriarci della capacità di porci domande.

Questo è il messaggio che lancerei alla politica.

Vi ringrazio.

Relazione introduttiva



Daniele Lugli

Difensore civico della Regione Emilia-Romagna

Attraverso un quarto di secolo

Venticinque anni per l'istituzione e un anno e mezzo di esperienza, per quello che mi riguarda, sono alla base del rapido percorso che propongo.

Ricordo in primo luogo i miei predecessori:

- Carlo Falqui Massidda, in carica dal 1985 al 1994.
- Ernesto Tilocca, in carica dal 1995 al 1997.
- Paola Gallerani Monaci, in carica dal 1998 al 2003.
- Antonio Martino, in carica dal 2004 al 2007.

Le loro relazioni raccontano la storia dell'istituto e meritano un'attenzione cheavrà, in altro luogo e con altre modalità, espressione. Sono già disponibili nel cd che trovate nel materiale di questo convegno.

La successione di tre leggi scandisce la vicenda: la legge 37 del 1984 ha istituito la figura; la legge 15 del 1995 ne ha chiarito e consolidato la presenza; quella in vigore, legge 25 del 2003, ne ha avvicinato le caratteristiche all'approdo statutario.

Si assiste a un progressivo ampliamento in ordine ai destinatari della tutela, con inclusione degli interessi collettivi e diffusi. Si aggiunge anche la competenza in iniziative di mediazione e conciliazione dei conflitti a tutela e particolare protezione di categorie socialmente deboli. Così pure, viene esteso l'intervento nei confronti di concessionari e gestori, anche privati, di servizi pubblici. Si è prevista la possibilità di convenzioni con gli enti locali, per l'esercizio della difesa civica, e il coordinamento dei difensori locali da parte di quello regionale.

Un significativo compito è stato posto in capo all'Ufficio di presidenza, non solo per quello che riguarda sede, personale e strutture, ma per il



programma di attività dell'anno successivo, determinato dall'Ufficio stesso su proposta del Difensore.

La procedura elettorale ha rinforzato l'esigenza di una maggioranza particolarmente qualificata a sostegno della autorevolezza e autonomia, ritenute importanti.

Per concludere occorre ricordare che la figura del Difensore civico è stata riconosciuta a livello statutario con legge regionale n. 13/2005 all'articolo 70.

La disposizione statutaria accentua le garanzie offerte dalla Regione enunciate già nella legge regionale del 2003. L'autonomia e l'indipendenza garantite e si traducono nel riconoscimento dell'autonomia finanziaria ed organizzativa.

Degno di nota è pure il potere riconosciuto al Difensore di segnalare alle Commissioni assembleari situazioni di difficoltà e disagio nell'applicazione di norme regionali, avanzando proposte sulle quali le Commissioni sono tenute a pronunciarsi entro trenta giorni.

Nella legge regionale n. 13 del 31 marzo 2005, nel Titolo VIII Garanzie e controlli, all'art. 70 è appunto prevista la figura del Difensore Civico:

1. Il Difensore civico è organo autonomo e indipendente della Regione, a cui viene riconosciuta una propria autonomia finanziaria ed organizzativa.

2. Esso è posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi. Svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione.

3. Il Difensore civico è nominato dall'Assemblea legislativa. La legge regionale determina modalità di nomina che garantiscano l'autonomia e l'indipendenza dell'organo.

4. Il Difensore civico può segnalare alle Commissioni assembleari competenti situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini, nell'applicazione di norme regionali, avanzando proposte per rimuoverne le cause. Le Commissioni competenti devono pronunciarsi sulle proposte avanzate entro trenta giorni.

5. La legge determina, altresì, compiti, requisiti e modalità d'intervento del Difensore civico.

Il Difensore civico, organo della Regione

Accanto agli organi di governo, Assemblea legislativa – Consiglio regionale, Presidente della Regione e Giunta regionale, è previsto dunque un organo di garanzia. La collocazione in Statuto e la qualificazione come organo sono scelte significative per la collocazione e l'autorevolezza che si è voluta conferire alla figura.

L'autonomia e l'indipendenza sono ricercate attraverso la procedura di nomina, alla quale già si è fatto cenno, la severa limitazione per quanto riguarda le possibilità di revoca, forti incompatibilità che escludono ogni possibile conflitto di interessi. A seguito della norma statutaria si apre una riflessione, giacché è necessaria una normativa di applicazione adeguata. In essa potrebbero trovare collocazione ulteriori elementi a rafforzare autonomia e indipendenza. Si potrebbe prevedere ad esempio una forma di intervento nella procedura di nomina del Consiglio delle autonomie locali o della Consulta statutaria. Così pure si potrebbe prevedere una più lunga durata dell'incarico del Difensore civico, così da garantirne ulteriormente l'indipendenza rispetto al contesto politico che lo ha scelto. Altro elemento legato al tempo è evitare vacanze della carica provvedendo quindi in modo tempestivo alle nomine necessarie.

Sul piano operativo appare decisiva l'autonomia organizzativa e finanziaria: il potere cioè del Difensore di programmare, compatibilmente con le esigenze complessive di bilancio, le risorse a disposizione sia per l'organico che per le spese necessarie. Ciò comporta sia il potere di organizzazione del personale che quello di autonoma decisione nella spesa, nel rispetto dei regolamenti generali e di contabilità. La situazione attuale, con la legge che ha preceduto la situazione statutaria, pur tenendo conto di esigenze rappresentate, non è certo quella prevista dallo Statuto.

Una condizione necessaria perché si attui garanzia dei diritti e degli interessi delle persone e delle formazioni sociali presenti nel nostro territorio è che l'esistenza stessa del Difensore regionale, l'attività che svolge e le potenzialità di azione, siano più largamente conosciute. È un problema non solo emiliano. In coincidenza temporale con il nostro convegno se ne tiene a Namur, in Belgio, uno internazionale, da tempo programmato, che ha per tema gli strumenti di comunicazione e diffusione di conoscenza sull'attività dei difensori civici. Difensori che volentieri sarebbero intervenuti al nostro incontro non sono presenti proprio per la rilevanza del tema e del confronto sullo stesso. Io ho dovuto rinunciare per evidenti ragioni e ringrazio i colleghi che hanno scelto questo appuntamento.

Altro elemento decisivo è che chi si rivolge al Difensore abbia una chiara percezione della sua indipendenza e autonomia, della sua competenza e capacità di intervento. L'ascolto attento che viene prestato può aiutare il richiedente a comprendere le ragioni di diritto e di interesse generale che portano il Difensore a formulare il proprio parere. E ciò anche nel caso in cui questo conforti la posizione dell'amministrazione in discussione. È un contributo capillare ma non

irrilevante a favore del rispetto della legalità e della fiducia nella pubblica amministrazione, attitudini non particolarmente presenti nella popolazione.

Un organo autorevole, autonomo, capace di muoversi agilmente, in contatto con i cittadini, indipendente dalla pubblica amministrazione, ma per nulla estraneo ai problemi e alle tensioni che la attraversano, può costituire un elemento di promozione e stimolo all'amministrazione stessa. Nel momento in cui si stilano carte dei doveri delle amministrazioni pubbliche giustamente correlati ai diritti dei cittadini, può essere particolarmente apprezzato il confronto con una figura non dotata di potere gerarchico, né di riforma degli atti, che mira però a ricostituire relazioni divenute critiche in casi singoli o più generali.

Aggiuntiva rispetto alla legge regionale vigente è la previsione del IV comma dell'articolo dello Statuto, di proposte alle Commissioni assembleari per la rimozione di cause di difficoltà e disagio dei cittadini riscontrate nell'applicazione di norme regionali. Una mia recente iniziativa mirante ad "estendere l'agio", piuttosto che a "rimuovere il disagio", di associazioni di volontariato, ha avuto pieno accoglimento.

La rete della difesa civica

È bene passare dalla presenza di differenti difensori civici, a diversi livelli, con diversi poteri alla difesa civica: opportunità offerta alle persone, singole e associate, di accesso qualificato ai procedimenti delle amministrazioni, alle prassi e alle politiche, allo svolgimento dei servizi pubblici. La pluralità dei difensori nominati a livello locale, regionale, europeo e internazionale (manca come è noto in Italia quello nazionale) impone di prevedere e qualificare la forma delle loro relazioni e collaborazioni. Organismi diversi, per storia e poteri attribuiti, trovano nella rete la modalità più indicata. È così infatti che si sono stabilite relazioni tra i difensori civici, sia all'interno delle regioni, che dello stato, che dell'Europa, che sul piano internazionale, come verrà illustrato dai relatori che parleranno dopo di me. Volentieri avrebbe partecipato anche il Mediatore europeo, se non fosse impegnato, stante la scadenza del mandato, nella procedura di conferma o di elezione del nuovo mediatore.

L'aver partecipato alla riunione di insediamento dell'Associazione degli Ombudsman del Mediterraneo, a Tangeri, mi induce a sottolineare a questo proposito una caratteristica presente anche in altre reti ed esperienze. Il fondamento della rete è, prima di tutto, nell'impegno condiviso per i diritti dell'uomo e l'affermazione degli istituti di democrazia. Tra i presenti - mediatori, difensori civici, ombudsman diversamente denominati - era diffusa la consapevolezza delle

differenze e divisioni tra i paesi che circondano il Mediterraneo e spesso degli aspri conflitti che li coinvolgono. Credo sia significativo che a Tangeri si siano ascoltati l'Ombudsman israeliano e un Commissario per i diritti umani dell'Autorità Palestinese, il Wali al Madalim del Marocco e due rappresentanti della Commissione di promozione e protezione dei diritti dell'uomo dell'Algeria.

Ai diversi livelli, nel variare delle forme associative, si è parlato di reti. Non può essere un caso. L'assenza di ogni subordinazione gerarchica consente la messa in comune delle esperienze e delle pratiche migliori, sollecitando collaborazioni su temi di comune interesse e in aree territoriali unite da problemi, affinità culturali, prossimità geografiche.

Al riconoscimento che i difensori civici reciprocamente si scambiano occorre si aggiunga il più ampio ed effettivo riconoscimento da parte dei cittadini e delle istituzioni. Già si è detta della necessità di un piano comunicativo adeguato a far conoscere l'istituto. È un problema che la nostra Regione è certamente in grado di affrontare. Vi sono credo le condizioni per una comunicazione efficace, che accompagni l'azione tesa a rendere l'istituto aderente alla previsione statutaria. Da un lato vanno sfruttate tutte le potenzialità dei nuovi strumenti di comunicazione, dall'altro occorrono forme che consentano alla parte della popolazione digitalmente analfabeta di accedere facilmente al servizio. Il funzionamento della rete assicura che le potenzialità della stessa siano messe a disposizione in qualsiasi punto, anche eventualmente incompetente, vi sia stato l'accesso.

Che un istituto riconosciuto per autonomia e competenza sia facilmente accessibile non è sufficiente. Costituisce una preconditione rispetto all'attesa del cittadino di un'efficacia dell'intervento richiesto. Si parla spesso, a proposito del Difensore civico, di una sorta di magistratura fondata sulla persuasione. Perché ciò sia possibile occorre che in primo luogo persuaso sia il Difensore. Suo compito è essere efficace sia nei confronti dell'amministrazione interessata, sia del cittadino richiedente nel prospettare il parere che ha formulato. Decisiva è anche la tempestività dell'intervento. Un aspetto, questo, particolarmente importante che spiega perché sia così necessaria la realizzazione dell'autonomia, organizzativa e finanziaria, promessa dallo Statuto regionale.

La rete consiste di nodi che occorre sapere stringere e di fili che debbono essere solidi. Un filo è a tre capi: riconoscimento, accessibilità e efficacia. Un filo a tre capi non si spezzerà facilmente, assicura il Qoelet, da qualche parte.

La rete della difesa civica regionale

Il primo Difensore civico regionale ha visto la presenza sul territorio di 4 Difensori locali: comuni di Parma, Piacenza, Reggio Emilia e Correggio. La prima relazione con questi stabiliva mirava a definire competenze rispettive, ad evitare interferenze e conflitti.

Prima della legge sulle autonomie locali, che ne prevedeva l'istituzione, si aggiungevano i difensori comunali di Fidenza, Rimini e Ravenna.

Nel 1992 il Consiglio Regionale indiceva un convegno sul tema dei Difensori degli enti locali. Nel frattempo si passava da 7 a 13 difensori sul territorio, fino a 18 nel 1997.

Già con la ricordata legge regionale sul Difensore civico del 1995 veniva previsto il coordinamento dei Difensori locali da parte di quello regionale. Nel 2005, vigente la terza legge in materia, il numero dei Difensori comunali e provinciali presenti superava il centinaio. Attualmente è in corso il rinnovo dei Difensori a seguito delle avvenute elezioni di comuni e province in gran parte del territorio regionale. Può essere questa un'occasione per riflettere sulle migliori modalità di garanzia della difesa civica.

Il consolidamento della figura del Difensore civico, sia a livello regionale che per effetto del DLgs 267/2000 sugli enti locali, ha fatto assumere all'attività di coordinamento una portata sempre più ampia. Sono in corso iniziative per condividere medesime modalità di trattazione delle pratiche e realizzare, anche per questo verso, una difesa civica sull'intero territorio regionale.

Al tema è dedicato l'art. 13 della legge vigente.

Art. 13 Coordinamento con i Difensori civici comunali e provinciali

1. Il Difensore civico regionale convoca periodiche riunioni con i Difensori civici provinciali e comunali al fine di:

a) coordinare la propria attività con quella dei Difensori civici locali, con la finalità di adottare iniziative comuni su tematiche di interesse generale o di particolare rilevanza e di individuare modalità organizzative volte ad evitare sovrapposizioni di intervento tra i diversi Difensori civici;

b) verificare l'attuazione ed il coordinamento della tutela civica a livello provinciale e comunale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n.267 del 2000.

c) promuovere lo sviluppo della difesa civica sull'intero territorio regionale.

A questa tematica si collega pure la possibilità degli enti locali di convenzionarsi con il difensore civico regionale. Questa esperienza ha coinvolto nel tempo 2 province, 23 comuni e 2 comunità montane. È da segnalare il passaggio dalla convenzione alla nomina in proprio di un difensore civico dei comuni di Bologna e di Ravenna, nonché del

Circondario imolese e della comunità montana Valle del Santerno, avvenuto in tempi diversi.

Altre figure di garanzia

Oscillante è la fortuna delle figure di garanzia e di authority nel nostro paese. Emerse e diffuse come bilanciamento rispetto a un'amministrazione ritenuta troppo politicizzata, scontano spesso insofferenza nei loro confronti. Appaiono come complicazioni e ostacoli a un fare di decisori che si sentono - o si dicono - sicuri interpreti della volontà popolare. Pulsioni populiste che caratterizzano l'attuale fase della vita politica male tollerano l'attività e la stessa esistenza di figure indipendenti. In questa stessa sala si terrà un Convegno di due giorni, il 3 e il 4 prossimi, sulle figure di garanzia nelle regioni. Ne parlo solo per evidenziare collaborazioni esistenti: con la Consulta statutaria appunto, che promuove quel convegno, con Corecom, Garanti dei detenuti, Consigliera antidiscriminazione, Autorità per la vigilanza dei settori idrici e di gestione dei rifiuti urbani.

Pubblica amministrazione, pubblici servizi, istanze dei cittadini

Molte sono le iniziative su pubblica amministrazione e servizi pubblici che si dicono di riforma. Si tratta certo di un compito impegnativo. Il ruolo della difesa civica è ignorato nella carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche, che pure entro sei mesi dovrebbe rivoluzionare il rapporto tra cittadini, amministrazioni pubbliche e gestori dei servizi pubblici, o trattato con superficialità, per usare un eufemismo, nella proposta di codice delle autonomie. Si trascura il ruolo che la difesa civica ha assunto anche nel nostro paese come punto di raccordo tra diritti dei cittadini e doveri delle amministrazioni pubbliche. Nelle diverse quotidiane esperienze, circolanti attraverso la rete della difesa, si traduce lo sforzo di superare due opposte sindromi: nimby (Not in my back yard, Non nel mio giardino) e nimto (Not in my term of office, Non di mia competenza). Ben difficilmente il cittadino riconosce diritti e interessi che travalichino il suo particolare. D'altra parte chi nell'amministrazione lavora si sente aggredito da pretese incondizionate. Da entrambe le parti c'è la tendenza a rifuggire dalle proprie responsabilità. In questo contesto opera il Difensore civico cercando di riproporre, a partire da casi concreti, il valore del bene comune e di responsabilità condivise, superando arroccamenti individualistici e corporativi.

I poteri del difensore civico

Alla pienezza di poteri del Difensore civico in materia istruttoria e di indagini, accompagnati anche da sanzioni possibili nel caso di non collaborazione, e all'ampio potere di proposta e segnalazione che gli è dato, nonché di relazione e pubblicità sull'attività svolta, non si accompagnano poteri correlati in caso di inadempienze rilevate.

Fa eccezione il cosiddetto potere sostitutivo di cui all'art. 136 del d.lgs. 267/2000. La giurisprudenza di TAR e Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimità di tale potere che ha il senso di attribuire al Difensore civico regionale, attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, l'adozione di un atto previsto dalla legge ed omesso dall'autorità locale. Si tratta tuttavia di un aspetto di grande delicatezza, stante l'autonomia pienamente riconosciuta agli enti locali dalla Costituzione e dalla giurisprudenza della Corte.

È mio parere che l'autorevolezza e la capacità di persuasione del Difensore civico non vada ricercata nell'attribuzione di poteri di incisione diretta nell'azione amministrativa. Piuttosto va ricordato che, secondo l'art. 2 della legge regionale, c. 3, *"Spettano, inoltre, al Difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con la finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli"*.

Anche nel nostro ordinamento sono presenti forme di risoluzione dei conflitti alternative alla via giurisdizionale (*alternative dispute resolution*). Nella nostra regione ci sono esperienze e competenze di mediazione negli ambiti più diversi (familiare, sociale, scolastica, commerciale, penale). La possibilità di forme di mediazione nei conflitti di cittadini, singoli o associati, nei confronti di amministrazioni e gestori di servizi pubblici merita di essere esplorata valorizzando le buone pratiche esistenti.

Contro ogni discriminazione

Mi piace sottolineare la stretta collaborazione con il Centro Regionale Antidiscriminazione. Una parte fondamentale dell'attività è rivolta, in sintonia con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, ad evitare forme di esclusione nei confronti dei cittadini stranieri. Si tratta anzi di promuovere il più corretto rapporto di tali cittadini con le pubbliche amministrazioni. La L.R. n. 5/2004 *"Norme per l'integrazione Sociale dei Cittadini Stranieri Immigrati"*, all'art. 9 comma 3 recita: *"Regione, Province e Comuni, anche mediante l'attivazione del Difensore civico, promuovono a livello locale azioni per garantire il corretto svolgimento dei rapporti tra cittadini stranieri e pubbliche amministrazioni, con*

particolare riguardo alla trasparenza, alla uniformità ed alla comprensione delle procedure”.

La complessità dei processi di convivenza e inclusione, sollevati dalla crescente presenza di cittadini non italiani, richiede un’attenzione e un aggiornamento continuo da parte di chi è chiamato garantirne diritti e interessi nello spirito della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo, della nostra Costituzione, dello Statuto e della legislazione regionale. I diritti fondamentali spettano a tutte le persone, quale che ne sia la provenienza, dalla regolarità o meno del loro permanere nel territorio regionale.

Ma il tema delle discriminazioni evoca anche altre forme di diversità, che hanno a che fare con l’identità, con la cultura, con le scelte di vita, con le diverse abilità. A quest’ultimo proposito l’art. 36 della Legge del 5 maggio 2002 n. 104, “Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”, prevede la possibilità per il Difensore civico di costituirsi parte civile nei processi penali in cui persona offesa sia per l’appunto un disabile. Aldilà di tale eventualità segnala la particolare attenzione che il Difensore deve avere nei confronti dei diritti di persone che si trovano in situazione di speciale difficoltà.

Garanzia per le “fasce deboli”

Dall’avvio del mio mandato ho ritenuto che rientrasse nei miei compiti contribuire alla garanzia di quanti sono privati o limitati nella libertà personale. In assenza della nomina del garante specializzato previsto da legge regionale offro la mia collaborazione, nelle forme che via via si rendono praticabili ed utili, alle garanti dei detenuti presenti sul territorio regionale, al volontariato, alla magistratura di sorveglianza, alle autorità penitenziarie. Sull’argomento avremo una comunicazione specifica. Mi limito perciò a evidenziare la particolare attenzione che riserbo alla situazione sanitaria e ai problemi della salute, considerate anche le recenti competenze in materia della Regione.

Da più anni esiste una legge regionale che prevede la figura del Garante dei minori, inserita pure nello Statuto. Che i minori siano cittadini meritevoli di particolare attenzione non richiede illustrazione. Perciò ho del pari ritenuto mio dovere occuparmene, in assenza della figura specializzata prevista. È un’attività che richiede una crescente cura e attenzione sulla quale non mi soffermo. Abbiamo appena ricordato il ventennale della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo e conosciuto dati che documentano una situazione drammatica. Problemi rilevanti esistono anche nella nostra realtà per più versi privilegiata. Mi conforta avere stabilito pure in quest’ambito collaborazioni intense e

significative con quanti operano nel settore, da istituzioni ad associazioni.

Il riferimento alle giovani generazioni mi è utile per concludere l'intervento ricordando il nostro comune impegno di "servizio esclusivo della Nazione" secondo il dettato costituzionale. Nazione, alla luce di quanto detto, può apparire termine restrittivo. Soccorre la lettura suggerita da Danilo Dolci : "nazione" è "ciò che nasce". Mi piace pensare di essere al servizio di ciò che nasce.

**Le reti della difesa civica:
reti internazionali, europea,
del Mediterraneo, delle città metropolitane**



Giorgio Morales

Difensore civico della Regione Toscana

Le finalità

La collaborazione ed il confronto fra Difensori civici è qualcosa che viene quasi naturale e rispetto alla quale è quindi complesso individuare degli ambiti di sistematizzazione e rispetto alla quale è bene tenere sempre presente il principio della pari dignità fra tutti i livelli ai quali la difesa civica si esplica e ciò non solo con riferimento alla situazione italiana priva di Difensore civico nazionale, ma nella quale abbiamo Difensori civici locali e regionali, ma più in generale con riferimento alla situazione Europea ed internazionale ed al rapporto fra Difensori civici nazionali e Regionali con figure di rilievo sovranazionale, come il Mediatore Europeo, il Commissario Europeo dei Diritti Umani, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo.



Ciò premesso è possibile individuare tre finalità nella rete:

1. Il primo e più elementare livello, ma non per questo meno importante, è quello dello **scambio e del confronto** (e laddove necessario della collaborazione e del coordinamento) fra le varie esperienze. Confronto e scambio che talvolta si esplica in modo naturale ed informale, talvolta è sistematizzato ed istituzionalizzato: ne sono esempi il Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome che sta cercando di evolversi in una sede di confronto fra tutti i Difensori civici italiani, le esperienze di Coordinamento portate avanti dal Mediatore Europeo e dal Commissario Diritti Umani del Consiglio D'Europa e, a livello locale italiano, le esperienze di coordinamento più o meno istituzionalizzate (fino all'esperienza Toscana della Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana) fra Difensore civico Regionale e Difensori civici locali presenti sul territorio Regionale;
2. Il secondo livello della rete è quello della **collaborazione nelle azioni di monitoraggio**. A livello internazionale le Nazioni Unite ed il Commissario Europeo dei Diritti Umani da anni vanno promuovendo il ruolo che i singoli Difensori civici possono avere nel

monitorare a livello locale e nazionale l'applicazione concreta delle convenzioni internazionali e del Consiglio D'Europa per la tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia questa attività è utile anche per livelli di tutela diversi ed in questo senso è fondamentale ad esempio la collaborazione fra Difensore civico regionale della Toscana e rete della difesa civica locale nella raccolta delle segnalazioni relative ad esempio ai disservizi in materia di telefonia e all'assistenza che a livello locale i Difensori civici della Toscana offrono ai cittadini nell'assisterli per redigere i ricorsi al Co.Re.Com. dove poi gli utenti possono essere rappresentati dal Difensore civico regionale e a quanto avviene in altri settori come la sanità, i servizi idrici, i trasporti ferroviari: grazie alla rete al Difensore civico regionale giungono problematiche relative alla mancata attuazione di disposizioni nazionali o regionali a tutela dell'utente che difficilmente il singolo cittadino potrebbe segnalare, non avendo sempre dimestichezza con gli strumenti telematici come l'e-mail che oggi ci permettono di ridurre le distanze;

3. Il terzo livello della rete è quello **dell'assistenza e della collaborazione** con le realtà in cui la difesa civica va nascendo. È un'attività che viene quasi naturale per i Difensori civici regionali, spesso interpellati dai colleghi di nuova istituzione a livello regionale e locale e che ad un ufficio come quello della Toscana che essendo stato il primo nato in Italia ha costituito un punto di riferimento per molti colleghi. Si tratta di un'attività che spesso si colloca anche in una dimensione internazionale più ampia. Infatti il Difensore civico è considerato dalle Nazioni Unite, dal Consiglio D'Europa, dall'Unione Europea e dalle altre Organizzazioni Internazionali come uno strumento fondamentale ed irrinunciabile di una democrazia (e ciò dovrebbe farci riflettere sulla situazione Italiana, considerato che l'Italia è stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio D'Europa e non ha ancora un sistema completo di difesa civica) ed in questo contesto è richiesto agli stati che domandano di entrare a far parte dell'Unione Europea e del Consiglio D'Europa di costituire anche il Difensore civico. Inoltre spesso il Difensore civico rientra fra gli strumenti di ricostruzione democratica in quei progetti di "peace building" portati avanti dalle Nazioni Unite nelle situazioni di conflitto. È ad esempio il caso della Bosnia Herzegovina (ove l'Istituzione del Difensore civico è parte integrante degli Accordi di Dayton) e del Kosovo.

In questo concetto di assistenza, dove si potrebbe presumere che da un lato abbiamo il Difensore civico della democrazia "avanzata" che "assiste" il Difensore civico della nuova democrazia, dobbiamo tenere

presente quel fondamentale concetto di pari dignità fra Difensori civici che spesso ha portato i Difensori civici delle democrazie avanzate a ripensare completamente la loro organizzazione, proprio alla luce di quei principi che andavano "insegnando" alle istituzioni di nuova creazione. È il caso dell'esperienza del Mediatore della Repubblica che all'interno dell'Associazione dei Difensori civici e dei Mediatori Francofoni si è trovato a rimettere in discussione la legittimazione democratica di un'Istituzione di lunga tradizione democratica, ma di nomina governativa e non parlamentare e alla quale si accedeva solo tramite l'intermediazione di un parlamentare, nel momento in cui si invitavano gli Stati Africani di lingua francofona a garantire al Difensore civico l'indipendenza anche nei meccanismi di nomina ed il libero accesso da parte di tutti i cittadini come prevedono le disposizioni internazionali. Ed è forse grazie anche a questo che la legge sul Mediatore della Repubblica Francese oggi è stata completamente rivista e modificata.

Il livello Istituzionale

A livello istituzionale meritano un cenno rapido le esperienze portate avanti in sede di Nazioni Unite, mentre ci soffermeremo con più attenzione sull'attività esplicata dal Consiglio D'Europa e, soprattutto, dal Mediatore Europeo per quanto riguarda la dimensione Internazionale ed Europea e, per quanto attiene invece la situazione italiana, sembra opportuno un rapido richiamo al Coordinamento dei Difensori civici Regionali e ai Coordinamenti Regionali, rinviando a quanto ci dirà il Coordinatore della rete dei Difensori civici delle città metropolitane per l'esperienza del Coordinamento a livello italiano e le sue prospettive a livello di Europa.

Le reti istituzionali a livello internazionale

Le Nazioni Unite

Le Nazioni Unite inseriscono il Difensore civico fra le Istituzioni Nazionali di Tutela e Promozione dei diritti Umani, insieme alle Commissioni Nazionali per i Diritti Umani. Non c'è in questa sede lo spazio per analizzare la portata di questa definizione e la sua applicabilità generale alla figura del Difensore civico anche in Italia. Appare tuttavia opportuno sottolineare come in altre realtà nazionali il Difensore civico abbia poteri di controllo e monitoraggio anche nei confronti dell'attività della polizia e delle carceri, con poteri di accesso e di ispezione anche all'interno delle stazioni di polizia e degli istituti di

detenzione. Ciò premesso e senza entrare nel dibattito relativo alla portata generale dei diritti fondamentali, che non si esplica solo nel livello di tutela dei diritti di prima generazione, nelle nostre democrazie normalmente assodato e garantito esclusivamente tramite i mezzi di tutela giurisdizionali, le Nazioni Unite ritengono il Difensore civico uno strumento fondamentale per monitorare l'attuazione concreta delle convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani; sembra opportuno ricordare che queste convenzioni accanto alle garanzie dello stato di diritto classico a tutela dei diritti fondamentali della persona, prevedono anche garanzie dei diritti sociali quali il diritto all'istruzione, alla salute etc., la cui attuazione concreta è rimessa anche a Regioni ed Enti locali e rispetto alle quali si esplica quindi anche l'attività dei Difensori civici locali e Regionali. L'auspicio delle Nazioni Unite è giungere ad un meccanismo di Monitoraggio che veda sedere fra i rappresentanti degli Stati in seno a quella che ieri era la Commissione Diritti Umani (e che dal 2006 è divenuto il Consiglio dei Diritti Umani - Human Rights Council) anche i Difensori civici nazionali. Alcuni stati hanno previsto questa modalità di rappresentanza, ma ancora non abbiamo una sistematizzazione.

Tuttavia da anni presso l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo, ha sede un Coordinamento Internazionale fra le Istituzioni Nazionali di Tutela e promozione dei Diritti Umani *NHRIs (National Human Rights Institutions) International Coordinating Committee of NHRIs (ICC)*, che tuttavia coordina e soprattutto le Commissioni Nazionali per la promozione e la tutela dei Diritti Fondamentali che del resto hanno un ruolo più marcato di monitoraggio e promozione dei diritti umani a livello nazionale.

Ciò premesso è opportuno ricordare che le Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno un peso fondamentale per quanto attiene le garanzie di autonomia e di indipendenza anche per il Difensore civico con particolare riferimento ai Principi di Parigi della Risoluzione 48/184 del 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Il Consiglio D'Europa

Anche il Consiglio D'Europa ha da anni promosso risoluzioni sul Difensore civico e ha da sempre favorito il Coordinamento ed il confronto fra i Difensori civici, sia a livello Nazionale e Regionale, con le Tavole Rotonde fra Difensori civici che si tengono ogni due anni e che si sono svolte anche in Italia (la prima si è svolta a Madrid nel 1985 e una si è svolta anche a Firenze nel 1991, proprio dedicata ad un'attività tipica del Difensore civico regionale della Toscana, la Sanità)

e che dal 2004 hanno avuto anche una dimensione Regionale con la Tavola Rotonda organizzata a Barcellona dal Commissario per i Diritti Umani con i Difensori civici regionali.

Il Consiglio D'Europa ha inoltre promosso anche il Confronto e la collaborazione con i Difensori civici locali e regionali attraverso il Congresso dei Poteri Locali e Regionali dei Difensori civici Europei che ha adottato nel 1999 una Raccomandazione ed una Risoluzione (Raccomandazione 61 1999 Risoluzione 80 1999) dedicate proprio all'autonomia ed all'indipendenza dei Difensori civici regionali e locali, con ciò costituendo un punto di riferimento per quegli enti locali e regionali che avrebbero potuto – pur a torto – affermare che i principi di autonomia e di indipendenza sanciti dalle risoluzioni internazionali valessero solo per il Difensore civico nazionale.

Dal 1999 le attività di cooperazione del Consiglio D'Europa risentono positivamente dell'attività portata avanti dal Commissario Europeo dei Diritti Umani (istituito appunto nel 1999), che ha promosso proprio nel 2004 la prima tavola rotonda fra i Difensori civici regionali d'Europa e tramite il Commissario hanno trovato una sistematizzazione ed un coordinamento, che si esplica anche in un rapporto più stretto del Commissario con il Mediatore Europeo e con le Associazioni di Difensori civici internazionali.

Il Commissario Europeo dei Diritti Umani non ha purtroppo potere di ricorso individuale, ma ha un mandato di monitoraggio generale. La finalità ultima dell'attività del Commissario e del Consiglio D'Europa è quella di giungere attraverso l'azione congiunta del Commissario e della rete dei Difensori civici nazionali e regionali e locali alla soluzione non giurisdizionale di quei conflitti che portano a numerosi ricorsi alla Corte Europea dei Diritti Dell'Uomo, offrendo soluzioni non contenziose alternative alla condanna degli Stati e che possano risolvere all'origine i problemi che hanno portato al contenzioso.

L'Unione Europea

Uno dei primi problemi che il Mediatore Europeo si è posto è stato il rapporto con i Difensori civici nazionali e regionali Europei. Questo anche per ragioni pratiche poiché quando fu istituito un gran numero di ricorsi che il Mediatore riceveva riguardava segnalazioni relative alle modalità con cui gli stati membri dell'Unione davano applicazione al diritto comunitario. Il mandato del Mediatore è invece quello di tutela nei confronti delle Istituzioni Comunitarie e l'attuazione del Diritto Comunitario è rimessa agli stati membri (e quindi ai Difensori civici nazionali). In questo contesto il Mediatore Europeo ha da subito

attivato una collaborazione con i Difensori civici nazionali in un primo momento e regionali subito dopo che si esplica in due momenti:

1. la **rete europea degli agenti di collegamento** che è una rete di funzionari designati da ciascun Difensore civico nazionale (per l'Italia al momento la designazione è operata dal Coordinatore nazionale dei Difensori civici regionali) che hanno il compito di ricevere dal Mediatore Europeo i reclami impropriamente diretti a quest'ultimo e che sono invece di competenza del livello nazionale, ma che hanno anche il mandato di ricevere e scambiarsi reclami relativi a problematiche emerse nei confronti di cittadini stranieri in altri stati (es. un Italiano che riceve un disservizio dal Servizio Sanitario Francese o viceversa) ed anche di confrontarsi su tematiche di interesse comuni.

2. Accanto a questo rapporto di collaborazione e confronto informale c'è un livello istituzionale di confronto. Ogni due anni il Mediatore Europeo promuove la **Conferenza Europea dei Difensori civici e Commissioni per le Petizioni nazionali** e quella dei **Difensori civici Regionali Europei**. La prima Conferenza Europea dei Difensori civici Regionali si è tenuta a Barcellona nel 1997, la seconda a **Firenze nel 1999**. Trovare un punto di equilibrio e di confronto fra la realtà regionale e nazionale non è stato facile. Nel 2001 si tenne a Bruxelles una conferenza congiunta fra Difensori civici regionali e nazionali, dove tuttavia risultò problematico trovare un confronto. **Dal 2007** si è previsto che alle **Conferenze Nazionali siano invitati rappresentanti dei Difensori civici regionali** per quegli stati dove esiste la difesa civica Regionale (Italia, Spagna, Germania).

Le reti istituzionali a livello italiano

Si tratta di un argomento ben noto a tutti che si richiama quindi solo a titolo di inquadramento sistematico.

Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome di Bolzano e Trento

Il Coordinamento dei Difensori civici nasce già nel 1994, e dal 1998 ha adottato un atto costitutivo ed un regolamento. Dal 2000 si è istituzionalizzata la collaborazione fra Difensori civici regionali e delle Province Autonome e Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e il Coordinamento ha la propria sede istituzionale presso la Conferenza. La **Risoluzione del Congresso delle Regioni del 5 giugno 2002** ha riconosciuto il **Coordinamento quale interlocutore istituzionale del Congresso delle Regioni**.

Negli ultimi anni il Coordinamento sta cercando di diventare un organismo che rappresenti la difesa civica nel suo contesto e si è quindi aperto invitando rappresentanti dei locali provenienti dalle varie regioni.

Proprio in questi giorni sono in corso gli "Stati Generali" della difesa civica, incontri fra i Difensori civici locali e regionali delle varie regioni Italiane, per riflettere sul futuro del Coordinamento e designare i rappresentanti dei Difensori civici che ne prepareranno il nuovo statuto. Per questo tema si rinvia alla relazione di Samuele Animali.

I coordinamenti Regionali dei Difensori civici locali

Nelle Regioni dove sono presenti i Difensori civici regionali la normativa regionale spesso prevede un compito di coordinamento da parte del Difensore civico Regionale, o comunque questa attività è svolta in via di prassi dal Difensore civico Regionale. Talvolta in assenza di iniziativa del Difensore civico (o del Difensore civico Regionale: è il caso dell'Umbria) sono convocati dai Difensori civici locali stessi. I coordinamenti sono attivi oltre che in Toscana, in Veneto, nelle Marche, in Lazio in Abruzzo. In Toscana già dal 1998 il Coordinamento si è trasformato in Conferenza permanente dei Difensori civici Regionali, terminologia che la nuova legge regionale sul Difensore civico ha ripreso.

Coordinamento dei Difensori civici metropolitani

Rimandando sull'argomento alla relazione di Alessandro Barbetta si richiama solo per sistematicità l'argomento evidenziando come le problematiche tipiche delle città metropolitane hanno fatto sì che i Difensori civici italiani delle città metropolitane sentissero l'esigenza di un coordinamento in tal senso, esigenza che sembra essere condivisa anche a livello Europeo, come ha dimostrato l'incontro del novembre 2008 a Milano con i Difensori civici di altre realtà europee e la ricerca che il Difensore civico di Milano ha promosso.

Il livello associativo

Accanto a quelli che abbiamo visto sopra e che sono i livelli istituzionali di collaborazione fra Difensori civici a livello non istituzionale operano varie associazioni. In questa sede faccio solo un rapido cenno alle quattro principali l'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (IOI – International Ombudsman Institute), l'Istituto Europeo Dell'Ombudsman (EOI – European Ombudsman Institute), la Federazione Ibero Americana dell'Ombudsman (FIO) e l'Associazione dei Mediatori e degli Ombudsman della Francofonia (AOMF).

Va premesso naturalmente che accanto a queste forme di associazione fra i Difensori civici c'è tutto un rapporto di collaborazione diretta fra Difensori civici di vari paesi cui farò un cenno finale.

Le associazioni di Difensori civici

Istituto Internazionale dell'Ombudsman, IOI

L'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (International Ombudsman Institute – IOI) aveva sede ad Alberta, in Canada, presso l'Università di Alberta e si è spostato di recente a Vienna e, ha le finalità di:

- promuovere il concetto di Ombudsman e incoraggiarne lo sviluppo nel mondo;
- promuovere la partecipazione regionale alle attività dell'Istituto e sviluppare sezioni regionali con la finalità di decentralizzare le attività dell'Istituto;
- sviluppare e portare avanti programmi che consentano lo scambio di informazioni e di esperienze fra Difensori civici di tutto il mondo ed promuovano la formazione professionale dei membri attraverso la cooperazione;
- supportare l'autonomia e l'indipendenza dei membri e favorire la comprensione reciproca e l'assistenza fra i membri;
- sviluppare e realizzare programmi di formazione per gli Ombudsmen, per i loro collaboratori e per tutte le persone interessate;
- incoraggiare e supportare la ricerca e lo studio sul ruolo dell'Ombudsman;
- raccogliere, immagazzinare e diffondere informazioni e ricerche sull'istituto dell'Ombudsman;
- provvedere insegnamenti, tutoraggi, borse di studio ed altre forme di supporto finanziario agli individui di tutto il mondo per incoraggiare lo sviluppo del concetto di Ombudsman e lo studio e la ricerca sull'istituzione dell'Ombudsman;
- organizzare, programmare e presiedere conferenze internazionali di Difensori civici;
- concludere accordi con altre organizzazioni internazionali che lavorano in campi simili o in relazione laddove ciò non comprometta le finalità e l'autonomia dell'istituto;
- intraprendere tutto quant'altro necessario per raggiungere gli scopi indicati

Da evidenziare come l'IOI preveda che la qualità di membro istituzionale dell'istituto sia riservata ai Difensori civici che abbiano mandato esclusivo nei confronti della Pubblica Amministrazione e si

preoccupi di stabilire parametri di autonomia e di indipendenza dal legislativo e dall'esecutivo e di enucleare i poteri che un'istituzione debba avere per poter essere considerata membro istituzionale dell'IOI.

Anche l'IOI oltre a convocare periodiche conferenze fra i suoi membri, pubblica ricerche e studi sul Difensore civico e coopera con le altre Associazioni di Difensori civici e con le Organizzazioni Internazionali. Da evidenziare inoltre il tentativo di organizzare l'Istituto in sezioni Regionali. Attualmente il Segretario Generale dell'EOI è uno dei tre Difensori civici Federali dell'Austria, Peter Kostelka, membro istituzionale anche dell'EOI e questo ha rafforzato la collaborazione ed il Confronto fra EOI e IOI e abbiamo potuto notare con piacere la presenza del Presidente della Sezione Europea, il Difensore civico della Catalogna all'Assemblea Generale dell'EOI a Firenze.

Istituto Europeo dell'Ombudsman EOI

L'Istituto Europeo dell'Ombudsman (*Europäische Ombudsmann Institut – E.O.I.*) ha sede legale ad Innsbruck in Austria. È un'associazione che esiste dal 1988, costituita come associazione non a scopo di lucro di diritto Austriaco, ma che già dal 1983 esisteva come Accademia Europea dell'Ombudsman presso l'Università di Innsbruck. Le finalità dell'Associazione, secondo lo Statuto come modificato nel 1995 a Vilnius nel 2005 sono:

- Propagare, promuovere e diffondere l'idea di Ombudsman;
- Approfondire in maniera scientifica tematiche di ricerca relative ai diritti umani, tutela dei diritti ed altre attività del Difensore civico;
- Supportare le istituzioni locali, regionali nazionali ed internazionali dell'Ombudsman;
- Svolgere un ruolo attivo nella promozione dei diritti economici sociali e culturali;
- Cooperare con gli istituti locali, regionali, nazionali ed internazionali che condividano obiettivi identici o simili;
- Cooperare con l'Alto Commissario per i diritti Umani delle Nazioni Unite, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, il Mediatore Europeo e altre istituzioni internazionali con il fine di promuovere e proteggere i diritti umani.

Va ricordato che la peculiarità dell'EOI è data dall'apertura dell'associazione anche ai membri individuali, definiti come "persone fisiche con meriti particolari riguardo al concetto di ombudsman o a coloro che intendono supportare le finalità dell'Associazione attraverso il loro contributo attivo, specialmente nel campo della ricerca scientifica e della propagazione e promozione del concetto di

Ombudsman". I membri individuali hanno gli stessi diritti di voto dei membri istituzionali e nel 2005 l'EOI ha limitato il numero di membri individuali votanti per ciascuno stato.

L'EOI non fa inoltre distinzione per quanto attiene il mandato del Difensore civico, ammettendo fra i membri istituzionali anche Difensori civici "di settore" come il Difensore civico per i diritti dei malati della regione austriaca del Tirolo (*Patientenanwältin von Tiro*) che è anche nel direttivo. L'Istituto è presieduto dal Difensore civico (*Bürgerbeauftragter*) della Renania Palatinato (Germania) Ullrich Galle ed la Vicepresidente è Burgi Volgger.

L'Associazione negli ultimi anni è molto attiva anche nel raccordo a rete con il Mediatore Europeo e con l'Istituto Europeo dell'Ombudsman e costituisce un importante punto di riferimento per molti Difensori civici dei paesi dell'Est Europeo, applicando un concetto di Europa geografico e non limitato ai paesi dell'Unione Europea il che le ha consentito di poter contare sul contributo della difesa civica svizzera e spesso ha promosso iniziative tese a supportare la difesa civica o l'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico nei paesi dell'Est Europeo.

Inoltre l'EOI diffonde nelle lingue ufficiali dell'Istituto (Inglese, Tedesco, Francese, Italiano, Russo, Spagnolo), testi sulla difesa civica in generale o rapporti e relazioni di Difensori civici, che – se non tradotti in altre lingue – resterebbero a circolazione interna a lingue spesso non diffusissime.

Nell'Assemblea Generale di Innsbruck del 2005 l'EOI ha approvato la Carta del Difensore civico Efficiente, un documento che costituisce un'interessante possibilità per gli studiosi e per gli stessi Difensori civici. Elaborata a partire dalle riflessioni del Prof. Andrzej Zoll, all'epoca Difensore civico della Polonia, già giudice della Corte Costituzionale Polacca, la carta enuclea dei parametri per l'analisi del Difensore civico, basati non tanto sulla circostanza che la figura sia di recente istituzione o meno, quanto piuttosto sul grado di indipendenza del Difensore civico dall'esecutivo e dal legislativo (a partire dall'indipendenza economica), i requisiti per essere nominati Difensore civico e i poteri attribuiti all'istituto dall'ordinamento. La carta, anche grazie alle osservazioni accolte dall'EOI nel corso del dibattito rispetto al testo iniziale, ha incluso richiami ai documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa, ma ha anche sviluppato tematiche autonome e approfondito riflessioni dettagliate ad esempio sul concetto di autonomia ed indipendenza dell'Ombudsman rispetto all'attività lavorativa svolta prima e dopo il mandato e al rapporto con l'attività politica o con altre attività che potrebbero minarne

l'autonomia o l'indipendenza, ai poteri del Difensore civico alla necessità che la difesa civica sia garantita a tutti i livelli, prevedendo la collaborazione laddove esistano diversi livelli di difesa civica nel rispetto del principio di pari autonomia.

In sintesi la carta raccoglie i principi internazionali, rielaborandoli ed approfondendoli in una nuova chiave giuridica di lettura.

Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO

Si tratta di un'associazione costituita a Cartagena (Colombia) nel 1995 che riunisce tutti i Difensori civici nazionali, regionali e locali dei paesi iberoamericani. La peculiarità dell'associazione è di riunire realtà molto diverse, quella europea della Spagna e del Portogallo dell'Andorra da un lato, l'America Latina dall'altro.

L'Associazione ha sostituito le due associazioni precedenti l'Asociación Iberoamericana del Ombudsman (AIO fondata a Buenos Aires, nel 1992) e Instituto Iberoamericano del Ombudsman (istituito a Caracas nel 1984)

L'associazione si propone di costituire un foro permanente di discussione per la cooperazione, lo scambio di esperienze, la diffusione ed il rafforzamento dell'istituto dell'Ombudsman nelle aree geografiche di competenza, ma in concreto si propone di ampliare, rafforzare e diffondere la cultura dei diritti umani nei paesi di provenienza dei Difensori civici che fanno parte della FIO, collaborando con tutte le organizzazioni internazionali e le associazioni internazionali che operano in tal senso per rafforzare lo stato di diritto, il regime democratico e la convivenza pacifica tra i popoli. Per raggiungere queste finalità si avvale anche dell'offerta formativa dell'Università di Alcalá che ha predisposto, a partire dal 2003, strumenti formativi virtuali su queste tematiche e la redazione di rapporti informativi sui diritti umani.

Per quanto attiene le peculiarità dello Statuto, anche qui troviamo un richiamo alla necessità che al di là della denominazione (sono richiamate quelle tipiche dei paesi di lingua spagnola o portoghese) i membri esercitino effettivamente le funzioni tipiche dell'Ombudsman in autonomia ed indipendenza. Al di là della denominazione, lo Statuto non prevede però vincoli quanto alla provenienza geografica del Difensore civico, ferma restando la caratteristica fondamentale dell'istituto sopra ricordata, prevedendo tuttavia delle riserve per i paesi latino americani nella Presidenza e negli organi direttivi dell'Associazione. Inoltre primo mandato dell'associazione è proprio la cooperazione fra Spagna, Portogallo, Andorra e America Latina.

Association des Ombudsmen et Médiateurs de la Francophonie, AOMF

L'Association des Ombudsmen et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) come suggerisce il suo nome è nata tra i paesi di lingua francese, all'interno dell'Organisation internationale de la Francophonie, che è appunto l'organizzazione internazionale dei paesi di lingua francese tesa a promuovere i diritti umani e la democrazia. All'interno di questa organizzazione è nata l'AOMF le cui finalità del cui statuto, riformato nel 2005 sono simili a quelle delle altre due associazioni, con un mandato più spiccata attenzione ai progetti di cooperazione e di formazione. Anche lo Statuto dell'AOMF prevede che possano divenire membri istituzionali con diritto di voto (*votants*) i Difensori civici con mandato nei confronti della pubblica amministrazione con garanzie di autonomia e di indipendenza. Ulteriore limitazione, rispetto alle altre Associazioni è la necessità di essere Difensore civico di un paese o di una regione appartenente ad un paese aderente alla Francophonie, con eccezioni se l'ombudsman ha aderito prima del marzo 2003.

Da evidenziare il ruolo importante di supporto e di assistenza svolto dall'AOMF, fino al 2007 diretto dall'allora Difensore civico regionale della Valle D'Aosta, Maria Grazia Vacchina ed attualmente presieduto dal Bernard Richard, Difensore civico di Nouveau-Brunswick (Canada) nella cooperazione con i paesi dell'Africa francofona. L'organizzazione nasce proprio in Burkina Faso.

Inoltre è importante ricordare che in seno all'AOMF, proprio i Paesi Africani ai quali veniva spiegato che il Difensore civico doveva essere autonomo ed indipendente secondo i Principi di Parigi e le direttive degli Organismi internazionali e della stessa AOMF, hanno fatto sì che si avviasse una riflessione in realtà come la Francia, democrazia "classica" e che da tempo ha il Médiateur de La République, nominato tuttavia dall'esecutivo e che non poteva all'epoca ricevere istanze se non tramite un parlamentare. Come abbiamo ricordato sopra, oggi la normativa francese ha in parte mitigato, se non ancora corretto, tali limiti proprio grazie al dibattito suscitato in seno all'AOMF.

Le altre forme di collaborazione

Quanto sopra naturalmente non impedisce forme di collaborazione diretta fra Difensori civici. Il Difensore civico della Toscana ha attiva una convenzione con l'Ecuador, in passato ha sottoscritto una convenzione con l'Andalusia, nell'ambito di un recente convegno tenutosi ad Ancona cui hanno preso parte anche il Difensore civico del Kosovo e dell'Albania si è prospettata una collaborazione fra i Difensori civici locali, regionali e nazionali all'interno del Segretariato

permanente dell'iniziativa adriatico-ionica e si rinvia alla relazione apposita per quanto attiene le prospettive della rete mediterranea di collaborazione fra Difensori civici.

Prospettive e problematiche

Le reti fra Difensori civici sia a livello istituzionale che non istituzionale rappresentano un utile momento di confronto e scambio fra i Difensori civici.

Siamo fortunatamente in un momento in cui le reti sembrano caratterizzarsi alla luce dell'interscambio e del confronto reciproco, piuttosto che a quello della chiusura all'interno delle proprie realtà, rischio che fa sì spesso l'Associazione o il Coordinamento divenga autoreferenziale ed inutile.

Non dobbiamo naturalmente mai perdere di vista la finalità principale del confronto che è quella di porci meglio al servizio degli utenti e garantire modalità più efficaci di tutela e quella di rendere un servizio ai singoli Difensori civici e divenire luogo di discussione e confronto sui problemi concreti.

Alessandro Barbetta

Difensore civico del Comune di Milano

Le reti della difesa civica: il coordinamento dei Difensori civici metropolitani

Le ragioni che hanno portato alla costituzione del Coordinamento dei Difensori civici Metropolitani sono:

- A. collaborare per meglio effettuare gli interventi (confronto esperienze e soluzioni)
- B. migliorare l'ordinamento locale (statuti e regolamenti)
- C. rappresentare all'esterno l'insieme dell'attività svolta
- D. elaborare proposte sul piano legislativo generale di stimolo alla costruzione di un piano normativo di sistema (statuti e regolamenti)

Ci è parso possibile partendo da realtà analoghe o confrontabili: le città metropolitane.

A. Trasparenza in Comune (2008) per la parte monografica " Si dice che la luce del sole sia migliore dei disinfettanti."

Inquinamento acustico (in preparazione sul 2009)

B. Documento di proposta ai Consigli Comunali delle città metropolitane

In particolare sui seguenti punti:

- i meccanismi di raccordo con gli organi dell'amministrazione;
- l'attività (i modi e gli strumenti di azione e competenza oggettiva e soggettiva);
- la determinazione delle risorse attribuite alla difesa civica che consentano l'indipendente svolgimento della funzione e la programmazione delle attività in misura e nei modi richiesti dai bisogni della comunità.

C. Dati contenuti in Trasparenza in Comune

È uno dei pochi (?) esempi in Italia di dati aggregati sull'attività di una pluralità di difensori civici.

- Appello al nuovo Parlamento e al nuovo Governo (maggio 2008)

- La riforma della P.a. non può fare a meno del difensore civico (ottobre 2008)



- Difensore civico e class action (marzo 2009) sfociato in una proposta di emendamento al decreto legislativo (novembre 2009) proposto ad ANCI

Non possiamo tacere sul tema di più stretta attualità: la difesa civica locale nel DDI Calderoli.

Se l'intento è quello di assicurare a tutti i cittadini una difesa civica locale più adeguata per completezza, qualità ed efficacia abbiamo proposte migliorative.

Riteniamo che debbano essere confermati i contenuti e le finalità della difesa civica presenti nell'art. 11 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e ripresi nell'art. 16 dello schema di disegno di legge recante "Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali", approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 novembre scorso.

Proponiamo una razionalizzazione a partire dalla distinzione tra la funzione di difesa civica e l'organizzazione dell'esercizio della stessa, basando questa sul principio di prossimità ed economicità.

La funzione di difesa civica deve essere individuata come funzione fondamentale per dare concretezza al principio della centralità dei bisogni dei cittadini e all'opzione di dare "voce" ai cittadini stessi nei rapporti con le istituzioni e gli apparati pubblici, quando non hanno la possibilità di scelte alternative.

Le motivazioni per le quali si tratta di una funzione fondamentale sono individuabili a livello politico, istituzionale e giuridico.

Dal primo punto di vista, con la difesa civica si tiene aperta l'unica porta indipendente e neutrale, rispetto alla dialettica tra le parti politiche, che mette in relazione cittadini e amministrazioni locali in una logica di radicamento di origine elettiva da parte dell'assemblea locale. Secondariamente l'inclusione della difesa civica tra le funzioni fondamentali degli enti territoriali ed in particolare dei Comuni è coerente all'impianto istituzionale ed amministrativo del nostro Paese, che progressivamente dalla fine degli anni '90, in applicazione del principio di sussidiarietà, ha individuato nel livello comunale il fronte più ampio e di maggior impatto tra amministrazione pubblica e cittadini. Il Comune è l'ente esponenziale della comunità territoriale e quindi l'ente primariamente deputato a curare e soddisfare tali interessi.

Infine sul piano giuridico, la difesa civica è funzione fondamentale in quanto garante del principio di uguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost.

nei confronti delle pubbliche amministrazioni, dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 della Costituzione nonché strumento di tutela delle garanzie procedurali e del diritto di accesso ai documenti amministrativi previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo) e successive modificazioni ed integrazioni, come principi generali dell'attività amministrativa attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Cost., cioè delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Al fine di contenere il numero massimo possibile di difensori civici e quindi di contenere la spesa, ipotizziamo un bacino di utenza minimo (30.000 abitanti) per ciascun difensore civico.

Il modello organizzativo proposto è quello dell'Unione di Comuni già previsto per lo svolgimento in forma associata di altre funzioni fondamentali. Tale modello infatti, diversamente dal riferimento formale alla circoscrizione provinciale previsto dall'art. 16 del ddl, garantisce il coinvolgimento di tutti gli enti interessati consentendo loro di esprimere la loro volontà sulla nomina del difensore civico.

Confidiamo che si apra un serio confronto in sede parlamentare che consenta valutazioni di merito meditate.

Possiamo dire che abbiamo tenuto fede ai propositi che avevamo stabilito al momento della costituzione del nostro Coordinamento.

La consideriamo una sperimentazione riuscita che il Coordinamento dei Difensori civici metropolitani mette a disposizione di tutti.

A conclusione voglio anche segnalare che come Difensore civico per la città di Milano abbiamo gettato il seme di un progetto mirato a mettere in collegamento gli ombudsman delle realtà metropolitane europee.

Siamo partiti con il convegno di Milano del novembre 2008.

Stiamo mettendo ora a punto modalità per proseguire con un più ampio coinvolgimento.

Kjiell Swanström

Capo del Personale e Difensore civico Parlamentare in Svezia

In Svezia l'ufficio del Difensore Civico Parlamentare è stato aperto nel 1809, grazie all'allora appena nata Costituzione svedese. Di conseguenza festeggiamo quest'anno 200 anni di attività. C'è voluto oltre un secolo prima che fosse inaugurata un'altra istituzione analoga, in Finlandia, e ulteriori 45 anni all'elezione del terzo difensore civico, questa volta in Danimarca.



Negli ultimi decenni del secolo scorso, tuttavia, l'idea è andata diffondendosi in tutto il mondo. Anche diversi paesi con alle spalle una storia di regimi autoritari hanno scelto di eleggere un difensore civico come elemento per salvaguardare la transizione democratica e lo stato di diritto.

Una delle esperienze fondamentali e forse più sorprendenti dell'Ufficio svedese dimostra che la democrazia non è necessariamente un prerequisito per l'istituzione efficace di un difensore civico. Il suo lavoro, tuttavia, può contribuire allo *sviluppo* e al *rafforzamento* della democrazia in un paese.

Il Difensore Civico nella storia svedese

Dopo la sconfitta subita per mano dell'esercito russo nel 1709 a Poltava, il re Carlo XII di Svezia fuggì in Turchia, dove sarebbe rimasto diversi anni. Al fine di garantire l'osservanza di leggi e regolamenti in sua assenza, nel 1713 il re nominò un Difensore Civico Supremo in sua rappresentanza. (La parola svedese per "difensore civico" significa "rappresentante". Indica una persona che opera nell'interesse di qualcun'altro, che si prende cura degli interessi di altri. Al fine di evitare fraintendimenti, vorrei aggiungere che il termine *ombudsman*, difensore civico, è neutro dal punto di vista del genere linguistico; un "ombudsman" può quindi essere sia un uomo sia una donna. A dire il vero, attualmente due dei difensori civici parlamentari svedesi sono donne e due sono uomini). Dal 1719 a oggi il titolo utilizzato per indicare questo incarico era, ed è ancora, Cancelliere di Giustizia. Attualmente il Cancelliere di Giustizia è il difensore civico del governo e non del re.

Nel XVIII secolo il re era sia il giudice supremo sia il capo formale dell'amministrazione statale. Conferiva al Cancelliere di Giustizia l'autorità di verificare che i suoi giudici e gli altri funzionari statali svolgessero i propri compiti in modo adeguato, e il Cancelliere aveva il diritto di perseguirli in caso di abuso di potere o per negligenza.

Nel 1809, dopo un periodo di monarchia autocratica, pertanto di potere assoluto nelle mani del sovrano, la Svezia si trovò ad affrontare una sorta di rivoluzione. Il re fu deposto e fu adottata una nuova costituzione basata sul principio della divisione dei poteri fra monarca e Parlamento. Come misura per garantire i diritti dei cittadini, assicurarsi che i giudici e gli altri funzionari del re rispettassero le leggi approvate dal Parlamento e, forse, anche in parte per controbilanciare il potere dell'Ufficio del Cancelliere di Giustizia, la nuova Costituzione introdusse l'elezione di un *difensore civico parlamentare*, il quale avrebbe dovuto fungere da rappresentante del Parlamento ed esercitare - e qui cito dai lavori preparatori - "la supervisione dell'osservanza delle leggi da parte di giudici e funzionari statali, perseguendo, con il debito iter processuale, coloro che, in spregio ai propri doveri, con la violenza, per guadagno personale, o per altra ragione di qualsivoglia natura, agiscono in modo illecito e non ottemperano alle responsabilità attinenti al loro ruolo".

Il Parlamento elesse quale proprio rappresentante un difensore civico che supervisionasse i giudici e i funzionari statali del re. Tale supervisione avrebbe dovuto essere di natura rigorosamente legalistica. L'idea era che il Parlamento, costituzionalmente in possesso del potere legislativo, avesse un interesse particolare nel controllare che le leggi fossero applicate correttamente dai tribunali e dagli enti amministrativi. Un ulteriore mezzo per estendere il controllo parlamentare erano i revisori parlamentari, il cui ruolo era assicurarsi che gli stanziamenti decisi dal Parlamento (soldi dei contribuenti) fossero impiegati dai tribunali e dalle autorità in modo consono ed efficace, garantendo così di ottenere un effettivo "valore dal denaro".

Nel 1809 la Svezia non era governata da uno Stato realmente democratico. Il Parlamento non era eletto tramite suffragio universale ed egualitario e per un altro secolo il re rimase il giudice supremo e il capo dell'amministrazione statale. Per poco più di 100 anni, quindi, il difensore civico parlamentare svedese operò in uno Stato non democratico nel senso che noi attribuiamo ora a questo concetto.

Credo sia giusto aggiungere, tuttavia, che l'idea di un difensore civico parlamentare e il lavoro del primo difensore civico, anche in quei primi periodi, furono in un certo senso l'espressione dell'ideale democratico e contribuirono all'avanzamento dello stesso.

In primo luogo, il difensore civico parlamentare contribuì all'osservanza del principio dello stato di diritto in senso stretto. Tale principio implica che i cittadini non devono essere soggetti al capriccio arbitrario di un governatore, sia questi un re, un presidente autonomo o un Comitato Centrale. Lo Stato dovrebbe invece essere governato da leggi generali emesse da un organo legislativo, leggi che dovrebbero essere di norma applicabili a tutta la popolazione e note ai cittadini, i quali possono di conseguenza prevedere le conseguenze delle loro azioni.

L'idea fondamentale alla base della Costituzione del 1809 e dell'elezione del difensore civico era che le leggi del paese dovevano essere emanate dal Parlamento e che il difensore civico doveva supervisionare i giudici e i pubblici ufficiali reali, garantendo che questi operassero nel rispetto delle leggi decise dal Parlamento. Il difensore civico, infatti, era uno degli elementi introdotti per prevenire la ricomparsa di un regime autoritario.

In secondo luogo, il difensore civico parlamentare contribuì all'ideale democratico promuovendo l'antica tradizione amministrativa della responsabilità personale da parte dei funzionari statali. Questi ultimi, infatti, erano ritenuti responsabili dal difensore civico, il quale poteva agire come una sorta di pubblico ministero speciale e portare davanti alla giustizia coloro che utilizzavano indegnamente i pubblici poteri. Ovviamente, anche in assenza di persecuzione dei reati, il lavoro del difensore civico è in ampia parte legato al concetto di responsabilità.

Di conseguenza, anche in quei primi anni della storia svedese, il difensore civico contribuì all'ideale democratico:

- rafforzando il ruolo del Parlamento nei confronti del re;
- tutelando lo stato di diritto;
- e promuovendo il principio secondo il quale doveva essere possibile ritenere responsabili per le loro azioni e omissioni coloro che avevano il potere di esercitare la pubblica autorità.

Questo ovviamente è il passato. I moderni difensori civici sono e dovrebbero essere eletti da un Parlamento democraticamente nominato anche se, in alcune tradizioni, tale elezione è confermata dal Capo dello Stato. L'autorità del difensore civico è ampiamente basata sul fatto che lo stesso è eletto dai rappresentanti del popolo e questo è anche il modo in cui il difensore civico è generalmente percepito dai cittadini. Un notevole numero di Uffici di difensori civici attualmente operativi sono stati creati precisamente come misura di tutela di una democrazia funzionante e stabile dopo un periodo di autoritarismo.

Potremmo quindi probabilmente concludere che la democrazia moderna, quantomeno nel senso di legislatura eletta tramite suffragio egualitario e universale, è una precondizione per l'istituzione efficace di

un moderno difensore civico. Ciò che vorrei sottolineare, in base alla nostra esperienza, è che il lavoro del difensore civico potrebbe contribuire al rafforzamento di una democrazia imperfetta.

Trovare la persona giusta

Un'altra esperienza del nostro paese evidenzia che è fondamentale che l'assemblea parlamentare dedichi sufficiente impegno alla ricerca della persona giusta per questo incarico oppure, come nel caso della Svezia e di altri paesi, delle persone giuste, uomini o donne che siano.

Nelle diverse culture costituzionali i difensori civili non condividono formazione o esperienza professionale. Alcuni sono avvocati, altri politici o giuristi, altri ancora sono ex funzionari statali e alcuni giornalisti, solo per citare alcune attività. Dato che il difensore civico deve interpretare e applicare le leggi, è necessario che abbia accesso a conoscenze legali. Nel caso della Svezia, praticamente tutti i difensori civili sono stati giudici di alto livello e sono inoltre assistiti nella loro pratica quotidiana da diversi giudici di carriera. Non ritengo tuttavia che sia sempre imprescindibile che un difensore civico sia necessariamente un avvocato. È importante invece che il Parlamento ricerchi una persona onesta con un'eccellente capacità di giudizio e assoluta integrità. Direi che questo è forse il prerequisito fondamentale per l'istituzione di un difensore civico efficace.

Nel condurre la propria ricerca, è fondamentale che i membri del Parlamento si disinteressino delle questioni politiche. Se vogliono che il difensore civico di loro scelta abbia la fiducia di tutti i cittadini, il candidato non può essere troppo vicino al mondo politico del paese. Se appartenesse alla maggioranza parlamentare, ci sarebbe sempre qualcuno che sospetterebbe che difenda, o quantomeno esiti a criticare, il governo. Se fosse invece vicino all'opposizione, altri potrebbero affermare che denigra il governo senza giusta causa. Al fine di aiutare i membri del Parlamento ad accantonare le proprie preferenze politiche od obbligarli ad accettare un candidato per maggioranza, buona parte dei sistemi in vigore richiede che l'elezione del difensore civico sia a maggioranza qualificata. In Svezia, per quanto possa sembrare strano, non c'è alcuna norma formale che preveda un voto a maggioranza. Vi è tuttavia una ormai consolidata tradizione che impone che la persona eletta difensore civico debba essere ritenuta accettabile da tutti i partiti politici presenti in Parlamento.

La nostra esperienza ci insegna che un certo livello di ciò che, in assenza di un termine migliore, chiamiamo maturità politica è di

fondamentale importanza per l'istituzione efficace di un difensore civico, pertanto la capacità di porre i più ampi interessi dello Stato e dei cittadini sopra agli interessi di un determinato partito o gruppo politico.

L'autonomia del Difensore è possibile se esiste una maturità politica nelle istituzioni

Il difensore civico deve essere indipendente dagli organi dello Stato. Ovviamente la procedura di elezione, che abbiamo già affrontato, gli fornirà un determinato livello di indipendenza, così come la sua integrità personale. Sarà tuttavia necessaria anche una certa indipendenza finanziaria, principalmente nel senso che il soggetto deve avere a disposizione i mezzi necessari per svolgere il proprio incarico, pertanto risorse sufficienti per assumere personale qualificato, avvalersi temporaneamente di consulenti esterni, viaggiare, rendere nota la sua esistenza e la sua attività ai cittadini e comunicare le proprie scoperte. Non potrà mai essere un'alternativa accettabile richiedere ai cittadini di pagare un compenso per poter presentare le proprie rimostranze al difensore civico. Una delle caratteristiche essenziali di un difensore civico, infatti, è che i cittadini debbano avere accesso libero e gratuito al suo Ufficio.

L'indipendenza finanziaria è necessaria anche perché il difensore non dovrebbe in alcun caso essere sovvenzionato da un'autorità sotto la sua supervisione. Tali fondi rischierebbero di far sorgere il sospetto che il difensore non morderebbe mai la mano che lo nutre e ciò significa che è auspicabile che il difensore civico possa contare su risorse proprie, assegnategli direttamente dal Parlamento.

Potremmo concludere affermando che la maturità politica è necessaria anche in un altro senso. I membri del Parlamento devono comprendere che è nel loro miglior interesse finanziare generosamente una critica vivace della amministrazione statale. In prima istanza una tale critica potrebbe migliorare l'amministrazione, consentendole di servire meglio i cittadini e di risolvere situazioni critiche. In seconda istanza, un controllo efficace aumenterebbe la fiducia dei cittadini nell'amministrazione statale e nei suoi organi, contribuendo quindi alla stabilità della società.

L'indipendenza finanziaria, tuttavia, non è sufficiente. Il difensore civico necessita inoltre di essere indipendente anche per quanto riguarda gli obiettivi della sua ricerca. Nel scegliere le questioni sulle quali indagare, non potrà essere spinto da altro che dai reclami inviati dai cittadini e, se fosse fra le sue competenze, dovrà avviare un'indagine di propria iniziativa, *ex officio* (cosa auspicabile a mio

giudizio), unicamente sulla base del suo valido giudizio. Gli organi statali, Parlamento compreso, dovrebbero astenersi dall'ordinare e finanche dal richiedere al difensore civico di indagare specifiche questioni. Tali richieste rischierebbero unicamente di compromettere l'immagine dell'Ufficio del difensore civico agli occhi dei cittadini.

Tutto ciò richiede quindi anche una certa maturità politica. I parlamentari devono comprendere che, dal fatto che il difensore civico sia eletto e debba relazionare al Parlamento, non può o, quantomeno, non *dovrebbe* derivare il potere di istruire il difensore civico su cosa indagare e, in particolare, sulle questioni da ignorare.

L'accesso del Difensore Civico a documenti segreti o riservati

Un altro aspetto da non sottovalutare è che il difensore civico dovrà avere a disposizione mezzi sufficienti per indagare a fondo, non solo per quanto concerne finanziamenti e personale. È di cruciale importanza che abbia accesso a tutti i documenti o alle informazioni, sotto qualunque forma, in possesso del governo e dell'amministrazione statale. In linea di principio, non dovrebbe essere possibile nascondere nulla al difensore civico, a prescindere dal fatto che alcune informazioni siano o meno classificate come segrete. A mio parere ciò è essenziale principalmente perché, diversamente, il difensore civico non potrebbe giungere a una valutazione corretta e adeguata del caso che si trova a giudicare. In secondo luogo, è certamente difficile chiedere ai cittadini di fidarsi del suo lavoro, se non può affermare di conoscere tutti i fatti principali.

Nel mio paese, ci basiamo su una disposizione costituzionale la quale richiede che tutti gli enti pubblici e i funzionari statali cooperino pienamente con il difensore civico, fornendogli qualsivoglia informazione della quale possa necessitare.

Infatti, si potrebbe affermare che è di particolare importanza che il difensore civico, quando necessario, possa studiare informazioni riservate e abbia accesso a strutture altrimenti chiuse. Sebbene alcune informazioni siano, e debbano essere, precluse all'opinione pubblica, è assolutamente necessario che una persona fidata abbia accesso per conto dei cittadini a tali informazioni, quantomeno quando vi siano accuse di azioni illegali, inique o in altro modo improprie. Un problema specifico in questo campo riguarda il fatto che, dato che la decisione del difensore civico non può essere mantenuta segreta, il difensore stesso, in caso di questioni di sicurezza nazionale, potrebbe non essere in grado di chiarire pienamente le motivazioni delle proprie scoperte, come invece farebbe per sentenze riguardanti questioni non riservate.

Il difensore civico svedese si è trovato ad affrontare difficoltà analoghe. In alcuni casi, svolgendo indagini sull'operato dei Servizi Segreti, ha verificato che non vi erano prove di illeciti ed è stato costretto a mantenere la propria sentenza relativamente breve, escludendo diverse informazioni riservate. Se il suo lavoro e il suo Ufficio godono della fiducia dei cittadini, vi sono però buone possibilità che le sue scoperte in casi simili siano comunque ritenute affidabili. D'altro canto, un paio di anni fa, un difensore civico parlamentare indagò su un caso di espulsione di alcuni sospettati di terrorismo da parte dei Servizi Segreti svedesi, in stretta collaborazione con la CIA. In quel caso il difensore civico ritenne di dover criticare aspramente l'operato dei Servizi e di rendere pubblici alcuni elementi riservati al fine di circostanziare le proprie accuse.

Potremmo concludere che, sebbene si debba accettare che in ogni Stato vi possano essere impellenti ragioni di riservatezza, per esempio per motivazioni legate alla sicurezza, le relazioni estere o il diritto alla privacy, un prerequisito per l'istituzione di un difensore civico efficiente è che tale riservatezza sia mantenuta entro i limiti minimi necessari e che si sia coscienti del fatto che devono essere oggetto di indagine anche i più segreti angoli della società. Una cultura del segreto, senza possibilità di controllo esterno, potrebbe creare uno Stato nello Stato, con propri valori e pratiche che rischiano di rivelarsi contrari agli ideali sostenuti dal resto della società.

La forza dell'azione del Difensore Civico

Vorrei inoltre parlare brevemente della capacità di penetrazione del difensore civico. Le decisioni di praticamente tutti i difensori civici sono in essenza mere raccomandazioni e mancano della forza legalmente vincolante delle sentenze dei tribunali o di una decisione emessa da un'autorità pubblica. La loro forza è da ricercarsi esclusivamente in ragionamenti convincenti, nella capacità di persuasione di un'argomentazione legale e, si spera, nell'autorità del difensore civico in quanto istituzione, nonché nel rispetto dei cittadini per colui o colei che ricopre questo ruolo.

Questo è il caso del mio paese. Il difensore civico, tuttavia, ha altre due possibilità di azione. La prima è appunto agire in qualità di pubblico ministero speciale e muovere accuse penali contro funzionari pubblici sospettati di abuso della propria posizione. Di norma si tratta di una procedura necessaria un paio di volte l'anno. La seconda possibilità, nei casi meno gravi, è chiedere sanzioni disciplinari contro un funzionario. La decisione del difensore civico in questi casi manca tuttavia di una forza legalmente vincolante. Quando un difensore civico

muove un'accusa penale, è comunque di competenza del Tribunale decidere se l'accusato debba essere condannato o assolto e quando chiede che siano comminate sanzioni disciplinari, è compito di uno speciale organismo decidere se tali sanzioni debbano essere o meno applicate.

In base alla nostra esperienza, sono convinto che il diritto del difensore civico di chiedere sanzioni penali o disciplinari contribuisca a mantenere il rispetto nei confronti di questa Istituzione.

Un tale diritto, tuttavia, deve essere esercitato con ocularità e grande cautela. La ragione è forse fin troppo ovvia: se un Tribunale o una commissione disciplinare si esprimessero contro il difensore civico e a favore dell'accusato, ciò sarebbe deleterio per l'autorità del difensore stesso.

Non è però necessario ingigantire all'eccesso tale effetto negativo. Come disse il nostro collega danese, il prof. Gammeltoft-Hansen, il difensore civico nazionale professionalmente più longevo: "Se fosse di fondamentale importanza per una persona che coloro che la circondano rispettino ciò che dice, tale persona non dovrebbe diventare un difensore civico. Meglio che opti per la professione di giudice".

Il prof. Gammeltoft-Hansen continua quindi con un commento che ritengo fornisca un importante spunto di riflessione: "Fortunatamente è abbastanza raro che le raccomandazioni di un difensore civico non siano applicate. Quando ciò accade, è ovviamente deleterio per l'autorità dell'istituzione... Se il difensore civico si trovasse ad affrontare un caso per il quale ritenesse che l'autorità pubblica potrebbe rifiutarsi di seguire la sua raccomandazione, potrebbe essere tentato di chiudere tale caso senza pronunciarsi. Questa non è tuttavia una scelta possibile. Poiché vi è una cosa ancor più deleteria per l'istituzione del difensore civico che un colpo inferto alla sua autorità: un colpo inferto alla sua credibilità... E", aggiunge, "dovrebbe essere di conforto per il difensore civico ricordare che, nel tempo, la credibilità è essenziale per mantenere l'autorità".

Stimolare la pubblica amministrazione, non costringerla sulle difensive

Vi è tuttavia ancora una ragione per esercitare prudenza e cautela quando si tratta di chiedere o applicare sanzioni più severe contro pubblici funzionari. Nel mio paese, questi ultimi a volte denunciano come la supervisione condotta dal difensore civico renda loro difficile, quando non addirittura impossibile, svolgere il loro lavoro con efficienza. Affermano che i funzionari pubblici, per timore di essere criticati, se non addirittura puniti, tendono a essere eccessivamente

cauti e fare il meno possibile. E ciò, ovviamente, non è nel pubblico interesse.

Sempre in base alla nostra esperienza, due sono gli aspetti che il difensore civico deve ricordare al fine di evitare che i funzionari pubblici siano eccessivamente passivi. In primo luogo, ovviamente, attenersi rigorosamente alla normativa. Un funzionario che operi in chiara contravvenzione della legge merita di essere sanzionato. Ciò, tuttavia, non è necessariamente vero per azioni che possano essere messe in dubbio per quanto riguarda ragionevolezza, equità o adeguatezza. In tali casi il difensore civico potrebbe riportare la propria opinione in una decisione ragionata senza che il funzionario in questione "perda la faccia". La decisione del difensore civico potrebbe essere presentata come delle linee guida per il futuro, piuttosto che una critica a qualcosa che è effettivamente avvenuto.

In secondo luogo, ritengo importante che il difensore civico prenda in esame le effettive circostanze nelle quali il funzionario pubblico ha adottato una decisione sbagliata o ha mantenuto un comportamento sanzionabile. Gli agenti di polizia svedesi a volte ci dicono di trovare assurdo di essere criticati da un difensore civico che aveva avuto modo di riflettere attentamente per mesi su un'azione da loro posta in essere in una situazione concitata, forse persino violenta, senza che fosse dato loro il tempo di pensare. Il difensore civico di norma risponde che ovviamente ciò potrebbe sembrare ingiusto, ma che dobbiamo imparare dai nostri errori. Una dichiarazione critica da parte del difensore civico può aiutare loro e i loro colleghi a prendere decisioni migliori e meglio informate la prossima volta che si troveranno in circostanze analoghe. Vorrei sottolineare inoltre che, nel decidere quali azioni adottare, il difensore civico valuta sempre i fatti. C'è sicuramente un motivo valido per giudicare in modo più severo un poliziotto che viola deliberatamente la legge piuttosto che un funzionario che prende la decisione sbagliata, ma cerca comunque di fare del suo meglio in una situazione difficile.

L'importanza del sostegno istituzionale al Difensore Civico

Vorrei quindi concludere affrontando un ultimo punto relativo alla predisposizione delle autorità a seguire le raccomandazioni del difensore civico. Credo che sia corretto affermare che in Svezia abbiamo una cultura di attenzione nei confronti delle raccomandazioni del difensore civico e ciò è dovuto in parte alla lunga tradizione di questa figura nel nostro paese. Per creare una tale cultura ritengo sia importante, oltre al diligente lavoro del difensore stesso, che quest'ultimo riceva sostegno dal Parlamento, dai singoli parlamentari,

dal governo e dai direttori generali dei vari enti pubblici. Ovviamente è possibile dissentire dalle conclusioni del difensore civico, ma, quantomeno i funzionari di più alto grado, dovrebbero astenersi dal mostrare disprezzo per l'autorità e l'indipendenza del difensore civico, per esempio mettendo in dubbio le sue motivazioni o attaccando coloro che ricoprono quel ruolo.

Infine, nel mondo reale purtroppo Shangri-la non esiste. Nessuno dei difensori civici lavora in Paradiso, ma in uno Stato con diversi livelli di inefficienza. In particolare nei paesi dove gli Uffici dei difensori civici sono stati istituiti più di recente, potrebbe essere necessario del tempo prima che i cittadini si rendano conto di poter comunicare con un funzionario indipendente ed eletto che indagherà sulle accuse di decisioni, azioni o comportamenti illegali, iniqui o impropri da parte delle autorità pubbliche e dei funzionari statali. Allo stesso modo ci vorrà del tempo prima che le autorità pubbliche comprendano pienamente che una tale figura, sebbene interferisca con il loro lavoro e possa risultare di disturbo, nel lungo termine opera anche nel loro migliore interesse. Nel frattempo, come ho già avuto modo di dire all'inizio, il difensore civico, con la sua mera esistenza e il suo lavoro quotidiano, può contribuire a una società che offra condizioni migliori o, quantomeno, con meno imperfezioni.

L'organizzazione dell'ufficio dell'Ombudsman svedese

La nostra struttura si compone di quattro Difensori civici parlamentari eletti direttamente dal Parlamento, coadiuvati per l'esercizio delle loro funzioni da uno staff di cinquantacinque persone. In totale, dunque, l'ufficio è costituito da circa sessanta persone.

I quattro Difensori civici hanno un compito comune, sostanzialmente la supervisione nei confronti dei Tribunali e dell'amministrazione pubblica a livello locale, regionale e nazionale. Ognuno di essi ha una specifica area di responsabilità che decide personalmente: può capitare dunque che ci sia un Difensore civico che si occupa dei Tribunali piuttosto che delle dogane e un altro preposto invece al controllo e alla supervisione di alcune istituzioni, quali ad esempio l'istruzione o la previdenza. Tra i quattro Difensori civici che lavorano all'interno di questa istituzione chiamata appunto "Istituzione dei Difensori civici parlamentari", viene eletto un capo che ha poteri di gestione dell'istituzione, ma non nei confronti dei colleghi: ogni Difensore civico svolge infatti le proprie funzioni in completa autonomia e indipendenza.

Lo staff è per lo più composto da funzionari con una formazione giuridica; attualmente vi sono otto giudici senior e ventisette giudici

junior. Altro personale svolge funzioni di natura prettamente amministrativa.

Tutto lo staff lavora presso un unico ufficio centrale a Stoccolma. Ciononostante siamo accessibili da tutto il Paese: accettiamo reclami inviati per posta, per fax, per e-mail, purché quindi redatti per iscritto; l'uso del telefono è limitato solamente allo scambio di informazioni.

In Svezia circa l'85% della popolazione ha accesso a Internet oggigiorno, per cui la maggior parte della comunicazione dell'ufficio, compresi i reclami e le rimostranze, vengono gestiti via e-mail.

L'istituzione è finanziata direttamente dal Parlamento. Proprio per garantire l'indipendenza della nostra istituzione, è assolutamente fondamentale che non vengano coinvolti altri organismi quali, ad esempio, il Ministero delle Finanze.

Sotto questo profilo il nostro rapporto col Parlamento è molto positivo, al punto che le richieste di budget ben motivate e ben fondate vengono sempre accolte con immediato stanziamento di quanto richiesto. Il budget per quest'anno è fra i 6 e i 6,5 milioni di euro. Di queste risorse, il 70% viene utilizzato per pagare i salari, il 15% per l'affitto dei locali (che ci vengono affittati dal Parlamento, per cui una parte degli stanziamenti vengono restituiti) e il 15% per spese generali.

Abdellah Chahid

Segretario Generale del Mediatore del Regno del Marocco

Desidero innanzitutto esprimere la mia riconoscenza agli organizzatori di questo incontro per la calorosa accoglienza che ci è stata riservata, vorrei, inoltre, esternarvi il mio piacere di ritrovarmi tra voi per celebrare il 25° anniversario della creazione dell'istituzione del Difensore Civico della Regione Emilia Romagna. A nome del Wali Al Madhalim (Mediatore del Regno del Marocco) e presidente in carica dell'Associazione degli Ombudsman del Mediterraneo (AOM), vi porto la solidarietà di tutti i membri di questa associazione e la loro disponibilità a sostenere le vostre azioni al servizio degli ideali che ci animano tutti e che consistono nel garantire il diritto ad una buona amministrazione.



Culla delle civiltà e meta principale del turismo mondiale, il Mediterraneo è sempre stato un crocevia di scambi economici, commerciali e culturali; è stato inoltre fonte di tensioni e di avidità tra le potenze della regione; è, infine, attualmente al centro del problema dell'immigrazione.

In ogni epoca, donne e uomini si sono adoprati per renderlo un'oasi di pace; obiettivo questo che non può concretizzarsi se non attraverso la pace sociale nei paesi rivieraschi, la quale deriva a sua volta dall'avvicinamento tra i popoli delle due rive del Mediterraneo.

Le nostre istituzioni, qualunque sia la loro denominazione: difensore civico, defensor del pueblo, ombudsman, mediatore della repubblica, protettore del cittadino o Wali Al Madhalim, mirano alla consacrazione dei medesimi valori di democrazia e difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Consapevoli dell'importanza di uno scambio delle esperienze e di una condivisione delle sinergie, i Mediatori del Marocco, della Francia e della Spagna hanno invocato, nel 2007, la convocazione del primo meeting delle istituzioni di mediazione nello spazio mediterraneo, che è sfociato nella costituzione di una rete e nell'adozione di una dichiarazione denominata «la Dichiarazione di Rabat», che sottolinea in particolare l'attaccamento dei partecipanti ai valori comuni della mediazione, che si possono riassumere nei seguenti punti: «la conciliazione, lo sviluppo di un dialogo tra l'Amministrazione e i

cittadini, il diritto di conoscere e di accesso alle informazioni e l'esortazione dell'Amministrazione ad assoggettarsi ai principi di giustizia, equità e preminenza del diritto».

Il secondo meeting tra i membri della rete ha portato, nel dicembre del 2008 a Marsiglia in Francia, alla creazione dell'associazione degli Ombudsman del Mediterraneo (AOM), alla quale i fondatori hanno assegnato come obiettivi principali: il consolidamento dell'azione e delle expertise delle istituzioni di ombudsman, lo sviluppo delle relazioni tra queste, nonché la promozione del ruolo e delle missioni dei mediatori e degli ombudsman; tutto ciò attraverso l'organizzazione di workshop di formazione, seminari e conferenze. La concessione ai propri membri di servizi di consultazione e lo scambio di informazioni e di personale (Specialisti ed Esperti).

I Mediatori del Mediterraneo hanno sin d'ora pensato ad ampliare le loro competenze territoriali mediante alcuni «Accordi Bilaterali», che consentano al Mediatore di un Paese di istruire le denunce e le richieste che il suo omologo di un altro Paese gli inoltra (mi riferisco qui agli accordi bilaterali stipulati tra il Mediatore e la Repubblica Francese, il Difensore del Popolo Spagnolo e il Wali Al Madhalim del Marocco).

Sul piano internazionale e nell'intento di veder riconosciuti e sostenuti l'azione e il ruolo dei mediatori da parte delle istituzioni e delle organizzazioni internazionali, il Marocco ha presentato, davanti alla Terza Commissione delle Nazioni Unite, una raccomandazione: la «Risoluzione A/RES/63/169» sul ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo per quanto riguarda la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo.

La risoluzione è stata adottata dall'Assemblea Generale e sarà esaminata in occasione della 65esima Sessione, dopo il resoconto del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Invitiamo tutti i mediatori ad apportare il loro sostegno a questa raccomandazione, la prima di questo genere, che costituisce un riconoscimento del ruolo degli ombudsman in materia di difesa dei diritti dell'uomo, nella promozione di una buona governance nelle amministrazioni pubbliche, come pure nel miglioramento dei servizi che queste ultime dispensano ai cittadini.

Vi ringrazio della Vostra attenzione.

La difesa civica in Italia: situazione e prospettive



Samuele Animalì

Ombudsman delle Marche e Coordinatore nazionale dei difensori delle Regioni italiane

Mi rendo conto che le Marche sono un po' la pietra dello scandalo poiché questa Regione ha deciso di riunire nell'Ombudsman tutte le figure di garanzia. È una scelta originale nell'esperienza italiana, forse un po' meno in quella internazionale dove in molti casi queste autorità sono accorpate in capo ad un unico organo.



Si è trattato di una scelta di cui io ho preso atto e dunque non ho nulla da replicare sul punto all'intervento della garante Desi Bruno: vedremo col tempo, alla prova dei fatti, se potrà funzionare o meno, se è stata una scelta adeguata a una regione come le Marche, tutto sommato piuttosto piccole e se potrà o meno essere una scelta adeguata per regioni più grandi. Credo sia opportuno darsi tempo prima di tirare le somme e aspettare che anche l'esperienza marchigiana cominci ad affermarsi; nel frattempo io svolgo il mio incarico con molta serenità e con tutta la buona volontà e l'impegno possibile.

Nella mia veste di coordinatore dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome, parlerò degli Stati generali della difesa civica, che costituiscono un momento di questa fase di riflessione sul ruolo dell'autorità di garanzia, già evocata negli interventi che mi hanno preceduto.

È un passaggio importante, oserei dire "storico": le virgolette si rendono necessarie in considerazione del fatto che nelle varie trasferte in giro per l'Italia ho avuto modo di rapportarmi a persone che parlano del Difensore Civico come di un istituto nuovo, sperimentale.

In realtà, come voi tutti sapete, il Difensore Civico nasce 200 anni fa in Europa, 35 anni fa in Italia.

Più che di un'istituzione nuova, si tratta di un'istituzione che, nonostante la sua età ormai matura, continua ad essere sottovalutata, direi anche misconosciuta.

La ragione va individuata, a parere mio e di altri colleghi, nel fatto che il Difensore Civico opera con strumenti importati da altre tradizioni giuridiche, in qualche modo alieni rispetto alla nostra realtà. Per tale

ragione gli amministrativisti, con cui mi è capitato spesso di rapportarmi, ci guardano non dico con disprezzo, ma con una certa sufficienza; e questo in spregio alle ingiunzioni - non saprei come altro chiamarle - che ci vengono dall'Europa, soprattutto perché in Italia non siamo ancora riusciti a dotarci di quel sistema di difesa civica nazionale che invece abbiamo contribuito ad imporre ad altri Paesi, soprattutto alle nuove democrazie, come condizione per entrare nel Consiglio d'Europa e nell'Unione Europea.

In mancanza di un sistema integrato di norme tutto è lasciato agli Enti Locali, che spesso violano quelle che loro stessi si sono dati. Come a voi ben noto, infatti, molti Enti Locali hanno previsto il Difensore Civico in Statuto; altrettanto bene sapete che, ciò nonostante, molti di essi non l'hanno mai attivato, ovvero si sono ben guardati dal rinnovarlo alla scadenza.

La mancanza di una legge quadro nazionale e il fatto che la difesa civica resti qualcosa di facoltativo determinano una estrema frammentazione e, di conseguenza, una forte debolezza organizzativa della difesa civica italiana, costituita da centinaia di Difensori. Si va dai grandi uffici, come quello della Toscana o di Milano, fino ai Difensori di Comuni di 1000 abitanti o meno ancora, magari nelle Langhe o in Sicilia. Questi ultimi sono sostanzialmente lasciati soli nell'espletamento del loro incarico e devono pertanto in qualche modo destreggiarsi. I coordinamenti vengono in loro soccorso.

È corretto parlare di "coordinamenti", al plurale, perché sul nostro territorio ne esistono parecchi: oltre a quello che rappresento, dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome, in funzione da diversi anni, esiste un coordinamento dei Difensori Civici regionali, quello delle città metropolitane con cui collaboriamo in maniera molto stretta, altri all'interno delle singole regioni (non in tutte in verità) ed, infine, ci sono associazioni di Difensori Civici.

Per tradizione i Difensori regionali sono un po' più organizzati degli altri, tanto che in passato, nell'ambito del loro coordinamento, è stata formulata una proposta di legge istitutiva del Difensore Civico nazionale sottoposta poi all'attenzione dei parlamentari. L'iniziativa, purtroppo, non ha avuto seguito (come molte altre, del resto: sappiamo bene che nel nostro Parlamento, da sempre, non solo in questa legislatura, le proposte che trovano spazio sono soprattutto quelle di iniziativa governativa). La nostra, d'iniziativa parlamentare, per quanto bipartisan, non è stata ancora nemmeno calendarizzata.

La frammentazione di cui si accennava è motivo di forte debolezza e ha reso problematica la realizzazione di una rappresentanza unitaria, vale a dire di tutta la difesa civica italiana.

In un primo momento si è tentato di ovviare a tale disfunzionamento attraverso il metodo della cooptazione, vale a dire chiamando all'interno del coordinamento dei Difensori Civici regionali anche alcuni Difensori Civici di Enti Locali (Province e Comuni). Ci siamo, tuttavia, presto resi conto che questo non era sufficiente.

Negli ultimi mesi abbiamo quindi deciso di fondare un nuovo soggetto. Da qui l'idea degli "Stati generali della difesa civica": gli Stati generali non sono, infatti, semplicemente un'evoluzione di un coordinamento dei Difensori regionali, ma qualcosa da cui discende un nuovo soggetto rappresentativo di tutti i Difensori Civici, all'interno del quale tutti godono di pari dignità.

Si tratta in sostanza di una rete di rappresentanza istituita da un lato per favorire la condivisione delle esperienze dei vari uffici e dall'altro per rivolgersi con voce unanime alle istituzioni, cercando in tal modo di acquisire maggiore credibilità.

Da un punto di vista operativo abbiamo organizzato tre assemblee, due delle quali si sono già svolte: una a Matera, che ha chiamato a raccolta tutti i Difensori del sud Italia e una a Firenze, che si è svolta nei giorni scorsi, per il centro. La terza, alla quale parteciperanno i Difensori del nord, si svolgerà l'11 dicembre a Verona.

Abbiamo inoltre avviato un dibattito telematico su diversi blog e nell'ambito di gruppi di Facebook o altri gruppi presenti in internet nei quali è possibile intervenire.

Anche il convegno di oggi, a mio avviso, s'inserisce, in qualche maniera, dentro a questo percorso. È vero che l'occasione è il 25° anniversario della difesa civica in Emilia-Romagna, ma è altrettanto vero che abbiamo bisogno di dare una rappresentazione veritiera di quello che facciamo. Non è un mistero che la stampa non sempre ha dato dei Difensori Civici un'immagine lusinghiera; non lo è nemmeno il fatto che, nel momento in cui viene presentata la bozza per il Codice delle Autonomie, i Difensori Civici vengano presentati come un ente non solo inutile, ma addirittura dannoso.

Fortunatamente la realtà dei fatti è ben diversa poiché, nel nostro piccolo, noi Difensori Civici riceviamo apprezzamenti per l'attività svolta.

Questa discrasia tra una valutazione spesso negativa a livello nazionale e quello che possiamo riscontrare nella nostra attività quotidiana, rappresenta per noi un serio problema e ci induce ad impegnarci per fare emergere quelle che sono le positività connesse all'esercizio di questo ruolo di garanzia.

In tale contesto ritengo sia decisivo anche il rapporto con la politica e con gli amministratori: in alcuni casi è evidente la tendenza, da parte

degli amministratori, ad asservire e a disinnescare la difesa civica in quello che può essere il suo ruolo, ad esempio attraverso nomine poco trasparenti, oppure attraverso la scarsa dotazione di mezzi che impedisce al Difensore Civico di svolgere un'azione efficace.

Il convegno di oggi rappresenta quindi l'occasione per interloquire. Non si tratta certamente di un dialogo alla pari, poiché noi Difensori Civici svolgiamo una funzione strumentale, del tutto diversa rispetto a quella degli amministratori. Ciononostante l'atteggiamento di amministratori e politici rappresenta il presupposto affinché, nella misura in cui s'instaura una dialettica corretta con le istituzioni e all'interno delle stesse, l'attività della difesa civica possa essere proficua.

Tornando agli Stati generali, ritengo sia necessario dar conto di due grosse obiezioni che sono state sollevate.

La prima è che arriviamo fuori tempo massimo in quanto la bozza Calderoli abroga i Difensori Civici comunali. La seconda è che staremmo facendo una iniziativa corporativa in difesa della nostra categoria.

Con riferimento alla prima obiezione, ritengo che proprio in un momento come questo, in cui si parla della difesa civica come di un ente inutile, abbiamo bisogno di capire se e come il nostro lavoro possa essere utile ai cittadini e all'amministrazione. Tale analisi è assolutamente indispensabile per trasmettere all'opinione pubblica, alla politica e ai nostri interlocutori quello che è realmente il ruolo della difesa civica.

Personalmente non credo che andremo incontro a un'abrogazione della difesa civica, non fosse altro perché senza l'esercizio di funzioni di questo tipo, verrebbe meno un requisito essenziale per rimanere nell'Unione Europea e nel consesso internazionale. Non si può negare, tuttavia, che il progetto Calderoli prevede un accorpamento a livello provinciale. Ciò desta numerose preoccupazioni soprattutto con riferimento alla prossimità ai cittadini, uno dei capisaldi che da sempre hanno orientato la difesa civica.

Credo, tuttavia, e questa mia posizione è condivisa dalla maggior parte dei Difensori, che il nodo fondamentale non sia il numero delle figure attive nel nostro Paese, ma la copertura territoriale. In altre parole, ritengo fondamentale che ogni cittadino abbia almeno un Difensore Civico a cui rivolgersi: a tale obiettivo è possibile giungere anche a costo zero (se il problema sono i costi) attraverso le convenzioni, oppure, come diceva stamattina Alessandro Barbeta, conferendo le funzioni alle Unioni dei Comuni, o generalizzando il principio di

sussidiarietà locale, pensando a dei meccanismi di supplenza a vari livelli.

Ciò che per noi davvero conta è l'attuazione del principio dell'obbligatorietà della difesa civica che consentirebbe da un lato, agli stessi funzionari nostri interlocutori, di imparare a rispettare di più l'autorità di garanzia e, dall'altro, di individuare un'autorità a cui i cittadini possono rivolgersi sempre e comunque. In tale prospettiva assumerebbe un senso anche l'obbligo previsto nello Statuto, di procedere all'istituzione dell'autorità.

Il tentativo di costituire una rappresentanza unitaria va dunque esattamente in questa direzione, anche a prescindere dal numero di Difensori Civici che andremo a rappresentare.

Quanto all'accusa di corporativismo posso replicare che in questo momento viene in discussione il ruolo della difesa civica e che le riforme in atto (di Brunetta, di Calderoli) non precisano quale funzione la difesa civica può avere nel ridisegno complessivo della pubblica amministrazione italiana.

Noi Difensori Civici per primi affermiamo che il sistema andrebbe razionalizzato e che il riassetto dovrebbe essere attuato nell'interesse dei cittadini. Ciò che emerge dalle riforme in atto è tuttavia una scarsa conoscenza dell'istituto, descritto come organo di sottogoverno oppure come decentramento dell'amministrazione.

Se c'è una cosa incontrovertibile riguardo alla difesa civica è che non si amministra assolutamente nulla: non si tratta, dunque, dell'ennesima poltrona.

Ciò che più rammarica chi è chiamato a svolgere l'incarico è proprio questo, l'essere considerato come un esponente di sottogoverno.

Ritengo sia opportuno e molto più proficuo cercare di capire (guardando i dati, leggendo le relazioni, analizzando nel concreto l'attività svolta) se la difesa civica sia o meno utile e se essa funzioni o meno, anziché soffermarsi ad indagare chi tra politici e Difensori Civici debba essere incolpato delle inefficienze o dei limiti.

Anche se si equiparasse il nostro lavoro a quello di una delle tante associazioni di consumatori che forniscono assistenza di parte ai cittadini, io credo che con tutta probabilità noi Difensori non lavoreremmo tanto peggio.

La realtà è però che siamo tutt'altro che rispetto a un'associazione di consumatori. Noi siamo la pubblica amministrazione che riesamina i propri errori, che riesamina le proprie prassi.

Il mio ufficio tratta circa 400 pratiche l'anno: sono poche? Sono tante? Non credo rilevi.

Ciò che importa è che se anche 100 di queste 400 pratiche andassero a buon fine, non avremmo solo 100 persone soddisfatte ma 100 precedenti, di cui nel tempo potranno avvalersi altre cento, altre mille, altre diecimila persone che si rapportheranno con quella stessa amministrazione, con quegli stessi funzionari.

Significa, in altre parole, cento, duecento, mille ricorsi giurisdizionali evitati: a ciò dovremmo pensare nel momento in cui ci domandiamo se si tratta di soldi pubblici ben spesi.

Nei nostri obiettivi gli Stati generali dovrebbero essere uno strumento per affermare questa percezione della difesa civica e delle autorità di garanzia in generale, a fronte di una impressione spesso non corretta.

Concludo con uno sguardo sul futuro. La difesa civica deve progressivamente, anche con una legge puntuale, diventare un servizio a disposizione di tutti, proprio perché assicura (e questo è documentabile) una riduzione del contenzioso sia giurisdizionale sia non giurisdizionale e garantisce una migliore qualità dell'azione amministrativa e un maggiore controllo sugli atti degli amministratori, in un momento in cui detto controllo è in parte, o quasi del tutto, venuto meno.

Per accentuare l'efficacia che rivendichiamo, occorre fondare un sistema nazionale di autorità di garanzia in cui le autorità stesse vengano riconosciute come parte integrante dei livelli essenziali di tutela assicurate ai cittadini: un sistema nazionale che assicuri indipendenza, prossimità, obbligatorietà e, aspetto spesso sottovalutato ma assai rilevante, che si basi su nomine trasparenti, condivise con la società civile, basate sempre di più sulla competenza e sull'esperienza anziché sulla cooptazione politica, in conformità ai principi enunciati dalla giurisprudenza (numerose sentenze dei TAR hanno messo in luce come sempre più spesso nei procedimenti di nomina non siano stati comparati i curricula e siano state effettuate scelte arbitrarie).

Stiamo, in conclusione, lavorando per un futuro che dobbiamo ancora guadagnarci.

L'importante è tenere presente che si tratta di un lavoro svolto unicamente nell'interesse dei cittadini e dunque, se ben fatto, va a garanzia degli stessi, non delle poltrone di qualcuno.

La garanzia dei diritti delle fasce deboli



Lucio Strumendo

Garante dell'Infanzia per la Regione Veneto

Ho accolto molto volentieri l'invito a partecipare a questa giornata, anche perché è un'occasione per ritrovare vecchi amici. Ho svolto, infatti, l'incarico di Difensore Civico della Regione Veneto tra il 1994 e il 2001, e nell'esercizio dell'attività del coordinamento dei Difensori Civici regionali abbiamo avuto molti confronti con persone che oggi sono qui e con altre che li hanno preceduti.



È un'occasione dunque per me molto felice, che mi consente di ritornare su un tema a me caro in quanto centrale nel mio percorso formativo, e di tentare di svolgere delle valutazioni comparative tra istituzioni di garanzia di natura diversa: il Difensore Civico e il Garante dell'infanzia.

Credo si tratti di una questione particolarmente significativa e ben presente all'attenzione della Regione Emilia-Romagna, dove opera un Difensore Civico e dove nel contempo esiste una legge istitutiva del Garante dell'infanzia, alla quale ad oggi non è stata data attuazione sul piano operativo.

L'occasione è ulteriormente avvalorata dai venticinque anni di vita della difesa civica in Emilia-Romagna e dalla ricorrenza, pochi giorni fa, del ventesimo anniversario della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia. Questa Convenzione, così come le successive (in particolare la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996), danno una grande rilevanza, un grande senso di valore e di significato alla costruzione di istituzioni nazionali o regionali preposte a dare garanzia, effettività e concretezza ai diritti proclamati nelle convenzioni internazionali.

Le istituzioni di garanzia nelle democrazie mature

Le Convenzioni internazionali sui diritti dell'infanzia (New York, 1989; Strasburgo, 1996) sollecitano gli Stati membri a dotarsi di istituzioni incaricate di garantire i diritti in esse affermati.

Considerato che, nel nostro Paese, la Convenzione di New York è diventata legge nazionale nel 1991 e quella di Strasburgo nel 2003,

questo carattere prescrittivo mi pare più forte e stringente per il tema dell'infanzia, che non per il Difensore Civico. Inoltre le democrazie mature sono in una fase in cui, probabilmente, l'attenzione non deve essere nemmeno posta sulle dichiarazioni di principio, sulla normativa in senso stretto. A tal proposito qualche studioso ha parlato di "inflazione delle carte", intese come carte dei principi, e della necessità di passare dalla icona della legge al principio della sua effettività e fattibilità.

Se riportiamo il discorso sulle istituzioni di garanzia, mi pare importante mettere in luce la necessità di passare dai principi al procedimento, vale a dire alla valutazione dell'efficacia dei procedimenti, nel dare concretezza alle leggi e fattibilità ai diritti.

Il ruolo specifico del Garante dei Minori

Quando parliamo di minori (per i quali la Convenzione di New York ha iscritto il carattere della personalità giuridica), e in particolare di quelli su cui è meritevole esercitare la funzione delle pubbliche amministrazioni (perché portatori di un disagio personale, familiare, ambientale, sociale o perché a rischio di pregiudizio), deve essere chiaro che il tema dominante per garantire politiche di cura e di protezione adeguate è dato dalla relazione, o meglio, dalla complessità delle relazioni, dei rapporti, dei ruoli amministrativi, sociali e psico-pedagogici che intervengono.

Il profilo che necessariamente coinvolge la figura del Garante dell'infanzia è proprio quello inerente la valutazione delle difficoltà e delle complessità che emergono nell'esame degli interventi in favore di questi minori e che riguardano i rapporti fra l'amministrazione dei servizi sociali e della giurisdizione, in altre parole i rapporti fra l'ambito in cui si opera nel prestare azioni di supporto e di cura, e il principio di legalità.

Le criticità emergono anche se osserviamo, in tutti i casi di minori soggetti a una condizione di disagio, i rapporti che intercorrono fra i servizi sociali e il luogo dove i ragazzi vivono gran parte del loro tempo, ossia la scuola, dove prevale la funzione educativa.

In questa prospettiva ritengo che un'istituzione pubblica come il Garante, che non ha solo una funzione di promozione culturale, ma anche di affermazione dei diritti dei bambini e di appello anche educativo alla cultura dei minori, sia assolutamente indispensabile.

È assolutamente necessaria, infatti, un'autorità che sappia lavorare per l'armonizzazione e la semplificazione di questi sistemi complessi; che sappia dare il giusto rilievo all'ascolto, alla mediazione e al monitoraggio sul funzionamento dei servizi; che sappia costruire

percorsi di facilitazione e di accompagnamento nei confronti di chi esercita responsabilità professionali nei luoghi dove sono accolti i minori a rischio e i minori in pregiudizio (le comunità educative, le famiglie affidatarie). Un'autorità in grado soprattutto di dare una risposta adeguata a una domanda di rappresentanza che hanno i bambini privi di adulti in grado di esercitare la responsabilità genitoriale, per evitare che questa responsabilità venga svolta ed esercitata in modo burocratico dal Sindaco della città in cui questi minori si trovano.

Se poi ci riferiamo ai minori in condizione di disagio e ai minori a rischio, è a maggior ragione fondamentale disporre di un'istituzione che abbia un approccio amichevole, persuasivo, discreto, sussidiario rispetto agli agenti principali del percorso di cura e di protezione. Un organismo che, in altre parole, non abbia un ruolo giurisdizionale e non si ponga in un rapporto gerarchico e di controllo, ma di accompagnamento.

La Convenzione di New York, che elenca i diritti dei minori, può essere riassunta attorno a tre grandi categorie, tanto che si parla delle "famose 3 P della Convenzione di New York": *partecipazione, promozione, protezione*.

Ritengo che il Garante dell'infanzia sia una figura istituzionale e pubblica chiamata a operare proprio secondo questi tre obiettivi, predisponendo azioni, progetti, programmi di azione e di intervento, in grado di rispondere a queste tre finalità: promuovere la cultura dei diritti; concorrere alla protezione dei minori; favorire la partecipazione dei ragazzi in quanto cittadini di oggi, oltre che cittadini potenziali di domani.

Sul piano nazionale non solo non esiste nel nostro paese un Garante, ma neppure una legge nazionale al riguardo. La proposta di legge si è infatti arenata nella marea limacciosa del dibattito parlamentare.

Solo sei Regioni italiane hanno istituito e reso operativa la figura del Garante dell'infanzia, mentre cinque Regioni e due Province autonome lo hanno istituito ma non ancora attivato.

Vorrei accennare molto rapidamente alle modalità, al senso e ai risultati con cui si è svolta l'esperienza ormai quasi decennale del mio ufficio (il prossimo anno concluderò il mio doppio mandato).

Le esigenze e i bisogni, da un lato, e la risposta alla domanda dei diritti del minore dall'altro, hanno bisogno di un'istituzione che sia ritagliata, per la disciplina normativa e per le funzioni, sul posto che nella società hanno i bambini: i minori stranieri non accompagnati, quelli allontanati dalla famiglia, affidati alla funzione sussidiaria di quella che chiamiamo

“genitorialità allargata” (che fa capo ai servizi sociali, famiglie affidatarie, comunità di accoglienza).

L'esperienza del Garante dei Minori della Regione Veneto

Il mio ufficio ha cercato dunque di operare lungo cinque direttrici.

La prima è stata quella di garantire, ai minori allontanati dalla famiglia e privi di chi eserciti per loro la responsabilità genitoriale, una tutela effettiva. Abbiamo svolto un lungo percorso di formazione, esteso a tutto il Veneto, che, attraverso la collaborazione di cinquanta operatori decentrati, ci ha consentito di istituire un albo di settecentocinquanta tutori legali volontari. Oggi, nel Veneto, il ruolo di tutore non è più affidato al Sindaco, al funzionario del Comune o al dirigente della comunità, ma ad un soggetto della società civile che si è formato ed è stato sensibilizzato alla luce di questa formazione.

La seconda direttrice è stata l'attività di ascolto e di mediazione, che presenta ovviamente caratteri diversi rispetto a quella svolta dal Difensore Civico. In tal caso si è, infatti, in presenza di un cittadino portatore di una lagnanza, che si colloca in una posizione paritaria nei confronti dell'amministrazione e chiede al Difensore Civico l'aiuto per esercitare questo rapporto di parità. Nel nostro caso, invece, avendo a che fare con i bambini, l'ascolto non è finalizzato alla conciliazione, bensì a trovare punti di mediazione in situazioni che presentano un'elevata conflittualità e che assai facilmente riguardano gli operatori dei servizi e l'autorità giudiziaria minorile.

La terza attività che abbiamo sviluppato, che fa da pendant all'ascolto e alla mediazione, è stata la messa a fuoco di buone prassi nel rapporto - estremamente teso e conflittuale - fra gli operatori dei servizi e l'autorità giudiziaria minorile. Un rapporto che molto spesso costringe il minore a vivere condizioni di lunga permanenza in comunità di accoglienza o in famiglie affidatarie senza rientrare nella propria famiglia originaria. Ebbene, queste linee guida, costruite in un rapporto di grande collaborazione con l'autorità giudiziaria e con gli operatori dei servizi, ci hanno consentito di accreditarci come soggetto istituzionale ma non giurisdizionale, con un ruolo di collegamento in favore di minori che versano in complesse situazioni.

Il quarto ambito di attività è stata l'azione di persuasione e orientamento in alcuni ambiti particolarmente sensibili per la vita dei minori, quali la scuola, l'utilizzo dei mass media, la degenza in situazioni ospedaliere e l'accoglienza nelle comunità educative. Anche in questo caso si è cercato di costruire relazioni di sensibilizzazione e di orientamento rivolte agli operatori.

L'ultima questione, infine, sulla quale stiamo operando in modo particolare negli ultimi due anni (non senza molte difficoltà), è la partecipazione dei ragazzi. Il tema è molto importante. Se nessun dubbio sorge circa il fatto che i ragazzi sono portatori di diritti, ben più complesso è individuare le modalità con le quali possono esercitare nel nostro Paese la loro funzione di cittadinanza attiva. Stiamo dunque conducendo un lavoro di ricognizione, ricerca e sperimentazione nelle scuole e nei Consigli Comunali dei Ragazzi; stiamo inoltre raccogliendo le opinioni e il punto di vista dei ragazzi che vivono nelle comunità educative o psicopedagogiche di accoglienza.

Questo è dunque l'impianto, la ragione d'essere di una istituzione di garanzia che si occupa dei minori nel nostro paese.

Difensore Civico e Garante dei Minori a confronto

Ci si potrebbe domandare quali sono le soluzioni strumentali, organizzative e normative per sviluppare queste funzioni di tutela. Qui si aprirebbe un dibattito nel quale, a mio avviso, trovano spazio sperimentazioni differenziate.

Vi sono Regioni come il Veneto che hanno istituito il Difensore Civico e, distintamente, il Garante dell'infanzia. Altre hanno deciso di adottare la formula dell'avvalimento (Catalogna): all'interno dell'ufficio del Difensore Civico opera un aggiunto che si occupa della garanzia dei diritti dei bambini. Esiste, inoltre, l'esperienza più recente della Regione Marche che, pur avendo due distinte leggi, ha ritenuto di attribuire la funzione di Garante dell'infanzia e di Difensore Civico alla medesima persona, optando quindi per la sovrapposizione delle funzioni, obiettivi, programmi in capo a un unico soggetto.

Io credo che si debba guardare con grande apertura e con la massima disponibilità alle diverse ipotesi.

L'unica soluzione che ritengo debba essere evitata, in quanto estremamente riduttiva, è quella di ritenere che il concetto di minorità che sta nella parola "minori" venga adottato anche nella valutazione dei compiti, delle funzioni e degli obiettivi propri delle istituzioni di garanzia. Lo preciso perché ho appreso che su questo si sta sviluppando un dibattito in alcune Regioni italiane, come la Liguria, e anche a livello nazionale, nella discussione del progetto di legge per l'istituzione del Garante nazionale dell'infanzia. Tale progetto, fortunatamente, ha subito una battuta d'arresto ma tornerà in Commissione. La sua impostazione a me pare faccia venir meno una delle ragioni di più fertile prospettiva comune alla difesa civica e al Garante dell'infanzia nel nostro Paese: essere istituzioni radicate sul territorio.

Desi Bruno

Coordinatrice nazionale dei Garanti dei detenuti

Credo sia doveroso in primo luogo chiarire cosa s'intende per persone private della libertà personale, poiché già la definizione di questa figura di garanzia rispetto ai campi di interesse, costituisce un tema che serve ad introdurre alcuni elementi che tratterò nelle conclusioni del mio intervento.

Non mi occupo soltanto delle persone ristrette al carcere della Dozza o al carcere minorile, quindi detenuti in senso stretto. Mi interessa anche di altri soggetti che versano situazioni analoghe quali gli stranieri del centro di identificazione e di espulsione e le persone che passano per le camere di sicurezza dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato e della Polizia Municipale, in attesa di essere portati in Tribunale per i processi per direttissima.

La definizione più corretta può essere, a mio avviso, individuata nel protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti inumani e degradanti, laddove si legge che, per privazione della libertà, si intende "sia qualsiasi forma di detenzione o di incarcerazione, sia il collocamento di una persona in uno stabilimento di sorveglianza pubblico o privato da cui non è autorizzato a uscire liberamente, ordinato da un'autorità amministrativa o da qualsiasi autorità pubblica".

La mia competenza riguarda, dunque, anche gli ospedali psichiatrici e giudiziari in cui si trovano persone che devono essere sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nonché le persone che si trovano presso comunità terapeutiche in regime di arresti domiciliari o di misure alternative. Si trattasi perciò di un concetto molto ampio.

La decisione del Comune di Bologna di istituire la figura del Garante determinò la necessità di procedere alla modifica dello Statuto comunale attraverso l'inserzione, dopo l'art. 13 inerente il Difensore civico, dell'art. 13 bis relativo appunto al Garante delle persone private della libertà personale. Il Comune avviò questa modifica sulla scia di un ampio dibattito sul tema dei diritti delle persone private della libertà personale e tenendo ben presente l'esperienza europea e le



convenzioni internazionali relative a tale figura di garanzia. In particolare, prima di procedere all'istituzione, l'autorità comunale seguì per un anno tutti coloro che si occupavano a vario titolo di privazione della libertà personale attraverso una serie molto importante di incontri e di udienze conoscitive.

Una volta conclusa l'attività d'indagine il Comune decise di procedere all'istituzione di questa figura di garanzia che ha ancora oggi carattere sperimentale.

Il Garante delle persone private della libertà personale è oggi presente in cinque Regioni (di cui due – Lombardia e Marche – ne hanno delegato le funzioni al Difensore Civico), quattro Province e quindici Comuni.

L'anno scorso e quest'anno, attraverso il Coordinamento dei Garanti territoriali, avente anch'esso natura sperimentale, si è cercato di dare impulso alla creazione di questa figura di garanzia a livello nazionale (come accade per il Garante dell'infanzia) che purtroppo ad oggi ancora non esiste, pur essendo imposta da obblighi internazionali. Mi riferisco, in particolare, al protocollo sopra citato alla Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti inumani e degradanti del 1984. L'Italia pur essendo stata una tra i primi paesi a sottoscrivere la Convenzione, non ha mai provveduto alla ratifica del protocollo che per l'appunto impone di istituire, designare o gestire a livello nazionale uno o più organi di visita incaricati di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti inumani e degradanti, anche riconoscendo loro il diritto di accesso ai luoghi dove le persone sono in stato di privazione della libertà personale.

È possibile cogliere l'importanza del protocollo con riferimento ai gravissimi eventi che ne hanno determinato l'adozione: questo strumento nasce infatti dopo i fatti gravissimi di Abu Grahīb, in seguito all'intervento degli Stati Uniti in Iraq.

Il ritardo dell'Italia è già stato ripetutamente sanzionato, anche di recente, dagli organismi internazionali. Il nostro paese, che pure è in prima fila nella battaglia per l'abolizione della pena di morte nel mondo, non ha ancora un'autorità di controllo che possa accedere, senza necessità di autorizzazione e con facoltà di ispezione, in tutti i luoghi di privazione della libertà personale nei quali si trovano persone che, qualunque reato abbiano commesso o siano sospettati di aver commesso, versano in una situazione di maggior debolezza rispetto alla generalità delle persone.

Nel corso della precedente legislatura sono stati presentati numerosi disegni di legge in materia: alla Camera dei Deputati si era addirittura

approvato un testo, che ha però subito una battuta d'arresto a causa della fine anticipata della legislatura.

Il cammino è stato ripreso, lo stesso Coordinamento dei Garanti ha predisposto un proprio disegno di legge per rispondere all'esigenza particolarmente sentita, anche alla luce dei recenti fatti di cronaca, di ovviare ad una grave lacuna. Da ultimo, qui vicino, al carcere di Parma, un giovane tossicodipendente si è ucciso. Ogni giorno si verificano diversi decessi negli istituti penitenziari (pochi giorni fa anche presso l'istituto penale minorile di Firenze) che ci inducono a parlare di un vero e proprio "bollettino di guerra".

Il Comune di Bologna ha attuato questa sperimentazione anche allo scopo di dare un contributo nel percorso di istituzione del Garante nazionale. Tutti i Garanti istituiti a livello locale si muovono in questa prospettiva: gli Enti Locali più sensibili hanno infatti deciso di attuare questa sperimentazione, seppur con modalità diverse, per cercare di ovviare ai ritardi dello Stato.

Le diversità tra le diverse realtà territoriali riguardano in particolare le modalità di nomina. Alcuni, come quello del Comune di Bologna, sono nominati dal Consiglio Comunale; in altri casi si procede con la nomina sindacale.

La sperimentazione è in forte crescita e, a partire dall'esperienza del Garante di Roma (Sottosegretario alla Giustizia del precedente Governo, l'On. Manconi), ha assunto un ruolo assai rilevante nel giro di pochissimi anni. Oltre ai quindici Garanti già nominati, l'istituzione è stata deliberata anche a Piacenza e a Verona, e in altri Comuni e Province si sta avviando un percorso analogo.

Mentre in passato i Garanti subivano il limite dell'accesso al carcere (necessitavano di una autorizzazione preventiva che limitava di fatto la loro capacità di intervento), oggi sono inseriti nell'ordinamento penitenziario e sono equiparati ai parlamentari per quanto riguarda la possibilità di accesso e di visita ai luoghi di detenzione. Oltre a ciò, essi hanno la possibilità di compiere, per conto delle persone ristrette, atti giuridici.

A giugno del prossimo anno scadrà il termine quinquennale del mio mandato. Aldilà di quelle che saranno le scelte future, questi cinque anni sono stati molto difficili: lo è occuparsi di luoghi totali, così come avere rapporti con le istituzioni totali e fare da tramite con quelle esterne.

Un esempio A titolo esemplificativo apro solo una parentesi relativa all'enorme difficoltà che ho incontrato nell'aver accesso a un luogo che per tanto tempo è stato chiuso a tutti, lontano da qualsiasi

possibilità di controllo e precluso anche ai giornalisti: i vecchi centri di permanenza temporanea, oggi centri di identificazione e di espulsione. Si tratta di percorsi di estrema difficoltà e delicatezza.

Non si può tuttavia negare che il ruolo svolto dai Garanti locali in questa difficile sperimentazione, ha avuto grande rilievo a livello europeo.

Passando all'esame dei compiti del Garante, l'attività principale consiste nell'incontrare le persone: il nostro ufficio riceve circa cinquanta – settanta richieste settimanali.

Oltre a ciò l'ufficio svolge un'attività di promozione dei diritti di lavoro, di sanità, di affettività e di rapporti con le famiglie, nonché un'attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul tema della detenzione, finalizzata a presentare il carcere come un luogo che appartiene alla collettività e un'attività. Tutto ciò implica ovviamente l'instaurazione di rapporti con tutti i luoghi che coinvolgono il vasto campo d'azione del Garante, amministrazione penitenziaria ed Enti Locali in primo luogo.

L'ambito di competenza, oltre ad essere, come detto, estremamente vasto, presenta situazioni di forte criticità, come quelle nelle quali possono verificarsi violazioni dei diritti e anche della libertà fisica delle persone, che impongono di agire nella prospettiva di cui si è parlato nel corso di questa giornata, vale a dire quella della mediazione alta, che consiste nel tentativo di porre in essere un'attività di persuasione affinché i comportamenti della pubblica amministrazione siano comportamenti conformi al principio di legalità.

È sufficiente pensare a quella che è l'attuale situazione del carcere, dove le persone vivono una condizione che non ha nulla di legale, per comprendere la complessità delle mie parole.

In poche centinaia di metri vivono ventiquattro ore su ventiquattro, quattro persone costrette a stare in un luogo che non consente loro neppure di stare in piedi contemporaneamente nello stesso posto.

Svolgere un ruolo di mediazione, sia pure qualificata, in tale situazione, in cui, anche rispetto all'inizio del mio mandato, la condizione, la lesione dei diritti delle persone, prima della lesione di tutta la dignità delle persone, appare sempre più forte, risulta particolarmente complesso.

Si assiste, infatti, ad una tendenza regressiva che trova conferma negli episodi di questi giorni.

Il precedente sistema basato su alcuni profili quali la presenza dell'ordine penitenziario, la presenza del volontariato, l'apertura del carcere alla collettività e una polizia penitenziaria educata ad essere parte del trattamento, è fortemente a rischio. La preoccupazione che ci

possano essere situazioni molto gravi all'interno delle carceri è un dato di assoluta rilevanza.

In questa difficile, ma come dicevo fruttuosa, fase di sperimentazione, ho auspicato per diverso tempo l'approvazione di una legge regionale istitutiva della figura del Garante regionale per le persone private della libertà personale posto che anche nel nostro territorio ci sono luoghi che meritano un'ispezione, un controllo, una presenza.

Pur essendo stata nel frattempo emanata la legge, il Garante regionale non è stato istituito.

Per contro, il Comune di Ferrara ha provveduto all'istituzione e altri Comuni sono in procinto (Piacenza e Ravenna).

Il riconoscimento della possibilità per le persone detenute di avere un punto di riferimento al quale rivolgersi per esprimersi liberamente, costituisce un profilo di grande civiltà, pur non rappresentando ovviamente la panacea di tutti i mali.

La collaborazione con Daniele Lugli nasce in questa sorta di limbo.

La sua particolare sensibilità ha fatto sì che fosse lui stesso a interessarsi e a promuovere un intervento della difesa civica regionale su questi temi, con mia grande soddisfazione e gratitudine. Sul punto, qualora la Regione decidesse di uniformarsi all'esperienza marchigiana, il mio auspicio è ovviamente che le relative funzioni vengano assunte da Daniele Lugli. Francamente, però, in un'ottica di riflessione finalizzata a comprendere la soluzione più opportuna, nell'interesse della tutela delle persone appartenenti a fasce deboli della popolazione, la mia opinione è che il Garante del carcere debba essere una figura settoriale, dedicata solo alle sopra citate tematiche.

Tutti i progetti di legge in materia seguono tale orientamento: la settorialità è indispensabile poiché il tema della privazione della libertà personale presenta una specificità tale da richiedere un impegno costante e quotidiano che necessita di un rapporto continuo con le istituzioni totali, anche a causa di situazioni, come già dicevo, di grande criticità, che presentano talvolta conflittualità latenti o anche manifeste in cui si rappresentano punti di vista molto particolari, che prescindono a volte dalla gravità dei fatti commessi per assumere il punto di vista di chi non ha la pienezza dei propri diritti.

I progetti di legge prevedono, altresì, l'articolazione territoriale dell'istituzione di garanzia per rispondere alla necessità fortemente sentita di assicurare al Garante nazionale la presenza di terminali sul territorio che gli consentano di monitorare la situazione e intrattenere contatti con le problematiche dei singoli istituti.

La settorialità è fondamentale anche per prevenire possibili situazioni di conflitto.

La varietà e complessità delle situazioni che si presentano al Garante fa sì che talvolta, talune che parrebbero combaciare (si pensi ad esempio al problema del rapporto con l'infanzia, o del rapporto con la genitorialità), rivelano in realtà profili di contrasto che rendono necessario il ricorso a vie diverse anche sul piano pratico, oltre che teorico.

Infine, proprio perché come spiegavo all'inizio la competenza non concerne solo il carcere, ma più ampiamente tutti i luoghi della privazione della libertà personale, ritengo fondamentale la previsione di una figura con competenze, anche giuridiche, specifiche, che nascono dall'esperienza specifica di un rapporto con il carcere.

Sotto tale profilo ritengo che le lacune debbano essere senza dubbio colmate dal Difensore Civico, anche in considerazione del fatto che tra le due figure di garanzia possono esserci punti d'incontro e comuni campi d'intervento.

Stamattina, per esempio, Daniele Lugli parlava della sanità, tematica su cui si avverte forte l'esigenza di collaborazione e in cui rientra certamente la questione del passaggio della medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale, determinato dall'esigenza di garantire ai cittadini detenuti un trattamento sanitario uguale agli altri cittadini. In generale l'esigenza di collaborazione concerne tutte quelle situazioni che tendono a non caratterizzarsi più per il luogo di detenzione, ma ad uniformarsi sul tema della cittadinanza.

Pur non sapendo quale sarà il destino delle figure di garanzia, ciò che è certo è che sarà necessario attuare un processo di ripensamento generale, perché ci sono moltissime figure, talvolta non coordinate tra loro. Basti pensare che spesso gli Enti Locali si muovono in maniera assolutamente autonoma. È indispensabile fermarsi a riflettere su quale sia il corretto approccio ad uno strumento così importante come quello delle figure di garanzia.

Non è però possibile, prima di tutto, prescindere dall'istituzione delle figure nazionali mancanti, perché ciò determinerebbe senza dubbio una ricaduta su quelle territoriali, assolutamente indispensabili, proprio in ragione di una assorbente specificità delle persone di cui in questo mandato mi sto occupando.

Gli organi di garanzia della Regione Emilia-Romagna



Gianluca Gardini

Presidente CO.RE.COM.

Ringrazio anch'io per l'invito, perché ritengo che di queste iniziative vi sia un forte bisogno.

Alcuni profili accomunano il CO.RE.COM al Difensore Civico e ai vari organi di garanzia, altri ci separano.

Il Difensore Civico e il consigliere di parità sono organismi monocratici, noi siamo invece un organo collegiale, come la consulta.

Il comitato regionale delle comunicazioni, che io qui appunto rappresento, si caratterizza per alcuni tratti peculiari. Presenta innanzitutto una doppia dipendenza: dalla Regione da un lato e dall'autorità nazionale di garanzia per le comunicazioni, l'AGICOM, authority indipendente, dall'altro. Sotto questo profilo possiamo definirci un "organismo a doppia faccia" poiché lavoriamo alle dipendenze della Regione, incardinati strutturalmente presso la stessa, ma funzionalmente dipendiamo dall'autorità nazionale.

Il CO.RE.COM. è la proiezione sul territorio dell'autorità nazionale e di garanzia delle comunicazioni e pertanto svolge principalmente un'attività di vigilanza sui mezzi di comunicazione regionali. Ha dunque soprattutto una funzione di controllo dell'applicazione delle regole, di sorveglianza e vigilanza. In caso di riscontro di irregolarità o violazioni provvede a segnalare l'accaduto all'autorità di garanzia, oppure, laddove ha poteri sanzionatori, procede direttamente all'applicazione di sanzioni.

Unitamente a questo, svolge funzioni di servizio diretto al pubblico, tra le quali la più importante è certamente l'attività di conciliazione tra gli utenti e gli operatori telefonici, vale a dire le imprese da un lato e gli utenti dall'altro. Le contestazioni hanno generalmente ad oggetto le bollette e le più infinite possibilità di controversie che possono sorgere nell'utilizzo dei mezzi di comunicazione: disfunzioni nella navigazione



internet, interruzioni del servizio telefonico, contestazioni o difetti di visione nel servizio pay TV, anch'esso di nostra competenza. Poiché il tentativo di conciliazione dinanzi al CO.RE.COM costituisce presupposto indispensabile per poter poi, successivamente ed eventualmente, agire in giudizio, il nostro può certamente qualificarsi come servizio di mediazione.

Da quest'anno sono state riconosciute, a noi e ai comitati della Regione Puglia e del Friuli Venezia Giulia, anche le funzioni di appello, vale a dire di secondo grado di conciliazione. Nell'ipotesi di fallimento, infatti, la fase successiva è quella dell'arbitraggio, un tempo riservato all'autorità centrale di garanzia e oggi decentrata sul territorio: in questo modo si fornisce al cittadino un servizio concreto di ADR, alternative dispute devolution, ossia una forma di risoluzione delle controversie alternativa al ricorso in giudizio.

Questa credo sia la ragione per cui il CO.RE.COM è più conosciuto dai cittadini di quanto non sia forse il Difensore Civico.

Accanto a questa importantissima funzione del nostro Comitato ve ne sono altre di back office. Al momento, per esempio, siamo impegnati in un'attività di monitoraggio di tutte le trasmissioni su base regionale per verificare se ci sono violazioni delle regole sancite in vari settori: la par condicio durante il periodo elettorale, la tutela dei minori nella fasce protette (16.00 – 19.00), il pluralismo politico e istituzionale, la concentrazione degli spot pubblicitari. È un'attività meticolosa e piuttosto faticosa che necessita di una piattaforma digitale di registrazione e che implica un numero di addetti abbastanza cospicuo. Tutti i programmi vengono messi a disposizione delle autorità pubbliche e della magistratura che ce li dovessero richiedere.

La nostra non è l'unica esperienza a livello europeo, addirittura in Spagna sono più all'avanguardia di noi. L'omologo catalano ha infatti una funzione molto più penetrante, una composizione più ampia e poteri più incisivi.

L'evoluzione del nostro ordinamento verso una legislazione a carattere federale sta trasformando anche il sistema dell'informazione che appare, a mio avviso, sempre più orientato verso un sistema su base regionale. Se in passato l'idea di un sistema unitario nazionale era abbastanza intangibile, dopo la riforma costituzionale del 2001 la prospettiva è radicalmente mutata in quanto l'informazione ha assunto soprattutto una valenza regionale. Questo ha ovviamente contribuito a favorire un forte potenziamento di tutti gli organismi di controllo regionale, quindi dei CO.RE.COM che erano nati come CORERAT (Comitati regionali radiotelevisivi) già nella metà degli anni Settanta.

In questa continua evoluzione i comitati assumono un ruolo preponderante, anche in considerazione dell'evidente sviluppo dei media, strumenti fondamentali dei processi democratici. È oramai evidente, infatti, come non sia più possibile pensare politiche e servizi senza contare sull'uso corretto dei media. I mezzi democratici hanno, in altre parole, bisogno dei mezzi di comunicazione di massa.

È altrettanto evidente e intuitivo che l'attività di vigilanza, regolamentazione e, in generale, il controllo sui contenuti e sul rispetto delle regole non possano essere svolte in maniera centralizzata. Credo si debba a questo l'impulso ricevuto dai comitati negli ultimi anni, con le deleghe ricevute dall'autorità nazionale di garanzia.

L'esigenza di collaborare con gli altri organi di garanzia è evidente ed intrinseca. Speriamo quindi che questi incontri che, come ci ricordava il Difensore Civico Daniele Lugli, si stanno moltiplicando, diventino sempre più frequenti, e soprattutto che siano in grado di favorire la costruzione di una rete priva di limiti di competenze e di settori, verso una visione condivisa a livello regionale sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone.

Ritengo che la nostra missione sia proprio garantire la tutela effettiva dei diritti fondamentali, così ben illustrati nella prima parte della Costituzione, su base regionale oppure attraverso degli organismi settoriali, o comunque tramite un organismo unico con un campo visivo più ampio.

Giuseppe Piperata

Presidente della Consulta di Garanzia Statutaria

Ringrazio innanzitutto il Difensore Civico per averci dato oggi uno spazio per presentare la Consulta di Garanzia Statutaria, ultima nata del sistema istituzionale della Regione Emilia-Romagna.

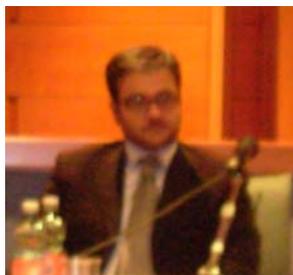
Qui si parla di organi che ben possono qualificarsi come "antenati" e rispetto ai quali noi possiamo definirci dei "pronipoti", in quanto ci siamo insediati nel gennaio 2009.

La Consulta è un organismo statutario autonomo ed indipendente, regolamentato dallo Statuto e da una legge istitutiva del 2007. Per continuare a stare nella metafora, è ancora in una fase di prepubertà, perché la sua istituzione e attivazione è ancora in corso: la Consulta di Garanzia Statutaria dovrebbe essere composta da cinque membri, tre eletti dall'Assemblea legislativa regionale e due dal Consiglio delle Autonomie locali, ma poiché il Consiglio non è ancora operativo è stato praticamente impossibile nominare i membri corrispondenti, e la Consulta non ha ancora una composizione perfetta.

Ciò non ha comunque impedito il suo avvio, per due ragioni fondamentali: realizzare il quadro istituzionale previsto dallo Statuto e quindi completare tutti i tasselli di questo nuovo assetto istituzionale della Regione Emilia-Romagna; porre la nostra Regione nel "gruppo di testa" dell'innovazione regionale italiana, insieme alle altre Regioni – attualmente solo il Piemonte e la Liguria - che hanno già istituito, nominato e reso operativa la loro Consulta di Garanzia statutaria.

Al riguardo ricordo che il 3 e il 4 dicembre si terrà qui a Bologna un importante convegno di taglio molto scientifico, ma anche operativo, finalizzato ad approfondire le varie strutture di garanzia che oggi operano all'interno delle regioni italiane e incentrato, in particolare, sul ruolo delle Consulte. L'intento sarà quello di conoscere come stanno operando le Consulte delle altre Regioni e fondare, grazie all'apporto significativo del Presidente Donini e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, una rete delle Consulte di Garanzia statutaria.

Per quanto riguarda i poteri attribuiti alle Consulte, ogni Regione ha fatto un po' di testa sua; sostanzialmente, però, tutte concordano nel



riconoscerle un ruolo di controllo preventivo di statutarietà dei progetti di legge approvati, ma non ancora pubblicati.

La Consulta sarebbe, in altre parole, una piccola Corte Costituzionale, chiamata a sindacare, su richiesta o della Giunta o di un numero significativo di parlamentari regionali, la compatibilità statutaria di progetti di legge approvati ma non ancora pubblicati.

Oltre a questa che è senza dubbio la principale competenza, ve ne sono altre. In particolare, la nostra Consulta ha altre tre funzioni: formula pareri su eventuali conflitti tra gli organi della Regione, sull'ammissibilità di referendum o iniziative legislative popolari e, da ultimo (peculiarità della nostra Regione), garantisce l'ordinaria amministrazione nel caso di anticipata fine della legislatura regionale.

La nostra attivazione è tutt'ora transitoria, poiché siamo istituiti in forma ridotta; di conseguenza ci sono state attribuite al momento soltanto due competenze: i pareri sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari (che noi già abbiamo esercitato in alcuni casi) e quella emergenziale in caso di chiusura anticipata della legislatura (ipotesi che per fortuna ancora non si è verificata e speriamo non si verificherà neanche in futuro).

Concludo con una riflessione sulla nostra partecipazione al sistema delle garanzie regionali. Lo spazio attualmente a disposizione della garanzia istituzionale è oggi in Italia, come in qualsiasi altra democrazia complessa, amplissimo e, a mio avviso, gli strumenti per assicurare le garanzie non sono mai troppi. Questo per due ragioni fondamentali. La prima è che la società attuale è talmente complessa e articolata che quasi quotidianamente emergono nuove richieste ed esigenze di garanzia. La seconda è che assistiamo all'impossibilità e incapacità delle sedi tradizionali di continuare a fare sintesi e rappresentanza degli interessi collettivi. Mi riferisco in particolare alle istituzioni chiamate a farlo (come le istituzioni rappresentative assembleari) che purtroppo, proprio a causa della complessità della vita quotidiana, non sono più in grado di assolvere il loro compito.

Ecco, dunque, emergere indispensabili ulteriori livelli istituzionali, chiamati non solo a sintetizzare gli interessi e i bisogni di garanzia per portarli poi al potere decisionale, ma anche a svolgere una funzione ancillare rispetto alle istituzioni di governo di una Regione o di uno Stato. Una funzione ancillare di tipo consuntivo, proprio al fine di aiutare i livelli decisionali più alti non solo a decidere, ma anche a garantire la tutela dei cittadini.

Queste sono le ragioni per le quali, a mio avviso, la Consulta di Garanzia statutaria si iscrive oggi nel sistema di garanzie regionali.

Occorre tuttavia prestare molta attenzione: se da un lato c'è molto spazio, dall'altro è pur vero che lo spazio va regolato, poiché è assolutamente fondamentale capire veramente chi fa che cosa, per non correre il rischio di cannibalizzarci a vicenda.

Mi riferisco in particolare alla proposta, da me non condivisa, di riconoscere agli organismi di garanzia statutaria delle Regioni anche un potere di intervento a tutela dei cittadini. L'organismo di garanzia statutaria ha un suo compito specifico, che è quello di operare a favore e in funzione degli organi regionali, Giunta e Assemblea legislativa. La Consulta si colloca pertanto all'interno delle dinamiche della Regione, non certamente al di fuori. Nel momento in cui si riconoscesse alla Consulta di Garanzia statutaria anche un potere di chiamata diretta da parte del cittadino, e dunque un potere di tutela verso l'esterno, le si attribuirebbe una funzione quasi giudiziaria che non le appartiene, rischiando inoltre di invadere il campo del Difensore Civico e creando confusione circa le competenze attribuite ai vari organi.

Lo spazio dunque c'è e possiamo, anzi dobbiamo, essere presenti in tanti. L'importante però è che ci siano dei ruoli ben definiti per consentire un effettivo esercizio di tutele di garanzia, sia per gli interessi che non sono frammentabili nelle singole individualità, sia per quelli che vengono portati dalle singole persone.

In questa prospettiva gli organi di garanzia delle Regioni possono sicuramente contribuire a realizzare quello che anche Gianluca Gardini diceva: quel nuovo assetto dei poteri pubblici in Italia che si sta evolvendo sotto i nostri occhi.

Rosa Amorevole

Consigliera di Parità

Spesso, quando si pensa alle pari opportunità, si tende a confondere tutte le figure che si occupano di questi temi sia che lo facciano a livello politico o tecnico, nell'ente pubblico o nel privato sociale. Per contro, la consigliera di parità è una figura particolare in quanto ha un ruolo, definito per legge, di promozione e controllo sull'attuazione dei principi di parità e di pari opportunità sul lavoro.



La nostra azione si svolge solo in questo settore e

ciò principalmente per ragioni storiche: tutta la normativa anti discriminatoria nasce in ambito lavorativo, considerato da sempre come quello in cui, innanzitutto, promuovere parità e pari opportunità. Solo negli ultimi anni la normativa si è estesa anche ad altri settori. Ci occupiamo pertanto di tutto ciò che attiene all'accesso e alla permanenza nell'occupazione o all'evoluzione di carriera, per intervenire sulle discriminazioni di genere.

Nell'esercizio delle azioni, noi consigliere godiamo dell'autorità riconosciuta ai pubblici ufficiali: di conseguenza ci rapportiamo ai soggetti con cui veniamo a contatto, compresi quelli che hanno ipoteticamente costruito le basi per una discriminazione, con una certa autorità.

Ritengo sia necessario fornire un breve ricostruzione storica dell'istituto, per poi soffermarmi sugli aspetti procedurali (nomina e designazione), operativi (compiti e funzioni), organizzativi e strutturali, in quanto non mancano analogie con l'Ufficio del Difensore Civico.

La figura di consigliera di parità nasce negli anni Ottanta per poi meglio definirsi nel 1991 nella legge 125, con la quale assume altresì un ruolo operativo più incisivo, anche in considerazione del fatto che diviene destinataria di fondi ministeriali. Col decreto legislativo 196/2000, analogamente a quanto accaduto per la figura del Difensore civico, si offre una più puntuale definizione in ordine alle consigliere di parità che si muovono a livello nazionale, regionale e provinciale. In Emilia Romagna abbiamo, oltre alla consigliera regionale, anche delle referenti provinciali: ciò garantisce una prossimità alle problematiche di tipo territoriale.

Dal 2000, grazie anche a questa prima disponibilità finanziaria, le consigliere iniziano ad esercitare i compiti e le funzioni definiti dalla legge sui cui dirò più dettagliatamente nel prosieguo.

Come il Difensore Civico, anche noi abbiamo l'obbligo di relazionare sulla nostra attività. Siamo altresì tenute a partecipare alle reti nazionali delle consigliere e dei consiglieri di parità, al fine di confrontarci con persone che svolgono la nostra stessa attività in altri territori.

Svolgiamo un'attività di vigilanza occupandoci innanzitutto dell'accesso al lavoro. Accade infatti che si riscontrino dei blocchi, oppure delle diciture apparentemente neutre che, però, fanno sì che un genere piuttosto che l'altro non possa accedere a concorsi o partecipare a selezioni in condizioni di parità.

Riporto un caso di cui il nostro ufficio si è occupato, rimasto nella storia dell'attività anti discriminatoria della nostra Regione. Un'azienda di trasporti indicava, tra le condizioni necessarie per la partecipazione ad un concorso, il possesso della patente di guida, che solitamente viene conseguita durante il servizio militare. Apparentemente il bando risultava neutro, ma di fatto riduceva le possibilità di accedere in maniera paritaria per le concorrenti di genere femminile. Esempio analogo è quello di una recente controversia originata da una denuncia, accolta dal TAR, che segnalava come discriminatorio il bando di assunzione per le "signorine buonasera". Anche in questo caso si è richiesto che l'opportunità di lavoro - come annunciatore e annunciatrice - venisse aperta ad entrambi i sessi.

L'altro aspetto di cui ci occupiamo concerne in generale le condizioni del lavoro. La discriminazione più frequente riguarda le donne in maternità, ma non mancano casi legati agli avanzamenti di carriera, alle problematiche di conciliazione, e oggi, più che in passato, anche problematiche relative ai temi della paternità: si pensi alla non concessione di orari facilitati per conciliare l'esercizio del ruolo di padre o di madre.

Oltre all'attività di vigilanza, le consigliere di parità possono, dopo aver svolto la necessaria istruttoria, agire in giudizio.

La nostra attività, oltre che di promozione o di partecipazione nei luoghi decisionali delle politiche che riguardano il lavoro, è anche un'attività di relazione con gli utenti che dichiarano una presunta discriminazione. All'arrivo di una segnalazione il nostro primo impegno è la disamina della situazione, condotta non solo attraverso un colloquio, ma anche tramite un'accurata analisi dei fatti, dei casi. Più nel dettaglio, laddove ci venga riferita una presunta discriminazione che trova la sua natura nell'organizzazione del lavoro, richiediamo alle

aziende di fornirci tutta una serie di dati per verificare se quanto enunciato è valido o meno.

Qualora venga effettivamente rilevata una discriminazione, la mia attività (almeno per quanto previsto dalla legge) può essere di varia natura.

Potrebbe trattarsi di ricercare una soluzione condivisa tra le parti: è la soluzione migliore in quanto ci permette di risolvere la vertenza nel breve periodo anche attraverso l'implementazione di un'azione positiva, cioè di quei correttivi che permettano di superare la discriminazione denunciata.

Laddove questa prima fase non trovi l'adesione di entrambe le parti si procede ad una prima conciliazione nell'ambito dell'Ispettorato del Lavoro; qualora anche questo tentativo non abbia esito positivo, la legge ci permette appunto di agire in giudizio anche in rappresentanza della parte denunciante.

Devo comunque rilevare come oggi si cerchi di definire il maggior numero possibile delle vertenze nell'ambito di conciliazione diretta, perché i numerosi tagli dei fondi destinati all'ufficio non ci permettono di attivare le consulenze necessarie per intervenire in ambito giudiziario.

Occorre precisare che, per legge, solo la consigliera regionale di parità si occupa delle discriminazioni collettive, mentre quelle individuali sono attribuite alle consigliere provinciali o regionali. La scelta che è stata fatta nel nostro ambito regionale, di concerto con le colleghe provinciali, è quella di lasciare a queste ultime la trattazione delle discriminazioni individuali; il mio intervento in tale ambito è limitato solamente a quei casi che si rivelano come la punta dell'iceberg di una situazione collettiva. Basti pensare al caso di grandi aziende che stentano a riconoscere alcuni diritti: la segnalazione e il successivo intervento risolutivo assumono una valenza più collettiva rispetto a ciò che li ha provocati. Il singolo caso diventa, infatti, il punto di partenza per allargare la conoscenza a tutta l'azienda, nel tentativo di intraprendere, se necessario, un'azione positiva, frutto dell'intervento della consigliera regionale che agisce di concerto con quella provinciale.

La legge, ed in particolare il codice per le pari opportunità, oggi ci assegnano e definiscono come discriminazione anche il mobbing laddove scaturisca da un problema di genere, ad esempio per la cattiva accettazione della maternità di una lavoratrice da parte dell'azienda, oppure qualora vengano denunciate molestie sessuali.

Nella nostra veste di pubblici ufficiali, siamo anche obbligate, laddove nell'espletamento delle nostre funzioni veniamo a conoscenza di un reato, a presentare denuncia alle autorità competenti.

Fino a qualche anno fa ritenevo che l'attribuzione di tali poteri fosse addirittura esagerata; recentemente ho rivisto la mia posizione, anche in considerazione del fatto che, soprattutto in momento di crisi, sono notevolmente aumentate nei contesti lavorativi pubblici e privati le problematiche legate alle molestie sessuali, o comunque a piccole o grandi violenze.

Per concludere, le discriminazioni che ci vengono presentate trovano la loro radice, nella maggior parte dei casi, in problematiche legate alla maternità e alla paternità, condizioni spesso poco accettate dalle organizzazioni del lavoro. Paradossalmente, più volte mi è capitato di riscontrare, sia nelle organizzazioni, sia nelle lavoratrici o nei lavoratori, una cattiva conoscenza dell'evoluzione normativa che si è sviluppata su questo tema. Buona parte dei miei interventi sono, infatti, di natura quasi informativa e formativa; talvolta mi limito a trasmettere alle aziende la normativa di riferimento, perché nella trattazione c'è la difficoltà di capire che le norme in materia sono cambiate, che ad esempio un padre può prendere la maternità obbligatoria laddove la madre non la percepisce, o può accedere alle ore di allattamento laddove la madre vi rinunci (anche l'associazione dei consulenti del lavoro, per esempio, mi ha riferito la stessa problematica).

Da rilevare, infine, come la situazione di crisi economica abbia creato un'ulteriore richiesta che arriva ai nostri uffici: spesso e volentieri, prima di andare a sottoscrivere il verbale per l'entrata in mobilità, molte lavoratrici, soprattutto in maternità, ci chiamano per avere informazioni e consigli. Per questo come rete, quindi di concerto con le colleghe provinciali, stiamo promuovendo relazioni con organismi che si trovano sul nostro territorio e con i quali abbiamo punti in comune (Difensore Civico, organizzazioni sindacali o imprenditoriali, associazioni professionali). In questa dimensione più ampia stiamo cercando di contrastare le maggiori difficoltà che, soprattutto in questa situazione di crisi, si stanno evidenziando in ambito lavorativo.

Andrea Cirelli

Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Regione Emilia - Romagna

Il ruolo dell’Autorità regionale, nel rispetto della normativa regionale (Capo V Qualità dei servizi e forme di garanzia per i consumatori) ha il compito di concorrere a garantire l’efficacia e l’efficienza dei servizi con particolare riguardo all’applicazione delle tariffe nonché alla tutela degli utenti e dei consumatori in modo da garantire gli interessi della collettività con criteri di regolazione e strumenti amministrativi di indirizzo, vigilanza e controllo.



Il settore dei servizi ambientali sta crescendo nei valori della dimensione di scala e degli ambiti territoriali ottimali come esigenza di integrazione; le imprese con interessi collettivi sono impegnate a garantire in modo costante e crescente la congruenza delle prestazioni, le condizioni di sviluppo tecnologico, la verifica continua della qualità attesa ed erogata.

Uno dei temi critici di maggior risalto nella evoluzione della gestione dei servizi pubblici è riconosciuto essere il tema della governance e dunque della distinzione tra soggetti d’offerta e ruoli di domanda nella regolazione. Il ruolo di una regolazione istituzionale indipendente continua dunque ad essere una importante scelta regionale nei servizi pubblici ambientali acqua e rifiuti, ma continua ancora ad essere una sentita esigenza in campo nazionale.

La radicale trasformazione delle public utilities sta portando infatti a forti cambiamenti nella logica di regolazione del servizio pubblico e si avverte in modo crescente l’esigenza di un sistema di regolazione (ai vari livelli: Stato, Regione e Province-Ato) coerente nei diversi aspetti. Questo bisogno di “governance” nei servizi pubblici ambientali porta con sé anche elementi di criticità e talvolta di interessi contrapposti in cui a finalità sociali e di miglioramento della qualità dei servizi si intersecano esigenze economiche di tipo societario.

Il passaggio nei servizi pubblici dalla situazione talvolta monopolistica alla liberalizzazione e alla competizione implica anche una nuova cultura industriale dei servizi pubblici.

Per la migliore efficacia del ruolo e delle funzioni occorre dunque assicurare una crescente capacità di vigilanza su questioni che incidono direttamente sui cittadini.

Bisogna allora maturare con maggiore forza la consapevolezza collettiva che occorre potenziare le politiche per il consumatore e gli strumenti di regolazione che lo riguardano; il tema della qualità dei servizi di interesse generale è quindi di crescente importanza perché tocca le esigenze concrete dei cittadini/consumatori sulla loro qualità della vita.

Il ruolo ormai collettivamente riconosciuto fondamentale della cultura sostenibile ambientale assieme alla crescente rilevanza della percezione di qualità nei servizi pubblici richiedono un coinvolgimento di tutti i protagonisti del sistema intesi come parte di soluzione e soprattutto propone una forte interazione trasversale di società, economia ed ambiente.

La condivisione della sostenibilità ambientale, pur riconoscendo l'elevata funzione, da sola non ha in questi ultimi tempi modificato i modelli di vita e dunque sono necessari nuovi strumenti, concrete proposte di miglioramento e serve una rinnovata capacità di dare risposte efficaci.

È molto importante in questo contesto generale di regolazione rafforzare anche la funzione del Comitato Consultivo Utenti Regionale che si avvia dopo l'attività dei Comitati Provinciali che regolati dall'art. 24 della legge regionale 25/99, in questi anni hanno avuto il compito di acquisire periodicamente le valutazioni degli utenti sulla qualità dei servizi, di promuovere iniziative per la trasparenza e la semplificazione nell'accesso ai servizi, di segnalare all'Agenzia e al soggetto gestore la presenza di eventuali clausole vessatorie nei contratti di utenza del servizio al fine di una loro abolizione o sostituzione, dandone informazione all'Autorità, di trasmettere all'Autorità informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze, sulle segnalazioni degli utenti o dei consumatori in ordine all'erogazione del servizio, di esprimere parere sullo schema di riferimento della Carta di servizio pubblico e di proporre quesiti e fare segnalazioni all'Autorità di cui all'art. 20.

Ora queste funzioni spettano ad un Comitato Consultivo Utenti Regionale che voluto con Deliberazione della Giunta regionale 13 luglio 2009 n.988 e pubblicato sul BUR n 143 del 12/8 è stato prontamente avviato nella sua procedura di costituzione sia per mezzo del ruolo attivo delle Ato (ai sensi dell'art. 30 della LR 10/2008), come riferimento per la procedura di nomina, e delle varie istituzioni componenti il Comitato che hanno dato indicazione dei loro componenti.

Bisogna infatti maturare con maggiore forza la consapevolezza collettiva che occorre potenziare le politiche per il consumatore e gli strumenti di regolazione che lo riguardano; il tema della qualità dei servizi di interesse generale è quindi di crescente importanza perché tocca le esigenze concrete dei cittadini/consumatori sulla loro qualità della vita.

Il ruolo ormai collettivamente riconosciuto fondamentale della cultura sostenibile ambientale assieme alla crescente rilevanza della percezione di qualità nei servizi pubblici richiedono un coinvolgimento di tutti i protagonisti del sistema intesi come parte di soluzione e soprattutto propone una forte interazione trasversale di società, economia ed ambiente.

Si è innanzitutto ritenuto importante che la rappresentatività degli utenti fosse il più pienamente garantita con la presenza delle associazioni di riferimento del mondo economico, ambientalista e dei consumatori e comunque le organizzazioni interessate agli aspetti gestionali dei servizi idrici e dei rifiuti . Tali categorie infatti rappresentano gli utenti dell'intero ambito e non di parte dello stesso per garantire la diffusione della rappresentanza sul territorio.

Il CCUR dovrà dunque garantire il pieno esercizio dei diritti dei consumatori/utenti a poter usufruire in particolare di sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi, adeguata e corretta informazione, educazione al consumo, correttezza, trasparenza ed equità di rapporto con i Gestori, uguaglianza dei diritti, obiettività ed imparzialità di comportamento da parte dei Gestori, continuità e regolarità nell'erogazione dei servizi, garanzie di partecipazione alle prestazioni dei servizi, alla definizione degli standard qualitativi di erogazione e alla sostenibilità delle tariffe.

Il Comitato consultivo regionale degli utenti è dunque unico a livello regionale ed opera, sulla base delle norme della presente Direttiva, in rappresentanza degli interessi dei territori per il controllo della qualità dei servizi idrici e dei servizi di gestione dei rifiuti urbani.

Difesa civica e rapporto con gli Enti Locali



Stefano Vitali

Presidente della Provincia di Rimini

La scelta del mio territorio, di un difensore unico per il Comune e la Provincia di Rimini, ha preceduto il DDL Calderoli e non è sicuramente una cosa di cui andare orgogliosi: occorre però tenere presente che la nostra è una Provincia piccola, con un numero basso di abitanti, con un Comune capoluogo che ne raccoglie più della metà e ha caratteristiche territoriali simili alle altre zone provinciali.



Questa scelta aveva e ha anche oggi una funzione di aiuto e di sintesi anche per Comuni di 1.000, 1.200, 1.500 abitanti, che sicuramente non hanno un forte stimolo a istituire un loro Difensore né posseggono le risorse economiche necessarie, ma allo stesso tempo non vogliono perdere la possibilità di avvalersi della difesa civica.

Il Comune di Rimini ha dunque stipulato, già da qualche anno, una convenzione per utilizzare lo stesso Difensore Civico per tutta la Provincia.

Parlare anche solo di 200 euro o 500 euro per alcuni Comuni, in questa fase, è diventato drammatico. La Provincia può ovviare a questo problema. Si tratta, dunque, di un valore territoriale, un valore in sé.

Prima dell'avvento di Calderoli si parlava spesso della paura o comunque della preoccupazione delle pubbliche amministrazioni nei confronti degli avvocati e dei difensori. Erano date dal bisogno di evitare un eccessivo rafforzamento dei cittadini rispetto alle istituzioni, con il rischio che questi si coalizzassero in una organizzazione contrapposta agli enti per combatterne i possibili abusi.

Credo si trattasse di una polemica banale e soprattutto inconsistente poiché in realtà, semmai, il nostro problema è esattamente l'opposto. È riuscire, in un momento come questo, a fare un cammino insieme, un cammino comune, che io chiamo quello del civismo; riuscire a mettere insieme le legittime aspirazioni e le legittime rimostranze dei cittadini con quella che è diventata l'assoluta barbarie dell'andare contro" a prescindere.

Al giorno d'oggi una causa, soprattutto contro la pubblica amministrazione, non si nega a nessuno.

Il cammino giusto che si profila, quindi, è quello di costruire un'educazione al rispetto delle istituzioni; in caso contrario si corre il rischio che, per definizione, l'unico soggetto che non si è tenuto a rispettare è proprio la pubblica amministrazione.

Il Difensore Civico ha anche questa missione particolare, almeno nei territori come il nostro: guidare un cammino educativo comune di quelle che sono le istituzioni e di quello che è il senso civico, del quale noi oggi dobbiamo assolutamente riappropriarci perché, se non ne saremo capaci, il populismo esasperato di alcuni diventerà imperante.

La mia campagna elettorale è finita da pochi mesi. Nel suo svolgersi ho vissuto momenti di grande difficoltà poiché mi sono spesso sentito dire che le Province sono inutili e rappresentano uno sperpero di denaro. Vengo eletto Presidente della Provincia e adesso il DDL Calderoli pone il Difensore Civico ancora più indietro rispetto alle Province. Questo, a mio avviso, è il populismo: portare l'esasperazione della discussione a livelli sempre più alti, fino a non poter più tornare alla base, al dialogo, alla capacità di incontrarsi.

Noi oggi non abbiamo bisogno di tutto questo, di avere per forza un nemico da combattere o un ente inutile da sopprimere. Abbiamo un'estrema necessità di incontrarci per portare la discussione a livelli naturali, non di semplici banalità.

Se anche il DDL Calderoli può ben adattarsi alla Provincia di Rimini, non credo tuttavia che possa essere un progetto funzionale, al di là dei contenuti, per aree con altri tipi di problematiche. Il DDL, in particolare, non tiene conto di un elemento fondamentale che è la territorialità: il Difensore è infatti tenuto a conoscere il territorio, nel cui ambito deve essere completamente immerso.

È ovvio per tutti come la realtà del capoluogo sia completamente diversa rispetto a quella della periferia. Il DDL non potrebbe ad esempio funzionare a Forlì - Cesena, dove esistono due Comuni che si equivalgono e che potrebbero avere delle peculiarità completamente diverse.

L'approvazione del DDL è dunque una sfida che dobbiamo accettare, sapendo che banalizza la figura del Difensore civico e lo riduce a uno sperpero di denaro pubblico. Il Difensore che ne uscirebbe avrebbe in altre parole, una dignità pari a zero.

Per questo è assolutamente indispensabile che tutti i nostri sforzi siano orientati al recupero della dignità della figura del Difensore civico e del lavoro da lui svolto.

Il bisogno di riavvicinare la pubblica amministrazione al cittadino è fortemente sentito: il Difensore civico non ha dunque solo il compito di difendere la persona contro un presunto abuso ma, oggi più che mai, è

chiamato a riavvicinare i consociati, a rendere alle persone quel senso civico che è stato perso e che rischiamo diventi davvero un disvalore nel nostro territorio.

Più questo populismo esasperato aumenta, più gli Enti Locali si allontaneranno dai cittadini creando un vuoto che non sarà più colmabile e si tradurrà in un disvalore nei confronti della pubblica amministrazione, posto che l'interfaccia coi cittadini sono i Comuni e le Province che erogano servizi. Questo, se anche può funzionare per pochi, diventerà nel tempo un disvalore per tutti.

Roberto Biagini

Assessore alle politiche della sicurezza del Comune di Rimini

Il Comune di Rimini ha nominato il suo primo Difensore Civico nel 1988, dopo che il Comitato Regionale di Controllo Sezione di Rimini ha controllato senza rilievi la delibera del Consiglio Comunale del 1986 istitutiva di questo nuovo organo indipendente dell'Amministrazione Comunale.



Nel 2006 il Comune di Rimini ha stipulato con la Provincia di Rimini, una convenzione che prevede l'utilizzo del proprio difensore civico da parte anche dell'Ente Provinciale.

Premetto che Rimini nella sua metamorfosi estiva passa da una cittadina di provincia di 140.000 abitanti alle dimensioni di una vera e propria metropoli con punte di più di 1.000.000 di presenze nel pieno della stagione estiva ed in occasione dei tanti eventi che la caratterizzano; Rimini è oggi un caleidoscopio complesso, un sistema di attività strettamente collegate dove accanto alla famosa cartolina mare/spiaggia si è ampliata la mappa di una città dei servizi e dalle mille offerte nel comparto del divertimento, del turismo congressuale e fieristico, culturale, dell'enogastronomia, del benessere. Insomma, un sistema turistico complesso che negli ultimi anni ha puntato sulla destagionalizzazione e che oggi vive dodici mesi all'anno per 24 ore al giorno. Parlare di Rimini vuol dire considerare una realtà di 1200 alberghi, con 39 mila camere, 230 stabilimenti balneari su 15 km di costa, 370 tra ristoranti e pizzerie, una nuova darsena con 700 posti barca, 1 aeroporto internazionale, 30 km di piste ciclabili, 2 musei.

Lungo la costa dell'Emilia Romagna si contano 18 parchi tematici, acquatici e di divertimento e nella sola città di Rimini l'estate è punteggiata da un calendario di 700 eventi fra concerti, teatro, spettacoli, appuntamenti enogastronomici e della tradizione, messi a punto in collaborazione fra soggetti pubblici e privati.

Non è mia intenzione compiere in questa sede una operazione di marketing per aumentare l'*incoming* a favore della mia città anche se vi starete chiedendo cosa centra tutto ciò con il tema del convegno.

Dove esistono realtà dinamiche dal punto di vista economico-sociale, parallelamente nascono potenziali focolai di conflittualità tra i cittadini

stessi e tra quest'ultimi e le pubbliche amministrazioni e propri annessi.

Andando a leggere le relazioni annuali degli ultimi 10 anni di attività dei soggetti che hanno ricoperto la carica di Difensore Civico del Comune di Rimini in questo lasso di tempo, è stato per me come riavvolgere la pellicola di un film che raccontava 2 lustri di attività politico-amministrativa della mia città; infatti tutte le problematiche che la pubblica amministrazione si è trovata a dover affrontare in detto periodo sono state oggetto di attenzione del Difensore Civico riminese: da quelle più serie e drammatiche legate al problema della casa, alla perdita dei posti di lavoro, al "mobbing", a quelle che si definiscono più "leggere" e legate direttamente alle attività svolte dagli enti pubblici: a titolo di esempio cito il rifacimento dei marciapiedi o i disservizi delle varie società partecipate.

Da quelle che hanno maggiormente subito l'avvento delle tecnologie applicate ai servizi erogati dal comune e attinenti al CDS (occhio del vigile elettronico, Vista-Red) alle tematiche generali della "sicurezza, dell'ordine pubblico e della legalità" che proprio perché sono in simbiosi con una realtà che fa dell'indotto turistico e delle presenze fieristico-congressuali il proprio "brend di qualità", sono maggiormente sentiti e subite in un'ottica di "percezione" piuttosto che di valutazioni che traggono spunto dal dato reale, ciò del resto in linea con il trend nazionale; da quelli ricorrenti aventi ad oggetto la mobilità in generale (flussi di traffico-segnaletica) a quelli legati all'inquinamento acustico che risentono il cambiamento delle tendenze nel mondo dell'intrattenimento e dell'imprenditoria turistica e non solo.

Anche se istituzionalmente il Difensore civico ha il compito di tutelare il cittadini dagli abusi posti in essere dagli enti pubblici nell'espletamento delle loro attività, esso si è visto spesso interpellato anche per contenziosi legati a tematiche privatistiche di "vicinato" che spesso non hanno nessuna attinenza con le competenze dell'ente locale (ad esempio liti condominiali), ma che al contempo, hanno denotato la scarsa capacità del pubblico (o la colpevole inerzia) a leggere i mutamenti sociali e di conseguenza a disciplinarli correttamente con regolamenti e/o ordinanze volti a prevenire possibili momenti di conflittualità tra gli stessi cittadini ed in particolare tra il "cittadino residente" e il cittadino "imprenditore".

Allo stesso tempo si registra la costante che la maggior parte delle pratiche evase riguarda il settore della Polizia Municipale, nella doppia veste di *organo accertatore* delle contravvenzioni e di *gestore del contenzioso* riguardante le sanzioni amministrative.

Come sappiamo gli Uffici Giudiziari sono sottoposti ad un carico eccessivo di contenziosi, non sono più in grado di risolvere i conflitti nel modo in cui sarebbe necessario per rispondere alle esigenze sociali e politiche del giorno d'oggi (anche l'Ufficio del Giudice di Pace, per una serie di ragioni, compreso l'inettitudine di gran parte dei soggetti chiamati a ricoprirne il delicato ruolo, ha fallito il proprio compito: non ci si deve vergognare a dirlo e sarebbe interessante promuovere un convegno sul tema nel 2010, in occasione della ricorrenza dei 15 anni di attività dei GDP – 2 Giugno 1995).

A prescindere dai costi esorbitanti e dalla durata esageratamente lunga dei procedimenti giudiziari (fattori questi che scoraggiano i cittadini dal ricorrere ai tribunali) c'è poi il fatto che nel nostro ordinamento giuridico le decisioni e le sentenze devono essere emesse in conformità al diritto positivo.

Da ciò consegue che ogni sentenza comporta un vincitore ed un vinto e, quindi, può adempiere solo raramente all'importante compito di pacificazione, o meglio di conciliazione.

Tutte queste limitazioni creano frustrazione nel cittadino in cerca di giustizia e contribuiscono grandemente a ingenerare sfiducia nei confronti della giustizia intesa come colonna portante dello Stato di Diritto.

È pertanto perfettamente comprensibile che l'ambito delle istanze presentate al Difensore Civico riguardino l'ambito giudiziario: i cittadini cercano possibilità alternative per risolvere i loro conflitti e dal Difensore Civico si aspettano aiuto per ottenere giustizia e per far valere il diritto che difficilmente in breve tempo negli uffici giudiziari ordinari riescono ad ottenere.

In ogni caso una delle costanti dell'attività del Difensore Civico è stata quella di rappresentare al cittadino che la sua pretesa può incontrare limite nel pubblico interesse, e specularmene, rammentare alla Pubblica Amministrazione che la presunzione di legalità dell'attività amministrativa deriva dal rispetto sia della lettera che dello spirito delle regole, fatte per aiutare i consociati.

L'antico brocardo "summa lex ex summa iniuria", racchiude l'avvertimento di superare l'atteggiamento legalista, della rigida osservanza formale della legge, nonché l'invito all'armonizzazione dell'interpretazione letterale con l'interpretazione logica, cogliendo altresì la ratio legis, con possibile sbocco in soluzioni equitative.

Un'altra costante che perviene dalla attività dell'organo è la percezione dello sdegno di coloro che assumono di non essere stati considerati dagli Organi Amministrativi a vari livelli, e ciò accresce il distacco tra cittadino ed istituzione.

Non può pretendere il rispetto della funzione pubblica chi la esercita se, a sua volta, non rispetta il cittadino.

I richiedenti porgono, tramite il Difensore Civico, domande agli Uffici pubblici, i quali hanno il dovere di rispondere; un saggista francese ha annotato come "in politica *l'abilità* sta nel sapere sviare le domande, ma *l'arte* sta nel non farle porre".

L'insegnamento è che bisogna creare le condizioni perché la domanda non sorga ma, se la domanda fosse inevitabile, la risposta va data, qualunque sia il tenore.

Spesso la semplice risposta, anche di rigetto, infonde nell'istante il sentimento che comunque l'Amministrazione ha curato la sua pratica; qualora risposta non pervenga, ovvero pervenga oltre il tempo utilmente ragionevole, il commento inevitabile, "neppure al Difensore Civico rispondono", esprime sfiducia verso l'Amministrazione Pubblica.

Invero la lungaggine, oltre che indice di inefficienza dell'Ufficio, frustra l'intervento del Difensore Civico, alimentando da un lato, il convincimento dell'inefficienza dell'apparato e, dall'altro, il sospetto che il Difensore Civico sia Organo di "democrazia apparente", privo di incisività sul buon andamento della Pubblica Amministrazione e magari con essa connivente.

Alla luce di quanto da me esposto ritengo comunque positiva l'esperienza riminese di questo istituto consapevole che il rapporto tra richiedente e Uffici pubblici, sempre più caratterizzato dal primo che pretende e dall'operatore che resiste in nome della stretta legalità, viene dall'istante trasferito al patrocinio del Difensore Civico.

Si registrano aspettative superiori allo scarso potere reale del Difensore Civico, che verrebbe annullato se non si pone al centro dell'azione amministrativa la massima apertura ai problemi e l'impegno a servire, oppure verrebbe ulteriormente ridotto se incontra ritardi ingiustificati o interpretazioni che mortificano lo spirito della norma.

È chiaro che questo non è altro che un appello finale al senso di responsabilità politica e alla capacità di giustizia che guida la nostra azione, affinché la Pubblica Amministrazione sia stimolata al raggiungimento del bene pubblico a livelli sempre più efficienti ed intellegibili per l'utente finale che è il cittadino il quale deve sentirsi al centro dell'attività amministrativa.

La sfida che coinvolge tutti è quella della razionalizzazione dei servizi e della riduzione dell'incidenza della burocrazia nelle scelte di chi governa la città.

Se sapremo vincerla potremo dire di avere fatto fare alla democrazia un vero balzo in avanti, indipendentemente dalla sorte che la nuova Carta delle Autonomie possa prevedere per quegli istituti che più sono

vicini al cittadino come il Difensore Civico e come le Circoscrizioni di Decentramento.

Conclusioni



Lino Zanichelli

Assessore Ambiente e allo Sviluppo sostenibile Regione Emilia-Romagna

Il confronto fra le diverse esperienze è stato, a mio parere, particolarmente utile e proficuo. Diversi interventi che mi hanno preceduto hanno ricordato come alcuni temi che l'Italia fatica ad affrontare provengono da normative e direttive dell'Unione Europea. Si tratta allora di comprendere come, in alcuni casi (penso soprattutto ai settori in cui io opero), l'aver anticipato le normative



europee sia un punto di forza, anche in una prospettiva futura, non solo per ottemperare un obbligo imposto dal livello comunitario.

Partecipo a questa giornata come Assessore allo sviluppo e all'ambiente sostenibile, quindi come uno di quei responsabili politici che ha maggiormente a che fare con il tema di oggi. Una parte consistente del conflitto e delle domande di intervento di garanzia per i cittadini proviene infatti proprio dalla problematica ambientale.

Ritengo che la fiducia dei cittadini sia legata alla trasparenza, alla garanzia, alla chiarezza con cui i percorsi possono essere presentati, anche per addivenire a delle decisioni e non solo per aprire un dibattito.

Ho avuto l'onore di essere uno dei firmatari del progetto di legge di maggioranza che, unificato a quello di opposizione, ha costituito la base per l'approvazione della legge 25/2003, che regola l'attività del Difensore Civico. All'epoca io e il collega Gilli firmammo quel progetto, che è oggi punto di riferimento per il lavoro della difesa civica in questa Regione.

Corre l'obbligo prima di tutto di esprimere un apprezzamento per il lavoro di questi venticinque anni e di ringraziare coloro (in primo luogo i Difensori Civici che si sono succeduti) che hanno accompagnato la crescita progressiva di un'attività che negli anni si è estesa. Si è partiti da quattro Comuni (di cui due, con mio grande piacere reggiani) e si è arrivati oggi ad una vera e propria rete di difesa civica, che rappresenta per noi un punto di riferimento importante.

Un territorio attento al tema dei diritti

Credo sia significativo capire le ragioni per le quali, con tutta la complessità del caso, questo impegno ha preso forza nel tempo.

La storia di questo territorio è legata ad una forte attenzione al tema dei diritti, sempre vissuto in simbiosi con quello dei doveri. I tre pilastri che hanno fatto la forza e l'attualità della nostra Regione, possono essere così individuati: una capacità economica di impresa, di iniziativa; una propensione ad organizzare bene la società, in una logica di coesione ed eliminazione delle distanze fra i più ricchi e i più poveri; un forte senso civico accompagnato a una domanda di diritti sostanziali (la sicurezza del lavoro nel tempo, il diritto alla salute, le trasformazioni di settore, la sicurezza all'interno delle città).

Nell'ambito regionale e in un territorio come il nostro, i partiti sono stati sicuramente soggetti molto importanti. Per far meglio comprendere che cosa intendo, prendo sempre come riferimento due persone che sono conosciute in tutto il mondo, Don Camillo e Peppone, che bene incarnano la rappresentazione di una politica fatta di ideologie contrapposte, ma capace anche di capire quando è il momento della coesione sui valori di fondo importanti.

Negli anni più recenti si è sviluppata una ricca rete di associazioni e di gruppi impegnati in diversi settori, principalmente in ambito sociale e culturale, ma che hanno poi finito per svolgere un'importante funzione organizzativa del territorio. Tra le esperienze più straordinarie ricordo, per esempio, quella della Protezione Civile, ma più in generale anche quella dei cittadini, delle scuole, dei gruppi che si sono organizzati per la cura del proprio territorio. Si può dire quindi che nel nostro ambito territoriale il cittadino ha potuto disporre di vari strumenti per farsi sentire: la politica, l'associazionismo, l'informazione (che ha sempre avuto una ricchezza di voci, talvolta contrastanti): tutti hanno consentito di far emergere tanti argomenti anche in chiave polemica e critica.

Perché l'Emilia-Romagna volle istituire un Difensore Civico

Ci si domanda allora perché, proprio in una realtà come la nostra in cui si poteva immaginare che fosse possibile metabolizzare i conflitti all'interno del sistema delle relazioni politiche, si è pensato di procedere all'istituzione di tale figura di garanzia.

E soprattutto per quali ragioni non esiste in Italia, a differenza di altri paesi, soprattutto del nord Europa, una cultura radicata della difesa civica.

Nella fase di redazione della legge regionale, ci domandammo per quali ragioni, pur estendendosi la figura del Difensore Civico su scala locale, essa non riusciva a trovare un proprio spazio, a svilupparsi su scala nazionale.

L'idea di procedere alla previsione di tale figura di garanzia, emersa a partire dagli anni Ottanta, muoveva dalla consapevolezza che si stava definendo un limite nel cosiddetto ruolo della politica. Non a caso celebriamo quest'anno i vent'anni dalla caduta del muro di Berlino, che ha rappresentato la chiusura di un millennio in cui la politica aveva la presunzione di rappresentare il tutto.

Si avvertiva dunque la forte necessità di bilanciare un eccesso di potere della pubblica amministrazione tipico degli Stati sociali avanzati, in cui i poteri burocratici tendono a porsi con arroganza rispetto alle domande dei cittadini; a questo si aggiungeva il bisogno di trovare degli equilibri nuovi, terzi, non fatti tutti all'interno dell'idea che il conflitto si svolge tra la pubblica amministrazione, l'avvocato e il cittadino che fa causa alla pubblica amministrazione, quindi diminuendo il carico di cause che grava sui Tribunali, soprattutto amministrativi.

Lo sviluppo di questa iniziativa è stato fecondo e si è mosso attraverso leggi regionali e iniziative che sono state ben rappresentate nella relazione del Difensore Civico, e che la politica ha voluto rafforzare nel 2003 e poi convalidare con il nuovo Statuto regionale.

Lo sforzo è stato sempre più quello di dare al Difensore Civico un carattere terzo: i criteri di scelta, l'incompatibilità, l'autonomia, il rapporto equilibrato con l'esecutivo e con l'Assemblea, sono prerogative importantissime per addivenire all'elezione di un Difensore non prigioniero di logiche di maggioranza e di opposizione. L'intento è stato dunque quello di garantire la presenza di un Difensore Civico propulsore di una rete di strumenti di difese di garanzia.

È indispensabile che questa enorme ricchezza non vada dispersa. Per questo mi rammarico molto quando la discussione su questi strumenti di garanzia prende la scorciatoia dell'«è un costo / non è un costo». La vera domanda dovrebbe essere: funziona o non funziona? Anziché una semplice operazione aritmetica, che non favorisce poi un miglioramento ma semplicemente una rimozione, dovremmo chiederci se questo istituto andrebbe migliorato e, se sì, in che modo.

Una nuova stagione nel sistema dei diritti

Si è aperta una stagione nuova della vita democratica, in cui è necessario collocare gli strumenti di tutela dei diritti. Da un lato, la forza della rappresentanza dei Comuni e dei partiti è sicuramente

cambiata: essi stanno attraversando un periodo di forte crisi che coinvolge la politica e l'amministrazione nel rapporto con il cittadino. Crisi che non è possibile superare attraverso singoli correttivi, quali ad esempio l'introduzione del meccanismo di elezione diretta. Il problema è molto più articolato e complesso.

Ad esso si aggiunge un altro elemento di trasformazione molto forte, rappresentato dalla difficoltà dei corpi intermedi. Fino a qualche anno fa i tavoli con le categorie sociali permettevano di risolvere i conflitti; oggi essi rivelano tutta la loro insufficienza.

A tutto questo si somma una pluralità di elementi di fondo: le incertezze ambientali, la percezione di insicurezza nel rapporto tra etnie diverse, la salute sempre più minacciata da qualche cosa che non è visibile (l'inquinamento dell'aria, dell'acqua).

Il ruolo della politica

Il sistema dei diritti è dunque profondamente cambiato. La politica cerca di accompagnare questo processo di riforma costante e, prima ancora che per le garanzie, si pone l'obiettivo di affrontarlo dal punto di vista della partecipazione e del rinnovamento della democrazia, in modo da favorire la composizione dei conflitti che possono determinarsi nel rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Nel corso di questa giornata si è molto parlato degli strumenti di garanzia e di tutela statutaria. Vorrei segnalare, sotto il profilo della partecipazione, tutta l'attività della cosiddetta "Agenda 21", attivata a partire dal Vertice della Terra del 1992 di Rio de Janeiro. L'Agenda ha portato nelle scelte pianificatorie ed infrastrutturali delle città l'applicazione degli strumenti europei di partecipazione, oltre ad un elemento positivo e costruttivo molto significativo, le cosiddette VAS. Queste ultime hanno determinato non solo una discussione scientifica sul valore di un progetto, di un'infrastruttura, di un impianto per la produzione di energia, ma hanno anche definito elementi per il percorso caratterizzati dal coinvolgimento, dall'informazione e dalla trasparenza.

In altri settori il tema, certo, è stato strutturato meglio che per le questioni territoriali: si pensi ad esempio ai diritti dei consumatori, tutelati da associazioni molto forti.

L'esigenza che noi politici avvertiamo è tuttavia quella di dare una sistemazione a queste strategie.

Non a caso ci siamo impegnati, entro la fine di questa legislatura, a lavorare per dare ordine al sistema complessivo della partecipazione delle tutele e delle garanzie, in modo tale da consentire un corretto e più efficace funzionamento, a costi più contenuti. Anche quest'ultimo

profilo deve essere, senza dubbio, tenuto presente poiché sappiamo che il rischio, se non siamo capaci di governare, è sempre più quello che siano altri (il Gabibbo o le Iene) a determinare il cuore e la forza della discussione sui temi e sugli argomenti all'ordine del giorno, spesso spettacolarizzati più che risolti.

Per quel che riguarda la partecipazione democratica, abbiamo senza dubbio bisogno di una cosiddetta governance più efficace, che riesca non tanto ad includere in via formale, ma a valorizzare strumenti anche di nuova generazione utili a favorire quella che chiamiamo mediazione rispetto agli interessi e alla diversità dei soggetti chiamati a partecipare, con un'attenzione particolare ai soggetti deboli. Il rischio di una loro emarginazione è molto forte, pur trovandoci in una Regione che ha fatto dell'inclusione la sua forza propulsiva.

Mi ricollego al tema delle carceri per ricordare un recente progetto di recupero che abbiamo attuato. Mi è capitato di trascorrere alcune ore all'interno del carcere della Dozza, sufficienti per cogliere la potenzialità e l'esplosività dei conflitti e dei problemi esistenti.

Si è parlato prima della necessità, da me condivisa, di un maggiore raccordo tra le diversità e le esperienze che conduciamo, attuabile attraverso scambi di conoscenze. Ciò contribuisce senza dubbio ad accentuare la funzione di tutela, la capacità di far fronte alle nuove domande dei cittadini e di rispondere alle esigenze di garanzia ad un livello più avanzato, anche in vista della nuova generazione di problemi che richiederanno, a mio avviso, autorità di tutela e di garanzia più forti e strutturate.

In questi giorni si è sviluppato un dibattito forsennato sui temi dell'acqua.

Credo che il tema sia stato mal affrontato nel cosiddetto decreto Ronchi: la delicatezza della questione imponeva di evitare una trattazione forzata in un decreto di approvazione delle norme europee, senza neppure prendere in considerazione l'importanza che riveste il servizio idrico che, come quello dei rifiuti, ha a che fare con la sicurezza e i diritti dei cittadini.

La normativa europea, tuttavia, ci porta e ci porterà, nell'ottica della cosiddetta liberalizzazione, sempre più ad uscire da una gestione municipalizzata. Ci muoviamo verso una stagione in cui la tariffa dovrà remunerare il capitale investito e dunque il costo del servizio, e in cui non si potranno includere servizi e spese che non hanno a che fare con la qualità e la proprietà della posta tariffaria.

Si tratta di un tema molto complesso che riconduce anche alla questione delle authority, forse non immediatamente percepibile nella nostra realtà regionale, in cui esiste ancora una gestione del servizio

che fa riferimento agli Enti Locali e in cui abbiamo un regolatore riconosciuto e autorevole, il sistema misto di province, a cui è stato attribuito un ruolo regionale per corrispondere alle trasformazioni in atto nelle gestioni.

Senza il rafforzamento del ruolo delle authority e della regolazione, il rischio è che si prenda la strada della privatizzazione e del mercato, col risultato di indebolire il cittadino.

Come per l'acqua ci sono anche altri ambiti in cui le questioni sociali, la trasformazione del welfare (da welfare state a welfare community) e la molteplicità dei soggetti (non solo economici) suscita il bisogno di una regolazione forte.



Daniele Lugli, Difensore civico regionale, e Kjell Swanström, Capo del Personale e Difensore civico parlamentare in Svezia.

Finito di stampare nel mese di maggio 2010
presso il Centro Stampa della Regione Emilia-Romagna