

DIRITTI UMANI

E DIFENSORE CIVICO



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE
DELLE MARCHE



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

ATTI DEL CONVEGNO SUL
“DIFENSORE CIVICO
E DIRITTI UMANI
PESARO DICEMBRE 2005



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE



Luigi Minardi

Presidente del Consiglio regionale delle Marche

GRAZIELLA GENTILINI

“Il riconoscimento dell’intrinseca dignità e dei diritti uguali e inalienabili di ogni membro del genere umano è il fondamento della libertà, della giustizia e della pace del mondo”.

Così la Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo, ma i proclami, pur importanti, non valgono se non sono fatti seguire della effettiva volontà di porli in essere, di trasferirli in pratica di vita.

Il Difensore civico, nel convinto intento di voler contribuire alla formazione di una comunità sociale che si senta realizzata e rispettata, cerca di dare concrete risposte ai cittadini, perché il rispetto dei ‘diritti umani’ non rimanga un’utopia, una idea ricca di fascino ma sia scoraggiata, prevenuta o corretta ogni loro violazione.

Ascoltare i cittadini, aiutarli a capire e risolvere i loro problemi, vuoi dire sollecitare la realizzazione della dignità umana per ogni individuo.

Questo è lo scopo che ci proponiamo e che intendiamo perseguire.

Il convegno intende invitare a una riflessione ampia e serena con la partecipazione di illustri relatori.

Sono lieta di avere l’onore di aprire questo convegno su “Diritti umani e Difensore civico”; ringrazio di vero cuore, come Difensore civico della città di Pesaro, in questo mio ruolo di coordinatrice, le Autorità civili e religiose che hanno accolto l’invito a partecipare all’incontro, a porgere il loro saluto, mostrando sensibilità e attenzione al tema proposto.

Un grazie particolare al Sindaco prof. Luca Ceriscioli che ci ha anche dato la possibilità di accogliere tutti voi in questa sede istituzionale, dimostrando ancora una volta l’attenzione che il Comune di Pesaro pone all’istituto del Difensore civico.

LUCA CERISCIOLI

Grazie. Padrone di casa è un parolone. Noi diciamo che questa è la casa di tutti. La sala del consiglio comunale la definisco spesso “la piazza coperta”, un luogo dove si sviluppa la democrazia, utilizzatissima proprio per contenere dibattiti che siano utili per la comunità.

Sono, quindi, onorato di ospitare un convegno che per contenuti, per qualità dei relatori (che ringrazio di essere qui a Pesaro) ha sicuramente la cifra per farci sentire degni della sala che è stata teatro di questa bella iniziativa.

In modo particolare voglio ringraziare la dott.ssa Gentilini di questa sua esperienza di Difensore Civico, fatta con grandissimo impegno e disponibilità. Come i cittadini vanno a parlare con il Difensore Civico del Comune, vengono poi da me per parlare del Difensore Civico: c'è questa forma di reciprocità. Fino adesso il risultato è lusinghiero perché viene segnalata la grandissima disponibilità, professionalità, decisione e apertura, nell'affrontare i temi e i problemi che vengono sottoposti.

Il tema e l'iniziativa promossa rafforzano ancora di più quest'idea di un ruolo che non è puramente di sportello o di analisi di problemi con la relazione annuale; ma anche di promozione. C'è sempre un qualcosa di più nell'andare a promuovere temi che semplicemente attendere i problemi.

Il tema di oggi è assolutamente forte ed attuale.

Il 10 dicembre la Regione Marche ha stabilito la sua giornata di festa anche in forza della ricorrenza della dichiarazione universale dei diritti umani.

Sempre di più ragionamenti, fatti anche in questa sala, ci portano a collegare la dimensione locale con quella globale. Quello che avviene in una città è fortemente in relazione con il mondo che ci sta attorno. Sono cambiate profondamente e radicalmente le dinamiche. Anche comunità locali piccole come la nostra, ospitano un complesso di situazioni in grado di portare al mondo, e da qui avere

rapporto con il resto del mondo, il suo valore, la forma attraverso la quale si sviluppa la democrazia, la partecipazione, il rispetto delle idee degli altri, la laicità: tutti valori che hanno forza e fondamento per noi, ma che sono indispensabili per i sistemi più ampi.

Coniugare la dimensione locale e globale è ormai un impegno imprescindibile.

Ecco perché affrontare, su scala locale, un rapporto che può sembrare apparentemente forte tra ruolo del Difensore Civico e diritti umani è, a mio giudizio, assolutamente centrato, interessante, importante.

Sono tantissime le comunità, come la nostra, che si stanno interrogando su come rafforzare forme di partecipazione avanzata; la convivenza tra le diverse culture ed il valore che hanno i diritti umani per l'intera comunità come un fatto fondante, importante.

Per me questo è stato il primo mandato, dal punto di vista amministrativo, in cui abbiamo dato una delega sulla cooperazione internazionale. Può sembrare strano: che c'entra Pesaro con la cooperazione internazionale? Eppure, giorno dopo giorno, scopriamo quale valore abbia quell'impegno, quella iniziativa per la nostra comunità e per il ruolo che si vuole svolgere.

Veramente grazie alla dott.ssa Gentilini e agli intervenuti e auguri per tutte le prossime manifestazioni, ma soprattutto per una perfetta riuscita di questa bella iniziativa.

PIERO COCCIA

Saluto tutti i presenti con grande cordialità. Ringrazio dell'invito che mi è stato rivolto a partecipare a questo convegno e mi compiaccio di questa iniziativa di cui, credo, tutti abbiamo bisogno per conoscere sempre meglio la funzione del Difensore Civico a servizio della comunità.

Mi congratulo con il Comune perché ho letto che già dal lontano 1989, l'allora amministrazione comunale aveva previsto la figura del Difensore Civico. A Pesaro siamo stati antesignani!

A nessuno sfugge come una società che diventa sempre più complessa, con un elevato tasso di sviluppo della democrazia, richieda necessariamente la figura e l'opera del Difensore Civico.

Infatti, avere la garanzia del Difensore Civico, significa aiutare il cittadino a vivere la quotidianità e a sapersi districare nella trama stessa della democrazia fatta di un intreccio continuo tra diritti e doveri.

Il Difensore Civico, ce lo ha ricordato la dottoressa Gentilini, è una persona che sa ascoltare, che sa capire e che sa intervenire. C'è una trilogia a scalare ben determinata che aiuta il cittadino ad essere rispettato nella sua dignità di persona, nella sua relazionalità e a farne il primo soggetto costruttore della comunità.

Questo, secondo me, è il dato più importante. Elemento fondante della vita sociale è e rimane la dignità della persona colta nella sua relazionalità. L'opera del Difensore Civico aiuta il cittadino stesso a prenderne più coscienza e a darne attuazione adeguata.

Molto è già stato: detto molto dal Sindaco e dal Presidente della Provincia in merito a considerazioni generali, ma anche in merito alla persona della dottoressa Gentilini. Io l'ho conosciuta da poco. Però confermo in pieno quanto è stato detto: donna tenace, intelligente, ricca di umanità e di notevole competenza: persona giusta al posto giusto.

Un'ultima considerazione. È vero che il Difensore Civico ha un preciso ruolo per la quotidianità dei cittadini, è vero che è una figura

richiesta dalla complessità della struttura sociale, istituzionale e dal sistema democratico, ma è altrettanto vero che egli ha un compito non sempre ben evidenziato, ma che tutti dobbiamo comprendere sempre di più: quello pedagogico. Questo è un dato rilevante ed interessante. Se in un sistema democratico la dignità della persona viene difesa e tutelata dal Difensore Civico, è altrettanto vero che il cittadino acquista una coscienza più marcata dei propri diritti e dei propri doveri grazie all'opera di questa figura istituzionale.

Non va dimenticato che le istituzioni, nel loro esercizio, hanno sempre un ruolo pedagogico. Infatti, quando un'istituzione funziona bene, si innesca sempre un processo educativo. Non sempre ne abbiamo l'immediata percezione, ma così accade.

Mi congratulo della qualità di questo convegno, organizzato in un momento particolare del vivere della nostra società, che anche qui a Pesaro è in continua e fermentosa evoluzione. Mi compiaccio per la valenza e la qualità degli oratori che ringrazio sentitamente a motivo del prezioso contributo che stanno dando per la crescita della nostra comunità locale.

PALMIRO UCCHIELLI

Nel portare a voi tutti il più caloroso saluto, mio personale e dell'amministrazione provinciale che rappresento, voglio subito evidenziare come il tema oggetto di confronto e riflessione sia quanto mai interessante e di stretta attualità: il ruolo del difensore civico nelle amministrazioni pubbliche locali, assume infatti un notevole rilievo ai fini della piena applicazione dei principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, oggetto della legge 241 del 1990 recentemente riformata.

Il Difensore Civico nel nostro Paese nasce, infatti, come tutore della regolarità dell'azione amministrativa regionale e locale, ma opera anche per controllare la reale applicazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, garantendo ai cittadini l'accesso, l'informazione e il controllo.

Il Difensore Civico si presenta come organo di ascolto delle proteste, delle lamentele, delle richieste dei cittadini nel loro rapporto con la Pubblica Amministrazione; la sua azione agevola il superamento delle barriere burocratiche e riduce le incomprensioni tra amministrati ed enti pubblici: tale figura trova infatti la sua motivazione essenziale in una nuova visione del rapporto cittadino-Stato, nella quale la Pubblica Amministrazione non deve più essere vista come "potere" ma prevalentemente come strumento a "servizio" della comunità.

Principio cardine sul quale si basa l'operato del difensore civico è appunto quello di "trasparenza", nella consapevolezza che rendere visibile e condiviso il processo attraverso il quale si prendono le decisioni, rafforza la natura democratica delle istituzioni e la pubblica fiducia nell'amministrazione. In effetti le finalità e le ragioni dell'azione amministrativa devono essere sempre comprensibili, chiare e verificabili, rendendo accessibili alla gente le informazioni su cui si basano le decisioni. I cittadini vanno tenuti costantemente informati sulle attività pubbliche. Essi hanno bisogno di queste informazioni per valutare il comportamento dei loro rappresentanti

politici e per partecipare effettivamente al continuo dibattito pubblico che è componente irrinunciabile di una salda democrazia.

Il Difensore Civico trova la sua ragione d'essere proprio nella necessità di diminuire quella scarsa comunicabilità che a volte sussiste tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini, rendendo a questi ultimi più semplice ottenere risposte e servizi dagli enti competenti.

Inoltre, anche attraverso la figura del difensore civico, si pone una rinnovata attenzione sulle nuove forme di controllo negli enti locali che consente di far emergere in tutta la sua poliedrica complessità una nuova sensibilità ed una esigenza di fondo: un più moderno modo di concepire l'organizzazione e l'azione dell'amministrazione pubblica, orientata non - come in passato - al solo burocratico rispetto della regolarità formale degli atti, ma all'obiettivo sostanziale, ben più complesso, di offrire con i minori costi possibili servizi efficienti e di alta qualità ai cittadini.

Il federalismo amministrativo ha portato in prossimità dei cittadini i luoghi istituzionali delle decisioni legislative e amministrative; ciò rappresenta uno straordinario impulso di vitalità democratica per il nostro sistema, ma al tempo stesso responsabilizza enormemente i governi locali, Comunali, Provinciali e Regionali, chiamati a promuovere sviluppo, benessere e diritti delle proprie comunità, dei propri territori.

Non è un caso che il definitivo tramonto dei tradizionali sistemi di controllo burocratici e gerarchici sugli atti, si sia compiuto di pari passo con l'affermarsi, dal 1990 ad oggi, di un grande processo di rafforzamento delle autonomie territoriali, con l'affermazione dei principi di autoresponsabilizzazione, non solo amministrativa, ma ancor prima politica, in capo ai governi locali, attraverso i sistemi di elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di provincia e, da ultimo, dei così detti "governatori regionali". Una così forte e diretta legittimazione popolare dei vertici delle istituzioni locali, non

poteva tollerare più a lungo il vecchio sistema dei controlli centralistici, in capo a Co. Re. Co., Prefetture e Commissari di Governo, organi chiamati a giudicare dall'esterno ed in rapporto di sovraordinazione, sulla base di parametri del tutto formali e astratti, un'azione amministrativa che i bisogni crescenti di una moderna società in rapido sviluppo, pretendevano invece rapida ed incisiva rispetto agli interessi fondamentali delle comunità locali.

La valorizzazione costituzionale dell'autonomia degli enti locali non può che tradursi nell'ulteriore tramonto dei controlli eteronomi (che presupponevano un rapporto di dipendenza gerarchica dell'ente controllato rispetto a quello controllante) a vantaggio di forme di controllo interno orientate a verificare e garantire l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e contabile, nonché la sua legittimità, regolarità e correttezza.

Non dimentichiamoci, poi, che il nuovo redigendo testo unico degli enti locali (attuativo della riforma costituzionale del titolo V), consentirà di valorizzare l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa di Comuni e Province pure rispetto ai controlli interni: ampliandone la sfera applicativa, ridisegnandone e migliorandone tecniche, metodologie e contenuti, anche con riferimento al ruolo dei difensori civici.

Il cambiamento della pubblica amministrazione va per altro guidato e orientato, ed in questo senso occasioni di studio e confronto come quella di oggi, sono un'opportunità preziosa di conoscenza e aggiornamento per amministratori, dirigenti, funzionari, professionisti, chiamati insieme a rendere le nostre amministrazioni locali sempre più vicine ai cittadini, pronte nel contribuire a dare una risposta ai loro bisogni di qualità della vita, sviluppo sociale e benessere.

GRAZIELLA GENTILINI

Delicata e intensa, al tempo stesso, è l'attività del Difensore civico che si pone come intermediario tra la Pubblica Amministrazione e il cittadino. Ci sentiamo sempre ripetere che il nostro Stato ha un'ottima legislazione, ma non sempre le norme e i principi giuridici ricevono una effettiva applicazione.

Ai principi formalmente sanciti nei testi legislativi per regolare i rapporti sociali deve seguire la pratica applicazione.

Ehrlich, docente di diritto, nell'impero austro-ungarico di fine ottocento, definiva "diritto vivente" quello effettivamente attuato.

Il Difensore civico si propone di renderlo tale. Non possiamo e non vogliamo dimenticare il pensiero di Cicerone che concepisce la ragione dominata dall'esigenza etica: "lex est ratio summa, insita in natura, quae iubet ea quae facienda sunt, prohibetque contraria. Eadem ratio, cum est in hominis mente confirmata et perfecta, lex est". Semplice il concetto: la legge è in fondo espressione massima della ragione, è insita nella natura, comanda ciò che si deve fare, proibisce le cose contrarie, la stessa ragione è il momento in cui viene recepita, confermata e resa perfetta nella mente dell'uomo, allora diventa lex, cioè diritto positivo.

La ragione rispondeva a una esigenza etica e l'etica si poneva come un limite alla volontà dello Stato.

Lo Stato, concepito al di sopra di ogni altra società, attuava il diritto e Cicerone intende quel diritto conforme a giustizia e la giustizia è il centro della sua dottrina intorno a ciò che è ius, attuazione della aequitas.

Così si faceva strada l'idea di legge giusta e ingiusta, di diritto e di arbitrio.

Molte scuole giuridiche si sono sviluppate nel tempo, ma ci piace ricordare ciò che il Pound, al termine del suo capitolo "che cos'è la giustizia", che è il primo del suo libro "Justice according to law" del 1951, dice "la giustizia è la relazione ideale tra gli uomini".

Così la giustizia si attua nell'ordinamento giuridico e pertanto il

controllo sociale deve garantire l'attuazione della massima quantità possibile delle aspettative, dei bisogni e dei desideri dell'uomo. Solo così si può avere un autentico recepimento del diritto naturale nel diritto positivo. La giustizia, dunque, è il fine che intendiamo perseguire. Essa non riguarda solo le norme di condotta, ma anche le norme di organizzazione. Del resto la giustizia, sia pure a prescindere dal codice di Hammurabi, ha origini divine... per i greci la giustizia era figlia di Zeus. I giuristi romani si richiamano alla iustitia e all'equitas, e Ulpiano, con termini parareligiosi, dice "iustitia collimus", veneriamo la giustizia, e si tratta di una religiosità laica. Con il cristianesimo assume maggiore intensità la concezione della giustizia come derivazione divina. Ricordiamo Sant'Agostino che afferma "quod Deus vult ipsa iustitia est" e Tommaso D'Aquino, ancor più incisivamente, disse che la giustizia è la ragione stessa di Dio e sul modello di Aristotele disse che consisteva "in hoc, quod alteri reddatur quod ei debetur secundum eequalitatem", intendendo per eequalitas ciò che viene dato in relazione ai meriti e alle colpe.

I paesi in via di sviluppo hanno formulato varie proposte tra cui la "dichiarazione sull'istituzione di un nuovo ordine economico" del 1° maggio 1974 e la "Carta dei diritti e degli obblighi economici degli Stati" del 12 dicembre 1974. Nuovo ordine basato su eguaglianza, eliminando ingiustizie e divari economici tra paesi sviluppati e non, assicurando pace e giustizia.

Dal mese di aprile, da quando sono stata chiamata a svolgere il compito di Difensore civico, ho preso in considerazione più di cinquecento casi, per l'esattezza cinquecentoquarantacinque.

In tutti i paesi il corpus del diritto e delle leggi ha assunto gigantesche proporzioni e questa massa di realtà giuridica non sembra destinata a diminuire. Il diritto resta al centro della vita moderna, non è strumento di potere, di mobilitazione per esercitare il controllo delle risorse umane e naturali, ma strumento di valutazione dei

rapporti sociali e di cultura. In questo contesto il Difensore civico non è Sisifo, che spingeva per tutta la vita un grande masso in salita, ma il masso tornava sempre al punto di partenza.

La sua voce deve giungere alla pubblica amministrazione non certo con lo spirito di svolgere il ruolo di Catone il censore, ma con il solo intento, dopo aver ascoltato l'esile e inquieta voce del cittadino, di contribuire a realizzare la pace sociale.

Pesaro risponde positivamente.

GIOVANNI DI STASI

Dott.ssa Gentilini,

la ringrazio per l'invito a partecipare a questo dibattito che, almeno nella parte iniziale, sta suscitando grande interesse tra i presenti. Come ex preside del liceo scientifico "Luigi di Savoia" di Ancona mi sento a casa quando vengo nelle Marche. È appena il caso di aggiungere che, avendo fatto insieme al Presidente Uccielli una esperienza parlamentare intensa e fruttuosa, sono particolarmente felice di riprendere, qui ed oggi, il filo di ragionamenti già svolti su valori comuni.

Il sindaco e l'arcivescovo di Pesaro hanno richiamato con orgoglio elementi importanti della storia di questa città che ha saputo rafforzare nel tempo la sua struttura e la sua esperienza democratica e solidale.

È un orgoglio legittimo accompagnato dalla consapevolezza che la storia che abbiamo alle spalle non continuerà a svolgersi necessariamente lungo i binari già impostati. La storia di questa città, come quelle di tutte le altre comunità, può prendere vie meno nobili se non la viviamo pienamente e non la accompagniamo nel suo percorso.

Venendo al difensore civico devo dire che la presenza del difensore civico di Pesaro e del suo collega, dott. Colli, competente per il territorio regionale delle Marche, insieme alla presenza della dott.ssa Vacchina, coordinatrice dei difensori civici italiani, mi esonera da una trattazione dettagliata del tema all'ordine del giorno.

Vorrei però sottolineare che il dibattito di oggi mentre è legato alla realtà territoriale di Pesaro, ha anche una portata generale. A me preme, in particolare, sottolineare alcuni aspetti legati alla dimensione europea.

Sono pienamente consapevole del fatto che parlare di Europa in questa fase significa evocare scenari complessi connotati da difficoltà e frustrazioni. E' questa la conseguenza diretta ed immediata del responso referendario negativo giunto dalla Francia e dal-

l'Olanda. Il processo di costruzione europea sembra bloccato dalla difficoltà di adottare il trattato Costituzionale, dalla diffidenza verso la prospettiva di un'Europa più larga, dalla paura di nuove regole da mettere a base del funzionamento della nostra economia e della nostra società.

Queste considerazioni, del tutto fondate, rischiano di farci credere che il sogno stesso di un'Europa libera, democratica, unita e coesa stia per svanire. Ma le cose, per fortuna, non stanno così. Per dare un giudizio sul processo di costruzione europea e sul suo possibile sviluppo bisogna prendere in considerazione le vicende di alcuni decenni, non solo quelle degli ultimi mesi o anni.

Non credo sia fuori luogo ricordare che meno di 70 anni fa i paesi liberi in Europa si contavano sulle dita di una sola mano. Con le guerre di liberazione dal nazismo e dal fascismo è cominciata una marcia della democrazia che ha dato un volto nuovo al nostro continente.

Oggi nella sola Bielorussia esiste un regime chiaramente dittatoriale, mentre in nessun paese europeo si pratica la pena di morte, anche se la Russia e la Bielorussia non l'hanno ancora formalmente cancellata dai loro codici. Va detto che la democrazia è ancora debole, soprattutto nell'Est e nel Sud-Est europeo, ma essa è presente e si va rafforzando pressoché dappertutto.

I cambiamenti ispirati dal sogno europeo sono straordinari, senza precedenti. Non saranno le pur gravi difficoltà del momento a sminuirne il significato, la portata e le ulteriori potenzialità.

Piuttosto vale la pena di chiedersi qual è la chiave principale di questo successo europeo per poterlo comprenderle meglio, rilanciarlo ed implementarlo.

La mia opinione è che i padri dell'Europa da Spinelli a De Gasperi, da Shumann a Adenauer e Monnet capirono fino in fondo che il futuro dell'Europa doveva essere affidato ad istituzioni comuni ed alla diffusione di una vera cultura europeista. Nacque da questa

visione l'idea di istituire il Consiglio d'Europa, il che avvenne nel 1949, ad opera di dieci paesi tra cui l'Italia. A seguito della caduta, negli anni '70, delle ultime dittature nell'Europa occidentale e la caduta del muro di Berlino, nel 1989, il Consiglio d'Europa ha messo insieme tutti i paesi dello spazio europeo, tranne le Bielorussia.

Oggi 46 paesi, con 800 milioni di europei, condividono e perseguono gli obiettivi del Consiglio d'Europa: la tutela dei diritti dell'uomo, il rafforzamento della democrazia, della libertà, del dialogo, della tolleranza, della pace, della coesione sociale.

Nel frattempo l'altra istituzione continentale, l'Unione Europea che affonda le sue radici nella famosa dichiarazione di Shuman del 9 maggio 1950, avanza sulla via dell'unione politica ed economica con i suoi 25 paesi membri, con la sua organizzazione istituzionale, i suoi strumenti normativi, la moneta unica e, presto spero, con una vera e propria Costituzione.

Dal funzionamento delle due istituzioni europee, Consiglio d'Europa e Unione Europea, dipende in buona parte il futuro dell'Europa ed il suo ruolo nello scenario globale. Per capire come l'U.E. ed il Consiglio d'Europa siano istituzioni diverse e complementari giova richiamare una definizione dell'arcivescovo di Canterbury: "L'Unione Europea è il portafoglio dell'Europa, mentre il Consiglio d'Europa ne è la coscienza".

In considerazione del fatto che oggi parliamo di "diritti dell'uomo e difensore civico" vale forse la pena di insistere un po' di più sul Consiglio d'Europa, sulla sua organizzazione, sui suoi valori.

I tre pilastri democratici del Consiglio d'Europa sono: il Comitato dei Ministri, composto dai 46 ministri degli esteri dei paesi membri; l'Assemblea Parlamentare, il Congresso dei Poteri locali e regionali che ho l'onore di presiedere. È a tutti noto il grande ruolo svolto, all'interno del Consiglio d'Europa, dalla Carta dei diritti dell'Uomo alla quale ogni cittadino ha la possibilità di ricorrere

dopo essersi sottoposto a tutti i gradi di giudizio previsti dall'ordinamento del proprio paese. Ci sono poi la Commissione di Venezia ed il Commissario Europeo per i diritti dell'Uomo.

Il Commissario europeo attuale è Alvaro Gil-Robles ed è l'interlocutore naturale dei difensori civici territoriali e nazionali. Per sapere quale è lo stato dell'arte in Italia con riferimento ai diritti che più frequentemente vengono violati, è bene leggere la recente relazione che il Commissario Gil-Robles ha dedicato all'esame della situazione italiana.

Nell'intervento che nel maggio scorso ho svolto a Varsavia, davanti ai 46 capi di stato e di Governo del Consiglio d'Europa, ho messo in evidenza come gli enti territoriali svolgono, in un numero sempre più ampio di paesi europei, funzioni decisive per la qualità della vita dei cittadini.

È a livello territoriale che i cittadini organizzano la loro vita, maturano la loro esperienza partecipativa democratica nelle associazioni, nelle organizzazioni non governative, nelle istituzioni comunali, provinciali, regionali. Ed è ancora a livello territoriale che i cittadini esprimono le loro esigenze in materia di qualità ambientale, di servizi sociali, di inserimento nel mondo del lavoro. In poche parole è a livello territoriale che i diritti dei cittadini si manifestano e richiedono una risposta.

Una buona governance territoriale e una forte impostazione democratica, aperta e partecipativa dei comuni, delle province e delle regioni possono ampliare la gamma dei diritti concretamente esigibili da parte dei cittadini.

Non possiamo però immaginare di poter conoscere e prevenire i disagi di ciascun cittadino ed è per questo che il difensore civico si fa carico di intervenire in tutti i casi in cui l'amministrazione è o sembra essere inadempiente.

L'azione del difensore civico è preziosa per tutti i cittadini che ne beneficiano direttamente, ma lo è ancora di più per l'amministra-

zione territoriale che può capire dalle relazioni annuali, dai contatti con il difensore civico quali sono i campi in cui l'attività di governo deve essere rafforzata e migliorata.

È chiaro, dunque, che il buon governo territoriale non può prescindere dall'attività del difensore civico. Come Congresso del Consiglio d'Europa abbiamo messo in campo una strategia insieme al Commissario per i diritti dell'Uomo, finalizzata alla creazione, a livello europeo, di una rete dei difensori civici capace di interloquire autorevolmente ed efficacemente con i 200.000 sindaci e presidenti di province o regioni presenti in Europa.

Per il Congresso questo obiettivo non è occasionale, ma rientra nella sua missione che lo vede impegnato a sostenere le riforme istituzionali finalizzate al decentramento delle funzioni pubbliche.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha affidato al Congresso il compito di vigilare sul pieno rispetto della Convenzione Europea dell'Autonomia locale. Il compito principale del Congresso è quello di stimolare i governi nazionali a promuovere le riforme democratiche nei loro paesi trasferendo i poteri pubblici presso gli enti più vicini ai cittadini.

Il monitoraggio che facciamo sistematicamente nei singoli paesi europei ci consente di capire come procede il rafforzamento della democrazia territoriale e di suggerire ai governi centrali ulteriori iniziative riformatrici. Al tempo stesso l'interlocuzione continua con le rappresentanze elettive territoriali ci consente di tutelarne il ruolo e l'autonomia rispetto ai governi centrali.

Sarebbe interessante richiamare qui il lavoro fatto a sostegno delle autonomie locali negli otto paesi dell'ex Unione Sovietica che sono entrati di recente a far parte dell'Unione Europea, nel sud-est europeo, nel Caucaso meridionale o in Russia, ma il tempo non lo consente.

Voglio limitarmi, prima di chiudere, a ricordare che la democrazia territoriale è il cuore della democrazia moderna. Gli ammini-

stratori pubblici e i difensori civici devono sapere che il loro ruolo non è importante solo per il buon funzionamento delle istituzioni locali ma anche per il rafforzamento della democrazia in quanto tale. E a questo punto è forse opportuno ricordare che la democrazia è nata in una piazza, nell'Agorà di Atene e, che se muore a livello locale, non sopravvive in nessuna altro luogo.

TERESA GUALTIERI

Sono per la prima volta a Pesaro, mi sento felice perchè da pochi minuti mi trovo in questa aula di Consiglio Comunale.

Ringrazio Graziella Gentilini, nella sua duplice veste di difensore civico e di Presidente del Soroptimist Club di Pesaro...mi pare di respirare quell'aria che noi soroptimiste sogniamo, cioè il rapporto tra la società civile e le Istituzioni. Ho ascoltato la voce del Sindaco, ringrazio tutte le altre Autorità e relatori, ho la sensazione che qui si stia concretizzando l'obiettivo cui noi miriamo, il confronto fra privato sociale e pubblico. Con orgoglio devo dire, anche, che gli argomenti di questo incontro sono i temi del nostro essere Soroptimista, il motivo per cui il Soroptimist è nato. Sono la sostanza, gli ideali secondo i quali nel 1921 un gruppo di ottanta donne in America decisero di unirsi e fondarono il Soroptimist International, per mettere al servizio della società le loro competenze professionali, impegnandosi a promuovere il rispetto per la vita e la dignità umana, interessandosi a tutti i problemi della polis e cooperando per la diffusione dell'intesa internazionale e della pace. Direi che siamo proprio in sintonia anche con tutti i temi che ha trattato l'Onorevole Di Stasi, lo spirito europeo, la sensazione di cittadino europeo, di nuova società allargata. Se mi si consente una battuta, noi sole soroptimiste siamo già più avanti perché la nostra costituzione europea ce l'abbiamo già, ce l'abbiamo scritta innanzitutto nel cuore, nei nostri sentimenti, e poi il senso di cittadini europei e del mondo, poiché il Soroptimist è mondiale, io credo che ce l'abbiamo proprio nel dna. Ritengo che possiamo essere osservatrici ed operatrici efficaci per contribuire alla costruzione della nuova società globale, multiculturale, con i vari termini che quotidianamente ascoltiamo e cerchiamo di chiarire un po' a tutti noi.

Mi piace salutare le amiche del Soroptimist che vedo in sala, non solo di Pesaro, ma anche l'amica di Rimini. Vorrei dire che a dispetto forse di alcune opinioni spesso correnti e superficiali che parlano di crisi dell'associazionismo, io non riscontro questo. Il Soropti-

mist è in un momento di grande vitalità. L'adesione, la voglia di condividere i nostri programmi, il nostro modi di agire, da parte di giovani donne soprattutto, ci fa ben sperare. Le soroptimiste chiedono di essere impegnate, e di essere impegnate in azioni sempre più qualificate.

In questo scenario complesso di terzo millennio che si va formando, intendiamo fornire un contributo per la costruzione di una nuova società sostenibile. Il tema di questa sera "difensore civico" rientra bene nell'oggetto delle nostre riflessioni; non sta a me trattare l'aspetto tecnico della figura, dico solo che lo spirito che lo caratterizza è quello con cui noi agiamo, e quindi "Il Soroptimist nel terzo millennio, una donna, un sogno, mille realtà", è una sorta di slogan che ho voluto dare al mio programma, per essere identificabile, per rappresentare un filo conduttore delle nostre azioni. Intendiamo essere, agiamo, come laboratorio sociale dei valori, cercheremo di essere determinanti nel processo di formazione sociale delle nuove società, di stimolare l'attenzione di chi ci governa, quasi di costringerli a tradurre in norme e attività politiche e di gestione e programmazione i nostri valori consolidati del soroptimist, di cittadini italiani, europei e mondiali.

Certamente intendiamo intervenire non sul dibattito sulle attività produttive, ma su quelle che migliorano la qualità della vita attraverso il contributo alla costruzione di un senso di coappartenenza, dello spirito di comunità, alla crescita del senso di solidarietà.

Il senso di solidarietà, i valori dell'amicizia, della tolleranza, della comprensione, che sono la nostra regola, sono più che mai attuali proprio in questo inizio di terzo millennio. Rifletto spesso su questo, quotidianamente, quando leggo o osservo nei rapporti di lavoro, le unioni tenute insieme da sentimenti e interesse di avanzamento di carriera...interessi politici, economici: noi soroptimiste siamo al di sopra di tutto ciò, ci lega soltanto il sentimento dell'amicizia.

In questa società globalizzata, in cui tutti ci chiediamo con un

po' di ansia, cosa vuol dire, cosa significherà per noi la globalizzazione, dobbiamo pensare che "non è un temporale", è una precisa azione dell'economia internazionale, con conseguenze importanti. Stiamo assistendo ad una crescente e preoccupante perdita di identità storiche, nazionali e ideologiche, che vengono sostituite da un sentimento indistinto e mutevole, legato a caratteristiche ampie, essere musulmano, essere cristiano, che tende sempre più a permeare questa società del terzo millennio. L'Onorevole Di Stasi ricordava i recenti eventi in Francia, che ci hanno tutti un po' scioccati. Certamente i fuochi delle banlieu si sono spenti, forse, ma l'incendio delle ideologie, le fiamme di identità in pericolo, di connivenze difficili, di speranze disilluse, quanti roghi provocheranno ancora!

Allora tutti noi, di fronte alla continua minaccia del terrorismo, ci chiediamo cosa dobbiamo fare, possiamo aspettare sperando che passi oppure possiamo riflettere insieme cercando di incidere ragionevolmente sulle menti e sulle coscienze delle genti. L'azione italiana del Soroptimist è sempre stata in linea con i contenuti del Preambolo della Carta dei Diritti dell'Unione Europea, per condividere un futuro di pace fondato sui valori comuni, puntando a fare della solidarietà un tessuto sociale connettivo, da mettere in rete per una nuova cittadinanza, per un'Unione Europea il cui fine non sia solo quello economico.

Lo tsunami ha fatto un'onda terribile, ma il pensiero dell'uomo è un'onda ancora più forte contro la violenza e tutti noi possiamo fare qualcosa per la pace e la povertà. È un messaggio di pace di Tara Ghandi, nipote di Mahatma. Siamo cittadini italiani ed europei, la nostra cultura, le nostre tradizioni devono connotare la nostra azione. La cultura europea ha da sempre posto l'accento sull'uomo, sull'individuo e quindi la realtà globale che si va sempre più conformando dovrà comunque rispettare la nostra identità, cioè la nostra tradizione europea dell'individuo protagonista. L'ascesa dell'individualismo del pensiero, la pluralità degli stili di vita, trovano una nuova realtà

dove eclettismo, globalismo sono elementi di una diversa socialità e allo stesso tempo generano la frammentazione di classi sociali, l'insorgenza di movimenti sociali sub-nazionali, di movimenti periferici ...

Nel *Danubio*, Magris usa l'immagine del fiume come collettore di diversità, che entrando nella corrente si contaminano come il processo di unità nella contaminazione che ha reso europeo ciò che lo è stato nella storia. Ma il cammino è ancora lungo. Sono davanti ai nostri occhi, quotidianamente, diversità che sembrano incompatibili, situazioni di negazione etnica, di uguale libertà di ciascuno, penso alla situazione dei Balcani o altri. Solo se il fiume della cultura non si ferma, se non diventa un lago, se non ci chiuderemo tutti noi, cittadini europei, saremo in grado di comporre le diversità.

Mentre sentivo parlare l'onorevole di paesi dell'Europa e oltre Europa, mi veniva da pensare a quanto la scintilla del nostro Soroptimist si accende con facilità e con grande vivacità in paesi difficili o comunque lontani. Noi Unione Italiana proprio in questi giorni, ad opera di un nostro Club Soroptimist, abbiamo contatti importanti in Armenia: gruppi di donne che vogliono fondare un Club Soroptimist. Ieri ero a Catania con una delegazione turca, tra cui donne archeologhe che ci hanno avvicinato con grande vivacità per chiedere di fondare un Club Soroptimist. Per noi è motivo di orgoglio e di grande emozione, vedere donne che vogliono impegnarsi nel sociale. Giorni fa ero a Bologna, dove il nostro Club è il primo nato (il secondo dell'Unione Italiana) dopo la fine della guerra, e riflettevo sul fatto che in un periodo drammatico un gruppo di donne decisero di riunirsi per "ricostruire valori", perché di questo noi parliamo nel Soroptimist.

L'idea ... fa parte della qualità della vita, fa parte delle nostre azioni e riflessioni. Qualità della vita significa anche non vedere altra gente che muore di fame, che non può curarsi, quindi i valori europei sono importanti per farci comprendere e per aiutare.

Ciò che è dovuto alle persone per ragioni di giustizia è la tutela e l'uguaglianza della capacità di perseguire una varietà di scopi, di essere padroni della definizione delle proprie vite e non suddite o schiave della sorte naturale, o di pratiche sociali dispotiche e crudeli. Nel mondo esiste il bene e il male, il bene va costruito, il male va respinto, ma non con formule magiche bensì con l'impegno continuo, con azioni e progetti che promuovano la conoscenza, la giustizia, osservando principi dai forti contenuti etici, e contrastando l'indifferenza. Al crescere delle informazioni in tempo reale, al crescere della tecnologia, fa riscontro anche il crescere dell'indifferenza. L'uomo tecnologico del terzo millennio forse ha bisogno di una scossa per ritrovare l'imperativo morale dell'amore e dell'umanità. L'appello a dire no all'indifferenza viene da più parti in questo ultimo anno.

Quindi per procedere con successo per questa via è necessario aiutare a sviluppare lo spirito di comunità, il senso di solidarietà che ci fa apprezzare anche il tempo di qualità che passiamo in famiglia, che dedichiamo agli altri, a noi stessi, per coltivare valori, l'amicizia, e qui torniamo ai nostri ideali, a quel sentimento di benessere che è poi quello che dovrebbe connotare lo sviluppo sostenibile nel terzo millennio.

Da più parti si incita a coltivare l'amicizia e il bene quale humus per la nuova società futura, tecnologica. La mobilità è diventata un valore che dà prestigio, da un lato, la libertà di movimento diventa il principale fattore di stratificazione sociale, proprio nel terzo millennio. Genera anche radicali disuguaglianze. Perciò nell'ambito della globalizzazione alcuni riescono a diventare globali, altri rischiano di restare inchiodati alla propria località e quindi soggiogati, con senso di degradazione sociale e di frustrazione.

Ci troviamo di fronte a questi contrasti perché stiamo diventando uomini che pur restando fisicamente stanziali si avviano ad essere intellettualmente nomadi. Tutto ciò provoca effetti negativi anche sull'ambiente, sul paesaggio, sulle relazioni umane. Provoca la perdita

di identità ambientali e paesaggistiche. Il paesaggio come rappresentazione di luoghi e di attività umane perde il suo significato, tende a diventar sinonimo di indifferenza e di disfunzione.

Di fronte a tutto questo scenario, a questa attenzione per siti virtuali, di indifferenza per siti fisici, di fronte a tutto ciò, forse, noi che siamo cresciuti in un mondo diverso, fatto di piazze, di boschi, di luoghi di incontro e di contatto, in cui la descrizione della città non è tanto un luogo fisico, ma un racconto, la relazione tra la gente in cui, come dice Calvino, la città contiene il suo essere, il suo passato, come le linee di una mano, scritto sugli spigoli delle vie, nelle griglie delle finestre... noi forse ci interroghiamo, a volte spaesati, sul senso dell'attuale tipo di equilibrio.

Nella Repubblica Platone stabilisce il numero massimo di abitanti nella città ideale in circa cinquemila, noi ora disponiamo della piazza telematica, delle comunità virtuali globali, abbiamo travolto il limite dei cinquemila, abbiamo travolto con le videoconferenze ogni limite numerico di possibilità assembleari delle decisioni di una democrazia in diretta.

Di fronte a questa ipotesi di crescente globalizzazione, forse il progetto di sviluppo locale, i progetti dei nuovi municipi, tornano a diventare fondamentali per la sostenibilità dello sviluppo del terzo millennio. È importante porre attenzione a tutti gli aspetti della sostenibilità, sostenibilità politica, come capacità di autogoverno, sostenibilità sociale, per promuovere la partecipazione degli attori deboli, sostenibilità economica, per modelli di crescita che valorizzino il valore aggiunto territoriale, le peculiarità e le identità.

La scena politica si sta complessificando. Nascono nuovi stili di vita, nuovi attori con comportamenti e progetti diversi. Cresce in tutti noi la speranza di una città solidale che riconosca differenze e diversità e che le riconnette in un'azione, in un patto condiviso d'interesse comune, nel quale i luoghi tradizionali e la costruzione del futuro riescano a trovare posto e a dare ragione anche alle diversità.

Il giardino dei giusti a Gerusalemme, i cui alberi simbolicamente ricordano chi si è opposto a persecuzioni e violenze, sfidando rischi, persecuzione e minacce, vive e germoglia, per garantire la nostra vita libera di tutti i giorni. Mi è rivenuta in mente questa immagine poco tempo fa quando ho letto la notizia della morte di Rosa Parks, la donna di colore dell'Alabama che solo cinquanta anni fa fu arrestata perché in autobus non si alzò per cedere il suo posto ad un bianco. Quella donna restò seduta perché noi uomini e donne di questo terzo millennio, di tutte le razze, di tutto il mondo, potessimo oggi levarci in piedi.

ALBERTO AVOLI

Rinvio alla conclusione dell'intervento gli usuali saluti e ringraziamenti, poiché preferisco entrare subito nel tema.

Diritti umani e difensorato civico, un tema che già di per sé è una provocazione. Avverto subito un rischio, quello della indeterminatezza dell'oggetto, della sua eccessiva vaghezza. Avverto poi in questo nostro incontro un altro pericolo, quello di una tendenziale autoreferenzialità del difensorato.

Il difensorato civico non può pretendere da se stesso più di quello che funzionalmente è: una istituzione di garanzia importante nel nostro ordinamento, in grado di raggiungere al meglio la propria missione solo se e in quanto opera sinergicamente nel contesto istituzionale di rete, offrendo il proprio contributo con equilibrio e continuità.

Occorre cioè non rendere “totem” il difensorato, non attribuirgli potenzialità taumaturgiche che in realtà non possiede, anzi non deve possedere.

Il rischio della totemizzazione è sempre dietro l'angolo, nella società come nella pubblica amministrazione: informatizzazione e globalizzazione sono due degli esempi più attuali, invocati a soluzione di qualsiasi problema.

Tutti sono pronti a richiamarsi genericamente e superficialmente ad essi, salvo a non volerne approfondire i valori di riferimento per individuarne modalità e limiti di applicazione.

Le contraddizioni allora si sprecano: ci si richiama alla globalizzazione e si rifiuta la multietnicità e così via.

Anche la locuzione “diritti umani” ha una forte valenza totemistica e simulatoria. Ad essi si fa richiamo (spesso nelle forme mediaticamente più eclatanti) per mascherare un reale atteggiamento di disprezzo o, quanto meno, di indifferenza.

Concludo questa riflessione: rifuggiamo dall'approccio superficialmente ottimista che può derivare dal connubio “difensore civico” e “diritti umani”; scappiamo dalle tentazioni retoriche che fan-

no perdere di vista la dimensione concreta, estremamente concreta, del problema.

Dunque: il difensorato tutela i diritti civili?

Se sì, in quale misura e con quali forme?

Ecco la strada, l'unica strada, del nostro dialogare di stasera. Altrimenti si tracima oltre il fosso, finendo per parlare del difensore nazionale come la maggiore delle aspettative dell'umanità.

I diritti umani costituiscono una fondamentale risorsa-valore della civiltà europea, risorsa che è venuta strutturandosi nel tempo, nei secoli, come caratteristica essenziale di una cultura della società ove trovino spazio e coerenza le aspirazioni individuali con quelle collettive.

I diritti umani si ricollegano al diritto naturale, al principio di ragionevolezza.

Chi mi ha preceduto ha perfino invocato Hammurabi, si è ricollegato ad un concetto di giustizia con la "G" maiuscola. D'accordo con Hammurabi, molto meno con le maiuscole.

La giustizia non esiste come dogma unitario, è di per sé un concetto dinamico e flessibile.

Nessuno può ritenersi titolare di un potere giustiziale univoco e metafisico (salvo naturalmente la giustizia divina, ma questa si colloca in un altro ordine, forse – mi si scusi l'ironia – un po' superiore anche al difensorato civico e al difensore nazionale).

Quindi, accontentiamoci di parlare della giustizia con la "g" minuscola, cercando di assicurarne l'efficacia secondo una rigorosa prospettazione e configurazione di storicità.

Non per questo se ne sminuisce il significato e l'importanza, anzi.

I diritti umani sono sempre stati collegati all'etica e alla ragionevolezza. Già i glossatori nel Medioevo si erano accorti che appunto l'etica, la ragionevolezza (e dunque anche la giustizia) erano concetti flessibili ad interpretazione soggettiva fortemente variabile.

Ed è per questo che i glossatori avevano coniato vari termini relativi all'etica e fra essi appare significativo quello di *etica bursalis*, ovverosia dell'etica dell'interesse proprio.

Riferito al mondo giuridico, il concetto di *etica bursalis* propria di colui che si interpreta le regole a proprio vantaggio o, peggio, di colui che crea le norme a propria utilità.

Tutti a parole difendono e sostengono i diritti umani. Anche Hitler. In realtà per capire la valenza concreta dei diritti umani occorre un duplice ragionamento.

Innanzitutto ci si deve chiedere se esiste una categoria definita di diritti comunemente accettata e riconosciuta come tale. E se questa categoria sia a numero chiuso o risponda a dinamiche storiche o territoriali, mettendo in dubbio (parzialmente o totalmente) il dogma dell'universalità.

Secondariamente vanno individuate le varie tipologie categoriali di diritti umani e, all'interno di esse, debbono essere estrapolate quelle a tutela giuridica, quelle cioè in qualche modo normativizzate.

Non concordo con l'opinione autorevolmente espressa in questa sede da chi mi ha preceduto circa il carattere evocativo e metagiuridico dei diritti umani, carattere di per sé escludente la loro giuridicità.

Certo: non nascondo che tutto l'ambiente dei diritti umani possiede una profonda valenza emozionale che ci porta a trascendere lo spazio della codificazione.

Ma questo livello è ricompreso nell'etica dei valori indefiniti, in quel sostrato generale che è parte immanente di una società.

I diritti umani però, per essere efficaci, non possono non passare per un processo di formalizzazione e positivizzazione.

Possiamo immaginare una piramide ove nella parte del vertice si colloca il momento evocativo con al di sotto un livello di diritti essenziali ricollegabili soprattutto alla dignità della persona nei

suoi più essenziali bisogni di vita individuale e di relazione. Seguono quindi nella scala quei diritti umani che in realtà tali non sono più, dovendosi piuttosto configurare come applicazione di diritti umani.

Ad esempio il diritto al giusto licenziamento non può essere a mio avviso qualificato come diritto umano, bensì è solo una (importantissima) manifestazione dei principi di dignità che tutelano anche la posizione degli individui nell'attività professionale.

La giuridicità delle applicazioni dei diritti umani è totale e necessaria.

Giuridicità significa tutela del diritto attraverso regole codificate, la violazione delle quali è di regola sorretta da meccanismi sanzionatori.

Negli ordinamenti democratici avanzati, la giurisdizione dei diritti umani avviene a livello costituzionale per i diritti a valenza più generale. A livello internazionale il percorso di giurisdizione passa attraverso la Carta dell'ONU e delle altre Organizzazioni internazionali e la stessa Costituzione europea recentemente varata non senza difficoltà e controversie.

Un carattere fondamentale dei diritti è quello della laicità. Il diritto umano di per sé tutela l'uomo posto al centro della propria attività. L'uomo è titolare di questi diritti in quanto tale e il diritto non gli viene attribuito dall'esterno (dallo Stato e neppure da entità religiose trascendenti).

Proprio questa laicità tutela ed esalta la sfera religiosa dell'individuo. Uno dei principali diritti umani è quello della libertà religiosa. È significativo che quando uno Stato assume la forma teocratica e massimalista è difficile l'accettazione della sfera giuridica dei diritti umani.

Nel percorso di definizione dei contenuti dei diritti lo spazio per le alternative è sicuramente molto ampio. Di talché si può affermare che se anche c'è accordo sulla definizione generale di un diritto,

le sue applicazioni (a valore anche giuridico) possono essere variegata. E le varie applicazioni, pur reciprocamente molto diversificate fra loro, possono essere tutte coerenti con l'enunciazione di principio.

Questo punto è molto importante.

Pensiamo alla monogamia e alla bigamia.

Pensiamo alle mutilazioni sessuali delle ragazze quando in tenera età. In questo caso si verifica un vero e proprio contrasto fra due diritti, l'uno quello della salute e l'altro quello al rispetto delle tradizioni (molte donne rivendicano il diritto alla mutilazione come valore della tradizione).

Le soluzioni alla numerosa casistica che si pone nell'applicazione dei diritti umani debbono essere molto ponderate e far ricorso ai principi di prevalenza.

È indubbio che la legislazione e quindi la giuridicità svolgono un ruolo importante anche nella esatta qualificazione dei percorsi di applicazione dei diritti.

Al legislatore è affidato un fondamentale compito di mediazione, particolarmente evidente in conseguenza della tendenziale "plurieticità" delle nostre società. Ed un ruolo altrettanto importante acquista chi deve applicare nel concreto quotidiano le regole giuridiche.

Eccoci dunque giunti al punto di sutura di questa serata: il difensore civico può svolgere un ruolo di qualche significatività nell'ambito di questo livello applicativo, limitatamente ai casi (peraltro numerosi) nei quali vi è il coinvolgimento di una pubblica amministrazione.

Il difensore civico nell'ambito della propria possibilità di intervento svolge un duplice ruolo di sollecitazione nei confronti della pubblica amministrazione. Da una parte può intervenire per riguardare la legittimità dei comportamenti dell'amministrazione in determinati procedimenti già attivi o comunque in corso di attivazio-

ne e dall'altra può sollecitare l'amministrazione ad affrontare questioni più generali sempre con riferimento a procedimenti attivi.

Appare estremamente importante definire con maggiore puntualità le competenze del difensorato civico, collegandolo alla tutela delle posizioni giuridiche del cittadino ritenute dall'ordinamento meritevoli di tutela.

Di qui l'esatta portata del collegamento fra difensorato e diritti umani.

Questo collegamento infatti passa necessariamente attraverso i diritti civili.

Il difensorato è organo di tutela nel delineato quadro: tutela, come detto, delle posizioni individuali asseritamente aggredite. Infatti il difensore civico di regola si attiva su segnalazione, mentre, ad avviso di questo oratore, sarebbe opportuno esplorare la possibilità di rafforzare la competenza di intervento di iniziativa.

Si deve affermare il concetto che il difensorato agisce nell'ambito dei diritti civili, quale sottoinsieme della categoria dei diritti umani, sottoinsieme collocabile al livello di applicazione concreta e specifica dei principi e dei valori generali dell'ordinamento del contesto sociale.

Con una particolarità, però: i diritti civili tutelati non sono solo quelli riferibili ai "cives", cioè ai possessori della cittadinanza italiana, bensì a quanti vengono comunque in contatto con la pubblica amministrazione.

Il difensorato si inserisce nell'ordinamento quale organo di tutela nei confronti della pubblica amministrazione, ponendosi in modo originale a mezza strada fra l'intervento giurisdizionale e quello interno di autotutela. È organo autonomo funzionalmente rispetto all'ente di riferimento, pur inserito nella sua organizzazione complessiva anche attraverso i meccanismi di designazione e scelta dei titolari della funzione difensoriale e delle strutture ad essi assegnate.

Personalmente ritengo che questa ambiguità non giovi al difensorato, decrementandone il tasso effettivo di indipendenza proprio delle autorità di garanzia al massimo livello e rischiando di ridurre il ruolo ad una forma di tutoraggio sia pure qualificata.

L'utilità del difensorato si palesa comunque di grande spessore, anche per la tendenziale semplicità ed informalità delle sue procedure.

Il suo limite è ancora rappresentato dal ritardo con il quale il difensorato è sinora entrato nel vissuto quotidiano dei cittadini, maggiormente orientati ad avvalersi, quando necessario, dell'associazionismo ad interessi diffusi più o meno settoriali.

Occorre poi evitare il cosiddetto equivoco statistico. Il difensore civico di Pesaro ci ha informato che il numero annuo medio dei propri interventi è di cinquecento. Orbene, ciò non significa che cinquecento cittadini hanno avuto esclusiva fiducia nel difensorato. Infatti la più gran parte di loro si è rivolta al difensore contestualmente al Prefetto, al Presidente della Repubblica, al Procuratore della Repubblica, al Procuratore della Corte dei conti e così via.

In realtà in Italia esiste un pluralismo scoordinato di reti di tutela, tutte tendenzialmente con efficacia individuale insufficiente e inidonee a creare un sistema coerente e valido.

Quindi occorre evitare qualsiasi tentazione autoreferenziale e corporativa: il difensorato civico da solo non ha la forza per una tutela adeguata del cittadino. Diventa utilissimo se collocato con le sue specifiche peculiarità nel quadro delle forme e delle procedure di tutela offerte dall'ordinamento al cittadino.

Concludo questo mio intervento ribadendo la centralità di tre esigenze.

Da una parte è essenziale che il difensorato rafforzi la propria autonomia (anche e soprattutto nei confronti del momento politico). Inoltre deve riuscire ad interagire al meglio con gli altri organismi di tutela, così da dare vita per il cittadino ad una rete di tutele a

competenze chiare e coordinate.

Infine deve essere accompagnato da una generale maturazione della pubblica amministrazione, sempre più orientata ad assicurare essa stessa il rispetto dei diritti dei cittadini, sempre e comunque.

L'obiettivo reale delle istituzioni e dell'ordinamento deve centralizzare l'amministrazione, farla crescere come polo di rispetto del cittadino, senza necessità di pleora di organi di tutela.

Dei quali ci sarà sempre bisogno, ma forse con qualche enfasi di meno.

Ringrazio la professoressa Graziella Gentilini per aver consentito questo intervento in occasione del convegno pesarese dei difensori civici. E Le esprimo il più sincero augurio di buon lavoro: la professoressa Gentilini, alla quale mi uniscono ricordi carissimi di impegno comune nell'amministrazione scolastica (ricordi lontani nel tempo, ma vicinissimi nel cuore), rimane esempio per tutti di rettitudine, di valore e di un approccio positivo ai problemi della vita e della professione.

PAOLO REGINELLI

Voglio innanzitutto ringraziare la coordinatrice per l'invito e dire poi che non è estremamente agevole intervenire in compagnia dei relatori, sia per le loro capacità che per quello che rappresentano; mi trovo, quindi, un po' spaesato.

Volevo far riferimento, in particolare, ad alcune esperienze che riguardano sia una sfera prettamente europea, come quella ricordata dall'On. Di Stasi, sia una sfera molto più concreta e pratica legata al territorio.

Per quanto riguarda la questione internazionale mi volevo relazionare in merito ad una mia partecipazione ad un convegno internazionale tenutosi il 19 e 20 di ottobre a Novi Sad Repubblica Federale di Serbia e Montenegro, invitato dall'ombudman, dal difensore civico della regione autonoma della Vojuodina, che è una regione a nord della Serbia.

Questo è stato un convegno patrocinato dall'OSCE e dal Consiglio D'Europa. Il Consiglio d'Europa abbiamo già visto cos'è e quali sono le sue funzioni.

Spendo due parole per L'OSCE.

Non è altro che l'organizzazione per la sicurezza e per la cooperazione europea, ne fanno parte cinquantacinque paesi e si muove su tre direttive: i diritti dell'uomo, la democratizzazione e la sicurezza economica ambientale. In particolare l'OSCE ha ritenuto molto importante la figura del difensore civico relazionato a determinate situazioni.

Il convegno parlava della società multiculturale. Hanno partecipato tre gruppi di paesi. Il primo gruppo composto dalla Regione del Baden-Wuttemberg, che è una regione molto ricca della Germania con capitale Stoccarda, e dalla Svezia, i cui difensori civici hanno spiegato i loro rapporti con la situazione che riguarda il diritto d'asilo.

È un diritto che hanno avuto modo di osservare con maggior frequenza e con maggior complessità di come abbiamo osservato in

Italia o in altre parte dell'Europa. C'è stato poi il confronto con i rappresentanti dei difensori civici di alcune nazioni: la Slovacchia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria, la Slovenia, la Macedonia, la Croazia, il Kosovo.

Questa è stata una cosa molto importante dal punto di vista organizzativo. La Bosnia Erzegovina e la Repubblica Srpska (enclave Serba in Bosnia che è all'interno della Bosnia, del Montenegro, dell'Albania e della Vojuodina), naturalmente hanno organizzato questo evento.

Qui si parlava di società multietniche e multiculturali in presenza di minoranze etniche. Noi molte volte non riusciamo a capire la dimensione di questo fenomeno, solo nella provincia autonoma della Vojvodina, che è una provincia semiautonoma della Serbia e del Montenegro, ci sono venticinque minoranze etniche. Il parlamento regionale ha la traduzione simultanea per sei lingue di minoranze etniche. Sono delle dimensioni completamente nuove e diverse per noi. Quando noi parliamo di decentramento ne parliamo quasi a cuor leggero ma con un significato che, riportato in altri territori, ha delle valenze completamente diverse. Solo parlare di decentramento in alcune zone dove ci sono minoranze etniche che hanno la maggioranza vuol dire necessariamente secessioni, vuol dire quello che è successo ultimamente nei Paesi Balcani.

La figura del difensore civico è stata vista come tramite, come colui che doveva essere il garante affinché la pubblica amministrazione, lo Stato, potessero trattare nel medesimo modo, senza discriminazioni razziali né etniche di appartenenza, coloro che lavoravano nello stesso territorio.

Il terzo gruppo dei paesi era quello rappresentato da me, per quanto riguarda l'Italia, dal difensore civico della Catalogna e dalla Grecia. In particolar modo l'argomento era quello dei nuovi emigranti.

Tre nazioni che fino a cinquant'anni fa erano esportatrici di mano d'opera, di lavoratori, si trovano a gestire delle situazioni completamente imprevedibili. Ci troviamo a gestire una serie di persone che vengono nel nostro territorio, per lavorare con le proprie famiglie e quindi per integrarsi e per far parte di questo territorio. Le nostre esperienze sono abbastanza limitate anche perché non abbiamo alle nostre spalle degli imperi coloniali come la Francia e l'Inghilterra che hanno un modo di trattare completamente diverso. Le Nazioni si trovano impreparate a gestire questa nuova realtà, a volte si ha la sensazione che non ci si renda conto di quello che sta succedendo in questo momento in Europa e nelle nostre nazioni in merito alle nuove emigrazioni.

Ciò che mi ha impressionato particolarmente è stata la preparazione e l'entusiasmo che queste persone e la grande determinazione.

Il difensore civico è stato previsto in Italia dieci/quindici anni fa, anche se nella Regione Toscana fin dal 1970. Qui abbiamo delle nazioni che hanno intrapreso questo cammino da appena cinque/sei anni eppure hanno staff con dieci/quindici avvocati preparati che cercano di farsi spazio, di rendere questo servizio che può essere veramente molto importante affinché la democrazia intervenga, in queste nazioni, e quindi possa portarli ad un percorso importante e lineare nei confronti della Comunità Europea.

Nella mia personale esperienza e quella del territorio, vorrei dire al dott. Avoli, non ho notato cittadini che scrivono a tutti, anzi ho notato cittadini che hanno un certo distacco e disinteresse nei confronti di alcuni tipi di amministrazione. Ho notato, proprio perché non si scrive, che certi tipi di interessi non vengono tenuti in considerazione. Faccio riferimento, ad esempio, ad alcuni interessi minori: quelli che riguardano le assicurazioni, quelli che riguardano le banche, quando non si risponde alle reti di distribuzione, ai servizi, quando vediamo nelle nostre bollette qualche euro in più, nessuno

si prende la briga di scrivere, di telefonare, di rispondere.

Questo a lungo andare ha provocato qualche disservizio, delle vere e proprie aree nelle quali è impossibile penetrare e capire il funzionamento di determinati meccanismi.

MARIA GRAZIA VACCHINA

Vi sono grata per questo invito, tanto più che il tema scelto per l'Incontro-dibattito va al cuore della funzione dell'Ombudsman, nella linea che ritengo più feconda e attuale. C'è, infatti, un'interpretazione dell'Istituto che mira principalmente al controllo della legittimità degli atti, della trasparenza amministrativa, e un'altra che punta maggiormente sulla tutela dei diritti, soprattutto dei più deboli. E ciò ad ogni livello e in ogni ambito: comunale, regionale, nazionale, europeo, mondiale.

È pur vero che, nella misura in cui il Difensore civico si fa garante super partes (nei limiti delle potenzialità umane, ma con coraggio) della correttezza amministrativa, con ciò stesso diventa tutore dei diritti, soprattutto per chi più ne ha bisogno in forma stragiudiziale e proattiva: basta pensare ad un concorso, ad un appalto, per comprendere la necessità e l'inevitabilità della convergenza delle due strade in una sola, che può essere feconda di futuri sviluppi, nell'ottica della pace e della rifondazione sociale che nascono dalla garanzia della trasparenza, in questo caso amministrativa, capace di restituire al Cittadino giustizia e fiducia nelle Istituzioni.

Non è un caso se, tra le eminenti personalità che ho avuto modo di incontrare e da cui ho tratto nutrimento per la mia mente e prospettive di impegno quotidiano, ho il piacere di rivedere oggi l'on. Giovanni Di Stasi, Presidente del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, che, nella coerenza del suo impegno politico, a tutti noto, ha sempre dato concreto e privilegiato spazio di competenza alla difesa civica, soprattutto nella forma di prossimità del servizio, come solo la difesa civica regionale e locale possono assicurare. Mi piace, a proposito, ricordare non solo di essere stata, per così dire, "madrina" della legge regionale sul Difensore civico in Molise, in occasione della sua presentazione (una bella legge: peccato che, a tutt'oggi, manchi il titolare...), ma anche di aver assunto e programmato comuni impegni congressuali in Italia e in Europa in tema di tutela dei diritti e di difesa civica.

Certo, se la prossimità del servizio è il fiore all'occhiello della difesa civica italiana (e ci conforta che in questa linea si muova la Risoluzione n. 80/1999 del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa su "Le rôle des Médiateurs/Ombudsmans dans la défense des droits des citoyens", a tutt'oggi il testo più illuminante per la concreta valorizzazione dell'Istituto), non va sottovalutato il problema della disorganicità del servizio sul territorio nazionale, cui la Conferenza dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, che ho l'onore di coordinare, sta tentando di far fronte, sia mediante una "rete" efficiente tra Uffici, sia tramite l'applicazione dell'istituto della sussidiarietà, costituzionalmente garantito, specie per quanto attiene i Ministeri centrali e le zone non ancora coperte da Uffici regionali e/o locali, sia con l'elaborazione di una bozza di legge per la difesa civica in Italia, in vista anche di un Difensore civico nazionale, invocato soprattutto a livello europeo, ma non da tutti i Difensori civici condiviso, eccezion fatta per le attribuzioni delle competenze sui Ministeri centrali in assenza di analoghi poteri in capo ai colleghi regionali.

Ad ogni buon conto, è certo che, a livello mondiale, la crescita esponenziale di questa forma di tutela stragiudiziale, preventiva e proattiva - direttamente proporzionale alla crisi generale della giustizia: lenta, costosa e inadeguata, soprattutto per i più deboli - sta diventando misura dell'effettività della democrazia nel quotidiano, là dove si gioca la realtà del progresso di ogni popolo nel campo dei diritti. Perché le Carte costituzionali, così come le Dichiarazioni dei diritti (quella universale, quella europea, quella africana, a titolo es.), per quanto fondamentali, non bastano ad assicurare la pratica della democrazia, che non può comunque prescindere dall'ascolto del Cittadino, anche di quello che voce non ha ma sa spesso pensare pensieri, anche politico-giuridici, rilevanti.

Lezioni, in tal senso, vengono dai *Defensores del Pueblo* ibero-americani, da sempre in prima linea nella tutela dei diritti, soprat-

tutto per i più deboli (immigrazione, infanzia e adolescenza, ecc.), un modello per tutti noi, anche per la capacità di lavorare in sinergia con le Università e per i tentativi di collegamento, forte e critico, con quei regimi politici che stanno camminando con coerenza sulla strada dello stato di diritto, della tutela dei diritti e della pace sociale, a partire dalle Carte costituzionali, caratterizzate da esplicita previsione dell'Istituto.

Nella mia esperienza, proprio dall'Africa e dal sud America vengono esempi efficaci per interpretare il nostro ruolo a tutela dei diritti, ma stimoli vengono altresì dall'Europa, dallo stesso Congresso dei Poteri locali e regionali e dal Commissario per i diritti umani, che hanno investito sulla professionalità del servizio di difesa civica per tutti, nella forma concretamente usufruibile da ciascuno, cioè da vicino; vengono, ancora, da quella Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., nota anche come Carta di Nizza, che è alla base della Costituzione europea e che tutto il mondo ci invidia (il Canada, a titolo es., che pure è una democrazia matura), soprattutto per veder riconosciuto, e tra i diritti fondamentali, il diritto ad una buona amministrazione (art. 41) e il conseguente diritto di rivolgersi al Médiateur in caso di cattiva amministrazione (art. 43). A riprova, se ce ne fosse bisogno, che il controllo degli atti e la tutela dei diritti sono tutt'uno, tanto più quando dall'atto amministrativo si passa all'attività che dal primo deriva e che il primo completa.

La mia esperienza in merito - sia sotto il profilo, sempre prioritario, dell'impegno per la mia Valle, che come Coordinatore pro tempore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e Presidente dell'Associazione mondiale francofona - comprensiva di Protocolli di Intesa con la gemella Associazione degli Ibero-americani e con gli Istituti internazionale ed europeo dell'Ombudsman, è ricca, ma sempre da perfezionare. Resto, pertanto, a vostra disposizione per quanto potrà essere utile, in riferimento a vostri stimoli, apporti, quesiti.

Vi ringrazio di cuore, felice di essere con voi.

Un grazie a Graziella, un grazie al Sindaco per questa occasione importante per molti di noi. Accennerò ad alcuni problemi per arrivare al tema che mi deve toccare di più: che cosa stiamo facendo come Conferenza nazionale e che cosa intendiamo fare, con l'aiuto dell'Europa di cui l'on. Di Stasi è anello concreto e autorevole (gli devo molto, sia per l'apertura culturale che per gli stimoli al ben operare. Naturalmente, spero che si impegni ancora di più con noi: il mio è un discorso interessato).

Intanto, voglio esprimere la gioia di trovarmi a Pesaro, una terra dove ho molti amici, dove ho studiato diritto, dove mi sono formata per il lavoro che sto facendo. E poi, l'emozione di sentir parlare l'Arcivescovo (ho lavorato all'Università con il Cardinal Pellegrino), di sentir parlare di scuola che è gran parte della mia vita, di ascoltare i colleghi: quelli con cui ho avuto l'onore e il piacere di lavorare negli anni. Rivedere, tra questi, De Sabbata, che mi ha per primo sottoposto quella Risoluzione n. 80/1999 del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa su cui ho poi lavorato e fatto lavorare. Un insieme di correlazioni per me importanti.

Non sottovaluterei l'impegno sociale di molti di noi, anche se non bisogna cadere nel generico: perché ciascuno deve fare la sua parte, senza sovrapposizioni. Esiste, oggi, una globalizzazione positiva che travalica i continenti e che deve essere favorita, perché determinante e stimolante; esiste, come è già stato detto, un senso di fierezza del proprio ruolo (purché non si cada, nel caso di specie, in quella che qualcuno ha chiamato la "ombudsmania", la convinzione cioè che l'Ombudsman possa risolvere tutto).

È pur vero che - come è stato approfondito in particolare da Università del Sud e del Nord America - "l'Ombudsman è non solo utile, ma indispensabile", per usare il titolo di un noto intervento dell'allora *Protecteur du Citoyen del Québec e Président de l'A. O.M.F.-Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Fran-*

cophonie, Daniel Jacoby. E questo, per non far torto alla vostra intelligenza, non ha bisogno di commento.

Vediamo, ora, quali possono essere gli aspetti positivi e negativi di un certo modo di intendere e praticare il ruolo del Difensore civico. Certo, il Difensore deve lavorare sapendo che l'Istituto è oggi indispensabile, ma con la volontà utopica, provocatoria, di renderlo inutile: questo sarebbe il fiore all'occhiello della nostra democrazia.

Ieri abbiamo festeggiato il ventennale dell'istituzione del Difensore civico nella Provincia autonoma di Trento (le colleghe di Trento e di Bolzano mi pregano di portarvi il loro saluto). Abbiamo diviso la giornata in due parti: prima hanno parlato, a livello storico, i titolari che si sono succeduti negli anni a Trento; poi abbiamo approfondito il tema dei diritti (una collega ha trattato i diritti dei carcerati, un'altra i diritti dell'infanzia ed io, come Coordinatore, ho fatto la mia parte). Dicevano, ieri sera, tirando un po' le somme e pensando al Convegno di oggi: "ma come ha fatto bene la Maria Grazia quando ha voluto, a tutti i costi e per anni, che la Conferenza si aprisse ai colleghi locali!", sia comunali che provinciali. Devo dire, a proposito e con chiarezza, che vi è stata una stagione in cui i Difensori civici regionali manifestavano - uniti contro di me, allora unica donna - una certa supponenza nei confronti dei colleghi locali: il che non faceva onore alla difesa civica. È vero che non dobbiamo snaturare la Conferenza, perché il Congresso delle Regioni, il 5 giugno 2002, l'ha riconosciuta, anche in funzione di rappresentanza esterna dell'Italia, come composta dai Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. Questo non significa, però, che non sia bene aprirsi anche per realizzare una rete efficiente ed efficace di difesa civica su tutto il territorio nazionale e ad ogni livello.

Il Difensore civico, infatti (parlo non solo per convinzione ma perché qualcuno ha approfondito questo tema: in particolare in Canada), non si qualifica per il numero delle persone di cui si occupa

o per i metri quadri di cui si prende cura, bensì per l'autenticità del servizio stragiudiziale e proattivo, per l'indipendenza effettiva (in senso assoluto non è di nessuno, se è del Padre eterno), che deve essere un obiettivo forte, lo zoccolo duro della difesa civica, pena la sua stessa sussistenza. Tale impegno si traduce in solitudine, sia positiva - a garanzia di terzietà - sia negativa (da superare attraverso iniziative congressuali e seminariali e al lavoro a rete). Di solitudine negativa possiamo parlare per quella in cui lasciamo i colleghi comunali, quando ci trovavamo tra regionali per parlare dei nostri problemi relegando i rapporti con i locali ad iniziative sporadiche ed individuali, nonché ad Associazioni nazionali privatistiche e neanche delle migliori.

La solitudine positiva del Difensore civico, su cui vale la pena di tornare, è invece quella per cui l'Ombudsman-Médiateur non si fa servitore né del Cittadino, né della Pubblica Amministrazione. Proprio per questo, infatti, il Difensore riesce a ridare fiducia nelle Istituzioni: perché il Cittadino vorrebbe avere sempre ragione e così pure il Politico (l'ho messo lì io, "che almeno mi tuteli!"). È questa la solitudine che deve avere il Difensore civico, quale condizione indispensabile per la sua efficienza ed efficacia, oltre che per la sua credibilità.

Oggi, come noto, vi sono nel mondo due linee di difesa civica: quella che fa capo alla Svezia (e quindi alle origini storiche di cui si è parlato) della tutela, della garanzia, della correttezza dell'iter amministrativo, della correttezza degli atti, e quella che vede gli iberoamericani (gli spagnoli, ma soprattutto i sudamericani) in prima linea (è la via della tutela dei diritti, una prospettiva su cui noi italiani ci stiamo aprendo). Io non le considero come due prospettive separate, perché, quando controllo un atto, un iter, un'attività amministrativa, se lo faccio correttamente (ad es. per un concorso o per un appalto), svolgo un'azione di tutela dei diritti. Quando, come Coordinatore pro-tempore, insieme all'on. Di Stasi, cocciutamente

mi sono proposta l'obiettivo di assicurare almeno il Difensore civico per ogni Regione d'Italia, ho fatto azione di tutela dei diritti.

Per il Difensore civico nazionale, il sospetto che vi sia qualche "chapeau" da assegnare - come dicono i francesi - nasce quando, come in passato, i Politici tentano di infilare, ad esempio in una legge finanziaria, un reticolato per dire "facciamo il Difensore civico nazionale". La Conferenza, oggi, non è tutta d'accordo sul Difensore civico nazionale, anche se la maggioranza lo è; siamo, invece, unanimi sul fatto che tutti i Cittadini italiani debbano avere la possibilità di adire a questa forma stragiudiziale, preventiva e proattiva, di difesa dei diritti e delle legittime aspettative: in una parola, della propria dignità, come è stato detto oggi.

Sulla legge ci stiamo muovendo con forza. Voglio ritornare sull'argomento, perché il sud è scoperto: solo la Basilicata ha una tradizione radicata ed esemplare di difesa civica regionale. Vi sono, infatti, leggi regionali in assenza di titolari, vi sono Regioni che mancano anche della legge. Nella nostra Conferenza, finalmente, almeno un collega provinciale o comunale di tutte le Regioni d'Italia c'è! E lavoriamo insieme, con vantaggio di tutti e di ciascuno. Abbiamo collaborato anche, sia pure meno concretamente rispetto alla sinergia instaurata con l'on. Di Stasi e con il Congresso, con il Commissario dei diritti umani dell'Unione Europea; stiamo lavorando bene anche con il *Médiateur européen*, che da anni equipara il Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome d'Italia ai Difensori civici statali dell'Unione Europea.

Il *Médiateur européen* (basta visitarne il sito internet) chiama, infatti, sistematicamente a raccolta i Difensori civici nazionali e il Coordinatore pro-tempore italiano: quindi, chi in Italia svolge questo ruolo, rappresenta ufficialmente il nostro Paese, oltre a vedersi indirizzare dall'Europa le richieste di competenza nazionale. Grazie al lavoro realizzato con Gil Robles e la sua équipe e con

l'on. Di Stasi e il Congresso, nell'ultima riunione in Olanda, dove ero presente in rappresentanza dell'Italia, è incominciata a balenare l'idea che forse era opportuno, se non necessario, anche una rappresentanza regionale all'interno di questi incontri europei: almeno tre, più l'Italia, che va per conto suo, perché ha la strana fisionomia che conosciamo (pecca, sì, in efficienza di rete, ma è forte di una vicinanza che ci invidiano, perché noi abbiamo dei Difensori civici con cui è facile mettersi in correlazione e che i Cittadini sentono partecipi della loro stessa realtà di vita).

Negli ultimi mesi ho lavorato in Mali, per verificare come la Dichiarazione di Bamako del 2000 è stata messa in pratica a cinque anni di distanza; ho lavorato in Costa d'Avorio, per un piano di pacificazione che ha voluto la difesa civica come primo referente (questo la dice lunga); ho lavorato ad Asunción-Paraguay, per i diritti per l'infanzia, così come con l'Europa dell'Est in tema di diritti (con la Romania, in particolare, un Paese che si sta aprendo alla democrazia e all'Unione Europea). Ma ho lavorato anche in Francia. Ora, io penso che la Francia abbia più da imparare da questi popoli che viceversa, perché, per adire il Médiateur, il Cittadino francese deve passare attraverso un Parlamentare: e questo è assurdo. Le opposizioni si stanno muovendo, anche se il potere ostenta che "tanto si può trovare sempre qualcuno che ti difende": ma non è così e, comunque, l'Ombudsman-Médiateur deve assicurare quell'approccio facile e informale che dovrebbe caratterizzare la funzione.

Come noto, non è difficile definire la democrazia, bensì metterla in pratica. In quest'ottica, il fattore Ombudsman è, ad oggi, fondamentale per misurare l'effettività e qualità della democrazia, se è vero che, senza ascolto del Cittadino, non c'è democrazia e che l'ascolto del Cittadino che può avere il Difensore civico è unico, non essendo filtrato dal consenso: una bella cartina di tornasole, dunque, come è stato detto.

Non voglio allargare ulteriormente il discorso, dovendo solo

tentare una sintesi dei risultati dell'attività del Coordinamento-Conferenza e prospettare un'apertura su cui sarebbe bene lavorare insieme. Che cosa abbiamo cercato di fare da quando sono la Responsabile nazionale? Prima di tutto, realizzare la rete di difesa civica di cui ho parlato; in secondo luogo, riservare un'attenzione e una programmazione particolare per il sud; in terzo luogo, predisporre una bozza di legge per assicurare a tutti i Cittadini italiani la tutela civica; infine, aprirsi ai rapporti internazionali. Altro punto fondamentale: la pratica della proposta di riforme normative e amministrative, volte ad eliminare le cause del disagio e del contenzioso, che toccano, per lo più, i Ministeri centrali, laddove si è completamente scoperti, perché i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome hanno competenza solo sugli Uffici ministeriali decentrati sul territorio. Abbiamo detto che l'equità è la stella polare dell'Ombudsman (il "Regolamento di equità" è previsto nelle leggi - anche europee - di difesa civica più avanzate, sia statali che regionali), essendo alla base del nostro lavoro: dunque, quando siamo d'accordo su di una proposta correttiva di leggi, regolamenti o pratiche amministrative, a tutela dell'equità e della pace sociale, il Coordinatore firma la richiesta per tutti, provocando il Politico soprattutto in tema di diritti fondamentali e in forma preventiva e proattiva.

Per il futuro: direi che, prima di tutto, bisognerebbe assicurare un'efficiente copertura del sud rispetto alla tutela civica (qui le macchie di leopardo diventano mari); occorre, poi, puntare su una difesa civica che, senza contrapporre le due linee del controllo degli atti e della tutela dei diritti, miri a rendere effettiva ed efficace questa forma stragiudiziale di giustizia che è a vantaggio del Cittadino (in particolare del più sprovveduto e meno forte), ma si riverbera anche - e forse soprattutto - sulle Pubbliche Amministrazioni. Personalmente, sogno una Conferenza che sia davvero efficiente, nella quale tutti i componenti assumano precise responsabilità; sogno

che il Coordinatore sia lì solo perché giri bene la ruota, dato che tutti dovrebbero assicurare specifiche competenze.

Vorrei dare due risposte all'amico De Sabbata, con cui ho lavorato anni fa. In molte leggi regionali di difesa civica, attualmente in vigore, è già previsto l'obbligo della Pubblica Amministrazione di tener conto della soluzione proposta dal Difensore civico; ma noi, come Conferenza, abbiamo voluto precisare questo elemento forte per l'efficacia dell'azione dell'Ombudsman nella proposta bozza di legge statale. Altro punto che non ho evidentemente chiarito bene: nel febbraio 2005, abbiamo votato all'unanimità, come Conferenza, anche la previsione del Difensore civico nazionale. Ciò non toglie che, per responsabilità di Coordinatore, io constati quotidianamente che vi sono ancora posizioni variegate a proposito: il che non mi ha impedito di lavorare, anche sul piano europeo, per portare avanti l'Istituzione del Difensore civico nazionale. Va detto, poi, che vi è stato un momento in cui ci siamo chiesti, come Conferenza, se fosse meglio puntare subito sul Difensore civico nazionale - e poi far ricadere l'Istituto per completare le varie situazioni regionali e locali - o se non fosse meglio assicurare prima a tutti i Cittadini la possibilità di adire ad un Difensore civico e poi pensare al Difensore nazionale. Il tutto, va precisato, più sul piano della strategia che della sostanza. Tu conoscevi, caro De Sabbata, la mia posizione di un tempo: l'ho cambiata, per una serie di motivazioni particolari.

Altro punto importante che meriterebbe un Convegno: le modalità di elezione, perché, premesso che - come ho già ricordato - nessuno è indipendente in senso assoluto, vanno certamente forniti elementi, assicurati criteri per cui il Cittadino veda, anche formalmente, l'indipendenza del Difensore civico: non si dimentichi che, in diritto pubblico, la forma è sostanza, perché garanzia di trasparenza. Anche l'unanimità di elezione è discutibile. Quando dicevo che la Francia ha da imparare dal Terzo Mondo, mi riferivo al fatto

che, se di nomina e non di elezione si tratta, già la terzietà è compromessa, almeno formalmente. Nel mondo vi sono tanti sistemi di elezione dell'Ombudsman: attraverso procedure concorsuali e/o miste, a titolo esemplificativo. Direi, quindi, che, come ricordava il Procuratore prima, un ripensamento, una valutazione sul prodotto, sullo stato dell'arte, si impone, indipendentemente dal fatto che si può venir eletti nel modo peggiore ed essere ottimi Difensori civici, e viceversa. È vero, comunque, che non vi è un solo sistema buono, potendo l'Istituto adattarsi alle specifiche situazioni, per cui, quello che va bene per il comunale o per un certo ambito d'Italia può non andar bene ad altri livelli e per altre realtà. Una cosa è certa: il Cittadino deve poter pensare, come è stato detto, che il Difensore civico non è il "compare" o un "esperto", bensì un "garante" effettivo.

GIUSEPPE COLLI

La posizione della Difesa Civica regionale, che appartiene alla specie generalista, introdotta in Italia per iniziativa delle Regioni e rafforzata attraverso la legislazione regionale in occasione della cosiddetta “Riforma Bassanini” è ormai radicata soprattutto negli organismi internazionali che operano a livello europeo ed oltre.

A differenza di quelle specialistiche, la Difesa Civica generalizzata cura i rapporti tra tutti i cittadini (oggi il termine si è esteso fino a comprendere tutti gli “individui”) e la Pubblica Amministrazione nel senso della sua massima ampiezza, tale da ricomprendere anche le attività di pubblico interesse che lo Stato e gli altri Enti pubblici svolgono attraverso Concessionari o Società di capitali partecipate.

La questione dei diritti umani rientra così nelle funzioni e nei compiti del Difensore Civico e risulta particolarmente rilevante nel suo lavoro, anche perché, e va qui sottolineato, esiste uno stretto legame tra cattiva Amministrazione e violazione dei diritti umani.

Un aspetto che sta acquistando progressivamente terreno nel dibattito culturale sul Difensore Civico è pertanto quello relativo al legame tra difesa civica e diritti umani. Si tratta di un tema suggerito da quella tendenza ormai irreversibile alla “internazionalizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali”, che prende avvio nel dopo guerra dalla istituzione dell’O.N.U., dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo di New York e, più di recente, dalla approvazione della “Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea” (Nizza Dicembre 2000) in base alla quale la Difesa Civica ha rafforzato la consapevolezza che ad essa spetta garantire il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate “in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole”.

Da questo punto di vista il Difensore Civico, quindi, esercita un ruolo di grande importanza nella pratica dei diritti umani perché è in contatto direttamente e contemporaneamente con i bisogni e le richieste essenziali dei cittadini, come anche ricordato poc’anzi dall’On.le Di Stasi, e con i problemi di buona amministrazione. In

questo senso i documenti internazionali delle varie organizzazioni definiscono il Difensore Civico uno strumento di tutela e promozione non giurisdizionale dei diritti umani, sottolineandone anche la capacità di svolgere una funzione di collegamento, di raccordo fra diritto internazionale dei diritti umani e diritto interno dello Stato.

Il Difensore Civico, peraltro, nell'affrontare le situazioni di cattiva amministrazione, agisce con un contatto concreto teso alla risoluzione dei problemi e favorisce in questo modo la comprensione e la cooperazione fra cittadini e pubblica amministrazione. Questo approccio pragmatico, molto importante al fine della protezione dei "diritti umani", è ancora più evidente se si considera che sono proprio le persone maggiormente vulnerabili (immigrati, anziani, disabili, malati, detenuti, ecc.) ad avere più bisogno di procedure che tutelino i loro diritti in maniera rapida, informale e gratuita.

Mi piace qui ricordare il Forum di Barcellona del 2004 al quale ho partecipato, organizzato dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dal congresso dei poteri locali e regionali sul tema "Diritti umani e amministrazioni regionali e locali" con lo scopo di dare nuovo impulso a forme di cooperazione tra gli "Ombudsman" e le altre istituzioni per l'esame dei problemi relativi alle possibili interferenze nel lavoro dei Difensori Civici tra pratiche di cattiva amministrazione e violazione dei diritti umani.

Ed è così emerso come il compito principale dei Difensori Civici consista nella protezione nella protezione e nella difesa dei diritti umani. In questo senso, non vi è alcuna contraddizione tra il mandato del Difensore Civico inteso in senso classico, che è di prevenire e contrastare la cattiva amministrazione ed il mandato di difendere i diritti umani. La differenza tra i due mandati è più simbolica che reale, dato che gli esempi più seri di cattiva amministrazione sono proprio la violazione dei diritti umani.

È chiaro che il concetto dei diritti umani si è evoluto ed esteso includendo non solo i diritti politici, ma anche quelli economici,

ambientali e sociali, per cui oggi il Difensore Civico si occupa di diversi problemi che riguardano non solo la violazione dei diritti fondamentali, ma anche altri diritti come, ad esempio, le conseguenze prodotte da inquinamenti di varia natura.

Sulla base di tale vastità di problemi, che i Difensori Civici si trovano ad affrontare, è ovvio riconoscere ai Difensori regionali un ampio campo d'intervento. Questo, però, non significa che si debbano avere competenze e compiti generali. È necessario, infatti, evitare l'interferenza con gli altri meccanismi di controllo già esistenti, specialmente quelli giuridici.

L'efficacia degli interventi dipenderà, però, dai mezzi disponibili, dai metodi usati e dalle risorse fruibili. Per efficacia si intende, anche, che l'elemento persuasivo del lavoro del Difensore Civico regionale deve essere rinforzato. La formazione giuridica di molti Difensori Civici e dei loro collaboratori li porterà, alcune volte, a seguire il lavoro dei giudici e spesso le loro risoluzioni saranno simili alle decisioni di un tribunale. Occorre inoltre che ci sia la garanzia che assicuri che il loro ufficio sia efficiente ed osservi rigorosamente le norme amministrative.

Ed ancora nella tavola rotonda di Barcellona, particolare risalto è stato dato alla esigenza della creazione di una rete di Difensori Civici, la quale dovrebbe garantire maggiore efficacia alle attività di mediazione, grazie allo scambio ed alla condivisione di informazioni ed esperienze. Questo può costituire un'importante opportunità di formazione per i Difensori Civici ed i loro collaboratori. La rete può essere creata sia a livello europeo che a livello nazionale locale. In questo ambito alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa hanno già maturato una notevole esperienza. Alla fine, l'efficacia della rete dipenderà dall'impegno che i propri membri metteranno per il servizio ai cittadini più che per la riafferma delle proprie competenze.

Questa attenzione verso i diritti umani solo in tempi recenti si è accentuata, mentre i Difensori Civici italiani hanno giocato il loro

ruolo quasi esclusivamente sul terreno dei rapporti tra cittadino e burocrazia, lasciando così in ombra la funzione di tutela dei rapporti di tali diritti che invece è essenziale come si rivela nell'esperienza internazionale dell'ombudsman.

La difesa del nostro Paese è infatti nata in ritardo e per opera delle Regioni tra gli anni settanta ed ottanta come funzione finalizzata sia a tutelare i diritti dei cittadini lesi da atti e comportamenti di maladministration prodotti dagli apparati pubblici sia a suggerire rimedi per migliorare le performances delle pubbliche amministrazioni, risultando così come una delle modalità di modernizzazione della pubblica amministrazione. Ora, dopo oltre tre decenni, la Difesa Civica e le Regioni sono chiamate a nuove sfide. Fenomeni sociali ed istituzionali di grande rilievo (migrazioni, nuove povertà, diverso rapporto pubblico-privato, integrazione europea, ecc.) aprono terreni nuovi al di là di quello che riguarda i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni sui quali si rileva l'esigenza di tutela dei diritti umani.

Le regioni, nel nuovo modello istituzionale che sta emergendo nell'ordinamento della Repubblica, diventano motore del raccordo tra sistemi generali (nazionale ed europeo) e sistemi locali sotto il profilo della rappresentanza della complessità sociale e delle identità.

Le regioni dimostreranno di essere all'altezza del loro nuovo ruolo se sapranno mettere a frutto le potenzialità loro riconosciute dal nuovo ordinamento costituzionale orientandole organicamente a favore di una più felice sintesi nel rapporto tra cittadini ed istituzioni.

La Difesa Civica, e concludo, incide sull'esercizio ed il metodo della democrazia e ha coscienza che non è più possibile accettare che i diritti siano lesi o violati senza cercare di porvi rimedio, di prevenire o correggere situazioni incompatibili con la dignità e gli interessi di ogni persona.

Attuare anche nella nostra regione una moderna, completa ed effi-

ciente forma di Difesa Civica per la migliore tutela dei diritti degli amministrati, sì da avvicinarsi a quella operante nel resto d'Europa, è ora compito precipuo soprattutto del legislatore regionale che ha già dimostrato particolare attenzione e sensibilità in materia, prevedendo finalmente l'Istituto nel nuovo Statuto, approvato di recente.

GIORGIO DE SABBATA

Vorrei approfittare della presenza dell'On. Di Stasi per porre un problema relativo all'Europa e ai Difensori civici in relazione alla continuità del Congresso dei poteri locali a cui ho avuto l'onore di partecipare a lungo.

Congresso impegnato a istituire l'autonomia locale intervenendo anche in Italia dove si è dovuto sottrarre i Segretari comunali alla dipendenza dal Ministero. Sono favorevole alla nomina di un Difensore civico nazionale nonostante i dubbi espressi da vari Difensori regionali. Sono favorevole perché è impossibile che i Difensori regionali possano controllare l'operato dei Ministeri; poiché possono farlo solo sui confronti degli uffici locali.

Ci sono problemi che riguardano anche il comportamento dei Ministri che possono essere controllati solo dal Difensore civico nazionale.

Vorrei chiedere all'Onorevole Di Stasi cosa promuove il Consiglio d'Europa per stimolare l'ultimo paese europeo che non ha il Difensore civico nazionale, che è l'Italia. Almeno per quanto riguarda l'Unione europea credo che siamo l'unico paese che non ha il Difensore civico nazionale. Penso che sia ora di provvedere.

Nella precedente legislatura c'era un progetto di legge che ha camminato molto lentamente; evidentemente i poteri centrali non sono molto favorevoli a questo proposito. Cosa può fare o perché non può fare qualche cosa il Consiglio d'Europa per stimolare la nascita del Difensore civico nazionale. Non stiamo a discutere quali siano i compiti: certo non di dare direttive ai Difensori civici, ma piuttosto di partecipazione alla rete.

La seconda questione che riguarda i Difensori civici, sotto l'aspetto specifico è l'argomento diritti e pubblica amministrazione.

Diritti e P. A. sono inscindibili tanto più che poi i Difensori civici non possono interferire con la magistratura che quando decide sui diritti non può essere sindacata. Possono al massimo promuovere o stimolare a ricorrere alla Corte Costituzionale.

Quindi il vero compito è la difesa dei diritti nei confronti della pubblica amministrazione. Sono emerse alcune questioni che hanno un'imponenza straordinaria come quella degli emigrati che sono sempre a contatto con la pubblica amministrazione e sono quelli che dalla pubblica amministrazione molte volte ricevono i torti più gravi.

Per dare maggiore forza all'attività del Difensore civico si dovrebbe affermare (è già implicitamente previsto dall'ordinamento giuridico) che quello che dice il Difensore civico non può cadere nel silenzio da parte della pubblica amministrazione che successivamente deve decidere. La P.A. deve prendere in considerazione la pronuncia del Difensore civico e deve motivare il dissenso. Nella mia passata esperienza ho sempre constatato l'importanza della questione della motivazione, necessaria per rendere valido un atto, altrimenti annullabile, se non si fa la motivazione, quando c'è contrasto con quanto dice il Difensore civico, così come si deve motivare per i pareri previsti dalla legge. Mi pare che sia un argomento da mettere all'ordine del giorno dei Difensori civici.

GRAZIELLA GENTILINI

Sono veramente grata alla Presidenza del Consiglio della Regione Marche per aver consentito, con grande disponibilità, la pubblicazione degli atti del convegno pesarese.

Il rispetto dei diritti umani, del resto, illumina il cammino della vita di ognuno di noi, rappresentante del popolo o semplice cittadino, Presidente del Consiglio della Regione, Difensore civico o persona qualunque.

Questa è la nostra profonda convinzione e io non posso che ringraziare di vero cuore le Autorità e gli illustri relatori che hanno espresso generose valutazioni sull'attività del Difensore civico di Pesaro: sono per me stimolo a operare con un impegno sempre più intenso e proficuo.

QUADERNI
DEL CONSIGLIO
REGIONALE
DELLE MARCHE

ANNO XII - N. 81 - marzo 2007 - Periodico mensile
Reg. Trib. Ancona n. 18/96 del 28/5/1996
Spedizione in abb. post. 70%
Div. Corr. D.C.I. Ancona

ISSN 1721-5269

Direttore *Raffaele Bucciarelli* **Comitato di direzione** *David Favia,*
Roberto Giannotti, Michele Altomeni, Guido Castelli
Direttore responsabile *Carlo Emanuele Bugatti*
Redazione Corso Stamira, 17, Ancona Tel. 071/2298295
Stampa Centro Stampa del Consiglio regionale, Ancona

81