

# INDICE

## *Introduzione*

### *Capitolo primo*

#### **1 LA DIFESA CIVICA E I DIRITTI UMANI**

- 1.1 Il ruolo della difesa civica
- 1.2 La funzione di mediazione
- 1.3 Possibili evoluzioni

### *Capitolo secondo*

#### **2 IL MEDIATORE EUROPEO E I DIRITTI UMANI**

- 2.1 Inquadramento normativo
- 2.2 L'azione di Jacob Söderman per i diritti umani
- 2.3 Le pressioni presso la Convenzione europea
- 2.4 Il nuovo Mediatore Europeo

### *Capitolo terzo*

#### **3 IL DIFENSORE CIVICO DEL COMUNE DI VICENZA E DIRITTI UMANI**

- 3.1 Inquadramento normativo
- 3.2 Il progetto “Difesa civica e diritti umani a Vicenza”
- 3.3 L'osservatorio civico sui diritti umani e l'ambiente
- 3.4 Possibili evoluzioni del progetto
- 3.5 Il convegno “Difesa civica, audit e società civile: prove tecniche di coesione sociale

## **INTRODUZIONE**

Nel novembre 2002 mi è stato proposto dal prof. Mascia di prendere parte ad uno stage universitario nell'ambito dei diritti umani e dell'Unione Europea.

Grazie all'interessamento di un amico, sono venuto a conoscenza del progetto "Difesa civica e diritti umani a Vicenza", da poco iniziato nella mia città. È nata così l'idea di vivere l'esperienza dello stage presso l'ufficio del Difensore Civico di Vicenza, grazie alla disponibilità di quest'ultimo.

Durante lo stage, della durata di tre mesi, mi sono concentrato ad analizzare il ruolo che i difensori civici hanno nella promozione e nella tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

L'esperienza di Vicenza evidentemente ha occupato la parte maggiore del mio tempo, che ho però impiegato anche per seguire da vicino il rapporto che si stava instaurando tra la Convenzione per il futuro dell'Europa, che doveva redigere un testo costituzionale su cui costruire la nuova Europa a 27 membri, e il Mediatore Europeo<sup>1</sup>, da sempre molto attento alle tematiche dei diritti umani e che ha spronato continuamente, fino alla scadenza del suo mandato, la convenzione affinché la bozza di costituzione fosse il più possibile aderente al paradigma dei diritti umani fondamentali.

Il presente elaborato innanzitutto si propone di chiarire quale sia il nesso tra difesa civica e diritti umani, tale da far ritenere che esso sia il "magistrato naturale dei diritti umani".

Da qui l'esigenza di chiarire in quale modo la difesa civica possa essere elemento di mediazione tra pubblico potere e cittadini, non solo nel ruolo di esigere dal primo il rispetto dei principi della buona amministrazione, ma anche facendosi carico di una funzione di *coesione sociale* e rendendo il cittadino partecipante attivo della vita pubblica. In questo contesto sono importanti le parole portate al convegno sulla difesa civica svoltosi a Vicenza in gennaio<sup>2</sup> dal

---

<sup>1</sup> "Mediatore" è un termine in uso in Europa per indicare colui che in Italia è chiamato "Difensore Civico", nei paesi anglosassoni "ombudsman" e nei paesi ispanici "defensor del pueblo".

<sup>2</sup> Il convegno "Difesa civica, audit e società civile: prove tecniche di coesione sociale" si è svolto a Vicenza il 17 gennaio 2004.

segretario generale del C.I.S.U. (Comitato Interministeriale per i Diritti Umani) Massimiliano Monnanni: *“la figura del Difensore Civico ha anche una valenza preventiva e non solo riparativa”*<sup>3</sup>, intendendo con ciò che il ruolo del Difensore Civico va oltre alla mera funzione di aiuto del cittadino leso in un suo diritto a causa di un’azione o di un’omissione dell’amministrazione. Egli può diventare elemento di promozione, non solo di tutela, dei diritti.

Queste possibili evoluzioni della difesa civica stanno maturando in Europa, ma sono solo pionieristiche in Italia, paese che non dispone di un Difensore Civico nazionale, ma che si avvale di molti difensori civici regionali e di qualche Difensore Civico locale. Manca un coordinamento forte, che potrebbe essere attuato da un Difensore Civico a livello statale.

Ecco quindi l’esigenza di guardare all’esterno dell’Italia. Il Mediatore Europeo è un’ottima esperienza e un’istituzione in grado di “captare” le nuove tendenze in atto, come ha dimostrato Jacob Söderman durante il suo mandato. Con grande curiosità si guarda poi al nuovo Mediatore, P. Nikiforos Diamandouros, entrato in carica nell’aprile 2003. Egli infatti potrebbe portare un impulso diverso alla difesa civica europea, in quanto non proviene da una formazione giuridica, bensì politologica.

L’esperienza di Vicenza è una novità, nell’ambito nazionale ma anche europeo. Con il progetto “Diritti umani e difesa civica a Vicenza” si è data voce agli organismi di società civile, nell’ottica di un’azione di promozione e tutela dei diritti non più dall’alto, dall’istituzione, ma un’azione che parte dai bisogni e dalle sollecitazioni della cittadinanza. Questo è il fine, in effetti, del neonato Osservatorio civico per i diritti umani e l’ambiente, che sta iniziando a operare in questi mesi. Tale finalità è ricordata anche da Söderman nella Carta internazionale per l’effettività dell’Ombudsman, in cui dice che *“La promozione dell’educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili”* rientra tra le finalità dell’istituto del Difensore Civico.

---

<sup>3</sup> L’intervento di Monnanni, assente per impegni istituzionali il giorno del convegno, non è stato letto al convegno stesso poiché per un disguido non è giunto in tempo.

Il lavoro del Difensore Civico di Vicenza, avv. Francesco Buso, ha insistito, specie in questi ultimi due anni, proprio sulla relazione difesa civica – diritti umani e sulla necessità di porre le basi, a livello locale, di una democrazia partecipata.

## **Capitolo primo**

### ***LA DIFESA CIVICA E I DIRITTI UMANI***

#### **1.1 IL RUOLO DELLA DIFESA CIVICA**

L'istituto della difesa civica ha origini relativamente recenti. Esso nasce in Svezia nel 1809 con l'istituzione dell'Ombudsman Parlamentare, a seguito di un evento rivoluzionario che portò a una nuova costituzione e alla deposizione del re. Nasce come un'istituzione che ha come scopo principale la protezione del cittadino comune contro ogni esercizio dispotico di potere da parte delle autorità dipendenti dal governo. È quindi fin dal principio un organismo di garanzia dei diritti del cittadino di fronte agli abusi e, molto più spesso, alle omissioni dell'amministrazione.

L'Ombudsman svedese risulta una sorta di pubblico ministero in ambito amministrativo che si caratterizza per quattro aspetti fondamentali: a) sfera di azione ampia e senza limiti; b) forti e penetranti poteri; c) diretta investitura parlamentare; d) organo bivalente, di alto profilo, ma anche di ascolto dei cittadini.

Questa esperienza di rilevanza esclusivamente interna, cominciò ad essere guardata con interesse, prima dai paesi confinanti e successivamente anche da molti degli altri.

A distanza di cento anni dalla prima apparizione, l'Ombudsman divenne oggetto di una diffusione benevola, che inizialmente coinvolse le nazioni circostanti nel dibattito sulla buona amministrazione e successivamente le convinse ad importare l'organo svedese, istituendone uno proprio.

Dapprima venne previsto nella Costituzione finlandese (1919), poi fu la volta della Norvegia (1952), della Danimarca (1953) e della Repubblica Federale Tedesca, che nel 1956 introdusse il Difensore Civico delle forze armate.

Durante gli anni sessanta si registra l'aumento dei paesi interessati da questo fenomeno, la Nuova Zelanda (1962), la Gran Bretagna (il Parliamentary

Commissioner nasce nel 1967), lo stato delle Hawaii (1967), Israele (1971) e la Francia. Uno degli ultimi nati è il Mediatore dell'Unione Europea istituito con il trattato di Maastricht il 7 Febbraio 1992.

In Italia non è presente un Difensore Civico nazionale, nonostante le varie voci che in questi anni si sono levate a favore di una sua istituzione<sup>4</sup>.

La legge 142/1990 consente agli enti locali di istituire difensori civici provinciali e comunali. È prevista anche la possibilità di istituire un Difensore Civico regionale. In questi anni è andato aumentando il numero di enti locali che hanno deciso di dotarsi di Difensore Civico, ma essi sono comunque una forte minoranza.

Secondo la legge, il Difensore Civico svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini<sup>5</sup>. Il Difensore Civico non ha poteri giurisdizionali, ma funzioni di segnalazione, di informazione, di sollecitazione. Egli svolge un'azione di promozione e tutela dei diritti non giurisdizionale.

Quel che è certo, come ricorda il prof. Papisca<sup>6</sup>, è che l'istituto della difesa civica non è ancora entrato a far parte della cultura politica e civile italiana.

Il Difensore Civico viene considerato spesso come un organismo estraneo all'ordinamento. Eppure, in molti paesi europei a democrazia avanzata, il Difensore Civico esiste e funziona. La sua figura ha successo dove non viene considerato meramente un rimedio alla *maladministration* ma dove si percepisce la sua importanza nella promozione di cultura politica della partecipazione e dei diritti umani.

Questa potrebbe essere una chiave di lettura su cui proporre una maggiore adesione politica e sociale all'idea della difesa civica.

---

<sup>4</sup> Su tutte, si veda la proposta per una legge istitutiva del Difensore Civico nazionale, in "Il Difensore Civico, tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza", di Olivetti Rason e Strumendo, CEDAM 1997

<sup>5</sup> art. 8 legge 142 del 6/6/1990

<sup>6</sup> Atti del seminario di studio: "Il Difensore Civico e la tutela dei diritti umani"

È significativo in tal senso che anche l'Unione Europea abbia sentito il bisogno di istituire una figura di questo tipo, il Mediatore Europeo, per tutelare i cittadini dell'Unione nei confronti della burocrazia europea e per garantire il rispetto dei diritti anche in un'istituzione spesso percepita, appunto, più burocratica che democratica. Jacob Söderman, Mediatore Europeo fino al 2002, ha dichiarato che *"i difensori civili presenti nell'Unione Europea... hanno una lunga esperienza sui temi dei diritti umani. Possono svolgere una parte importante nel far divenire la carta dei diritti fondamentali<sup>7</sup> una realtà viva"*.

Il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, nella sua cinquantunesima sessione, ha ritenuto di sottolineare da un lato il fatto che il Difensore Civico non sia presente in tutte le regioni italiane, dall'altro la mancanza di un Difensore Civico a livello nazionale: fattori, questi, che impediscono che la difesa dei diritti possa esplicarsi nella forma migliore.

Il Comitato ha evidenziato inoltre come l'attività dei Difensori manchi di cooperazione e di coordinamento (problema affrontato al convegno di cui al paragrafo 3.4), rischiando di produrre livelli di protezione dei diritti ineguali sul territorio nazionale.

---

<sup>7</sup> solennemente proclamata a Nizza nel dicembre 2000

## 1.2 LA FUNZIONE DI MEDIAZIONE

Il Difensore Civico si rivolge ai cittadini, principalmente, ai quali propone aiuto nei confronti della pubblica amministrazione. Sempre più cittadini ricorrono a questo strumento di garanzia<sup>8</sup>, ove esso è previsto, e questo dimostra che i cittadini italiani sentono la necessità di tutelarsi e di capire meglio il funzionamento della macchina amministrativa.

Ma il Difensore Civico non è soltanto uno strumento contro gli abusi e le omissioni dell'amministrazione pubblica. Esso, come ha ricordato il prof. Papisca<sup>9</sup>, appartiene ad un modello di democrazia avanzato, consapevole della necessità di far partecipare i cittadini attivamente all'amministrazione. Qui il Difensore Civico può favorire tale incontro. Egli "*introduce elementi di equità nell'ordinamento e nella comunità politica, contribuendo a soddisfare interessi e bisogni vitali della cittadinanza*"<sup>10</sup>, stimolando istituzioni più umanamente vicine all'utente grazie ai continui richiami ai loro obiettivi di servizio, agevolando rapporti di fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni e quindi alimentando la partecipazione popolare all'amministrazione della cosa pubblica. Nello svolgere questo servizio agevola il rispetto della legalità, "*perché è autorità molto più che potere*".

In questo senso si può ritenere che il Difensore Civico appartenga *naturalmente* alla cultura dei diritti umani e della democrazia. Alla base di questa cultura c'è infatti, il basilare principio della "*dignità di ogni persona umana e di tutte le persone umane quali soggetti originari di diritti e sovranità*". Ed è in questo senso che Papisca lo definisce appunto *magistrato naturale dei diritti umani*.

Se, infatti, nell'elaborazione pattizia dei diritti umani emerge la necessità di adattare le politiche amministrative verso un'amministrazione quanto più chiara e vicino possibile ai cittadini, un obiettivo del buon amministrare è indubbiamente il perseguire la sussidiarietà. È cioè necessario che le istituzioni

---

<sup>8</sup> Solo il Difensore Civico del comune di Vicenza istruisce circa 200 pratiche all'anno.

<sup>9</sup> "Il Difensore Civico: tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza", a cura di Olivetti Rason e Strumendo, CEDAM 1997

<sup>10</sup> Vedi la nota precedente

tengano costantemente sotto osservazione i bisogni vitali dei cittadini e siano flessibili e adattabili ad essi. Non deve accadere il contrario, cioè che i bisogni dei cittadini siano adattati alle esigenze dell'istituzione.

Il Difensore Civico svolge qui un ruolo fondamentale di continuo ammonimento e richiamo a quelli che sono i doveri dell'amministrazione in funzione dei cittadini.

Diventa così mediatore (tale è il nome che egli assume nell'ordinamento comunitario<sup>11</sup>), capace di farsi tramite della richiesta di partecipazione dei cittadini presso l'amministrazione e, in alcuni casi, "volano di partecipazione"<sup>12</sup>, capace di attivare le risorse della comunità avvicinando l'istituzione ai bisogni reali dei cittadini, riducendo al contempo l'immagine "burocratica" e "macchinosa" dell'amministrazione diffusa nel territorio italiano, non senza qualche giustificazione.

In un'epoca come quella attuale, caratterizzata da un "alleggerimento" del senso civico da parte di buoni strati della società civile, *"il ruolo di moral enforcement e di promotore di "virtù civiche" dei difensori civici,"* secondo Stefano Piazza<sup>13</sup>, *"è sine dubio da ritenersi improrogabile"*.

---

<sup>11</sup> Il trattato di Maastricht del 1992 introduce la figura del Médiateur Europeo.

<sup>12</sup> Si veda, al cap. 3, l'opera svolta a Vicenza dal Difensore Civico Francesco Buso

<sup>13</sup> "Diritti umani e difesa civica. Riflessioni sull'esperienza di Vicenza" Stefano Piazza e Francesco Buso 2004

### 1.3 POSSIBILI EVOLUZIONI DELLA DIFESA CIVICA

Il quadro attuale della difesa civica italiana si presenta alquanto complesso e disomogeneo<sup>14</sup>, così da far ritenere ancora non definitivo l'assetto degli strumenti di difesa civica nel nostro sistema e non ancora concluso lo sforzo progettuale di costruzione di una difesa civica appropriata ad una amministrazione pubblica che, tramite il Difensore Civico, voglia elevare i propri standard di efficienza e nel contempo promuovere la cultura della tutela dei diritti umani. Secondo Stefano Piazza, docente di discipline giuridiche pubblicistiche presso la Scuola di Specializzazione Interateneo in istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani di Padova, il logorante tentativo di far percepire all'istituzione nazionale la necessità di istituire il Difensore Civico nazionale *"dimostra quanto lo stato centrale faticchi a superare la sua inerzia e la sua refrattarietà nei riguardi della cultura della difesa civica e dei diritti umani"*<sup>15</sup>.

Va inoltre affrontato il problema riguardante i requisiti culturali e professionali che un Difensore Civico dovrebbe possedere per rispondere adeguatamente alle esigenze di un sistema di poteri locali quanto mai caratterizzato da una crescente complessità.

Sempre Piazza sostiene che la preparazione giuridico amministrativa sia un requisito essenziale nel percorso curricolare degli aspiranti difensori civici, anche se ad essi sarà richiesto anche un altri tipi di abilità, come l'attitudine alla gestione delle relazioni con i cittadini, una solida cultura umanistica tale da rendere il Difensore Civico in grado di maneggiare con dimestichezza i concetti di equità, giustizia sostanziale, bene comune, equilibrio tra interessi contrapposti. Il Difensore Civico dovrebbe inoltre possedere anche una preparazione di carattere politologico e sociologico<sup>16</sup>, in modo tale da poter

---

<sup>14</sup> Si pensi ai numerosi enti locali che istituiscono, anno dopo anno, l'istituto del Difensore Civico, ma anche agli enti (ad esempio la provincia di Vicenza) che decidono di eliminarlo dal proprio statuto.

<sup>15</sup> Stefano Piazza, in "Difensori dei diritti umani: percorsi formativi ed esperienze sul campo" Ass. Diritti umani – Sviluppo umano, a cura di Matteo Mascia, 2001

<sup>16</sup> Significativo al riguardo è il fatto che il nuovo Mediatore Europeo, P. Nikiforos Diamandouros possiede una formazione politologia più che giuridica, così evidenziando quella che sembra poter essere una nuova tendenza. Egli infatti è stato professore di politiche

cogliere meglio le dinamiche e i meccanismi politici che condizionano nella sostanza il *modus operandi* dell'ente sul quale esercita la sua competenza. Inoltre tali competenze sono utili per saper cogliere i bisogni emergenti dal tessuto socio-territoriale sul quale opera. Il ruolo di "difensore naturale dei diritti umani", come l'ha definito il prof. Papisca, è quindi una carica che richiede una preparazione specifica e differenziata dai percorsi di formazione caratterizzanti le altre professionalità giuridiche. In questa direzione sembra muoversi, in ambito europeo, l'elezione di P. Nikiforos Diamandouros a nuovo Mediatore Europeo.

Altro settore in espansione è quello dei cosiddetti "ombudsmen di settore" come ad esempio il Pubblico tutore dei minori, istituito presso la regione Veneto, incarico ricoperto attualmente dall'ex Difensore Civico regionale Lucio Strumendo.

---

comparate presso il Dipartimento di Scienze Politiche e della Pubblica Amministrazione dell'Università di Atene

## Capitolo secondo

### IL MEDIATORE EUROPEO E I DIRITTI UMANI

#### 2.1 INQUADRAMENTO NORMATIVO

L'istituto del Mediatore Europeo è stato previsto dal Trattato di Maastricht nel 1992, per rispondere ad un'esigenza fondamentale: fornire tutela ai cittadini comunitari di fronte ai casi di inefficienza e cattiva amministrazione degli organi dell'Unione Europea. L'ufficio del Mediatore Europeo è stato istituito nel 1995 con l'elezione di Jacob Söderman. L'ufficio del Mediatore è di nomina del Parlamento Europeo, che lo sceglie all'inizio della legislatura, *“scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste”*<sup>17</sup>, e dura appunto una legislatura. Jacob Söderman è stato eletto nel luglio 1995 ed è entrato in carica effettivamente nel settembre dello stesso anno.

Suo compito è rilevare i casi di cattiva amministrazione delle istituzioni e degli organismi comunitari con l'eccezione della Corte di Giustizia e della Corte di prima istanza che operino nel loro ruolo giurisdizionale. Ogni cittadino comunitario può ricorrere al Mediatore Europeo, che può, comunque, agire e intraprendere inchieste d'ufficio<sup>18</sup>.

Sulla definizione di buona amministrazione (quella cioè che egli è chiamato a far rispettare) il Mediatore Europeo ha elaborato una relazione speciale inviata al Parlamento Europeo, il quale, con alcune modifiche, l'ha approvata il 6 settembre 2001.

---

<sup>17</sup>Decisione del Parlamento Europeo concernente lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio della funzione del Mediatore, Strasburgo 9 marzo 1994.

<sup>18</sup>*“The task of the European Ombudsman is to deal with instances of maladministration in the activities of the Community institutions and bodies with the exception of the Court of Justice and the Court of First instance acting in their judicial role. According to Article 8d, every citizen of the Union may apply to the European Ombudsman. He is also entitled to begin an inquiry on his own initiative”*. “The role of the European Ombudsman”, discorso tenuto da Jacob Söderman al sesto meeting degli ombudsmen nazionali europei, svoltosi a Gerusalemme il 9 settembre 1997.

La proposta del Mediatore parte dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea di Nizza, in cui, all'art. 41, sotto il titolo "diritto ad una buona amministrazione" si dice:

*1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.*

*2. Tale diritto comprende in particolare:*

*– il diritto di ogni cittadino di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio,*

*– il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale,*

*– l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.*

*3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.*

*4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.*

All'art. 43 è previsto il ruolo del Mediatore come colui al quale qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, escludendo come accennato precedentemente l'operato degli organi giurisdizionali.

Risulta quindi evidente che il ricorso al Mediatore Europeo garantisce ai cittadini il diritto ad essere ben amministrati e il diritto ad esercitare pienamente la propria cittadinanza.

Ci si può però domandare se il mandato del Mediatore non sia troppo limitato. Ma la corte di Giustizia e il tribunale di prima istanza hanno più volte sottolineato come tale mandato comprenda l'abuso di potere, le irregolarità o le omissioni amministrative, la negligenza, le procedure illegali, l'ingiustizia, l'incompetenza, la discriminazione, i ritardi che avrebbero potuto essere evitati,

il rifiuto a fornire informazioni e l'estensione di informazioni fuorvianti. Il mandato appare così molto ampio e giuridicamente fondato.

Sugli effettivi poteri di esecuzione l'Ombudsman è meno efficace. Egli può proporre una soluzione amichevole o fare una raccomandazione formale per rimediare all'errore, oppure, nel caso in cui le raccomandazioni non vengano accettate, presentare una relazione al Parlamento Europeo.

Quindi la carica di Mediatore Europeo, al pari degli ombudsmen nazionali presenti in Europa, non prevede un potere di emanare ordini ma solo di dibattere, argomentare, convincere e fare raccomandazioni. È parimenti importante, però, che i mass media ne seguano l'operato, in quanto l'amministrazione è molto sollecitata dall'immagine pubblica di sé.

## 2.2 L'AZIONE DI JACOB SÖDERMAN PER I DIRITTI UMANI

Jacob Söderman<sup>19</sup> è il primo Mediatore Europeo, dopo che la carica è stata prevista dal trattato di Maastricht del 1992 e dopo la decisione del Parlamento Europeo che ne ha stabilito lo statuto e le funzioni.

Entra in carica quindi nel settembre 1995, col gravoso compito di dare avvio ad un ufficio così importante. Durante il suo mandato l'Unione Europea ha messo tra i propri obiettivi, effettivamente, la trasparenza negli atti amministrativi, il diritto del cittadino ad una buona amministrazione e una più concreta applicazione del concetto di "cittadinanza comunitaria".

Il suo lavoro ha ricercato la collaborazione, più che lo scontro, con le istituzioni e gli organi dell'Unione, portando a rilevanti risultati, come il codice europeo di buona condotta amministrativa. L'idea di un siffatto codice nacque da una proposta di un parlamentare europeo, Roy Perry. Jacob Söderman ne ha raccolto l'idea, sviluppando una bozza di codice presentata al Parlamento Europeo come relazione speciale. Il Parlamento l'ha approvato, con alcune modifiche, il 6 settembre 2001.

Obiettivo del codice è quello di spiegare il più chiaramente possibile che cosa la Carta europea dei diritti fondamentali intenda per "buona amministrazione". Il codice riporta così i seguenti principi: legalità, assenza di discriminazione, proporzionalità, assenza di abuso di potere, imparzialità e indipendenza, obiettività, coerenza, equità, cortesia, rispetto della lingua del cittadino, tutela dei dati personali, diritto di presentare denuncia al Mediatore Europeo, etc.

Nel definire che cosa si debba intendere per cattiva amministrazione, il Mediatore Europeo ha avuto modo di dire: "Si è in presenza di cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non opera in conformità con le norme o i principi cui deve attenersi obbligatoriamente. Secondo il mio punto di vista tale definizione deve includere il mancato rispetto dei diritti umani"<sup>20</sup>. Infatti egli ritiene che non sussistano dubbi sulla presenza dei diritti umani

---

<sup>19</sup> Jacob Söderman è nato a Helsinki il 19 marzo 1938. Ha una formazione giuridica e prima di ricoprire la carica di Mediatore Europeo ha ricoperto la carica di ombudsman parlamentare della Finlandia, dal 1989 al 1995.

fondamentali entro le norme e i principi che regolano il funzionamento dell'intero ordinamento comunitario come previsto dall'art. 6 del trattato dell'Unione Europea.

Tutto questo è divenuto più evidente dopo la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Egli ritiene che, pur essendo dibattuta l'appartenenza della Carta all'ordinamento comunitario (si ricorderà che a Nizza non fu trovato un accordo per l'approvazione della carta come un trattato effettivo, ma fu solo "proclamata" dagli stati membri, volendo in tal modo escluderne l'efficacia legislativa per gli stati), è pur incontestabile che le principali istituzioni dell'Unione si sono impegnate a rispettare i diritti consacrati in quel testo. Questo permette al Mediatore Europeo di considerare le violazioni della carta come esempi di cattiva amministrazione<sup>21</sup>.

La stessa inclusione nella carta di un articolo riguardante proprio il Mediatore Europeo (art. 43) è indice della speciale relazione esistente tra quest'istituto e i diritti fondamentali dell'uomo.

Per la protezione dei diritti dell'uomo, nel suo lavoro Söderman ha sviluppato nel suo mandato il codice di buona condotta amministrativa, il perseguimento della trasparenza in tutti gli atti delle istituzioni comunitarie e le pressioni presso le istituzioni politiche dell'unione per una maggiore attenzione ai temi dei diritti umani e delle garanzie per il cittadino.

Tra i diritti fondamentali che ha invocato durante il suo mandato, in varie inchieste, vanno ricordati la non discriminazione sessuale nella selezione di esperti nazionali, l'eliminazione di qualsiasi pregiudizio razziale o di età nel procedimento di reclutamento del personale comunitario, la libertà di

---

<sup>20</sup> "La definición que propuse en mi Informe Anual de 1997 y que tanto el Parlamento como la Comisión aceptaron fue la siguiente:

*"Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente".*

Desde mi punto de vista este concepto debía incluir el no respeto a los derechos humanos. No hay duda que entre esas normas y principios que informan la actuación de todo órgano o institución comunitarios, se encuentran los derechos humanos fundamentales, tal y como recoge el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea". Discorso tenuto dal Mediatore Europeo al convegno "Il Mediatore Europeo e la difesa dei diritti umani", tenuto a Madrid l'8 ottobre 2001.

<sup>21</sup> "Aunque el lugar de la Carta en el sistema jurídico comunitario es todavía tema de discusión, las principales instituciones de la Unión se han comprometido a respetar los derechos consagrados en su texto. Ello me ha llevado a concluir que la violación de esos derechos debería considerarse como mala administración". Vedi nota precedente.

espressione del personale comunitario, il rispetto del diritto ad una buona amministrazione, l'opera per una amministrazione più trasparente, sottolineata nelle relazioni annuali al Parlamento Europeo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> “En mi trabajo diario, los derechos humanos no han sido algo marginal, sino que han representado una preocupación constante. De las reclamaciones e investigaciones de oficio que el Defensor del Pueblo Europeo ha iniciado en los últimos tiempos, las más relevantes han tenido como objetivo la defensa de los derechos fundamentales, en particular aquellos consagrados en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Les mencionaré brevemente algunas de esas iniciativas cuyo objeto era la defensa de derechos como:

- la no discriminación por razón de sexo en la selección de expertos nacionales;
- la eliminación de cualquier prejuicio racial en los procedimientos de reclutamiento comunitario;
- la libertad de expresión de los funcionarios comunitarios;
- el respeto del derecho a la buena administración en la tramitación de las quejas enviadas por los ciudadanos a la Comisión Europea como guardiana de los Tratados; o
- la exclusión de la discriminación fundada en criterios de edad en el reclutamiento comunitario.” Discorso tenuto alla conferenza “Il Mediatore Europeo e la difesa dei diritti della cittadinanza europea”, tenuto a Barcellona il 7 maggio 2002.

## 2.3 LE PRESSIONI PRESSO LA CONVENZIONE EUROPEA

Jacob Söderman, che ha terminato il suo mandato il 31 marzo 2003, ha prestato molta attenzione, in qualità di osservatore, ai lavori della Convenzione europea per il futuro dell'Europa.

Tale assemblea, rappresentativa di parlamenti e governi degli stati membri e futuri membri dell'Unione Europea, sotto la presidenza di Valere Giscard D'Estaing ha predisposto una bozza di costituzione europea che, nelle speranze di tutti, avrebbe dovuto essere approvata entro il 2004. Tale progetto di costituzione avrebbe dovuto fornire alla nuova Unione Europea allargata a 27 stati di essere efficiente, democratica e efficace sulla scena internazionale.

Una costituzione europea avrebbe meglio consentito ai cittadini comunitari di riconoscere un nucleo di norme e valori portanti e unificanti per tutta l'unione.

In un intervento pronunciato davanti alla Convenzione il 24 giugno 2002 Söderman ebbe modo di ricordare i problemi irrisolti nella tutela dei diritti e nell'esplicazione della sua attività di Mediatore.

Tra i problemi segnalati, la mancanza di informazione tra i cittadini europei riguardo ai loro diritti garantiti dalle norme comunitarie, disinformazione favorita dal trattato di Maastricht, che poco prevede in quanto ai mezzi di tutela dei diritti. Il problema dell'applicazione corretta delle norme comunitarie da parte degli stati è poi evidente, ed è causato, secondo Söderman, dalla difficoltà di cognizione di molte norme. Questi problemi avrebbero potuto essere risolti dalla formulazione di una chiara, semplice, completa costituzione dell'Unione Europea cui fare riferimento. C'era poi il problema della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: essa non è pienamente efficace nelle istituzioni e negli organi comunitari; essa infatti è stata proclamata ma i cittadini non sanno se essa sarà effettivamente applicata.

Si spinse poi a fare alcune proposte alla convenzione. La futura costituzione avrebbe dovuto prevedere un capitolo dedicato ai "remedies", cioè ai meccanismi di tutela dei diritti, chiaramente esposti nella loro duplice forma di rimedi giurisdizionali (la corte di giustizia) e non-giurisdizionali (le petizioni al Parlamento Europeo e il diritto a ricorrere all'aiuto del Difensore Civico o di un

organo simile nei rispettivi stati e nell'Unione). Fondamentale sarebbe stata l'inclusione nella futura costituzione europea della Carta dei diritti fondamentali di Nizza<sup>23</sup>.

In un successivo discorso, tenuto l'8 novembre 2002, avvenuto dopo la presentazione della prima bozza di costituzione, Söderman ricordò come l'istituto dell'ombudsman fosse un'invenzione europea che è stata esportata in tutti i continenti, anche se con nomi diversi, quindi un'istituzione di cui andare fieri e da supportare anche legislativamente. Si spinse a proporre di inserire all'interno della costituzione europea la figura del Mediatore Europeo, per rendere visibile a tutti i cittadini questo strumento importante nella tutela dei diritti<sup>24</sup>. Egli disse infatti che la carta costituzionale dava ai cittadini la possibilità di capire chiaramente e facilmente la struttura istituzionale dell'Europa.

Nel corso di una tavola rotonda sul futuro dell'Europa, tenutasi a Lisbona il 18 novembre 2002, rilevò la mancanza di un insieme unitario di norme di condotta dell'amministrazione comunitaria<sup>25</sup>.

Egli vide con favore la proposta di far aderire l'Unione Europea alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Sarebbe stato auspicabile, però, prevedere anche la possibilità di aderire a tutti gli strumenti internazionali per i diritti umani. Ritenne senz'altro positiva anche la proposta di rendere la Carta di Nizza legalmente vigente nell'ordinamento europeo. Tutto questo avrebbe reso visibile che i diritti umani, lungi dall'essere diritti da tutelare solo davanti a corti istituite con questo solo compito, stanno diventando diritti tutelabili presso qualsiasi corte e presso qualsiasi amministrazione.

Nell'analizzare la seconda bozza, il 27 febbraio 2003<sup>26</sup>, dopo essersi congratulato con i componenti della commissione per il risultato raggiunto, si

---

<sup>23</sup> "Speech by the European Ombudsman, Jacob Söderman to the European Convention", Bruxelles, 24 giugno 2002, reperibile sul sito internet del Mediatore Europeo (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>).

<sup>24</sup> "Speech by the European Ombudsman, Jacob Söderman to the European Convention", Bruxelles, 8 novembre 2002.

<sup>25</sup> "*there is nothing to remedy the present chaotic situation, in which every institution's administration has its own idea of how to treat citizens*". Discorso tenuto alla tavola rotonda sul futuro dell'Europa a Lisbona il 18 novembre 2002.

<sup>26</sup> "Speech by the European Ombudsman, Jacob Söderman to the European Convention", Bruxelles, 27-28 febbraio 2003.

felicità per l'aver inserito il diritto ad una buona amministrazione all'interno dell'articolo dedicato ai diritti di cittadinanza e rimarcò ancora una volta la necessità di consentire l'adesione dell'Unione a tutti gli strumenti di tutela dei diritti umani.

## 2.4 IL NUOVO MEDIATORE EUROPEO, P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS

Il 1° aprile 2003, P. Nikiforos Diamandouros è subentrato a Jacob Söderman nella carica di Mediatore Europeo.

È nato ad Atene il 25 giugno 1942 ed è stato il primo Difensore Civico nazionale della Grecia. A differenza di Jacob Söderman e della gran parte dei difensori civici (o figure similari) europei, la sua formazione non è prettamente giuridica ma proviene dal campo delle scienze sociali e politiche.

I suoi studi e le sue pubblicazioni prima di assumere l'incarico comunitario hanno riguardato, soprattutto, la politica e la storia della Grecia e di tutta l'Europa Meridionale e Sud-orientale con particolare riferimento alla democratizzazione, alla formazione dello stato e della nazione e alle relazioni fra cultura e politica in quei paesi.

È quindi lecito attendersi una attenzione ulteriore ai processi di policy making e di cultura dei diritti, frutto di una formazione non soltanto giuridico-amministrativa.

Anch'egli, nei primi mesi del suo incarico, ha avuto modo di intervenire presso i lavori della Convenzione europea (il 24 aprile 2003), apprezzando in particolare, dopo aver visionato la seconda bozza, l'inserimento della figura dell'ombudsman nella bozza costituzionale.

Ha apprezzato inoltre il diritto di ricorrere al Mediatore Europeo inserito nel titolo riguardante la vita democratica dell'Unione.

Come il suo predecessore, ha posto l'accento sull'importanza dell'inclusione della Carta europea dei diritti fondamentali entro la futura costituzione.

In un discorso tenuto ad un congresso dei mediatori di lingua francese<sup>27</sup> ha sostenuto che il Mediatore Europeo ha da giocare un ruolo essenziale per la protezione dei diritti dell'uomo, dei diritti fondamentali e dei diritti costituzionali; nessuno può in effetti negare che il fatto di non rispettare questi diritti costituisca un caso di cattiva amministrazione.

---

<sup>27</sup> "Le Médiateur européen, les droits fondamentaux et la future Constitution pour l'Europe". Discours du Médiateur européen, M. le Professeur P. Nikiforos Diamandouros, au 3ème Congrès statutaire de l'A.O.M.F. (Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie). Yasmine Hammamet, Tunisia, 14 - 17 ottobre 2003.

Egli ritiene molto importante che il Mediatore Europeo operi in stretta collaborazione con i mediatori nazionali, regionali e locali, così con gli organi simili negli Stati Membri e con le commissioni delle petizioni nazionali.

Quello che il Mediatore Europeo P. Nikiforos Diamandouros affronterà nei prossimi anni dipenderà probabilmente dall'approvazione della costituzione europea. Come infatti sappiamo, la conferenza intergovernativa chiamata all'approvazione del documento non è riuscita a trovare un accordo né sulla bozza, né su un testo compromissorio, modificato al fine di ricevere l'approvazione unanime dei 27 membri che costituiranno l'Unione Europea di domani.

## Capitolo terzo

### IL DIFENSORE CIVICO DI VICENZA

#### 3.1 INQUADRAMENTO

Il Difensore Civico del comune di Vicenza è istituito dallo statuto comunale nel 1994. La sua storia è quindi relativamente breve. Il Difensore Civico nasce sulla base della legge 142/1990, secondo cui

*“Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore Civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.*

*2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del Difensore Civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale<sup>28</sup>”.*

Il Difensore Civico nasce quindi sulla base di una libera scelta dell'istituzione locale, che può provvedere alla sua istituzione come può rinunciarvi. Il suo mandato, indipendentemente dalle disposizioni locali, è quindi vincolato al ruolo di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione locale cui è preposto.

Il Difensore Civico del comune di Vicenza è istituito dallo statuto all'interno del Titolo 1, riguardante gli istituti di partecipazione. Egli deve agire *“al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia della persona nei confronti della pubblica amministrazione e di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione stessa”<sup>29</sup>*, quindi con due finalità principali e distinte: un ruolo di tutela e garanzia dei diritti del cittadino nei confronti dell'amministrazione e un compito di controllo e promozione dei principi di “good administration”.

---

<sup>28</sup> Art. 8, legge n.142 del 6/6/1990

<sup>29</sup> Statuto del comune di Vicenza, titolo 1, capo 3, art.19

È garantita al Difensore Civico un'azione indipendente e non soggetta ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale; inoltre gode di autonomia amministrativa e contabile<sup>30</sup>.

L'azione del Difensore Civico può essere esercitata d'ufficio oppure in seguito alle segnalazioni della cittadinanza (lo statuto include qui anche gli stranieri e le formazioni sociali organizzate); in questo secondo caso egli è tenuto a fornire risposta motivata all'istanza. Le controversie riguardanti il pubblico impiego sono escluse dalla competenza del Difensore Civico.

Si può quindi notare, da parte del legislatore comunale, la volontà di garantire al Difensore Civico un'ampia operatività, che sembra andare oltre le semplici funzioni di controllo dell'amministrazione.

Tale è l'orientamento, infatti, che l'ufficio ha sviluppato negli anni e che ha portato l'ultimo Difensore Civico, avv. Francesco Buso, a ritagliarsi un ruolo importante nella promozione dei diritti dell'uomo, nell'ottica di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia della persona nella città di Vicenza.

Se infatti non è concesso al Difensore Civico un ruolo giurisdizionale (infatti i suoi poteri si limitano al diritto di ottenere copia di tutti gli atti amministrativi relativi all'oggetto del proprio intervento, al diritto di segnalare all'amministrazione casi di "maladministration" e al diritto di presentare al consiglio comunale relazioni su specifici argomenti), il suo ruolo di "moral suasion" nei confronti dell'amministrazione si è rivelato uno strumento potente, come pure la capacità di coinvolgere la cittadinanza su svariati temi "dimenticati" o non approfonditi dall'amministrazione comunale.

---

<sup>30</sup> vedi l'art.19 dello statuto del comune di Vicenza

### 3.2 IL PROGETTO “DIRITTI UMANI E DIFESA CIVICA A VICENZA

Nel 2002 il Difensore Civico avv. Francesco Buso decide di dare una svolta alla sua attività nella direzione dei diritti umani. Insieme all’Associazione Diritti umani – Sviluppo Umano e alla cooperativa La linea dell’arco dà vita a un progetto biennale di attività finalizzate a diffondere la cultura dei diritti umani e qualificare e perseguire sistematicamente il collegamento tra ufficio di difesa civica e organismi della società civile<sup>31</sup>.

Tale raccordo nasce dalla quotidiana attività di ascolto del Difensore Civico, che ha per interlocutori non soltanto i cittadini ma anche le strutture organizzate, sempre più partecipi, in questi ultimi anni della vita cittadina (basti pensare al grande numero di comitati sorti per le questioni più svariate in tutte le zone della città).

Il progetto nasce con l’intento di coordinare tali attività al fine di “capitalizzare” le varie esperienze a beneficio della cittadinanza, dando allo stesso tempo al Difensore Civico un ruolo più incisivo e aderente ai principi ricordati nel paragrafo precedente. Il progetto tende quindi a mettere in luce il valore aggiunto che la ricerca e la sperimentazione di prassi di *cooperazione sociale e istituzionale* portano sotto il profilo della *coesione sociale*.

Dunque il progetto nasce per individuare e sperimentare nuove modalità di contatto e collaborazione con gli organismi della società civile operanti in città e interessati alla tematica dei diritti umani. Specificamente il progetto ha quattro obiettivi: favorire la reciproca conoscenza tra ufficio del Difensore Civico e organismi di società civile operanti per la tutela dei diritti umani; incentivare presso tali organismi il ricorso al Difensore Civico a garanzia dei cittadini; rafforzare, attraverso la loro messa in rete, le risorse istituzionali e non istituzionali del territorio a tutela dei diritti fondamentali; promuovere iniziative di educazione ai diritti umani rivolte al mondo della scuola per promuovere nei giovani la partecipazione alla vita civile della comunità, evidenziando il ruolo attivo che può svolgere il Difensore Civico.

---

<sup>31</sup> Il progetto “Diritti umani e difesa civica a Vicenza” fu presentato alla città il 26 giugno 2002 nell’ambito della manifestazione “Festambiente”.

Come si vede, il progetto è ambizioso e innovativo e si sviluppa in tre ambiti: la relazione associazioni – Difensore Civico, la comunicazione e lo sviluppo di detta relazione attraverso strumenti informatici (il sito internet del Difensore Civico e il forum che viene creato al suo interno) e infine i giovani e la scuola.

La mia esperienza di stage formativo si colloca all'interno di questo progetto. La gestione del forum on-line<sup>32</sup> dalla sua pubblicazione nel febbraio 2003 mi ha visto nelle vesti di amministratore. Nel forum i cittadini sono stati invitati a proporre temi, segnalare difficoltà, rilevare bisogni insoddisfatti, nonché rispondere alle questioni presentate dagli altri cittadini. Attraverso il forum si è cercato di mettere in relazione competenze, capacità ed esperienze che cittadini, associazioni e Difensore Civico possono fornire alla cittadinanza. È, quindi, uno strumento forte per fare emergere le potenzialità che la città di Vicenza può mobilitare per quanto riguarda i diritti umani.

Infatti i diritti umani sono stati pensati come filo conduttore del forum, articolati in quattro aree principali: *Ambiente e territorio, Una città solidale e accogliente, Una città da vivere, Ascoltare e farsi ascoltare.*

Il forum on line è stato dunque da me presentato nel corso di un incontro pubblico il 14 febbraio 2003 nell'ambito della tavola rotonda su "I diritti umani a Vicenza. Verso la costruzione di un dialogo permanente con la società civile".

Il progetto è poi proseguito con azioni più mirate, finalizzate a conoscere più approfonditamente i campi di operatività e soprattutto le modalità d'azione degli organismi di società civile, al fine di trovare modelli di collaborazione efficienti, non burocratici, tra Difensore Civico e tali organismi.

Sul versante scolastico il progetto si è mosso realizzando una serie di incontri formativi destinati a docenti e studenti delle scuole superiori della città. In tali incontri sono stati presentati i principali strumenti internazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani, è stato spiegato qual è il ruolo del Difensore Civico in questo contesto e quali documenti lo propongono<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> <http://www.forumdifensorecivico.vi.it/>

<sup>33</sup> Si pensi alla CARTA EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NELLA CITTÀ, firmata a Saint Denis il 18 maggio 2000.

Il progetto si è concluso nell'estate del 2003, ma la spinta che questo ha dato al Difensore Civico e alle associazioni coinvolte sta continuando a germinare iniziative e proposte nuove, tra cui in particolare l'Osservatorio civico per i diritti umani e l'ambiente.

### 3.3 L'OSSERVATORIO CIVICO SUI DIRITTI UMANI E L'AMBIENTE (O.C.D.A.)

Il Difensore Civico di Vicenza, durante lo sviluppo del progetto appena descritto, ebbe modo di incontrare il Dr Pietro Fabbri, già Difensore Civico di Foligno all'epoca del terremoto e attuale Difensore Civico di Campello sul Clitunno.

L'esperienza che quest'ultimo aveva acquisito durante l'emergenza del terremoto del 1997 poteva servire come base per progettare una relazione più stretta tra Difensore Civico e organismi di società civile. Durante i giorni immediatamente successivi, come Fabbri racconta<sup>34</sup>, nel caos dell'amministrazione comunale, privata del municipio e della sua capacità di attivarsi, egli si ritagliò un ruolo molto importante.

Attorno al Difensore Civico si mobilitò la società civile per far fronte alle immediate necessità di una comunità locale sconvolta dagli eventi tellurici e disorientata di fronte alla burocratica macchina dei soccorsi. Costituì un centro di informazioni e di una rete civica degli organismi civili cittadini, suggerita dalla "necessità di mettere in contatto e collegare i vari soggetti locali che avevano cominciato ad operare o che stavano per farlo", nella convinzione del valore strategico di un tale collegamento "per l'utilizzo ottimale delle energie formali e informali del territorio, sulle quali si sarebbe dovuto contare superata la fase dell'emergenza, quando sarebbero venuti meno gli aiuti esterni. Gli incontri permisero alle varie realtà di conoscersi e entrare in relazione; nacquero alcune collaborazioni spontanee; si crearono i primi presupposti di forme di interazione che si sarebbero sviluppate in seguito..."<sup>35</sup>.

Sulla base di questa felice esperienza, e confortato dall'incoraggiamento avuto anche dal *Comitato interministeriale per i diritti umani*, il Difensore Civico di Vicenza si è attivato per la nascita di questo osservatorio.

---

<sup>34</sup> L'esperienza è stata riassunta da Pietro Fabbri in occasione della conferenza nazionale "Il terremoto dentro", svoltasi a Foligno nei giorni 15 e 16 di ottobre del 1999, in un intervento dal titolo significativo: "L'attivazione delle risorse della comunità".

<sup>35</sup> AA.VV. (1999) Atti della conferenza nazionale "Il terremoto dentro" a cura dell'Osservatorio per la salute mentale di Foligno

Tra i principi che guidano l'O.C.D.A. si trovano i valori universali dei diritti umani, la carta costituzionale italiana che affida all'ente locale la tutela dei diritti fondamentali della persona, il libro bianco sulla governance della Commissione Europea (che invita a una collaborazione quanto più possibile stretta tra le istituzioni europee, i governi nazionali, regionali e locali e la società civile).

Francesco Buso afferma che essendo il compito del Difensore Civico (secondo lo statuto comunale) quello di tutelare e garantire la persona nei confronti della pubblica amministrazione, di promuovere il rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento<sup>36</sup> e di proposta<sup>37</sup> l'attivazione di un osservatorio è non soltanto lecita, ma auspicabile<sup>38</sup>. Secondo Buso, la predisposizione di particolari istituti di mediazione, di persuasione e di prevenzione tra l'amministrazione e la società civile si inquadra nel contesto di una concezione sociale della "sussidiarietà", intesa come criterio di corrette relazioni collaborative che si attivano sia tra i vari organismi pubblici, sia tra questi enti e i cittadini. Inoltre la promozione della capacità dei cittadini all'esercizio dei diritti fondamentali significa declinare il dovere generale di dare effettività ai diritti medesimi.

La sua costituzione è prevista, sul piano formale, mediante un regolamento istitutivo che lo qualifica come organo consultivo del Difensore Civico. Esso fa perno su un *memorandum di collaborazione* contenente i patti tra difesa civica e organismi della società civile finalizzati al funzionamento dell'osservatorio.

L'attività dell'osservatorio, ispirata alla promozione ed alla tutela dei diritti della persona e della collettività, pone tra i propri principali obiettivi la rilevazione di eventuali disfunzioni della pubblica amministrazione (attività di *audit*) e la proposizione di suggerimenti per la loro correzione, nonché la promozione della capacità di esercizio dei diritti definiti dalla cittadinanza europea e dal diritto internazionale dei diritti umani.

È stato inoltre previsto che al suo interno l'osservatorio attivi modalità di verifica e di promozione del proprio funzionamento, sia sul piano organizzativo

---

<sup>36</sup> vedi l'art. 19 dello statuto comunale

<sup>37</sup> vedi l'art. 25 dello statuto comunale

<sup>38</sup> Vale la pena ricordare che l'attività del Difensore Civico sul tema dei diritti umani è fortemente contestata dall'amministrazione comunale, che la ritiene esorbitante dal mandato.

(con speciale attenzione alla pubblicazione delle attività), che finanziario (stimolando le risorse pubbliche e private del territorio a sostenere le iniziative progettate nel suo ambito).

Tale esperienza si propone di perseguire numerosi obiettivi. Tra questi, oltre a quello tipicamente istituzionale di potenziare la capacità propositiva della difesa civica nel correggere le disfunzioni dell'amministrazione, si possono annoverare la *effettiva protezione dei diritti umani*, mediante l'azione sinergica tra società civile, Difensore Civico e le altre istituzioni pubbliche; la *formazione politico-culturale del cittadino in chiave europea e locale* (obiettivo che Buso chiama *glocalizzazione*) mediante attività di ricerca e di promozione culturale; la *costruzione di un dialogo con altre comunità locali*, a livello nazionale, europeo a internazionale sui temi della globalizzazione; la *valorizzazione dell'azione politica non formale* degli onanismi di società civile.

Questi obiettivi verranno praticamente realizzati tramite attività di auditing avvalendosi dell'azione istituzionale agevolatrice del Difensore Civico presso gli uffici della pubblica amministrazione. Inoltre i rapporti dell'osservatorio verranno resi pubblici e trasmessi al consiglio comunale all'interno delle relazioni istituzionali del Difensore Civico.

### 3.4 POSSIBILI EVOLUZIONI DEL PROGETTO

L'osservatorio civico sui diritti umani e l'ambiente è ancora in fase di "rodaggio" al momento in cui scrivo. Esso sta definendo tempi e impegni del suo lavoro dandosi scadenze temporali abbastanza ristrette. Emerge, dagli ultimi incontri, la necessità di definire anche alcuni ruoli al suo interno, indipendenti dal Difensore Civico e espressione quindi di quella autonomia più volte invocata dall'ufficio del Difensore Civico. Chiaramente appare la preoccupazione, tra i membri dell'osservatorio e anche nello stesso avv. Buso la preoccupazione che l'osservatorio possa essere operativo e autonomo prima dell'elezione del nuovo Difensore Civico, che dovrebbe avvenire entro la fine di febbraio<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Come già ricordato, l'orientamento dell'amministrazione comunale di Vicenza è critico verso un impegno del Difensore Civico in questi campi. Si legga, a titolo di esempio, l'intervento fatto a nome della giunta dal presidente del consiglio comunale di Vicenza, Sante Saracco, durante il convegno "Difesa civica, audit e società civile":

*"E' sempre piacevole ma in primo luogo importante avere l'incarico di recare il saluto dell'amministrazione comunale in momenti d'incontro ufficiali promossi da altre istituzioni o da associazioni o gruppi della comunità e della società di cui si fa parte. Di ancora maggiore responsabilità e rappresentatività è l'essere presente in un convegno nazionale sulla difesa civica e sulla società civile che di questa funzione si può e si deve avvalere allorché le risposte dell'amministrazione comunale non sembrano rientrare nella corretta ed in ogni caso attesa risposta al cittadino. Con questo spirito nel settembre del 1991, e modifiche intervenute negli anni seguenti, l'amministrazione comunale di Vicenza nell'approvare il nuovo statuto introdusse un capitolo, il 3° per l'esattezza, creando la figura del Difensore Civico e definendone le funzioni.*

*Funzioni che si identificano nella necessità di assicurare e rafforzare il sistema di tutela e garanzia della persona nei confronti della pubblica amministrazione. Funzione importantissima che si propone di eliminare ogni possibile disfunzione della pubblica amministrazione intesa quindi quale organo amministrativo responsabile della gestione della "res publica" nell'ambito locale.*

*Leggo, peraltro, nell'insero allegato all'invito, la proposta di costituzione di un Osservatorio Civico per i diritti umani e l'ambiente, OCDA, di Vicenza, istituzione che in funzione della collaborazione presunta potrebbe veder minato quel principio di obiettività e di apoliticità che deve distinguere l'esercizio del mandato di Difensore Civico nell'ambito dell'istituzione che lo prevede. Preoccupa infatti che attraverso la nomina istituzionale il Difensore Civico possa, pur nell'ambito di un osservatorio collaterale, promuovere e proporre in forma ufficiale la formazione politico-culturale del cittadino in chiave europea e globale nel miglior intento di promozione culturale per costruire un dialogo, a livello nazionale, europeo ed internazionale sui temi della globalizzazione.*

*E' questa una svolta espressamente politica che esorbita dalle funzioni e dal mandato e che tuttavia può essere singolarmente sviluppata e dibattuta anche dal Difensore Civico in condizioni di scelta politica ma nettamente al di fuori del mandato conferitogli dagli elettori rappresentanti di tutta la cittadinanza. Intravedo nei risultati che questa esperienza si propone di perseguire un palese tentativo di politicizzazione del mandato, tentativo che è da ritenersi inconciliabile con lo spirito posto alla base dell'istituzione vicentina del Difensore Civico e con la sua corretta interpretazione operativa. Anche se politicamente valido non si può assolutamente*

Al momento in cui scrivo la partecipazione degli organismi di società civile sembra essere di buon livello, qualitativo e quantitativo; agli incontri sin qui svolti hanno partecipato, tra gli altri, associazioni a difesa dell'ambiente e del territorio (Legambiente e Italia Nostra), associazioni educative (A.G.E.S.C.I., ArciRagazzi), associazioni di cooperazione internazionale (A.So.C.), gruppi che si occupano di cittadinanza attiva (Gruppo Bilancio Partecipativo), movimenti cosiddetti *new global (Rete Lilliput)*.

Sono quindi presenti, all'interno dell'osservatorio, numerose realtà rappresentative della società civile di Vicenza, città finora caratterizzata da forti realtà associative che però hanno finora stentato a collaborare per la città intesa complessivamente<sup>40</sup>.

Frutto del lavoro dell'osservatorio dovrebbe essere, secondo Buso, la *coesione sociale*, come prodotto di un insieme di pratiche di reciprocità e solidarietà ispirate al paradigma dei diritti umani, nell'ambito delle quali la società civile partecipa responsabilmente alla definizione della buona amministrazione in armonia con le istituzioni pubbliche e, allo stesso tempo, ridefinisce anche nell'attualità l'identità culturale della comunità.

---

*pensare ad una collateralità istituzionale o formativa del Difensore Civico con l'azione politica del sindaco e dei consiglieri comunali per sviluppare principi di democrazia, trasparenza e prossimità. Si rischia di creare un dualismo politico di scarsa efficacia ma di sicuro effetto dirompente.*

*Concludo il mio breve saluto, al quale si unisce quello del Sindaco e degli altri amministratori invitati ma impossibilitati a partecipare per ulteriori impegni. Mi auguro che queste riflessioni, dettate a cuor sincero nell'interesse di tutte le istituzioni, possano essere tenute nel debito conto nella superiore funzione di salvaguardia della responsabilità del Difensore Civico, massima tutela del cittadino nei confronti dei propri amministratori....".*

<sup>40</sup> Interessante è notare come proprio ad uno dei pochi eventi rappresentativi della volontà di "fare rete" delle associazioni vicentine, *Festambiente*, è stato presentato il progetto "Diritti umani e difesa civica a Vicenza".

### **3.5 IL CONVEGNO “DIFESA CIVICA, AUDIT E SOCIETÀ CIVILE: PROVE TECNICHE DI COESIONE SOCIALE”**

Giunto ormai alla conclusione del suo mandato, il Difensore Civico del comune di Vicenza Francesco Buso ha ritenuto utile tentare un riassunto sotto il profilo teorico della sua esperienza innovativa tramite un convegno nazionale, che si è tenuto all’auditorium Canneti sabato 17 gennaio 2004.

Il convegno si proponeva di approfondire il tema del rapporto tra difesa civica e società civile, allo scopo di individuare modalità pratiche di collaborazione e di metterne in luce le benefiche conseguenze per la città, sotto l’aspetto sociale, economico e istituzionale.

Il convegno ha avuto il merito di mettere in chiaro l’esperienza di Vicenza, di inquadrarla in un abito più generale di evoluzione dell’istituto della difesa civica e di portare esperienze di grande valore sul tema.

Il segretario generale della Presidenza della Repubblica, Gaetano Gifuni ha inviato un telegramma di auguri. Il Presidente, dopo aver letto e analizzato il lavoro di Francesco Buso, ha sottolineato come “l’esperienza e l’azione dei difensori civici in Italia accompagnino la costruzione della nuova patria europea nell’impegno di avvicinare popoli, cittadini e istituzioni in nome degli stessi diritti di cittadinanza e di dignità della persona umana”. L’intervento mette in risalto l’interesse che il capo dello stato ha nei confronti della difesa civica nella sua funzione di promozione culturale e politica dei cittadini.

Di opposto parere è stato l’intervento del presidente del consiglio comunale di Vicenza Sante Saracco, già riportato in nota nel paragrafo precedente. L’intervento di Saracco, in effetti, mira a negare legittimità proprio a tale azione di promozione culturale e politica, ritenendola esorbitante dalle funzioni istituzionali del Difensore Civico.

Di grande spessore è stato l’intervento di Stefano Piazza, docente di discipline giuridiche pubblicistiche presso la Scuola di Specializzazione Interateneo in istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani di Padova.

Egli, nel contestualizzare la figura del Difensore Civico nell'ordinamento italiano attuale, dopo aver ricordato che il Difensore Civico rientra a pieno titolo tra le autorità garanti o autorità amministrative indipendenti, ha enfatizzato il ruolo che la cosiddetta "Scuola di Padova" attribuisce al Difensore Civico. Secondo detta impostazione, *"la configurazione del Difensore Civico [va intesa] come "magistrato di persuasione" e "magistrato naturale dei diritti umani", ovvero come soggetto pubblico detentore di un particolare status intriso di motivazioni assiologiche e di finalità assiopratiche derivanti dalla cultura dei diritti umani fondamentali, dalla esigenza della promozione di una "cultura civica", dalla consapevolezza dell'urgenza di sostegni istituzionali alla democrazia sostanziale"*. Infatti la figura del Difensore Civico quale "magistrato naturale dei diritti umani" porta a ritenere che il ruolo istituzionale del Difensore Civico possa essere anche svolto sul fronte della promozione sociale del civismo, della cultura della legalità, fino a quello dell'educazione civica ai diritti umani.

Egli ritiene che la stessa attivazione delle iniziative rientranti nel progetto "Diritti umani e difesa civica a Vicenza" dimostri, da parte dell'istituzione di difesa civica vicentina, un *sense-making* istituzionale non confinato alle tradizionali dimensioni di garanzia extragiudiziale dei diritti nei confronti dell'Amministrazione e di denuncia dei casi di *maladministration*. Nel caso di Vicenza, l'interpretazione del ruolo istituzionale sembra superare i confini del rapporto con l'apparato amministrativo e gli organi costitutivi dell'ente esponenziale di riferimento (in questo caso il comune di Vicenza), per interloquire con i soggetti di "società civile" e le realtà dell'associazionismo di promozione umana, su un *programma di azione* proposto ed articolato, non già in base alle esigenze dello spontaneismo volontaristico dei soggetti collettivi dell'associazionismo, bensì sulla scorta di un percorso appoggiato ad un sostegno progettuale "forte", approntato tra l'altro con il sostegno di un'organizzazione di alta qualificazione specialistica nel settore delle tecniche giuridiche e politiche di tutela dei diritti umani.

L'organismo vicentino di difesa civica si rivela istituzione "aperta all'ambiente", in grado, cioè, di instaurare interazioni con *feed-back* positivo con

la comunità locale e le realtà extra-istituzionali. In questo senso, si può ritenere che lo stile della *leadership* del Difensore Civico di Vicenza nel suo settore di competenza si connoti per i tratti “democratici”, ovvero per la consapevolezza della necessità dell’attivazione di ambiti di partecipazione nella realizzazione di iniziative di sensibilizzazione sociale in materia di diritti umani e difesa civica.

L’intero impianto progettuale, condiviso e costruito con l’apporto elaborativo del Difensore Civico vicentino, dimostra, peraltro, anche la consapevolezza che solo attraverso una realizzazione “partecipata” del progetto, possa essere socialmente veicolata l’idea della difesa civica come “bene istituzionale comune”, cioè come “bene della comunità” e non già solo come apparato istituzionale in qualche misura riferito esclusivamente all’attività amministrativa del governo locale.

Va poi segnalata la significativa portata innovativa dell’esperienza vicentina (prima nel suo genere in Italia). Ciò costituisce la prova di uno “stile istituzionale” in grado di sottrarsi ai rischi del *tradizionalismo burocratico* (radicato sulle sicurezze derivanti dalle prassi consolidate), per assumersi la sfida dello *sperimentalismo amministrativo*, prodromo ineludibile all’apertura delle vie dell’*innovazione istituzionale*, nella fattispecie, in materia di difesa civica.

Dall’analisi istituzionale dell’iniziativa progettuale denominata “Diritti umani e difesa civica a Vicenza” è possibile dunque desumere come il Difensore Civico si sia fatto pienamente carico del conseguimento dei requisiti che denotano una “*difesa civica di alto profilo*”, dotata di una *institutional capability*, particolarmente efficace sia per presentarsi come “istituzione pubblica di servizio” sia per innervare nelle sfere istituzionali e, più in generale, nel corpo sociale, quella “cultura civica”, direttamente legata al paradigma giuridico dei diritti umani fondamentali, che fonda e legittima il passaggio dello *status* dei soggetti della comunità amministrata da quello di utenti a quello di consapevoli partecipi di una cittadinanza attiva.

Si sono poi succeduti gli interventi di Franco Figoli, della direzione nazionale dell’associazione “Cittadinanza Attiva”, che ha proposto un esempio di audit civico, cioè di relazione costante e serrata tra istituzioni (nel caso una settantina

di ASL) e cittadini organizzati (appunto Cittadinanza Attiva); l'intervento di Pietro Fabbri, che ha presentato la sua esperienza di Difensore Civico di Foligno al tempo del terremoto (si veda il paragrafo 3.3); la presentazione dei due progetti in fase di realizzazione con il Difensore Civico di Vicenza ("Stand up for your rights – giovani protagonisti per una città dei diritti" e "Active citizenship of young people", quest'ultimo finanziato dall'Unione Europea e realizzato in collaborazione con altre tre città europee).

Il convegno si è concluso con un dibattito i cui interventi più interessanti hanno sottolineato il valore dell'opera messa in atto da Francesco Buso, la necessità di costituire una rete dei difensori civici italiani (erano presenti 40 difensori civici) e la grave lacuna esistente nell'ordinamento italiano costituita dall'assenza del Difensore Civico nazionale.

## BIBLIOGRAFIA

“DIRITTI UMANI E DIFESA CIVICA A VICENZA. Riflessioni sull’esperienza di Vicenza”. F. Buso e S. Piazza. Associazione Diritti umani – Sviluppo umano, Padova 2003

“DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI: PERCORSI FORMATIVI E ESPERIENZE SUL CAMPO”. A cura di Matteo Mascia. Associazione Diritti umani – Sviluppo umano, Padova 2001

“IL DIFENSORE CIVICO. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza” a cura di Olivetti Rason e Strumendo. CEDAM, Padova 1997

ATTI DEL CONVEGNO “DIFESA CIVICA, AUDIT E SOCIETÀ CIVILE”. Vicenza, 17 gennaio 2004, in via di pubblicazione

ATTI DEL CONVEGNO “ACQUA... BENE UNIVERSALE”. Organizzato dal comune di Riccione e dalla rete nazionale dei difensori civici il 27 settembre 2003.

Siti internet:

Mediatore Europeo: [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int)

Difensore Civico del Comune di Vicenza: [www.difensorecivico.vicenza.it](http://www.difensorecivico.vicenza.it)