

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LIGURIA
(Anno 1999)



Consiglio Regionale della Liguria
Difensore Civico della Regione Liguria

PREMESSA

La presente relazione riguarda l'attività svolta dall'ufficio del difensore civico per la Regione Liguria nel corso dell'anno 1999.

Si tratta della terza relazione redatta dallo scrivente, dopo quelle riguardanti gli anni 1997 e 1998. Essa è diretta al Consiglio regionale della Liguria - organismo da cui proviene la nomina - nonché alle due Camere del Parlamento nazionale, in adempimento di quanto disposto sia dall' art. 8 della l.r. 5 agosto 1986, n. 17, dall'art. 17 della l.r. 26 aprile 1985, n. 27 e dall'art. 5 della l.r. 1 luglio 1994, n. 30, per quanto riguarda la Regione Liguria, sia dall'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127 relativamente all'amministrazione statale.

In tal modo l'attività svolta da questo Ufficio nel corso dell'anno 1999 viene descritta unitariamente, risultato che appare preferibile a quello di presentare separatamente, in due distinte relazioni, l'attività riguardante la regione (e gli enti locali) e quella che concerne le amministrazioni statali.

Naturalmente nel corso della relazione vengono distinti gli interventi dell'un tipo da quelli dell'altro, così da conferire alla esposizione un ordine logico, che tuttavia non vada a scapito della visione unitaria imposta dalla unicità dell'interesse tutelato.

Questo, come è noto, riguarda i diritti dei cittadini, con particolare (ma non esclusivo) riferimento ai diritti fondamentali dell'uomo, quelli che ormai si è convenuto di definire i diritti umani, la cui consapevolezza va sempre più diffondendosi.

In un articolo apparso sul quotidiano "La Repubblica" dell'11 gennaio 2000 il Segretario generale delle Nazioni Unite, **Kofi Annan**, scriveva che "all'inizio del XXI secolo sappiamo che senza il rispetto per i diritti dell'individuo nessuna nazione, nessuna società può essere veramente libera.....Così come abbiamo imparato che il mondo non può farsi da parte quando hanno luogo gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani, abbiamo anche imparato che l'intervento si deve basare su principi legittimi e universali per poter garantire un appoggio continuo ai popoli del mondo"

Nella prima parte della relazione saranno esaminati alcuni problemi di carattere generale; seguirà una seconda parte nella quale verranno illustrati gli interventi più significativi compiuti nei vari campi della competenza di questo Ufficio.

PARTE PRIMA

Osservazioni generali

1) I DIRITTI UMANI

Nel secolo XX la violenza tra i popoli ha raggiunto punte mai viste prima. La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, votata dalle Nazioni Unite il 10/12/1948, ha segnato l'avvio della tendenza contraria. I diritti umani, culturalmente ricollegabili alle concezioni filosofiche illuministiche, tendono a completare quella tutela della persona che l'istituto del diritto soggettivo non aveva saputo realizzare compiutamente.

Vi sono varie categorie di diritti umani, che riguardano non solo la tutela degli interessi fondamentali dell'uomo (vita, integrità fisica e morale), ma anche altri aspetti, ugualmente importanti, come la libertà dal bisogno già proclamata, durante l'ultima guerra mondiale, dalla carta atlantica, ovvero il diritto al riposo ed al godimento dei beni materiali. E' comunque necessaria ormai una codificazione normativa oltre che una sistemazione dottrinale, che ponga in chiaro il contenuto dei diritti in questione, i quali debbono tutelare libertà, sicurezza, giustizia, e quindi assicurare l'assenza di ogni discriminazione.

Tutti i diritti umani non sono circoscritti all'ambito del singolo stato, ma seguono la persona ovunque ella si trovi, ed hanno quindi bisogno di una tutela sovranazionale. Le forme classiche di garanzia istituite dagli stati non sono pertanto sufficienti; in particolare la tutela giurisdizionale è lenta ed interviene soltanto a posteriori, mentre la pubblica amministrazione ha poteri enormemente superiori a quelli del privato, ed è portata ad usarli nel proprio interesse. Da ciò la necessità di nuove forme di tutela, quale la difesa civica, nelle sue varie forme, nonché le istituzioni per i diritti umani.

Numerose prese di posizione internazionali hanno patrocinato la creazione delle istituzioni per i diritti umani e dei difensori civici: ricordiamo la dichiarazione di Parigi del 1991 e la istituzione, a Vienna nel 1993, dell'alto commissario per i diritti umani, sempre nell'ambito delle Nazioni Unite, mentre anche il Consiglio d'Europa ha preso analoga posizione con le raccomandazioni 757/75, 13/85 e 14/97 e con la risoluzione 11/97. Da ultimo il Congresso per i poteri locali e regionali in Europa (CPLRE) il 17 giugno 1999 ha richiesto la istituzione di una rete transnazionale dei difensori civici locali e regionali, da realizzarsi peraltro nella libertà di forme e contenuti spettante a ciascun soggetto; dal canto suo il piano d'azione del Consiglio e della Commissione europea, adottato a Bruxelles il 4 dicembre 1998, menziona espressamente come obiettivo da raggiungere "uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Difesa civica e istituzioni per i diritti umani, pur avendo compiti diversi, concorrono allo scopo comune di garantire la maggiore tutela

dei diritti della persona, come ha ribadito ancora il recentissimo convegno di Ancona dell'ottobre 1999.

Per quanto riguarda in particolare la difesa civica la proposta di istituire una rete sovranazionale di ombudsmen comporta la necessità (riconosciuta anche dalla prima conferenza europea dei difensori civici regionali, svoltasi a Barcellona nel 1997) di una almeno parziale omogeneizzazione dei vari istituti regionali, purchè sia sempre salvaguardata l'autonomia di ciascun soggetto. Vi è stata anche la interessante proposta finlandese di istituire un ombudsman europeo abilitato a rivolgersi direttamente ai singoli stati (cosa che l'attuale mediateur europeo non può fare).

Rispetto a questa linea di tendenza la situazione italiana è insufficiente, poichè mancano sia il difensore civico nazionale, sia alcuni regionali, sia moltissimi a livello locale, e le proposte di riforma stentano ad affermarsi. Viceversa sono state create molte istituzioni per i diritti umani (al punto che cominciano a levarsi voci che denunciano una supposta inflazione di garanti).

In ogni modo le tematiche relative alla tutela dei diritti umani sono sempre più oggetto di dibattito e studio, non soltanto in Italia ma in tutto il mondo.

2) CONVEGNI INTERNAZIONALI

Nel corso dell'anno 1999 si sono svolti numerosi convegni a livello europeo, che hanno dibattuto i problemi della tutela per i diritti umani, e quindi in particolare della difesa civica nelle sue varie modalità di estrinsecazione (difensori civici, ombudsman, mediateur, commissioni per la petizioni e via dicendo). A tali convegni si è avuta sempre una nutrita partecipazione dei difensori civici regionali italiani, compreso chi scrive.

In particolare va fatta menzione del seminario dei difensori civici nazionali europei tenutosi a Parigi il 9 e 10 settembre 1999 sul tema : "Les mediateurs, le traite d'Amsterdam et l'integration europeenne"; si trattava, come si è appena detto, di una riunione dei difensori civici nazionali, ma chi scrive è stato invitato in rappresentanza della difesa civica italiana (priva, come sappiamo, di un difensore nazionale), a cagione dell'incarico, allora ricoperto, di segretario del comitato di coordinamento fra i difensori civici regionali e quindi in rappresentanza della principale struttura di difesa civica esistente in Italia.¹

¹ Al convegno partecipò anche un altro difensore civico regionale, la prof.ssa Vacchina, in rappresentanza della Association des ombudsmans et mediateurs de la francophonie.

Un secondo convegno, indetto dal Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe - Chambre des pouvoirs locaux del Consiglio d'Europa, si è svolto ad Ancona dal 14 al 16 ottobre 1999 sul tema : "Le carte dell'autonomia locale e regionale del Consiglio d'Europa. La sussidiarietà in azione".

Infine un convegno dei difensori civici regionali europei ed assimilati si è svolto a Firenze nei giorni 11 e 12 novembre 1999; si trattava del secondo convegno del genere, dopo il primo che, si è già ricordato, aveva avuto luogo a Barcellona nel 1997; esso si è concluso con la istituzione di una Conferenza permanente dei difensori civici regionali europei, che potrà assicurare una presenza costante nei dibattiti relativi alla tutela dei diritti umani.

In tale convegno lo scrivente ha svolto, su designazione del comitato organizzatore, una relazione sul tema : "L'affermazione dei diritti umani nel nuovo millennio; l'Europa come luogo di libertà, sicurezza, giustizia e solidarietà: politiche estere e garanzie internazionali".

Tutte queste iniziative di incontro, studio e dibattito costituiscono la riprova di quale sia la necessità di un potenziamento della difesa civica

nel momento attuale. Non sembra azzardato in proposito affermare che la tutela non giurisdizionale dei diritti ² è una materia destinata ad un forte sviluppo nei prossimi decenni, sia sotto il profilo della diffusione tra gli stati sia sotto quello del sempre maggiore sviluppo degli istituti.

3) PERCHE' OCCORRE LA DIFESA CIVICA

Potrebbe astrattamente ritenersi che in uno stato moderno - che si definisce dottrinalmente come stato di diritto - le leggi ordinarie siano sufficienti ad assicurare una piena garanzia ai cittadini. La osservazione della realtà viceversa dimostra immediatamente che alla esattezza teorica del ragionamento non corrisponde affatto la realtà concreta. I cittadini continuano ad essere indifesi - salvo che non dispongano di grandi mezzi e di ancor maggiore combattività - nei confronti della pubblica amministrazione: questa infatti continua a comportarsi come un Leviatano insensibile ed inesorabile, del tutto ignaro dei diritti degli amministrati.

² categoria ormai comprensiva a pieno titolo anche degli interessi: ricordiamo in proposito la fondamentale sentenza n. 500 in data 22 luglio 1999 pronunciata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, che assicura il risarcimento del danno cagionato dalla pubblica amministrazione in violazione di un interesse legittimo.