

INTRODUZIONE

Ill.mo Presidente

Signore e Signori Consiglieri,

la presente relazione adempie la prescrizione dell'art. 11 della Legge Regionale istitutiva 23.4.1981 n. 20. Con essa intendo dare loro conto in modo preciso dell'attività svolta con la collaborazione degli Uffici di cui l'istituzione si avvale.

Nell'anno 2006 sono state trattate dall'Ufficio, nelle sue cinque sedi, quella principale di Trieste e quelle secondarie di Udine, Pordenone, Gorizia, Tolmezzo e Cervignano, 885 pratiche e 718 di queste hanno dato luogo ad interventi scritti; 167 casi sono stati invece trattati in uno o più colloqui a cui è seguito solo un consiglio al richiedente, sono state fornite informazioni circa i suoi diritti ed, eventualmente, indicazioni sull'Organo competente ad aiutarlo nella risoluzione del problema. Quando la competenza ad intervenire spetta ad un difensore civico locale perché la questione riguarda i rapporti con un Ente locale che ne è dotato, la pratica è trasmessa d'ufficio al difensore competente e il cittadino è informato a chi è destinata la questione da lui posta.

Si è detto anche di più colloqui perché talvolta è molto difficile convincere il cittadino circa l'impossibilità per l'ufficio di intervenire, specie se trattasi di violazioni importanti dei diritti umani, se il caso è già sottoposto ad un organo della Magistratura.

I dati relativi all'attività svolta sono sintetizzati nelle tabelle e nei grafici più avanti riportati.

Il numero dei casi trattati è ulteriormente aumentato. Delle tre sedi di recapito, hanno continuato a funzionare Codroipo, per i primi quattro mesi dell'anno, e Cervignano. La signora Laura Flappp, addetta alla sede di Gorizia, ha continuato a recarsi una volta al mese a Cervignano i cui dati, circa l'attività svolta, sono inglobati perciò in quelli della sede di Gorizia.

I dati relativi al recapito di Codroipo sono inglobati in quelli relativi alla sede di Tolmezzo.

Si rivela sempre difficile, come già dicevo nella relazione dell'anno 2005 e come il numero delle pratiche a cui non è seguito un intervento scritto dimostra, informare i richiedenti gentilmente, ma in modo fermo e deciso, sulle competenze dell'Istituto, i suoi limiti ed il distinguo, rispetto alla funzione giurisdizionale, affidata, in prima battuta, alla prudente valutazione dell'avvocato libero professionista.

Per il rilevato numero dei casi trattati ritengo che, a risorse costanti, questa produzione sia il massimo che le potenzialità dell'ufficio possono assorbire. Nel 2005, immaginando uno sviluppo significativo dell'istituzione, - che il raddoppio dei casi trattati lasciava già presagire -, allorché si trattò di formulare le richieste dell'ufficio per stabilire una pianta organica, chiesi risorse molto più consistenti che il Consiglio non ritenne di assegnarmi. Tuttora, perciò, nei periodi di ferie e in occasione di altre legittime assenze del personale, l'organico non prevede forze sufficienti a garantire ai cittadini di poter sempre mettersi in contatto con gli Uffici.

Le forze di cui dispone l'ufficio non hanno inoltre ancora consentito di organizzare qualche evento di richiamo e quest'anno non c'è stato purtroppo il supporto della RAI che, nell'anno passato, aveva dedicato alcune trasmissioni di informazione a questa istituzione. Si conta che, con la promessa collaborazione degli uffici del Consiglio regionale, nel 2007 sia possibile organizzare un convegno.

Nel 2006 sono stata ospite, a Trieste, dell'Associazione Giuristi Cattolici e, a Pordenone, della locale Sezione del Rotary, dove ho svolto una relazione sulla difesa civica.

Ho partecipato come relatore ad un convegno internazionale a Firenze dal titolo “La difesa civica in Italia e in Europa” sull’amministratore di sostegno e all’incontro internazionale tra i Difensori Civici Regionali d’Europa tenutosi a Londra in novembre sul tema “Lavorando insieme per una buona amministrazione” dove ho svolto una relazione sul tema “La trattazione delle denunce dei gruppi socialmente deboli” che trovasi nel testo integrale nell’appendice alla presente relazione (Allegato 7).

Sempre in veste istituzionale, ho partecipato, quale docente, al corso per volontari organizzato dal *Tavolo comune per l’Amministrazione di sostegno*, tenutosi a Trieste presso il Comune.

Durante lo scorso anno è stato attuato il trasferimento della sede in Pordenone in altri locali nel medesimo edificio di P. Ospedale Vecchio, 11. Qui permangono alcuni problemi inerenti l’accesso dell’utenza per la mancanza di un servizio di sicurezza per tutta l’ala nuova, occupata in parte da alcuni uffici dell’Amministrazione e in parte dai Gruppi consiliari e dagli Istituti di garanzia, Difensore Civico e Tutore dei Minori.

Quanto al personale, la deliberazione dell’ufficio di Presidenza prevede per l’ufficio del difensore civico un organico di sette unità, di cui due a Trieste e Udine ed una per ciascuna delle altre sedi. Nel corso dell’anno è andata in pensione la Signora Maria Rosa Chiarot, alla quale va un particolare ringraziamento. E’ stata assegnata all’Ufficio, dopo qualche mese, la Signora Antonietta Puppis che ne aveva fatto richiesta e che si sta introducendo rapidamente e proficuamente nell’attività dell’ufficio dimostrando, oltre che interesse, ottime capacità.

Con la signora Sandra Pausa, assegnata alla Sede di Udine nel settembre del 2005, è stato impostato il nuovo sistema di catalogazione delle pratiche che dà modo a questo ufficio di dare, già nella presente relazione, dati più analitici circa le materie trattate.

Nell’anno 2007 sarà posto in funzione il programma informatico di gestione delle pratiche, rielaborato dagli Uffici del Consiglio, che dovrebbe consentire, nella relazione del prossimo anno, di dare anche i dati sulle pratiche andate a buon fine per il cittadino ed un sistema di rilevazione della soddisfazione dell’utenza. Anche per questa operazione da tempo è stata chiesta la collaborazione degli uffici del Consiglio.

Presso la sede di Udine opera inoltre la dott. Elena Sapienza, laureata in giurisprudenza, titolo che la rende necessario supporto per gli approfondimenti giuridici

Presso la sede di Trieste restano addette la dott. Katja Gregori, che si è laureata nel corso dell'anno con una importante tesi comparatistica sulla Difesa civica nella nostra Regione - assunta ad esempio dell'esperienza in Italia -, in Slovenia ed in Croazia, e la sig. Lucia Lombardo, punto di riferimento di tutte le sedi per il protocollo, - sempre disponibile, ordinata e competente -.

Presso la sede di Pordenone continua ad operare il sig. Silvano Tius, presso quella di Gorizia la Signora Laura Flapp, ormai molto esperti ed autonomi ed entrambi particolarmente attivi anche nei rapporti con la stampa locale.

Stante la disponibilità del personale, nonostante la sua scarsità, non mi constano disservizi nei rapporti con l'utenza. Perciò, tenuto anche conto che continuano i miei sforzi per dare, tramite l'informazione sui mass media, una più larga diffusione tra i cittadini della conoscenza dell'istituto della difesa civica, si può dire che anche quest'anno tutto il personale dell'ufficio ha lavorato veramente bene, con grande sforzo ed impegno. E' giusto perciò che se ne continui a lodare la dedizione e professionalità.

Nel corso dell'anno ha inoltre svolto una stage la dott. Maria Santarossa che è stata impegnata in un vasto e complesso approfondimento sulla legislazione regionale relativa all'assistenza, ancora attuale prima dell'entrata in vigore della L.R. 6/2006 e sulle norme relative alla spesa assistenziale, con riferimento al Fondo Sociale nazionale ed a quello Regionale. La dottoressa ha svolto un ottimo lavoro, utile per dare risposte corrette in questa delicata materia. Lo studio ha evidenziato vieppiù che è grave che nel sistema non esistano ancora i livelli essenziali circa le prestazioni assistenziali e che quindi non vi siano diritti soggettivi azionabili, se non quelli legati alla prestazioni pensionistiche di invalidità.

Sempre preziosa è la collaborazione delle varie strutture di consulenza, nella ricerca di documentazione – Biblioteca del Consiglio – sia per l'analisi dei casi più importanti – uffici di consulenza della Giunta, in particolare il Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali e il Servizio affari generali, amministrativi e consulenza della Direzione generale per la Pianificazione. Così dicasi anche per il servizio offerto dal Nucleo informatico in ordine al programma informatico di gestione delle pratiche di prossima adozione e per la elaborazione dei dati presentati in questa relazione.

La sottoscritta ha partecipato alle riunioni della Conferenza dei Difensori Civici regionali e delle Province Autonome che ha prodotto uno sforzo particolare per mettere a punto una proposta di legge su un sistema nazionale di Difesa civica, proposta che è stata finalmente presentata al Parlamento e porta il numero 1879 della Camera. Questa P.d.L. è riprodotta nell'appendice alla presente Relazione (Allegato 6).

L'approvazione di una legge dello Stato per l'istituzione di un sistema nazionale di difesa civica non darà vita alla difesa civica, perché essa esiste già in Italia, frutto della lungimiranza dei legislatori regionali; esiste ed è un'esperienza significativa, ma incompleta e squilibrata per territori e per competenze. Il passo avanti da compiere è quello di dare effettività al principio di eguaglianza sotto tre aspetti:

- a. Indurre, attraverso i principi dettati da alcune norme generali, una più chiara ed omogenea determinazione dell'identità istituzionale e funzionale della difesa civica;
- b. Assicurare a tutti i cittadini di potersi avvalere della difesa civica su tutto il territorio nazionale;
- c. Far sì che la difesa civica possa incidere su tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle centrali.¹

Al Difensore civico del Friuli Venezia Giulia la Conferenza ha chiesto di occuparsi della predisposizione di un progetto per il sito nazionale della Difesa civica, progetto sostenuto dal Presidente del Consiglio di questa Regione quale Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionale e delle Province autonome e che è stato sottoposto all'esame di detta Conferenza dei Presidenti per l'assunzione di un impegno al finanziamento del progetto da parte di tutti i Consigli regionali e provinciali.

La Conferenza, nella persona della Coordinatrice dott. Maria Grazia Vacchina e in delegazione, ha incontrato più volte il Presidente Alessandro Tesini nella sua veste di Presidente della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome, evidenziando ancora i vuoti di tutela del cittadino sia nei confronti delle Amministrazioni statali centrali per la mancanza di un Difensore nazionale sia periferiche, dove non c'è il difensore civico regionale o locale, chiedendo il sostegno della

¹ Così Alessandro Barbetta, Difensore Civico del Comune di Milano nella sua Relazione al convegno tenutosi a Matera l'1 e 2 marzo 2007 "Diritti umani e Difesa civica" in occasione del ventennale della Difesa civica in Basilicata.

Conferenza dei Presidenti alla suddetta proposta di legge-quadro in materia di sistema di Difesa Civica nazionale e, in seguito, presentando al Presidente la Proposta elaborata dalla Conferenza dei difensori civici che vuole garantire, a livello nazionale, uniformità di disciplina e applicazione, almeno nelle linee essenziali.

Le riunioni della Conferenza sono, e lo sono state in tutto il 2006, ormai aperte alla rappresentanza dei difensori civici locali nelle persone dei designati a livello regionale dai difensori locali stessi.

Nel corso dell'anno ho partecipato alle sedute della Commissione regionale per il Lavoro integrata, prevista dall'art. 4 comma 1 della L.R. 7/2005 per l'esercizio delle funzioni previste in materia di molestie morali e psicofisiche, cui il Difensore Civico è membro di diritto. Ho partecipato altresì ai lavori della sottocommissione che hanno portato alla formulazione della bozza di Regolamento sull'accreditamento dei "punti di ascolto" previsti dagli artt. 2 e 3 della L.R. 7/2005, Regolamento poi approvato. Ho partecipato altresì ai lavori di selezione dei progetti in seguito presentati dai soggetti interessati.

* * * * *

"L'Ombudsman è utile soltanto nella misura in cui si fa conoscere." Se il suo compito è quello di aiutare i cittadini nei procedimenti, nelle situazioni difficili, laddove non hanno ottenuto la risposta che cercavano, i cittadini prima di tutto devono sapere che esiste, che ci si può rivolgere a lui in modo relativamente non burocratico, che c'è un servizio apprestato per loro che forse può essere di aiuto.

Questa conoscenza ancora non c'è in moltissimi cittadini e in molte pubbliche amministrazioni. Troppe persone mi chiedono incuriosite: *"Cos'è il Difensore civico? Cosa fa?"* E' un brutto segno.

Sul tema della Difesa Civica, la nostra Regione è in forte e grave ritardo.

Questo lo si nota anche dal fatto che ancora pochissimi comuni hanno nominato un loro difensore e un comune grande, quello di Pordenone, non ce l'ha ancora così come ne sono prive tutte le quattro Province. Nel vicino Veneto, i Difensori locali sono una settantina. Non parliamo poi di altre regioni del nord.

La nostra Regione, volendo recuperare questo ritardo, ha varato all'inizio dell'anno 2006 la Legge regionale n. 1 *"Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia"* dov'è contenuta anche una norma specifica sugli Istituti di Garanzia degli Enti Locali a favore dei cittadini. Nell'art. 14 di questa legge (Allegato 4) si prevede che gli Enti Locali possono, singolarmente o in forma associata, istituire un Mediatore o Difensore Civico avente *"carattere di indipendenza, per garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini singoli o associati, anche al fine di prevenire potenziali controversie tra pubblica amministrazione e cittadini."*

Per l'istituzione di questo servizio è previsto che gli Enti Locali possano anche avvalersi del Difensore civico regionale stipulando *ad hoc* una convenzione con il Consiglio regionale².

In tal senso perciò questo Ufficio, con la stretta e fattiva collaborazione della struttura diretta dal dott. Salvatore Campo della Direzione Centrale Relazioni internazionali, comunitarie e Autonomie locali, Servizio affari generali, amministrativi e consulenza che ha delegato all'uopo in particolare la dott. Annalisa Delli Zotti, ai sensi dell'art. 14 ultimo comma della medesima legge, ha promosso nel corso dell'anno alcune riunioni con i Comuni che hanno manifestato l'interesse a stipulare una convenzione per avvalersi dell'Ufficio del Difensore civico regionale come proprio difensore. La prima convenzione è stata stipulata alla fine dell'anno con il Comune di Sacile, che in precedenza aveva già un proprio difensore, recentemente dimessosi, e che, in attesa di nominare di nuovo un proprio difensore, singolarmente o con i Comuni con ora cui è associato, ha scelto *temporaneamente* di mettere a disposizione dei cittadini la tutela della difesa civica in questa forma. Si tratta di un grande sforzo dell'Ufficio regionale, specie perché è un servizio offerto *a risorse* per ora *invariate*, per attuare una forma di sussidiarietà quanto mai necessaria anche per diffondere tra i cittadini della Regione la conoscenza dell'istituto e tra gli amministratori locali la *cultura* della difesa civica che rappresenta disponibilità al

² "3. Per i fini di cui ai commi 1 e 2, gli enti locali si avvalgono, previa convenzione con il Consiglio regionale, del Difensore civico regionale, qualora:

a) lo preveda espressamente lo statuto;

b) sia vacante la carica di Mediatore civico;

c) nelle more del suo adeguamento, lo statuto non preveda il Mediatore civico o gli altri istituti di garanzia di cui al comma 1.

confronto, trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa e capacità di mettersi in discussione.

In tal senso l'esperienza della convenzione dei comuni per avvalersi dell'Ufficio del Difensore Civico regionale vuole fare da *apripista* perché molto utile potrà essere per i comuni le convenzioni tra loro o con le Province, quando anch'esse avranno il proprio difensore civico.³

Sono in corso di predisposizione altre convenzioni così come richiesto dai Comuni di Artegna, Zuglio, Pinzano al Tagliamento e, più recentemente (nel 2007), Cervignano del Friuli. (Lo schema di convenzione ai sensi dell'art. 14 c. 3 della L.R. 1/2006 è riportato nell'allegato 5).

Considerato quanto dicevo a proposito della scarsa cultura sulla difesa civica, non mi sembra superfluo svolgere una breve trattazione sui caratteri generali dell'Istituto.

Com'è noto *la difesa civica è complementare alla giurisdizione nella tutela dei diritti*.

In un sistema di sempre maggiore pervasività dell'azione amministrativa nella vita dei soggetti, persone fisiche ed imprese, e in un'epoca di gravi difficoltà della giurisdizione a dare riposte tempestive, è quanto mai necessario che i cittadini possano trovare un luogo di confronto, consiglio, di mediazione ed aiuto. Persone fisiche, associazioni, società ed enti di qualunque natura che lamentino ritardi, violazione di diritti o incomprensioni con la Pubblica Amministrazione trovano nel Difensore civico un luogo imparziale, per quanto di natura amministrativa, che ha il compito di sollecitare l'amministrazione ad agire legittimamente, prontamente, efficacemente e con criteri di trasparenza, di prevenire i conflitti con un'opera di convincimento e mediazione e di orientare i cittadini sui limiti dei propri diritti.

Il ché vale in particolare per i cittadini più deboli che non possono sostenere le spese di un giudizio o che, comunque, dall'azione in giudizio non trarrebbero quanto gli è necessario. La giurisdizione agisce, infatti, inevitabilmente in termini di risarcimento o pena, non in funzione sollecitatoria, se non indirettamente per l'effetto che la condanna alla pena

³ Lo strumento della convenzione permette ai comuni di apprestare questo servizio per i cittadini con costi molto ridotti. Un'esperienza molto significativa in questo senso la si trova nella Provincia di Lecco che aggrega cinquanta amministrazioni comunali mediante l'istituto della convenzione con l'amministrazione provinciale, con costi estremamente contenuti.

e il risarcimento dovrebbero avere in funzione di intimidazione. Funzione che però hanno sempre meno, sia per la lunghezza dei processi sia per i vari provvedimenti di clemenza che periodicamente vengono emanati a causa delle carenze complessive del sistema giudiziario-penitenziario.

Eppure spesso il Difensore civico è vissuto dalle amministrazioni pubbliche come un intruso. Malamente tollerato, le amministrazioni se ne fregiano come un fiore all'occhiello che però deve disturbare il meno possibile.⁴

Il Difensore civico è una parte anomala e, in quanto tale, è destinato ad essere, suo malgrado, del tutto marginale nel tradizionale sistema liberale fondato sulla tripartizione dei poteri? E' una forma di tutela superflua (rispetto alla giurisdizione), rischiosa (per il suo immischiarsi nell'amministrazione), addirittura ostile alla politica ed all'amministrazione, se e in quanto veramente indipendente?

Il rischio per la sua indipendenza viene sicuramente dalla sua contiguità alla politica – la sua nomina è politica! – e all'amministrazione, cui appartiene, nell'ambito di un sistema, come quello italiano, fondato appunto sulla tripartizione liberale dei poteri dello stato.

Ma in che misura il carattere "liberale" del nostro sistema costituzionale è superato sia, nell'ambito dei principi costituzionali, dall'art. 3, Il comma della Costituzione: *"È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*, sia per la presenza di un importante categoria di diritti sociali che intendono attuare quel compito di promozione della persona affidato agli organi della Repubblica dal citato Il comma dell'art. 3 Cost.?⁵

Espandendosi l'attività amministrativa ben oltre i tradizionali limiti dello stato liberale, è necessario un garante del rispetto dei diritti, personali e sociali, a disposizione di

⁴ Il Difensore Civico del Comune di Milano dott. Alessandro Barbetta, nella propria Relazione al Convegno di Matera del 1-2 marzo scorso riferiva invece che da un sondaggio d'opinione realizzato qualche anno fa per conto del Consiglio Regionale della Lombardia sul grado di rilevanza attribuito alla difesa civica dai cittadini e dagli amministratori locali, emerse che più della metà dei cittadini poneva la Difesa civica tra le funzioni più importanti a livello locale, mentre solo un 15% circa degli amministratori collocava la difesa civica in uno dei primi due posti.

⁵ Il principio della separazione dei poteri, risalente all'elaborazione illuminista, risulta oggi insufficiente. In tal senso si è espressa la stessa Commissione Bicamerale per la riforma della Costituzione italiana nella presentazione del testo di revisione del Titolo V della Cost. del 27.10.1993 ove si legge che tale principio non serve più in relazione all'esigenza che sta alla base dell'originaria teorizzazione, ossia il fine della limitazione del potere politico, ferma restando la sua utilità per assicurare la legalità nell'esercizio del potere.

coloro, i più deboli, le cui potenzialità e diritti la Repubblica intende riconoscere e promuovere e a cui la giurisdizione non è in grado, per sua natura, di dare risposte.⁶

Se oggi l'esercizio della *sovranità* è *strumento dei diritti umani*, come dichiarato soprattutto in ambito internazionale dagli studiosi di questo campo del diritto e non più solo strumento d'ordine sociale, e se la *ratio* dei diritti umani è la *centralità della persona umana*, la *sovranità* così intesa postula la città *inclusiva* in cui è dato a tutti coloro che vi risiedono di esercitare i diritti e si contrappone all'*alios excludendum*.⁷ Questa città necessita di una garanzia effettiva della persona che promuova il rispetto delle norme che quei diritti positivamente riconoscono e suggerendo il cambiamento delle norme che sono inadeguate rispetto al pieno riconoscimento dei diritti umani medesimi. Così la Difesa Civica non è più solo strumento per una buona amministrazione, ma va ad appartenere all'area dei diritti umani ed è raccomandata da numerosi atti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁸ e del Consiglio d'Europa⁹ come uno degli Istituti di tutela dei diritti la cui presenza viene auspicata negli Stati che aspirano a divenire membri dell'Unione Europea. Inserendosi nel sistema amministrativo, la Difesa Civica costituisce il luogo di affermazione della legalità piena ed agisce *ex-ante*. Rappresenta un *calmieratore umano della macchina amministrativa, ad adiuvandum*, che, senza sanzionare, orienta al buon-facere, alla *good – governance*, secondo la terminologia attuale, è facilitatore di buon governo. In tal senso è inteso come *soft-power*, potere *leggero* di persuasione. Promuove un'amministrazione educata, dando priorità ai bisogni vitali della persona, sia quelli formalizzati in diritti che quelli che hanno solo la forma degli interessi legittimi o di interessi collettivi.

E' sicuramente un istituzione *anomala* e *atipica* perché priva di potere cogente (gli atti che provengono dai tradizionali poteri dello Stato hanno necessariamente forza cogente: legge, provvedimento, sentenza).

⁶ Un tentativo di introdurre nella giurisdizione questa funzione si sta compiendo proprio nella Legislazione minorile e con l'Amministrazione di sostegno dove la stretta relazione tra Giudice e Servizi sociali intende puntare alla promozione delle persone più deboli, per età ed infermità. Qui perciò il nesso tra Difesa civica e il nuovo istituto dell'amministrazione di sostegno dove mi sono particolarmente impegnata, al di là dei pochi casi portati alla mia attenzione, partecipando al *Tavolo comune* organizzato da e presso il Comune di Trieste, in collaborazione con il prof. Paolo Cendon dell'Università di Trieste, che lo fortemente promosso, e l'Azienda per i Servizi sanitari n. 1 Triestina.

⁷ Cfr. prof. Antonio Papisca, concetto da lui sempre espresso nei suoi scritti, in particolare si veda: "Citizenship and Citizenships *Ad Omnes Includendos*: A Human Rights Approach", tratto dal volume "Intercultural Dialogue and Citizenship" ed. Marsilio, Venezia 2007.

⁸ V. in particolare Risoluzione 1993/54 della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite adottata durante la 52^a sessione in data 03/03/1992, riconfermata dalla Risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea generale O.N.U il 20/12/1993.

⁹ V. le numerose Risoluzioni e Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (in particolare la Raccomandazione 14/1997), del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa (Risoluzione n.80/1999 e Raccomandazioni n.61/1999 e n. 159/2004) e dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1615/2003.

Può svolgere questi compiti solo se sa essere veramente indipendente.

L'indipendenza del Difensore civico non deve perciò intendersi come *separatezza*, bensì come dialettica, in quanto la dialettica appartiene alla fisiologia della relazione¹⁰. E' proprio sul piano delle relazioni positive, basate sulla consapevolezza della distinzione di ruoli e di responsabilità e sulla consapevolezza della necessità di interagire per un fine comune che si realizza l'utilità e l'efficacia della difesa civica. Organi dell'amministrazione, burocrazia e difesa civica debbono condividere la convinzione che questa dialettica permanente fa parte della fisiologia delle istituzioni e che va accettata perché è condizione di benessere delle relazioni che si instaurano tra realtà istituzionale e realtà sociale.

Ma, in quanto *indipendente, anomalo e atipico* il Difensore civico è condannato alla *marginalità*?

Gli ostacoli al riconoscimento pieno delle sue funzioni ci vengono sia dalla tradizione giuridica che dalla cultura politica. L'una ancora troppo permeata di *positivismo giuridico* che nega per definizione il diritto che non sia già riconosciuto da una norma cogente e vede possibile solo il rimedio *ex-post*. L'altra ricca di pregiudizi, gelosie e insofferenza considera spesso il Difensore civico come un insopportabile intruso oppure come un inutile e costoso orpello.

Ma, se guardiamo al panorama internazionale, l'istituto si sta rafforzando ed è considerato dall'Unione europea un *indicatore di democrazia* per i paesi che chiedono di entrarvi.

In tutti i paesi, ed anche in Italia, si va verso un sistema composito di tutela, di Autorità e garanti vari. Da una parte sarebbe necessario non frammentare troppo gli istituti per materia (per il rischio di moltiplicare le spese e creare confusione e sovrapposizioni di competenze) dall'altra si cerca di promuovere un maggiore radicamento dell'istituto nella cultura dei cittadini, specie partendo dai giovani e quindi in ambito universitario e nella scuola. Molti Difensori civici si stanno facendo ospitare nelle scuole per illustrare la figura e i compiti del difensore civico.

★ ★ ★ ★ ★

¹⁰ Cfr. dott. Alessandro Barbetta, Difensore Civico del Comune di Milano nella Relazione al Convegno di Matera cit.

Il Difensore civico è promotore e tutore dei diritti, ma anche promotore, presso i cittadini, di una cultura dei doveri di solidarietà e di inclusione, come stabilito dall'art. 2 della Costituzione italiana: *"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*.

Spesso ai cittadini riesce difficile capire i confini del proprio diritto laddove esso configge con i diritti o le aspettative di altri, siano questi cittadini come loro o, peggio, siano esse persone immigrate.

Ritengo che spetti anche questo al Difensore civico il quale non a caso è anche detto, in altri ordinamenti ed oggi, in virtù dell'innovativa formulazione dell'art. 14 della L.R. 1/2006, nell'ordinamento degli enti locali di questa regione, "mediatore". Egli non può stare solo e comunque dalla parte dei cittadini, ma deve comprendere e saper spiegare le scelte dell'amministrazione quando tendono a rispondere a tutte le istanze, con le risorse che ci sono, e questo inevitabilmente limita il diritto o le aspettative dei singoli.¹¹

Nella quotidianità, promuovendo nei cittadini la complementare consapevolezza dei loro diritti e dei loro doveri, svolge una funzione di informazione e presa di coscienza dell'organizzazione sociale e politica in cui si è inseriti ed implica un'attività di vigilanza del rispetto dei valori protetti.

* * * * *

Dopo l'introduzione di una norma organica sulla difesa civica locale, l'art. 14 della L. R. 1/2006, sarebbe necessario, come già auspicato nella relazione dello scorso anno, una riforma più completa della legge istitutiva del Difensore civico regionale, (la L. R. 23.4.1981 n. 20 che viene riportata in calce alla relazione). Sicuramente per dettarne i principi fondamentali, regolamentarne meglio il potere di intervento (art. 10), prevedere una forma di tutela previdenziale, di cui oggi la legge è assolutamente priva e disciplinare in modo più

¹¹ Dopo 2500 anni dalla Secessione della plebe sul Monte Sacro – cui fece seguito la nascita del Tribuno della Plebe, quale potere contrapposto ai poteri costituiti dello Stato dominati dalla classe patrizia – il tema dei conflitti sociali, delle modalità e degli strumenti di gestione e soluzione, continua ad essere attuale a fronte della crescente crisi delle Istituzioni rappresentative e dell'ormai accertata debolezza dei sistemi elettorali così come della tradizionale divisione dei poteri quali garanzia per un'effettiva democrazia. Ciò che accomuna il modello romano del Tribuno della Plebe al Difensore dei cittadini e la *ratio* di tutela delle fasce deboli contro soprusi e privilegi delle classi dominanti (plebei e schiavi dell'antica Roma, i poveri ed emarginati rispetto ai potentati delle società moderne, ma anche le classi medie di oggi rispetto al potere elefantico della P.A.