

## *Riflessioni sulla difesa civica nel sistema delle garanzie dei diritti umani*

1. Il Difensore civico (DC) non fa ancora parte della cultura giuridica e politica del nostro paese<sup>1</sup>. Che a nessuno venga il sospetto che il “veramente nuovo” in Italia passi anche attraverso l’istituto, *rectius* la sana cultura del Difensore civico? Anche nell’ambiente universitario, laddove se ne parla, lo si fa ancora in termini molti problematici, se non addirittura di alternativa: difensore civico sì, difensore civico no. Mi pare che questa carenza (o forse supponenza) della corrente dottrina giuridica discenda dalla perdurante enfasi che viene posta sulla “giustizia amministrativa”, precludendo così di vedere il DC nella sua giusta luce e di coglierne la vera identità. Taluno, per tagliar corto, si appiglia alla modesta rilevanza dell’esperienza fin qui realizzata in Italia – senza tener conto della povertà di risorse strumentali messe a disposizione dei Difensori civici attualmente in funzione – per concludere che quello del DC è un istituto inutile, che aggiunge *lourdeur* al già affardellato sistema della pubblica amministrazione italiana. Più in generale, pare persistere in materia l’approccio che definisco della superfluità, dell’intrusione e del velleitarismo: il DC come l’intruso nel nostro ordinamento, anzi nel sotto-sistema “giustizia amministrativa”, più o meno estensivamente intesa, del nostro ordinamento.

Eppure, in molti paesi a democrazia matura il DC c’è e funziona. Per farlo decollare anche da noi, occorre liberare la concezione del DC dal suo aprioristico, pregiudizievole e insostenibile confinamento “sottosistemico” nell’area dell’apparato amministrativo-burocratico dello stato.

L’ordinamento che ha, e consente di far bene funzionare, il DC ha caratteristiche che non sono quelle dell’ordinamento che non ce l’ha, o che supponentemente lo tollera. La differenza sta nella qualità della cultura politica e giuridica, cioè nello status

\* Direttore del Centro di studi e di formazione sui diritti dell’uomo e dei popoli dell’Università di Padova.

<sup>1</sup> Sul tema v., tra gli altri, il mio saggio *Difensore civico, ovvero magistratura naturale dei diritti umani*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, IV, 2, 1990, p. 9 ss.

reale che si riconosce al cittadino: di soggetto centrale del sistema politico e giuridico oppure di oggetto di atti d'imperio che nei mille e tentacolari rivoli della pubblica amministrazione si traducono spesso in atti di insolente arbitrio; se di titolare (*pro quota sua*) di sovranità in via originaria o se suddito nei confronti di una personificazione iperumana della sovranità che lo espropria di soggettività e di dignità, lo guarda come un essere sospetto, come un potenziale indagato fiscale, e gli inocula il virus o la sindrome dell'evasionismo, del sommerso, del parallelo: insomma, nei rapporti con lo stato, la tua destra non sappia quello che fa la tua sinistra ...

2. La *ratio* fondante del DC prima che in termini di antidoto alla *maladministration* si spiega in termini di "calmieramento umano" della macchina dello stato e dell'ente regionale e locale nelle loro sempre più complesse e multiformi articolazioni funzionali.

Il DC opera quotidianamente perché la macchina abbia presente chi sono i soggetti per cui essa esiste e si legittima e quindi perché gli operatori della macchina si ricordino che sono tali perché devono servire e non comandare. I provvedimenti e i comportamenti della pubblica amministrazione sono intesi soddisfare i bisogni reali – non ovviamente i capricci – delle persone, delle famiglie, delle formazioni sociali che si chiamano oggi gruppi di volontariato, organizzazioni nongovernative, comunità di servizi e di accoglienza, comunità di quartiere, oltre che gruppi d'interesse professionale, culturale, economico. Il DC è un preposto alle urgenze esistenziali, egli risale ai comportamenti della pubblica amministrazione partendo dal contrastato o ritardato soddisfacimento dei bisogni reali delle persone e delle legittime comunità umane. Il DC è un *pontifex*, nel senso che lancia un ponte dalla società civile verso l'apparato amministrativo, *rectius* verso l'apparato di servizio dello stato e delle altre pubbliche istituzioni, non viceversa. Diciamo che egli esercita una funzione di *adiutorium*, più che di mediazione in senso stretto, nei confronti di coloro che hanno stipulato e quotidianamente rinnovano il contratto sociale, che cioè legittimano l'esistenza di un'autorità sopraordinata ai singoli, anche in via coercitiva, perché serva a farli vivere tutti egualmente con dignità.

All'interno di una diffusa dottrina statualistica, piena di astrazioni e di croste conservatrici e autoritative, il contratto sociale viene enfaticamente evocato quando ci si riferisce alla salvaguardia di supremi principi quali la difesa dell'integrità territoriale dello stato e il mantenimento dell'ordine pubblico al suo interno. Raramente si evoca il contratto sociale per specificare quali sono i contenuti operativi, *hic et nunc*, del principio della promozione e del rispetto della dignità della persona e della eguaglianza ontica di tutte le persone. Insomma, contratto sociale per enfatizzare i diritti dello stato, prima che per soddisfare gli eguali diritti innati (non i capricci, evidentemente) dei soggetti in virtù dei quali e per i quali lo stato esiste e si legittima. Quando, molto raramente, ci si ricorda della dignità della persona lo si fa esaltando astrattamente la libertà politica e i diritti "civili" di cittadinanza, relegando al limbo di una programmaticità escatologica i diritti economici, sociali e culturali e i cosiddetti diritti di solidarietà.

È appena il caso di ricordare che la dignità della persona è quella della persona integrale, cioè dell'essere umano che è fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia, che è "persona" prima di essere anagraficamente schedato come "cittadino" di questo

o quello stato e che, in quanto persona, è titolare di diritti innati riconosciutigli dalle convenzioni di diritto internazionale dei diritti umani, diritti che sono, indivisibilmente e interdipendentemente, civili, politici, economici, sociali, culturali, individuali e comunitari.

La difesa dell'integrità territoriale e dell'ordine pubblico interno è una funzione intesa a soddisfare macro-bisogni per così dire di "sopravvivenza" della comunità nazionale in quanto tale. Orbene, il contratto sociale è stipulato non soltanto per conseguire questi obiettivi ma anche, e soprattutto, per soddisfare concreti bisogni di esistenza e di sviluppo integrale della persona e delle famiglie all'interno della comunità nazionale, obiettivi che possiamo definire di promozione e garanzia del vivere umano, ovvero obiettivi di "esistenza con dignità".

3. Ebbene, il DC è un "agente di contratto sociale" nel quotidiano urgere esistenziale delle persone e delle famiglie: se non giunge per tempo una pensione, se in un pubblico ufficio viene sbattuta la porta in faccia al signor X o alla signora Y si pone una questione di dignità e di vita della persona, del nucleo familiare, della micro comunità umana, entra in sofferenza il contratto sociale nella sua funzionalità quotidiana, nel perseguimento di quegli obiettivi di esistenza dei membri della comunità che distinguiamo dagli obiettivi di sopravvivenza della comunità nel suo insieme. Per questa diuturna opera di declinazione dei contenuti di promozione umana del contratto sociale, non bastano i Tar né il Consiglio di Stato né la Corte Costituzionale né la magistratura ordinaria. Ci vogliono comportamenti materiali, risorse finanziarie e bilanci mirati, servizi efficienti, funzionari ed impiegati competenti ed educati al rispetto dei diritti umani, consapevoli del fatto che il loro esistere di "civil servants" è in funzione del loro servire e non del comandare. Ci vogliono Scuole della Pubblica Amministrazione che, oltre ad assicurare una adeguata preparazione tecnica, formino al rispetto dei diritti umani. Ci vuole una capillare educazione di base per formare tutti ai diritti umani, alla democrazia e alla solidarietà. Questa è la vera educazione permanente. Il "veramente nuovo" parte dall'educazione, ad ogni livello. L'istruzione, la formazione, l'addestramento devono essere organicamente recuperati e sviluppati all'interno di un più ampio disegno *educativo* che abbia come paradigma di riferimento quello dei diritti umani. Non c'è tempo da perdere per collocare finalmente l'investimento in educazione e in formazione al primo posto del bilancio di uno stato che abbia a cuore la promozione umana e lo sviluppo della democrazia: la solidarietà e la democrazia devono essere coltivate in via permanente, senza sosta, vorrei dire con puntigliosità. Insieme con questo improcrastinabile investimento, è necessario e urgente far funzionare idonei istituti di difesa civica delle persone. Tanto più questo si rende indifferibile quanto più si avverte la necessità che lo stato si adegui alla sua funzione di servizio inteso a garantire la "esistenza con dignità" delle persone residenti sul suo territorio. Altrimenti detto, quanto più aumenteranno le funzioni intese a perseguire gli obiettivi di esistenza e promozione umana dei membri della comunità nazionale, tanto più aumenteranno le esigenze di prevenire e ovviare alla *maladministration*. Non è questo il luogo per approfondire il discorso della desovranizzazione esterna dello stato: basti soltanto pensare agli estesi e penetrativi processi di internazionalizzazione e mondializzazione nei vari campi, che comportano il trasferimento di competenze e poteri per l'esercizio

delle macro-funzioni di sopravvivenza collettiva dallo stato alle istituzioni internazionali. La sicurezza ha ormai contenuti e dimensioni che trascendono la tradizionale forma dello stato-nazione "sovrano". Intendo dire che i contenuti della funzione dello stato saranno sempre più contenuti di Stato sociale e di pubblica sicurezza per così dire "sul posto", non soltanto perché così prescrive il paradigma giuridico dei diritti umani, ma anche perché così esige l'impatto dell'irreversibile interdipendenza planetaria. Il futuro dello stato passa attraverso processi di realizzazione della "statualità sostenibile", che comportano l'adattamento e la riconversione delle funzioni pubbliche a fini di promozione e salvaguardia della qualità della vita nel territorio dal quartiere all'ONU<sup>2</sup>.

4. Il forte sviluppo del volontariato e dell'associazionismo di servizi, da intendere sia come assunzione di responsabilità autogestionali da parte delle strutture di società civile sia come segnale forte perché lo stato assuma definitivamente la forma della "autorità di servizio" per il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei membri della comunità umana nazionale, non può e non deve giungere, nei sistemi di democrazia matura, fino all'esercizio autogestito, in via esclusiva, della difesa civica. Quella dei tribunali dei malati, dei tribunali ecologici, dei tribunali animalisti e affini è una prassi utile, necessaria di "difesa civica di società civile", ma non può sostituirsi alla "difesa civica istituzionale". Se così fosse, lungi dal suffragare una sana, fisiologica distinzione di soggettività tra società civile e stato - come tra soggetto originario, titolare di sovranità, e soggetto derivato, predeterminato a "servire con autorità" - essa formenterebbe la divaricazione, anzi la contrapposizione radicale tra società civile e stato, una situazione di guerra permanente tra società civile e stato, la definitiva istituzionalizzazione dicotomica della distinzione tra lo stato e la società civile, la creazione di due sistemi paralleli e concorrenti, non complementari come invece deve essere.

Non c'è bisogno di ricordare che il primo, più penetrante e capillare impatto dello stato sulla vita dei cittadini avviene attraverso la pubblica amministrazione. È compito dello stato, non della società civile in quanto tale, far sì che la pubblica amministrazione funzioni efficacemente e correttamente, nel rispetto della eguale dignità di tutte le persone, ed è compito dello stato predisporre adeguati strumenti di tutela dei cittadini nei confronti della maladministration. La tradizionale giustizia amministrativa non è sufficiente, sia perché ha riguardo più agli atti formali che ai comportamenti materiali della pubblica amministrazione, sia perché guarda più all'apparato "pubblica amministrazione" che ai "bisogni reali" dei cittadini amministrati sia perché, più complessivamente, è informata alla cultura della spersonalizzazione.

5. Il Difensore civico costituisce il nuovo nel diritto e nella politica, non un'aggiunta o una integrazione, è un segnale di direzione che ha rilievo "sistemico" ovvero strategico per la Repubblica-ordinamento e per la Repubblica-apparato. Per le peculiarità *intuitu personae* dell'ufficio, il Difensore civico è obiettivamente paradigmatico per

<sup>2</sup> V. in argomento il mio saggio *Per i diritti di cittadinanza: dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 3, 1992 (1994), p. 9 ss.

una nuova antropologia della politica e dell'amministrazione, insomma per ciò che una volta si chiamava il buon governo. Non può darsi il nuovo per le istituzioni se non c'è il nuovo nelle persone che devono animarle. Occorrono esempi concreti, comportamenti "personali" esemplari nel sistema delle istituzioni. Sicché, a conclusione di questo saggio, enumererò alcune idee "*de civitatis defensore eligendo*", un sintetico profilo antropologico del Difensore civico nella prospettiva della indifferibile trasformazione umanocentrica delle istituzioni di governo ai vari livelli. Per portare avanti questa riflessione, la storia recentissima (che non è fatta tutta di guerre e sopraffazioni) ci offre un paradigma di riferimento obiettivo, perché giuridico e universale, quello dei diritti umani, espressamente riconosciuti e (almeno in parte) garantiti dalle convenzioni giuridiche internazionali che si rifanno alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948: dai due grandi Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici sociali e culturali, fino alla Convenzione internazionale sui diritti dei bambini, entrata in vigore nel 1990 (161 stati l'hanno finora ratificata)<sup>3</sup>.

Il fatto che sia aumentata l'attenzione per l'istituto del Difensore civico e si stia procedendo concretamente in ordine alla sua messa in opera contribuisce ad allargare l'orizzonte dello sviluppo civile e politico nel nostro paese. Per questa materia si sta verificando qualcosa di analogo a ciò che sta avvenendo ad altri livelli per materie di eccezionale importanza quali, per esempio, l'elucidazione dell'istituto dell'ingerenza umanitaria nei rapporti internazionali e la mobilitazione per la democratizzazione dell'Onu e delle altre istituzioni internazionali. Su questi argomenti, le istituzioni statuali e gli alfieri della loro cultura tacciono oppure tergiversano. I soggetti che hanno preso l'iniziativa di dibattere e operare sono altri: organizzazioni nongovernative, gruppi di volontariato, enti regionali e locali, qualche centro di studi universitario. È un dato nuovo per la cultura e la politica: le istituzioni solidariste di società civile e le istituzioni pubbliche più vicine al cittadino dimostrano di avere un'ottica che è molto più strategica e innovativa di quella delle istituzioni dei livelli superiori, si preoccupano a che gli assetti istituzionali, dai micro ambiti locali al macro ambito della convivenza mondiale, dal quartiere all'Onu come ormai comunemente si dice, rispondano alle esigenze dello sviluppo umano sostenibile. A testimoniare questa preoccupazione per un ordine mondiale più umano, giusto, equo, solidale e democratico, stanno esemplari documenti di studio, prese di posizione politica e azioni sul campo dell'associazionismo e del volontariato, dentro e fuori dei confini nazionali, e le migliaia di nuovi Statuti di Comuni e Province che contengono, oltre che, ovviamente, "disposizioni" organizzative e procedurali, anche "norme" che fanno riferimento esplicito ai principi e alle norme costituzionali, interne e internazionali, in materia di diritti umani, pace, solidarietà, partecipazione. Nel solo Veneto, la norma che sinteticamente chiamiamo "pace diritti umani" figura negli Statuti di 406 Comuni su 582<sup>4</sup>. Il passaggio dalla vecchia concezione, tutta statualistica, secondo cui lo statuto dell'ente locale deve comporsi di sole "disposizioni", alla concezione, profondamente democratica,

<sup>3</sup> V. utilmente P. De Stefani, *Il diritto internazionale dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1994

<sup>4</sup> Per una puntuale presentazione di questo "evento" di portata costituzionale v. il *Bollettino: Archivio Pace Diritti Umani*, n. 1/1994, pubbl. a cura del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova.

per cui tale statuto può e deve contenere anche “norme” che richiamino ed esplicitino i principi che fondano il contratto sociale democratico, è un balzo in avanti di civiltà giuridica e politica. In questo momento ferve nel territorio nazionale, pur con diversa enfasi, l’impegno per dare attuazione alla norma “pace diritti umani” con adeguate strutture e coerenti programmi d’azione. Sta circolando una proposta di organigramma per il “sistema” comunale o provinciale “pace diritti umani”, che in qualche caso è già stato recepito nella sua sostanza. In esso figurano anche, strategicamente, gli uffici del Difensore civico e del Tutore pubblico dell’infanzia così come indicato da autorevoli documenti internazionali di cui dirò tra poco.

6. I processi che hanno condotto all’elezione del Difensore civico in alcuni Comuni importanti hanno coinvolto, estesamente e vivacemente, le rispettive cittadinanze attraverso le associazioni e i sindacati. Esempio il caso di Vicenza, ove le ragioni profonde della mobilitazione di società civile sono da ricercare nell’*humus* della cultura strategicamente innovativa cui ho prima accennato e di cui è espressione lo splendido Statuto comunale della città del Palladio<sup>5</sup>.

Formalismo giuridico e sub-cultura politica sono dunque smentiti sia dalle spontanee mobilitazioni dal basso, all’insegna della legalità costituzionale, cui ho prima accennato, sia dagli orientamenti dottrinali in materia quali si vanno sviluppando in talune qualificate istituzioni internazionali e che contribuiscono, non per colpa loro, a rendere l’Italia sempre più marginale rispetto all’alveo delle democrazie mature<sup>6</sup>.

Le principali sedi internazionali ove si coltiva l’istituto del Difensore civico sono l’Onu, il Consiglio d’Europa e l’Unione europea. L’approccio in materia è sostanzialmente identico nelle tre sedi, come dire con caratteri di fondata universalità. Cercherò di riassumere velocemente questo approccio. Il Difensore civico (o *Médiateur* o *Ombudsman* o *Defensor del Pueblo*) è concepito come una delle due strutture cardine del sistema delle “istituzioni nazionali per i diritti umani” insieme con la “commissione nazionale per i diritti umani”; il relativo ufficio attiene quindi all’area delle garanzie dei diritti fondamentali ed ha quindi, implicitamente, rango e portata costituzionali a qualunque livello di ordinamento e di apparato di governo si collochi. L’*humus* in cui è chiamato ad operare il Difensore civico è quello stesso che alimenta la radice del contratto sociale, i diritti umani appunto. La sua nomina è fatta dai consessi elettivi più rappresentativi (parlamenti, consigli regionali, comunali e provinciali). L’organo è generalmente monocratico, ma può anche essere collegiale per una migliore divisione del lavoro di difesa civica (è il caso dell’Austria, a livello federale). Possono rivolgersi al Difensore civico sia gli individui sia i gruppi che ritengano di essere danneggiati – nei loro interessi legittimi, nei loro diritti soggettivi, nei loro diritti fondamentali – da atti

<sup>5</sup> Il par. 1 dell’articolo 2 di questo Statuto bene enuclea lo spirito che informa l’intera “Carta” comunale di Vicenza: “Il Comune, in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli”.

<sup>6</sup> Per una approfondita analisi della cultura politica dell’associazionismo di promozione umana, v. M. Mascia, *La sfida dell’associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, VI, 3, 1992 (1994), p. 39 ss.

formali e da comportamenti materiali della pubblica amministrazione. Non è un “*prosecutor*”, un accusatore, un pubblico ministero camuffato. Il Difensore civico è un “mediatore”, un ponte fra cittadini e pubblica amministrazione. Egli deve avere libero e costante accesso ai documenti, poter fare indagini, avanzare raccomandazioni su singoli casi, presentare rapporti annuali all’organo elettivo con suggerimenti per modifiche legislative o amministrative. Può attivarsi anche *ex officio*. Non può adottare decisioni vincolanti. In sintesi, la funzione del Difensore civico è duplice: contribuire a proteggere i diritti umani e a fare sviluppare la *fairadministration* (buonamministrazione).

Ho prima accennato alla possibilità, prevista dai documenti degli organismi internazionali, che al Difensore civico possano rivolgersi anche soggetti collettivi quali organizzazioni nongovernative, ong, gruppi di volontariato, gruppi di difesa civica non istituzionale (per es. il Tribunale dei malati, associazioni di consumatori, di servizi sociali, ambientaliste). Quando entrerà in vigore l’XI Protocollo della Convenzione europea dei diritti umani (l’articolo pertinente è il 34), alla Corte europea dei diritti umani potranno inoltrare ricorso anche le ong e i gruppi<sup>7</sup>. È addirittura previsto un ruolo processuale per le ong in materia di giurisdizione penale internazionale. In questo senso dispone l’articolo 18 dello Statuto del Tribunale internazionale per i crimini di guerra e contro l’umanità nella ex Jugoslavia, adottato dal Consiglio di sicurezza il 25 maggio 1993 con risoluzione 827<sup>8</sup>. Conformemente dispone l’art. 14 del Decreto legge n. 544 del 18 dicembre 1993, convertito nella Legge n. 120 del 14 febbraio 1994, con cui l’Italia adempie all’obbligo di assicurare piena collaborazione al Tribunale internazionale<sup>9</sup>.

7. Alla luce di quanto ho sommariamente richiamato, è evidente che, in Italia, ad essere consonanti con l’approccio internazionale del Difensore civico non sono né la dottrina della giustizia amministrativa né una certa sub-cultura politica, lo sono invece l’associazionismo e una parte importante di amministratori locali e regionali. E lo sono, giova ricordarlo, quasi tutti gli attuali Difensori civici regionali che interpretano la loro funzione in termini di “magistratura naturale dei diritti umani”. Ricordo che nello statuto del Comune di Boves (Cuneo) c’è una sezione espressamente dedicata a “Il magistrato naturale dei diritti umani”<sup>10</sup>. Nella esperienza dei Difensori civici regio-

<sup>7</sup> Art. 34: “La Corte può ricevere ricorsi da parte di qualsiasi persona, organizzazione non governativa o gruppo di individui che alleghino di essere vittime di violazioni (...)”.

<sup>8</sup> Art. 18: “1. Il procuratore inizierà le indagini d’ufficio o sulla base di informazioni ottenute da qualunque fonte, in particolare da governi, organi delle Nazioni Unite, organizzazioni intergovernative e non governative (...)”.

<sup>9</sup> Art. 14: “1. Lo Stato italiano favorisce la collaborazione delle organizzazioni non governative nazionali ed internazionali con il Tribunale internazionale, in particolare con riferimento alla diffusione presso il pubblico degli scopi e delle attività del Tribunale medesimo e alla raccolta e trasmissione di informazioni ai sensi dell’art. 18, par. 1, dello Statuto. 2. Nella fase delle indagini preliminari nei procedimenti penali davanti all’autorità giudiziaria italiana relativi a fatti che sono ricompresi nella competenza del Tribunale internazionale, le organizzazioni indicate al comma 1 hanno facoltà di presentare memorie e indicare fonti ed elementi di prova”.

<sup>10</sup> Dallo Statuto del Comune di Boves, Capo V, Art. 58: Il Magistrato naturale dei diritti umani: “1. Le profonde trasformazioni in atto su scala mondiale (quali l’interdipendenza mondiale, la realizzazio-

nali sono frequenti i casi in cui è questione non soltanto di interessi legittimi o di diritti soggettivi, ma di diritti umani in senso stretto: dal diritto alla *privacy* al diritto all'informazione, dal diritto alla non discriminazione al diritto all'alimentazione. Si veda per tutte la relazione del Difensore civico dell'Emilia Romagna sul tema "Il Difensore civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Emilia Romagna", pubblicata in questo fascicolo della Rivista. Da essa cito tre casi. Il primo riguarda la carta di identità rilasciata ad una persona afflitta da paresi spastica, indicata come "segno particolare". Il titolare si è rivolto al Difensore civico per ottenerne la cancellazione. Un altro caso riguarda un certificato che, secondo il Ministero del Tesoro, avrebbe dovuto contenere la stampigliatura "di razza ebraica". Il terzo caso riguarda il diritto di fondare la famiglia o di ricongiungersi con la famiglia nel paese dove si è scelto di vivere. In tutti e tre i casi i diritti implicati sono diritti fondamentali, espressamente riconosciuti come tali dalle pertinenti convenzioni giuridiche internazionali.

8. La mobilitazione in atto nel territorio della Repubblica per la creazione del Difensore civico ripropone, non astrattamente, un interrogativo cruciale: cosa significa il paradigma dei diritti umani per un ordinamento e per un apparato di governo a qualunque livello questi si collochino? Provo a rispondere, richiamando velocemente alcuni concetti della dottrina democratica. Stato, Regione, Comune, Provincia sono entità strumentali e funzionali rispetto alla realizzazione degli eguali diritti umani di tutti coloro che vivono nel territorio nazionale, regionale, comunale, provinciale. L'esercizio dell'autorità di governo, nelle sue varie espressioni, è funzione di servizio, non di comando. Il Presidente della Repubblica è la più alta autorità di servizio del paese. Il Sindaco è la più alta autorità di servizio del Comune. La centralità della persona umana e della comunità umana "popolo", coi loro bisogni vitali, non è un orpello dell'ordinamento formale ma il principale criterio d'azione per quanti incarnano le strutture di governo nei rispettivi ambiti funzionali. Il paradigma dei diritti umani, reso universale dal nuovo diritto internazionale che discende dalla Dichiarazione universale, ci chiama a riflettere su cosa significa democrazia. Perché la persona *pro quota* e il popolo *in toto* sono sovrani? Perché titolari di diritti innati, che preesistono alla legge che li riconosce. Perché la maggioranza non può prevaricare nei confronti della minoranza? Perché i componenti di quest'ultima hanno gli stessi diritti fondamentali di coloro che compongono la prima. La maggioranza ha, in più, l'obbligo di servire, in posizione di governo, tutti, compresa la minoranza. La persona e i popoli sono soggetti originari; Stati, Regioni, Province, Comuni, Onu, Unione Europea, Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Csce, sono entità derivate. Partendo dai diritti umani, si può capire cosa significa fare politica fondata sull'etica. È appena il caso di ricordare che la democrazia dei diritti umani è *tutta la democrazia*, politica ed economica, e che

ne del mercato unico europeo, l'intensificarsi della pressione migratoria, l'internazionalizzazione dei diritti umani) che vanno a incidere direttamente sulle situazioni interne, anche a livello comunale, così come le esigenze nuove delle persone, delle famiglie, di nuclei sociali, di associazioni possono rendere opportuna nel tempo l'istituzione di un 'Magistrato naturale dei diritti umani fondamentali' e quindi dei bisogni essenziali della persona affinché questa realizzi il suo pieno sviluppo, come ribadito dagli articoli 2 e 4 della Costituzione (...)"

lo Stato di diritto è uno Stato necessario, irrinunciabile ma non sufficiente e non “sostenibile” senza lo Stato sociale.

Perché questo tipo di cultura si diffonda e si radichi occorrono certamente educazione, formazione, informazione. Ma occorrono anche segni istituzionali, che traducano sul terreno del fare il senso degli articoli 2 e 3 della Costituzione – e ora anche delle “norme forti” di tanti Statuti comunali e provinciali –, norme dettagliatamente specificate dalle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani. In presenza della codificazione internazionale in materia, non è più consentito a nessuno di dire che i diritti umani sono una nebulosa, soffusa di moralismo e di retorica. Disponiamo infatti di una lista dettagliata di verità pratiche, che sono importanti soprattutto per le trasformazioni istituzionali e culturali che comportano.

9. Il problema che si pone ora con urgenza è quello dell’armonizzazione dell’ordinamento italiano con il sistema internazionale dei diritti umani<sup>11</sup>, in analogia con quanto sta avvenendo in relazione all’ordinamento comunitario europeo. Viene spesso asserito che questo è un falso problema e che le ratifiche delle convenzioni internazionali sui diritti umani sono fatte *ad abundantiam* poiché il nostro ordinamento è più avanzato degli *standards* internazionali. Questo è vero soltanto in minima parte e soltanto in punto di forma. La prima parte della nostra Costituzione è bella e avanzata, ma nei suoi cinquant’anni di vita non è stata adeguatamente tradotta in coerente cultura, in coerente politica, in coerente amministrazione, in coerente giurisdizione. Il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani attende di essere recepito nella dottrina e nella prassi istituzionale del nostro paese. Non esiste un vaglio preventivo dei progetti legislativi *sub specie* diritti umani: l’esame di costituzionalità è un vaglio successivo, in presenza di presunte avvenute violazioni. L’ordinamento scolastico attende ancora di essere rivisitato alla luce del diritto umano fondamentale all’*educazione* che, giova ricordarlo, è un concetto ben più ampio e impegnativo di *istruzione*. Queste sono alcune delle carenze cui la codificazione internazionale ci obbliga a porre riparo.

Ora, per realizzare la fecondazione in diritti umani della Repubblica-ordinamento e della Repubblica-apparato, c’è bisogno di organismi specializzati e di personale specializzato. In Italia ne abbiamo tracce evanescenti, o quasi, a livello di apparato statale: un Comitato interministeriale presso il Ministero Affari Esteri; una Commissione dei diritti umani, organo consultivo *ad personam* del Presidente del Consiglio dei Ministri; una Commissione per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio; l’Ufficio VIII (“Ufficio diritti umani”, appunto) presso il Ministero di Grazia e Giustizia. A livello giurisprudenziale, qualcosa di più strategicamente significativo sta avvenendo per opera della Corte Costituzionale, con l’attuale Presidente Casavola e col suo predecessore Corasaniti. Le tracce più consistenti sono, come già ricordato, a livello di regioni, di Comuni e di Province sotto forma di Statuti, di leggi regionali (per

<sup>11</sup> V. in argomento P. De Stefani, *L’adattamento del diritto italiano al diritto internazionale in materia di diritti umani: verso un’integrazione degli ordinamenti*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, VI, 3, 1992 (1994) 3, p. 125 ss.

esempio, la legge 18/88 della Regione Veneto “per la promozione di una cultura di pace”, che è all’origine di una sequela di leggi analoghe in altre Regioni e Province autonome), di “sportelli” dei diritti del cittadino, dei diritti dell’immigrato, ecc.

Si tratta di creare un sistema specializzato in diritti umani all’interno della macchina istituzionale della Repubblica.

L’Assemblea generale delle Nazioni Unite, con Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1994, ha raccomandato agli stati di creare, come ricordavo, apposite istituzioni-guida nazionali per l’adeguamento di ordinamenti e apparati al paradigma dei diritti umani: la Commissione nazionale per i diritti umani e la rete del Difensore civico.

In particolare, la “Commissione nazionale per i diritti umani”, secondo quanto dettagliatamente indicato nella citata Risoluzione, è un organo molto impegnativo. Essa deve essere composta di rappresentanti del mondo dell’associazionismo (volontariato, sindacati, gruppi professionali), della cultura, dell’università, del parlamento, dell’esecutivo. Le sue funzioni sono di tipo consultivo, raccomandatorio e propositivo in materie quali: la preparazione di leggi e la loro revisione quando è questione di diritti umani, qualsiasi violazione di diritti umani, la preparazione dei rapporti periodici sui diritti umani che i governi sono obbligati a presentare alle competenti sedi internazionali in applicazione delle convenzioni giuridiche sui diritti umani, l’armonizzazione dell’ordinamento nazionale con il diritto internazionale dei diritti umani, la cooperazione con il sistema delle Nazioni Unite e altre istituzioni internazionali che si occupano di diritti umani, la promozione dell’insegnamento e della ricerca in materia, l’informazione. Trattandosi di un organo da collocare ai massimi livelli del nostro stato-apparato, non è difficile ipotizzare che ci vorrà del tempo prima che si realizzi. Ma bisogna cominciare, subito.

La cantieristica del Difensore civico, l’altro pilastro del sistema nazionale dei diritti umani, è invece in fase di sviluppo. Sicché, la fecondazione in diritti umani della Repubblica italiana è già in atto, anche e soprattutto in virtù del DC, come dire dal basso e diffusamente nel territorio. È paradossale – ma non tanto, nell’era dell’interdipendenza mondiale – che l’armonizzazione dell’ordinamento repubblicano con i principi del diritto internazionale dei diritti umani avvenga per una via per così dire sottosistemica, nella sfera di autonomia dell’ente locale, e per impulso popolare.

10. Con la ferma convinzione che il Difensore civico è un istituto utile ed efficace per la promozione umana, per lo sviluppo della democrazia, per la costruzione della pace equa e solidale dalla città al mondo, concludo tracciando un identikit del DC visto come un catalizzatore della cultura pratica dei diritti umani nel sistema delle istituzioni. Ecco alcuni cenni di antropologia della difesa civica istituzionale, che vi elenco avendo in mente sia un idealtipo sia alcuni esempi reali di Difensori civici regionali e comunali.

Il Difensore civico (la Difensora civica), oltre che persona competente e onesta, è:

- un modello di comportamento per le pubbliche istituzioni;
- un innovatore, anzi un costituente;
- un garantista sostanziale: concepisce la garanzia dei diritti umani in termini di soddisfacimento di bisogni vitali reali;

- è un assio-pratico;
- ha il senso dell'equità;
- ha lo spirito del volontariato, quindi del servizio;
- è un mondialista;
- è uno che ascolta;
- è paziente e tenace;
- sa parlare chiaro e semplice;
- vede nelle molteplici e multiformi espressioni della difesa civica non-istituzionale non dei rivali o dei concorrenti ma degli agenti di utile sinergismo, quindi degli alleati;
- è un persuaso del principio della pari dignità delle pubbliche istituzioni e di quelle istituzioni solidariste di società civile che si richiamano alla legge universale dei diritti umani;
- ha il gusto della democrazia;
- è convinto che l'investimento in educazione è tra gli obiettivi prioritari sia delle pubbliche istituzioni sia della società civile;
- non è un legalista;
- non è un fiscalista;
- non è un cane mastino alle costole della Pubblica amministrazione;
- non è un patito del mercato;
- è uno che ama l'arte più che lo spettacolo;
- è un umanista;
- capisce cosa significa "municipalità sostenibile" e "statualità sostenibile";
- è convinto della necessità di avvalersi di personale esperto e quindi di attingere al serbatoio, in crescita, di giovani specialisti in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani formati dall'Università di Padova;
- nel fare rapporto annuale alla istituzione che lo ha eletto è un propositivo più che un denunciata;
- usa la sua competenza, la sua sensibilità etica e sociale, il suo buon rapporto col mondo dell'associazionismo e del volontario come risorse di potere nell'esercitare le sue funzioni di garanzia sostanziale dei diritti;
- non ha limiti d'età anagrafica. ■

