

Il Difensore civico e la tutela dei diritti umani nella Regione Emilia Romagna

Qualcuno ha giudicato il concetto di diritti umani "sfuggente e pieno di contraddizioni" e un filosofo (Karl Jaspers) l'ha definito addirittura "inaffidabile" a causa del differente valore, che popoli e civiltà attribuiscono a un'espressione, quella appunto di "diritti umani", che pure dovrebbero avere un significato universale.

Tuttavia la nostra è stata autorevolmente definita l'"età dei diritti" (Norberto Bobbio). Si è, infatti, venuta profilando una prospettiva diversa, rispetto al passato, dei rapporti fra Stato e cittadini: una prospettiva, cioè, di attenzione alle esigenze dei governati, piuttosto che a quelle dei detentori del potere.

Bobbio, a mio avviso giustamente, abbandona la ricerca di un fondamento assoluto e astratto dei diritti umani, causa certa del giudizio di "inaffidabilità" della relativa nozione. Egli propone invece di considerare tali diritti "come qualcosa che si sviluppa in rapporto a determinati mutamenti sociali e politici", vale a dire: sul piano storico. Bobbio arriva così a spiegare il passaggio dai diritti civili della c.d. prima generazione a quelli sociali della seconda e ambientali della terza, fino ai diritti, che già cominciano ad affacciarsi, connessi con il patrimonio genetico di ogni singolo individuo.

Ma qualunque teoria si voglia seguire circa la loro origine e natura, sia essa giuridicalista o neoumanista, i diritti umani, per il giurista (più che per il sociologo o per il filosofo), sono ormai chiaramente individuati in definitivi sistemi normativi.

Nell'ambito del diritto interno essi sono riconosciuti dalle Costituzioni democratiche. Al rispetto di essi devono essere ispirate le leggi, sotto pena di essere annullate per incostituzionalità dai Giudici ordinari o da Corti apposite.

Nell'ambito internazionale sono sanciti da trattati, che non contengono mere enunciazioni di principi, ma hanno creato istituzioni destinate a rendere tali diritti produttivi di concreti effetti nel mondo giuridico. In Europa, la Convenzione europea

* Difensore civico della Regione Emilia Romagna.

dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950, prevede, infatti, un procedimento per l'accertamento delle violazioni, affidato ad organi intereuropei, come la Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Tali diritti spettano e possono essere fatti valere, in sede intereuropea, verso lo Stato (al quale appartiene chi ne lamenta la violazione), che abbia, come l'Italia, riconosciuto la possibilità del ricorso individuale e accettato la giurisdizione della Commissione e della Corte.

Dalla sanzione normativa interna e internazionale dei diritti umani (nella nostra Costituzione, fondamentale al riguardo è l'art. 2) e dalla "urgenza esistenziale" che caratterizza tali diritti, i quali tendono a garantire il rispetto della dignità e lo sviluppo della personalità di ogni essere umano, si è argomentato che il Difensore civico è il "magistrato naturale dei diritti umani", per i suoi caratteri di "aderenza" (più di quanta ne abbiano le autorità giurisdizionali) "al concreto, all'urgente, al particolare" e per la libertà della sua solerte azione da impacci formali (così Antonio Papisca).

Infatti, la difesa del cittadino da inerzie, ritardi, comportamenti irregolari della burocrazia, che attentino alla dignità, alla sicurezza, alla salute dell'uomo, ai suoi beni patrimoniali, è già, di per sé, tutela di posizioni soggettive qualificabili come diritti umani.

In modo specifico, l'Ombudsman garantisce al cittadino il diritto di essere soggetto interlocutore e non oggetto dell'attività burocratica.

Nella conferenza di Strasburgo del 1988 (*Table ronde avec les Ombudsmen européens*) colleghi italiani e di altri Stati europei hanno riferito sulle loro esperienze di protezione dei diritti umani.

Al riguardo, nell'ambito della circoscritta realtà operativa della mia Regione, non ebbi allora e non ho oggi molto da dire, perché, fatta eccezione per i casi di reclami contro la mala gestione della sanità o per lamentate disparità di trattamento nei più vari settori amministrativi, i casi coinvolgenti altri diritti umani espressamente contemplati dalla Convenzione europea, da Protocolli aggiuntivi, dalla Dichiarazione universale (nonché da atti di legislazione interna, come quella sui diritti degli immigrati) sono veramente rari.

Penso che ciò dipenda sia dal fatto che più incisiva è al riguardo l'azione della Corte europea (e lo sarebbe anche quella dei giudici italiani, se essi guardassero con maggiore attenzione alla Convenzione europea) sia dalla rarità del ricorso agli stessi organismi internazionali appositamente istituiti. La scarsa frequenza dei ricorsi dipende, a sua volta, dalla scarsa conoscenza in Italia della Convenzione e dei suoi meccanismi.

Riferirò, in ogni modo, su alcune concrete fattispecie sottoposte da persone residenti nell'Emilia-Romagna all'esame del mio Ufficio.

I) Una delegazione di tutti i genitori (tranne uno) degli alunni che frequentavano la quinta elementare in una scuola di una provincia emiliana aveva chiesto l'intervento del mio Ufficio per ottenere la rimozione dell'incarico d'insegnamento, in quella classe, di un maestro elementare, che i reclamanti asserivano impreparato, manesco e bestemmia-tore. Tutti d'accordo, i genitori avevano ritirato i propri figli dalla classe e inviavano in continuazione proteste e reclami alle più varie autorità senza, però, mai ottenere soddisfazione.

I reclamanti lamentavano soprattutto che il Provveditore agli Studi rifiutasse di riceverli e opponesse un ostinato silenzio a tutte le lamentele e istanze che gli venivano rivolte. L'Ufficio, pur esulando il caso dalla sua competenza istituzionale, tentò ugualmente di convincere la predetta autorità a voler istituire un dialogo con i genitori, osservando che questi erano giustamente preoccupati di tutelare l'integrità fisica e la dignità dei loro figli, i quali avevano diritto a un insegnamento civile, sereno e proficuo. In proposito ritenni opportuno richiamare anche il principio secondo della Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1959, in forza del quale "il fanciullo" deve essere posto "in grado di crescere in modo sano e normale sul piano fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizioni di libertà e di dignità".

Purtroppo è mancata la collaborazione dell'Autorità adita, che ha opposto il segreto d'ufficio (come, tuttavia, era in suo potere) e si è limitata a comunicare l'orario di ricevimento del pubblico.

II) Un bolognese, afflitto da paresi spastica, lamenta che un Comune della Provincia di Bologna abbia indicato la malattia da cui è affetto come "segno particolare" sull'ultima carta d'identità che gli è stata rinnovata, mentre nessun "segno particolare" era stato annotato nelle precedenti. A giustificazione del marchio affibbiato al disabile sul documento che serve a certificarne l'identità, il Comune ha invocato norme del 1940 e del 1968 e un articolo "Identità" scritto da un tal Falco sulla rivista "Guf Mussolini" nel 1935/36.

Il Comune si è dichiarato disponibile non a cancellare del tutto la "diagnosi di tipo sanitario", ma a sostituirla con una "indicazione più generica". Il mio Ufficio si è richiamato al fatto che la specificazione della malattia mancava nelle precedenti carte d'identità rilasciate dallo stesso Comune e ha chiesto che sia riesaminato il caso. L'interessato ha, evidentemente, sentito la specificazione della sua malattia sul documento d'identità come un'offesa alla sua dignità di uomo e in effetti quell'handicap investe l'intera sua persona e non può essere motivo di ufficiale discriminazione rispetto agli altri "esseri umani", i quali tutti "nascono liberi e uguali in dignità", secondo l'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. L'indicazione da apporre sulla carta d'identità dovrebbe riguardare solo i "particolari" fisionomici o estetici e non la personalità del richiedente nel suo complesso, quali che siano i fattori, fisici o psichici, che concorrono a formarla. Ma il reclamante ha alla fine accettato che il Comune annotasse sul documento: "difficoltà motoria".

III) Una U.S.L. ha invitato una persona affetta da schizofrenia e da paranoia, con tendenza a nuocere a cose e a persone, a sottoporsi spontaneamente ogni mese a un'iniezione di psicofarmaco (Haldos Decanoas, antidepressivo), informandolo che in caso contrario sarebbe stato sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio (cioè: ricoverato in un reparto psichiatrico).

Il paziente ha reclamato rifacendosi all'art. 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 3 della Convenzione europea) per il quale "nul ne sera soumis à ... des traitements ... dégradants". Per lui, appunto, la somministrazione di quel farmaco è un trattamento degradante, a causa dell'ottundimento della personalità che esso produce. Ma non è stato possibile evitargli questa terapia che è conforme a legge. D'altra parte è dubbio se sia più degradante subire l'azione di uno psicofarmaco o esse-

re forzatamente ricoverati (se il forzato ricovero non è arbitrario, ma risponde a un'esigenza terapeutica e di difesa sociale).

IV) Singolare è il caso presentato da un gruppo sociale (Movimento cristiano lavoratori), il quale lamenta che una Commissione, istituita con legge regionale per assicurare la pari opportunità fra i due sessi (art. 14 della Convenzione europea e 2 e 7 della Dichiarazione universale) sia formata esclusivamente da donne.

Il caso è singolare, perché sembrano qui discriminati gli uomini, mentre l'esigenza della pari opportunità era stata all'origine imposta per evitare la discriminazione delle donne.

Ho osservato, nel mio intervento, che, secondo una norma della legge regionale istitutiva di tale Commissione, i venti membri di essa devono essere eletti dal Consiglio regionale fra "persone" dotate di certi requisiti di esperienza e di cultura, ma non esige che tali membri siano tutte donne: "persone" è termine volutamente usato dal legislatore in modo generico quanto al sesso.

L'Assessore regionale competente, nella risposta all'intervento, si è richiamato all'art. 3 della legge 3/86 della Regione, a norma del quale i componenti della Commissione devono aver "maturato riconosciute esperienze di carattere scientifico, culturale, professionale, economico e politico *sulla condizione femminile* ... Dopo l'approvazione di questa legge altre regioni hanno istituito analoghe Commissioni le cui componenti sono tutte di sesso femminile. La legge 22.6.1990 n. 164, istitutiva della commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, ha sancito, anche dal punto di vista legislativo (per quanto riguarda la sua composizione), il principio che le donne, in quanto svantaggiate, siano chiamate ad agire direttamente per rimuovere ogni discriminazione diretta e indiretta nei loro confronti. È auspicio comune che si realizzino effettive condizioni di uguali opportunità fra uomo e donna. A questo obiettivo uomini e donne già oggi lavorano insieme, ma ritengono sia ancora necessario che nella nostra società siano le donne a esprimere in prima persona diritti e bisogni".

Ho replicato che, pur condividendo in linea di massima i motivi addotti, questi non escludono in modo assoluto l'opportunità che sia chiamato a far parte della Commissione un componente di sesso maschile, esperto di condizione femminile (a es.: uno psicologo o un sociologo). Ho in ogni modo chiuso il caso, osservando che non risultavano commesse irregolarità e che la soluzione adottata dalla Regione, con meditata discrezionalità, non è in contrasto con la legge.

V) Per ottenere un supplemento della pensione di cui gode, riconosciuto da una legge a chi è stato perseguitato per ragioni razziali, la reclamante avrebbe dovuto, secondo il Ministero del Tesoro, produrre un certificato di nascita con la stampigliatura: "di razza ebraica". Ma, caduto il fascismo, e in base alla nostra Costituzione, la legge vieta, ora, qualunque indicazione relativa alla razza negli atti e certificati pubblici. Il mio Ufficio ha ottenuto che le venga erogato il supplemento in base a una diversa documentazione da lei prodotta (art. 14 della Convenzione europea).

VI) Un caso verificatosi di recente è sintomatico, come altri, di una certa sordità delle autorità italiane verso il diritto, sancito dall'art. 12 della Convenzione europea, di fondare una famiglia nel paese dove l'immigrato ha scelto di vivere (o di ricongiungersi con la famiglia già costituita, ma smembrata).

Un nativo del Marocco risiedeva da parecchi anni in Italia e lavorava regolarmente come cameriere in una pizzeria, ma la moglie e un figlio avevano ottenuto dalla Questura solo permessi temporanei di soggiorno e per motivi diversi da quello di ricostituire la famiglia nella città italiana, in cui il marito risiedeva e lavorava da anni.

Nonostante il richiamo frequente del mio Ufficio all'art. 12 Convenzione europea e alla legge italiana sugli immigrati extracomunitari, la Questura pretendeva che la moglie, scaduto il permesso, tornasse in Marocco e poi ... ritornasse in Italia per ottenere un nuovo permesso.

In seguito, interpellato il Ministero, e grazie anche all'insistenza del mio Ufficio (che aveva, fra l'altro messo in evidenza l'assurdità del duplice viaggio di andata e ritorno), la Questura si è decisa a rilasciare alla donna e al bambino un nuovo, più lungo permesso provvisorio, questa volta per motivi di "famiglia".

Un esito favorevole ha avuto, invece, il caso di una cittadina russa, moglie di un cittadino italiano, che aveva dovuto rifiutare vantaggiose proposte di lavoro in Emilia, non potendo garantire una sollecita regolarizzazione della sua posizione. Non poteva infatti ottenere l'iscrizione anagrafica nel Comune di residenza del marito senza che le fosse prima rilasciato il permesso di soggiorno, a cui aveva in ogni modo diritto ai sensi dell'art. 6 della legge n. 39 del 1990 (c.d. legge Martelli). La Questura le aveva comunicato che non poteva rivelarle in anticipo la durata del permesso di soggiorno e che l'istruttoria della relativa pratica sarebbe durata qualche mese.

L'intervento del mio Ufficio, che si è richiamato, oltre che all'art. 12 della Convenzione europea anche all'art. 23 della Dichiarazione universale che sancisce il diritto al lavoro come diritto umano, è valso ad accelerare il procedimento e l'interessata ha ottenuto permesso di soggiorno e iscrizione anagrafica nel giro di una quindicina di giorni, senza ledere priori posizioni di altri immigrati.

VII) L'art. 12 della Dichiarazione universale sancisce il diritto alla riservatezza (diritto a "non essere sottoposto a interferenze arbitrarie nella vita privata", né a "lesioni dell'onore e della reputazione").

Ha sostanzialmente invocato la tutela di questo diritto un cittadino che aveva chiesto alla RAI di "poter visionare" i telegiornali dell'edizione Emilia-Romagna andati in onda in una certa settimana dell'estate scorsa. Uno di questi telegiornali (secondo quanto gli aveva riferito più di un conoscente), aveva diffuso "notizie riguardanti la sua persona". La RAI aveva verbalmente rifiutato la visione richiesta, senza addurre motivi accettabili dal richiedente. In seguito all'intervento del mio ufficio, la RAI riconobbe il diritto del reclamante a richiedere la cessione della videocassetta relativa al telegiornale che avrebbe diffuso le notizie di ipotesi lesive del suo onore, giustificando il precedente diniego con la pretesa mancata indicazione della causale della richiesta (che invece era stata, in realtà, ben specificata).

VIII) Un profugo dal Vietnam, residente da dieci anni in provincia di Bologna, ha chiesto se avesse diritto di fruire del sistema di sicurezza sociale italiano, pur non avendo ottenuto la nostra cittadinanza. Gli ho comunicato che la legge n. 153 del 1969 ha istituito la pensione sociale per i soli cittadini ultrasessantacinquenni, ma che l'art. 24 della Convenzione internazionale per i rifugiati, divenuta per legge esecutiva in Italia nel 1954, concede ai rifugiati il medesimo trattamento che è riservato ai cittadini anche in materia di sicurezza sociale. L'INPS ha telefonicamente confermato,

che, secondo una circolare del Ministero dell'Interno del 1982, la pensione sociale "non può non essere erogata anche ai rifugiati ultrasessantacinquenni". Il rifugiato, al quale ho comunicato la notizia quattro giorni dopo la richiesta, ha ringraziato "anche per essere intervenuto in un tempo così breve".

IX) Qualche anno fa, una cittadina ungherese, avendo conosciuto in Italia un cittadino italiano, con il quale intendeva contrarre matrimonio, aveva chiesto asilo politico (al quale aveva diritto ai sensi dell'art. 14 della Dichiarazione universale) e domandato l'iscrizione anagrafica in Bologna, volendo stabilire la sua residenza in questa città e cercarvi lavoro. Se non che la Questura le aveva ritirato il passaporto e lo aveva trasmesso a un centro profughi, considerando la istante profuga "non eleggibile". Per la Convenzione relativa allo status dei rifugiati, alla quale ho già fatto cenno, è "eleggibile" chi, in seguito ad avvenimenti politici, teme persecuzioni, e, trovandosi fuori del suo Paese, non può avvalersi della protezione di esso, a causa di quel timore. Se mancano questi requisiti, il profugo non è "eleggibile"; ma, senza documenti, costei non poteva trovare lavoro, né sposarsi in Italia. Grazie anche all'intervento del mio Ufficio, la situazione si è poi risolta favorevolmente per l'interessata, essendosi l'Ambasciata ungherese impegnata a rilasciare un passaporto nuovo, in sostituzione di quello, scaduto, in possesso della Questura, e a inviarle i certificati necessari per contrarre matrimonio in Italia.

La cittadina ungherese aveva già volontariamente usufruito della protezione del suo Paese e non le si poteva più quindi applicare la Convenzione speciale per i rifugiati (i quali hanno diritto alla tutela, in quanto tali, anche se "non eleggibili"). Si potevano però considerare applicabili gli artt. 13 e 16 della Dichiarazione universale e 12 della Convenzione europea (che sanciscono per chiunque il diritto di formarsi una famiglia e il diritto al lavoro).

X) Chiudo l'esposizione delle fattispecie concrete, citando il caso, singolare, di un nostro connazionale che si considera "profugo di patria". Egli trascorse molti mesi nell'Erzegovina del sud, dove si era recato per svolgere la sua professione di ricercatore e di giornalista e, in seguito ai noti eventi bellici, perse la casa e ogni altro suo avere. Rientrato fortunatamente in Italia un anno fa, è stato ospitato dal fratello, con grave disagio per entrambi. Ha chiesto allora un alloggio, anche temporaneo, al Comune di residenza del fratello, ma il funzionario dell'Ufficio Casa gli ha chiesto un certificato della Prefettura attestante la sua attuale condizione.

Interpellata dal mio Ufficio, la Prefettura, che non aveva provveduto affatto sull'istanza del reclamante, ha risposto che, per disposizione del Ministero dell'Interno, il "profugo in patria" avrebbe dovuto richiedere al Ministero degli Affari Esteri il rilascio delle attestazioni di "costrizione al rimpatrio" e dello "stato di bisogno", ai sensi della legge n. 344 del 1991.

Il mio ufficio ha replicato che, invece, ai sensi degli artt. 1 e 4 della normativa organica per i profughi (l. 26 dicembre 1981, n. 736) il reclamante, essendo compreso nella categoria dei "cittadini italiani profughi dai territori esteri in seguito agli eventi bellici" (art. 1 e 3), aveva diritto di domandare il riconoscimento della qualifica di profugo "al prefetto della provincia di residenza" (art. 4).

Ma la Prefettura insiste pervicacemente nella sua tesi, che complica ulteriormente la vita al nostro sfortunato connazionale.

La tutela e la consulenza prestate come Difensore civico nei casi esposti e in quelli di cui riferiscono i colleghi delle altre regioni o degli altri enti locali non bastano, a mio avviso, a garantire, in modo efficace, il rispetto delle Convenzioni e delle Dichiarazioni in tema di diritti umani.

Nella citata conferenza di Strasburgo, il collega della Danimarca aveva proposto di autorizzare gli Ombudsmen, a nome dei reclamanti, a segnalare all'attenzione della Commissione europea dei diritti dell'uomo gli affari che possono formare oggetto di esame internazionale; e di abilitare gli Ombudsmen a intervenire presso gli organi competenti, interni ai singoli Stati, perché modificchino la legislazione o compiano quegli altri eventuali atti, che appaiano necessari per eseguire una sentenza della Corte europea. Ignoro quale risultato abbia avuto questa Proposta, che, se non è stata esaminata ed accolta, dovrebbe essere in ogni caso coltivata con perseveranza.

Sempre nella medesima conferenza, il Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo presentò una relazione sulla giurisprudenza della Corte in materia di protezione dell'individuo di fronte agli atti della pubblica amministrazione, utilissima per ogni Difensore civico.

Ebbene, se davvero si vuole che l'Ombudsman, e anche il Difensore civico italiano, svolgano al meglio la loro funzione di "magistrati naturali dei diritti umani" (anche, eventualmente, con i poteri proposti dal collega danese), sarebbe *necessaria*, e non soltanto utile, *un'informazione* non occasionale, ma *sistematica*, da parte degli organismi europei istituiti dalla Convenzione del 1950, *sulle raccomandazioni e sugli altri atti riguardanti i rapporti fra cittadini e pubbliche istituzioni, nonché sulla giurisprudenza della Commissione e della Corte.*

Sarebbe auspicabile che tale informazione venisse trasmessa periodicamente, a cura delle diverse Segreterie, a tutti gli Ombudsmen, indipendentemente dalle forme di pubblicità generale previste per gli atti indicati. ■

