

Jacques Vontobel*

*Il sistema dei Difensori civici in Svizzera***

Il concetto di "Difensore civico" prende piede in Svizzera: attività pionieristica della città di Zurigo

In Svizzera, laddove l'istituto del Difensore civico parlamentare ha messo radici, queste fondano in un terreno urbano caratterizzato da un interagire contemporaneo – fenomeno alquanto raro – di conoscenze scientifiche e di realtà politico-sociologiche. Nel maggio 1961 il prof. Hans Marti pubblicò uno scritto commemorativo intitolato "il potere di controllo" sull'importanza dell'istituzione nordica dell'"ombudsman" ai fini della tutela giuridica individuale e sul controllo parlamentare. Quattro anni dopo uscì la corposa (320 pagine) dissertazione di Walter Haller sullo "justitieombudsman" svedese, contenente ampie informazioni sulla storia, l'organizzazione e le competenze dei Difensori civici, nonché sulla loro accoglienza da parte della popolazione. Tale opera faceva già intravedere le doti del futuro studioso, oggi esperto di fama mondiale nel campo dell'istituto del Difensore civico. Da allora Haller si è impegnato indefessamente, con le parole e con i fatti, per l'istituzione dei Difensori civici in Svizzera e senza il suo disinteressato aiuto non mi sarebbe stato possibile operare validamente in qualità di primo Difensore civico di un ente pubblico svizzero.

Alla fine degli anni sessanta, la città di Zurigo – la più popolosa della Svizzera con, all'epoca, 440.000 abitanti – si accinse ad una riforma globale della costituzione cittadina, risalente al 1932. A tal fine il parlamento della città, costituito da 125 persone, insediò il proprio portavoce a capo di una commissione di studio composta da 17 parlamentari. Circa a metà dei lavori della commissione, durati quattro anni, Zurigo fu scossa dai cosiddetti "Globuskrawalle", cioè disordini provocati da gruppi di giovani, questi avvenimenti indussero un esponente del parlamento cittadino a presentare un'interpellanza alla commissione di studio incaric-

* Difensore civico della città di Zurigo.

** Relazione svolta al Convegno internazionale sulla tutela del cittadino "Il Difensore civico e il giudice di pace", Trieste, 8-9 giugno 1990.

cata di preparare la nuova costituzione chiedendo che si prevedesse l'istituzione di un Difensore civico della città. Il Difensore civico comunale venne così inserito nella riforma globale della costituzione cittadina. Facendo parte di un ordinamento giuridico nuovo e di ampia portata, il Difensore civico – per sua grande fortuna – non divenne mai obiettivo privilegiato delle contese tra i partiti e superò indenne, compreso tra le maglie della riforma costituzionale, il referendum popolare. In questo nuovo istituto i mass-media intravidero un paladino dei cittadini, colui che li avrebbe aiutati a districarsi nella giungla, ormai fittissima, di norme e leggi, l'amministrazione non aveva alcun interesse a mettere in pericolo l'intera riforma costituzionale – che, tutto sommato, le andava bene – criticando apertamente l'introduzione del Difensore civico. Nacque così il primo Difensore civico della Svizzera, un paese orgoglioso di esser una delle più antiche democrazie del mondo ma molto restio ad introdurre riforme nella vita delle proprie città.

Diffusione nei cantoni

C'è una cosa che bisogna sapere: la Svizzera è strutturata, fin nei più piccoli particolari, in modo federalistico: la sua unica possibilità di esistenza sta proprio nella sua organizzazione federalistica! È uno stato federale strutturato in più di 3000 comuni autonomi e 26 cantoni indipendenti. A differenza degli stati ad organizzazione centralizzata, le novità nel campo del diritto pubblico vengono dapprima sperimentate al livello cittadino e solo se superano la prova della città vengono poi applicate a livello di cantone e infine a livello federale, secondo un iter che, come dimostra l'esperienza, viene spesso rallentato da insuccessi e può pertanto prolungarsi per decenni. Da questa via crucis non è esonerato neppure l'istituto del Difensore civico.

Con velocità sorprendente, il Difensore civico della città di Zurigo, entrato in carica il 1° novembre 1971, ha consolidato la propria posizione e conquistato la fiducia dei cittadini e l'approvazione da parte del parlamento, dell'esecutivo e dell'amministrazione. Il governo cantonale tributò ben presto all'attività del Difensore civico "una stima generale e pubblica", e già il 29 settembre 1977 sottopose al giudizio degli elettori, tramite referendum, una proposta di legge per l'introduzione di un Difensore civico competente per il cantone di Zurigo. La proposta venne approvata non all'unanimità ma comunque a grandissima maggioranza e il consiglio cantonale nominò il collega Adolf Wirth a primo Difensore civico del cantone di Zurigo.

Nel 1969 il grande consiglio del cantone di Berna cominciò a discutere dell'istituzione di un Difensore civico sulla spinta di una lodevole iniziativa popolare, la quale però prevedeva, purtroppo, che il Difensore civico venisse eletto dai cittadini. Il parlamento e il governo presentarono una controproposta equilibrata e molto ben strutturata che prevedeva la nomina del Difensore civico da parte del parlamento. Poiché i promotori dell'iniziativa popolare incomprensibilmente non la ritirarono, gli elettori vennero chiamati ad esprimersi contemporaneamente sia sull'iniziativa che sulla controproposta, e per tali circostanze le norme del cantone di Zurigo prescrivono che il cittadino non possa dire "sì" ad entrambe le proposte ma debba prendere posizione a favore dell'una oppure dell'altra. Come ci si attendeva, i "sì" del referendum popolare del 18 febbraio 1978 si dispersero su ambedue

le proposte e, come era prevedibile, ambedue vennero respinte. La Corte di Cassazione svizzera, che in quanto organo supremo dovette occuparsi di questa particolare procedura referendaria, stabilì che il risultato del referendum era valido e irrevocabile. A causa della loro testardaggine i promotori dell'iniziativa popolare affossarono così la loro grande idea e persero un'occasione unica per dare al cantone di Berna, in tempi brevi, un Difensore civico. Anche la democrazia diretta ha le sue insidie!

Il processo di diffusione dell'idea del Difensore civico subì un'altra sconfitta inaspettata il 26 giugno 1983, quando gli elettori del cantone di Solothurn rifiutarono la costituzione di un ufficio di Difensore civico con la risicata maggioranza di 23.606 voti contro 21.760. Con tale votazione vennero annullati d'un colpo lunghi anni di lavoro preparatorio compiuto da una commissione di qualificatissimi esperti, e furono anche dimenticati gli interventi favorevoli del governo e del parlamento. Di tutto ciò furono responsabili alcuni parlamentari i quali temevano che il Difensore civico avrebbe potuto danneggiare la loro popolarità perché i cittadini avrebbero finito per rivolgersi a lui e non più a loro per risolvere i propri problemi. Questi eterni nostalgici riuscirono a portare dalla propria parte i mass-media, i quali, prima del referendum, diffusero un'immagine del tutto distorta dell'istituto del Difensore civico.

Questi due contraccolpi riuscirono soltanto a rallentare l'avanzata vittoriosa del Difensore civico in Svizzera ma non ad arrestarla.

Già nel 1971 un partito del centro lanciò un'iniziativa per la creazione di un *Difensore civico nel cantone di Basilea-città*, iniziativa che venne approvata finalmente nel 1984 con il 55% di consensi da parte degli elettori. La relativa legge esecutiva venne approvata dai basilesi il 26 settembre 1986 addirittura con una maggioranza del 72,1% e nel gennaio 1988, su nomina del parlamento, il collega Andreas Nabholz divenne il terzo Difensore civico della Svizzera.

E il quarto non si fece attendere a lungo: Louis Kuhn venne nominato nell'aprile 1989 su proposta di una commissione speciale del parlamento – del cosiddetto "Landrat" (consiglio del "Land") – ed è in carica nel cantone di Basilea-Land dal 1° settembre 1989. Nel referendum del 26 febbraio 1984 gli elettori di questo cantone si erano espressi a favore dell'istituzione del Difensore civico, e nel settembre 1988 approvarono anche la relativa legge esecutiva con 25.803 sì contro 11.972 no. I quattro Difensori civici finora insediati in Svizzera costituiscono una solida base per un ulteriore potenziamento della loro presenza nel nostro stato federale.

Avremo anche il Difensore civico federale?

Le difficoltà incontrate dal consiglio federale e dal parlamento federale sulla strada dell'istituzione di un Difensore civico a livello nazionale, cioè competente per tutta la confederazione, sono illustrate nel breve riassunto di quanto finora accaduto. Un'esposizione più particolareggiata degli avvenimenti assumerebbe le dimensioni di un romanzo, e se un giorno deciderò di scriverlo lo intitolerò "Sulla tattica applicata in Svizzera per ritardare l'introduzione dell'istituto del Difensore civico, o sulla paura di uno stretto contatto con la cittadinanza".

Il tema "Difensore civico" venne affrontato nei consigli confederali per la prima volta nel 1966. In quell'anno il consiglio nazionale bloccò l'istituzione di

una cosiddetta “delegazione fiduciaria”, un istituto pensato sull’esempio del Difensore civico. Ma ciò non acquietò le richieste di quanti volevano il Difensore civico: con interpellanze e iniziative parlamentari, i membri del parlamento federale chiesero a più riprese – dicembre 1970, settembre 1973 e marzo 1977 – l’istituzione di un incaricato parlamentare per il controllo della pubblica amministrazione e la tutela dei cittadini, e sollecitarono ripetutamente il consiglio federale ad accelerare i lavori preparatori. Nel settembre 1977 il dipartimento di giustizia e polizia del governo venne incaricato di avviare la “procedura di risposta” per conoscere i pareri in merito alla bozza di legge sul Difensore civico; nell’agosto 1978 il governo regionale prese atto dell’ampio consenso esistente sulla bozza e dispose pertanto la stesura di una legge sul Difensore civico. A causa della sfavorevole situazione finanziaria e politica, il consiglio federale decise nel giugno 1979 di sospendere provvisoriamente la proposta di legge finché il clima politico fosse stato nuovamente favorevole. Nella relazione programmatica del governo del gennaio 1980 si affermava: “La proposta di legge è pronta e verrà presentata a breve termine”; in una successiva relazione provvisoria, dell’ottobre 1981, il governo comunicava che la questione del Difensore civico veniva rinviata alla legislatura seguente. Si era in primavera, vennero poi l’estate, l’autunno e l’inverno, e son passati nel frattempo anni, ma la decisione definitiva del governo manca tuttora! Nel 1988 si esaurì finalmente la pazienza di alcuni autorevoli parlamentari, sicché, grazie al loro intervento, le due camere dell’assemblea federale incaricarono il governo – contro la stessa volontà, chiaramente manifestata – di sottoporre al parlamento una legge sul Difensore civico. Adempiere a questo compito non dev’essere costata molta fatica al governo. I bene informati sostengono che un progetto di legge, di buona qualità, era già pronto da anni nei cassetti dell’amministrazione. Se non succederà più nulla di imprevedibile, il Difensore civico federale dovrebbe finalmente diventare realtà. La resistenza opposta specialmente dal governo all’introduzione di questo istituto mostra in modo lampante quanto esso sia necessario e quanto forte sia il potere della pubblica amministrazione. Comunque, il comportamento riottoso del governo in questa vicenda ha prodotto un risultato positivo: il Dr. Werner Moser, ampiamente stimato quale migliore esperto in materia Difensore civico al servizio del dipartimento federale di giustizia e polizia, un uomo che da vent’anni lotta appassionatamente in questo campo, si è candidato alla mia successione. Il parlamento cittadino lo ha nominato mio successore nell’ottobre 1989 e dal 1° maggio 1990 egli è il Difensore civico della città di Zurigo.

La situazione generale in questo momento

Nei parlamenti a livello federale, cantonale e cittadino è stato sempre ribadito che per l’istituzione del sistema dei Difensori civici c’era bisogno di una favorevole “situazione generale” nell’ambiente politico. Nei venti anni passati molti parlamenti svizzeri si sono occupati della questione del Difensore civico, la quale, come sempre succede nel nostro paese in caso di novità, si è scontrata inizialmente con un certo scetticismo. Quel senso di attaccamento al passato, alla tradizione, che ha regalato alla Svizzera per decenni un clima immutato di stabilità politica, cede oggi sempre di più il passo alla constatazione che il nostro paese deve cercarsi una nuova identità in un’Europa scossa da profondi cambiamenti. Sulla strada di

tale ricerca, credo che la Svizzera non potrà sottrarsi, a lungo andare, all'incontro con il Difensore civico; una certezza, questa, che diede ai pionieri del movimento dei Difensori civici la necessaria sicurezza di sé e perseveranza. I primi quattro difensori civici stanno a testimoniare che si è già imboccata la strada giusta.

La complessità e la conseguente difficoltà di interpretare le norme del diritto pubblico – incomprendibilità che in certi casi ha già raggiunto se non addirittura superato il massimo livello accettabile –, la rapida trasformazione da Stato che tutela i diritti in Stato assistenziale, “di servizi”, con i conseguenti burocraticismi e i piccoli e grandi scandali pubblici, si ripercuotono molto negativamente sul senso civico e sulla fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato. Recentemente, il cosiddetto “caso Fichen”, di cui sarete senz'altro a conoscenza, ha provocato nei cittadini grande scontento verso lo Stato, in taluni di loro addirittura indignazione. A seguito di indagini è venuto alla luce che gli organi preposti alla sicurezza dello Stato avevano registrato informazioni relative a persone, e ciò in modo inammissibile sia per la quantità che per il contenuto delle informazioni stesse. Spinti dalla pressione politica esercitata dai più diversi settori, gli esecutivi a livello federale e cantonale si sono decisi a distruggere rapidamente almeno una parte degli incartamenti, e per riconquistare la credibilità perduta si sono inventati una procedura che dovrebbe ricreare un clima di fiducia: la distruzione delle registrazioni dovrebbe essere affidata a personalità autonome, che godano la fiducia e la stima generale dei cittadini. Così i governi si sono improvvisamente ricordati della buona fama di cui godono presso la popolazione i Difensori civici, e da un giorno all'altro la Svizzera intera brulicava di “Difensori civici” che però tali non sono. Questo titolo, che nel passato era usato, talvolta, come presa in giro, si è inaspettatamente trasformato in titolo onorifico con il quale i governi hanno cercato di rendere più accettabili i loro controllori della distruzione degli incartamenti. Pur non essendo del tutto limpida, questa vicenda ha tuttavia risvegliato – per quanto involontariamente – l'attenzione sull'istituzione del Difensore civico parlamentare, l'unico a potersi fregiare di tale nome. Anche in Svizzera ci si rende conto che le istituzioni del XIX secolo da sole non sono più in grado di garantire quella vicinanza tra cosa pubblica e cittadini che oggi, in uno Stato moderno, è assolutamente necessaria; si riconosce che il cittadino del mondo d'oggi può nutrire fiducia nella pubblica amministrazione soltanto se l'operato di quest'ultima può essere controllato in tutti i suoi aspetti, quindi anche per quanto riguarda l'equità, l'opportunità e la lealtà dei suoi interventi. Diventa sempre più chiaro che è proprio la complessità della legislazione del moderno Stato “di servizi” a richiedere l'istituzione di “uffici reclami” neutrali, autorizzati dallo Stato stesso, capaci di prendersi cura delle preoccupazioni e dei bisogni del singolo proponendogli una soluzione valida, adeguata al suo caso personale ed equa, senza dover ricorrere, in prima battuta, alle vie legali.

Quattro Difensori civici di stampo classico

Avendo dato una valutazione alquanto critica del sistema dei Difensori civici esistente in Svizzera e avendo negato al mio paese un ruolo da pioniere o avanguardia del movimento dei Difensori civici e delle realizzazioni in questo campo, devo ora, in conclusione, riabilitarlo un po'. Posso affermare che nel campo dei Difensori civici in Svizzera non si è fatto molto, ma quello che è stato fatto, è stato fatto bene.

I quattro Difensori civici regionali e comunali già operanti non sono alibi o figure di comodo, al contrario, essi corrispondono al modello classico del Difensore civico parlamentare: sono del tutto indipendenti dal potere esecutivo e dalla pubblica amministrazione, hanno il diritto assoluto di visionare atti e documenti, e i funzionari pubblici di ogni grado sono tenuti a fornire loro qualsiasi informazione, anche quelle coperte dal segreto d'ufficio.

Sono nominati dal parlamento, al quale devono render conto del proprio operato presentando annualmente una relazione; possono anche presentare relazioni ad intervalli più brevi. La durata del loro mandato è fissata per legge; possono essere rieletti. La loro retribuzione è stabilita dal parlamento. Quest'ultimo però non è un organo sovraordinato al Difensore civico, nel senso che non può materialmente controllare le singole questioni sottoposte al giudizio del Difensore civico.

Questi presenta al parlamento il proprio bilancio, che viene assunto così com'è dal governo; solo il parlamento ha il diritto di ridurre i fondi a disposizione del Difensore civico, mentre il governo non può limitare l'attività di quest'ultimo con tagli al suo bilancio.

A garanzia dell'autonomia del Difensore civico, il suo ufficio non si trova in edifici pubblici bensì in palazzi di uffici privati, in posizione centrale e dotati di quanto necessario.

Manifestandogli benevolenza e comprensione, i governi esprimono al difensore civico il loro rispetto; le pubbliche amministrazioni lo trattano con riguardo. Tengono conto delle sue raccomandazioni, e le poche che non lo fanno sono le classiche eccezioni che confermano la regola.

Fondamento legislativo di tutti e quattro i Difensori civici è il decreto che li ha istituiti, che può essere emendato soltanto tramite referendum popolare. La loro struttura organizzativa e le loro competenze non possono pertanto essere modificate né dal parlamento, né dall'esecutivo.

Le caratteristiche testé descritte si ritrovano già nelle norme relative al difensore civico della città di Zurigo, vecchie di vent'anni e contenenti, per scelta, solo gli elementi essenziali. Il legislatore ha così offerto al primo Difensore civico operante in un ente pubblico elvetico l'opportunità di adattarsi alle necessità contingenti del singolo e di inserire l'istituto nel proprio sistema giuridico. Ad ogni modo, a riguardo dei due Difensori civici zurighesi, forti ormai un'esperienza di venti e ventuno anni, si può affermare che hanno superato la prova nella propria realtà sociale. È meritevole il fatto che già otto anni dopo l'insediamento dei Difensori civici zurighesi, Beate Keller li abbia analizzati scientificamente nella propria tesi di laurea – di cui il prof. Haller era relatore – concludendo l'analisi con una valutazione positiva. La tesi, pubblicata nel 1979, consta di 270 pagine ed è intitolata "Il Difensore civico della città di Zurigo – Un modello svizzero".

Le norme valide per Zurigo servirono poi da esempio, nelle loro linee generali, per le successive legislazioni dei cantoni di Zurigo, Basilea-città e Basilea-Land, venendo affinate, migliorate e adattate alle esigenze locali. I quattro Difensori civici elvetici hanno spesso scambi di opinioni molto aperti e fruttuosi; sia in pratica che in teoria cercano di creare una sorta di "mentalità svizzera del Difensore civico". I parlamentari, i governanti e i responsabili amministrativi di tutti i partiti sanno bene che ciascuno dei quattro Difensori civici è diventato ormai un'istituzione irrinunciabile.

Il Difensore civico non è un'istituzione fine a se stessa, è invece un'azienda di servizi a favore dei cittadini. Solo la fiducia che i suoi concittadini hanno in lui può procurare al Difensore civico intima soddisfazione ed essergli motivo di plauso. Se non godiamo di questa fiducia, vuol dire che siamo sulla strada sbagliata. Non basta predicare la "vicinanza al cittadino", bisogna praticarla. Le condizioni per farlo sono una vasta conoscenza della società, una reale empatia con il cittadino nell'esame dei suoi problemi, impegno personale, costanza, talvolta persino coraggio. È poi assolutamente necessario avere accesso immediato agli uffici, disporre di collaboratori gentili, applicare procedure facilmente comprensibili per il cittadino e infine – ove possibile – presentare a quest'ultimo un risultato visibile dei nostri sforzi, che gli faccia capire, senza possibilità di equivoci, qual è la sua situazione. Riandando con la mente ai miei 19 anni di attività, la cosa che mi dà maggiore soddisfazione è constatare l'importanza che la figura del Difensore civico ha nella coscienza dei cittadini. Nessun Difensore civico consapevole delle proprie capacità può affermare di riuscire a dare una risposta a tutti i quesiti che gli vengono posti; l'importante è però averli sempre ben presenti alla propria coscienza.

Conformemente al loro compito, i Difensori civici sono dei solitari, e non sempre è facile convivere con la solitudine. Lo scambio di idee con i nostri colleghi è irrinunciabile, perché solo noi sappiamo quali sono i nostri problemi. Pertanto, i convegni come quello odierno sono, a mio parere, preziosissimi: ai suoi organizzatori va il mio profondo sincero ringraziamento. ■

