

UFFICIO DEL COMMISSARIO  
PER I DIRITTI DELL'UOMO

Strasburgo, 3 luglio 2004

PRIMA  
TAVOLA ROTONDA  
DEI DIFENSORI CIVICI  
REGIONALI EUROPEI

Barcellona, 2-3 luglio 2004

Organizzata dal  
COMMISSARIO PER I DIRITTI DELL'UOMO DEL CONSIGLIO  
D'EUROPA  
ALVARO GIL-ROBLES,  
e dal  
CONGRESSO DEI POTERI LOCALI E REGIONALI  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA  
in collaborazione con  
IL DIFENSORE CIVICO DELLA CATALOGNA

Ad un incontro informale con i difensori civici regionali tenutosi a Parigi nell'ottobre 2003, tutti i partecipanti accolsero l'idea secondo cui il Commissario per i Diritti dell'Uomo e il Congresso dei Poteri Locali e Regionali avrebbero dovuto iniziare una collaborazione con i difensori civici regionali organizzando la prima "Tavola Rotonda dei Difensori Civici Regionali Europei" per affrontare la questione dei diritti umani, la quale risulta essere particolarmente rilevante nel lavoro dei difensori civici, sottolineando, anche, lo stretto legame esistente tra la cattiva amministrazione e la violazione dei diritti umani. Nella Conferenza di Messina (Novembre 1997) e con la conseguente Risoluzione 80 (1999) sul ruolo dei difensori civici regionali e locali si è stabilito che per la difesa dei diritti dei cittadini è necessario adottare un'azione concreta.

Il Commissario per i Diritti dell'Uomo e il Presidente del Congresso dei Poteri Locali e Regionali desiderano esprimere la loro gratitudine al Difensore Civico della Catalogna e al Forum di Barcellona 2004 per la loro inestimabile collaborazione e assistenza fornita per l'organizzazione di questa Tavola Rotonda. Inoltre, il Commissario e il Presidente ringraziano tutti i presenti per lo spirito costruttivo dimostrato durante le discussioni. Le seguenti



conclusioni del Commissario per i Diritti dell'Uomo e del Congresso dei Poteri Locali e Regionali sono fondate sui loro contributi:

#### I. COMPITI E COMPETENZE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E NAZIONALI

I partecipanti concordano sull'importanza di istituire un difensore civico regionale e sul bisogno di rinforzare il suo ruolo. Spesso, i cittadini possono trovarsi non tutelati di fronte ai servizi e alle amministrazioni pubbliche per cui è necessario stabilire delle procedure di controllo e di monitoraggio sulle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni. L'istituzione del difensore civico a livello Europeo, nazionale, regionale, provinciale o municipale aiuta a rinforzare sia il sistema di protezione dei diritti umani, incluso le minoranze, e sia a migliorare le relazioni tra l'autorità pubblica e i cittadini. Il termine "difensore civico" deve essere inteso in senso largo poiché esso riflette le diversità dei sistemi giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa. I Difensori Civici Regionali possono, quindi, coesistere con i Difensori Civici Nazionali o esercitarne le funzioni in assenza di questi ultimi.

Il compito principale dei Difensori Civici regionali consiste nella protezione e nella difesa dei diritti umani. In questo senso, non vi è alcuna contraddizione tra il mandato del Difensore Civico inteso in senso classico, che è di prevenire e combattere contro la cattiva amministrazione e il mandato di difendere i diritti umani. Infatti, si può dire che la differenza tra i due mandati è più simbolica che reale,

dato che gli esempi più seri di cattiva amministrazione sono proprio la violazione dei diritti umani. È chiaro che il concetto dei diritti umani si è evoluto ed esteso includendo non solo i diritti politici, ma anche quelli economici, ambientali e sociali, per cui oggi il difensore civico si occupa di diversi problemi che riguardano non solo la violazione dei diritti fondamentali, ma anche altri diritti come, ad esempio, le conseguenze prodotte dai lavori pubblici e l'inquinamento acustico. Sulla base di questa vastità di problemi, che i difensori civici si trovano ad affrontare, è ovvio riconoscere ai Difensori Civici regionali un ampio campo d'intervento. Questo, però, non significa che i Difensori Civici regionali debbano avere universali competenze e compiti. È necessario, infatti, evitare l'interferenza con gli altri meccanismi di controllo già esistenti, specialmente quelli giuridici. Ad ogni modo, non è sempre facile definire le funzioni del Difensore Civico regionale e in molti Paesi non esiste alcuna definizione di compiti. Così, le differenze del campo d'azione del difensore civico regionale possono variare da un Paese ad un altro.

Si sottolinea che il grado di consenso riguardo al lavoro del difensore civico, ovvero la loro efficacia, può e dovrebbe essere impiegato come un indicatore di democrazia. Questo indicatore farà pressione sulle autorità rendendole più ricettive al lavoro del difensore civico. L'efficacia, in ultima istanza, dipenderà dai mezzi disponibili, dai metodi usati e dalle risorse fruibili. Per efficacia si intende, anche, che l'elemento persuasivo del lavoro del Difensore Civico Regionale deve essere rin-

forzato. La formazione giuridica di molti Difensori Civici e dei loro collaboratori li porterà, alcune volte, a seguire il lavoro dei giudici e spesso le loro risoluzioni saranno simili alle decisioni di un tribunale. Precise considerazioni devono esser fatte, anche, su questioni riguardanti i metodi di selezione e la legittimità dell'elezione del Difensore Civico da parte di un'Assemblea rappresentativa, lo sviluppo professionale e in generale la garanzia che assicuri che il loro ufficio sia efficiente ed osservi rigorosamente le norme amministrative. In definitiva, i bisogni dei cittadini, la democrazia, l'istituzione del Difensore Civico devono essere presi in considerazione in tutte le regioni Europee.

Si è discusso anche della questione della modifica dello status giuridico dei Difensori Civici Regionali e della necessità di consultare loro prima che tali cambiamenti vengano introdotti dai legislatori o dalle amministrazioni.

Particolare enfasi è stata data alla creazione di una rete di Difensori Civici, la quale dovrebbe garantire maggiore efficacia alle attività di mediazione, grazie allo scambio e alla condivisione di informazioni ed esperienze. Questo può costituire un'importante opportunità di formazione per i Difensori Civici e i loro collaboratori. La rete può essere creata sia a livello europeo che a livello nazionale. In questo ambito alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa hanno già maturato un'esperienza. Alla fine, l'efficacia della rete dipenderà dall'impegno che i propri membri metteranno per il servizio ai cittadini più che per la riafferma delle proprie competenze.



## II. I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E IL DIRITTO ALL'ABITAZIONE

Negli ultimi decenni in Europa abbiamo visto che alcuni diritti sociali come il diritto all'impiego, all'assistenza sanitaria, alla salute ambientale o all'abitazione sono stati accettati, come diritti fondamentali. L'abitazione rappresenta il principale bisogno umano e sempre più si stabilisce che tutte le società dovrebbero garantirlo a tutti i cittadini senza alcuna distinzione. Questo diritto è oggi parte di una vasta rete di testi internazionali sui diritti umani ed è stato riconosciuto come tale anche dall'Accordo Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e dalla Carta sui Diritti dell'Infanzia. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta Sociale Europea, modificata, rappresenta un importante mezzo per l'implementazione del diritto all'abitazione come diritto umano. Il suo significato di monitoraggio, ad ogni modo, è ancora debole dato che la Carta non fornisce né la possibilità di ricorso individuale né ne prevede l'introduzione.

Nella legislazione nazionale, le pratiche e gli standard per garantire il diritto di abitazione sono alquanto diversi e variano da un Paese ad un altro. In molte legislazioni, esso è considerato un diritto sociale fondamentale, ma i mezzi per dargli una realizzazione concreta, spesso, comportano considerevoli ostacoli di carattere giudiziario e finanziario. L'interpretazione dei diritti cambia, quindi, anche da una legislazione ad un'altra. Così, spesso, non è sempre chiaro quando il diritto si riferisce solo ai cittadini di un Paese, agli stra-

nieri residenti legalmente o a quei residenti illegali. Il risultato è che spesso ci sono alcuni gruppi di persone che sono esclusi dalla fruizione di un diritto e gli stessi, senza un supporto pubblico, sarebbero senza casa o costretti a vivere in condizioni estreme.

Per questo risulta essere prioritario stabilire e sviluppare una ampia struttura legale che permetta l'accesso al diritto all'abitazione da parte di tutti i cittadini, specialmente per quelle categorie di persone vulnerabili come gli immigrati, i disoccupati e gli anziani. In questo contesto, possono emergere diverse questioni rilevanti che possono interessare il lavoro dei Difensori Civici regionali e richiederanno rapide decisioni in merito: ad esempio, l'identificazione dei settori sociali, che potrebbero beneficiare dei programmi di abitazione; come può l'amministrazione pubblica può limitare il prezzo degli affitti; e come può il Difensore Civico regionale contribuire alla risoluzione di conflitti, ad esempio, nel campo degli affitti.

Alcuni Paesi hanno compiuto considerevoli progressi nel concreto coinvolgimento dei Difensori Civici nel diritto di abitazione. L'istituzione di un Difensore Civico per l'abitazione, in Inghilterra nel 1996, è un ottimo esempio di come un Difensore civico specializzato può contribuire all'effettiva protezione di alcuni diritti sociali fondamentali. In termini generali, le questioni con i quali i Difensori Civici regionali possono avere a che fare includono la protezione del diritto di abitazione da parte della legislazione nazionale; il consolidamento di questo diritto e la definizione di quali gruppi dovrebbero be-

neficiare dei programmi pubblici per l'abitazione.

## III. I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E IL DIRITTO AD UN AMBIENTE SALUBRE

Il diritto ad un ambiente sano è continuamente riconosciuto come un fondamentale diritto sociale, separato dal diritto all'assistenza sanitaria. La distruzione dell'ambiente rappresenta una violazione dei diritti umani e genera dei drammatici effetti, come la carestia e le migrazioni.

La Corte Europea dei Diritti Umani ha riconosciuto che alcune azioni contro l'ambiente, che possono avere serie conseguenze per gli individui, costituiscono una violazione dei diritti umani fondamentali che sono tutelati nella Carta Europea dei Diritti dell'Uomo. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, nella sua Raccomandazione 1614 (2003) ha sostenuto l'idea di aggiungere alla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo un Protocollo concernente il riconoscimento dei diritti procedurali individuali intesi ad accrescere la protezione ambientale, così come è delineato nella Convenzione di Aarhus. La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, alla partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia in questioni ambientali giocherà, senza dubbio, un ruolo essenziale nel rispetto e nella protezione del diritto ad un ambiente sano. Questo testo giuridico rappresenta il primo trattato multilaterale nel campo dell'ambiente, nel quale il principale obiettivo è di imporre al governo alcuni obblighi verso i loro cittadini. La Carta stabilisce, inol-



tre, che un'adeguata protezione dell'ambiente è essenziale per il benessere dell'essere umano e per il godimento dei diritti umani, incluso il diritto alla vita.

Si è fatto riferimento anche all'importanza della Convenzione sul Paesaggio del Consiglio d'Europa (2000) e la sua implementazione a livello regionale, la Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente e la Convenzione sulla Protezione dell'Ambiente attraverso il Diritto Penale del 1998.

La politica ambientale, come obiettivo privilegiato della domanda dei cittadini, ha dimostrato di es-

sere un eccellente laboratorio per lo sviluppo del diritto alla trasparenza amministrativa. L'ampio raggio del potere di monitoraggio che i Difensori Civici regionali hanno è un prezioso strumento per elaborare delle raccomandazioni alle amministrazioni, proposte per emendare la legislazione esistente e pubblicare specifici rapporti su questioni ambientali. Questo ultimo può anche fungere da efficaci strumenti d'azione preventiva. Per indagare su possibili violazioni del diritto all'ambiente, il Difensore Civico dovrebbe godere di un'illimitata capacità d'indagine da cui nessuno Stato dovrebbe essere immune. Infine, compete al Difensore

Civico agire quando lo Stato non svolge adeguatamente il suo compito di protezione ambientale, che in ultima istanza è una parte essenziale della protezione dei diritti umani.

Assicurare ampie competenze ai Difensori Civici regionali in materia ambientale costituisce un valido strumento per garantire il diritto ad un ambiente sano e per rinforzare, in generale, i Diritti Umani.

I partecipanti confermano il loro interesse nella continuazione dei lavori di questa Tavola Rotonda ogni due anni.

*basilicata regione notizie*

