

Sergio Chiarloni

Riflessioni minime sul difensore civico regionale

Ringrazio per l'invito a intervenire in questa sede, perché mi viene offerta qui un'occasione per imparare e, soprattutto, così spero, per sgombrare le mie convinzioni da un pregiudizio.

Dico subito di cosa si tratta.

Nel corso delle mie indagini sui cosiddetti sistemi di risoluzione delle dispute non mi sono mai voluto interessare del difensore civico, perché pensavo che rappresentasse in Italia una figura inutile, o meglio, utile solo per sistemare in posti di sottogoverno locale, lo dico naturalmente in senso non tecnico, per sistemare dicevo, persone vicine ai potentati politici di turno. Per così dire, loro amici minori.

Una nuova burocrazia, con gli indispensabili apparati, che si aggiunge a quelle che è chiamato a controllare, senza vera capacità di incidere sui noti difetti di funzionamento di queste ultime. Ero convinto insomma che la figura del difensore civico avesse poco a che fare, malgrado le declamazioni in contrario che si rinvergono negli opuscoli di presentazione destinati al pubblico, con l'antica e gloriosa figura dell'ombudsman scandinavo che, a quanto avevo appreso già da studente, riveste grande importanza in quei nordici paesi per la protezione dei cittadini contro gli abusi del potere nelle sue diverse articolazioni.

Però, riflettendoci sopra (e indipendentemente da quello che dirò più avanti sulla situazione piemontese che, come capita anche per il tribunale, si distingue in meglio dal resto d'Italia) mi sono reso conto che le cose possono venire guardate da una prospettiva diversa. La medesima prospettiva con cui ho guardato al grande impegno, sia in sede europea che nelle singole nazioni, per la diffusione dei sistemi di ADR, in particolare dei diversi meccanismi conciliativi.

A questo proposito avevo osservato, consentitemi l'autocitazione, che gli organismi di conciliazione in via di massicci incrementi a seguito del decreto legislativo n. 28 del 4 marzo 2010 che ha reso obbligatorio il ricorso preliminare alla procedura di mediazione per un gran numero di controversie civili non

costituiranno, almeno nel prevedibile futuro, una vera alternativa di massa alla giurisdizione. Ma ad essi va riconosciuta una specifica, notevolissima autonoma importanza. Mi riferisco all'importanza nel mondo dei servizi. Si aprono posti di lavoro e anche opportunità di profitto a persone dotate d'istruzione superiore e spesso di elevata professionalità. A questo proposito bisogna aver presente che un'impresa la quale offre servizi di mediazione si regge benissimo grazie agli eventuali finanziamenti pubblici e sovente si regge comunque grazie alle tariffe applicate. In alcuni casi, come capita per il CEDR di Londra, che riceve un piccolo contributo da parte delle imprese associate nel locale sindacato omologo della nostra Confindustria, basta filtrare poche centinaia di casi all'anno per andare in equilibrio.

In un mondo in cui il terziario dei servizi, anche avanzato, va sempre più soppiantando la produzione di beni materiali, possiamo pertanto comprendere il crescente interesse delle istituzioni, sia comunitarie che dei singoli stati europei nei confronti delle iniziative private, pubbliche e semipubbliche, indirizzate verso l'organizzazione non solo di organismi di mediazione per le controversie aventi ad oggetto diritti disponibili, ma anche di camere arbitrali, di sportelli di conciliazione presso i giudici onorari, di uffici e associazioni per la mediazione in materia penale e di famiglia.

Questo stato delle cose, che instaura un circolo economico virtuoso anche nell'editoria –sono decine i testi in materia offerti sul mercato ogni anno, americani nella stragrande maggioranza- ci consente di constatare come nel mondo globalizzato il diritto, grazie alla sua importanza nel mondo dei servizi, diventa una merce come le altre, oggetto di esportazione e di concorrenza. I meccanismi di ADR sono un esempio eminente. A prescindere dai libri, vediamo famosi mediatori nordamericani, spesso giudici in pensione delle giurisdizioni superiori, varcare da qualche anno l'Atlantico e percorrere in lungo e in largo l'Europa ospiti di lussuosi convegni finanziati dalle loro ambasciate o consulenti profumatamente pagati, per diffondere le complesse metodologie ritenute indispensabili per gli appartenenti ad organi di conciliazione, allo scopo di acquistare una buona professionalità grazie all'addestramento impartito.

Ecco, posso dire che i rilievi appena fatti possono applicarsi anche agli uffici del difensore civico, certo per un insieme

assai più piccolo e ovviamente con la restrizione che per questi uffici non si pone un problema di business.

Ho scorso la corposa relazione firmata dall'avvocato Caputo, dove vengono giustamente nominati i valorosi collaboratori, probabilmente nella maggior parte laureati in legge. Non molti, ma se li moltiplichiamo per il numero dei difensori civici regionali otteniamo una discreta apertura nelle prospettive di lavoro per quei laureati, anche se mi rendo ben conto che si tratta di una goccia nel mare, poiché essi sono oggi comunque troppi, come ben risulta dall'enorme numero di avvocati iscritti agli albi, senza contare l'esercito di riserva dei praticanti, che preme ai confini.

Vengo ora a trattare in modo più ortodosso il tema su cui mi è stato chiesto di intervenire: Come si inserisce il difensore civico all'interno dei meccanismi alternativi delle dispute?

Se guardiamo le cose da un punto di vista molto generale possiamo certo rispondere che, senza dubbio questa figura istituzionale si inserisce dentro quei meccanismi o, se si vuole adottare la formula di origine francese che troviamo nella presentazione di questo convegno, rappresenta (o meglio può rappresentare) una importante manifestazione di giustizia di prossimità.

La conclusione è obbligata se si pensa che gli organismi di ADR in senso ristretto (espungendone cioè le varie forme di arbitrato che per le loro caratteristiche si avvicinano alle forme di tradizionale giustizia togata) si caratterizzano per il fatto che si tratta di forme di giustizia per così dire coesistenziale. Per dirla semplice abbiamo qui un terzo privo di poteri decisori che ha il compito di stimolare un accordo cercando di persuadere i contendenti senza poterli coartare in alcun modo.

Che i poteri di intervento del difensore civico siano limitati come quelli di un mediatore privato sia un bene non lo credo proprio.

La ragione è semplice. Cerco di farmi capire con una riflessione su un contesto diverso: quello del mediatore nelle controversie tra privati. Queste controversie si possono classificare secondo un criterio classico, distinguendole tra liti da pretesa contestata (i c.d. good faith disagreements della letteratura anglosassone) e liti da pretesa insoddisfatta.

E' ovvio che l'importanza dell'opera del conciliatore si trova soprattutto nella prima categoria di controversie, dove egli è chiamato a trovare un soddisfacente punto di equilibrio tra le parti che sono in lite.

Ma quando si tratta di liti da pretesa insoddisfatta, il compito del mediatore dovrebbe ridursi a convincere il debitore ad adempiere la sua obbligazione nella totalità. Cosa che difficilmente accade oggi, a causa della situazione di dissesto in cui si trova la giustizia civile ordinaria ancora ieri l'altro denunciato al congresso dell'ANM, che consente al convenuto si speculare sulle siderali durate processo proponendo enormi detrazioni per chiudere la partita con una conciliazione. Qui, e cioè nelle liti che hanno ad oggetto somme di denaro, che sono la grande maggioranza, sono legioni, come ben sanno i pratici, le conciliazioni inique, dove il creditore si accontenta di pochi quattrini, maledetti e subito, piuttosto che tutti, benedetti dal giudice, ma chissà quando.

Se ora torniamo al nostro difensore civico e guardiamo la tipologia degli affari di cui è chiamato ad occuparsi vediamo subito che ci troviamo di fronte a cittadini che lamentano la violazione di loro diritti, sovente diritti fondamentali: in altre parole, ci troviamo di fronte a pretese insoddisfatte.

Ed in verità questa tipologia viene così elencata nel libretto curato dalla regione:

omissione di atti obbligatori per legge,– irregolarità amministrative,– ingiustizia,– discriminazione,– abuso di potere,– mancanza di risposta,– rifiuto di accesso all'informazione,– ritardo ingiustificato.

Certo, con un difensore civico dalla forte personalità e con dirigenti delle singole articolazioni della burocrazia regionale pronti ad intervenire con energia di fronte alle segnalazioni degli abusi si possono anche ottenere buoni risultati, almeno quando degli abusi non siano responsabili gli stessi dirigenti.

E forse Torino si trova in una situazione migliore delle altre regioni, come già avviene per il tribunale, grazie all'impegno di un difensore civico che vuole affrontare il suo compito con spirito di servizio, come mi pare segnalato anche dall'organizzazione di questo convegno.

Come nella politica, l'esperienza dimostra che il singolo individuo in posizione apicale può essere determinante per il successo della sua organizzazione. Solo che qui non conta il carisma populistico, bensì ben altro: l'impegno continuo, la professionalità anche organizzativa, la capacità di avvalersi di bravi collaboratori.

In fin dei conti 700 casi definiti in un anno non sono pochissimi, anche se, purtroppo le statistiche non ci dicono quante di queste definizioni portano con sé la piena soddisfazione dei postulanti. E anche se il confronto con la Svezia ci dice che il principale Ombudsman locale (ce ne erano 5 altri dal 2009 in uno solo per tutte le varie questioni di discriminazione) filtra oltre 7000 casi l'anno e cioè cinque volte tanti, se teniamo conto della differenza di popolazione tra Piemonte e Svezia.

Tuttavia non mi posso sottrarre all'impressione che avere un mediatore disarmato per queste faccende non porti molto lontano.

E qui torna opportuno il confronto con la Svezia. L'ombudsman è privo di poteri coercitivi diretti. Ma quando svolge la sua attività di persuasione per rimettere le cose a posto, egli ha un bastone nascosto dietro la schiena: può, nei casi più gravi, esercitare l'azione penale (act as a prosecutor and take the person concerned to court) oppure l'azione disciplinare, nonché suggerire una censura o una diminuzione dello stipendio.

Ed è con riferimento all'azione penale che il sito dell'ombudsman, fortunatamente tradotto in inglese, ci dice che questa viene molto raramente esercitata, ma che la semplice consapevolezza di questa possibilità significa moltissimo per l'autorevolezza dell'Ombudsman.

Non si potrebbe fare davvero come in Svezia? Ma proprio per davvero, a parte le declamazioni che si trovano nei libretti?