



Ufficio del difensore civico

“EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

**UN INSTRUMENTO PARA AFIANZAR EL DERECHO Y LA
DEMOCRACIA”**

- Bicentenario de una esperanzada idea de justicia -

SEMINARIO INTERNAZIONALE

organizzato dall’Istituto Latinoamericano dell’Ombudsman

La Plata, (Buenos Aires) 19 - 20 maggio 2011

Intervento del Presidente del Coordinamento dei Difensori Civici italiani,

Avvocato Antonio CAPUTO

Difensore Civico della Regione Piemonte

PER UNA TEORIA DELLA DIFESA CIVICA:

Il Difensore Civico espressione di “GIUSTIZIA di Prossimità” tra mercato e democrazia

1. IL MODELLO DELL'OMBUDSMAN : per coniugare democrazia e mercato

“ I due vizi capitali del mondo economico in cui viviamo sono la mancanza di un impiego sicuro e la ripartizione del benessere e del reddito, arbitraria e priva di equità”, scriveva Keynes

(J.M. KEYNES, GENERAL THEORY OF EMPLOYEMENT, LONDON 1936)

Il mercato è compatibile con la democrazia?

Il discorso dominante tra i sostenitori del mercato è “antistatale”: il Governo è un male necessario, mentre le imposte sono considerate equivalenti a confische, il sistema di tutela sociale prodigo; le regolamentazioni troppo cavillose.

Kennet Arrow, fautore della teoria pura di economia di mercato, ha sostenuto che il mercato è incompatibile con qualunque forma di governo, in quanto ogni intervento dello “Stato non può fare altro che ridurre l’efficacia dell’economia”.

Ma è impossibile immaginare un popolo che non abbia un governo e uno spazio di confronto pubblico.

Il problema è allora di stabilire quale sia il regime politico più favorevole all’efficienza economica.

La risposta è che la democrazia costituisce il sistema ottimale per il mercato, in quanto capace di far godere ai soggetti che vi operano, gli attori economici, il più alto grado di surplus di benessere, riducendo la loro l’insicurezza economica e rendendo pertanto accettabile l’economia di mercato.

- CONIUGARE MERCATO E DEMOCRAZIA è la sfida del nostro tempo.

La Difesa Civica può costituire uno strumento capace di aumentare la complementarità tra Mercato e Democrazia, favorendo processi di trasparenza, legalità e partecipazione ai processi decisionali; ancora sostenendo equità e legalità dell’azione amministrativa, a vantaggio dei cittadini.

1.1 OMBUDSMAN : del modello latino (Tribunus plebis) al Defensor del pueblo e al “Difensore Civico – Evoluzione dell’Istituto

Il nome Ombudsman (letteralmente, “UOMO – che fa da TRAMITE”) nacque da un decreto di Carlo XI del 1713, che introdusse in Svezia l’högste Ombudsman.

La sempre incombente e percepita estraneazione degli Organi di potere dall’Uomo e dalle sue esigenze ha storicamente spinto, nei diversi contesti di appartenenza, le persone a vedere con favore un’istituzione in con cui sia possibile il “dialogo” e facilmente accessibile.

Il ricorso ai “Difensori civici” (sempre più diffusi ai vari livelli : sovrastatale, statale e delle cosiddette “autonomie locali”) è il segno importante di un’esigenza forte, sebbene confusamente avvertita e ancora più confusamente interpretata e tradotta nelle Istituzioni: “dare soluzione al problema della difesa dei governati di fronte al complesso dei “governanti” nelle diverse articolazioni dei pubblici poteri e dell’azione amministrativa”. (G. Lobrano, Respublica e Respopuli, Torino 1966, 280 ss).

In Scandinavia, il termine “Ombudsman” rimanda alla “mediazione” (tra sovrano e parlamento).

Mentre in Inghilterra e nel mondo anglosassone si è preferito parlare di “Commissioner parliamentary”, quale istituzione fiduciaria del Parlamento.

In Francia, il Mediateur è organo della Pubblica Amministrazione, che interviene per favorire il suo corretto coinvolgimento.

Il “Mediatore Europeo” non ha un’Istituzione parlamentare di riferimento, avendo come momento istituzionale di confronto le Istituzioni europee tutte, nei rapporti con i cittadini dell’Unione Europea, a tutela della “buona amministrazione.”

Nei paesi dell’America Latina e dell’Est europeo, la definizione di “Defensor del pueblo” o di “Avvocato del popolo” riflette il rapporto tra istituzione e popolo, innanzitutto in funzione della tutela dei diritti umani.

In Italia, dove manca un'Istituzione nazionale, la figura concorre con altre istituzioni, in particolare con i Garanti (Authority) sorti in diversi settori, come nel campo delle privacy e tutela dei dati personali, dell'Antitrust, dei Lavori pubblici, dell'Energia e così via discorrendo.

2. DIFESA CIVICA E DIRITTI DELL'UOMO

È questa la funzione più profonda del Difensore civico contemporaneo: la tutela dei diritti fondamentali.

Il legame tra “ombudsman” e tutela dei diritti umani

La preoccupazione per i diritti umani è una costante delle Organizzazioni internazionali, sin dal 1946, quando il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite esaminò le proposte di affidare la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo ad apposite istituzioni nazionali.

Nel giugno 1990, la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione riunitasi a Copenaghen proponeva a tutti i Paesi di “rendere possibile la creazione e il consolidamento delle istituzioni nazionali indipendenti nel campo dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto”.

Nel 1991 furono enunciati i “Principi di Parigi“, enunciazione dei punti essenziali per consentire ad ogni Paese di creare e rafforzare le Istituzioni di difesa e sviluppo dei diritti dell'Uomo.

Dal 1993, con la dichiarazione di Vienna, le Nazioni Unite hanno vieppiù raccomandato l'istituzione e il rafforzamento della figura dell'Ombudsman.

In Europa, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE, l'Unione Europea, anche attraverso diverse “Dichiarazioni” e “Convenzioni”, si sono mossi nella stessa direzione.

La Difesa civica istituzionale non è un surrogato o un parente povero della giustizia dei Giudici, essendo pertinente ad un'area di rilievo primario, transnazionale ovvero costituzionale, che attiene alla protezione dei diritti fondamentali della persona, oltre che di diritti soggettivi e interessi diffusi.

È per sua stessa natura “istituzione dei diritti umani”, nel senso di essere deputata a promuovere e proteggere, per via stragiudiziale, i diritti di tutti coloro che risiedono in un determinato territorio, in particolare per quanto concerne i loro rapporti con le pubbliche amministrazioni e con i pubblici poteri.

L'Ombudsman, Difensore Civico, Defensor del Pueblo, Mediateur, è assertore di legalità sostanziale e agisce, diversamente dalla Magistratura, “ante factum”, cioè in prevalente ottica di prevenzione.

Principio di costante riferimento è quello della centralità della persona umana, quindi della priorità dei suoi bisogni vitali, siano questi formalizzati in diritti fondamentali, oppure in diritti soggettivi oppure in interessi legittimi o in interessi diffusi.

Di recente, la dottrina e qualche Corte Costituzionale (come, in qualche occasione, quella italiana) hanno anche affermato un principio che rivoluziona le Costituzioni materiali, sostenendo che i diritti fondamentali fanno parte integrante, anche in via eteronoma sovraordinata, delle Costituzioni dei Paesi, comportando per il Giudice nazionale la loro diretta operatività in ambito interno, anche se non esplicitati nelle rispettive Carte Costituzionali.

In Europa, il primo riferimento è alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo del 1950 e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 1999, recepita dal Trattato di Lisbona del 2009 con l'effetto giuridico vincolante proprio dei Trattati.

Mentre la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo adottata il 10 dicembre 1948 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite costituisce punto di confronto generale per tutti i Paesi del mondo, e parametro deontologico di riferimento primario.

2.2 Cenni sulla convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti umani dell'uomo e delle libertà fondamentali nel rapporto con il diritto dell'Unione Europea e degli Stati membri: il problema dell'effettività dei diritti

Il Trattato di Lisbona ha completato la cosiddetta “comunitarizzazione” dei principi CEDU, (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), con il loro inserimento tra quelli dell'Unione Europea validi e cogenti erga omnes, laddove con il Trattato di Maastricht quei principi erano stati richiamati con mero valore programmatico nei confronti degli Stati membri.

Dalle formulazioni dell'articolo 6 del Trattato di Maastricht, come modificato da quello di Amsterdam (“L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni a tutti gli Stati membri – 2 – L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali Comuni degli Stati membri in quanto principi del diritto comunitario”), si è passati al seguente, più semplice e preciso testo del Trattato di Lisbona:

“Articolo 6 – 1 – L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, adottate il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo un debito conto le preposizioni a cui si fa riferimento nella Carta, che individuano le fonti di tali disposizioni. - 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definita nei Trattati - 3. I diritti fondamentali, garantiti della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione , in quanto principi generali” .

La Carta di Nizza del 2000, che ha valore giuridico di trattato, è pertanto divenuta direttamente applicabile in ambito interno, con la conseguenza che il Giudice nazionale è tenuto in Europa a disapplicare la legge interna in contrasto con la stessa.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali è a sua volta divenuta pienamente utilizzabile, quale parte integrante del diritto dell'Unione, in quanto espressione di principi generali prevalenti sulla normativa interna, che trovano nella Convenzione un parametro di riferimento.

La preminenza delle norme dell'Unione Europea è stata affermata in via generale dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C – 106/77, Simmenthal).

Il vincolo dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea, derivante dall'obbligo di leale cooperazione, nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha, come destinatari, anche i giudici nazionali, che devono adottare tutti i provvedimenti particolari, atti a garantire l'adempimento di tale obbligo.

L'interpretazione conforme è divenuta strumento di efficacia mediata del diritto dell'Unione.

I diritti fondamentali, riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, quali principi generali, sono suscettibili di ricevere immediata applicazione nell'ordinamento interno, con necessaria disapplicazione della normativa interna con essi in conflitto.

A completamento della piena ricezione dei principi in questione, rimane, residuale, il sindacato di costituzionalità rispetto ai casi di diritto dell'Unione europea non self executing.

La Corte di Cassazione italiana, con riguardo alla Convenzione del 1950, ne ha riconosciuto la immediata precettività (Cassazione penale sez. I, 32678/06) – in forza del principio contenuto nell'art. 8 della Convenzione e dell'art. 2 della Costituzione italiana, che tutela i diritti della persona umana.

E la Corte Costituzionale italiana ha riconosciuto nella normativa della Convenzione europea la caratteristica di “misure derivanti da una fonte riconducibile e una competenza atipica e, come tali,

insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinarie” (Corte Costituzionale 19 gennaio 1993, n. 10).

Più recentemente, la Corte Costituzionale ha sottolineato la “forza giuridica” da riconoscere alle norme internazionali relative ai diritti fondamentali della persona ([Corte cost., 23 novembre 2006, n. 393](#)), osservando che i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall’Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione ([cfr. sent. 399/98](#)): non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo fatto dall’articolo 2 della Costituzione, sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona ([cfr. sent. 167/99](#)), ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione ([Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 388](#)). Tali principi sono stati recepiti nella giurisprudenza della Corte di cassazione ove si osserva che “*la legge 648/55, provvedendo a ratificare e rendere esecutiva la Convenzione, ha introdotto nell’ordinamento interno i diritti fondamentali, aventi natura di diritti soggettivi pubblici, previsti dal titolo primo della Convenzione e in gran parte coincidenti con quelli già indicati nell’articolo 2 della Costituzione, rispetto al quale il dettato della Convenzione assume una portata confermativa ed esemplificativa*”: con la precisazione che la giurisprudenza di legittimità “ha espressamente riconosciuto la natura sovraordinata alle norme della Convenzione sancendo l’obbligo per il giudice di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma pattizia dotata di immediata precettività nel caso concreto” (Cass. Civ., S.U., 23.12.2005, n. 28507; Cass. civ., S.U., 26.1.2004, nn. 1338, 1339, 1340, 1341, ove si rinviene l’argomentazione secondo cui “*si deve ritenere che i precisi obblighi nascenti dalla Convenzione, e recepiti dalla più recente normativa interna, portino necessariamente a concludere che, in materia di violazione dei diritti umani (e in particolare in presenza di gravi violazioni dei diritti della difesa), il giudice nazionale italiano sia tenuto a conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, anche se ciò comporta la necessità di*

mettere in discussione, attraverso il riesame o la riapertura dei procedimenti penali, l'intangibilità del giudicato”.

Occorre, poi segnalare la sentenza 19 luglio 2002, n. 10542 della prima sezione civile, con la quale si afferma che il giudice nazionale, ove ravvisi un contrasto della disciplina nazionale con la CEDU, *“è tenuto a dare prevalenza alla norma pattizia, che sia dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna”* e la già rammentata sentenza 23 dicembre 2005, n. 28507, con la quale le Sezioni Unite civili della Cassazione riaffermano l’obbligo di disapplicazione della norma interna incompatibile con la CEDU per un obiettivo di giustizia sostanziale.

La Suprema Corte non esita, dunque, ad affermare il criterio della prevalenza della norma CEDU e della sua diretta applicazione nell’ordinamento interno.

2.3. DIRITTI UMANI E GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA ITALIANA

A giudizio del T.A.R. Lazio (sentenza 18 maggio 2010 n. 11984), in sede di ricognizione dei rapporti tra ordinamento interno e sistema CEDU, non si può non tenere conto della profonda novità costituita dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona – in particolare nel suo art. 6, parr. 2 e 3 – poiché *“[L]e norme della Convenzione divengono immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell’Unione (...) in forza del diritto comunitario (...). Si aprono quindi inedite prospettive per la interpretazione conformativa, ovvero per la possibile disapplicazione, da parte d[el] giudice nazionale, delle norme nazionali, statali o regionali, che evidenzino un contrasto con i diritti fondamentali garantiti dalla [CEDU], a maggior ragione quando (...) la Corte di Strasburgo si sia già pronunciata sulla questione. [C]iò potrà avvenire in via generale per tutti i diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione, e non più, come è finora avvenuto, solo nei casi in cui un diritto fondamentale della Convenzione abbia acquisito una specifica rilevanza nel diritto dell’Unione mediante il recepimento in una norma comunitaria, ovvero mediate il suo impiego, quale principio generale, in una decisione della Corte di Lussemburgo”.*

Secondo il ragionamento condotto dal giudice amministrativo, il *“riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla Cedu come principi interni al diritto dell’Unione, (...) ha immediate conseguenze di assoluto rilievo, in quanto le norme della Convenzione divengono immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli stati membri dell’Unione e, quindi, nel nostro ordinamento nazionale, in forza del diritto comunitario, e quindi in Italia ai sensi dell’art. 11 della Costituzione”*.

Appare evidente la predisposizione del giudice amministrativo ad aderire alla tesi che la disposizione di cui all’art. 6, par. 3 TUE abbia prodotto, come effetto precipuo, la “comunitarizzazione”, sia pure a livello di principi generali di diritto dell’Unione europea, delle disposizioni della Cedu. Attraverso tale varco normativo le norme della Convenzione assumerebbero una diretta ed immediata efficacia all’interno dell’ordinamento nazionale.

Anche il Consiglio di Stato (sentenza 22 maggio 2010, n. 1220) sembra aver aderito a tale ricostruzione. In un passo della sentenza si legge che *“in questa fase del giudizio la sezione deve fare applicazione dei principi sulla effettività della tutela giurisdizionale, desumibili dal’art. 24 della Costituzione e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (divenuti direttamente applicabili nel sistema nazionale, a seguito della modifica dell’art. 6 del Trattato, disposta dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009)”*.

2.4. Il vincolo dell’interpretazione conforme alla Cedu ed alle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana.

La Corte costituzionale individua un compito ben preciso che spetta al Giudice comune espletare: laddove sia ravvisabile un possibile contrasto tra la norma statale e la disposizione internazionale, prima di sollevare questione di legittimità costituzionale, il Giudice ha il dovere di verificare se tale contrasto non sia in realtà risolvibile in via interpretativa. È, infatti, obbligo del giudice comune interpretare la normativa statale in linea con il diritto internazionale, cercare l’interpretazione conforme a tale diritto e, solo ove ciò non sia possibile, rivolgersi alla Corte.

La valorizzazione del potere interpretativo dei giudici nella giurisprudenza costituzionale è tale che, nella [sentenza n. 239 del 2009](#), la Corte si spinge fino al punto di ritenere che l'esperimento del tentativo d'interpretazione conforme alla Convenzione europea sia una condizione necessaria per la valida instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, ripetendo lo schema che ormai da anni è utilizzato a proposito del dovere di interpretazione conforme a Costituzione. Per superare il vaglio di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, quindi, il giudice deve dimostrare che il tenore testuale della norma interna o il diritto vivente eventualmente formato sulla legge interna si oppongono all'assegnazione a tale legge di un significato compatibile con la norma convenzionale

Peraltro, come la stessa Corte costituzionale esplicitamente sottolinea, in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il giudice comune non ha soltanto il dovere di interpretare il diritto interno in modo conforme a quello internazionale, ma deve fare ciò tenuto conto della norma convenzionale come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

In realtà, già prima dell'intervento della Consulta, il vincolo dell'interpretazione adeguatrice si era affermato presso i giudici comuni, come confermano, tra le altre, le sentenze della Corte di cassazione a Sezioni Unite da n. 1339 a n. 1341 del 2004, ove si impone ai giudici nazionali di non discostarsi dall'interpretazione che della Convenzione dà il giudice europeo. E', tuttavia, oggi, che la Corte costituzionale eleva questo compito a vero e proprio vincolo per il giudice comune.

Con riferimento alle sole norme convenzionali, la Corte costituzionale precisa che esse vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea (così la [sent. n. 348 del 2007](#), ma similmente anche la [sent. n. 349 del 2007](#), nel senso che la loro "peculiarità", nell'ambito della categoria delle norme internazionali pattizie che fungono da norme interposte, "*consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi*" ([sent. 39 del 2008](#)).

Quando viene in rilievo la Convenzione europea, su tutti gli organi giurisdizionali nazionali, Corte costituzionale compresa, ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze, grava un vincolo

interpretativo assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per la determinazione dell'esatto contenuto del vincolo internazionale.

La rigidità di tale condizionamento ermeneutico rappresenta il risultato di un *iter* le cui tappe fondamentali si rinvencono nelle [sentenze 348 e 349 del 2007](#), [39/2008](#), [311](#) e [317/2009](#) e [187](#) e [196/2010](#).

Nelle [sentenze nn. 348 e 349](#) emergeva una “*funzione interpretativa eminente*” da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo che si sostanzia anche nel fatto che “*le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea*”. La consacrazione del ruolo della giurisprudenza avviene, quindi, per via giurisprudenziale: è una Corte a legittimare un'altra Corte (con affermazioni, si noti, suscettibili di assumere valenza generale, e quindi, all'occorrenza, anche autoreferenziale).

Al riconoscimento della funzione interpretativa eminente della Corte Edu segue un passaggio in cui si afferma che “[s]i deve (...) escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali”, dovendosi “[t]ale controllo [...] sempre ispirar[e] al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, comma 1, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione”.

Si poteva, quindi, ancora legittimamente dubitare della sussistenza di un monopolio esclusivo, in capo alla Corte europea dei diritti dell'uomo, circa il significato da attribuire alla CEDU, senza possibilità alcuna, da parte dei giudici comuni e specialmente da parte della Corte costituzionale, di integrare quel significato.

Qualche tempo dopo i dubbi sul punto si sono dissolti quasi del tutto. Il Giudice delle leggi, infatti, nella [decisione n. 39 del 2008](#), facendo dire, attraverso la nota tecnica di citazione manipolativa del precedente, quanto in realtà non si diceva nelle decisioni del 2007, ha sottolineato che tali decisioni avevano precisato che la peculiarità delle norme della CEDU nell'ambito della categoria delle norme interposte risiede “*nella soggezione all'interpretazione della Corte di*

Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi".

Un vincolo interpretativo, dunque, assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte europea in capo ai giudici comuni ed alla Corte costituzionale per quanto riguarda l'inquadramento dell'esatta portata della norma convenzionale. Vincolo che non emergeva, invece, dalle decisioni del 2007 e che viene invece ora confermato dalle decisioni [nn. 311](#) e [317/2009](#), ove espressamente si dice che alla Corte costituzionale, salvo ovviamente la possibilità che una norma Cedu sia in contrasto con la Costituzione, *"è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve"* ([sent. 311/09](#)).

La funzione interpretativa della Corte europea diventa dunque ora talmente eminente da escludere qualsiasi intervento da parte di altri giudici, comuni e costituzionali, volto ad una possibile integrazione del significato delle disposizioni della Convenzione oggetto di interpretazione da parte della Corte di Strasburgo.

Alla valorizzazione del vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza della Corte europea si accompagna, tuttavia, il riconoscimento della possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisca agli Stati membri la facoltà di discostarsi dagli orientamenti di Strasburgo. Ciò può avvenire, come specifica la [sentenza n. 311](#), in relazione, ad esempio, alla possibilità che per *"motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si possa sottrarre al divieto, ai sensi dell'art. 6 CEDU di interferire nell'amministrazione della giustizia"*.

Dalle pronunce esaminate emerge la consapevolezza della giurisprudenza costituzionale e di legittimità che il testo della Convenzione europea vive attraverso le pronunce della Corte di Strasburgo che lo animano e riempiono di senso e di significato. Paradigmatica, in questo senso, è la giurisprudenza della Corte Edu sul divieto di tortura. L'art. 3 Cedu vieta la tortura e le pene o trattamenti inumani o degradanti. Attraverso la tecnica di tutela c.d. *par ricochet*, che consente alla Corte di valutare la conformità a Convenzione anche di istituti o pratiche che non rientrano

direttamente nell'ambito di applicazione dell'art. 3, la Corte ha ricondotto al divieto di tortura anche l'extradizione o l'espulsione dello straniero dal territorio nazionale qualora vi siano fondati motivi di ritenere che lo stesso sia esposto al rischio reale di subire nel Paese di destinazione torture o trattamenti inumani o degradanti (c.d. divieto di *refoulement*). Nonostante l'assenza di indicazione nel testo dell'art. 3, tale estradizione si pone in contrasto con l'art. 3, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Ciò trova conferma nella giurisprudenza nazionale: è raro, infatti, che nella motivazione di un provvedimento giurisdizionale un articolo della Convenzione europea non accompagnato dal riferimento all'orientamento della Corte di Strasburgo valga da solo a supportare un'interpretazione conforme alla Convenzione della legge interna o la proposizione di una questione di legittimità costituzionale.

La posizione della Corte costituzionale in merito al vincolo ermeneutico gravante sul giudice interno rispetto alla giurisprudenza della Corte Edu risulta recentemente confermata nelle sentenze [nn. 187 e 196 del 2010](#).

Nella prima delle due pronunce la Corte, dopo aver richiamato e ripercorso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo pertinente alla disposizione che veniva in rilievo nel caso di specie, afferma che: *“Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio innanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa Stec ed altri contro Regno Unito)”*.

Nella [sentenza n. 196/2010](#) la Corte afferma che *“dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della Cedu, si ricava,*

pertanto, il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo – afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto”.

Le affermazioni contenute nelle sentenze del 2010 sono indicative di come progressivamente il ruolo della Corte di Strasburgo sia cambiato, non tanto nelle modalità di azione, che si concretizzano nell'accertamento e nella condanna delle violazioni della Convenzione, quanto nel significato sempre maggiore assunto dalla sua attività interpretativa. Come è noto, non esiste per la Cedu un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 267 TFUE (*ex art. 234 TCE*), che permetta al giudice di rivolgersi alla Corte qualora abbia un dubbio interpretativo, ma la prassi ha determinato nel tempo un legame altrettanto forte, legame che oggi è espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale.

Il quadro complessivo che risulta dalle due sentenze del 2010 si avvicina, quindi, a quello che era stato delineato da chi aveva previsto che “nella misura in cui si afferma negli ordinamenti nazionali il principio di supremazia delle norme internazionali su quelle interne, almeno nella forma del *pacta sunt servanda*, le pronunce della Corte europea finiranno con l'assumere carattere vincolante, sia nel senso di determinare l'invalidità delle norme interne ritenute incompatibili con la Cedu, sia nel senso di orientare in funzione della giurisprudenza della Corte l'interpretazione delle norme nazionali”.

L'affermazione secondo cui, in generale, “le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo” e, in particolare, “le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea” (sicché “tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, *nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione*”) sembra portare a compimento e, per così dire, alle sue estreme conseguenze un percorso di acquisizione di consapevolezza del fatto che il diritto, e soprattutto i diritti, sono il frutto dell'interazione (principalmente) di due formanti, ossia le fonti e le corti.

Ciò che in questa sede interessa rilevare è che il riconoscimento del ruolo prossimo alla nomofilachia proprio della giurisprudenza della Corte di Strasburgo avviene per via giurisprudenziale: è una Corte a legittimare un'altra Corte.

3. Il ruolo delle Istituzioni di garanzia e i diritti umani – per una teoria della Difesa civica, “garante” della effettività dei diritti

Dire che i diritti fondamentali sono diritti universali equivale a dire che sono norme, ossia regole generali, e chiedere pertanto, quali condizioni di effettività, l'introduzione delle relative garanzie tramite leggi di attuazione.

Secondo Hans Kelsen, “ avere un diritto significa avere la capacità giuridica di partecipazione alle creazione di quella norma individuale ad opera della quale viene ordinata una sanzione” .

(Teoria generale del diritto e dello Stato, Kelsen 1960).

Come ha suggerito Norberto Bobbio, lo sviluppo storico dei diritti fondamentali è avvenuto in due direzioni: “universalizzazione” e “moltiplicazione” con inserzione di nuovi diritti derivanti dall'evoluzione storica dei bisogni universali delle persone (L'età dei diritti, Torino, 1992).

A causa della loro forma universale, la loro esistenza non comporta, in sé, la garanzia circa la loro effettività.

Per essere “garantiti”, si richiede la produzione di specifiche leggi di attuazione: come le norme sulla sanità pubblica a tutela della salute o in materia ambientale (a tutela del diritto all'ambiente) e solo l'osservanza di tali garanzie ne determina l'effettività.

In assenza di garanzie di effettività , si è in presenza di una ineffettività “strutturale”, che richiede l'intervento del legislatore.

In tale dimensione, le funzioni delle Istituzioni di garanzia, come la Difesa civica, hanno assunto una sempre più forte e marcata essenzialità, al di là della tradizionale separazione montesquieviana tra potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario.

Funzioni e istituzioni di “garanzia” costituiscono pertanto, deonticamente, strumento essenziale nella direzione della attuazione e contro la violazione dei diritti fondamentali della persona.

Le tante Carte dei diritti esistenti mancano infatti, quasi totalmente, di leggi di attuazione, ossia della “garanzia” dei diritti in esse proclamate.

Mentre è sempre più forte e urgente l’esigenza di sostituire al primato della legge del più forte il primato della “LEGGE” che riconosca e tuteli in concreto i diritti fondamentali della persona umana.

In tale proiezione si sostanzia il carattere umanitario del Diritto, prodotto dall’Uomo per l’Uomo: *ars boni et aequi* secondo la celebre definizione di Celso, che vive nella concretezza e non in un empireo astratto.

4. Strumenti di tutela dei diritti umani nell’ordinamento internazionale: la Risoluzione 48/103 del 20 dicembre 2003 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite –

La tutela dei diritti umani nell’ordinamento internazionale ha luogo sia mediante strumenti giuridicamente vincolanti, sia mediante convenzioni internazionali che vincolano gli Stati che le abbiano ratificate o vi abbiano aderito.

Molte clausole della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo del 1948 sono divenuta giuridicamente vincolanti, trasformandosi in diritto internazionale consuetudinario.

Tra gli strumenti giuridicamente vincolanti vanno menzionate le convenzioni internazionali a livello universale, come la Convenzione sul genocidio del 1948, la Convenzione sui rifugiati del 1951, i due Patti delle Nazioni Unite del 1966; il Patto delle Nazioni Unite del 1966; il Patto sui diritti civili e politici e il Patto sui diritti economici, sociali e culturali; la Convenzione contro la tortura del 1984.

Alcune di queste Convenzioni prevedono **meccanismi di controllo e garanzia**. All’attuazione della Convenzione europea sui diritti dell’uomo, per esempio, è preposta la *Corte europea per i diritti*

umani, che decide con sentenza e che è aperta ai ricorsi individuali. La Corte europea sui diritti umani costituisce però più un'eccezione che la regola. Il Patto sui diritti civili e politici ha come meccanismo di controllo azionabile da individui solo il Comitato dei diritti umani, la cui procedura si conclude con una "constatazione", che ha una mera efficacia di raccomandazione rivolta allo stato. Tuttavia, il Comitato è previsto da un protocollo facoltativo, che vincola esclusivamente gli Stati che lo hanno ratificato, L'Italia ne è parte, così come è parte di tutte le convenzioni sopra menzionate.

Diritto umanitario.

Dai diritti umani occorre distinguere il "**diritto internazionale umanitario**", corpo di norme che trova la propria fonte nella **Convenzioni dell'Aja del 1907**, nelle quattro **Convenzioni di Ginevra del 1949** e nei **due Protocolli aggiuntivi del 1977**. Il diritto umanitario disciplina le modalità di impiego della forza armata, incluse le armi, la tutela dei prigionieri di guerra e delle popolazioni civili. In linea di principio, mentre i diritti dell'uomo si applicano in tempo di pace, il diritto umanitario si applica in occasione di un conflitto armato. In tempi più recenti si è però venuta affermando una diversa visione, corroborata dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, secondo la quale **i diritti dell'uomo si applicano anche in caso di conflitto armato**, tranne che non siano derogati dal diritto internazionale umanitario.

La risoluzione 48/130

La risoluzione 48/103 del 20 dicembre è una raccomandazione dell'Assemblea Generale e quindi ha solo natura esortativa. La risoluzione precisa l'importanza delle **istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani**. Essa contiene un annesso che configura le linee essenziali delle istituzioni nazionali, che possono essere così riassunte:

- a) **Competenza:** l'istituto o organo nazionale per i diritti umani deve avere competenza per la promozione e protezione dei diritti umani. Competenza e composizione devono essere

- fissate per legge.** L'istituzione deve: 1) rendere pubbliche le sue opinioni e raccomandazioni sui procedimenti legislativi e amministrativi in materia di diritti umani e segnalare eventuali violazioni ; 2) preparare rapporti generali e su situazioni specifiche e segnalare al governo violazioni di diritti umani in altri Paesi, così come possibili rimedi; 3) incoraggiare la ratifica delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e stimolare la loro attuazione all'interno dell'ordinamento statale; 4) assistere il governo nella preparazione dei rapporti agli organi di controllo dei diritti umani a livello internazionale e regionale; 5) promuovere la ricerca e l'insegnamento nel campo dei diritti umani.
- b) **Composizione:** i membri dell'istituzione possono essere elettivi o designati (*appointed*), ma la procedura deve garantire che la composizione rispecchi una **rappresentanza pluralistica della società** mediante l'inserzione di rappresentanti – di organizzazioni non governative (ong) operanti nel settore dei diritti umani; delle principali correnti del pensiero filosofico o religioso; - del Parlamento; di governativi, purché partecipanti a titolo consultivo alla presa di decisione.
- c) **Finanziamento:** l'istituzione deve essere dotata di fondi sufficienti per operare efficacemente e per avere un **proprio staff e una propria sede**, in modo da essere indipendente dal governo;
- d) **Indipendenza:** l'indipendenza dell'istituzione deve essere assicurata mediante un atto ufficiale che al momento dell'investitura specifichi il **mandato dei suoi membri**. Il mandato può essere rinnovabile, purché sia assicurato il pluralismo dell'istituzione;
- e) **Medus operandi:** l'istituzione deve poter: **esaminare ogni questione di sua competenza** d'ufficio, su iniziativa governativa, dei suoi membri o in seguito ad una petizione; **svolgere audizioni**; rendere pubblici **pareri e raccomandazioni**: sviluppare relazioni con le ong che hanno come obiettivo la protezione dei diritti umani e quella dei gruppi vulnerabili, come lavoratori migranti e rifugiati.

È interessante notare come la risoluzione detti ulteriori linee-guida per **quelle istituzioni nazionali** che siano **dotate anche di poteri “quasi-giurisdizionali”**. In questo caso l’istituzione dovrebbe essere autorizzata a prendere in esame ricorsi e petizioni relativi a situazioni individuali; svolgere un ruolo conciliativo o addirittura decidere con un provvedimento obbligatorio, su base confidenziale secondo lo schema proprio della mediazione aggiudicativa; informare gli individui che hanno indirizzato una petizione dei loro diritti e delle procedure per farli valere.

È questo un modello di Ombudsman . Difensore Civico – Mediatore la cui attività è finalizzata alla tutela dei diritti umani e all’attuazione del diritto umanitario.

5. Esame comparativo delle Autorità per i diritti umani istituite in Europa

5.1 Francia

La Commissione nazionale consultiva dei diritti dell’uomo (*Commissione nazionale consultative des droit de l’homme*), già presente da tempo nell’ordinamento francese, è stata ristrutturata con legge del **5 marzo 2007**.

Configurazione giuridica: organo di **consulenza del Primo ministro e dei ministri** interessati sulle questioni di sua competenza e organo di diffusione di informazioni sulle questioni relative ai diritti umani.

Competenze: ha un ruolo di consulenza del governo in materia di diritti dell’uomo e di diritto internazionale umanitario. Può anche richiamare pubblicamente l’attenzione del Parlamento e del governo su tali questioni. Ha quindi una triplice funzione di **consiglio, vigilanza e di proposta**.

Membri: sono nominati con decreto del Primo ministro, su parere di un comitato composto dal vicepresidente del Consiglio di Stato e dei primi presidenti della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti. Oltre al primo ministro, la proposta di designazione

proviene dai ministri interessati e dalle principali ong. Possono essere nominati anche esperti indipendenti. La commissione comprende membri effettivi, membri supplenti e membri con voto consultivo. Si tratta di un **organismo piuttosto pletorico**: originariamente prevista con un centinaio di membri sono successivamente diventati 63. I membri sono nominati per tre anni e il loro mandato può essere rinnovato solo una volta. La Commissione lavora in sottocommissioni.

Procedura di voto: a maggioranza in assemblea plenaria.

5.2. Germania

Il Governo federale include tra i suoi vari organi anche un “incarico” o **Commissione per i diritti umani e gli aiuti umanitari** (Beauftragter für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe). Vi sono poi altri enti, come l’Istituto tedesco per i diritti umani (Deutsches Institut für Menschenrechte).

Configurazione giuridica: **il Commissario**, creato nel 1998, è nominato dal governo e svolge una funzione eminentemente politica. L’**Istituto** è invece un’associazione di diritto privato, fondata nel **2001**, e può essere qualificata come **un’associazione non-profit**.

Competenze: Il **Commissario** svolge una **funzione di politica estera dei diritti umani** e mantiene i contatti con le organizzazioni internazionali impegnate nella protezione di tali diritti. Tra l’altro il Commissario presiede la delegazione tedesca al Consiglio dei diritti umani. Il Commissario non svolge un ruolo di ombudsman (‘difensore civico’) e **non si occupa di questioni** relative all’osservanza dei diritti umani **all’interno dell’ordinamento tedesco**. Eventuali violazioni sono di competenza della magistratura e di ombudsman specializzati per materia. L’**Istituto per i diritti dell’uomo** funge da **autorità nazionale indipendente** per i diritti umani e si occupa di promuovere la

conoscenza dei diritti umani e coopera sia con le altre istituzioni nazionali nel campo dei diritti umani sia con organizzazioni internazionali rilevanti.

Membri: il **Commissario** è un **organo individuale**, assistito da un proprio staff. L'Istituto è un organismo indipendente dal governo. Composto da un Board of Trustees di 16 membri, provenienti dalla società civile, i media, l'accademia e il mondo della politica. È finanziato dai Ministeri dell'Economia, della Giustizia e degli Esteri, i quali non hanno però diritto di voto nel Board. Oltre al Board of Trustees, sono organi dell'Istituto l'Assemblea generale e il Board of Directors, composto dal direttore e da un vice. Membri dell'Istituto, oltre ai nove membri fondatori, possono essere persone fisiche e giuridiche, che hanno dimostrato il loro impegno nel campo dei diritti umani. Il Board of Trustees è competente a decidere sulle domande di ammissione.

Procedura di voto: il Board of Trustees dell'Istituto decide a **maggioranza dei membri presenti e votanti**.

5.3. Grecia

La Commissione nazionale per i diritti umani (*Ethniké Epitropé già ta Dikaiomata tou Antropou*) è stata istituita per legge nel 1998 (Legge 2687/1998, emendata più volte).

Configurazione giuridica: la Commissione è un **organo consultivo dello Stato**.

Competenze: **monitorare** i diritti umani **informare** l'opinione pubblica; **scambiare esperienze** con organismi simili di organizzazioni internazionali (ad es. Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Ocse) e stati; **esaminare questioni relative ai diritti umani** che le siano deferite dal governo o dalla Conferenza dei presidenti del Parlamento; formulare raccomandazioni, proposte e pareri; formulare **pareri sui rapporti che il governo dovrà presentare agli organi internazionali**; redigere un **rapporto annuale sulla protezione dei diritti umani**; **esaminare lo status di esecuzione delle norme internazionali** sui diritti umani nell'ordinamento greco e dare pareri al riguardo.

Struttura di supporto: la Commissione si avvale dello **staff del segretario generale del Consiglio dei ministri** e il suo budget è incorporato in quello di tale struttura. La Commissione ha **un suo segretario**.

Membri: la Commissione è composta dal presidente del **Comitato parlamentare speciale su Istituzioni e Trasparenza**, da due rappresentanti di **organizzazioni sindacali** dei lavoratori, espressamente menzionate, da quattro rappresentanti di **ong**, da un rappresentante di **ciascun partito politico**, dal **difensore civico**, da un membro **dell'autorità per la protezione dei dati personali**, da un rappresentante della **Radio-TV nazionale** e da altri membri, espressamente indicati, tra cui **tre professori del Diritto pubblico o di Diritto internazionale pubblico**.

Procedura di voto: il *quorum* è rappresentato dalla maggioranza assoluta dei membri, incluso il presidente o il vice presidente: Le decisioni sono prese a **maggioranza dei membri presenti**.

5.4. Irlanda

La Commissione per i diritti umani (*Human Rights Commission*) è stata istituita nel **2001** con provvedimento legislativo (*Human Rights Commission Acts 2000 e 2001*).

Configurazione giuridica: la commissione, oltre ad essere un **organo consultivo del governo**, ha notevoli poteri di natura amministrativa e **può adottare misure sanzionatorie**. Per certi aspetti, può essere paragonata alle Autorità indipendenti del nostro ordinamento.

Competenze: La Commissione è organo consultivo del governo per disegni di legge in materia di diritti umani e può **dare raccomandazioni** in relazione ad ogni atto legislativo o pratica che coinvolgono i diritti umani. La Commissione ha **ampi poteri in relazione a casi concreti di supposta violazione dei diritti umani:** può condurre inchieste, intervenire come *amicus curiae* in un procedimento giudiziale (dare cioè un parere alla Corte), accordare assistenza in procedimenti che coinvolgono i diritti umani, e agire in giudizio per affermare tali diritti. Tutti questi procedimenti sono disciplinati dalle legge.

Struttura di supporto: la Commissione nomina un **direttore esecutivo** (*Chief Executive*) con compiti di alta amministrazione: la nomina è approvata dal ministro della Giustizia, con il consenso di quello delle Finanze: la Commissione nomina altresì il **suo staff di supporto**, con il consenso del ministro delle Finanze: direttore amministrativo e personale dello staff non sono soggetti alle regole d'impiego dei funzionari dello stato.

Membri: La Commissione si compone di **15 membri designati dal governo**, che durano in carica 5 anni. previsto un'**equa rappresentanza di genere** (sette uomini e sette donne, più il presidente). I membri della Commissione provengono dal **mondo accademico, politico e delle professioni**, con esperienza nel campo dei diritti umani: i membri devono essere **espressione della società irlandese**. Il **Presidente** è un **alto magistrato** scelto dal governo.

5.5. Regno Unito

La **Commissione sull'eguaglianza e i diritti umani** (*Equality and Human Rights Commission*) è stata istituita nel **2007** ed ha assorbito precedenti commissioni settoriali. Lo strumento fondante è una legge: *l'Equality Act* del 2006.

Configurazione giuridica: La Commissione è un body corporale, ha cioè **natura di ente morale**. Più precisamente la Commissione ha natura di Non Departmental Public Body.

Competenze: la Commissione ha poteri molto ampi. Ha **poteri di inchiesta e di investigazione** su supposte violazioni, promuove la **consapevolezza e conoscenza dei diritti umani**, **monitora la legislazione** sui diritti umani e **consiglia il governo, adotta codici di condotta** nei settori specifici dalla legge. Inoltre la Commissione ha il potere di **promuovere un procedimento dinanzi ad un tribunale** per verificare se siano state commesse delle violazioni. La Commissione può anche **promuovere un procedimento conciliativo** e decidere di **accordare assistenza ad un individuo** che divenga parte di un procedimento dinanzi ad un tribunale. Infine essa può **intervenire in un procedimento giudiziario** che abbia una connessione con la materia di sua competenza. Ad esempio in Inghilterra e nel Galles la Commissione può sollecitare una Corte ad emettere

un'ingiunzione nei confronti di un individuo qualora costui possa commettere un atto contrario a diritto. Un'interdizione può essere chiesta per lo stesso motivo all'organo competente in Scozia (lo *Sheriff*).

Membri: La Commissione si compone di **non meno di 10 membri e di non più di 15**.

I membri sono **nominati dall'esecutivo, che designa anche il presidente. Il quale diventa ex officio membro della Commissione**. Essi durano in carica un periodo predeterminato: non meno di 2 e non più 5 anni. Possono essere designate persone che hanno una conoscenza nelle questioni che dovrà trattare la Commissione. Dei suoi membri uno deve essere **una persona disabile** e due devono avere rispettivamente il consenso della autorità scozzesi e dell'Assemblea nazionale del Galles.

Procedura di voto: il quorum è rappresentato da 5 membri che hanno titolo per votare sulla questione all'ordine del giorno . ai fini del conteggio del quorum **non è necessario che il membro del collegio sia presente fisicamente**; una comunicazione video o anche solo telefonica è sufficiente, purché duri l'intera riunione. Le decisioni sono prese di regola **per consensus**, ma eccezionalmente anche a maggioranza semplice dei membri presenti.

5.6. Spagna

la Costituzione della Spagna del 1978 prevede, all'art. 54 la figura dell'**ombudsman** (Defensor del Pueblo), da disciplinare con legge organica, che è stata adottata nel **1981**, e successivamente emendata.

Configurazione giuridica: l'Ombudsman è l'**Alto commissario del Parlamento**, con il compito di supervisionare l'amministrazione e di far rapporto al Parlamento. Essendo la sua funzione prevista dalla Costituzione, l'Ombudsman è **organo costituzionalmente disciplinato** incardinato nella struttura a **più alto livello dell'ordinamento**.

Nomina: l'*Ombudsman* è **nominato dal Parlamento** per un periodo di 5 anni: può essere nominato **qualunque cittadino spagnolo** che abbia la maggiore età e goda dei diritti civili e politici.

Struttura: L'Ombudsman è assistito da un **primo** e da un **secondo vicepresidente** da lui nominati. La nomina è approvata dal Parlamento. L'Ombudsman si avvale di **consiglieri e di altro personale**, che può essere distaccato dall'amministrazione, le spese per il funzionamento costituiscono una posta del **bilancio del Parlamento**.

Competenze: l'Ombudsman può condurre d'ufficio o su richiesta della parte interessata un'**investigazione sul comportamento della Pubblica Amministrazione**. La procedura per mettere in moto un'investigazione è stabilita per legge. **Le autorità pubbliche sono obbligate a cooperare**. Possono essere **richiesti anche documenti protetti dal vincolo di confidenza**. **Le decisioni dell'Ombudsman non sono vincolanti**, ma egli può suggerire rimedi al comportamento della Pubblica Amministrazione. L'Ombudsman **informa il Parlamento con un rapporto annuale**.

L'Istituzione di un organismo indipendente per i diritti umani in Italia

L'istituzione di un organismo indipendente per i diritti umani nel nostro Paese, in attuazione della risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1992, è stata oggetto di **due distinte iniziative legislative al Senato**, presentate rispettivamente al sen. Pietro Marcenaro ed (A.S. 1233) e dalla sen. Barbara Contini (A:S: 1431): la Commissione Affari Costituzionali del Senato ha anche adottato un **testo base**, elaborato in sede di Comitato ristretto, recante **Istituzione dell'Agenzia nazionale per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali** derivante dall'unificazione dei due progetti di legge.

Il testo base, largamente modulato sui contenuti dei due progetti di legge ora richiamati, si caratterizza per la creazione di **un'Istituzione sul modello della Autorità indipendenti con poteri ispettivi e di controllo** e sono conformati alla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Tenuto conto che il Consiglio dei diritti umani dell'Onu si occupa della materia e che alcune Commissioni nazionali, ad esempio quella francese, hanno competenze al riguardo, potrebbe

essere una scelta di politica legislativa attribuire all’Autorità indipendente italiana anche **compiti in materia di monitoraggio sull’applicazione del diritto internazionale umanitario, di cui invece i due disegni di legge non fanno menzione.** Poiché tra le competenze dell’istituenda autorità vi è la diffusione e la verifica dell’attuazione degli strumenti dei diritti umani nel nostro ordinamento, compiti analoghi potrebbero essere assunti anche in relazione al diritto umanitario, e per definire la posizione italiana negli organismi internazionali. È da aggiungere che la questione potrebbe venire in considerazione in occasione dell’inizio delle forze armate italiane all’estero per missioni di supporto della pace e l’applicazione dei diritti umani/diritto umanitario nei territori sotto controllo dei contingenti militari italiani.

Nella scorsa legislatura era stato approvato dalla Camera il 5 aprile 2007 e trasmesso al Senato un disegno di legge relativo alla “Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela delle persone detenute o private delle libertà personale”, poi **decaduto per la fine anticipata della legislatura.**

In Italia, a differenza di altre 27 Paesi dell’Unione Europea, tuttora non è stato istituito il Difensore Civico Nazionale che potrebbe incorporare, naturaliter, tale funzione, che riguarda anche il diritto alla buona amministrazione, quale diritto “fondamentale” di cittadinanza.

5.7 . I possibili modelli:

Di regola, tutti questi modelli si segnalano per la loro indipendenza dall’esecutivo.

Un recente studio ha individuato quattro modelli per la costituzione delle istituzioni nazionali per la protezione dei diritti umani; ¹

- a) *Human Rights Commission*, cioè un’authority con **poteri incisivi e quasi-giudiziari**, è riscontrabile in **Irlanda e Regno Unito**;
- b) *Advisory Committee*, cioè un **organismo semplicemente consultivo**, come in **Francia**;

- c) *Human Rights Ombudsman*, caratteristico degli ordinamenti che prevedono un **difensore civico nazionale**, dotato di poteri significativi; la **Spagna** ha mutato questa figura giuridica dal modello scandinavo;
- d) *Human Rights Institute*, cioè un organismo indipendente con compiti di documentazione, ricerca e analisi politica e quindi indirettamente di monitoraggio: modello in **Germania** (dove peraltro esiste un Commissario che ha competenza per la gestione dei diritti umani a livello internazionale).

1 Anna-Elina Pohjolainen, The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations, The Danish Institute for Human Rights, 2006

La Corte Penale internazionale

Sullo sfondo sta la CORTE penale internazionale, il cui Statuto, firmato da 139 e ratificato da 94 Stati, fu adottato dalla Conferenza diplomatica dei plenipotenziari delle Nazioni Unite, a Roma, il 17 luglio 1998, per la repressione dei crimini di genocidio, di guerra e contro l'umanità.

6. Il modello della Difesa civica: come antidoto alla “mala amministrazione”

Il riferimento è alla ratio fondata dalla Difesa civica, in termini di “calmieramento umano” della macchina, sempre più complessa delle pubbliche amministrazioni (dello Stato e degli enti di Governo locale e regionale). La funzione del Difensore civico è essenzialmente ad adiuvandum sia i cittadini sia le pubbliche amministrazioni e non va a “sanzionare” gli uni e le altre.

La garanzia che esso fornisce è di natura squisitamente educativa. In altre parole, la missione del Difensore civico è di favorire lo sviluppo di una “amministrazione educata”, quale elemento essenziale di buon governo (good Governance) , nel senso di incentivarne la trasparenza, le tempestività di azione, lo spirito di servizio, l'equità, la concreta aderenza ai bisogni reali, per la messa in opera di pratiche virtuose. In tal modo, il Difensore Civico assolve anche il compito di tutore della legalità, anche in senso sostanziale ed “equitativo”.

6.1 Il modello della Difesa civica: la moral suasion

Il potere del Difensore Civico è un potere “leggero” (soft power), fatto di persuasione, dialogo, mediazione, tempestività, talora più efficace, se ben esercitato, della sanzione e della coercizione.

È di tutta evidenza che per l’efficacia del “potere leggero” sono importanti e anzi determinanti le qualità personali del titolare dell’Ufficio, cioè il corredo virtuoso che sostanzia l’intuitus personal.

L’identità del Difensore Civico è pertanto quella del pontifex – mediatore – di Magistrato di coscienza e persuasione, di calmieratore di comportamenti sia pubblici sia civici, di facilitatore del “buon governo”, ma anche di metro di misura (“benckmark”) del grado di soddisfazione dei cittadini nelle pubbliche amministrazioni.

Il diritto alla buona amministrazione: “il fronte della giustiziabilità; - ruolo e funzioni della DIFESA CIVICA -

Negli ultimi due secoli si è realizzato un processo di legalizzazione della pubblica amministrazione, sottoponendola alla legge e quindi sottoponendo la stessa legge ad una legge più alta, la Costituzione.

Nelle Costituzioni, sono penetrati i principi ai quali è sottoposta l’amministrazione e, da ultimo, si è affermata una fase che vede consacrati principi relativi alle amministrazioni nazionali (oltre che a quelle globali) in atti normativi di rango costituzionale (come trattati, convenzioni) di portata globale o sopranazionale.

Così, l’art. 97 della Costituzione italiana ha consacrato i principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione; mentre l’art. 33 della Costituzione del Sud Africa ha affermato i principi di legalità ragionevolezza a base della pubblica amministrazione che una legge del 2000 (intitolata “Promotions of Administration Justice Act”) ha fatto divenire giustiziabili.

I principi amministrativi consacrati delle Costituzioni, da meri doveri nei confronti della collettività, azionabili solo dal Parlamento come vincoli non giuridici, sono divenuti obblighi veri e propri

di cui è titolare attivo il singolo cittadino, che può pertanto rivolgersi ad un Giudice o ad altro organo di controllo.

In ambito sopranazionale e globale, in Europa, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (richiamata dal Trattato di Lisbona) ha stabilito i principi di imparzialità, di accesso ai documenti amministrativi e il diritto di ottenere una decisione motivata. Ancora, il Trattato della Comunità europea ha imposto il rispetto dei principi di “sana” e “buona gestione finanziaria” (artt. 248.2; 274.1) e di motivazione degli atti (art .253.1).

Le norme globali obbligano sia le amministrazioni domestiche, sia le istituzioni internazionali, a rispettare i principi di “buona amministrazione”.

La portata della “buona amministrazione” a livello sopranazionale e globale è più ampia rispetto al livello nazionale.

Nella dimensione nazionale, la buona amministrazione esaurisce i suoi effetti nei rapporti tra le pubbliche amministrazioni nazionali e il cittadino; mentre in ambito sopranazionale rilevano anche i rapporti tra persone e amministrazioni ultranazionali

Il perimetro “pubblico” si è pertanto allargato dall'ambito politico a quello amministrativo: con l'emersione del principio per cui il cittadino ha diritto, esigibile, ad una “buona amministrazione”.

“La buona amministrazione”

Da principio programmatico, la buona amministrazione si è evoluta in diritto esigibile, in funzione dei diritti fondamentali del cittadino quale metro di confronto e di realizzazione dei principi di efficacia, effettività, imparzialità, trasparenza. Effettivi, per realizzare l'efficacia dell'azione amministrativa, devono risultare il diritto di accesso, quello di essere sentiti, quello ad ottenere una decisione motivata, quello di difesa attraverso un giudice terzo.

C'è poi un secondo ambito, che comprende i principi di imparzialità, ragionevolezza, equità, obiettività, coerenza, proporzionalità, assenza di discriminazione che, pure avendo rilevanza esterna

(nel senso che la mancata attuazione può determinare l'annullamento, l'invalidità, ovvero l'inefficacia di specifici atti lesivi), di regola non si articola in forme procedimentalizzate.

Infine, vi è in ambito più minuto di specifiche regole di condotta, come il dovere di cortesia, o la regola della risposta scritta alle domande di privati, che costituiscono norme di regole non sanzionabili, se non indirettamente (ad esempio in via disciplinare).

Destinatari degli obblighi e obbligati

Beneficiari degli obblighi pervenuti nell'amministrazione sono la collettività nel suo insieme, ma anche i singoli cittadini.

Così, l'art. 41 della Carta dei Diritti dell'Unione Europea, sancendo il diritto alla buona amministrazione, ha attribuito ad "ogni individuo" il diritto di pretenderla, ovvero anche a gruppi e associazioni.

Il controllo della conformità dell'azione amministrativa al principio di buona amministrazione compete al Giudice (nazionale e sopranazionale). Quale Magistratura di persuasione e sollecitazione, non giurisdizionale la Difesa civica svolge un ruolo fondamentale per il consolidamento di una cultura amministrativa a servizio dei cittadini.

A differenza di un Tribunale, un Difensore civico non ha normalmente il potere di adottare decisioni vincolanti sotto il profilo giuridico.

L'autorità dell'Istituzione è morale e la sua efficacia dipende dall'essere notoriamente imparziale e indipendente, tanto da meritare la fiducia sia dei denunciati che dell'amministrazione.

Questa è la logica su cui poggia l'indipendenza, che costituisce un elemento indispensabile nell'architettura istituzionale del Difensore civico.

Il fatto che Egli possa unicamente persuadere, non obbligare, fa sì che l'istituzione funga da complemento per i Tribunali, in vari modi.

Specificatamente, nell'affrontare i casi denunciati e nei suoi interventi, anche ex officio, un Difensore civico può applicare criteri di esame più ampi, essere più accessibile anche informalmente ed utilizzare procedure molto più flessibili rispetto a un Tribunale.

Un Difensore civico può inoltre essere proattivo, secondo modalità non attuabili in Tribunale.

Diritto alla “buona amministrazione” e dovere di motivazione

Se il ricorso al Difensore civico costituisce un mezzo a disposizione dei cittadini per obbligare l'amministrazione a farsi carico del principio di “buona amministrazione”, tutto ciò si realizza sul territorio con un meccanismo felicemente definito di “GIUSTIZIA DI PROSSIMITA’”, che avvicina l'Amministrazione alle persone, umanizzando la macchina amministrativa.

Su tale fronte di diritto “umanitario”, si realizza innanzitutto il risultato della trasparenza.

Perché l'azione amministrativa sia trasparente, non è sufficiente il rispetto formalistico delle norme. Si richiede all'Amministrazione di assolvere al dovere di motivazione discorsiva.

La “motivazione” consente di realizzare un concreto la conoscibilità e la trasparenza dell'azione amministrativa, quali corollari dei principi di buon andamento e di imparzialità, al fine di consentire ai destinatari del provvedimento, che ritengono lesa una propria posizione giuridica, anche di far valere la relativa tutela giurisdizionale, ove risulti inane l'attività rivolta alla definizione non contenziosa del conflitto, interposta tramite l'Istituzione di garanzia.

Il dovere di motivazione è connesso all'esigenza di porre un limite all'esercizio del potere amministrativo nell'ambito dello Stato costituzionale di diritto, e rappresenta l'indispensabile qualificazione concreta del principio di legalità sostanziale dell'azione amministrativa.

Tale dovere, richiamato in Italia dalla Corte costituzionale (Corte Cost. 10.1.2010 n. 310), impone dunque l'obbligo di adottare determinazioni motivate in termini discorsivi, senza peraltro escludere che esse debbano essere anche materialmente ovvero contenutisticamente giustificate.

Deve trattarsi di motivazione estrinseca con rilievo pre-processuale, in quanto espressione di un'esigenza di autonomia di comprensione del significato dell'agire amministrativo, sulla base della quale impostare censure di legittimità nei confronti della dimensione assunta come lesiva.

In sintesi, la motivazione formale costituisce uno dei possibili mezzi per dimostrare le carenze della motivazione materiale delle decisioni, nel rispetto del canone di imparzialità, tale da rendere manifeste, conoscibili e contestabili, ma anche correggibili (in via di autocorrezione), le ragioni sottese a determinate scelte.

E il Difensore civico è chiamato, in tal senso, a svolgere un ruolo primario, anche di deflazione e prevenzione del contenzioso giurisdizionale.

7. Difesa civica: potere "soft", potere "mediatorio", contropotere: per l'affermazione democratica di un principio di libertà

La sovranità popolare, in senso stretto, e la concezione del popolo come insieme di cittadini storicamente diseguali per nascita, doti naturali e fortune acquisite, comportano che i pubblici poteri devono essere considerati come "strumenti" al servizio dei cittadini.

In Italia, nel 1946 Piero Calamandrei uno dei Padri della Costituzione repubblicana del 1948, considerava le libertà civili come garanzia della partecipazione dell'individuo alla vita politica.

Come annotava Benjamin Constant, l'edificio dello Stato moderno borghese poggia sulla identificazione della libertà (moderna, in contrapposizione alla libertà organicistica del mondo antico) con il diritto individuale – (Principi di Politica, 1806, Rubettino 2009)

L'edificio è organizzato essenzialmente nella rappresentanza e nella divisione dei poteri, derivante dal pensiero di Montesquieu e di Sieyès.

Gli studiosi hanno discusso in particolare se la divisione dei poteri sia compatibile con la democrazia. È emersa per tale via, la teoria del "potere negativo", quale aspetto "negativo" della sovranità e, dunque, come **potere popolare**.

Esso può essere esercitato direttamente dal popolo (nella secessione o nello sciopero) ovvero indirettamente, attraverso istituzioni simili al “Tribunato della plebe, che Rousseau definì come quel potere che “non potendo fare nulla può tutto impedire (IV libro del “Contract social”).

Sono trascorsi oltre duemilacinquecento anni da quando la plebe romana, dopo la secessione sul Monte Sacro, guidata da Caio Sicinio Belluto fece ritorno entro le mura di Roma, ottenuta la creazione di una nuova Magistratura, il Tribunato delle plebe.

Nell’età tardo imperiale, si giungerà con Valentiniano imperatore d’occidente all’istituzione del “defensor civitatis”.

Munito di giurisdizione nei processi di lieve valore, il Defensor Civitatis, come si è sopraddetto compiva atti giuridici, nominava tutori, riscuoteva imposte, svolgeva funzioni di vigilanza sull’ingresso nel territorio di merci e di tipo poliziesco sui sudditi, incorporando anche funzioni amministrative.

Premine risultava la funzione di difesa dei meno abbienti, in senso lato della plebe, da sopraffazioni e arbitrarie applicazioni della legge: espressione di “potere negativo”.

Con la Costituzione svedese del 1809, nasceva l’Ombudsman, plastica immagine di uomo filosofo, capace di far valere il diritto degli individui a fronte del potere e delle burocrazie, garantendo la regola della civile convivenza.

Elemento unificante della funzione e della stessa essenza del Difensore Civico - Ombudsman sta dunque nel primato dell’Uomo, dei suoi bisogni, dei suoi diritti a fronte del “potere”: espressione di libertà civile da inquadrarsi sostanzialmente come rimedio alle ingiustizie e, in particolare, all’abuso nell’esercizio del potere e alle iniquità del sistema di potere e amministrativo nel suo complesso e nel suo estrinsecarsi quotidiano.

La tradizione romanistica e l’epoca attuale

I richiami all’esperienza romana servono per risalire alle radici di soluzioni che ancora oggi vengono prospettate come rimedio alle ingiustizie ed in particolare all’abuso nell’esercizio del

potere ed alle iniquità create dal sistema. L'aspirazione ad avere idonee forme di controllo di esso è antica (come nell'Eforato spartano) ed è tanto più avvertita quanto più il popolo è o si sente estraniato dal "potere".

Oggi, la crescente diffusione degli *Ombudsman* pare sia da mettere in relazione diretta con la sfiducia crescente nello Stato ed, in qualche modo, pare l'indice di una qualche incompiutezza della *democrazia* parlamentare. In essa il cittadino e più in generale la "persona" non ha "voce" nella organizzazione e nella gestione della società e quando si sente vittima di ingiustizie non ha fiducia nei rimedi a lui offerti dalla normale Amministrazione della Giustizia; i quali sono tecnicamente sempre più complessi, costosissimi e lentissimi.

L'introduzione degli *Ombudsman* crea talora l'illusione di avere rimedi efficaci e può distogliere dalla strada maestra che dovrebbe essere quella di rendere partecipativa ed effettiva la *democrazia*.

La forza maggiore degli *Ombudsman* si realizza attraverso la denuncia e il diritto alla risposta alle proprie richieste (diritto di seguito) che hanno rilievo più o meno considerevole ma denotano che nel Paese non vi è controllo adeguato da parte dell'opinione pubblica (e della stampa) e che normalmente la pubblica amministrazione neppure si preoccupa di dar conto delle proprie azioni.

La "storia" dei *defensores* deve mettere in guardia dall'illusione che via siano "poteri buoni" i quali hanno a cuore il bene del popolo minuto. Questo va tenuto presente oggi, poiché sembra che la diffusione degli *Ombudsman* ha in sé una contraddizione. Da un lato è originata dalla sfiducia nello Stato e dall'altro si fonda nella convinzione che vi siano Organi "buoni" (in particolare il Parlamento, il Presidente della Repubblica) in grado di dare ascolto alle istanze del popolo; ciò che è da verificare peraltro.

L'esperienza romana dimostra che la democrazia ha bisogno di poteri "forti" (e certamente tali erano quelli dei consoli) ma anche di idonei contrappesi che venivano offerti, tra altri, dall'*intercessio* dei Tribuni. Questi dovevano la loro indipendenza alla propria storia e dal fatto di non ricevere né la nomina né la giustificazione da nessun altro se non dal popolo stesso.

Un altro punto non secondario concerne la composizione dell'Ombudsman. L'esperienza romana era incentrata su un unico organo, collegiale (nel senso romano e non in quello odierno) con competenza generale: oggi si discute se serva un unico *Ombudsman*, il quale potrà articolarsi al proprio interno per materie (come ha fatto il *Médiateur* francese) e per competenze territoriali oppure servano "difensori" diversi e distinti per settori, come è per il *Commissioner parlemantary* inglese. L'unicità dell'organo potrebbe dare forse maggiori certezze, non foss'altro che come punto di riferimento unico.

Oggi viene sbandierata l'indipendenza degli *Ombudsman*, che è tuttavia da verificare in concreto e ancor prima da costruire.

I Tribuni, come si è sottolineato, non dovevano motivare i propri veti; ciò pare essenziale ancora oggi, non fosse altro che per sottrarre l'atto dell'*Ombudsman* al defitigante controllo di "legittimità" che gli toglierebbe immediatezza ed efficacia.

Vorrei concludere con un richiamo alla cautela nella valutazione delle esperienze degli *Ombudsman*. Esse sono certamente di grande rilevanza ma devono guardarsi dal rischio di offrire una via di evasione dai problemi reali delle società di oggi, in gravi difficoltà per la crisi della democrazia rappresentativa.

Quanto agli *Ombudsman*, avrei almeno quattro proposte per una effettiva ***indipendenza ed efficacia dell'Istituzione:***

- 1. Elezione indiretta (preferibile alla elezione diretta che, nell'attuale contesto, potrebbe dar luogo a forme populistiche di degenerazione clientelare) da parte delle Assemblee legislative (con maggioranza qualificata, indefettibile, non inferiore ai 2/3 degli aventi diritti al voto);**
- 2. Durata limitata e non reiterabilità;**
- 3. Incompatibilità, della funzione, per l'intera durata della carica con l'esercizio di qualsiasi altra attività.**

4. **Concessione di un particolare “diritto di richiesta di prova preventiva (se vogliamo “di veto”)”, che non deve impedire o vietare, ma solo introdurre l’obbligo per chi lo compie di dimostrarne la fondatezza e la giustezza prima di procedere alla sua esecuzione, entro un termine prestabilito, con effetti sospensivi dell’efficacia del provvedimento.**

Questo, ad esempio, impedirebbe atti, come quelli contro la persona e contro l’ambiente, per i quali ha poco senso l’eventuale risarcimento del danno, che non può eliminare i guasti che nel frattempo si sono verificati.

Credo che in tal modo il cittadino verrebbe reintegrato nel suo diritto alla partecipazione.

Le difficoltà che incontra il Difensore Civico sono spesso dovute, come ho già detto alla convinzione che egli sia un antagonista. In tale proiezione, il Seminario di La Plata costituisce un’occasione per affermare la centralità della Difesa civica come strumento “umano” dei cittadini per far valere democraticamente il diritto ad una “buona amministrazione” rispettosa dei bisogni e dei diritti degli individui, così potenziando e rafforzando la sovranità che appartiene al popolo.

La situazione italiana e il problema di una legge – quadro per l’Italia sulla Difesa civica

Quello della difesa civica è un istituto che, a differenza di quanto avvenuto nella maggior parte dei paesi europei, incontra tuttora difficoltà di impianto nell’ordinamento giuridico e nell’architettura istituzionale della nostra Repubblica italiana.

In Italia, soprattutto a livello nazionale, la Difesa Civica istituzionale è tuttora percepita come parte atipica, per non dire anonima e marginale, della cultura e della prassi giuridica. Tant’è che si stenta a varare una legge istitutiva del Difensore civico nazionale. Manca in Italia la necessaria, naturale apicalità nazionale della difesa civica, che si faccia carico ex lege di coordinare la rete dei difensori civici esistente a livello regionale, comunale e provinciale, di tenerla ancorata all’*humus* naturale dei diritti umani e di rappresentarla in sede internazionale in corretto rapporto di scala con l’ordine

di grandezza degli specifici programmi e organismi delle istituzioni multilaterali, intergovernative e sopranazionali.

[Il ruolo del Coordinamento dei Difensori Civici in Italia.](#)

Il Coordinamento dei Difensori Civici operanti in Italia nei diversi contesti territoriali ha tuttavia prodotto un'organizzazione funzionale che consente a tutti i cittadini italiani di rivolgersi al Difensore Civico anche nella ricaduta sul territorio dell'azione amministrativa facente capo all'Amministrazione centrale.

Tramite il Coordinamento e il suo Presidente si sono sviluppate sinergie e simbiosi, con espansione su territorio di azioni omogenee, mirate a uniformare la funzionalità e l'equità della macchina amministrativa.

Nelle dimensioni del principio di sussidiarietà e del principio di territorialità e prossimità, il Coordinamento, che opera in connessione continua con l'ufficio del Mediatore europeo, attraverso la rete europea dei Difensori Civici regionali, nonché con le Istituzioni internazionali di tutela dei diritti umani, anticipa l'istituzione de Difensore Civico nazionale, realizzando un quadro di GIUSTIZIA DI PROSSIMITA'.

Ad ogni modo, tale situazione, anche se apparentemente incompiuta, deve essere uno stimolo in più a far si che il tema della difesa civica in Italia divenga uno dei temi importanti anche a livello internazionale, tenutosi conto che ben 28 Paesi dell'Unione Europea conoscono l'Istituto del Difensore Civico nazionale e, ancora che 140 Paesi del mondo hanno un Istituto di tutela dei diritti Umani, spesso coincidente con la prima.

Il Seminario de La Plata è il contesto per un appello rivolto alle Autorità italiane per introdurre anche in Italia una legge quadro che individui e razionalizzi la funzione dell'*Ombudsman sull'intero territorio.*

Il Presidente del Coordinamento Nazionale dei
Difensori Civici italiani, Difensore Civico della
Regione Piemonte
Avv. Antonio CAPUTO