



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

**IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI
DIFENSORI CIVICI ITALIANI**

Lecce, 9 novembre 2012

Seminario internazionale di studio “Difesa civica in Europa e in Italia”

Intervento del Presidente del Coordinamento dei Difensori Civici Italiani, Avv. Antonio Caputo, Difensore Civico della Regione Piemonte

LA DIFESA CIVICA NEL NOSTRO ORDINAMENTO OGGI E DOMANI

Ringrazio innanzitutto il Senatore de Giuseppe, Difensore Civico della Provincia di Lecce per l’invito, che onora il Coordinamento da me presieduto

Entro quindi in medias res.

Si tratta di verificare il quadro di riferimento , in primo luogo nell’ordinamento internazionale, e interno, per poi realizzare lo spazio di una prospettiva che valga a radicare e strutturare la funzione del Difensore Civico, con un afflato proveniente dai cittadini, maxime i piu’ deboli e indifesi, che valga a costruire un argine contro la cattiva amministrazione e per la difesa e tutela concreta dei diritti fondamentali.

Magistratura di influenza e persuasione, ma anche di interdizione e sollecitazione, personaggio “in cerca di autore”, antidoto e umano calmieratore della “mala” amministrazione.

Il Difensore Civico, quale “potere negativo” nell’accezione di J.J. Rousseau, e’ assertore di legalita’ sostanziale in prevalente ottica di prevenzione, che concentra i suoi interventi sulla persona e la prioritá dei suoi bisogni vitali, cercando di avvicinare i cittadini alle loro Istituzioni con il metodo dell’ascolto e della partecipazione inclusiva che rinnovi le motivazioni di un contratto sociale troppo spesso inadempito, per una res pubblica che, secondo la lezione ciceroniana, sia in grado di divenire res populi.

Tentando di superare , nel tempo della globalizzazione e dello spread, ma anche della comunitarizzazione della Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e della Corte Europea che vuole difenderli e garantirli, con uno “sguardo dal basso” che parte dai piu’ indifesi, quale nuova necessaria “Istituzione” richiesta dalla crisi del principio di rappresentanza e dello Stato nazione, visioni e interessi di parte, opacita’, clientele,



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

discriminazioni, partitocrazie senza partiti, burocrazie farraginose e macchinose dentro cui piu' facilmente si muovono corrotti e corruttori, affaristi e faccendieri .
Lo sfondo che anima il Difensore Civico e' quella felicità collettiva costituita dal bene comune.

Alcuni riferimenti nell'ordinamento internazionale per una piena legittimazione dell'Istituto e della funzione

a) Con l'odierno intervento, rivolto all'oggi e al domani, si manifesta l'utilità, che è anche una necessità in termini istituzionali, di adeguamento del sistema della Difesa civica in Italia alle plurime Risoluzioni, Raccomandazioni dell'Assemblea generale dell'O.N.U., del Consiglio d'Europa e del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa.

In proposito si richiamano, tra le altre, per estratti:

quanto all'ONU,

- **la Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 1993**
"Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo":
recante **"Principi concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo"** (Principi di Parigi), del 1991, che, tra l'altro, prevede:

"Composizione e garanzie d'indipendenza e pluralismo

...

2. Le istituzioni nazionali dovranno disporre di una infrastruttura adatta al buon funzionamento delle loro attività, in particolare di



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

finanziamenti sufficienti. Tali finanziamenti dovranno permettere alle istituzioni di dotarsi di personale e sede propri, per essere indipendenti dall'Amministrazione e non soggette ad un controllo finanziario che potrebbe compromettere la loro indipendenza.”;

- **la Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea generale (20 marzo 2009), riguardante** “Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e la protezione dei diritti dell'uomo”, che così recita:

“...Considerando il ruolo che possono svolgere l'ombudsman, il mediatore e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo per promuovere la buona amministrazione (gouvernance) nelle amministrazioni pubbliche oltre che per migliorare le loro relazioni con i cittadini e i servizi che loro forniscono, Considerando ugualmente il ruolo importante che rivestono, laddove istituiti, l'ombudsman, il mediatore e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nell'instaurazione effettiva dello stato di diritto e del rispetto dei principi della giustizia e della legalità, Sottolineando che queste istituzioni, laddove istituite, possono rivestire un ruolo importante nel fornire dei consigli ai governi sui modi di conformare la loro legislazione e le loro pratiche nazionali ai loro obblighi internazionali relativi ai diritti dell'uomo...”.

- **il Rapporto del Segretario generale su** “Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e la protezione dei diritti dell'uomo” **(Sessantacinquesima sessione dell'Assemblea generale – 1 settembre 2010).**



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Il Rapporto, che fa seguito a quanto disposto nel paragrafo 3 della Risoluzione 63/169, laddove l'Assemblea generale ha pregato il Segretario generale di presentare Rapporto, per rendere conto all'Assemblea stessa dell'applicazione della predetta Risoluzione:

- a) apporto fornito **dall'Alto Commissariato ai diritti dell'uomo** agli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo ;
- b) ruolo del **Comitato Internazionale di Coordinamento (CIC)** delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo,

reca le seguenti **“V. Conclusioni**

... 101. Il Segretario generale prende atto dell'esistenza di diverse associazioni di ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a livello nazionale, regionale, sotto regionale e internazionale. Al riguardo, egli incoraggia gli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a cooperare al fine di rafforzare le loro capacità di promuovere e proteggere i diritti dell'uomo...

...

105. *Il Segretario generale incoraggia fortemente le associazioni di ombudsman, di mediatori e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a contribuire attivamente a fare comprendere e applicare più estesamente i Principi di Parigi dai loro membri.*

106. *Il Segretario generale sollecita fortemente gli Stati membri a fornire dei fondi adeguati per permettere agli ombudsman,*



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo di funzionare effettivamente, e per fare in modo che l'opinione pubblica sia cosciente dell'importanza del ruolo di queste istituzioni” ;

quanto al Consiglio d'Europa,

- **la Raccomandazione 757 (1975) dell'Assemblea parlamentare (Parigi 18-19 aprile 1974) (testo adottato dall'Assemblea il 29 gennaio 1975),**
“relativa alle conclusioni della riunione della commissione delle questioni giuridiche dell'Assemblea con gli Ombudsman e i commissari parlamentari negli Stati membri del Consiglio d'Europa”, con la quale l'Assemblea “ **10. Raccomanda al Comitato dei Ministri d'invitare i governi degli Stati membri che non hanno ancora adottato questa istituzione di studiare la possibilità di designare tanto a livello nazionale che a livello regionale e/o locale, delle persone che assumano le funzioni corrispondenti a quelle degli Ombudsman e commissari parlamentari esistenti”;**



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

- la Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 17 giugno 1999),
recante in allegato "Principi che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale", dalla cui lettura, tra l'altro, si evidenzia :

"Preambolo

1. La diversità dei sistemi giuridici dei paesi europei, le differenti forme di decentramento, la varietà delle soluzioni adottate in ciò che concerne la messa in opera del mediatore a livello locale e regionale, militano tutte a favore della proposta di un modello che abbia caratteristiche generali, che potranno essere applicate nei differenti Stati membri del Consiglio d'Europa, in funzione delle specificità di ciascun sistema

Basi giuridiche...

...

La nozione di mediatore.

3. L'istituzione del mediatore (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, ecc.) contribuisce, da una parte, a rafforzare il sistema di protezione dei diritti dell'uomo e, d'altra parte, a migliorare i rapporti tra l'amministrazione pubblica e gli utenti.

...

7. Appare chiaramente che la prossimità tra mediatore e cittadino è vantaggiosa per quest'ultimo. Per realizzarla, la soluzione consistente nel creare dei mediatori



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

competenti per ciascuna collettività locale o regionale che abbia una autonomia amministrativa e/o legislativa, è di lunga preferibile alla soluzione consistente nell'estendere la competenza del mediatore nazionale ad atti e comportamenti della collettività locale o regionale.

8. La configurazione del decentramento amministrativo esistente in qualche Stato potrà giustificare l'istituzione di un mediatore in ciascun comune. Tuttavia, al fine di evitare ogni eccessiva frammentazione, sarà preferibile procedere a dei raggruppamenti al fine di attribuire ad ogni mediatore una competenza territoriale e un numero di amministrati adeguati.

La scelta del mediatore.

...

12. Una remunerazione adeguata dell'attività del mediatore (ombudsman), dovrà essere prefissata in ragione della tipologia del rapporto (tempo pieno, tempo parziale, ecc). Le funzioni del mediatore esercitate gratuitamente non offrono una garanzia sufficiente d'indipendenza e di imparzialità.

...

15. L'istituzione di mediatori che abbiano competenze specializzate per materia (salute, telecomunicazioni, ecc.) o per gruppi di persone da tutelare (disabili, gruppi socialmente sfavoriti, minori, immigrati, minoranze, ecc.) non costituisce una alternativa al mediatore avente competenza generale. Nulla si oppone, in termini di principio, all'istituzioni di questi mediatori specializzati in aggiunta di altri mediatori. Tuttavia, è necessario evitare una eccessiva proliferazione che potrebbe intralciare il funzionamento di un sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo.

L'ufficio e i servizi del mediatore.

...



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

..- il mediatore dovrà essere dotato di un personale adeguato, in numero e qualificazione, all'entità della sua competenza territoriale e al numero degli individui che potranno domandare i suoi servizi..
..- il personale potrà essere messo a disposizione del mediatore dall'Amministrazione territoriale o reclutato direttamente dal mediatore. Questa seconda soluzione è preferibile in funzione dell'esigenza d'indipendenza che si applica ugualmente ai funzionari dell'Ufficio.

Le competenze e le funzioni del mediatore.

...

III. Le limitazioni delle competenze concernenti gli atti e i comportamenti delle amministrazioni in funzione, per esempio, delle materie interessate (difesa nazionale, sicurezza pubblica, polizia, ecc.) dovranno essere ridotte all'indispensabile.

- **la Raccomandazione 159 (2004) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 5 novembre 2004) sui mediatori regionali :**
“un’istituzione al servizio dei diritti dei cittadini”, in base alla quale :

“Il Congresso..

...

11. Constatando che le autorità regionali assumono responsabilità multiple in ambiti quali la sicurezza sociale, l'educazione, l'edilizia, la salute, l'ambiente e che questi obblighi implicano una complessità giuridica e amministrativa che rende difficile la conoscenza e l'accesso dei cittadini ai loro diritti civili e sociali;

...



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

15. Valutando che, stante la loro prossimità ai cittadini e alle autorità regionali, i mediatori regionali contribuiscono a garantire efficacemente l'accesso ai diritti e facilitano il dialogo tra amministrazione e amministrati;

....

*18. Sottolineando che i mediatori regionali dovranno beneficiare di un mandato chiaro, nel quale siano precisate le loro relazioni con i poteri pubblici e con eventuali istituzioni di mediazione a livello nazionale e/o locale e **che i mediatori regionali possono coesistere con i mediatori nazionali o assolvere le funzioni di mediatore nazionale laddove questo non esista;***

..Invita il Consiglio d'Europa:

a. *a facilitare la creazione di reti europee di mediatori regionali a livello nazionale e europeo allo scopo di facilitare lo scambio di esperienze, la condivisione di informazioni e di buone pratiche...."*

- **il Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011), predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011, sul tema "La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali", nel quale, tra l'altro, si evidenzia:**

"Introduzione.

....



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

3. Al fine di facilitare la lettura del presente rapporto e del questionario sul quale lo stesso è basato, noi intendiamo per “ombudsman” una istituzione che riunisce la totalità o la maggior parte delle seguenti caratteristiche:

- a. un ombudsman interviene allorché un individuo è stato leso da un atto di cattiva amministrazione. Questo ultimo tema è estremamente vasto: esso include in particolare, ma senza limitarsi a questo, gli atti illegali e le violazioni dei diritti dell'uomo. Può trattarsi per esempio di un ritardo, della mancata comunicazione di informazioni, di un comportamento grossolano o insensibile;
- b. la cattiva amministrazione deve costituire il fatto di un organo pubblico, per esempio una autorità locale o regionale;
- c. per svolgere le sue indagini, l'ombudsman ha accesso a tutti i dossier e altri elementi di prova pertinenti;
- d. l'ombudsman opera per quanto possibile in collaborazione con l'autorità locale/regionale;
- e. il funzionario responsabile dell'errore non è abitualmente identificato individualmente;
- f. l'ombudsman applica una procedura informale, cosicché, per esempio, un reclamante non ha bisogno dell'assistenza di un avvocato;
- g. l'ombudsman formula delle raccomandazioni, piuttosto che delle disposizioni giuridicamente dotate di esecutorietà.

4. Per quanto riguarda la terminologia, gli Stati utilizzano delle denominazioni differenti, per esempio Mediateur, Difensore Civico, Defensor del Pueblo, Sindic de Greuges, Justicia Mayor, Arateko, Valedor do Pobo. Nel presente rapporto, comunque, noi impiegheremo il termine ombudsman, perché è colui che è utilizzato da più lungo tempo e più correntemente.

...

II. Sviluppo degli ombudsman centrali e locali/regionali

....

b. tra gli Stati esaminati per il presente rapporto...due Stati – l'Italia e la Svizzera – non hanno ombudsman centrale, ma unicamente degli ombudsman locali/regionali.... Ai sensi della legge nazionale italiana, l'ombudsman regionale, laddove è stato designato è anche competente nei confronti dei servizi amministrativi centrali ubicati all'interno del territorio della regione. **Gli ombudsman**



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

regionali siedono in un Comitato di Coordinamento che li rappresenta ed è riconosciuto dal Congresso delle Regioni italiane. Il Coordinatore rappresenta l'Italia nella rete europea dei Mediatori. Il Comitato di Coordinamento cerca di mantenere contatti con le istituzioni locali e gli ombudsman locali. A dispetto degli sforzi di realizzare una rete di ombudsman italiani regionali e locali, la presenza dell'ombudsman solo in alcune città o in alcune regioni affievolisce la tutela non giudiziale dei diritti che l'ombudsman può garantire alla gente in modo tale che i loro diritti variano in funzione del loro luogo di residenza e dell'amministrazione pubblica alla quale si rivolgono “.

- la conseguente **Risoluzione 327 (2011)** del Congresso dei Poteri Locali e Regionali dell'Europa (adottato il 18 ottobre 2011) “La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”, mediante la quale :

“3....Il Congresso rammenta i suoi “Principi del 1999 che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”, che restano d'attualità e offrono un riassunto utile del valore e della finalità di questa istituzione...

10. Il Congresso pertanto chiede ai Poteri Locali e Regionali:
a. di incoraggiare lo sviluppo dei servizi dell'ombudsman incaricato di esaminare i reclami concernenti i servizi pubblici locali e regionali, attirando l'attenzione sui “Principi del Congresso che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”,
.....

11. Il Congresso chiede alle associazioni dei poteri locali e regionali:

...
b. di richiedere alle autorità nazionali, allorquando la copertura dei servizi dell'ombudsman e il quadro



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

legislativo sono incompleti, a garantire la realizzazione di un sistema nazionale di protezione da parte di un ombudsman in ogni Stato membro, in questo modo fornendo adeguata tutela a tutte le persone contro la cattiva amministrazione a livello locale e regionale, assicurando che ciascuno abbia facile accesso ai servizi di un ombudsman”.

- nonché la Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell’Europa (adottato il 18 ottobre 2011) ,“La funzione dell’ombudsman e i poteri locali e regionali”, mediante la quale :

“...6. Il Congresso incoraggia la cooperazione e la messa in rete tra i servizi dell’ombudsman, in particolare in cooperazione con il Commissario europeo ai diritti dell’uomo, la rete dei mediatori europei e l’Associazione internazionale dei mediatori. esso incoraggia anche la cooperazione tra gli ombudsman locali e regionali in ciascuno Stato membro e riconosce il ruolo positivo che i comitati di coordinamento nazionale possono svolgere nella realizzazione dei servizi dell’ombudsman...

...

....8. Raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a garantire, per i difensori civici incaricati di esaminare i reclami nei casi di cattiva amministrazione dei servizi pubblici locali e regionali:



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

a. che tutti gli individui, indipendentemente dal loro status giuridico e dalla loro nazionalità, abbiano un accesso facile e trasparente a tali servizi dell'Ombudsman;

b. che sia rimosso ogni ostacolo giuridico all'istituzione di un servizio dell'Ombudsman efficace e con competenze generali;

c. che i difensori civili abbiano il mandato di avviare d'ufficio le indagini su eventuali casi di cattiva amministrazione;

d. che i servizi dell'Ombudsman siano dotati di personale indipendente, imparziale e competente, con retribuzioni all'altezza delle loro responsabilità e con una conoscenza delle amministrazioni nei confronti delle quali sono chiamati a esaminare i reclami;

e. che i servizi dell'Ombudsman siano indipendenti finanziariamente e dispongano di risorse sufficienti per potere condurre le indagini necessarie per trattare i reclami;

f. che le raccomandazioni dell'Ombudsman siano rese pubbliche e ricevano l'attenzione necessaria da parte dei poteri locali e regionali e che siano pubblicati dei rapporti periodici indicanti i problemi ricorrenti e i provvedimenti adottati per porvi rimedio;



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

*g. che si realizzi una buona cooperazione e una messa in rete tra gli ombudsman che lavorano a livello locale, regionale, nazionale e europeo, **grazie alla creazione, se del caso, di comitati di coordinamento nazionali, al fine di garantire che i reclami siano indirizzati all'ombudsman competente e di evitare ogni duplicazione d'attività .***

h. che ci sia una buona cooperazione tra gli Ombudsmen e i tribunali e le altre giurisdizioni e istituzioni connesse.

9. Il Congresso riconosce il validissimo lavoro svolto dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa per facilitare lo sviluppo dei servizi dell'Ombudsman incaricato di esaminare i reclami relativi ai servizi locali e regionali e lo incoraggia, in cooperazione con il Congresso e le associazioni internazionali dei difensori civici, a proseguire gli sforzi per facilitare la messa in rete e lo scambio di buone prassi tra tali servizi dell'Ombudsman e a favorire lo sviluppo delle reti nazionali di difensori civici già esistenti”.

Il quadro di riferimento in oggetto è chiaramente rivolto a definire il ruolo, la funzione, il dovere di istituzione, i contenuti, le metodologie facenti capo all'Ombudsman e, nel contempo i poteri-doveri degli Stati nazionali, ma anche degli Enti regionali.

Trattasi di normative a carattere prescrittivo, che tuttavia in Italia hanno trovato applicazione incompiuta e non uniforme nel territorio in difetto di una legge-quadro e anche dell'istituzione di un Ombudsman nazionale (come tale prescritto dall'ONU e dal Consiglio d'Europa), pur in presenza del vigente art.16 L. 15 maggio 1997, n.127, che testualmente



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

ha espanso le funzioni dei Difensori civici e delle Province Autonome anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato “sino all’istituzione del Difensore civico nazionale”, ad oggi non intervenuta.

Deve comunque rilevarsi che, in forza della **Raccomandazione 159 (2004) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell’Europa**, sopra richiamata, **“i mediatori regionali possono coesistere con i mediatori nazionali o assolvere le funzioni di mediatore nazionale laddove questo non esista”**, dovendosi ancora sottolineare che il Consiglio d’Europa con la **Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell’Europa** sopra richiamata, ha raccomandato di evitare un’eccessiva proliferazione nell’istituire mediatori che abbiano competenze specifiche per materie o per gruppi di persone, in quanto **“potrebbe intralciare il funzionamento di un sistema generale di protezione dei diritti dell’uomo”**.

Deve ancora e da ultimo sottolinearsi il dovere di garantire piena autonomia e indipendenza di ogni mediatore anche locale, sotto il profilo dell’adeguatezza delle strutture e delle retribuzioni, della competenza e imparzialità del personale, tant’è che il Congresso dei poteri locali e regionali con la citata **Raccomandazione 309 (2011)**, ha raccomandato al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a garantire, tra l’altro, **“che i servizi dell’Ombudsman siano indipendenti finanziariamente e dispongano di risorse sufficienti per potere condurre le indagini necessarie per trattare i reclami”**, altresì garantendo, tramite i Comitati di Coordinamento nazionali **“che i reclami siano indirizzati all’ombudsman competente e di evitare ogni duplicazione d’attività”**.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

In tale dimensione, occorre rammentare che, così come sottolineato nel **Rapporto introduttivo** sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011), **predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011**, sul tema “la funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”, in Italia *“Gli ombudsman regionali siedono in un Comitato di Coordinamento che li rappresenta ed è riconosciuto dal Congresso delle Regioni italiane. Il Coordinatore rappresenta l'Italia nella Rete europea dei Mediatori”*; **Rete europea che fa capo al Mediatore Europeo .**

Trattasi dunque di razionalizzare e organizzare il sistema.

In tale dimensione gli Enti regionali assolvono una funzione rilevante per tutelare in concreto il diritto delle persone di rivolgersi all'Ombudsman- Difensore civico in tutto il territorio nazionale: ciò che presuppone l'istituzione del Difensore civico in tutte le Regioni italiane quale atto dovuto in ossequio all'ordinamento internazionale.

b) Si richiamano ancora in ambito interno:

- **gli Statuti regionali e delle Province Autonome**, che in 19 Regioni e nelle Province Autonome hanno costituito la base per l'istituzione del Difensore civico , sottolineando che numerosi Statuti (in specie delle Regioni Piemonte, Lombardia,

16



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Lazio, Umbria, Marche, Puglia, Calabria) contengono l'espresso riferimento a strumenti giuridici internazionali sui diritti umani, nel senso che gli Enti Locali si fanno parte attiva di un processo di saldatura tra ordinamento internazionale e ordinamento interno, con la duplice vocazione dell'Ente Locale a operare "vicino ai cittadini" e a perseguire il bene comune universale, nello spirito e nella lettera di quanto proclamato dall'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: *"Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzate"*.

Il Difensore civico assume, in tale dimensione, la funzione di Autorità garante del rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e della persona;

- **la legge 15 maggio 1997, n.127, che con l'art.16** sopra citato, ha attribuito ai Difensori civici regionali e delle Province Autonome funzioni di intervento dirette a tutelare il diritto ad una "buona amministrazione", nel rispetto dei diritti fondamentali anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato; tuttavia *"limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza"*, sino *"all'istituzione del Difensore civico nazionale"*: istituzione che appare necessaria e anche cogente per esigenze di sistema e per consentire la piena espressione della Difesa civica nei riguardi delle Amministrazioni centrali dello Stato;

così come appare necessaria la presenza attiva di un Difensore civico regionale in tutte le Regioni italiane, al fine di garantire uniformità dei diritti nella loro realizzazione e, ancor prima, nel momento della loro rivendicazione (ciò che Hannah Arendt definiva **"il diritto ai diritti"**, nel suo fondamentale libro "Le origini del totalitarismo");



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

- La ricaduta nella vita quotidiana dei cittadini del disposto **ex art.25 della legge 7 agosto 1990 n.241** in ordine al diritto di accesso documentale; laddove a fronte della possibilità offerta dalla norma al cittadino di rivolgersi al Difensore civico regionale in alternativa al ricorso giurisdizionale dinanzi al TAR per rivendicare i suoi diritti negati o ritardati, la mancata nomina, se non anche la mancata istituzione del Difensore civico, sottrae agli interessati una preziosa risorsa, oltretutto gratuita, capace anche di deflazionare l'ingente contenzioso.

Il quadro di riferimento normativo, anche interno, porta a ritenere la necessità doverosa di dare voce in tutte le Regioni italiane al Difensore civico, per colmare un "vuoto" relativo che pare concretare violazione dell'ordine internazionale, per potersi quindi pervenire all'istituzione di un Difensore civico nazionale e, parallelamente a dare spazio e voce alle comunità, mediante una strutturata rete di Difesa Civica territoriale.

Si rammenta in proposito che l'Italia, unico Paese tra i 27 aderenti all'Unione Europea, non ha istituito il Difensore civico su base nazionale e che difetta ulteriormente anche di una legge-quadro che ne razionalizzi e strutturi le funzioni su basi uniformi su tutto il territorio, in analogia con quanto avvenuto negli altri 26 Paesi



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

dell'Unione che, come noto, ha posto tra le condizioni per aderirvi la presenza nello Stato richiedente di un Difensore civico, l'Ombudsman o struttura equipollente, operante sul territorio nazionale.

Quanto sopra ha creato diverse problematiche e criticità, venute all'attenzione dei Difensori civici operanti in Italia, sollevate da cittadini stranieri circolanti in Italia che hanno lamentato in più occasioni problematiche tali da coinvolgere Difensori civici assenti nel nostro Paese (a livello nazionale ovvero degli Enti Locali), laddove il cittadino italiano circolante negli altri Paesi dell'Unione può rivolgersi sempre ad un Difensore civico.

La criticità si risolve in una "diminuzione", ingiustificata, dei diritti di cittadinanza, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Cio' per cui si impone il dover considerare:

- la necessità, onde garantire pienamente il diritto dei cittadini ad una "buona amministrazione", come riconosciuto dall'art.41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e dalla Carta Costituzionale, in ordine al diritto ad una buona amministrazione, di promuovere la nomina, ovvero l'istituzione del Difensore civico in tutte le Regioni italiane e i territori che ne sono sforniti;
- la necessità di promuovere ogni iniziativa più opportuna, diretta a tutelare autonomia, indipendenza, imparzialità e qualità dell'attività svolta dagli Uffici e delle Amministrazioni, rafforzando i poteri di intervento del Difensore civico, attraverso una armonizzazione delle normative, coerente con le "buone prassi" in altri paesi



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

dell'Unione Europea e tenutosi conto del Protocollo d'intesa stipulato dall'U.P.I. – Unione delle Province d'Italia – con il Coordinamento nazionale italiano dei Difensori civico, approvato dai Presidenti delle Province italiane il 19 maggio 2011 diretto a determinare il radicamento territoriale della funzione, di rango intrinsecamente costituzionale su basi convenzionali e di autodeterminazione.

UNA NECESSARIA CONCLUSIONE CHE E' ANCHE AUSPICIO E SPERANZA

Va allora in conclusione del mio intervento evidenziato il bisogno di dare vita ad un assetto razionale del sistema delle Autonomie Locali, in coerenza con i principi di sussidiarietà e adeguatezza, attraverso la riforma e piena attuazione del Titolo V della Costituzione, che si faccia portatore delle istanze dei cittadini italiani delle Regioni e Province di cui è latore il Coordinamento italiano dei Difensori civici, per garantire trasparenza, legalità e partecipazione e in tal modo poter contribuire ad elevare la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni.

Lecce , 9 novembre 2012

Avv. Antonio Caputo