

“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”.

“...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...

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).

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:

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

.....
“II. Appoggio fornito dall’Alto Commissariato a ombudsman, mediatore e altre istituzioni di difesa dei diritti dell’uomo. ...

III. Cooperazione tra l’Alto Commissariato ai diritti dell’uomo, gli organismi e programmi delle Nazioni Unite, e le organizzazioni internazionali e regionali concernenti le istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell’uomo, le istituzioni di mediazioni e i mediatori...

IV. Appoggio fornito dall’Alto Commissariato alle istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell’uomo concernenti delle questioni tematiche...

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...

.... 104. Il Segretario generale incoraggia il CIC (Comitato Internazionale di Coordinamento delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo) a migliorare ancora la sua cooperazione con le associazioni di ombudsman, di mediatori e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti

dell'uomo al fine di promuovere la procedure d'accreditamento da parte dei membri di queste associazioni.

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".

Risoluzione 64/161 adottata dall'Assemblea generale (12 marzo 2010)

"Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo"

L'Assemblea generale, tra l'altro, incoraggia le istituzioni nazionali, ivi comprese le istituzioni di mediazione, a farsi accreditare

mediante il Comitato Internazionale di Coordinamento .

Consiglio dei diritti dell'uomo , sedicesima sessione (3 febbraio 2011)

"Procedura seguita attualmente dal Comitato internazionale di coordinamento delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo per accreditare le istituzioni nazionali conformemente ai Principi di Parigi"

Rapporto del Segretario generale

Non figurano nell'allegato al Rapporto istituzioni italiane accreditate o in fase di accreditamento al dicembre 2010.

CONSIGLIO D'EUROPA

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"

" 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."

Risoluzione (85) 8 del Comitato dei Ministri (adottato il 23 settembre 1985)

“sulla cooperazione tra gli ombudsmen degli Stati membri e tra di loro e il Consiglio d'Europa”

Raccomandazione R (85) 13 del Comitato dei Ministri agli Stati membri “relativa all'istituzione dell'Ombudsman” (adottata dal Comitato dei Ministri il 23 settembre 1985)

“Raccomanda ai governi degli Stati membri

b. di prevedere di abilitare l'Ombudsman, allorquando non sia ancora così, a prestare un'attenzione particolare nel quadro della sua competenza generale, alle questioni afferenti ai diritti dell'uomo sottoposte al suo esame e, se la legislazione nazionale lo permette, d'intraprendere delle indagini e di

formulare dei rilievi quando delle questioni attinenti ai diritti dell'uomo sono in gioco;

c. di prevedere di accrescere e di rafforzare per altri mezzi i poteri dell'Ombudsman, in maniera da incoraggiare il rispetto effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione”.

Raccomandazione 61 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 17 giugno 1999)
 “sul ruolo dei mediatori/ombudsman locali e regionali nella difesa dei diritti dei cittadini”

Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 17 giugno 1999)

Vedasi in Allegato i “Principi che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”:

Preambolo

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

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 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

Basi giuridiche...

...

La nozione di mediatore.

3. L'istituzione del mediatore (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, ecc.)

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

...

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'istituzione di questi mediatori specializzati in aggiunta di altri mediatori. Tuttavia, è necessario evitare una eccessiva proliferazione che potrebbe intralciare il funzionamento di un

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.

"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;*

...

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*

sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo.

L'ufficio e i servizi del mediatore

...

..- 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..

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.

L'accesso al mediatore...

I mezzi d'azione del mediatore...

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 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....”

21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011

“La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”

Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011)

“Introduzione.

....

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: un ombudsman interviene allorché un individuo è stato lesa 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; la cattiva amministrazione deve costituire il fatto di un organo pubblico, per esempio una autorità locale o regionale; per svolgere le sue indagini, l'ombudsman ha accesso a tutti i dossier e altri elementi di prova pertinenti; l'ombudsman opera per quanto possibile in collaborazione con l'autorità locale/regionale; il funzionario responsabile dell'errore non è abitualmente identificato individualmente; l'ombudsman applica una procedura informale, cosicché, per esempio, un reclamante non ha

bisogno dell'assistenza di un avvocato;

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 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

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"

...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...

...Il Congresso chiama le associazioni dei poteri locali e regionali:

...
a richiedere alle autorità nazionali, allorquando la copertura dei servizi

dell'ombudsman e il quadro 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."

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"

...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 che il Comitato dei Ministri inviti gli Stati membri a garantire, a proposito degli ombudsman incaricati di esaminare i reclami di cattiva amministrazione concernenti i servizi pubblici locali e regionali:

...
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"

RETE EUROPEA DIFENSORI CIVICI

Nel 1996, in occasione del 1° Seminario dei Difensori civici nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e dei Paesi candidati, tenutosi a Strasburgo, il Mediatore Europeo costituisce la Rete europea dei Difensori civici.

VI Seminario dei Difensori civici nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e dei Paesi candidati, Strasburgo 14-16 ottobre 2007:

"Dichiarazione della Rete europea dei Difensori civici":

"...per far conoscere meglio la dimensione comunitaria del lavoro dei difensori civici e per chiarire quale tipo di servizio forniscono a chi presenta una denuncia su materie che rientrano nell'ambito del diritto dell'Unione europea.."

VII Seminario regionale della Rete europea dei Difensori civici regionali, Innsbruck 7 - 9 novembre 2010.

"Nuova identità visiva, sia per il Mediatore Europeo sia per la Rete europea dei difensori civici...Il logo della rete intende conferire a quest'ultima un'identità distinta, separata da quella del Mediatore europeo, e verrà utilizzato per le sue pubblicazioni, per l'Extranet e gli eventi..".

Creazione di una nuova Extranet per la rete europea dei difensori civici

VIII Seminario nazionale della Rete europea dei Difensori civici , Copenaghen 20-22 ottobre 2011

Seminario nazionale a cui il Coordinamento dei Difensori civici italiani, nella persona del Presidente Coordinatore, è stato accreditato quale Organismo rappresentativo della Difesa civica italiana

OMBUDSMAN PARLAMENTARE - SVEZIA

"Può presentare un reclamo all'Ombudsman (JO) chiunque ritenga che egli o ella o qualcun altro è stato trattato male o in modo ingiusto da una autorità

pubblica o da un impiegato pubblico presso la pubblica amministrazione o un'amministrazione locale (In altre parole non è necessario per una

persona essere cittadino Svedese o avere una determinata età per poter depositare un reclamo)”

La persona che presenta il reclamo, o la persona mediante la quale il reclamo è presentato, non

deve necessariamente avere un personale interesse nel reclamo

L'Ombudsman può, tra l'altro, trattare reclami concernenti lo stato di detenzione

DEFENSOR DEL PUEBLO - SPAGNA

“Ogni cittadino, Spagnolo o straniero, senza riguardo ad età o alla sua situazione legale in Spagna, individualmente o collettivamente (anche società straniere), può presentare reclamo all'Ombudsman, se egli o ella considera che i diritti riconosciuti dalla Costituzione concernenti i rapporti con la Pubblica

Amministrazione spagnola sono stati violati”

L'Ombudsman può, tra l'altro, trattare reclami concernenti lo stato di detenzione.

Gli Ombudsman regionali spagnoli svolgono interventi relativi a reclami posposti nei confronti di autorità regionali e locali nell'ambito del loro territorio.

COMITATO FEDERALE DELLE PETIZIONI - GERMANIA

“Ogni persona (individualmente o congiuntamente con altre) ha il diritto di indirizzare richieste scritte o reclami al Comitato, anche per esempio bambini, persone che hanno perso la loro capacità legale, apolidi e persone che non hanno

nazionalità tedesca e anche non vivono in Germania “

“La sorveglianza parlamentare delle prigioni ricade sotto la responsabilità dei Comitati delle Petizioni dei singoli Land e a seconda del Land dall'Ombudsman delle prigioni”

DÉFENSEUR DES DROITS - FRANCIA

La nuova Autorità costituzionale, istituita con legge organica n.2011-333 del 29 marzo 2011, ha sostituito, riunendo su di sé le relative attribuzioni e compiti, tre importanti figure pubbliche di “mediazione”, il Médiateur de la République, il Défenseur des enfants e la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), oltre alla Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), i compiti

della quale dopo il relativo scioglimento, sono stati anch'essi trasferiti al Défenseur des droits dal 1° maggio 2011.

Nell'ambito delle sue funzioni il Défenseur des droits ha, nei confronti delle amministrazioni pubbliche, il potere di richiedere ogni informazione o documento utile all'istruttoria del procedimento di cui sia stato o si sia investito e l'eventuale carattere segreto o confidenziale dei documenti non

può essere opposto al Défenseur des droits se non in alcuni casi specificamente indicati dalla legge, in materia di segreto concernente la difesa nazionale, la sicurezza dello Stato o la politica estera.

Suggerimenti e indicazioni per radicare la Difesa Civica istituzionale in Piemonte e in Italia

Alla luce delle riflessioni sviluppate in diversi contesti culturali e di scambio di esperienze, in primis con il Mediatore Europeo, che ha mostrato di condividere il percorso avviato dal Coordinamento, è stato possibile formulare alcune indicazioni, che ci pare utile sottoporre all'attenzione del Consiglio regionale del Piemonte, in quanto si tratta di dare corpo ad un miglior radicamento della funzione, anche nei rapporti con i cittadini piemontesi e con riguardo al territorio di riferimento dell'azione del Difensore civico regionale.

Tali indicazioni ci risultano sottoposte all'esame di Uffici legislativi facenti capo e al Parlamento e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Se ne elenca di seguito, sinteticamente, il contenuto.

Potrà trattarsi, in sintesi, di :

- A. **Riconoscere** formalmente su tutto il territorio italiano, in analogia con il riconoscimento e l'accreditamento già intervenuto con l'Ufficio del Mediatore Europeo, al costituito Coordinamento e al Presidente pro tempore funzioni di rappresentanza della Difesa Civica italiana, e anche di interlocuzione nei riguardi dell'Amministrazione Centrale dello Stato, di

concerto col Difensore Civico Regionale di riferimento del cittadino e/o ente "reclamante". Rendere sistemica e formalizzare la cooperazione istituzionale dei Difensori Civici regionali, tramite il Coordinamento, con le Authority istituite, valorizzando peraltro in senso formale rapporti importanti e imponenti nei numeri già in atto (con l'Authority per l'Energia, col il Garante della Privacy, nonché con il Garante della Concorrenza, per quanto concerne l'esperienza del Difensore civico regionale in Piemonte);

- B. **Attribuire** ai Difensori Civici Regionali, prevedendone la necessità della nomina, garantendone autonomia, indipendenza e terzietà, funzioni di coordinamento della difesa civica su tutto il territorio di riferimento, attraverso il sistema e il metodo delle convenzioni di cui al Protocollo stipulato dal Coordinamento e dall'Unione delle Province Italiane;
- C. **Prevedere** che, a seguito dell'intervento formale del Difensore Civico relativo ad

Accelerare
Sollecitare
Deflazionare

Proposte e
indicazioni per un
buon radicamento
della Difesa civica

atti e provvedimenti amministrativi non ancora definitivi, a tutela dell'interesse pubblico, resti sospesa temporaneamente ex lege l'efficacia degli stessi sino a che il competente Ufficio non abbia dato riscontro motivato discorsivamente alle osservazioni, rilievi, suggerimenti del Difensore Civico, e che in difetto di riscontro, entro un breve termine di natura perentoria, improrogabile, atti e/o provvedimenti non abbiano effetto alcuno: in tal modo venendo rafforzata la funzione naturaliter sollecitatoria del Difensore Civico, ma altresì rendendo soddisfazione al cittadino nel segno della trasparenza e anche consentendo all'Ufficio di potere rettificare o correggere, ma anche confermare, con idonee motivazioni i propri assunti. Se ne dedurrebbe un forte effetto acceleratorio e

ancora un forte e anche risolutivo nella sostanza effetto deflattivo del carico giurisdizionale, il tutto con forti economie e risparmio di risorse e anche migliorando il grado di fiducia dei cittadini nelle Istituzioni. Siffatta previsione potrebbe essere oggetto di esame anche relativamente agli interventi dispiegati dal Difensore civico nei riguardi degli Uffici e dell'Amministrazione regionale;

- D. **Conferire** al Difensore Civico la legittimazione attiva processuale in proprio nella c.d. class action pubblica, di cui al D.Lgs. 15/2009, nell'interesse della collettività dei cittadini, senza obbligo di munirsi di difensore tecnico.
- E. **Regolamentare** la nomina di Commissario ad acta del Difensore Civico, ai sensi dell'art.136 T.U.EE.LL..

Riflessioni, con qualche considerazione finale

In conclusione della premessa alla Relazione che contiene anche due scritti del Difensore civico intesi a verificarne le potenzialità, quale Mediatore, relativamente a problematiche molto attuali che concernono il rapporto tra cittadini a Amministrazioni fiscali, in specie regionali, e ancora la "malasanità";

rimettendo le considerazioni svolte in quegli scritti all'attenzione del Consiglio regionale del Piemonte, in termini per altro già oggetto di interlocuzione, vogliamo soffermarci sul carattere specifico di una buona Difesa civica, garante dei diritti, intendendosi per "diritti" i Diritti dell'Uomo e del cittadino

proclamati e codificati nelle Carte internazionali e nelle Costituzioni di diversi Stati.

Il modello antico romano, "repubblicano municipale" incentrato sul potere interdittivo del Tribuno della plebe, può costituire una risorsa a cui attingere per cercare di ovviare al problema storico della "fame" di Costituzione dei cittadini del nostro tempo: intendendosi per "Costituzione" lo strumento giuridico capace di impedire l'abuso del Potere e la sopraffazione e di garantire i Diritti, attraverso la partecipazione e, nel contempo, il bilanciamento dei poteri.

Come è stato detto, la crisi della forma Stato nell'era della globalizzazione, consiste: "nella osmosi di quote del potere - una volta appannaggio dello Stato - sia verso l'esterno sia verso l'interno" e si accompagna, in positivo, all'emersione di centri o soggetti di poteri nuovi.

Ciò che è stato definito "glocalizzazione", riferita alla insorgenza del ruolo economico e politico degli Enti locali e delle Città.

In tale dimensione storica, la diffusione della Difesa Civica e della figura del Difensore Civico (dalla Corte Costituzionale italiana definito come "Organo titolare di funzioni non politiche di tutela della legalità e della regolarità amministrativa", in C.Cost. 3/12/2010 n.326), Defensor del Pueblo (in Spagna e in America Latina) Défenseur des droits, già Mediateur de la République (in Francia), Ombudsman (in Svezia e nei Paesi scandinavi), rappresenta il segno importante di un'esigenza forte sentita dai cittadini, sebbene contraddittoriamente posta e confusamente interpretata dalle 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"-.

Il Difensore Civico contemporaneo modellato secondo la reminiscenza tribunizia, ovvero dotato di un qualche potere impeditivo e concretamente sollecitatorio, che consenta di non disarmarlo del tutto, può in concreto essere e comunque divenire:

a) mezzo di affermazione del principio di legalità e del bilanciamento dei poteri in quanto "rappresentante" e interprete di diritti e interessi diffusi, "i poteri" appartenenti alla comunità dei cittadini,

b) strumento di partecipazione dei cittadini, nel segno della garanzia di trasparenza, legalità ed equità, in un continuo confronto con i poteri costituiti.

La legalità, intesa come legalità sostanziale: "ars boni et aequi" - nell'accezione di Celso; trasparenza intesa come diritto alla motivazione di atti e provvedimenti e di condotte anche omissive delle Pubbliche Autorità.

La forza della persuasione, che ben può estrinsecarsi in opera e attività di "mediazione" (nel senso etimologico connesso alla parola "OMBUDSMAN"), quanto alle tecniche e al modus operandi, raggiunge il risultato, in funzione di un potere interdittivo/impeditivo usato con attenzione e intelligenza, "sine ira ad studio" parafrasando Tacito.

"Interdizione" consistente nel potere di pretendere una risposta motivata, e coerente con il suo intervento e i suoi suggerimenti, in un "dialogo" proattivo e pubblico, che si concreta nei momenti dell' "ascolto" e ad un tempo dell' "azione", ("ascolto attivo").

Ciò che implica, ad un tempo, "responsabilità" e autoreponsabilizzazione, trasparenza, legalità, equità e buon

andamento dei pubblici poteri ed uffici e dell'azione amministrativa che ne deriva.

Ma anche: rendere conto ai cittadini, nell'ottica e nella dimensione del servizio.

La relazione tra cittadini e poteri costituiti diventa allora orizzontale e non verticale, il suddito diviene cittadino della res pubblica, che è a sua volta res populi.

Ogni cittadino, titolare della sovranità può rivendicare, in tal modo, la centralità del suo diritto.

Come è stato detto, la prevalenza degli interessi individuali su quelli collettivi può essere causa determinante del declino di una nazione e di una comunità.

Questo è il senso profondo del mos majorum.

Il che non vuol dire che i valori fondanti non possano mutare quanto al loro contenuto, come è accaduto con la Rivoluzione francese, quando si è passati da una società fondata su valori gerarchici ad una società fondata su valori di uguaglianza e libertà.

Importante è mantenere il primato degli interessi della comunità e soprattutto quei vincoli di continuità che connettono il passato con il futuro, la generazione dei padri con quella dei figli.

Spezzato quel vincolo, c'è il rischio di entrare nello scenario nichilistico che Nietzsche così descrive: "Manca lo scopo, manca la risposta al perché, tutti i valori si svalutano".

I valori di cui trattasi altro non sono che dei coefficienti sociali, per cui una comunità riduce il proprio tasso di conflittualità, facilitando così la realizzazione del bene comune.

Riecheggia allora, in quella che è stata definita da Bobbio "l'età dei diritti", l'ammonimento di Benedetto XVI, Pontefice romano, nel suo storico discorso al Bundestag del 22 settembre 2011.

In quell'occasione, affermando la centralità delle questioni fondamentali del diritto "nelle quali è in gioco la dignità dell'uomo e dell'umanità", nei termini affermati dai teologi cristiani e, ancor prima, dai filosofi stoici e dai maestri del diritto romano, e ancora, attraverso lo sviluppo giuridico dell'Illuminismo fino alla Dichiarazione dei Diritti umani, il Pontefice di Roma sollecitò una discussione pubblica intesa ad impedire, in ipotesi anche attraverso il principio maggioritario, la distruzione del Diritto da parte del potere.

Il Pontefice di Roma invitò a "servire il diritto", citando Agostino d'Ippona: "Togli il diritto e allora cosa distingue lo Stato da una grossa banda di briganti?".

(wwwnew.va.it Cfr. Sant'Agostino, De civitate Dei, IV, 4 «Remota itaque et iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia? quia et latrocinia quid sunt nisi parva regna? »)

In questo suo farsi Garante dei diritti delle persone, in questo suo porsi come momento di interdizione, persuasione e sollecitazione, il Difensore Civico moderno, erede della tradizione romanistica del tribunus plebis, moderno "mediatore", Uomo-tramite, Ombudsman, Defensor del Pueblo, Défenseur des droits, può farsi e divenire strumento di bilanciamento tra poteri, diritti, interessi, bisogni, contribuendo a migliorare la macchina amministrativa, umanizzandola e anche incrementandone efficienza e qualità.

Realizzando quella disunione "organizzata" nella costituzione della "res publica" romana, attraverso l'istituzione del tribunato, causa della sua "perfezione" secondo l'espressione di Niccolò Machiavelli.

Come egli scriveva nei Discorsi sulla prima Decade di Tito Livio, a proposito della Repubblica romana e del Tribunato della plebe, fondamentale importanza per conservare la libertà di una repubblica ha l'istituzione, regolata dalla legge, di meccanismi che consentano ai cittadini di denunciare arbitri subiti o violazioni della libertà, senza ricorrere a mezzi extralegali o a calunnie; "accusarsi gli uomini a magistrati, a popoli, a consigli; calunnionsi per le piazze e per le logge.. e dove non e' bene ordinata questa parte, seguitano sempre disordini grandi" (Discorsi, I, 8).

In conclusione di questa Sintesi delle attività svolte, mi mantengo a completa disposizione, anche ai fini della discussione sulla Relazione, ad opera del Consiglio regionale, come prevista dall'art.8, comma 2 della legge istitutiva,

Vogliate gradire i sensi della mia profonda stima.

Torino, 31 gennaio 2012

IL DIFENSORE CIVICO
Avv. Antonio CAPUTO


**Sfida infinita agli eccessi di burocrazia.
La giungla dei rimedi dalla legge n.15 del
1968 alla legge di stabilità del 2012
(governo Monti)
Se non ora quando?**

La giungla dei rimedi

La lotta alla burocrazia dalla prima norma che già nel 1968 aveva previsto l'autocertificazione sino alla più recente Legge di stabilità che ha sancito la validità e utilizzabilità dei certificati solo nei rapporti tra privati. Per ogni intervento è indicato il provvedimento di riferimento, l'oggetto e le principali novità introdotte

	OGGETTO	PRINCIPALI MISURE
1968 <i>legge n. 15</i>	Documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme	Dichiarazioni sostitutive delle certificazioni e degli atti di notorietà, divieto per le Pa di chiedere atti o certificati su fatti, stati e qualità personali attestati in documenti già in possesso o che esse stesse siano tenute a certificare (articoli 1-10)
1990 <i>legge n. 294</i>	Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi	Autocertificazioni e obbligo di acquisizione d'ufficio di atti, stati e qualità risultanti da atti in possesso della pubblica amministrazione (articoli 18 e 30)
1993 <i>legge n. 527</i>	Misure di finanza pubblica	Regolamenti delegificanti di semplificazione dei procedimenti amministrativi (articolo 2 e all. el. n. 4)
1997 <i>legge n. 59</i>	Funzioni e compiti a regioni ed enti locali, per la riforma della Pa e per semplificazione amministrativa	Validità degli atti, dati e documenti formati dalla Pa e dai privati con strumenti informatici o telematici (art. 15); ddl per la legge di semplificazione (art. 20); regolamenti delegificanti di soppressione e semplificazione dei procedimenti (art. 20)
1997 <i>legge n. 127</i>	Snellimento attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo	Regolamenti delegificanti per la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa (articolo 1); stato civile e certificati anagrafici (articolo 2); formalità per la partecipazione ai concorsi pubblici (articolo 3)
1998 <i>dl n. 117</i>	Funzioni e compiti amministrativi dello Stato a regioni ed enti locali (attuazione legge 59/1997)	Sportello unico per le attività produttive (articoli 23-24)
1999 <i>legge n. 50</i>	Delegificazione e testi unici di norme su procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998	Regolamenti delegificanti di semplificazione (articolo 1); relazione annuale di semplificazione (articolo 2); analisi di impatto della regolazione (articolo 3)
2000 <i>legge n. 340</i>	Delegificazione norme per semplificazione procedimenti amministrativi	Regolamenti delegificanti di semplificazione (articolo 1), dichiarazioni sostitutive (articolo 2), delega ai Comuni per il rilascio dei passaporti (articolo 4)

	OGGETTO	PRINCIPALI MISURE
2000 <i>Dpr n. 445</i>	Testo unico in materia di documentazione amministrativa	Semplificazione della documentazione amministrativa e documento informativo (capo II); certificati, dichiarazioni sostitutive, acquisizione d'ufficio dei documenti in possesso della pubblica amministrazione (capo III)
2003 <i>legge n. 229</i>	Qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001	Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese (articolo 16)
2005 <i>Digs n. 82</i>	Codice dell'amministrazione digitale	Pagamenti informatici, sportello unico, registro informatico degli adempimenti per le imprese (capo I); documento informativo (capo II)
2005 <i>legge n. 246</i>	Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005	Riassetto normativo per materie (capo I); semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive (articolo 5); atti notarili (articolo 12)
2008 <i>decreto legge n. 112</i>	Competitività, semplificazione, finanza pubblica, perequazione tributaria	Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (articolo 25); durata e rinnovo carta d'identità (articolo 31); semplificazione disciplina installazione impianti negli edifici (articolo 35); impresa in un giorno e sportello unico (articolo 38)
2008 <i>decreto legge n. 185</i>	Sostegno famiglie, lavoro, occupazione e impresa - Funzione anti-crisi quadro strategico nazionale	Obbligo di usare la posta elettronica certificata per le pubbliche amministrazioni; semplificazioni per famiglie e imprese; regole sulla conservazione informatica di atti, documenti, libri contabili (articoli 16 e 16-bis)
2010 <i>Digs n. 59</i>	Attuazione della direttiva «Servizi» 2006/123/CE	Sportello unico (articoli 25-26)
2011 <i>legge n. 180</i>	Tutela della libertà d'impresa - Statuto delle imprese	Riduzione e compensazione degli oneri informativi, regolatori e amministrativi (articoli 7-8)
2011 <i>legge n. 193</i>	Legge di stabilità 2012	Norme in materia di certificazioni e autodichiarazioni (le certificazioni della pubblica amministrazione sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati; articolo 15)



*I componenti dell'Ufficio del Difensore civico
Al centro il Difensore civico, avv. Antonio Caputo, a destra il
dirigente del Settore "Segreteria Ufficio di Presidenza ed Organi
Istituzionali Interni - Ufficio del Difensore civico", dr. Valter Bossi*

PAGINA BIANCA