



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

IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI  
DIFENSORI CIVICI ITALIANI

**Assemblea nazionale dei Presidenti di consiglio delle Province  
“Il rilancio delle assemblee elettive e le garanzie della democrazia”**

***Aula consiliare, Provincia di Roma  
Palazzo Valentini, Via IV Novembre 119/A  
Lunedì, 5 dicembre 2011.***

***GARANZIE DEMOCRATICHE E DIFESA CIVICA TERRITORIALE IN  
ITALIA***

Illustri Signori,

ho l'onore di rappresentare in questo Consesso i Difensori civici italiani, quale Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici.

Scopo di questa importante Assemblea è quello di sottolineare il ruolo delle Assemblee elettive, garanzia di democrazia, sui tutti i territori della Repubblica.

La sovranità popolare, che è il fondamento della democrazia repubblicana, presuppone, per il suo esercizio concreto, il controllo dal basso, il potere di tutti, la democrazia partecipante.

Ufficio del Presidente  
Difensore civico Regione Piemonte  
Via Dellala, 8- 10121 TORINO  
Tel. 011.57.57.387-389 Fax 011.57.57.386  
[difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it)  
[antonio.caputo@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:antonio.caputo@consiglioregionale.piemonte.it)  
[www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Parallelamente all'aumento di efficacia dell'azione governativa, occorre recuperare il potere decisionale del corpo elettorale, aumentando la democrazia partecipativa nelle scelte di carattere locale.

Il federalismo non è solo quello fiscale; se si limita a questo tradisce la sua più profonda ragione, che è quella di avvicinare i cittadini alle Istituzioni e la democrazia non sopravvive se non ha una spinta etica, ossia un ideale che sostenga l'interesse del popolo alla gestione della cosa pubblica.

Un sistema di contropoteri, ovvero di bilanciamento dei poteri, è il presupposto capace di garantire i diritti dell'uomo e del cittadino, nei limiti dell'ordinamento costituzionale.

Secondo il grande giurista Vittorio Emanuele Orlando, la teoria dei diritti originari della personalità, cioè dei diritti civili e politici, si traduce nella concezione della Costituzione come sistema di garanzie per difendere questi diritti contro le possibili sopraffazioni del sovrano.

I Romani stabilirono "hominum causa omne ius constitutum" (Digesto I, 5,2) e, in questo senso, Giorgio La Pira affermò : "Non la persona per lo Stato, ma lo Stato per la persona e per tutti gli sviluppi naturali e soprannaturali della persona... questo assetto giuridico, dunque, deve essere proporzionale all'uomo" ( in P.Catalano, *Alcuni concetti e principi giuridici romani secondo Giorgio La Pira*, ed.Milani, Padova 2003).

La Pira continua con un'altra riflessione per riconoscere un sistema di diritti e garanzie: la nozione di popolo nelle parole di Cicerone ("la Repubblica è la cosa del popolo; non è ogni unione di uomini raggruppata a caso, ma l'unione di una moltitudine stretta in società dal comune sentimento del diritto e della condivisione dell'utile collettivo", De republica, I, 25).



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

La libertà del cittadino può, allora, consistere, o anche rivivere o rinascere, attraverso un bilanciamento che consenta l'espressione di ciò che la scuola romanistica ha definito "potere negativo", quale strumento della sovranità popolare, interlocutore – contraddittore "necessario" dell'Amministrazione e della stessa Assemblea elettiva.

Espressione di diritti, bisogni, aspirazioni che divengono momenti di continuo confronto e anche di scontro, quando sia in gioco la protezione di diritti fondamentali.

Analogamente all'antico tribuno della plebe, il moderno Difensore civico assume la responsabilità di difendere i diritti delle persone.

Si tratta di una Magistratura particolare, che non fa parte dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

Si tratta di un "mediatore" tra governanti e amministrazione e governati – popolo.

Si tratta di uno strumento di garanzia e tutela dei diritti capace di prevenire qualsiasi abuso e di promuovere l'attenzione delle Istituzioni e delle stesse Assemblee legislative per i bisogni dei cittadini.

La sua funzione si esprime in un "potere negativo" e la sua missione può aiutare a risolvere lo storico iato tra cittadini e Istituzioni mediante superamento della crisi di fiducia generata anche da difetti di comunicazione.

Il Difensore Civico contemporaneo modellato secondo lo schema tribunizio può in concreto essere:

- 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.



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

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.

Tutto ciò richiede forza persuasiva, ma anche volontà indistruttibile, intesa a perseguire il risultato: la vittoria della “LEGGE della Città”, comando del popolo che rende liberi.

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 ac 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 autoresponsabilizzazione, 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 di cui parla Cicerone, a proposito dei “villici” (“populus romanus diligit magistratus quasi reipublicae villicos”).

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.



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

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

### **Sulla specificità del modus operandi e delle tecniche: il Difensore Civico**

#### **- mite Giacobino – come fonte di “soft Law”- diritto “mite”.**

Quanto ai mezzi e al modus operandi, l'azione della Difesa Civica può essere ricondotta nel cuore del concetto di “soft law” che non significa diritto debole.

In un'accezione ampia, il concetto riguarda fenomeni di autoregolamentazione diversi dai tipici strumenti normativi (c.d. “hard law”).

La caratteristica fondamentale di tali fenomeni è data dal fatto che gli strumenti azionati sono privi di efficacia vincolante, ma non di effetti utili e concludenti, come nel caso del Difensore Civico, dotato di poteri interdittivi e persuasivi.

La natura non vincolante e informale di tali strumenti è racchiusa nell'aggettivo “soft”. In luogo di una vera e propria obbligazione giuridica, il destinatario dell'azione contrae una “soft obligation”, ovvero un'obbligazione priva di vincolatività e precettività.

La tecnica in questione, propria dell'attività del Difensore Civico, deriva dalla necessità di mettere in campo strumenti flessibili che si adattino alla mutevolezza e all'evoluzione incessante di determinati settori, nella specie legati alla macchina amministrativa, in relazione anche alla mutevolezza del quadro normativo di riferimento.

Anche l'attività del Difensore Civico può essere ricompresa nel generale concetto “soft law”, non avendo la sua azione, in sé effetti vincolanti e precettivi, e differenza di quella giurisdizionale.

Ma il mezzo tribunizio la rende “pubblica” ed efficace, imponendo al destinatario tempi e contenuti del “confronto” con i pubblici uffici.



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

La ricerca di un'organizzazione “également éloignée des tempêtes de la démocratie absolue e de la perfide tranquillité du despotisme représentatif”<sup>1</sup>, ha accompagnato la discussione se la divisione dei poteri sia compatibile con la democrazia e la risposta è diversa, “a seconda che si tratti della “democrazia rappresentativa” o della democrazia diretta”<sup>2</sup>.

Le aporie del principio della tripartizione dei poteri, dal punto di vista del cittadino e dei diritti dell'uomo che gli appartengono “originariamente”, sono certamente prese a base della Costituzione repubblicana italiana del 1948 che, come afferma Francesco De Martino, “è andata oltre i modelli di democrazia moderata”.

E così, nel riconoscimento dell'inalienabilità dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Costituzione del 1948) e dell'immodificabilità della “forma repubblicana”, (art. 139 Cost.), è dato spazio intrinseco di diritti di cittadinanza, che possono esprimersi, anche attraverso l'interposizione di “poteri negativi”.

Nel quadro Costituzionale della Repubblica democratica italiana, può trovare spazio il modello romano classico municipale-federativo e tribunizio, attraverso una dialettica che si sviluppi all'interno delle Istituzioni, parafrasando l'espressione eraclitica, entro le “mura della città”, spazio di legalità, trasparenza e partecipazione ad un tempo e anche di controllo democratico inteso a sollecitare coerenza di atti e condotte dei pubblici uffici e dei pubblici servizi.

Legge come “Comando del popolo diretto ad obiettivi generali, nell'accezione romanistica, o affinché il suddito possa divenire “cittadino” e come tale essere “servito”.

---

<sup>1</sup> Robespierre, *Oeuvres complètes*, Paris 1958, 9,500.

<sup>2</sup> Pierangelo Catalano, *Diritti di libertà e potere negativo*, estr. da “Studi in memoria di G.Esposito”, Padova 1969 (ripubblicato in “Archivio Giuridico F.Serafini, 182 (1972) (= “Studi in memoria di G.Esposito”, 3, Padova 1973) p. 119



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Sullo sfondo, oltre i limiti che reggono l'ordinamento e la sua conservazione, sta la teoria rivoluzionaria espressa da Robespierre, nel discorso "Sur la Constitution" del 10 maggio 1793.

Preoccupato di subordinare al popolo sovrano il "gouvernement" e dell'abuso del potere, egli proclama il diritto di resistenza che compete a ciascun cittadino e al popolo, senza alcun diaframma, nemmeno il Tribunato:

"Je ne confie point la défense d'une si grande cause à ces hommes faibles ou corruptibles. La protection des Tribuns suppose l'esclavage du peuple.

Je n'aime point que le peuple romain se retire sur le Mont sacré, pour demander des protecteurs à un Sénat despotique et à des Patriciens insolens : je veux qu'il reste dans Rome et qu'il en chasse tous ses tyrans.

Je hais, autant que les Patriciens eux-mêmes, et je méprise beaucoup plus ces Tribuns ambitieux, ces vils mandataires du peuple, qui vendent aux grands de Rome leurs discours et leur silence ; qui ne l'ont quelquefois défendu que pour marchander sa liberté avec ses oppresseur. ---Il n'y a qu'un seul Tribun du peuple que je puisse avouer ; c'est le peuple lui-même. C'est à chaque section de la République française que je renvoie la puissance tribunicienne ; et il est facile de l'organiser d'une manière également éloignée des tempêtes de la démocratie absolue, de la perfide du despotisme représentatif. »<sup>3</sup>

L'azione del Difensore Civico nel quadro dell'ordine Costituzionale, si spinge, tendenzialmente e ontologicamente, oltre la soddisfazione eventuale del singolo individuo reclamante, contribuendo a migliorare la vita di tutti i cittadini e il loro rapporto con le Istituzioni.

---

<sup>3</sup> Robespierre, Op. cit.



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Parafrasando la nota espressione di Piero Calamandrei (“Questa nostra Repubblica”, così come si intitolava un suo famoso saggio), l’ “avvicinamento” delle burocrazie ai cittadini può favorire il senso dell’appartenenza e più in generale della cittadinanza. Può ben dirsi che, in tale dimensione anche teleologica, la difesa civica assolve ad una funzione pedagogica: Educare il cittadino a conoscere e far valere i propri diritti, nel contempo sollecitando le amministrazioni a farsi carico del soddisfacimento delle aspettative dei cittadini.

È chiaro infatti che una raccomandazione o anche un’osservazione critica, formulate sulla base di un ricorso individuale concernente problematiche di valenza generale, oltrepassa la risoluzione del concreto e singolo caso, in quanto, se recepita dal Soggetto a cui è indirizzata, potrà provocare il cambiamento di regole e procedure obsolete ovvero scorrette e inadeguate, creando soddisfazione per tanti cittadini.

Può in tal senso parlarsi di funzione “legislativa” , in senso sostanziale, dell’attività di Difesa civica.

Ma non mancano esempi di un Difensore Civico dotato di poteri vincolanti.

Si consideri al riguardo che in Danimarca, ad esempio, le più importanti norme di diritto “naturale” sono il risultato della lunga attività ormai cinquantennale del Folketingets ombudsmand e che in Svezia l’attività dello Justitie Ombudsmannen costituisce da tempo fonte anche prescrittiva e precettiva, dunque vincolante, del diritto pubblico.

Anche i più recenti Defensor del Pueblo spagnolo e Médiateur francese hanno mostrato di essere efficaci riformatori delle regole e dell’attività amministrativa. Gli stessi dati normativi paiono confermare, lato sensu, la legittimazione del Difensore Civico a svolgere attività di “soft law” nei termini illustrati: espressione di diritto “mite”, ma ad un tempo forte nel perseguire l’obiettivo: MITE GIACOBINO.





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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Sovviene in proposito, in Europa, per un verso, l'art. 195 Trattato UE, che appare costruito sullo schema dell'actio popularis, giacché l'indagine dell'attività del Mediatore Europeo (che opera in connessione con il Difensore Civico regionale per quanto concerne le pubbliche amministrazioni facenti capo all'Unione europea, e la loro relazione con i cittadini europei) possono essere avviate anche se il denunciante non lamenti di essere stato personalmente vittima del caso di cattiva amministrazione segnalato.

In tale dimensione si pone altresì la legge regionale piemontese istitutiva della Difesa civica (art. 3 l.reg. 9/12/1981 n. 50). La norma legittima infatti l'intervento del Difensore Civico anche ex officio, a fronte di casi di particolare rilievo " che in ogni modo siano a sua conoscenza".

Il primo e più ovvio vantaggio dell'attività di "soft law" risiede senz'altro nell'elasticità dell'approccio, il quale consente nella sua informalità, anzitutto, una compiuta e comunque migliore specificazione dei problemi di carattere generale (anche al di là del confine dell'illegalità in senso stretto); in secondo luogo, un tale approccio comporta l'adeguamento alla realtà mutevole e anche l'aggiornamento di principi e norme preesistenti; introduce, infine, un importante fattore di carattere più sociologico, vale a dire il miglioramento della condotta dei pubblici Ufficiali, i quali sono incoraggiati a pensare in termini di buona o cattiva amministrazione, piuttosto che secondo i rigidi paradigmi di legalità.

A ciò si aggiunga che, per quei pubblici Ufficiali che già mostrano un atteggiamento più flessibile, l'attività di "soft law" del Difensore Civico potrebbe costituire un ulteriore fattore di legittimazione.

Il modello municipale – federativo e tribunizio della repubblica romana è in tale prospettiva, il parametro di una più efficace partecipazione, e dei cittadini, titolari della "sovranità".



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

### **Dalla parte del cittadino**

La funzione della Difesa civica diviene, allora, un mezzo fondamentale, innanzitutto, per la conoscenza dei diritti, ma soprattutto al fine di poterne garantire l'effettivo esercizio, mettendo le Amministrazioni nella condizione di "servire" il cittadino, con trasparenza e nel segno dell'imparzialità: coerentemente con le modalità di espressione tipiche, che dovrebbero caratterizzare una "buona amministrazione". In tale dimensione, la Difesa civica moderna è funzione fondamentale dello Stato democratico di diritto, in quanto:

- a) costituisce mezzo di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento internazionale e dalla Carta costituzionale in favore della persona e nei riguardi delle Pubbliche Amministrazioni in genere;
  
- b) realizza la difesa dei diritti dei cittadini e il controllo sulle Pubbliche Amministrazioni nel segno della trasparenza, intervenendo nei casi di mancanza o carenza di amministrazione, ovvero nei casi di:
  - omissione di atti obbligatori per legge,
  - irregolarità amministrative,
  - ingiustizia,
  - discriminazione,
  - abuso di potere,
  - mancanza di risposta,
  - rifiuto di accesso all'informazione,
  - ritardo ingiustificato,
  - carenza nell'attuazione dei diritti fondamentali delle persone ed enti,



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

- carente comunicazione e asimmetrie informative;
- c) costituisce anche strumento “antiburocratico” per eccellenza, contribuendo a ridurre i costi delle “burocrazie” gravanti sul sistema economico nel suo complesso, attraverso un’attività intesa a determinare trasparenza, semplificazione e concretezza dell’azione amministrativa;
- d) costituisce mezzo diretto a stimolare il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, migliorandone efficienza, qualità, ma anche immagine e in definitiva “umanizzando” l’attività amministrativa, nel senso di specificarne l’essenza di servizio per le persone;
- e) svolge ulteriormente attività di “mediazione”, a.d.r., nel senso di mettere a confronto le esigenze e i bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti ed i mezzi tipici, a volte rigidi, dell’azione propria dei pubblici uffici, in tal modo favorendo l’emersione di modi capaci di consentire il soddisfacimento delle attese dei cittadini, innanzitutto, nel rispetto del principio di legalità, ma anche interrogando la politica;
- f) si pone come strumento alternativo a quelli giurisdizionali tipici, tanto in sede amministrativa che ordinaria, giacché attraverso attività di indagine e sollecitazione, nonché suggerimenti, il Difensore civico intende provocare comportamenti virtuosi in capo ai pubblici uffici, che, se adottati, sono in grado di soddisfare diritti, interessi e bisogni dei cittadini.



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

Ma come è stato detto, cosa un Ombudsman fa e cosa un Ombudsman è dipende da cosa il particolare Paese, la cultura e il sistema di governo vogliono o hanno bisogno che l'Istituto faccia.

Nella peculiarità italiana, ove manca un Difensore Civico nazionale, la cui costituzione è stata più volte sollecitata dagli Organismi internazionali dell'Unione Europea e dalle Nazioni Unite, la Difesa Civica si esprime attraverso un radicamento sui territori regionali e, a loro volta, i Difensori Civici regionali si rapportano tra loro nell'ambito di un Coordinamento nazionale, il cui compito è di razionalizzarne la funzione, renderla capillare, armonizzarla e progettarla funzionalmente e in concreto oltre lo spazio del territorio locale, nell'intera Nazione, oltre che in ambito internazionale: così in primis attraverso l'adesione alla rete europea dei Difensori Civici, facente capo al Mediatore europeo (organo preposto all'esame delle denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea); ma anche in relazione alle Istituzioni che nel mondo, sono preposte alla tutela dei Diritti umani.

È un modello in fieri che può essere avvicinato a quello municipale – federativo della repubblica romana, fecondamente proiettato verso un futuro intriso di valori di libertà, autonomia e partecipazione.

L'attività del Difensore Civico, definito dalla Corte Costituzionale italiana quale "Organo titolare di funzioni non politiche, di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (Corte Cost. 3 novembre 2010 n. 326), è rivolta alla tutela del bene comune, nella dimensione così descritta da Zygmunt Bauman, a proposito del



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

“GOVERNO” dei beni collettivi, nel rapporto con le persone e la comunità<sup>4</sup>: «in *In Governare i beni collettivi* Elinor Ostrom aveva avvertito che la convinzione propagandata senza sosta secondo cui le persone sono naturalmente portate a ricercare profitti di breve termine e ad agire in base al principio «ognun per sé e Dio per tutti» non regge alla prova dei fatti. La conclusione dello studio di Ostrom sulle imprese locali che operano su piccola scala è molto diversa: nell’ambito di una comunità le persone tendono a prendere decisioni che non mirano solo al profitto. È tempo di chiedersi: quelle forme di “vita in comunità» che la maggior parte di noi conosce unicamente attraverso le ricerche etnografiche sulle poche nicchie oggi rimaste da epoche passate, «superate e arretrate». «Sono davvero qualcosa di irrevocabilmente concluso?»<sup>5</sup>

Tradizione e modernità possono in tal modo davvero incontrarsi in una dialettica profonda e viva.

Possiamo concludere tracciando un identikit del Difensore civico, come catalizzatore della cultura pratica dei diritti umani nel sistema delle istituzioni.

Scriveva il Prof. Antonio Papisca, Direttore Centro studi e formazione sui diritti dell’uomo e dei popoli dell’Università di Padova, “ Il Difensore civico (la Difensora civica), oltre che persona competente e onesta, è:

- un modello di comportamento per le pubbliche istituzioni;
- un innovatore, anzi un costituente;

---

<sup>4</sup> Z. Bauman, *Modernità liquidità*, Bari 2011, prefazione.

<sup>5</sup> Z. Bauman, *Loc. cit.*



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

- un garantista sostanziale: concepisce la garanzia dei diritti umani in termini di soddisfacimento di bisogni vitali reali;
- è un assio-pratico;
- ha il senso dell'equità;
- ha lo spirito del volontariato, quindi del servizio;
- è un mondialista;
- è uno che ascolta;
- è paziente e tenace;
- sa parlare chiaro e semplice;
- vede nelle molteplici e multiformi espressioni della difesa civica non-istituzionale non dei rivali o dei concorrenti ma degli agenti di utile sinergismo, quindi degli alleati;
- è un persuaso del principio della pari dignità delle pubbliche istituzioni e di quelle istituzioni solidariste di società civile che si richiamano alla legge universale dei diritti umani;
- ha il gusto della democrazia;
- è convinto che l'investimento in educazione è tra gli obiettivi prioritari sia delle pubbliche istituzioni sia della società civile;
- non è un legalista;
- non è un fiscalista;
- non è un cane mastino alle costole della Pubblica amministrazione;
- non è un patito del mercato;
- è uno che ama l'arte più che lo spettacolo;
- è un umanista;
- capisce cosa significa "municipalità sostenibile" e "statualità sostenibile";



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

- è convinto della necessità di avvalersi di personale esperto e quindi di attingere al serbatoio, in crescita, di giovani specialisti in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani formati dall'Università di Padova;
- nel fare rapporto annuale alla istituzione che lo ha eletto è un propositivo più che un denunciata;
- usa la sua competenza, la sua sensibilità etica e sociale, il suo buon rapporto col mondo dell'associazionismo e del volontario come risorse di potere nell'esercitare le sue funzioni di garanzia sostanziale dei diritti;
- non ha limiti d'età anagrafica”,

### **La proposta del Coordinamento per il radicamento territoriale della Difesa civica**

Come è noto, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha recentemente emanato la Risoluzione 327 adottata nel corso della 21° sessione, tenutasi a Strasburgo il 18 – 20 ottobre 2011 e la Raccomandazione CG(21)6 del 27 settembre 2011, adottata nella medesima sessione.

Dalla Risoluzione 327 emerge l'invito agli Stati membri e agli Enti locali e regionali a rafforzare la competenza dei Difensori civici, soprattutto per quanto attiene le figure che trattano i reclami relativi agli Enti locali e regionali, garantendo autonomia e indipendenza anche funzionale ed economica della pubblica funzione e incoraggiando l'attività di



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

collaborazione a rete tra gli Uffici, colmando comunque i vuoti esistenti sul territorio ed evitando duplicazioni, in connessione con le funzioni tipiche, riconosciute a livello internazionale, della Difesa civica, di sollecitazione e tutela, in concreto, del diritto dei cittadini ad una “buona amministrazione” e di garanzia, in concreto, della protezione, ma anche della promozione, dei diritti dell’uomo e dei diritti fondamentali della persona riconosciuti dalle Carte dei principi.

Con riguardo specifico al nostro Paese, il Congresso ha raccomandato la capillare istituzione e designazione, ove non avvenuta, del Difensore civico, in primis da parte dei Consigli regionali, oltre a quelli delle Province Autonome, ma anche il rafforzamento della rete dei Difensori civici localmente esistenti, ovvero in ambito provinciale.

Il Congresso ha, inoltre, raccomandato di coordinare le funzioni dei Difensori civici regionali e locali con il Commissario per i Diritti dell’Uomo del Consiglio d’Europa, quale naturale referente dell’attività del Difensore civico.

Quanto al Coordinamento italiano, ne sono riconosciuti ruolo e funzioni al fine di garantire la tutela dei cittadini e per compiti di integrazione, armonizzazione, cooperazione tra i diversi Difensori civici, nonché di indirizzo dei cittadini, anche con riguardo a problematiche che trascendano l’ambito territoriale e che coinvolgano le Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, con la citata Raccomandazione vengono rafforzati il ruolo e la funzione del Coordinamento per garantire su tutto il territorio italiano la funzione di Difesa civica e si specifica la funzione rappresentativa della Difesa civica in Italia, in capo al Presidente - Coordinatore.

Attraverso il Protocollo d’intesa stipulato con l’Unione delle Province italiane si cerca di dare forma, sostanza e struttura alla Difesa civica.





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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

A questo scopo il Coordinamento ha elaborato alcune proposte che potranno formare oggetto di approfondimento anche in ambito di “autoriforma” degli Enti Locali.

Nell'allegare la nota riassuntiva delle proposte, si indicano di seguito i contenuti delle proposte del Coordinamento:

### **1) Strutturazione del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome.**

In conformità delle citate Risoluzioni e Raccomandazioni del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, si tratta di recepire l'inquadramento della Rete nazionale della Difesa civica facente capo al Coordinamento nazionale, quale forma organizzata, nella Penisola, della funzione di Difesa civica, riconoscendo al Coordinatore la qualità di rappresentante, titolare delle funzioni nei riguardi di tutte le Istituzioni internazionali di tutela dei diritti umani.

### **2) Semplificazione e razionalizzazione delle figure – Istituzioni di garanzia (Garante del detenuto, Garante dei diritti dell'infanzia e dei minori, Garante del contribuente).**

Posto che in alcune regioni le funzioni di garanzia vengono svolte dal Difensore civico anche per quanto attiene ai detenuti, ai diritti dell'infanzia e dei minori e ai contribuenti (come in Lombardia, in Abruzzo, nelle Province di Trento e Bolzano), può apparire razionale e capace di generare, oltretutto, economie significative, unificare le funzioni, riconoscendo al Difensore civico le attribuzioni relative dei citati Garanti, fermo restando il coordinamento con ogni altra Authority.



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

### IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

#### **3) Nomina del Difensore civico ad opera di tutti gli Enti locali regionali e territoriali.**

A legislazione invariata, in conformità alle Raccomandazioni provenienti dall'Unione Europea e dall'ONU, che hanno prescritto ripetutamente l'istituzione del Difensore civico, presente in 26 Paesi dell'Unione Europea a livello nazionale e, salva l'istituzione anche in Italia di un Difensore civico nazionale, ma ferma restando la funzione unificante svolta dal Coordinamento, (che già rappresenta la Difesa civica italiana articolata sui territori, *in primis* attraverso i Difensori civici regionali e delle Province Autonome), **pare necessario che ogni Regione si faccia carico di nominare il Difensore civico, coordinando e organizzando intorno allo stesso la Difesa civica territoriale e locale, attraverso opportune convenzioni con gli Enti Locali, Comuni, Province, Unioni di Comuni.**

Si tratta di una misura, comunque, doverosa, tenutosi conto delle attribuzioni che la legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i, attribuisce al Difensore civico in materia di diniego di accesso documentale.

E' evidente che la carenza del Difensore civico sottrae al cittadino un diritto civile che appartiene ai livelli essenziali da garantire, ex artt.177, 119 della Costituzione, su tutto il territorio nazionale, costringendo i cittadini in questione a ricorrere al Giudice con notevole aggravio di oneri e costi, e per di più inflazionando il contenzioso.

**Anche ragioni di bilancio pubblico impongono la nomina del Difensore civico regionale.**



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

- 4) Attribuzione al Difensore civico, anche in base alla normativa regionale, di poteri sollecitatori più stringenti mediante previsione del dovere di risposta entro breve termine perentorio e di temporanea sospensione *ipso facto* dell'esecutività di atti e provvedimenti fatti oggetto di critica ovvero di suggerimenti da parte del Difensore civico, in difetto di riscontri formali, motivati allo stesso Difensore civico.**

In tal modo potrà rivivere in forme moderne e ferma restando l'autonomia dell'azione amministrativa e, prima ancora, della decisione politica, l'antico potere interdittivo del *tribunus plebis* e altresì la sua capacità di sollecitare adempimenti in termini certi, con miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa.

- 5) Specificazione dei poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori (art.136 T.U.E.L.).**

Si tratta di esplicitare la categoria di atti da individuare analiticamente e, se possibile, tassativamente, per cui è prevista la nomina di commissario ad acta, con indicazione anche di tipologie di quanti possano essere nominati alla funzione, ivi compresa la specificazione dei modi e limiti con cui liquidare la relativa spesa da porre esplicitamente a carico dell'Ente che ha ommesso di adottare l'atto obbligatorio per legge.

Anche tale problematica potrà essere affrontata attraverso l'armonizzazione delle legislazioni regionali di riferimento.



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

## IL PRESIDENTE DEL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

### **6) Controllo eventuale sulle deliberazioni di Giunta e Consiglio dei Comuni e delle Province (art. 127 T.U.E.L.).**

Sul punto, si tratta di conferire al Difensore civico regionale, ovvero territoriale, se istituito, poteri di controllo eventuali in termini già fatti oggetto di recente Disegno di legge, come in allegato.

IL DIFENSORE CIVICO  
Presidente del Coordinamento nazionale dei  
Difensori civici regionali e delle Province autonome  
Avv. Antonio CAPUTO