

# Diritti umani e difesa civica. Riflessioni sull'esperienza di Vicenza

---

Saggi di Francesco Buso e Stefano Piazza

---



Comune di Vicenza  
Ufficio del Difensore Civico



Associazione  
Diritti Umani - Sviluppo Umano



# Diritti umani e difesa civica. Riflessioni sull'esperienza di Vicenza

---

## Sommario

---

Presentazione .....	p. 5
Nota introduttiva. Il progetto "Diritti umani e difesa civica a Vicenza" .....	p. 7
Le difesa civica strumento di coesione sociale. L'esperienza di Vicenza, di <b>Francesco Buso</b> .....	p. 13
Note .....	p. 22
La difesa civica nell'attuale fase di evoluzione ordinamentale: Problemi, realizzazioni, prospettive, di <b>Stefano Piazza</b> .....	p. 23
Note .....	p. 46
Nota bibliografica .....	p. 52



Associazione  
Diritti Umani - Sviluppo Umano, aps  
via Zabarella 88  
35121 Padova  
tel 049 8774470  
fax 049 650905  
e-mail [hrhd@libero.it](mailto:hrhd@libero.it)  
[www.cepadu.unipd.it/adusu](http://www.cepadu.unipd.it/adusu)

2003



## Presentazione

---

In questo volumetto sono raccolti due saggi che presentano spunti di riflessione intorno ad un'esperienza di intervento socio-culturale condotta a Vicenza nel corso del 2002-2003 nel quadro di una collaborazione tra l'Associazione Diritti Umani – Sviluppo Umano e l'ufficio del Difensore civico comunale di quella città.

Il carattere innovativo dell'esperienza e la sua capacità di rilanciare iniziative e progetti su quella realtà territoriale, giustificano la scelta di mettere a disposizione di un pubblico un po' più esteso le considerazioni contenute nei saggi che seguono.

In effetti, la difesa civica, specialmente se svolta a livello comunale, solo da pochi anni ha iniziato ad attrarre l'attenzione di giuristi ed esperti di pubblica amministrazione. Ma se dal campo degli studi giuridici ci si sposta su quello della riflessione politologica, ci si rende conto che in Italia tale istituto ha ricevuto un'attenzione ancora più scarsa. Negli scritti che qui presentiamo, viceversa, ci sembra che siano insite le premesse per avviare un dibattito molto interessante sulla difesa civica locale come istituto adatto a catalizzare e far maturare buone prassi di partecipazione civica, di "cittadinanza attiva" e di sussidiarietà effettiva. L'esperienza del difensore civico comunale appare insomma non relegata ad una dimensione blandamente riparativa, ma connessa ai fermenti più vitali della società civile, in una prospettiva promozionale e progettuale che normalmente viene riferita ad altri attori sociali.

In molte parti d'Italia (e certamente in molti territori del Veneto) i difensori civici hanno cominciato a proporsi come strumento flessibile ed intelligente di promozione di una partecipazione "qualificata" dei soggetti di società civile alla vita politica e istituzionale delle rispettive comunità. Molti altri sono i difensori civici pronti ad interpretare in chiave propositiva e dinamica il proprio ruolo istituzionale, ma mancano di un adeguato supporto di riflessione e di modelli operativi. L'esperienza di Vicenza può essere un utile riferimento sia per tali difensori civici, sia per i soggetti associativi che vogliano sperimentare nuove vie di partecipazione alla vita della comunità locale.

Paolo De Stefani, Associazione Diritti Umani - Sviluppo Umano

---



## **Nota introduttiva.**

### **Il Progetto “Diritti umani e difesa civica a Vicenza”**

---

Tra il 2002 e il 2003, si è svolta a Vicenza un'interessante esperienza di promozione della cittadinanza attiva e dei diritti umani, che ha visto protagonista l'ufficio del difensore civico comunale e vari soggetti dell'associazionismo cittadino. Sotto la denominazione “Diritti umani e difesa civica a Vicenza” si sono articolate durante circa 12 mesi una serie di iniziative e attività nelle quali si è cercato di declinare un progetto complessivo di azioni per i diritti umani che avesse come motivo ispiratore e referente principale la difesa civica.

Non è una novità l'elaborazione di proposte e la realizzazione di esperienze di attivazione della società civile e sui diritti umani a livello cittadino, così come non è certamente una peculiarità vicentina l'istituzione del difensore civico comunale. Tuttavia le due dimensioni non sono frequentemente entrate in contatto. Da un lato, il mondo dell'associazionismo guarda con un certo distacco all'ambito istituzionale, specialmente quando si tratta di iniziative di tipo culturale e formativo, privilegiando le proprie modalità e i propri percorsi di elaborazione. Dall'altro, nella prassi dei difensori civici locali, l'attenzione alla casistica, al trattamento dei casi specifici e una conseguente tendenza al tecnicismo giuridico-amministrativo, allontanano l'ufficio dal contatto con le istanze più vive e dirette della società civile. Nel caso di Vicenza, invece, si sono date le condizioni per sviluppare una sinergia inedita. La chiave è stata la rilettura del mandato del difensore civico in funzione di difesa e promozione dei diritti umani e di prevenzione della loro violazione.

In collaborazione con l'Associazione Diritti Umani – Sviluppo Umano, l'ufficio del difensore civico ha dunque dato vita ad un progetto di attività finalizzate a qualificare e perseguire sistematicamente il collegamento vitale tra ufficio di difesa civica e organismi di società civile. Tale raccordo è implicito nella quotidiana attività di ascolto del difensore civico, che ha per interlocutori non solo singoli cittadini ma sempre più spesso i singoli insieme alle strutture organizzate (associazioni, comitati, grup-

pi spontanei, ecc.) che li sostengono. Il progetto avviato nel 2002 si proponeva la finalità di strutturare maggiormente tali attività, inscrivendole in un quadro che, continuamente aggiornato e calibrato alle esigenze che via via emergono, consenta di “capitalizzare” le varie esperienze, a beneficio dell’ufficio comunale del difensore civico e della comunità vicentina nel suo insieme.

Dopo alcuni incontri svoltisi tra marzo e giugno del 2002, il progetto complessivo su “Diritti umani e difesa civica a Vicenza” veniva messo a punto e ci si disponeva ad attuarlo a partire dall’autunno.

### ***Motivazione dell’iniziativa e finalità***

Il progetto ha inteso dunque individuare e sperimentare delle modalità nuove di contatto e collaborazione con gli organismi di società civile attivi in città e operanti *lato sensu* nel campo dei diritti umani. A contatti sporadici o puramente strumentali, si intendeva sostituire una forma di cooperazione più avanzata ed efficiente, imperniata sulla sussidiarietà.

Gli obiettivi generali del progetto sono stati i seguenti:

- favorire la reciproca conoscenza tra ufficio del difensore civico e organismi di società civile operanti per la tutela dei diritti umani
- incentivare presso tali organismi il ricorso ai servizi del difensore civico a garanzia dei cittadini
- rafforzare complessivamente, attraverso la loro messa in rete, le risorse istituzionali e non istituzionali del territorio a tutela dei diritti fondamentali
- promuovere iniziative di educazione ai diritti umani rivolte al mondo scolastico in cui siano illustrate le carte dei diritti e suggerite ai giovani forme concrete di partecipazione alla vita civile della comunità, evidenziando il ruolo attivo che vi può svolgere la difesa civica.

### ***Attività proposte***

Le attività individuate nel progetto hanno riguardato tre ambiti. In primo luogo, l’ambito dell’associazionismo locale: far conoscere alle associazioni che si interessano del bene comune cittadino la difesa civica come uno dei possibili strumenti utilizzabili per fare giungere all’amministrazione le proprie istanze.

Il progetto si è interessato anche di mettere a disposizione dell’ufficio e delle realtà associative con cui esso entrava in rapporto di alleanza uno



strumento operativo di tipo informatico, nella fattispecie un forum *on-line*.

Infine, i giovani e la scuola. Il progetto ha avviato un'iniziativa di educazione ai diritti umani rivolta sia a docenti di scuola superiore, sia agli stessi studenti, tesa a promuovere la conoscenza e la partecipazione civica dei giovani e l'impegno per i diritti umani.

### ***Mappatura delle risorse e "forum on-line"***

Il primo passo per realizzare forme di cooperazione qualificata tra società civile e ufficio di difesa civica è consistito nel costruire una mappa "attiva" degli organismi di società civile (ma anche – sia pure sommariamente – delle pertinenti realtà istituzionali) che operano in città sul fronte dei diritti della persona.

Con lo strumento del "forum on-line" (realizzato da Luca Mion e gestito successivamente da "La Linea dell'Arco" scarl) i cittadini sono invitati a proporre temi, segnalare difficoltà, rilevare bisogni insoddisfatti, nonché rispondere alle questioni presentate da altri cittadini. Gli interventi in esso ospitati devono però servire anche a fare emergere le risorse straordinarie che una città come Vicenza può mettere in campo per venire incontro alle persone e ai loro bisogni. Nei messaggi inviati al forum on-line, i cittadini, i gruppi, le associazioni – e naturalmente l'ufficio del difensore civico – possono far conoscere le proprie competenze, i propri progetti, le risorse di cui dispongono, mettendo gli altri gruppi e i cittadini in condizione di essere informati un po' meglio sulle potenzialità di professionalità, di dedizione, di volontariato, strutturali ecc. che la comunità può mobilitare, e quindi poterle usare in modo adeguato.

Il forum on-line è stato dunque attivato, con accesso dalla pagina web dell'ufficio di pubblica tutela, ed è stato impostato dal punto di vista contenutistico sulla tematica dei diritti umani. Di che cosa si parla quando si parla di diritti umani? Il tema dei diritti umani a Vicenza è stato articolato intorno a quattro aree principali: *Ambiente e territorio*, *Una città solidale ed accogliente*, *Una città da vivere*, *Ascoltare, farsi ascoltare*. L'articolazione di temi e sottotemi è naturalmente provvisoria.

Il forum on-line è stato presentato in un incontro pubblico il 14 febbraio 2003 nell'ambito della tavola rotonda su "I diritti umani a Vicenza. Verso la costruzione di un dialogo permanente con la società civile" (sala Marzotto della Camera di Commercio).

### ***Rafforzamento dei contatti e della cooperazione tra difensore civico e organi di società civile: elaborazione di buone prassi***

L'attività sopra considerata di apertura di dialogo a largo spettro con la cittadinanza, è stata accompagnata da azioni più mirate, finalizzate a conoscere più approfonditamente i campi di operatività e soprattutto le modalità di azione degli organismi di società civile, allo scopo di identificare modelli efficaci, non burocratici e trasparenti di collaborazione tra tali organismi (e i cittadini che con essi entrano in contatto) e il difensore civico.

Sono state pertanto realizzate due serie di incontri, con la presenza del difensore civico, a cui hanno partecipato un buon numero di soggetti attivi in città sui temi ambientali e dei diritti umani e di partecipazione. L'obiettivo minimo era quello di far conoscere le funzioni e le modalità di azione del difensore civico e di elaborare una base su cui costruire un "patto" di collaborazione futura. Agli incontri hanno preso parte, in qualità di facilitatori per conto dell'Associazione Diritti Umani – Sviluppo Umano, Matteo Mascia e Marco Ferrero.

L'iniziativa ha condotto all'adozione di un "memorandum" tra ufficio del difensore civico e soggetti di società civile, che è stato successivamente reso pubblico e sul quale è stata aperta l'adesione da parte delle associazioni del territorio.

### ***Corso pilota nelle scuole e incontri con la cittadinanza***

La finalità di promozione culturale, come abbiamo visto, è parte integrante della funzione "promozionale" del difensore civico. Il rapporto con il mondo della scuola si presenta non come una scelta propagandistica o di facciata, ma come un momento qualificante dell'identità dell'ufficio di difesa civica.

Il progetto attuato a Vicenza ha condotto a realizzare due serie di incontri formativi destinati a docenti e studenti delle scuole superiori della città. Sono stati illustrati, con il contributo di esperti in istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani e con la partecipazione del difensore civico, i contenuti essenziali degli strumenti internazionali sui diritti umani, mostrandone il collegamento con i principi costituzionali del nostro paese nonché con gli statuti e le altre norme che regolamentano le funzioni delle Regioni e degli enti locali. In particolare sono stati illustrati anche attraverso incontri e tavole rotonde pubbliche i documenti con cui si raccomanda l'istituzione di istituzioni nazionali e locali per i diritti umani (tra i quali rientra l'Ombudsman) e quelli che promuovono forme di

cittadinanza attiva e di partecipazione dei giovani alla vita civile della comunità locale (tra questi i documenti della rete europea per i diritti umani nella città).

L'attività nelle scuole è stata seguita in particolare, per conto dell'Associazione Diritti Umani – Sviluppo Umano, da Antonio Zulato e Donatella Cavion; gli stessi, insieme con Paolo De Stefani e Matteo Mascia, hanno anche predisposto il programma degli incontri pubblici. Questi ultimi hanno ospitato interventi di esponenti dell'associazionismo e della società civile vicentina, tra cui don Giovanni Sandonà, Giovanna dalla Pozza Peruffo, Gabriele Brunetti, Maria Bergamin, Filippo Magnaguagno. e hanno riunito un numero considerevole di cittadini, associazioni, giovani, studenti.

\*\*\*

Il progetto, conclusosi nell'estate del 2003, ha già trovato continuità in una serie di altre iniziative di cui il difensore civico di Vicenza si è fatto promotore e di cui è fatta menzione in ambedue i saggi di questa pubblicazione.

Indispensabile e intelligente assistenza per la realizzazione di ciascuna delle attività sopra descritte è stata fornita da Nicola Carrarini, della Cooperativa "La Linea dell'Arco".

La conclusione positiva di questa prima esperienza pilota e i seguiti che già si annunciano costituiscono una prova della capacità e autonomia di azione che l'ufficio del difensore civico comunale, in collegamento con il tessuto della società civile locale, ha acquisito e ha saputo sviluppare. L'auspicio è che tale lavoro possa aiutare la comunità vicentina ad affrontare le sfide che la attendono e possa fornire spunti utili per esperienze analoghe che altre comunità locali vorranno intraprendere.

Associazione Diritti Umani - Sviluppo Umano



# La difesa civica strumento di coesione sociale. L'esperienza di Vicenza

---

**Francesco Buso**, avvocato, difensore civico del Comune di Vicenza

---

Verso la fine del 2001, a circa un paio d'anni dal mio insediamento nell'ufficio di difensore civico del Comune di Vicenza, mi resi conto che il superamento delle difficoltà incontrate nell'esercizio della funzione non poteva prescindere dal tentativo di contestualizzare le disfunzioni rilevate nell'agire dell'Amministrazione Comunale nel più generale ambito politico, sociale e culturale locale.

Ecco, per capi principali, la mia analisi.

Il contesto politico vicentino non si manifesta dissimile da quello della gran parte dei comuni italiani. Per parte istituzionale esso si propone con un esecutivo forte, interprete talvolta estensivo delle proprie funzioni e, in proporzione inversa, con un'assemblea consiliare non infrequentemente compressa in ruoli marginali. La società civile appare consegnata ai ritualismi della militanza pro o contro l'amministrazione comunale o, più spesso, ad una rassegnata disaffezione alla partecipazione attiva nella gestione della *res publica*; l'associazionismo incontra difficoltà nel dialogo con gli interlocutori istituzionali e, nonostante l'impegno civile sul fronte delle solidarietà, è ancora poco incline a condividere esperienze di cooperazione locale (o di partemariato, come oggi si usa dire).

Il numero dei cittadini che si rivolgono al difensore civico non è insignificante (in media l'ufficio istruisce circa 200 pratiche l'anno), ma ancora più significative sono le disfunzioni rilevate (rimando chi ne sia interessato alla lettura delle mie relazioni annuali disponibili anche sul sito [www.difensorecivico.vicenza.it](http://www.difensorecivico.vicenza.it) ed altri specializzati).

Il primo dato, a mio avviso, è poco indicativo dello stato di disagio dei rapporti tra cittadino e amministrazione comunale; credo che ciò dipenda dalla ancora non estesa diffusione della conoscenza dell'istituto, alla quale spesso si somma negativamente la credenza della sua scarsa efficacia (questa, per molti, si rivelerebbe nell'impossibilità di coartare gli in-

---

terlocutori ostinatamente sordi alle sue esortazioni).

Non viene convenientemente percepita l'utilità del difensore civico quando, pur non riuscendo ad ottenere in concreto un riscontro riparatore, rileva però la disfunzione e la rende nota pubblicamente.

Tale sintomo non può non destare preoccupazione, specialmente in chi ha a cuore la sorte dello stato di diritto: affiora invero in gran parte dell'opinione pubblica, accanto ad un atteggiamento remissivo verso le risorse della politica, anche una certa mancanza di reattività verso valori quali il rispetto dei diversi ruoli istituzionali, delle rispettive sfere di autonomia, della funzionalità di un sistema, necessariamente complesso, fondato sui controlli e sul bilanciamento dei poteri. I rappresentanti delle istituzioni pubbliche esprimono su questi temi, salvo casi eccezionali, una attenzione di basso profilo, spesso meramente formalistica, che di fatto non incoraggia nella popolazione lo sviluppo del senso civico e delle istituzioni stesse.

In definitiva, scarso profitto sembra offrire il principio di responsabilità politica, che pure, essendo legato al suffragio elettorale, esprime la sanzione tipica più importante nell'ambito di un sistema sociale democratico e la cui titolarità è per questa ragione in mano ai cittadini. Ciò, ribadisco, non può che preoccupare sopra ogni altra cosa: se costoro abdicano alla propria sovranità o non rivendicano le condizioni che determinano la effettiva capacità del suo esercizio (buone leggi, informazioni corrette, strumenti di garanzia efficaci, la possibilità di ricevere una adeguata formazione "civica"), abdicano in buona sostanza alla democrazia ed a tutto ciò che di buono essa può offrire ai fini della tutela e della promozione della dignità della persona umana.

\*\*\*\*\*

Queste riflessioni mi hanno spinto a misurarmi con le responsabilità della funzione per capire quanto da essa sia lecito pretendere, rispetto alle sue finalità, di cui dirò più avanti, ed alle risorse che le sono connaturate: l'azione informale, il rapporto dialogico con gli interlocutori, l'ambito operativo descritto dal compito di tutela dei diritti della persona e degli interessi diffusi.

Il mio primo obiettivo fu quello di creare uno strumento moderno di comunicazione ed interazione con la cittadinanza; promossi pertanto la realizzazione di un sito web nel quale si trovano oggi disponibili informazioni sull'istituzione, sull'attività dell'ufficio, sulle attività delle associazioni che si occupano della promozione e della tutela dei diritti umani, nonché aree virtuali da utilizzarsi come "forum" di discussione (il sito ha anche ottenuto un lusinghiero riconoscimento come miglior sito

web 2002 tra quelli istituiti dai difensori civici locali italiani, secondo il parere di un comitato di esperti incaricato allo scopo da una rivista web specializzata in difesa civica).

Nel frattempo, una fortunata serie di coincidenze, tra letture ed incontri personali, avevano contribuito ad orientare la mia ricerca.

Tra le prime, l'opera di Robert D. Putnam<sup>1</sup> e, in particolare, un classico della ricerca sociale: *La tradizione civica nelle regioni italiane*: un convincente supporto scientifico al teorema per il quale il benessere sociale ed economico di una comunità è correlato proporzionalmente allo sviluppo che in essa hanno i legami sociali orizzontali ispirati al senso civico e alla collaborazione, ovverosia ciò che è stato definito il *capitale sociale*. E poi anche l'opera dell'economista Albert O. Hirschman il quale, nell'analizzare le implicanze vantaggiose della valorizzazione della *voce*, della protesta, del rapporto collaborativo tra aziende private o pubbliche amministrazioni, da una parte, e il pubblico dei consumatori o dei cittadini, dall'altra, descrive con straordinaria chiarezza la necessità, sotto il profilo utilitaristico, prima ancora che etico-morale, di attuare un'azione di controllo e di correzione dei comportamenti disfunzionali ai quali ogni organismo sociale va *naturalmente* soggetto e con i quali esso "apprende a convivere". "Perché tale comportamento non si autoalimenti favorendo una generale decadenza" - spiega Hirschman - "la società deve saper attingere al suo interno le forze capaci di ricondurre il maggior numero possibile di soggetti incerti al comportamento necessario a un suo corretto funzionamento".<sup>2</sup>

Putnam ricorda, tra l'altro, la lezione di David Hume sui dilemmi dell'azione collettiva (la parabola agreste dei due contadini che per mancanza di fiducia reciproca e di una garanzia non si aiutano a vicenda, perdendo entrambi il raccolto) e l'opera di Oliver Williamson, in cui si sottolinea "il ruolo svolto dalle istituzioni formali nella riduzione dei *costi di transazione*, (cioè le spese per il controllo e il rispetto degli accordi) in modo da consentire ai soggetti di superare con maggior facilità i problemi legati all'opportunismo individualista e alla diserzione".<sup>3</sup> Con ciò, indirettamente, Putnam ha offerto su un piatto d'argento le ragioni fondanti che giustificano l'istituto del difensore civico: ecco un'autorità istituzionale che co-opera per assicurare il corretto funzionamento delle pubbliche amministrazioni, tutelando gratuitamente i diritti e gli interessi dei cittadini, promuovendo la circolazione *non irrazionale* della fiducia e quindi la collaborazione volontaria.

Secondo gli studiosi del sociale la fiducia è di per sé una proprietà emergente del sistema sociale e costituisce una irrinunciabile componente di un circolo virtuoso produttivo di benessere collettivo; essa, peraltro, viene

generalmente riposta solo se esistono giustificazioni razionali, le quali a loro volta si rinvengono nelle norme e nelle reti sociali entro le quali le persone si trovano ad operare. E' stato però osservato che così come tende ad autorafforzarsi l'equilibrio di una società virtuosa, con analoga coerenza può verificarsi la situazione opposta in cui "gli individui, rispondendo al contesto sociale avuto in eredità dalla storia, rinforzano le patologie sociali".<sup>4</sup>

Tuttavia, benché le radici culturali di una comunità civica abbiano radici profonde, e ciò in molti casi possa indurre al pessimismo, i risultati positivi e misurabili ottenuti dall'esperienza del decentramento politico-amministrativo, iniziato con la riforma regionale del 1970, invitano a dedurre, come seconda lezione, che effettivamente "il cambiamento delle istituzioni formali porta a un cambiamento reale nel processo politico".

<sup>5</sup>

Tornando, ora, alla difesa civica, dopo questi rapidi cenni agli studi di settore, potrà apparire più evidente che essa, proprio perché pensata come organo non giurisdizionale autonomo e indipendente di garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini, ha le caratteristiche per essere funzionalmente destinata a costituire un fattore fondamentale di incremento del capitale sociale ed a rappresentare, tra le istituzioni formali, quella maggiormente deputata all'indirizzo virtuoso del sistema socio-politico-istituzionale.

Beninteso che condizione indispensabile perché ciò si possa realizzare è che essa affondi e sappia mantenere le proprie radici innanzitutto nell'humus etico-giuridico dei valori umani universalmente condivisi, affinché la cultura civica locale si armonizzi con essi, ove non ne sia sufficientemente impregnata, o ne sia tutelata la sintonia quando questa già esista. A questo proposito torna utile ricordare la definizione di Albert Hirschman, secondo la quale "la maggior parte dei capitali sociali, come la fiducia, sono "risorse morali", ovvero risorse la cui fornitura aumenta, invece di diminuire, con l'uso e che si esauriscono se *non* sono usate".

<sup>6</sup>

Di tutto ciò, secondo il mio parere, si dovrebbe tenere adeguato conto nel dibattito di attualità che attiene ad un problema fondamentale: come fondare una siffatta istituzione. Ricordo appena che sono in corso di elaborazione la riforma degli statuti regionali, quella volta a disegnare in un quadro costituzionale nuove infrastrutture di garanzia dei diritti umani e la stessa difesa civica, e che nei riguardi di quest'ultima permane una riserva normativa a favore degli enti locali.



Il progetto “Diritti umani e difesa civica a Vicenza”, del quale tratterò fra poco, in un certo senso costituisce anche un tentativo parziale di rispondere a questa domanda; esso infatti, con i metodi che vedremo, si propone di migliorare, rispetto alle tematiche cui sopra si è fatto cenno, la sensibilità degli attori locali in modo da accentuare la loro disponibilità *razionale* a prendere decisioni che favoriscano la pratica della fiducia e della reciprocità e ad assumere comportamenti in coerenza con questi obiettivi. Sono proprio questi attori locali infatti che, secondo gli studiosi, scontano l’handicap di non poter legiferare serenamente su un siffatto istituto, paradossalmente, “proprio per la ragione che sono loro stessi ad averne bisogno e un legislatore imparziale è problematico quanto il sovrano di Hobbes”, come ha scritto Alan Bates.<sup>7</sup>

Si vuol dimostrare che il difensore civico ha l’attitudine naturale ad assumere dunque su di sé il compito di interferire nelle consuetudini locali come agente positivo di cambiamento, richiamando l’attenzione della comunità ai valori universali della persona e all’impegno civico e potenziando l’efficacia dei modelli offerti da coloro che già possono dimostrare i successi della collaborazione spontanea, di quei testimoni privilegiati, cioè, che costituiscono la principale e più concreta motivazione razionale a suffragio.

Queste letture (per le ragioni che spero di aver reso intuibili) e soprattutto la riflessione critica condotta nel corso della mia esperienza mi hanno palesato definitivamente la primaria importanza sociale di alcuni obiettivi e la straordinaria rilevanza strategica che riveste la funzione della difesa civica rispetto al loro raggiungimento.

Ne è derivata, sul piano personale, una forte spinta motivazionale, rafforzata col tempo dal contatto con i vari soggetti via via coinvolti nell’esperienza, che hanno manifestato in generale vivo interesse e partecipazione.

Tra gli eventi e gli incontri istituzionali e personali che hanno costituito fonti ispirative di particolare stimolo progettuale, in ordine di tempo, ricordo l’incontro di studio promosso all’inizio del 2002 dall’Unione Italiana dei Ciechi in collaborazione con l’avv. *Alessandro Licheri*, difensore civico della Provincia di Roma. L’intuizione di invitare a convegno i difensori civici di tutta l’Italia per conoscere e trattare le problematiche attinenti una particolare categoria di portatori di handicap, conteneva in sé un fondamentale messaggio: l’importanza di individuare e promuovere forme concrete di cooperazione tra organismi di società civile e difesa civica ai fini della tutela dei diritti. La vicinanza geografica dell’università patavina, sede del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, è stata per me un’occasione

privilegiata per poter entrare in contatto col prof. *Antonio Papisca*, direttore e fondatore del Centro, e con gli esperti formati grazie al suo magistero scientifico; si è così sviluppato un felice rapporto sinergico stimolato da un comune obiettivo scientifico, politico, culturale e umano: poter misurare in concreto, per la prima volta, le potenzialità della difesa civica impegnata a definire, in termini organici e non episodici, la propria azione istituzionale nel campo della protezione effettiva dei diritti umani attivando prassi collaborative a largo raggio con gli organismi locali di società civile.

Promossi quindi il progetto “Diritti umani e difesa civica a Vicenza” (l’iniziativa fu presentata il 29.6.2002 nell’ambito di “Festambiente”), avvalendomi delle consulenze della Cooperativa Sociale La Linea dell’Arco di Vicenza e dell’Associazione Diritti Umani Sviluppo Umano di Padova: con l’obiettivo dichiarato di diffondere la cultura dei diritti umani, tramite iniziative di informazione e formazione, si iniziava a perseguire il duplice scopo di mettere in relazione tra loro i diversi soggetti dell’associazionismo di promozione umana vicentino e di collegarli all’azione istituzionale della difesa civica. Fin da allora si cercò di mettere in luce il valore aggiunto che la ricerca e la sperimentazione di prassi di *cooperazione sociale e istituzionale* portavano sotto il profilo della *coesione sociale*.

Contemporaneamente iniziò anche un periodo di intensa partecipazione attiva a laboratori e convegni, *intra ed extra moenia*, con associazioni civiche, docenti e studenti di istituzioni pubbliche scolastiche (scuole medie superiori) e universitarie, alcuni dei quali organizzati dal mio ufficio, come il trittico “cittadini del mondo”. Numerosi sono anche stati gli incontri con difensori civici e rappresentanti di enti locali italiani ed europei.

Ognuno di questi eventi ha rappresentato una formidabile occasione di apprendimento e di confronto, sia nel campo scientifico della cultura dei diritti umani, sia in quello mirato alla elaborazione dottrinale della figura del difensore civico, sia infine in quello, pratico, delle modalità cui far ricorso nell’interazione con i diversi soggetti coinvolti nelle iniziative.

Nell’autunno del 2002 mi fu fruttuoso un *buen retiro* in Umbria, dove ebbi la possibilità di scambiare lunghe riflessioni con il dott. *Pietro Fabbrì*, già difensore civico di Foligno all’epoca del noto terremoto, ora difensore civico di Campello sul Clitunno e membro della Rete Nazionale dei difensori civici.

In quella occasione maturò l’idea di realizzare un osservatorio a supporto dell’azione del difensore civico, con compiti di monitoraggio sulla attività della Pubblica Amministrazione, come strumento, non episodico,

funzionale a coordinare e stabilizzare la cooperazione tra l'istituto e gli organismi di società civile.

In questo campo, Pietro Fabbri poteva vantare una significativa esperienza compiuta durante l'emergenza imposta dal terremoto del 1997: in quel drammatico contesto la difesa civica per la prima volta cercò e trovò un proprio ruolo sinergico accanto agli altri soggetti già tradizionalmente operanti in situazioni di emergenza civile. Fu promossa infatti l'attivazione delle risorse della comunità mediante la costituzione di un centro di tempestive informazioni e di una **rete civica** degli organismi civili cittadini, suggerita dalla "necessità di mettere in contatto e collegare i vari soggetti locali che avevano cominciato ad operare o che stavano per farlo", nella convinzione condivisa del valore strategico di tale collegamento "per l'utilizzo ottimale delle energie formali ed informali del territorio, sulle quali si sarebbe dovuto contare superata la fase dell'emergenza, quando sarebbero venuti meno i preziosi aiuti esterni... Gli incontri permisero alle varie realtà di conoscersi ed entrare in relazione; nacquero alcune collaborazioni spontanee; si crearono i primi presupposti di forme di interazione che si sarebbero sviluppate in seguito...".  
8

Il 13 dicembre 2002 ebbi l'opportunità di poter fare una prima relazione sull'esperienza in corso davanti al *Comitato Interministeriale per i Diritti Umani*, riunito in seduta plenaria sotto la presidenza del Ministro Plen. *Alessandro Fallavollita*; in questa occasione vi fu chi manifestò particolare apprezzamento per l'aver questo progetto messo in luce il difensore civico nel ruolo di attore fondamentale di un processo di coesione sociale.

Nell'estate del 2003 ritenni di cogliere al volo la proposta dei ricercatori dell'Istituto P.O.S.TER di Vicenza volta a partecipare ad un bando del Consiglio d'Europa per un co-finanziamento stanziato nell'ambito delle azioni congiunte dei programmi Socrates, Leonardo e Gioventù.

Gli spunti venuti dal progetto madre "Diritti umani e difesa civica a Vicenza", in corso di attuazione, sono stati quindi tradotti in un progetto di formazione di cittadinanza attiva rivolto ai giovani (*Active Citizenship of Young people - Act. Cit. Y.*), nel quale sono stati coinvolti istituti scolastici ed associazioni di tre località europee (Cadice, Rodèz, Corinto); questo progetto ha superato l'esame della commissione di esperti europea ricevendo lusinghieri apprezzamenti, in modo particolare per la chiarezza delle sue motivazioni, per il coinvolgimento dell'istituzione della difesa civica, per la previsione della costituzione del laboratorio-osservatorio come obiettivo di lungo respiro e, infine, perché suscettibile di produrre un effetto sociale "molto forte".

Parallelamente, con altri partner, è stata realizzata un'implementazione del progetto "Diritti umani e difesa civica a Vicenza" denominata *Stand up for your rights*, un progetto ancora mirato alla formazione di cittadinanza attiva dei giovani, che ha concorso, anche in questo caso fruttuosamente, per un bando predisposto dall'Assessorato ai diritti umani della Regione Veneto.

\*\*\*\*\*

Mano a mano che la ricerca si approfondiva attraverso i contatti con l'associazionismo civico e le esperienze di parternariato (*learning organization*), sono venute a delinearsi sempre più chiaramente le modalità di azione ed i contenuti possibili del costituendo *osservatorio civico* per la città di Vicenza.

La sua istituzione è prevista, sul piano formale, mediante un regolamento che lo qualifica come organo consultivo del difensore civico. Esso fa perno su un *memorandum di collaborazione* contenente i patti tra difesa civica e associazioni civili finalizzati al funzionamento dell'osservatorio.

L'attività dell'osservatorio, ispirata alla promozione ed alla tutela dei diritti della persona e della collettività, pone tra i propri principali obiettivi la rilevazione di eventuali disfunzioni della pubblica amministrazione (*audit*) e la proposizione di suggerimenti per la loro correzione, nonché la promozione della capacità di esercizio dei diritti definiti dalla cittadinanza europea e dal diritto internazionale dei diritti umani; è previsto inoltre che al suo interno l'osservatorio attivi modalità di verifica e di promozione del proprio funzionamento, sia sul piano organizzativo (con speciale attenzione alla pubblicizzazione delle attività), che finanziario (stimolando le risorse pubbliche e private del territorio a sostenere le iniziative progettate nel suo ambito).

Numerosi e di grande pregnanza, insomma, sono i risultati che l'*osservatorio civico* si propone di perseguire; tra questi, oltre a quello tipicamente istituzionale di potenziare la capacità propositiva della difesa civica nella correzione delle disfunzioni amministrative, annovererei come principali i seguenti:

- la *effettiva protezione dei diritti umani*, mediante l'azione sinergica tra società civile, difensore civico e le altre istituzioni pubbliche;
- la *formazione politico-culturale del cittadino in chiave europea e globale (glocalizzazione)*, mediante attività di ricerca-azione e di promozione culturale; a tale obiettivo è collegato quello della *costruzione di un dialogo con altre comunità locali*, a livello nazionale, europeo ed internazionale, sui temi della globalizzazione;

- la *valorizzazione dell'azione politica non formale* degli organismi di società civile. L'immanenza, per così dire, del difensore civico nell'attività dell'osservatorio fa sì che l'indipendenza e l'autonomia della difesa civica si pongano a garanzia del sereno sviluppo delle attività che in quest'ambito si svolgono e che, automaticamente, vengono permeate dai principi di legalità, imparzialità e buon andamento che informano per dettato costituzionale l'azione amministrativa. In pratica:

a) le attività di *auditing* possono avvalersi, a fini istruttori, dell'azione istituzionale agevolatrice del difensore civico presso gli uffici della pubblica amministrazione, nonché della sua consulenza e del supporto delle strutture del suo ufficio;

b) i *rapporti* dell'osservatorio vengono resi pubblici e trasmessi al consiglio comunale tramite le relazioni istituzionali del difensore civico;

- la *valorizzazione dell'azione politica formale* dei membri dell'organo democratico municipale (il consiglio comunale): le ricerche *civiche* saranno sottoposte all'attenzione del sindaco e dei consiglieri comunali nell'esercizio delle loro funzioni di legiferazione e di vigilanza, sviluppando un rapporto tra società civile e istituzioni coerente con i principi di democrazia, trasparenza e prossimità. Non pare fuori luogo attendersi che possano derivarne benefiche conseguenze anche per le sorti del principio di responsabilità politica;

- la *cooperazione* tra soggetti di società civile, la cui pratica viene perseguita richiedendo alle associazioni di agire in partnernariato;

- la *coesione sociale*: come prodotto di un insieme di pratiche di reciprocità e solidarietà ispirate al paradigma dei diritti umani, nell'ambito delle quali la società civile partecipa responsabilmente alla definizione della buona amministrazione (*good governance*) in armonia con le istituzioni pubbliche e, nello stesso tempo, ridefinisce anche nell'attualità l'*identità culturale della comunità*.

\*\*\*\*\*

Al momento in cui si sta chiudendo la fase fondante di questa esperienza che il presente scritto vuol testimoniare, mi pare necessario ancora un cenno, rapido ma grato, alla dottrina che mi ha consentito di fronteggiare le mie perplessità e le critiche altrui, che pure ho incontrato lungo il percorso, sulla correttezza giuridica del progetto ed in particolare sulla possibilità di ritagliare per l'*ombudsman* locale un impegno specifico e qualificato nella tutela dei diritti umani soprattutto in riferimento all'azione di formazione o promozionale della cittadinanza attiva, intesa

come capacità piena del cittadino all'esercizio dei diritti.

Di decisivo conforto mi sono state l'opera del *prof. Antonio Papisca*, il quale nelle sue lezioni ha definito il difensore civico come "magistrato naturale dei diritti umani", e del *prof. Lucio Strumendo*, già difensore civico della Regione Veneto ed attualmente tutore pubblico regionale dei minori, che ha sottolineato come il ruolo degli istituti moderni di mediazione si qualifichi con riferimento al principio di sussidiarietà e, in coerenza, possa proporsi, rispetto all'esigenza di dare *effettività* alla protezione dei diritti della persona, in termini di "promozione di capacità dei cittadini".<sup>9</sup>

Da ultimo vorrei ricordare una delle caratteristiche peculiari di questo progetto: la sua *appartenenza*. Esso, più che a coloro che hanno concorso in qualche modo a sintetizzarne il patrimonio genetico, tra i quali modestamente si iscrive anche il sottoscritto, è destinato ad appartenere – e vorrei dirlo fuori da ogni retorica – ai membri della società civile che si faranno effettivamente carico del suo funzionamento, usandolo e adeguandolo alle necessità della comunità. E' perciò giunto il momento, per il difensore civico, di cedere a loro il passo.

## NOTE

### **Le citazioni bibliografiche rinviano alla Nota Bibliografica delle pp. 52ss.**

<sup>1</sup> PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffella Y. (1994).

<sup>2</sup> HIRSCHMAN, Albert (1983), p. 11.

<sup>3</sup> WILLIAMSON, Oliver E. (1975) e Id. (1985), citati in PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffella Y. (1994), p. 195.

<sup>4</sup> PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffella Y. (1994), p. 211.

<sup>5</sup> Id., p. 217.

<sup>6</sup> HIRSCHMAN, Albert O., *Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Soima Categories of Economic Discourse*, citato con nota bibliografica in PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffella Y. (1994), p.199.

<sup>7</sup> citazione di A. Bates, *Contra contractarianism*, in PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffella Y. (1994), p. 195.

<sup>8</sup> AA.VV. (1999), p. 65.

<sup>9</sup> STRUMENDO, L. (2002-B). La citazione è tratta da Allegretti.

# La difesa civica tra garanzia e *advocacy*. Il caso di Vicenza

---

**Stefano Piazza**, Associazione Diritti Umani - Sviluppo Umano. Docente di discipline giuridiche pubblicistiche presso la Scuola di Specializzazione interateneo (Università Ca' Foscari-Venezia, Padova e Verona - Sede di Verona).

---

*Tra evoluzioni legislative e mutamenti costituzionali: verso una complessificazione crescente della figura del difensore civico. L'esempio delle funzioni di controllo*

Anche ad un primo ed approssimativo sguardo analitico alle dinamiche evolutive che hanno contraddistinto le recenti vicende istituzionali in materia di difesa civica, appare ragionevole desumere che il difensore civico, nei suoi vari livelli istituzionali, comunale, provinciale, regionale, sia stato, ancora recentemente, investito da processi di progressiva complessificazione.

Conforta, in questa constatazione, la dottrina che, registrando problematicamente siffatte trasformazioni, segue, con il portato di una inevitabile e oramai difficilmente dominabile estensione quantitativa, la complessità crescente che caratterizza la materia della difesa civica nelle sue molteplici articolazioni<sup>1</sup>.

Complessità progressiva, peraltro, anche in ragione del mutato quadro costituzionale che, a seguito delle novelle apportate al Titolo V della Costituzione, configura un contesto istituzionale significativamente inedito per il ruolo funzionale e per la concreta operatività dei difensori civici<sup>2</sup>, già, del resto, sottoposta a tensioni innovative, e financo a torsioni istituzionali, lungo tutte le tappe del complicato processo di riforma dell'ordinamento locale<sup>3</sup>.

Si pensi, in tal senso, solo per illustrare una possibile esemplificazione, allo spigoloso tema dei controlli. Come noto, nell'ambito dell'esercizio del controllo sugli atti dei Comuni e delle Provincie, di cui all'art. 130 Cost., non ancora abrogato dall'art. 9 della L. cost. 18-10-2001, n. 3, la legge "Bassanini 2", n. 127 del 1997 (art. 17, commi 38 e 39) ha previsto che il difensore civico comunale e provinciale, se istituito, proceda al controllo "eventuale" sulle deliberazioni (in materia di appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario, in materia di assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni) della Giunta o del Consiglio (comunale o provinciale), quando ne facciano richiesta scritta e motivata, con indicazione delle norme violate, entro 10 giorni dall'affissione all'Albo Pretorio, un quarto dei consiglieri nei comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti<sup>4</sup>.

Trattasi di un esercizio della funzione di controllo in capo al difensore civico comunale o provinciale, ripreso poi dall'art. 127, comma 2 del D. lvo. 18 agosto 2000, n. 267, recante il nuovo "Testo Unico" sull'ordinamento degli enti locali<sup>5</sup>, che ha suscitato non poco dibattito in dottrina<sup>6</sup>, in particolare sulla sua compatibilità con l'art. 130 della Costituzione non ancora novellata nel Titolo V, "trattandosi nella fattispecie dell'attribuzione della funzione di controllo sugli atti degli enti locali ad un organo non costituito nei modi stabiliti da una legge della Repubblica e non qualificabile nemmeno come organo appartenente alla struttura organizzativo-funzionale della regione"<sup>7</sup>. Si è altresì notato come con l'esercizio della funzione di controllo "il difensore civico verrebbe a perdere quel ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, che costituiva l'esclusiva *ratio* della sua istituzione"<sup>8</sup>, venendo, altresì, inevitabilmente, a connotarsi politicamente, proprio perché chiamato ad inserirsi nelle controversie insorte tra maggioranze e minoranze dei Consigli comunali e provinciali.

Ma l'art. 127 del D. lvo. n. 267/2000 apriva anche altre e problematiche questioni poste dalla dottrina<sup>9</sup>. Ad esempio:

- il Consiglio comunale e provinciale deve, in ogni caso e prima di votare o meno la conferma dell'atto a maggioranza assoluta dei suoi membri, così come previsto dall'art. 127 comma 2 del TUEL, giustificarne le ragioni sotto l'aspetto della contestata illegittimità?

- Nel caso di appalti ed affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario, la eventuale aggiudicazione resta sospesa dal momento della "comunicazione" che il difensore civico deve trasmettere entro quindici giorni dalla richiesta di controllo?



- A seguito della conferma della delibera, il difensore civico potrebbe esercitare una sorta di azione popolare avanti gli organi di giurisdizione amministrativa, a prescindere dalla analoga eventuale azione della parte privata interessata alla pronuncia dell'annullamento del provvedimento impugnato ed alla eventuale azione di risarcimento del danno nei limiti e nelle forme di cui alla legge sulla Giustizia amministrativa n. 205/2000?

Siffatti problemi e consimili questioni, indirettamente collegati al disegno costituzionale dei controlli di legittimità "dall'alto" di cui all'art. 125, comma 1 e 130 della Costituzione precedente alla riforma del Titolo V<sup>10</sup>, sono andati ad impattare con il nuovo assetto costituzionale pervaso da un inequivoco intendimento demolitorio nei confronti del sistema dei controlli esterni, contribuendo, così, a rendere ancora più complesso il contesto istituzionale nel quale si colloca la difesa civica e provocando, del resto, una cospicua serie di problemi pienamente dibattuti dalla dottrina<sup>11</sup>.

*Le nuove problematiche della difesa civica alla luce della tutela del diritto di accesso dopo la riforma del processo amministrativo*

La ricognizione della progressiva complessificazione, non solo contestuale, qualificante la materia della difesa civica non può poi prescindere da un cenno su di un ambito di intervento del difensore civico relativamente nuovo: quello legato al diritto di accesso<sup>12</sup>. Sotto questo profilo, come noto, l'art. 15 della L. 30 novembre 2000, n. 340 ("legge di semplificazione amministrativa per il 1999")<sup>13</sup>, sostituendo il comma 4, art. 25 della legge n. 241/1990, introduce una soluzione *lato sensu* alternativa al ricorso giurisdizionale al T.A.R., che prevede l'intervento del difensore civico nella fase extragiudiziale in una controversia in materia di accesso<sup>14</sup>.

Secondo la nuova versione del comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241/1990, "in caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'art. 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5 del presente articolo, ovvero chiedere, nello stesso termine, al difensore civico che sia riesaminata la suddetta determinazione". Sempre ai sensi del novellato comma 4 dell'art. 25 della legge 241, il difensore civico, investito dall'istanza del privato, procede alla verifica della legittimità del differimento o del diniego all'accesso e, qualora riscontri profili di illegittimità, comu-

nica la sua valutazione all'Amministrazione interessata, che, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, deve pronunciarsi sulla domanda di accesso o, ancora, negandolo, e in tal caso l'Amministrazione deve emanare "provvedimento confermativo motivato", o accogliendo la determinazione del difensore civico e consentendo, quindi, l'accesso ai documenti amministrativi. Per il richiedente rimane la possibilità di rivolgersi al TAR entro trenta giorni dal ricevimento "dell'esito della sua istanza al difensore civico".

Alla luce di queste innovazioni, avvertita dottrina ha evidenziato alcuni aspetti di valorizzazione della figura del difensore civico e altri elementi di generale problematicità.

Sotto il profilo della valorizzazione del ruolo del difensore civico, con la novella dell'art. 25 della legge n. 241/1990, il Legislatore statale, accogliendo le riflessioni di gran parte della dottrina giuspubblicistica,<sup>15</sup> sembra voler consolidare i poteri del difensore civico nel contrasto alla c. d. *maladministration*. Un consolidamento tuttavia che si verifica secondo modalità in controtendenza rispetto alla valorizzazione delle Regioni e degli Enti locali risultante dal nuovo assetto del Titolo V della Costituzione, in quanto procurato dalla legislazione nazionale e in certa misura sottratto all'autonomia normativa delle Regioni e degli Enti locali<sup>16</sup>.

In secondo luogo, la revisione dell'art. 25 della legge 241/1990, pur non dismettendo il tradizionale ruolo di controllo esterno, *sui generis*, del difensore civico sull'azione delle amministrazioni pubbliche, lo corrobora, rafforzando la sua natura – più prettamente legata alle origini scandinave dell'*Ombudsman*<sup>17</sup> – di "mediatore legale" tra Amministrazione e cittadini<sup>18</sup>, proprio perché innesta l'intervento del difensore civico nell'ambito del procedimento per l'esercizio del diritto di accesso previsto dalla legge n. 241/1990.

Ma proprio in questo ambito, la dottrina ha ravvisato molteplici nodi problematici.<sup>19</sup>

In primo luogo, non si può sottacere l'inadeguatezza dei poteri del difensore civico per rendere piena ed effettiva la tutela del diritto di accesso. Il difensore civico, infatti, può sollecitare l'Amministrazione al riesame della determinazione relativa alla richiesta di accesso, ma non ha alcun potere di annullamento, né può emanare atti giuridicamente vincolanti per l'autorità amministrativa<sup>20</sup>, che ha solo l'obbligo di adottare una (rinnovata) motivazione nel caso intenda non assecondare le indicazioni del difensore civico.

In secondo luogo, va registrata la carenza di rimedi giuridici nei con-

fronti di una Amministrazione che, pur avendo formalmente accolto i rilievi del difensore civico, o, all'inverso, pur non avendo rinnovato la precedente determinazione di diniego, con la conseguente formazione del tacito assenso all'accesso, ex art. 25, comma 4, L. 241/1990 come sostituito dall'art. 15 della legge n. 340 del 2000, continui a negare materialmente l'accesso richiesto ai documenti amministrativi. In tali casi, il difensore civico si ritrova sguarnito di esplicite disposizioni normative che, ad esempio, gli consentano di nominare un commissario *ad acta* dotato di poteri sostitutivi per fronteggiare la persistente inerzia dell'Amministrazione, a riprova della scarsa incisività del potere del difensore civico rispetto all'Amministrazione contestata<sup>21</sup>.

In terzo luogo, può venire ad emersione il problema della possibilità di attivare la mediazione del difensore civico in pendenza di un giudizio amministrativo ordinario, nel caso sia stato negato l'accesso ad alcuni documenti amministrativi da utilizzare in sede processuale. Sembra potersi accettare una soluzione positiva della questione, atteso che il comma 4 del novellato art. 25 della legge 241/1990 prevede che il coinvolgimento del difensore civico sia subordinato al semplice presupposto della presentazione della domanda di accesso ed al successivo rifiuto da parte dell'Amministrazione alla quale è stata rivolta.

In quarto luogo, un'altra importante questione riguarda la facoltà del richiedente l'accesso di avvalersi dell'impugnativa nelle forme dell'istanza incidentale, introdotta, come noto, dall'art. 21, comma 1 della legge sui TAR (n. 1034/1971), così come modificato dall'art. 1 della legge n. 205 del 2000, dopo l'intervento del difensore civico. Non sembrano in proposito ravvisarsi motivi ostativi a siffatto avvalimento. Vero è che l'ultima parte del comma 4 del novellato art. 25 della legge 241/1990, nel disciplinare le modalità della tutela giurisdizionale, rinvia al successivo comma 5 che contempla soltanto l'*actio ad exhibendum*, ma il medesimo comma 5 viene richiamato dall'art. 21, comma 1 della legge sui TAR che introduce appunto il procedimento incidentale. Di talché, al ricorrente che intenda acquisire i documenti amministrativi in pendenza di un ricorso giurisdizionale, si palesa una varietà di percorsi: può rivolgersi direttamente al giudice amministrativo, scegliendo tra il rito speciale dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 e il procedimento incidentale di cui all'art. 21, comma 1 della legge sui TAR, oppure può rivolgersi alla tutela del difensore civico, la quale non inibisce il successivo ricorso ai citati rimedi giudiziari<sup>22</sup>.

In quinto luogo, è stata evidenziata l'assenza di un termine procedimentale entro cui il difensore civico debba effettuare la preliminare valutazione

della determinazione adottata dalla Amministrazione in materia di accesso. “Si tratta di una grave lacuna che rischia di vanificare la logica acceleratoria della normativa e di compromettere la funzionalità del nuovo istituto, dilatando i tempi di intervento per la tutela del diritto di accesso”<sup>23</sup>. Un possibile rimedio a tale lacuna potrebbe consistere nel ricorso, in via analogica, alle disposizioni statutarie e/o regolamentari che disciplinano il normale svolgimento delle altre funzioni del difensore civico comunale o provinciale oppure, qualora questo rinvio analogico fosse impercorribile, nell’adozione del termine procedimentale di trenta giorni introdotto, in via residuale, dall’art. 2, comma 3 della legge n. 241/1990 per tutte le tipologie di procedimenti amministrativi.

Siffatta possibile ricostruzione analogica deve essere confrontata, tuttavia, anche con le difficoltà relative alle possibili conseguenze giuridiche dell’eventuale comportamento omissivo del difensore civico. Nel caso, infatti, in cui il difensore civico non osservi il termine procedimentale, “si potrebbe ipotizzare la formazione del silenzio-rifiuto, sulla falsariga del modello delineato dall’art. 25, comma 4 così da legittimare la proposizione del ricorso giurisdizionale”<sup>24</sup>. Questa soluzione, peraltro, andrebbe coordinata con la previsione di cui all’ultima parte del comma 4 dell’art. 25, secondo la quale il termine di decadenza per il ricorso alla tutela giurisdizionale (cioè il termine di cui al comma 5 dell’art. 25 della legge 241/1990) inizia a decorrere “dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell’esito della sua istanza al difensore civico”. “Pertanto, non appare del tutto estensibile alla fattispecie *de qua* il regime in tema di silenzio di cui all’art. 25, comma 4 giacché l’inutile spirare del termine procedimentale relativo alla fase preliminare di controllo del difensore civico farebbe sorgere per l’istante una mera facoltà e non un obbligo di proposizione del ricorso giurisdizionale, a pena di decadenza”<sup>25</sup>.

In sesto luogo, rimane aperta la questione riguardante la presenza di un rapporto di alternatività (o, più propriamente di “facoltatività pregiudiziale”) tra l’istanza al difensore civico e il ricorso al TAR. Occorre cioè considerare se, una volta intrapresa l’opzione della tutela extragiudiziale, sia necessario attendere la conclusione della relativa procedura prima di ricorrere alla giurisdizione amministrativa<sup>26</sup>.

*Le molteplici potenzialità ordinamentali della difesa civica: dalla mediazione all'advocacy*

La stagione attraversata dal protagonismo legislativo regionale istitutivo dei difensori civici regionali coincide con il periodo in cui “il dibattito sull'Ombudsman era di massima attualità e di generale interesse nell'ambito della ricerca giuridica”<sup>27</sup>. Un dibattito nel quale si intravedeva per il difensore civico il ruolo di “efficace tramite per il superamento dei diaframmi interposti tra lo Stato e la società civile dai regimi liberali, cui affidare il collegamento tra governanti e governati, tra amministratori ed amministrati, al fine di superare le frequenti incomprensioni e difficoltà di comunicazione tra Amministrazione e cittadini grazie ad una partecipazione più attiva e non meramente formale di questi ultimi”<sup>28</sup>.

Secondo certa dottrina, anche le scelte del legislatore nazionale in materia di difesa civica, adottate in occasione dei processi di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (L. n. 142/1990 e L. n. 265/1999) avrebbero assecondato questa prospettiva, riponendo nella figura istituzionale del difensore civico una sorta di fiducia nella sua capacità di attivarsi quale organismo in grado di fronteggiare la grave crisi in cui versava l'intero apparato dell'amministrazione attiva e di controllo<sup>29</sup>.

In particolare, l'evoluzione normativa dipanatasi dopo la stagione della “genesì regionale” dei difensori civici, sembrava confortare la possibilità di concepire il difensore civico “quale strumento di comunicazione istituzionale tra amministrazioni statali e locali ed i cittadini destinatari dei risultati della volontà pubblica”, così da garantire quella comunicazione che poteva risolversi in un utile strumento preventivo di contrasto ai sempre più diffusi problemi di *maladministration* “sia sul piano della ragionevolezza e adeguatezza dell'agire amministrativo, sia sull'opposto versante della sua trasparenza ed imparzialità, secondo i principi e i canoni espressi dall'art. 97 Cost.”<sup>30</sup>.

L'esito positivo di questa potenzialità ordinamentale tende a valorizzare il ruolo di *mediazione* del difensore civico tra Amministrazione e cittadini, nel quale riconoscere un punto di riferimento permanente della comunicazione pubblica e istituzionale<sup>31</sup>.

Non pare implausibile, peraltro, ritenere progressivamente consolidabile questa funzione di mediazione fino a renderla prodromica per una ulteriore potenziale funzione della difesa civica, che non appare, di per sé asintonica rispetto all'attuale assetto ordinamentale in materia di difesa civica. Si tratta della c. d. funzione di *advocacy*, ovvero di quella attività di

catalizzazione nel territorio delle esigenze e di successiva articolazione istituzionale delle medesime, legate a tutte quelle situazioni, preminentemente riferite al disagio sociale e ai “soggetti deboli”, che necessitano di una particolare tutela giuridica<sup>32</sup>. La funzione di *advocacy* si svolge sia attraverso un’azione di coinvolgimento delle comunità investite da quelle particolari forme di disagio sociale, sia sollecitando le amministrazioni competenti ad intervenire sui casi segnalati, ovvero, se del caso, interessando le autorità giurisdizionali. La delicatezza e la complessità della funzione di *advocacy*, assumibile dal difensore civico, presuppongono e richiedono, ovviamente, la predisposizione istituzionale degli organismi di difesa civica al “lavoro in rete”, ovvero al coordinamento con il *network* dei soggetti dell’associazionismo di promozione umana operanti nel sociale e con le amministrazioni, le strutture, i servizi competenti, nel territorio, ad intervenire sulle molteplici problematiche delle fasce deboli o a rischio.

In sintesi, con la funzione di *advocacy*, il sistema della difesa civica potrebbe inserirsi in un utile interstizio socio-istituzionale nel quale operare il trattamento del passaggio dalla individuazione/denuncia del problema e del disagio alla fase della tutela/intervento.

#### *Alcune questioni aperte*

Alla luce, dunque, della complessa molteplicità delle funzioni che caratterizzano o possono caratterizzare il ruolo del difensore civico nell’attuale contesto ordinamentale e sociale, ci si può chiedere se il difensore civico, anche, ad esempio, dal punto di vista della scienza dell’amministrazione, possa considerarsi un mero “attore amministrativo”, ovvero una figura istituzionale deputata all’esercizio di una funzione esclusivamente legata al disegno formale-legale predisposto per la sua collocazione ordinamentale<sup>33</sup>, o se, invece, il difensore civico non sia da ritenersi, proprio perché non solo garante, ma promotore di una “cultura civica”, non priva di ascendenze nel paradigma scientifico dei diritti umani universali<sup>34</sup>, anche un soggetto sociale<sup>35</sup>, *rectius*, un soggetto di “società civile”, ancorché inserito in una dimensione ed in un ruolo altamente istituzionali.

Si tratta, a ben vedere, di una questione di non poco momento e di notevole difficoltà sotto il profilo teorico, anche perché riapre, indirettamente, la *vexata quaestio* dell’inquadramento dogmatico dell’istituto, og-

getto, come noto, di un inesausto dibattito dottrinale<sup>36</sup>. Se per un verso, infatti, appaiono difficilmente rintracciabili nell'attuale panorama legislativo in materia di difesa civica solidi ed inequivoci appigli normativi tali da escludere il difensore civico dal novero delle Autorità garanti, ovvero delle Autorità Amministrative Indipendenti<sup>37</sup>, per altro verso non può essere negletta quella insigne dottrina continuamente nutrita dalla c. d. "Scuola di Padova"<sup>38</sup> che ribadisce la configurazione del difensore civico come "magistrato di persuasione" e "magistrato naturale dei diritti umani",<sup>39</sup> ovvero come soggetto pubblico detentore di un particolare *status* intriso di motivazioni assiologiche e di finalità assiopratiche<sup>40</sup> derivanti dalla cultura dei diritti umani fondamentali,<sup>41</sup> dalla esigenza della promozione di una "cultura civica",<sup>42</sup> dalla consapevolezza dell'urgenza di sostegni istituzionali alla democrazia sostanzial.<sup>43</sup>

Anche se tra le due configurazioni tipologiche indicate (quella del difensore civico come Autorità garante o Autorità Amministrativa Indipendente e quella del difensore civico come "magistrato naturale dei diritti umani") non può essere registrata una irreversibile incompatibilità funzionale, organizzativa e teleologica, appare evidente come l'investitura del ruolo di difensore civico come "autorità indipendente di garanzia extragiudiziale dei diritti" (e per certi versi anche degli "interessi diffusi")<sup>44</sup>, possa far propendere per una modalità di azione del difensore civico più dislocata sul fronte del controllo *sui generis* delle attività delle amministrazioni pubbliche e delle eventuali conseguenti denunce dei casi di *maladministration*; modalità agita, in ogni caso, prevalentemente *sine ira ac studio*, secondo i canoni del classico modello weberiano di organizzazione burocratica<sup>45</sup>. Viceversa, la figura del difensore civico quale "magistrato naturale dei diritti umani" porta a ritenere che il ruolo istituzionale del difensore civico possa essere anche svolto sul fronte della promozione sociale del civismo, della cultura della legalità, financo dell'educazione civica ai diritti umani.

Trattasi, come è evidente, di una tematica di estrema difficoltà e di bruciante attualità, anche perché apre inesorabilmente la discussione sulla questione dello statuto metagiuridico della difesa civica (che non può non essere fondamento dei disposti normativi positivizzati che la disciplinano) e sulla sua funzione sociale, nonché sulla problematica della difesa civica come custode del diritto e dei diritti, da intendersi, il primo, come "esigenza trascendentale" che la comunità esprime in ordine alla necessità di regolare tanto i rapporti tra gli individui quanto i rapporti tra le aggregazioni di individui, e i secondi come corpi normativi positivizzati che erigono limiti all'azione del potere politico<sup>46</sup>.

Ora, appare evidente che sarebbe quanto meno scabroso, anche se scien-

tificamente non così irragionevole e deontologicamente fors'anche necessario, inserire questa tematica, che è poi la tematica, decisiva, del *télos* istituzionale e sociale della difesa civica, nella analisi della tensione - devastante, sotto il profilo della tenuta del nostro sistema istituzionale - tra potere politico ed ordine giudiziario, con tutte le dilanianti torsioni inflitte al patto costituzionale nel quale dovrebbe riconoscersi l'intera società civile italiana. Non è questa la sede per intraprendere un simile tentativo, se non altro per la inesauribile complessità scientifica nella quale inevitabilmente ci si incaglierebbe<sup>47</sup>. Tuttavia non possono essere eluse alcune riflessioni in ordine agli ostacoli al consolidamento di una "cultura della difesa civica" che, come si è tentato di dire, può costituire l'*humus* fondante l'efficacia della funzione di un sistema di difesa civica che intenda proporsi quale effettivo "custode dei diritti".

Un primo ambito di riflessione riguarda il tessuto sociale nel quale il difensore civico, o meglio i difensori civici ai vari livelli istituzionali, sono chiamati ad operare; un tessuto sociale nel quale rimangono prevalenti le sacche sociali prive di senso civico, di legami di appartenenza ad un sistema istituzionale, arretrate dal punto di vista della cultura della legalità. Un tessuto sociale nel quale rimane intatta la forza delle appartenenze clanocratiche, lobbystiche, associative, corporative, ideologiche, clientelari, tutte avulse, per loro natura, da una cultura universalistica, imparziale, istituzionale, dei diritti umani fondamentali e dei diritti di cittadinanza. Un tessuto sociale nel quale la mancanza di "religione civile"<sup>48</sup> spesso si è trasformata in ideale terreno di coltura per la crescita esponenziale delle "devastanti" dinamiche di corruzione dei comparti istituzionali dello Stato e delle amministrazioni pubbliche<sup>49</sup>.

In questo contesto possono aprirsi molteplici e rilevanti terreni di discussione, peraltro decisivi per i destini istituzionali della difesa civica nel nostro ordinamento. C'è da chiedersi, ad esempio, se in un tessuto societario diffusamente e profondamente "incivile" e repulsivo nei confronti di un'etica pubblica pienamente condivisa, quale quello radicatosi, e mai, per vero, seriamente contrastato nel nostro Paese<sup>50</sup>, il ruolo, che in altra occasione si è definito come "di alto profilo" della difesa civica,<sup>51</sup> ovvero di promozione di una "cultura civica" che, come ha argomentato con dovizia Habermas, è l'infrastruttura essenziale dell'intera sfera pubblica<sup>52</sup>, non si tramuti in una pia illusione. Con effetti esiziali, peraltro, non già solo per la tenuta del complessivo assetto istituzionale, già strutturalmente debole e storicamente arretrato<sup>53</sup>, ma per quel che residua di una "società civile" costantemente aggredita, da un lato, dalla voracità insaziabile delle oligarchie politiche, dall'altro, dalla pianificazione mirata all'annientamento delle "coscienze civiche" per il tramite



dei pervasivi e inattacabili apparati massmediali del rimbambimento di massa<sup>54</sup>.

Proprio in questo quadro di debolezza strutturale della cultura civica, da intendersi anche come collante della coesione sociale<sup>55</sup> e della tenuta istituzionale, il ruolo di *moral enforcement* e di promotore di “virtù civiche” dei difensori civici, è *sine dubio* da ritenersi tanto improrogabile quanto impraticabile, come peraltro si può agevolmente desumere da illustre dottrina sociologica dedicatasi da tempo all’analisi scientifica del problema dell’assenza dello “spirito pubblico”<sup>56</sup> e della fatiscenza dell’educazione della “società civile”<sup>57</sup>, dell’educazione all’etica pubblica<sup>58</sup>, dell’educazione all’ “etica del riconoscimento”<sup>59</sup>, dell’educazione alla cittadinanza democratica<sup>60</sup>, dell’educazione interculturale<sup>61</sup>, dell’educazione alla cultura dei diritti umani<sup>62</sup>, in altri termini, della mancanza di una educazione civica e costituzionale<sup>63</sup>, nel nostro “anormale” paese<sup>64</sup>.

Un terzo ambito di riflessione, di relevantissima portata, attiene al problema del ruolo della difesa civica a fronte delle “nuove sfide” ai diritti umani fondamentali recate dai meccanismi di controllo pervasivo degli individui nella “società globale del rischio”, nella quale, come noto, si stanno espandendo i processi di sorveglianza e financo di manipolazione della sfera di riservatezza delle persone<sup>65</sup>. Qui sono in gioco questioni delicatissime che hanno a che fare con la stessa convivenza democratica. Seguendo, infatti, la grandissima lezione di Norberto Bobbio<sup>66</sup>, si può ritenere che tutti i sistemi totalitari ed autoritari (di qualsiasi derivazione ideologica), i regimi razzisti, militaristi, e, più in generale i sistemi politico-istituzionali anti-democratici abbiano mirato o a restringere drasticamente la sfera dell’intimità privata, della riservatezza, della segretezza o addirittura ad annientarla *in toto* e, nel contempo, a reprimere in forme, anche crudeli, le dimensioni di libertà (religiosa, culturale, politica, sessuale) che convergono a definire l’identità personale di ciascuno. Di più, i totalitarismi e gli autoritarismi che Bobbio chiama *autocrazie* per contrapporli alle *democrazie*, conservano nel loro codice genetico l’avversione radicale per la diversità individuale e quindi la propensione per l’annientamento dell’individualità, ovvero del diritto all’identità personale.

Ne consegue, prima ancora sul piano logico che giuridico, che il diritto alla riservatezza ed il diritto alla identità personale risultano essere delle garanzie di democrazia, dei baluardi giuridici eretti a protezione non solo dell’individuo, ma di un intero sistema democratico contro le autocrazie autoritarie, totalitarie, razziste o classiste, militariste o populiste.

Si potrebbe spingere ancora oltre la riflessione fino a dimostrare come la

protezione della riservatezza personale nei confronti del potere politico e del controllo sociale e la protezione della specificità individuale del soggetto, cioè della diversità identitaria di ciascuno, siano da annoverare tra i pilastri, non solo del sistema democratico, ma anche di ogni “società aperta” popperianamente intesa.

Scrivo, in proposito, con la consueta maestria, Zygmunt Bauman: “La tendenza totalitaria, nella definizione epigrammatica di Hannah Arendt, è la tendenza a ‘rendere gli esseri umani superflui’: eccedenti, da usare e gettare sia come individui, sia come esseri distinti (ognuno con il proprio bagaglio di ragioni, di pensieri, di preferenze e sogni), sia come esseri ‘privati’ (che sfuggono cioè a qualsiasi tentativo di classificazione ignaro dell’irriducibile particolarità e unicità di ciascuna creatura umana). (...) La tendenza totalitaria mira all’annientamento totale della sfera privata, il luogo dell’autocostituzione e autodeterminazione dell’individuo: alla dissoluzione finale, irreversibile, del privato nel pubblico. Lo scopo non è tanto di impedire agli individui di pensare, ciò che non riuscirebbe nemmeno alla più fanatica delle strategie, ma rendere quel pensiero impotente, irrilevante e di nessun peso per il successo o il fallimento del potere. Nella fase culminante della tendenza totalitaria i canali di comunicazione, tra potere pubblico e qualsiasi cosa rimanga degli individui privati sono chiusi. Non c’è bisogno di dialogo, perché non c’è niente di cui parlare: i soggetti non hanno niente da dire che possa avere qualche valore per il potere, e le autorità costituite non hanno più bisogno di convincere, convertire o indottrinare i loro governati. Persino il monologo del potere si affievolisce e a poco a poco si spegne. Si impartiscono solo comandi secchi, ‘ordini del giorno’, dato che il resto è stato affidato alla sottomissione oramai cieca, alla routine. La logica della routine eredita il comando dell’ideologia; dopo tutto, era la logica - una logica disancorata e fluttuante, una logica egocentrica e autoreferenziale, una logica non più intralciata dalla resistenza della materia e immune da tutte le prove di realtà - l’elemento più attraente del pensiero totalitario per tutti i moderni sognatori dell’ ‘ordine perfetto’.”<sup>67</sup>

I meccanismi di sorveglianza microfisica degli individui unita alle dinamiche di “manipolazione di massa” si dimostrano dunque tra i più subdoli nemici della protezione della riservatezza e della diversità individuale delle persone e quindi della possibilità concreta di quel pluralismo comportamentale, culturale e politico che è il substarto della democrazia. La sociologia contemporanea ed, *in primis*, la grande lezione dei francofortesi, sta lì a dimostrarlo. Dalla teoria marcusiana dell’ “uomo a una dimensione” ai “docili robot” di Charles Wright Mills<sup>68</sup>, dalla analisi dell’ “uomo eterodiretto” di David Riesman<sup>69</sup> alla descrizione dei

“persuasori occulti” di Vance Packard<sup>70</sup>, dalla “fuga dalla libertà” di Erich Fromm<sup>71</sup> ai grandi affreschi sociologici di Zygmunt Bauman<sup>72</sup>, il pensiero sociologico contemporaneo ha contribuito non poco a chiarire come nella “società di massa” il sistema consumistico-capitalistico-massmediale produca “uomini-massa” influenzabili o addirittura manipolabili nella loro identità e controllabili nella loro intimità.

In questo quadro, in una società non autonoma come la definisce Cornelius Castoriadis<sup>73</sup>, come quella condizionata dagli imperativi massmediali e consumistici, gli individui non sono autonomi e quindi la loro intimità e la loro identità possono risultare drasticamente compromesse. Di talché, in ragione della sopra evidenziata connessione tra tutela della democrazia e protezione giuridica della sfera privata ed identitaria delle persone, i meccanismi manipolativi (magari agiti proprio in nome della democrazia, ma in realtà strumentali ad un disegno populista<sup>74</sup>) e di controllo sugli individui, tipici dei potentati massmediali e delle dinamiche consumistiche, si risolvono in una aggressione continua al tessuto democratico della società civile e degli assetti istituzionali ispirati alla democrazia. Può rimanere inerte un sistema di “difesa civica” di “alto profilo” di fronte a questa aggressione?

Un quarto ambito di riflessione, peraltro intimamente connesso ai precedenti, riguarda le possibilità concrete di intervento del difensore civico a difesa della cultura del civismo sia nella attività amministrativa che nelle prassi istituzionali e, *lato sensu*, sociali, in un’epoca in cui si assiste ad un progressivo processo di deistituzionalizzazione della vita sociale, parallelo all’estendersi da quelle dinamiche suicidal pervadenti il tessuto istituzionale individuate e magistralmente analizzate da Giuseppe De Rita<sup>75</sup>.

Si tratta di fenomeni, ben noti e studiati dalle scienze sociali, che inglobano dinamiche come la ridotta capacità delle istituzioni tradizionali di porsi come effettivo fattore di stabilità sociale, la crisi di legittimità delle istituzioni, la loro perdita di coerenza, la loro crescente incapacità di fungere da strumenti regolativi della vita sociale<sup>76</sup>, così da rendere problematico ed irto di incognite il compito di una difesa civica ispirata all’esigenza di far riguadagnare, al contesto societario in cui opera e alla struttura istituzionale in cui si attiva, le ragioni del valore del rapporto con le istituzioni democratiche e con le amministrazioni dei governi locali.

In questo quadro complessivo, dunque, i compiti degli organismi che dovrebbero declinare un sistema di difesa civica ispirato ad una deontologia funzionale ad una rivitalizzazione del “senso civico” delle

comunità, delle istituzioni e delle amministrazioni appaiono gravidi di difficoltà, anche in ragione di un ulteriore e cruciale aspetto riguardante la concretezza operativa dei difensori civici: quello attinente alle modalità della loro investitura istituzionale.<sup>77</sup> Non possono essere infatti neglette, in tal senso, le varie questioni correlate al momento genetico dell'assegnazione della carica di difensori civici, nel quale, in realtà, si riscontrano elevati livelli di politicizzazione delle procedure informali di scelta, sintomatici dell'alto grado di *gatekeeping* partitico (o partitocratico)<sup>78</sup>, a tacere, peraltro, dei molteplici problemi tecnici che scaturiscono dalla vicenda genetica che i difensori civici esperiscono in rapporto agli organi collegiali che li eleggono<sup>79</sup>.

Appare evidente che un sistema di difesa civica sostanzialmente soggiacente alle logiche imperanti nell'agone politico si mostri come il meno idoneo ad assumersi quelle delicate funzioni, non solo di tutela extragiudiziale dei diritti e degli interessi diffusi e di controllo della pubblica amministrazione, funzionali al contrasto alla *maladministration*, ma anche quelle finalità di *advocacy* e di promozione sociale ed istituzionale della cultura civica e della cultura della legalità, che, come si è tentato di dimostrare, costituiscono le basi portanti di un "profilo alto" della difesa civica. A tacer poi del fatto che la politicizzazione esasperata della figura del difensore civico, magari reso oggetto di un mercanteggiamento, nemmeno dissimulato, tra gli appetiti delle diverse oligarchie partitiche, inficierebbe *ab imis* una delle più innovative potenzialità emergenti dal pur frammentato scenario normativo che contestualizza attualmente la difesa civica nel nostro ordinamento, ovvero quella riguardante la possibile attività consultiva<sup>80</sup> e formativa realizzabile dai Difensori civici comunali, provinciali e regionali nei confronti delle comunità locali, degli enti locali e delle loro amministrazioni, dei soggetti di società civile, delle diverse istituzioni attive sul territorio (si pensi alle scuole), non solo in materia di nuove forme di tutela extragiudiziale, ma anche in materia di educazione civica e di cultura dei diritti umani.

L'ipoteca partitica o addirittura partitocratica, infine, sull'attivazione e l'attività dei difensori civici, nei loro diversi livelli istituzionali, è destinata a capovolgere una delle cifre profonde del significato istituzionale della presenza dei Difensori civici nel nostro ordinamento: quella dell'*accountability*<sup>81</sup>. Il ruolo di difensore imparziale dei diritti, di magistrato di persuasione, di "magistrato naturale dei diritti umani"<sup>82</sup>, può trovare una sua legittimità, anche assiologica, se l'azione del difensore civico è *accountable* non già nei confronti di potentati clanocratici, di correnti politiche, di fazioni partitiche, ma nei confronti dell'intero ente locale che ha proceduto all'investitura del difensore civico e dell'intera comu-

nità civica di cui quell'ente è espressione esponenziale, secondo i criteri democratici.

Quanti impersonano l'ufficio della difesa civica, così come attualmente disegnato nel nostro ordinamento, hanno un chiaro ancoraggio a cui fare riferimento nella loro attività di garanzia e di tutela: essi sono tenuti infatti ad osservare la preminenza del valore delle istituzioni su ogni possibile legame di appartenenza extraistituzionale, in nome degli irrinunciabili principi di rango costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'Amministrazione. Tali principi rimangono a fondamento giustificativo dello sviluppo della difesa civica nel nostro Paese.

Costoro hanno tuttavia da rendersi conto che tutto depone in loro sfavore: la mancanza di un'etica pubblica in molti settori dell'amministrazione, l'incertezza dello stato di diritto, la lunga tradizione del trasformismo<sup>83</sup>, la fragilità dell'indipendenza di una classe amministrativa, assai poco dotata di spirito di corpo e di propri codici etici di condotta<sup>84</sup>, la recente opzione per una legislazione premiale della fedeltà al partito o alla persona e non dell'esperienza e della professionalità nell'ambito dell'alta amministrazione<sup>85</sup>, il diffondersi nel corpo sociale e nei corpi istituzionale dei veleni del populismo<sup>86</sup>, il perdurare delle pratiche di occupazione partitica dei poteri pubblici<sup>87</sup>, l'incomparabile strapotere dei circuiti massmediatici nella formazione dei pensieri dominanti, l'arretramento della qualità e dei livelli di democrazia<sup>88</sup> dell'intero sistema politico-istituzionale, sono solo alcune delle dinamiche che ostacolano l'affermazione di una difesa civica imparziale, efficace, ancorata sui valori costituzionali che fondano il nostro sistema democratico.

*La situazione fattuale e le prospettive di ricerca: l'urgenza della realizzazione di un Centro di ricerca nazionale sulla difesa civica*

In questo quadro così complesso ed articolato si è *naturaliter* portati a porsi il problema, decisamente cruciale, delle prospettive di ricerca scientifica che possono investire la materia della difesa civica. Si tratta, per vero, di un problema assai ingarbugliato anche perché correlato ad almeno due ambiti problematici (e di ricerca) che interessano le tematiche della difesa civica: l'ambito della analisi fattuale sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle *performances* dei "difensori civici in azione"<sup>89</sup>; l'ambito della teorizzazione, prima esplicitiva<sup>90</sup> e poi progettuale, riguardante le prospettive di evoluzione della difesa civica nel nostro ordinamen-

to<sup>91</sup> e, se si vuole, in anche in altri ordinamenti, con una inevitabile incursione nei lidi analitici del diritto comparato<sup>92</sup>.

Per quel che concerne il primo ambito di ricerca segnalato, dal punto di vista dell'analisi socio-politologica-giuridica dell'attività concreta dei difensori civici nel nostro sistema, occorrerebbe forse partire da una ricognizione aggiornata della situazione riguardante la concreta attivazione dell'ufficio del difensore civico nei Comuni, nelle Province, nelle Comunità Montane e nelle Regioni.

Di qui si potrebbe poi procedere per prendere in considerazione le politiche realizzate sulla difesa civica e le *policies* realizzate dai difensori civici.

Per quanto riguarda il primo aspetto occorrerebbe procedere ad assumere informazioni in ordine alle politiche comunitarie, nazionali, regionali e locali di difesa civica, mentre per il secondo aspetto (quello collegato ai "difensori civici in azione"), risulta opportuna l'adozione di un approccio analitico basato sui *cases studies*, tendente, in particolare ad esaminare, tra l'altro, l'azione dei difensori civici in materia di:

- sistema sanitario;
- sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali
- immigrazione;
- tutela ambientale e territorio;
- tasse, tributi e sanzioni amministrative;
- istruzione e formazione professionale;
- partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso;
- tutela della riservatezza.

Si tratta, a ben vedere di uno spazio di ricerca preliminare ad un successivo possibile percorso dislocato sul fronte dell'impatto, ovvero degli *outcomes* delle istituzioni di difesa civica locale, regionale e della loro rilevanza per la scaturigine di nuove modalità di regolazione delle micro-meso conflittualità sociali avverso i pubblici poteri e per la protezione di interessi diffusi esigenti tutela istituzionale.

In questo specifico ambito, quello appunto dei risultati, degli esiti delle attività dei difensori civici, dovrebbero essere quindi affrontate le problematiche riguardanti l'implementazione dei sistemi di difesa civica locale e regionale, anche con riguardo all'esame dei rapporti inter-istituzionali attivati dai difensori civici o nei quali questi risultano coinvolti.

L'analisi dell'implementazione delle previsioni normative in materia di difesa civica, l'analisi delle *policies* praticate dai “difensori civici in azione” e l'esame dei loro *outcomes* non solo, poi, possono costituire le fasi di ricerca per l'esplorazione della realtà effettuale della difesa civica, ma sostanziano anche le tappe preliminari ad almeno due altre significative tematiche di ricerca:

1) la tematica del *network* per la difesa civica<sup>93</sup>, comprendente il problema del coordinamento tra il livello comunale, provinciale e regionale di difesa civica e il problema del coordinamento con i difensori civici di settore istituiti o progettati (l'*Ombudsman* bancario, l'*Ombudsman* tributario – ovvero il Grante del contribuente<sup>94</sup> -, il difensore civico dell'Università, il Tutore pubblico dei Minori<sup>95</sup>, ecc.);

2) la tematica della progettazione di un sistema nazionale della difesa civica, a sua volta collegata al dibattito sul difensore civico nazionale, al dibattito sulle funzioni di pubblica tutela<sup>96</sup> e al problema del ruolo dei difensori civici rispetto ai sistemi avanzati di protezione dei diritti sociali (ad es. il sistema integrato dei servizi ed interventi sociali ex L. 328/2000)<sup>97</sup>.

Tematiche, peraltro, più efficacemente affrontabili se non si abbandona lo sguardo comparativo sulle *machineries* della difesa civica approntate e funzionanti a livello comunitario e negli ordinamenti stranieri, non solo dei Paesi dell'Unione Europea.

Per poter offrire un adeguato supporto organizzativo ai fini del trattamento scientifico di questo variegato materiale di ricerca e di queste molteplici prospettive di progettazione<sup>98</sup>, sembra giunta a maturazione l'esigenza di istituire un *Centro nazionale di ricerca sulla difesa civica*, sul modello degli Istituti nazionali dell'*Ombudsman* di altre esperienze europee, anche finalizzato alla ricerca giuridica, sociologica e politologica in ordine alle motivazioni profonde che continuano a bloccare la germinazione diffusiva dei difensori civici, soprattutto in ambito locale. Dopo tredici anni dalla legge 142 del 1990 (che introduceva il difensore civico locale nel nostro ordinamento), infatti, i dati della diffusione della difesa civica a livello locale sono a dir poco desolanti<sup>99</sup>; segno inequivoco di quanto la sensibilità per le tematiche della tutela extragiudiziale dei diritti e per gli organismi istituzionali di contrasto alla *maladministration* sia avulsa dalle culture di governo locale<sup>100</sup>, dalle politiche pubbliche che investono i poteri locali<sup>101</sup>, dalle reti organizzative di regolazione dei sistemi locali<sup>102</sup> ed in generale dalla politica locale<sup>103</sup>. Ma anche nitido segnale dell'esaurimento, per non dire del fallimento, di una stagione, quella degli anni Novanta, gravida di speranze di cambiamento, che, registan-

do l'avvento di trasformazioni normative, amministrative e istituzionali di enorme portata innovativa per il sistema dei poteri locali<sup>104</sup>, aveva fatto ben sperare in una transizione reale e non meramente nominalistica<sup>105</sup>.

E, ancora, la ridottissima diffusione della figura del difensore civico a livello locale manifesta il segno di una grave assenza di “domanda collettiva” di difesa civica nel nostro corpo sociale, anzi, di vera e propria refrattarietà sociale ad una cultura istituzionale posta a presidio del diritto e della legalità. Scrive in proposito in modo illuminante Giuseppe De Rita: “Si potrebbe continuare per pagine ad approfondire i vari aspetti del disamore italiano per le istituzioni, argomento che ha dato luogo a migliaia di riflessioni culturali. Ma non servirebbe, il disamore istituzionale è forse il fenomeno che in assoluto gli italiani più avvertono ed ammettono, in totale libertà psichica, senza sentirsi in materia colpevoli di alcunché. E, forse, non è azzardato dire che dell'istinto suicida che sta percorrendo le istituzioni, l'italiano medio sostanzialmente si disinteressa, forse in cuor suo pensando che una progressiva ‘deistituzionalizzazione’ non gli porterebbe danno, ma più libertà di movimento, e più facile perseguimento dei propri interessi ed obiettivi.”<sup>106</sup>

Appare dunque evidente come l'inibizione che grava sulle potenzialità della difesa civica nel nostro sistema abbia origini più dure, più radicate, più profonde di quelle derivanti dalle classi dirigenti e dai ceti politici; origini che albergano in larghi e prevalenti strati del sociale, ancora desueti alla cultura del diritto e dei diritti. Abbia origine, cioè, in quella mentalità vigente e vincente del Paese ancora incapace di trasformarsi in un *humus* collettivo idoneo alla crescita della società “civile”<sup>107</sup>.

Se così è, ma non sembra molto agevole affermare il contrario, può essere utile, da ultimo, ritornare ai grandi Maestri, alle riflessioni di un Costantino Mortati<sup>108</sup>, ad esempio, in ordine alla estraneità della figura dell'*Ombudsman* al disegno ordinamentale desumibile dal quadro costituzionale e alla stessa storia costituzionale italiana, con i conseguenti rischi di “rigetto” che avrebbe procurato un puro e semplice “trapianto” nel nostro sistema istituzionale di una figura di così lontana derivazione. Si potrebbe allora tentare di sondare se quella “estraneità” non avesse solo natura giuridica, ma palesasse anche una “estraneità” dell'intero tessuto sociale alla cultura della “difesa civica”, della “mediazione istituzionale”, della “comunicazione partecipativa” tra amministratori ed amministrati; una lontananza, insomma, dalle responsabilità che impone l'appartenenza ad una *res publica*.

Certo, proprio un siffatto quesito, storicamente giustificato, esigerebbe



la consapevolezza della necessità della promozione di una cultura della difesa civica quale substrato ineludibile per il radicamento sociale ed istituzionale di un sistema di difesa civica e, nel contempo, richiederebbe uno sforzo supplementare, organizzativamente sostenuto, di ricerca scientifica. Ma forse non è per puro caso che consimili istanze rimangano ancora vagiti inascoltati dei pur molti studiosi che con intatta cura dedicano i loro sforzi scientifici nel campo della difesa civica.

*Un case study di “difesa civica di alto profilo”: il difensore civico di Vicenza come “Magistrato naturale dei diritti umani”.*

Come si è cercato di illustrare in precedenza, uno dei fronti analitici, maggiormente promettenti, per la ricerca nel campo della difesa civica riguarda lo studio dei difensori civici “in azione”, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti riguardanti la connotazione istituzionale della figura del difensore civico e le relazioni tra questa istituzione ed il contesto societario nel quale opera. Soccorre in tal senso quel complesso di filoni di analisi politologica, ricompresi sotto la comune denominazione di “neoistituzionalismo”<sup>109</sup>, che ha concentrato la sua attenzione analitica sulla molteplicità delle problematiche, non solo dell’effettività concreta del mondo delle istituzioni, ma anche delle dimensioni culturali, cognitive, simboliche collegate alla sfera istituzionali. Così, con una serie di strumentazioni metodologiche particolari, il neoistituzionalismo affronta le diverse tematiche correlate alla genesi, al radicamento, allo sviluppo, alla crisi degli apparati istituzionali: si va dall’analisi classica dei processi di istituzionalizzazione allo studio dei singoli attori interni alle istituzioni, dall’esame del dominio cognitivo e simbolico delle istituzioni allo studio delle funzioni normative e regolative dei corpi istituzionali, dalle ricerche sul mutamento istituzionale a quelle sulle crisi delle istituzioni, dalle riflessioni intorno al problema del “governo delle istituzioni” a quelle riguardanti il rapporto tra istituzioni e potere, per segnalare solo alcuni dei campi di interesse della scuola neoistituzionalista.

L’esperienza delle attività di difesa civica poste in essere dal difensore civico del Comune di Vicenza, illustrate dagli altri contributi di questo volume, possono essere considerate sotto il profilo delle considerazioni sviluppate nei precedenti paragrafi ed analizzate attraverso alcuni strumenti d’indagine utilizzati dalla scuola neoistituzionalista.

In prima istanza, si può osservare come la stessa attivazione delle inizia-

tive rientranti nel progetto “Diritti umani e difesa civica a Vicenza” dimostrano, da parte dell’istituzione di difesa civica vicentina, un *sense-making*<sup>10</sup> istituzionale non confinato alle tradizionali dimensioni di garanzia extragiudiziale dei diritti nei confronti dell’Amministrazione e di denuncia dei casi di *maladministration*. Nel caso di Vicenza, in altri termini, l’interpretazione del ruolo istituzionale sembra superare i confini del rapporto con l’apparato amministrativo e gli organi costitutivi dell’ente esponenziale di riferimento, per interloquire con il sociale, *rectius*, con i soggetti di “società civile” e le realtà dell’associazionismo di promozione umana, su un *agenda-setting* del *decision-making*<sup>11</sup> proposta ed articolata, non già in base alle esigenze dello spontaneismo volontaristico dei soggetti collettivi dell’associazionismo, bensì sulla scorta di un percorso appoggiato ad un sostegno progettuale “forte”, approntato tra l’altro con il sostegno di un’organizzazione di alta qualificazione specialistica nel settore delle tecniche giuridiche e politiche di tutela dei diritti umani.

Se ne desume come lo “stile” istituzionale del difensore civico della città di Vicenza assuma *in toto* uno dei criteri fondamentali del *public management*<sup>12</sup>, ovvero quello della *quality promotion*, senza per questo scivolare in derivate di gestione tecnicistica o addirittura tecnocratica.

In secondo luogo, proprio in ragione dell’attivazione di processi di largo coinvolgimento di soggetti organizzati della comunità locali nell’opera di sensibilizzazione sociale in materia di diritti umani, ritenuta fondante e ispiratrice dell’azione di difesa civica, l’organismo vicentino di difesa civica si rivela istituzione “aperta all’ambiente”, in grado, cioè, di instaurare interazioni con *feed-back* positivo con la comunità locale e le realtà extra-istituzionali. In questo senso, si può ritenere che lo stile della *leadership* del difensore civico di Vicenza nel suo settore di competenza si connota per i tratti “democratici”, ovvero per la consapevolezza della necessità dell’attivazione di ambiti di partecipazione nella realizzazione di iniziative di sensibilizzazione sociale in materia di diritti umani e difesa civica. L’intero impianto progettuale, condiviso e costruito con l’apporto elaborativo del difensore civico vicentino, dimostra, peraltro, anche la consapevolezza che solo attraverso una realizzazione “partecipata” del progetto, possa essere socialmente veicolata l’idea della difesa civica come “bene istituzionale comune”<sup>13</sup>, cioè come “bene della comunità” e non già solo come apparato istituzionale in qualche misura riferito esclusivamente all’attività amministrativa del governo locale. Di più, l’interazione, non solo comunicativa, ma concretamente realizzativa, tra istituzione ed espressioni organizzate della comunità locale, dimostra come nel caso vicentino sia venuta ad emersione una concezione della funzione sociale della sfera istituzionale, considerata da avvertita

dottrina quale caratteristica essenziale per poter parlare di “buone istituzioni”, ovvero di istituzioni che cementano i legami societari<sup>114</sup>.

Va poi segnalata la significativa portata innovativa dell’esperienza vicentina (prima nel suo genere in Italia). Ciò costituisce la prova di uno “stile istituzionale” in grado di sottrarsi ai rischi del *tradizionalismo burocratico* (radicato sulle sicurezze derivanti dalle prassi consolidate), per assumersi la sfida dello *sperimentalismo amministrativo*, prodromo ineludibile all’apertura delle vie dell’*innovazione istituzionale*<sup>115</sup>, nella fattispecie, in materia di difesa civica.

Come ben noto, peraltro, in dottrina, la sfida dell’innovazione istituzionale<sup>116</sup> (accettabile solo dopo la conclusione dei processi di *institution building*), risulta accoglibile solo in ragione di assetti istituzionali particolarmente idonei e consueti all’*apprendimento istituzionale*<sup>117</sup>, ovvero in grado di considerare il loro patrimonio cognitivo non già come un indiscutibile inquadramento dogmatico della loro azione, quanto invece come un’officina culturale specialistica aperta all’“ambiente”, ovvero al confronto conoscitivo con i soggetti organizzati di società civile e le altre realtà istituzionali. In tal senso, può essere rilevato come, dal punto di vista neoistituzionalista, l’esperienza vicentina proponga un tipico caso nel quale l’istituzione viene a configurarsi come *costrutto dell’intelligenza sociale*<sup>118</sup>, come risultato, cioè, di quel tanto di intelligenza collettiva che è stato possibile attivare e coagulare (in gran parte grazie proprio alla stessa istituzione disponibile) per dare corpo alla dimensione istituzionale.

Del resto, proprio in quest’ottica può spiegarsi il ruolo marcatamente “dialogico” adottato dal difensore civico di Vicenza, ad esempio, nel caso dell’attivazione del *forum on-line* sui diritti umani e in occasione dell’attivazione del “dialogo permanente con la società civile”.

Il rilievo e lo spessore istituzionale dell’azione del difensore civico di Vicenza nell’ambito della sensibilizzazione alla “cultura dei diritti umani” sono ulteriormente acclarabili alla luce dell’intensa attività di progettazione di percorsi formativi funzionali all’approntamento di interventi nel campo dell’educazione ai diritti umani.

L’iniziativa “Diritti umani e difesa civica a Vicenza”, a conferma della sua vocazione seminale, ha rapidamente germinato. Lo stesso ufficio di difesa civica, insieme ad altre strutture del ricco panorama associativo vicentino, ha infatti dato vita ad altre iniziative e progetti.

E’ appena il caso di ricordare, in questo senso, il progetto *Stand-up for your rights. Giovani protagonisti per una città dei diritti*, elaborato e presentato dal difensore civico vicentino alla Giunta regionale del Veneto nell’am-

bito della disciplina di cui alla Legge regionale n. 55/1999 sulla promozione dei diritti umani e della cultura di pace. Si tratta di un'iniziativa (peraltro approvata ed in via di implementazione anche nel 2004) di largo respiro, sostanzialmente ispirata al conseguimento di una triplice finalità: a) lo sviluppo nei giovani della capacità di esercitare i diritti fondamentali; b) la costituzione di un osservatorio sui diritti dei giovani all'interno di un Istituto scolastico di istruzione secondaria di secondo grado della città; c) la promozione di un osservatorio dei giovani come canale di dialogo tra mondo dei giovani ed Ente locale.

Ma questa scia progettuale ed attuativa, agita e radicata, dal difensore civico di Vicenza nel decisivo ambito, per i destini della legalità e della cittadinanza consapevole e democratica, della cultura dei diritti umani, viene ad essere allargata in un quadro istituzionale più ampio, addirittura sovranazionale, nel caso della presentazione della candidatura alla Commissione Europea-Direzione Generale Istruzione e cultura del progetto *Active citizenship of young people* (Progetto "Azioni congiunte-Cittadinanza attiva dei giovani) come progetto rientrante nei programmi comunitari "Socrates, Leonardo e Gioventù". Qui lo sforzo progettuale, non sommariamente descrivibile in questa sede attesa la portata, si disvela complesso ed articolato e comunque congegnato, per così dire, in base ad almeno tre fondamentali riferimenti: 1) la dimensione istituzionale che si distende in un *continuum* dall'Ente locale al Mediatore europeo; 2) il sistema educativo, comprendente ovviamente le istituzioni scolastiche; 3) il sociale e, in specie, l'universo giovanile.

Lo sforzo progettuale del difensore civico di Vicenza si proietta, quindi, in un ambito che riguarda la *governance* transnazionale coinvolgendo, in un terreno cruciale per la promozione della cultura della cittadinanza attiva, quale quella della formazione della coscienza dei giovani alla centralità dei diritti fondamentali, la dimensione europea.

Del resto di questa portata del progetto ha preso atto il Comitato di esperti dell'Unione europea che ha rilasciato un apposito parere analitico dal quale si desume agevolmente l'interesse per l'impianto complessivo del progetto *Active Citizenship of Young people*.

Di questo sforzo progettuale, peraltro, il Difensore civico di Vicenza si è fatto latore informativo e divulgativo anche nei confronti degli altri Difensori civici, come nel caso della sua Comunicazione al Convegno di Policoro (PZ) in tema di "Difesa civica per un rapporto equilibrato tra cittadino e pubblica amministrazione" del 11-12 luglio 2003, a partire dall'intuizione che tra i nuovi orizzonti della difesa civica non possa non esservi una germinazione diffusa di iniziative innovative in

grado di agganciare il ruolo del difensore civico locale a quello di magistrato naturale dei diritti umani e a quello di soggetto promotore di coesione sociale e quindi, indirettamente, di promotore della cultura dei diritti umani nei confronti delle giovani generazioni.

Dall'analisi istituzionale dell'iniziativa progettuale denominata "Diritti umani e difesa civica a Vicenza" è possibile dunque desumere come il difensore civico si sia fatto pienamente carico del conseguimento dei requisiti denotativi di una "difesa civica di alto profilo", dotata di una *institutional capability*, particolarmente efficace sia per presentarsi come "istituzione pubblica di servizio"<sup>119</sup> sia per innervare nelle sfere istituzionali e, più in generale, nel corpo sociale, quella "cultura civica", direttamente legata al paradigma giuridico dei diritti umani fondamentali, che fonda e legittima il passaggio dello *status* dei soggetti della comunità amministrata da quello di utenti a quello di consapevoli partecipi di una cittadinanza attiva<sup>120</sup>.

Ed è proprio in quest'ultimo ambito che risultano agevolmente rinvenibili riscontri del profilo autenticamente innovativo e deontologicamente significativo dell'impatto dell'azione del difensore civico di Vicenza nel contesto socio-istituzionale di riferimento. La funzione promozionale della cultura dei diritti umani e della legalità, infatti, agita anche attraverso la realizzazione di un apposito "Corso pilota nelle scuole" consegna ineluttabilmente il difensore civico di Vicenza a quel ruolo educativo *in re diritti umani*<sup>121</sup>, che, come ritenuto da avvertita dottrina, si rivela consustanziale allo status di "magistrato naturale dei diritti umani".

Si tratta, per vero, di un ruolo tanto cruciale e necessario quanto arduo e difficoltoso, e non solo in ragione della più sopra evidenziata carenza strutturale di solide politiche formative nel campo dell'educazione civica, ma anche a causa di motivi più direttamente legati agli attuali contesti scolastici, in cui la componente studentesca appare sempre meno sensibile ai valori sociali e civili di partecipazione.<sup>122</sup>

In questo senso si può ritenere come l'azione del difensore civico di Vicenza nel settore dell'educazione ai diritti umani si configuri, anche sul piano comunicativo, come una vera e propria "sfida culturale" all'assetto vigente dei poteri simbolici vincenti, tanto più alta ed esigente, quanto più potenzialmente destinata ad incidere non solo nella formazione dei giovani, nella loro percezione del diritto e dei diritti<sup>123</sup>, ma, forse, anche nei reconditi interstizi coscienziali dell'intero tessuto comunitario, a riprova che la scaturigine propulsiva della cultura degli *Human Rights Defenders*, non può che risiedere in una indefettibile vocazione umanocentrica<sup>124</sup>.

## NOTE

### Le citazioni bibliografiche rinviano alla Nota Bibliografica delle pp. 52ss.

<sup>1</sup> Per una utilissima, puntuale ed esaustiva, ricostruzione, anche storica, della figura del difensore civico, vedasi: D'ALESSANDRO, Giuseppe (2001); GUARENTE, Maria Giuseppina (2000); LA ROCCA, Pietro (2000); VENTRESCA, Domenico (2001). In manualistica, d'obbligo: PIGNATARO, Sergio (2002).

<sup>2</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a: PIAZZA, Stefano (2002-D). Più in generale: VENTRESCA, Domenico (2001), pp. 825-827.

<sup>3</sup> In tema: BIANCO, Arturo (2000).

<sup>4</sup> Sul punto, tra copiosa dottrina, vedasi, anche per gli spunti critici: MEOLI, Claudio (2000), 1755 e ss.; RINALDI, Massimo (1997).

<sup>5</sup> Che all'art. 11, comma 1 assegna allo Statuto comunale e provinciale la facoltà di istituire il difensore civico. In tema vedasi: OLIVETTI RASON, Nino (2002), pp. 112-115; ZUCCHETTI, Alberto (2000), pp. 206-231. Sui problemi riguardanti l'influenza della disciplina dell'ordinamento degli Enti Locali, recata dal TUEL del 2000 rispetto alla configurazione istituzionale del difensore civico, ci si permette di rinviare a PIAZZA, Stefano (2001-B).

<sup>6</sup> Raccolta ed esaminata sistematicamente da PIGNATARO, Sergio (2002), pp. 129-143.

<sup>7</sup> GULLETTA, Antonino, PAVANINI, Andrea (2002), p. 525.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Vedasi sul punto: CASTIGLIONE, Giovanni (2000), p. 918.

<sup>10</sup> In tema: SCIULLO, Girolamo (1999); SORICELLI, Gerardo (1999).

<sup>11</sup> Per un primo utile resoconto vedasi: PIGNATARO, Giorgio (2002), pp. 151-158. Tra i moltissimi studiosi intervenuti si segnalano gli interventi di CERULLI IRELLI, DE MARINIS, MEALE, MIELE, OLIVIERI, RICCARDO, STADERINI, VIRGA, raccolti in PIGNATARO, Giorgio (2002), pp. 151-158.

<sup>12</sup> Sul punto, per delle prime indicazioni: CASTRONOVO, Giuseppe (2002); MAGRIS, Francesco (2002).

<sup>13</sup> Per una prima valutazione: SAITTA, N. (2000), n. 12.

<sup>14</sup> Per note di diritto comparato, vedasi: CAVANA, Nicola (2001).

<sup>15</sup> Raccolta in PIGNATARO, Sergio (2002) e, in parte, anche in PIAZZA, Stefano (1998-B).

<sup>16</sup> Autonomia normativa, *rectius* statutaria, che, ai sensi dell'art. 8 della legge 142/1990 e dell'art. 11 del D. lvo. 267/2000 regge la disciplina specifica dei difensori civici locali. Sul punto: TITOMANLIO, Raffaele (1993).

<sup>17</sup> Per una fondamentale ricognizione di diritto comparato: BORGONOVO RE, Donata (1995), pp. 306 e ss.

<sup>18</sup> In tema, vedasi utilmente: DI GIANNATALE, Barbara (2000).

<sup>19</sup> Vedasi in particolare GULLO, Nicola (2002), che qui si segue interamente nell'esposizione sistematica.

<sup>20</sup> Con il che viene ad essere confortata la tesi del carattere meramente sollecitatorio dei poteri del difensore civico; in tema: CASETTA, Elio (2003). Anche: Id. (2001), p. 207 e p. 403.

<sup>21</sup> GULLO, Nicola (2002), pp. 511-512.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 513.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 514.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Sulla questione la dottrina sembra disporsi per il riconoscimento della possibilità di agire in giudizio anche in pendenza del procedimento avanti il difensore civico, in forza della prevalenza delle forme giurisdizionali di tutela. Sul punto CARINGELLA, Francesco (2001), p. 1694.

<sup>27</sup> DI GIANNATALE, Barbara (2000), p. 2006.

<sup>28</sup> *Ivi*, pp. 2006-2007.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 2007.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ivi*, pp. 2010-2011.

<sup>32</sup> In tema: ARDIGO', Achille (2003).

<sup>33</sup> Sul punto vedasi: CERASE, Francesco Paolo (1998).

<sup>34</sup> Le cui fondamenta epistemologiche sono analiticamente illustrate da DE STEFANI, Paolo (1994).

<sup>35</sup> CERASE, Francesco Paolo (1998), specialmente il capitolo VIII "Da attori amministrativi a soggetti sociali", pp. 163-185.

<sup>36</sup> Sul quale sia concesso rinviare, se non altro per le indicazioni bibliografiche a: PIAZZA, Stefano (2000).

<sup>37</sup> In tema sia concesso rinviare a: PIAZZA, Stefano (1999-A e 1999-B).

<sup>38</sup> Sulla quale si rimanda, per brevità, ai

volumi della collana del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli edita da Cedam, Padova e ai Quaderni del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli realizzati in collaborazione con la cattedra UNESCO "Diritti umani democrazia e pace". In particolare sul difensore civico, vedasi: OLIVETTI RASON, Nino, STRUMENDO, Lucio (1997); STRUMENDO, Lucio (a cura di) (1998). Può anche essere utile per i riferimenti bibliografici contenuti e per un tentativo di ricostruzione complessiva del pensiero di Antonio Papisca segnalare: PIAZZA, Stefano (2003-B), ora in PIAZZA, Stefano, TOSCANI, Franco (2003), pp. 12-80.

<sup>39</sup> PAPISCA, Antonio (1990). Sullo stesso numero della rivista sempre in materia di difesa civica nell'ottica del paradigma giuridico dei diritti umani vedasi utilmente gli interventi di Franz MATSCHER, Mario Oliviero DRIGANI, Giovanni MANNONI, Giuseppe LOMBARDI, Evelyn MESSNER, Jacques VONTOBEL, Carlo FALQUI-MASSIDA, ed altri ancora.

<sup>40</sup> Che ovviamente non possono darsi come indiscutibili postulati dogmatici, ma che sono oggetto di una continua ricerca razionale e di un ineludibile dibattito teorico. Se ad esempio, il difensore civico "assiopratico" intendesse ispirare la sua azione a "principi di giustizia", non potrebbe non imbarcarsi (e soffermarsi) in lavori quali quelli di BOUDON, Raymond (2002), di NUSSBAUM, Martha C. (2002), di RAWLS, John (2002), di VECA, Salvatore (2002), di MARTINI, Carlo Maria e ZAGREBELSKY, Gustavo (2003), che sono solo alcune testimonianze intellettuali di una discussione teorica poderosa e inaffrontabile.

<sup>41</sup> PAPISCA, Antonio (1993). Nello stesso numero della rivista vedasi anche

gli interventi di Carlo FALQUI-  
MASSIDA e di Giovanni JUCCI.

<sup>42</sup> PAPISCA, Antonio, *Il difensore civico per la (ri)qualificazione costituzionale della difesa civica in Italia*, in OLIVETTI RASON, Nino, STRUMENDO, Lucio (a cura di) (1997).

<sup>43</sup> In tema, vedasi BERTOLINI, Piero (2003), specialmente il capitolo IV "Per una democrazia sostanziale: la questione del diritto e dei diritti". Scrive questo autore: "La democrazia è costituita di per sé da un sapere e da un agire deboli nella misura in cui essa si fonda sulla consapevolezza della propria storicità e quindi della precarietà esistenziale che quest'ultima comporta. Debole, in quanto nella sua struttura non dovrebbe esserci posto per qualsivoglia principio rigido o per qualsivoglia legge deterministica, tali da produrre prassi garantite e perciò tutelate o tutelabili. Ma ciò non significa affatto sostenere che siamo di fronte a una prospettiva destinata comunque a un più o meno esplicito naufragio. Tutto il contrario. È proprio la sua strutturale debolezza a rappresentare la sua forza o, se si preferisce, la sua rilevanza sociale. Di più, è la sua strutturale debolezza a esplicitare la sua funzione eminentemente rivoluzionaria rispetto a prassi sociali e politiche pericolose perché orientate a calpestare gran parte delle soggettività che costituiscono una comunità sociale" (p. 50).

<sup>44</sup> Sul punto, DE ANGELIS L. (1991).

<sup>45</sup> CERASE, Francesco Paolo (1998), pp. 80 e ss.

<sup>46</sup> BERTOLINI, Piero (2003), pp. 54 ss.

<sup>47</sup> In tema, come noto, la letteratura è vastissima. Per dei primi orientamenti: BRUTI LIBERATI, Edmondo ed altri (a cura di) (1996); BRUTI LIBERATI, Edmondo (1997); CAZZOLA, Franco, MORISI, Massimo (1996); COLOMBO, Gherardo (1996); DEL GAUDIO,

Michele (1992); DELLA PORTA, Donatella (1992); GARAPON, Antoine (1997); GUARNIERI, Carlo (1992); GUARNIERI, Carlo, PEDERZOLI, Patrizia (1997); NORDIO, Carlo (1997); PIZZORUSSO, Alessandro (1990); PIZZORNO, Alessandro (1998). Per un più generale inquadramento storico: GINSBORG, Paul (1998).

<sup>48</sup> RUSCONI, Gian Enrico (1999).

<sup>49</sup> Sul tema la letteratura è oramai indomabile, tuttavia per dei primi orientamenti si rinvia a quella raccolta in FAVA, Terenzio (1999).

<sup>50</sup> In una letteratura smisurata sul tema, sia permesso di limitarsi a ricordare il "classico" lavoro di PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffaella Y. (1993); anche DONATI, Pierpaolo (a cura di) (1997).

<sup>51</sup> Cfr. PIAZZA, Stefano (1999-A), pp. 2094-2098.

<sup>52</sup> Su queste tematiche, davvero rilevante il lavoro di PRIVITERA, Walter (2001).

<sup>53</sup> In tema vedasi assolutamente: CASSESE, Sabino (1998) e PEZZINO, Paolo (2002).

<sup>54</sup> La discussione sulla pianificazione massmediatica dell'annientamento delle capacità critiche individuali, delle facoltà razionative personali e della coscienza civica sociale ha investito, come noto, lo sforzo di insigni studiosi (da Pierre Bourdieu a Giovanni Sartori, per fare solo due nomi) e sviluppato una letteratura specialistica smisurata. Vedasi utilmente: LOSITO, Gianni (2001) e Id. (2002). Si voglia concedere, per ulteriori riferimenti bibliografici sul tema, il rinvio a PIAZZA, Stefano (2002-A).

<sup>55</sup> Sul punto: LEGRENZI, Paolo (2000); SCIOLLA, Loredana (2000), pp. 7 e ss.



- <sup>56</sup> In tema: SCIOLLA, Loredana (1999), pp. 601-609.
- <sup>57</sup> Vedasi utilmente CAVALLI, Alessandro (1999); PRIVITERA, Walter (1998). Anche, per i profili scientifici più strettamente pedagogici: CHIONNA, Angela (2001).
- <sup>58</sup> DEIANA, Giuseppe (2003).
- <sup>59</sup> SPARTI, Davide (2003).
- <sup>60</sup> CAVALLI, Alessandro, DEIANA, Giuseppe (1999); SANTERINI, Milena (2001).
- <sup>61</sup> GOBBO, Francesca (2000); NIGRIS, Elisabetta (a cura di) (2000).
- <sup>62</sup> FAGGIAN, Roberta (2001); PAPISCA, Antonio (a cura di) (2002); TOFFANO MARTINI, Emanuela (2001).
- <sup>63</sup> CORRADINI, Luciano, REFRIGERI, Giuseppe (a cura di) (1999).
- <sup>64</sup> della PORTA, Donatella, VANNUCCI, Alberto (1999).
- <sup>65</sup> In tema: LYON, David (1997); Id. (2002).
- <sup>66</sup> Per quanti intendano affrontare una prima ricognizione della estesissima dottrina di Bobbio, in sede di aggiornamento prodromico ad ogni ulteriore approfondimento, fondamentale è la lettura di BOBBIO, Norberto, *Teoria generale della politica*, (a cura di Michelangelo Bovero), Einaudi, Torino, 1999. Si veda anche DEGANI, Paola (1999).
- <sup>67</sup> BAUMAN, Zygmunt, (2000).
- <sup>68</sup> MILLS, Charles Wright (1962).
- <sup>69</sup> RIESMAN, David (1983).
- <sup>70</sup> PACKARD, Vance (1989).
- <sup>71</sup> FROMM, Erich (1994). Anche: Id. , *Avere o essere?*, Mondadori, Milano, 1977.
- <sup>72</sup> BAUMAN, Zygmunt (1996); Id. (1999); Id. (2000); Id.(2001); Id. (2002-A); Id. (2002-B); Id. (2002-C); Id. (2002-D); Id. (2002-E).
- <sup>73</sup> CASTORIADIS, Cornelius (1995).
- <sup>74</sup> MENY, Yves, SUREL, Yves (2001).
- <sup>75</sup> DE RITA, Giuseppe (2002); anche ORNAGHI, Lorenzo, PARSI, Vittorio Emanuele (2001).
- <sup>76</sup> Fondamentale, per dotarsi di un supporto scientifico accurato per l'esplorazione sociologica di questi fenomeni sociali il volume di GIACCARDI, Chiara, MAGATTI, Mauro (2003), spec. pp. 78-90.
- <sup>77</sup> In tema sia consentito segnalare: PIAZZA, Stefano (2001-B), pp. 1735-1740. In generale: ENDRICI, Giovanna (2000).
- <sup>78</sup> Sul punto sia concesso rinviare a: PIAZZA, Stefano (2000), pp. 31-44.
- <sup>79</sup> Vedasi, ad esempio: PIAZZA, Stefano (2002-B); PRIOLO, Vincenzo (2000), pp. 535-541.
- <sup>80</sup> In generale, vedasi BARBATI, Carla (2002).
- <sup>81</sup> Estesa, come noto, alla complessiva attività amministrativa dalla legge n. 241/1990. Per i profili teorici, vedasi: CERASE, Paolo (1998).
- <sup>82</sup> Funzione per nulla ap problematica, attesa, se non altro, l'inesauribile problematica dei diritti umani. Vedasi, ad esempio: FERRAJOLI, Luigi (2001); IGNATIEFF, Michael (2003); PALOMBELLA, Gianluigi (2002).
- <sup>83</sup> SABBATUCCI, Giovanni (2003).
- <sup>84</sup> MELIS, Guido (1996).

<sup>85</sup> Ci si riferisce, in particolare alla legge 15 luglio 2002, n. 145, c. d. "Legge Frattini" sulla quale Sergio Ristuccia ha scritto: "Siamo malinconicamente (ritornati) alle guerre per le investiture tipiche dell'epoca feudale. E alla consequenziale, necessaria ricerca, da parte di qualsiasi funzionario, dei favori dei principotti, principi, vescovi, re imperatori o papi". Cfr. RISTUCCIA, Sergio (2002).

<sup>86</sup> MENY, Yves, SUREL, Yves (2001).

<sup>87</sup> ORFEI, Ruggero (1976).

<sup>88</sup> Soprattutto alla luce dei criteri di "sviluppo" della democrazia tratteggiati da DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc (a cura di) (2001); DIAMOND, Larry (1999).

<sup>89</sup> Un esempio di questo approccio lo si rinviene utilmente in: GASPARRINI, Vittorio (2001); Id. (2002).

<sup>90</sup> Sia consentito rinviare, a titolo meramente esemplificativo a: PIAZZA, Stefano (2001-A).

<sup>91</sup> In tal senso, vedasi utilmente, ad esempio: STRUMENDO, Lucio (2002).

<sup>92</sup> Sotto quest'ultimo profilo vedasi, ad esempio per la Spagna: CORCHETE MARTIN, Maria Josè (2002). Per l'Inghilterra: PIAZZA, Stefano (2002-C). Per: il Mediatore Europeo, la Francia, i Paesi Bassi, la Svezia, l'Austria, il Regno Unito, la Spagna, l'Ungheria, la Slovenia, la Bosnia-Erzegovina, l'India, la Colombia, il Messico, il Sud Africa, vedasi DEGANI, Paola, DE STEFANI, Paolo, GAZZOLA, Luca, SIEGA BATTEL, Gianluca, VERZOTTO, Cristina, GASPARRINI, Vittorio, PIAZZA, Stefano (2002).

<sup>93</sup> Sul punto: PAPISCA, Antonio (1998).

<sup>94</sup> Vedasi: CAPUTI, Gaetano (2000);

D'AYALA VALVA, Francesco (2000).

<sup>95</sup> Si pensi, proprio con riguardo a questo ambito specifico, al tema delle possibili sinergie o, viceversa, delle non auspicabili sovrapposizioni di competenza, tra difensore civico regionale e Pubblico Tutore dei Minori (regionale) in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia nei confronti delle Amministrazioni pubbliche. Certa dottrina, in proposito, ha ritenuto che "nell'immediato sembra praticabile – ed è auspicabile – l'intervento del difensore civico regionale presso le Amministrazioni, al fine di promuovere, tra l'altro, l'informazione sul diritto di audizione di cui i minori sono titolari, giusta la disposizione di cui agli artt. 9 e 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo" (fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176). (Cfr. SALZANO, Alberto 2001), p. 749. Sul Tutore pubblico dei minori: MILANESE, Francesco (1999).

<sup>96</sup> Sul quale sia permesso segnalare: DE STEFANI, Paolo, PIAZZA, Stefano (2001). Vedasi anche: STRUMENDO, Lucio (2003), specialmente il Cap. III, *Le autorità indipendenti nel contesto del Welfare Community e il Garante dei diritti dell'infanzia*, pp. 22-29.

<sup>97</sup> In tema vedasi ad esempio: PIAZZA, Stefano, VECCHIATO, Tiziano (a cura di) (2002); PIAZZA, Stefano (2003-A).

<sup>98</sup> Si pensi, in tal senso, alle tematiche della elaborazione delle norme in materia di difesa civica negli statuti regionali, provinciali e comunali e nei fonti di livello regolamentare. Manca, a tal proposito, una ricognizione complessiva commentata di tutte le norme statutarie, regionali, provinciali e comunali, di quelle legislative e regolamentari regionali e di quelle regolamentari provinciali e comunali in materia di difesa civica, sull'esempio della analisi svolta, ad esempio, nella Regione

Veneto, per le norme “Pace e diritti umani” negli statuti comunali per la quale si rinvia a LOMBARDI, Giuseppe, MASCIA, Matteo, MERLO, Paolo (1997).

<sup>99</sup> Secondo un'indagine apparsa sulle pagine de “Il Sole 24 Ore – Enti Locali” di Lunedì 19 Luglio 1999, solo nel 4% dei Comuni italiani era stato istituito il difensore civico, nel 2,6% delle Comunità montane e nel 15,5% delle Province.

<sup>100</sup> Sulle quali si rimanda al fondamentale: MESSINA, Patrizia (2001), spec. pp. 160-210.

<sup>101</sup> Vedasi in tema: BACCETTI, Carlo (1999).

<sup>102</sup> In tema: PICHIERRI, Angelo (2002).

<sup>103</sup> della PORTA, Donatella (1999).

<sup>104</sup> Sul punto: VANDELLI, Luciano (1997).

<sup>105</sup> PASQUINO, Gianfranco (2000).

<sup>106</sup> DE RITA, Giuseppe (2002), pp. 5-6.

<sup>107</sup> Sul tema: GAMBINO, Antonio (1998); SCHIAVONE, Aldo (1998).

<sup>108</sup> Cfr. AA. VV. (1974).

<sup>109</sup> Per dei primi orientamenti: DE LEONARDIS, Ota (1990); DE LEONARDIS, Ota (2001); DONOLO, Carlo (1997); DOUGLAS, Mary (1990); LANZALACO, Luca (1995); MARCH, James G. , OLSEN, Johan P. (1992). SCOTT, Richard W. (1998), spec. pp. 17-122.

<sup>110</sup> Sul punto si vedano i lavori di Karl E. Weick; in particolare, WEICK, Karl E. (1997).

<sup>111</sup> Sul punto: MARCH, James G. (1998). Anche: BACHRACH, Peter,

BARATZ, Morton S. (1986) e BENADUSI, Luciano (1989).

<sup>112</sup> Vedasi: OSBORNE, David, GAEBLER, Ted (1995).

<sup>113</sup> Sul punto: DONOLO, Carlo (1997), spec. pp. 20-29.

<sup>114</sup> Sul tema specifico: DONOLO, Carlo (1994). Più in generale, sotto il profilo delle teorie sociologiche, vedasi ELSTER, Jon (1994).

<sup>115</sup> In tema, vedasi utilmente: DONOLO, Carlo, FICHERA, Franco (1988).

<sup>116</sup> DONOLO, Carlo (a cura di) (1994).

<sup>117</sup> Sul punto, fondamentale: DONOLO, Carlo (1997), pp. 165-194.

<sup>118</sup> In tema vedasi almeno la teoria di una delle fondatrici della scuola del neoistituzionalismo: DOUGLAS, Mary (1990).

<sup>119</sup> DE MICHELIS, Giorgio (1997), pp. 82-107.

<sup>120</sup> ARENA, Gregorio (1997), pp. 65-81. Anche: ALPA, Guido (1992) e BENVENUTI, Feliciano (1994).

<sup>121</sup> Sul punto: PAPISCA, Antonio (a cura di) (2002). Anche: DEGANI, Paola, DE STEFANI, Paolo (a cura di) (2001); DE STEFANI, Paolo (1998); TUGNOLI, Claudio (a cura di) (2000). Eventualmente anche: PIAZZA, Stefano (1998-A).

<sup>122</sup> In una letteratura smisurata, vedasi utilmente: SARTORI (1997).

<sup>123</sup> In tema: BOSISIO, Roberta, LEONINI, Luisa, RONFANI, Paola (2003); DOISE, Willem (2002).

<sup>124</sup> Vedasi: PAPISCA, Antonio (2001).

## NOTA BIBLIOGRAFICA

---

- AA. VV. (1974) , *L'Ombudsman (il difensore civico)*, a cura di C. Mortati, UTET, Torino.
- AA.VV. (1999), Atti della Conferenza nazionale “*Il terremoto dentro*”, a cura dell'Osservatorio per la salute mentale di Foligno, 15/16 ottobre.
- ALPA, Guido (1992), *La persona. Tra cittadinanza e mercato*, Feltrinelli, Milano.
- ARDIGO', Achille (2003), *Riflessioni critiche e idee per gli sviluppi del volontariato di advocacy*, in “Studi Zancan”, n. 1, 2003, pp. 8-19.
- ARENA, Gregorio (1997), *Da utenti a cittadini*, in BIFULCO, Lavinia, de LEONARDIS, Ota (a cura di) (1997), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 65-81.
- BACCETTI, Carlo (1999), *Poteri locali e politiche pubbliche*, UTET, Torino.
- BACHRACH, Peter, BARATZ, Morton S. (1986), *Le due facce del potere*, Liviana, Padova.
- BARBAGALLO, F. (1997) (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, 3. II, Einaudi, Torino.
- BARBATI, Carla (2002), *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna.
- BAUMAN, Zygmunt (1996), *Le sfide dell'etica*, Feltrinelli, Milano.
- BAUMAN, Zygmunt (1999), *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- BAUMAN, Zygmunt (2000), *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.
- BAUMAN, Zygmunt (2001), *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari.
- BAUMAN, Zygmunt (2002-A), *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari.
- BAUMAN, Zygmunt (2002-B), *Il disagio della postmodernità*, Bruno Mondadori, Milano.
- BAUMAN, Zygmunt (2002-C), *La libertà*, Città aperta, Troina (Enna).
- BAUMAN, Zygmunt (2002-D), *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- BAUMAN, Zygmunt (2002-E), *La società individualizzata. Come cambia la nostra esistenza*, Il Mulino, Bologna.
- BENADUSI, Luciano (1989), *La non decisione politica*, La Nuova Italia, Firenze.
- BENVENUTI, Feliciano (1994), *Il nuovo cittadino*, Marsilio Venezia.
- BERTOLINI, Piero (2003), *Educazione e politica*, Cortina Editore, Milano.

- BERTOLISSI, Mario (a cura di) (2002), *L'ordinamento degli Enti Locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Il Mulino, Bologna, pp. 523-528.
- BIANCO, Arturo (2000), *La riforma dell'ordinamento locale: il carattere e le principali indicazioni operative*, in "Comuni d'Italia", n. 3, 2000, pp. 311-335.
- BIFULCO, Lavinia, de LEONARDIS, Ota (a cura di) (1997), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 65-81.
- BOBBIO, Norberto (1999), *Teoria generale della politica*, (a cura di Michelangelo Bovero), Einaudi, Torino.
- BORGONOVO RE, Donata (1995), *Ombudsman in diritto comparato*, in "Digesto delle Discipline Pubblicistiche", X, UTET, Torino, pp. 306 e ss.
- BOSISIO, Roberta, LEONINI, Luisa, RONFANI, Paola (2003), *Quello che ci spetta. I diritti fondamentali nelle rappresentazioni degli adolescenti*, Donzelli, Roma.
- BOUDON, Raymond (2002), *Sentimenti di giustizia*, Il Mulino, Bologna.
- BRUTI LIBERATI, Edmondo ed altri (a cura di) (1996), *Il governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, Feltrinelli, Milano.
- BRUTI LIBERATI, Edmondo, *La magistratura dal'attuazione della Costituzione agli anni Novanta*, in BARBAGALLO, F (1997).
- CAPUTI, Gaetano (2000), *Il garante del contribuente*, in "Il Corriere tributario", n. 34, pp. 2484-2487.
- CARINGELLA, Francesco (2001), *Corso di diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, p. 1694.
- CASSETTA, Elio (2003), *Compendio di diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, pp. 117-118.
- CASSETTA, Elio (2001), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- CASSESE, Sabino, (1998) *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma.
- CASTIGLIONE, Giovanni (2000), *Intervento prefettizio e controllo del Difensore Civico sull'attività degli enti locali*, in "Rivista amministrativa della Repubblica italiana", n. 9, pp 917-919.
- CASTORIADIS, Cornelius (1995), *L'istituzione immaginaria della società*, 1975, trad. it. Bollati Boringhieri, Torino.
- CASTRONOVO, Giuseppe (2002), *Un nuovo compito per i Difensori civici: verificare la legittimità del diniego di accesso ai documenti amministrativi*, in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", n. 7, pp. 799-810.
- CAVALLI, Alesandro (1999), *Educare la società civile*, in LECCARDI, Carmen (a cura di), *I limiti della modernità*, Carocci, Roma.
- CAVALLI, Alessandro, DEIANA, Giuseppe (1999), *Educare alla cittadinanza*

democratica, Carocci, Roma.

CAVANA, Nicola (2001), *La commissione d'accesso ai documenti amministrativi (CADA) in Francia e l'introduzione nell'ordinamento italiano del ricorso extragudiziale al Difensore civico*, in "Studium iuris", n. 9, pp. 1119-1122.

CAZZOLA, Franco, MORISI, Massimo (1996), *La mutua diffidenza*, Feltrinelli, Milano.

CERASE, Francesco Paolo (1998), *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Carocci, Roma.

CHIONNA, Angela (2001), *Pedagogia della responsabilità. Educazione e contesti sociali*, Editrice La Scuola, Brescia.

COLOMBO, Gherardo (1996), *Il vizio della memoria*, Feltrinelli, Milano.

CORCHETE MARTIN, Maria Josè (2002), *Alcune riflessioni sulla legittimazione del defensor del pueblo nel procedimento di amparo costituzionale*, in OLIVETTI RASON, Nino, PIAZZA, Stefano (a cura di) (2002), *Problemi e prospettive della difesa civica*, Quaderni del Dipartimento di Diritto Comparato dell'Università di Padova, n. 3, Cleup, Padova, pp. 25-63.

CORRADINI, Luciano, REFRIGERI, Giuseppe (a cura di) (1999), *Educazione civica e cultura costituzionale*, Il Mulino, Bologna.

D'ALESSANDRO, Giuseppe (2001), *I difensore civico: origine ed evoluzione*, in "Regioni e Comunità locali", nn. 1-2, pp. 41-77.

D'AYALA VALVA, Francesco (2000), *Dall'Ombudsman al Garante del contribuente. Studio di un percorso normativo*, in "Rivista di diritto tributario", n. 11, pp. 1037-119.

DE ANGELIS, L. (1991), *La tutela degli interessi diffusi nell'Amministrazione: possibile ruolo del Difensore civico (anche in relazione alla legge 241/1990)*, in "Diritto processuale amministrativo", pp. 330 e ss.

DE LEONARDIS, Ota (1990), *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e come risorse*, Feltrinelli, Milano.

DE LEONARDIS, Ota (2001), *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma.

DE MICHELIS, Giorgio (1997), *Le istituzioni pubbliche di fronte al servizio*, in BIFULCO, Lavinia, de LEONARDIS, Ota (a cura di) (1997), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 82-107.

DE RITA, Giuseppe (2002), *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino.

DE STEFANI, Paolo (1994), *Il diritto internazionale dei diritti umani*, CEDAM, Padova.

DE STEFANI, Paolo (1998), *Monitoraggio dei diritti umani e scuola. Un percorso di consapevolezza della realtà sociale e di maturazione personale*, in "école", n. 62, p. 15-16.

- DE STEFANI, Paolo, PIAZZA, Stefano (2001), *Funzioni di pubblica tutela e difesa dei soggetti deboli*, in "Studi Zancan", n. 3, pp. 78-136.
- DEGANI, Paola, *I diritti umani nella filosofia politica di Norberto Bobbio*, Agorà, La Spezia, 1999.
- DEGANI, Paola, DE STEFANI, Paolo (a cura di) (2001), *Diritti umani e pace. Materiali e proposte per l'educazione*, Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, MIUR, Regione Veneto, Venezia, 2001.
- DEGANI, Paola, DE STEFANI, Paolo, GAZZOLA, Luca, SIEGA BATTEL, Gianluca, VERZOTTO, Cristina, GASPARRINI, Vittorio, PIAZZA, Stefano (2002), "Archivio Pace Diritti Umani", n. 22, pp. 13-33.
- DEIANA, Giuseppe (2003), *Insegnare l'etica pubblica*, Erickson, Trento.
- DEL GAUDIO, Michele (1992), *La toga strappata*, Pironti, Napoli.
- della PORTA, Donatella (1992), *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna.
- della PORTA, Donatella (1999), *La politica locale*, Il Mulino, Bologna.
- della PORTA, Donatella, VANNUCCI, Alberto (1999), *Un Paese anormale*, Laterza, Roma-Bari.
- DI GIANNATALE, Barbara (2000), *La mediazione del Difensore civico nella comunicazione tra amministrazione e cittadino*, in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", n. 19, pp. 2003-2012.
- DIAMOND, Larry (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc (a cura di) (2001), *The Global Divergence of Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- DOISE, Willem (2002), *La forza delle idee. Rappresentazioni sociali e diritti umani*, Il Mulino, Bologna.
- DONATI, Pierpaolo (a cura di) (1997), *La società civile in Italia*, Arnoldo Mondadori, Milano.
- DONOLO, Carlo (a cura di) (1994), *Rapporto 1994 sull'innovazione dell'ente locale. Annuario dell'innovazione e della qualità nelle amministrazioni e nei governi locali*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- DONOLO, Carlo (1994), *Il legame sociale e le buone istituzioni*, in "Animazione sociale", n. 10 (ottobre).
- DONOLO, Carlo (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- DONOLO, Carlo, FICHERA, Franco (1988), *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- DONOLO, Carlo, *Istituzioni che apprendono*, in BIFULCO, Lavinia, de LEONARDIS, Ota (a cura di) (1997), cit., pp. 165-194.
- DOUGLAS, Mary (1990), *Come pensano le istituzioni*, Il Mulino, Bologna.

- ELSTER, Jon (1994), *Il cemento della società*, Il Mulino, Bologna.
- ENDRICI, Giovanna (2000), *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Il Mulino, Bologna.
- FAGGIAN, Roberta (2001), *Educazione civica e cultura dei diritti umani*, SEAM, Milano.
- FAVA, Terenzio (1999), *Do ut des. Genesi, evoluzione e crisi del sistema della corruzione*, Carocci, Roma.
- FERRAJOLI, Luigi (2001), *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma-Bari.
- FROMM, Erich (1994), *Fuga dalla libertà*, Mondadori, Milano.
- GAMBINO, Antonio (1998), *Inventario italiano*, Einaudi, Torino.
- GARAPON, Antoine (1997), *I custodi dei diritti. Giustizia e democrazia*, Feltrinelli, Milano.
- GASPARRINI, Vittorio, *Il Difensore civico regionale: l'esperienza della Regione Toscana*, in MASCIA, Matteo (a cura di) (2001), pp. 54-59.
- GASPARRINI, Vittorio (2002), *Il difensore civico della Toscana: le esperienze nel settore della sanità*, in OLIVETTI RASON, Nino, PIAZZA, Stefano (a cura di) (2002), pp. 103-153.
- GIACCARDI, Chiara, MAGATTI, Mauro (2003), *L'Io globale. Dinamiche della socialità contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- GINSBORG, Paul (1998), *L'Italia del tempo presente. 1980-1996*, Einaudi, Torino.
- GIORDANO, Maurizio (2003), *La funzione del volontariato di advocacy*, in "Studi Zancan", n. 1, pp. 20-27.
- GOBBO, Francesca (2000), *Pedagogia interculturale*, Carocci, Roma.
- GUARENTE, Maria Giuseppina (2000), *Il difensore civico, l'Ombudsman svedese e la sua diffusione nel mondo*, in "Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici", nn. 4-5, pp. 551-556.
- GUARNIERI, Carlo (1992), *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Il Mulino, Bologna.
- GUARNIERI, Carlo, PEDERZOLI, Patrizia (1997), *La democrazia giudiziaria*, Il Mulino, Bologna.
- GULLETTA, Antonino, PAVANINI, Andrea (2002), *Commento all'art. 127*, in BERTOLISSI, Mario (a cura di) (2002), pp. 523-528.
- GULLO, Nicola (2002), *La tutela del diritto di accesso dopo la riforma del processo amministrativo*, in "Il Consiglio di Stato", n. 3, pp. 495-517.
- HIRSCHMAN, Albert (1983) *Lealtà, defezione, protesta*, (1970), trad. it., Bompiani, Milano.
- IGNATIEFF, Michael, (2003) *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Feltrinelli, Milano.



- LA ROCCA, Pietro (2000), *Note sulla difesa civica*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n. 7, pp. 746-758.
- LANZALACO, Luca (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- LEGRENZI, Paolo (2000), *Coesione sociale e cultura civica*, in “il Mulino”, n. 388, pp. 359-364.
- LOMBARDI, Giuseppe, MASCIA, Matteo, MERLO, Paolo (1997), *Pace e diritti umani negli Statuti comunali, il caso della Regione Veneto*, CEDAM, Padova.
- LOSITO, Gianni (2001), *Il potere dei media*, Carocci, Roma.
- LOSITO, Gianni (2002), *Il potere del pubblico. La fruizione dei mezzi di comunicazione di massa*, Carocci, Roma.
- LYON, David (1997), *L'occhio elettronico. Privacy e filosofia della sorveglianza*, Feltrinelli, Milano.
- LYON, David (2002), *La società sorvegliata. Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Feltrinelli, Milano.
- MAGRIS, Francesco, *Il Difensore civico, e il diritto di accesso. Per rafforzare i diritti di cittadinanza e dare rilevanza giuridica alla difesa civica*, in OLIVETTI RASON, Nino, PIAZZA, Stefano (a cura di) (2002), pp. 165-171.
- MARCH, James G. , OLSEN, Johan P. (1992) , *Riscoprire le istituzioni*, Il Mulino, Bologna.
- MARCH, James G. (1998) , *Prendere decisioni*, Il Mulino, Bologna.
- MARTINI, Carlo Maria e ZAGREBELSKY, Gustavo (2003), *La domanda di giustizia*, Einaudi, Torino.
- MASCIA, Matteo (a cura di) (2001), *Difensori dei diritti umani: percorsi formativi ed esperienze sul campo*, Regione Veneto, Associazione Diritti Umani Sviluppo Umano, Padova.
- MELIS, Guido (1996), *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna.
- MENY, Yves, SUREL, Yves (2001), *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- MEOLI, Claudio (2000), *L'amministrazione locale e il controllo amministrativo*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n. 17, pp. 1753-1760.
- MESSINA, Patrizia (2001). *Regolazione politica dello sviluppo locale*, UTET Libreria, Torino, spec. pp. 160-210.
- MILANESE, Francesco (1999), *La tutela non giurisdizionale del minore*, CEDAM, Padova.
- MILLS, Charles Wright (1962), *L'immaginazione sociologica* (1959), trad. it. Il Saggiatore, Milano.
- NIGRIS, Elisabetta (a cura di) (2000), *Educazione interculturale*, Bruno Mondadori, Milano.

- NORDIO, Carlo (1997), *Giustizia*, Cantiere Italia, Milano.
- NUSSBAUM, Martha C. (2002), *Giustizia sociale e dignità umana*, Il Mulino, Bologna.
- OLIVETTI RASON, Nino, STRUMENDO, Lucio (a cura di) (1997), *Il Difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, CEDAM, Padova.
- OLIVETTI, RASON, Nino (2002), *Commento all'art. 11*, in BERTOLISSI, Mario (a cura di) (2002), cit., pp. 112-115.
- OLIVETTI RASON, Nino, PIAZZA, Stefano (a cura di) (2002), *Problemi e prospettive della difesa civica*, Quaderni del Dipartimento di Diritto Comparato dell'Università di Padova, n. 3, Cleup, Padova.
- ORFEI, Ruggero (1976), *L'occupazione del potere*, Longanesi, Milano.
- ORNAGHI, Lorenzo, PARISI, Vittorio Emanuele (2001), *Lo sguardo corto*, Laterza, Roma-Bari.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted (1995), *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano.
- PACKARD, Vance (1989), *I persuasori occulti*, Einaudi, Torino.
- PALOMBELLA, Gianluigi (2002), *L'autorità dei diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- PAPISCA, Antonio (1990), *Difensore civico, ovvero magistratura naturale dei diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, n. 2, pp. 9-15.
- PAPISCA, Antonio (1993), *Riflessioni sulla difesa civica nel sistema delle garanzie dei diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VII, n. 1 (ed. 1994), pp. 49-59.
- PAPISCA, Antonio, *Il Difensore civico per la (ri)qualificazione costituzionale della difesa civica in Italia*, in OLIVETTI RASON, Nino, STRUMENDO, Lucio (a cura di) (1997).
- PAPISCA, Antonio, *Infrastruttura diritti umani per il sistema democratico*, in STRUMENDO, Lucio (a cura di) (1998), pp. 29-47.
- PAPISCA, Antonio, *Presentazione*, in MASCIA, Matteo (a cura di) (2001).
- PAPISCA, Antonio (a cura di) (2002), *Il sapere dei diritti umani nel disegno educativo*, Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, MIUR, Regione Veneto, Venezia.
- PASQUINO, Gianfranco (2000), *La transizione a parole*, Il Mulino, Bologna.
- PEZZINO, Paolo (2002), *Senza Stato*, Laterza, Roma-Bari.
- PIAZZA, Stefano (1998-A), *Diritti umani. Una risorsa per l'educazione*, in "écoles", n. 62, pp. 12-14.
- PIAZZA, Stefano (1998-B), *Note in margine ad un sistema di difesa civica locale e nazionale*, Cleup, Padova.
- PIAZZA, Stefano (1999-A), *Tra regolazione degli interessi e garanzia dei diritti. Per*

una ricostruzione dei modelli di Autorità Amministrative Indipendenti, Parte Prima, in “Nuova Rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n. 12, pp. 1162-1213.

PIAZZA, Stefano (1999-B), *Tra regolazione degli interessi e garanzia dei diritti. Per una ricostruzione dei modelli di Autorità Amministrative Indipendenti*, Parte Seconda, in “Nuova Rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza” nn. 21-22, 1999, pp. 2072-2121.

PIAZZA, Stefano (2000), *Autorità indipendenti e difensori civici*, CLEUP, Padova.

PIAZZA, Stefano (2001-A), *La difesa civica e la pubblica amministrazione*, in MASCIA, Matteo (a cura di) (2001), pp. 50-53.

PIAZZA, Stefano (2001-B), *Note in tema di difesa civica*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n. 16, pp. 1728-1742.

PIAZZA, Stefano (2002-A), *Il corpo indecente*, Cleup, Padova.

PIAZZA, Stefano (2002-B), *Parere 16599 (AUTONOMIE LOCALI. Difensore civico comunale – Elezione – Durata della carica – Abrogazione dello Statuto comunale previgente – Effetti – Nuova elezione)*, in “Nuova Rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza”, nn. 23-24, pp. 2641-2643.

PIAZZA, Stefano (2002-C), *Prime note sul sistema di difesa civica locale in Inghilterra*, in OLIVETTI RASON, Nino, PIAZZA, Stefano (a cura di) (2002), pp. 65-101.

PIAZZA, Stefano (2002-D), *Le prospettive della difesa civica dopo le modifiche del Titolo V della Costituzione*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n. 17, pp. 1726-1731 e 1744.

PIAZZA, Stefano (2003-A), *Il diritto dei soggetti deboli. Appunti per una ricognizione ricostruttiva*, Cleup, Padova.

PIAZZA, Stefano (2003-B), *La letteratura recente sui diritti umani nel mondo contemporaneo: spunti ricognitivi*, Università degli Studi di Padova, Dipartimento di studi internazionali, Working Papers n. 17, Padova, 2003.

PIAZZA, Stefano (2003-C), *Nuovi orientamenti in materia di Autorità Amministrative Indipendenti*, in “Nuova Rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n.1, pp. 9-17.

PIAZZA, Stefano, TOSCANI, Franco (2003), *Cultura europea e diritti umani (nella società globale del rischio). Due percorsi di riflessione*, Cleup, Padova.

PIAZZA, Stefano, VECCHIATO, Tiziano (a cura di) (2002), *Politiche sociali e servizi alle persone*, Cleup, Padova.

PICHIERRI, Angelo (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna.

PIGNATARO, Sergio (2002), *La difesa civica nell'ordinamento italiano*, II ed. CEDAM, Padova.

PIZZORNO, Alessandro (1998), *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Laterza, Roma-Bari.

- PIZZORUSSO, Alessandro (1990), *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino.
- PRIOLO, Vincenzo (2000), *La legge n. 444/94 sulla prorogatio e sua applicabilità al difensore civico*, in "Comuni d'Italia", n. 4, pp. 535-541.
- PRIVITERA, Walter (1998), *Cultura della responsabilità e cittadinanza*, in BARAZZETTI, Donatella, LECCARDI, Carmen (a cura di) (1998), *Responsabilità e memoria*, Carocci, Roma.
- PRIVITERA, Walter (2001), *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Roma-Bari.
- PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffella Y. (1994), *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, (1993), trad. it., Mondadori, Milano.
- RAWLS, John (2002), *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano.
- RIESMAN, David (1983), *La folla solitaria*, Il Mulino, Bologna.
- RINALDI, Massimo (2000), *Considerazioni sul ruolo dell'ufficio della difesa civica nella recente legislazione: in particolare la funzione di controllo di legittimità in base all'art. 17, c. 3<sup>o</sup> e 39 della legge 15 maggio 1997, n. 127*, in "Il diritto della Regione", nn. 4-5, pp. 525-545.
- RISTUCCIA, Sergio (2002), *L'Amministrazione perduta*, in "Queste Istituzioni", vol. XXIX, nn. 125-126, pp. III-X.
- RUSCONI, Gian Enrico (1999), *Possiamo fare a meno di una religione civile?*, Laterza, Roma-Bari.
- SAITTA, N. (2000), *Verso un accesso sempre più accessibile*, in [www.giust.it](http://www.giust.it).
- SALZANO, Alberto (2001), *La sottrazione internazionale dei minori: analisi e prevenzione*, in "Il Diritto della famiglia e delle persone", n. 2, pp. 718-751.
- SANTERINI, Milena (2001), *Educare alla cittadinanza*, Carocci, Roma.
- SARTORI, Giovanni (1997), *Homo videns*, Laterza, Roma-Bari.
- SCHIAVONE, Aldo (1998), *Italiani senza Italia. Storia e identità*, Einaudi, Torino.
- SCIOLLA, Loredana (2000), *Coesione sociale, cultura civica, società complesse*, in "il Mulino", 1, pp. 7 e ss.
- SCIOLLA, Loredana (1999), *Come si può costruire un cittadino*, in "il Mulino", n. 384, pp. 601-609.
- SCIULLO, Girolamo (1999), *La riforma del controllo sugli atti delle amministrazioni locali al vaglio del Consiglio di Stato*, in "Le Regioni", n. 1, pp. 155-170.
- SCOTT, Richard W. (1998), *Istituzioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- SORICELLI, Gerardo (1999), *I controlli sugli atti degli Enti locali*, in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", n. 7, pp. 687-698.
- SPARTI, Davide (2003), *L'importanza di essere umani. Etica del riconoscimento*, Feltrinelli, Milano.

- STRUMENDO, Lucio (a cura di) (1998), *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione*, CEDAM, Padova.
- STRUMENDO, Lucio (2002-A), *La difesa civica in Italia. Problemi e prospettive di sviluppo*, in OLIVETTI RASON, Nino, PIAZZA, Stefano (a cura di) (2002), pp. 11-24.
- STRUMENDO, Lucio (2002-B) Comunicazione al gruppo di lavoro IV – *Strumenti di applicazione e controllo della Carta: Audit e Ombudsman*, Atti della Terza Conferenza per la Carta Europea dei diritti dell’Uomo nella città, Venezia 9-10 dicembre 2002 (diponibile al sito internet del Pubblico Tutore dei Minori, accesso da [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it))
- STRUMENDO, Lucio (2003), *Tutela e promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Il Pubblico Tutore dei minori nel Veneto*, Regione Veneto, 2003.
- TITOMANLIO, Raffaele (1993), *Il difensore civico nell’esperienza degli statuti degli Enti locali*, ne “I TAR”, II, pp. 395 ss.
- TOFFANO MARTINI, Emanuela (2001), *E noi guardiamo il cielo? Ipotesi per un’educazione ai diritti umani*, Vol. I, Cleup, Padova.
- TUGNOLI, Claudio (a cura di) (2000), *Tra il dire e il fare. L’educazione alla prassi dei diritti umani*, Franco Angeli, Milano.
- VANDELLI, Luciano (1997), *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell’amministrazione locale*, Il Mulino, Bologna.
- VECA, Salvatore (2002), *La bellezza e gli oppressi. Dieci lezioni sull’idea di giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- VENTRESCA, Domenico (2001), *Il Difensore civico: nascita e sue funzioni*, in “Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione”, n. 4, pp. 257-259.
- VENTRESCA, Domenico (2001), *I nuovi poteri del Difensore Civico*, in “Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione”, n. 12, pp. 825-827.
- WEICK, Karl E. (1997) , *Senso e significato nell’organizzazione*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York, 1985, trad. it. *Le istituzioni economiche del capitalismo: Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Angeli, Milano, 1992 2a ed..
- ZUCCHETTI, Alberto (2000), *Commento all’art. 11*, in AA. VV. (2000), *Testo Unico degli Enti Locali, Vol. I, Ordinamento istituzionale*, Giuffrè, Milano, pp. 206-231.





Nei due saggi raccolti in questo volumetto sono presentati spunti di riflessione intorno ad un'esperienza di intervento socio-culturale condotta a Vicenza nel corso del 2002-2003 nel quadro di una collaborazione tra l'Associazione Diritti Umani - Sviluppo Umano e l'ufficio del Difensore Civico comunale di quella città.

La difesa civica, specialmente se svolta a livello comunale, solo da pochi anni ha iniziato ad attrarre l'attenzione di giuristi ed esperti di pubblica amministrazione. Ma se dal campo degli studi giuridici ci si sposta su quello della riflessione politologica, ci si rende conto che in Italia tale istituto ha ricevuto un'attenzione ancora troppo scarsa.

Negli scritti di Francesco Buso e Stefano Piazza che qui presentiamo sono insite le premesse per avviare un dibattito molto attuale sulla difesa civica locale come istituto adatto a catalizzare e far maturare buone prassi di partecipazione civica, di "cittadinanza attiva" e di sussidiarietà effettiva.

L'esperienza di Vicenza può essere un utile riferimento sia per altri Difensori Civici, sia per i soggetti associativi che vogliano sperimentare nuove vie di partecipazione alla vita della comunità locale.



Associazione  
Diritti Umani - Sviluppo Umano